

Atelier n°1

La Polynésie française face au choc de la crise économique : Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Responsable d'atelier : M. Tamatoa BAMBRIDGE

Co-animateur : M. Julien VUCHER-VISIN

Assistant : M. Steven REY



Septembre 2009



The background features a light gray grid of thin lines. Three concentric circles in shades of blue are positioned in the top right, bottom left, and bottom right corners. A horizontal blue bar spans the width of the slide, containing the text 'Le diagnostic' in white italicized font.

Le diagnostic



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

SOMMAIRE

1. LES CONSTATS

1.1 LE CONTEXTE CONJONCTUREL

1.1.1 La conjoncture locale

1.1.2 La demande intérieure

1.1.3 La demande extérieure

L'évolution des prix

L'emploi

Le tourisme

La perliculture

La pêche

1.1.4 La conjoncture internationale

L'environnement économique international

L'impact pour l'économie polynésienne

1.2 LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES

1.2.1 Une croissance économique qui s'essouffle depuis 2001

1.2.2 Et qui ne couvre plus la croissance démographique

1.2.3 Quelques éléments

1.2.4 Une économie plus autonome ?

1.3 LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE : UNE PANNE CONJONCTURELLE OU L'ÉPUISEMENT DU MODÈLE ?

1.3.1 Handicaps de compétitivité et surcoûts des activités productives en Polynésie française

1.3.2 La Polynésie victime du syndrome hollandais ?

1.4 L'ÉTAT DES LIEUX DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

1.4.1 Vers une salarisation croissante de l'économie

1.4.2 Un marché du travail qui se dégrade rapidement

1.4.3 Le chômage, un « vrai faux » problème ?

Un chômage sous-évalué ?

Le chômeur polynésien est plutôt féminin, jeune et peu diplômé

2. LES ENJEUX

2.1 ENJEUN°1 : LE CHOIX DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

2.1.1 Une société ouverte versus une société fermée ?

2.1.2 Les conditions d'un développement durable ?

2.1.3 Faut-il un développement en association avec une grande puissance politique ?



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

2.2 ENJEU N°2 : LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

- 2.2.1 Coût du travail et compétitivité
- 2.2.2 La protection de l'emploi local constitue-t-elle un levier pour la croissance ?
- 2.2.3 La mobilité extérieure est-elle favorable à la croissance en Polynésie française ?
- 2.2.4 L'indemnisation du chômage en Polynésie est-elle un facteur favorable à la croissance ?
- 2.2.5 Les réglementations en Polynésie favorisent-elles l'emploi et la croissance ?

2.3 ENJEU N°3 : COHESION SOCIALE ET SOLIDARITE - REDUCTION DE LA PAUVRETE, REDISTRIBUTION DES RICHESSES ET ACCROISSEMENT DU POUVOIR D'ACHAT

- 2.3.1 Cohésion sociale et solidarité
- 2.3.2 Réduction de la pauvreté, redistribution des richesses et accroissement du pouvoir d'achat
 - La réduction de la pauvreté*
 - La redistribution des richesses*

2.4 ENJEU N°4 : REDEFINITION DE L'INTERVENTIONISME DU SECTEUR PUBLIC DANS L'ECONOMIE

- 2.4.1 Un empiètement réel sur le secteur concurrentiel
- 2.4.2 Un secteur protégé et peu performant

2.4.3 Des aides dérogatoires sont apportées par la Polynésie française à son secteur parapublic

2.4.4 Des économies doivent être recherchées pour permettre une meilleure efficience et un meilleur contrôle de ce secteur parapublic dont le champ d'action doit être recentré

2.4.5 Le poids massif du secteur public dans l'économie polynésienne

2.4.6 Une pression fiscale en constante augmentation...

2.4.7 ...amoinerie par un dispositif de défiscalisation qui a produit des résultats décevants

3. LES CONTRAINTES

3.1 LA CROISSANCE ECONOMIQUE ET SES CONSEQUENCES ENVIRONNEMENTALES, SOCIALES ET CULTURELLES

3.1.1 Au début était la croissance économique...

3.1.2 ... précurseur du développement ...

3.1.3 ... et matrice des bouleversements majeurs qu'a connus la société polynésienne...

3.1.4 ... en faisant de l'emploi l'épicentre de ces évolutions structurelles

L'emploi au cœur des préoccupations des gouvernements successifs
Des politiques publiques de soutien à l'emploi coûteuses
Une forte augmentation des demandeurs d'emploi malgré l'effort de la collectivité



La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

3.2 L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES, FISCALITE, ENDETTEMENT, MARGES DE MANŒUVRE

- 3.2.1 *L'équilibre des finances publiques : condition nécessaire au déploiement d'un plan de relance...*
- 3.2.2 *... au regard de l'importance de la sphère publique dans l'économie*
- 3.2.3 *...dans un contexte caractérisé par un interventionnisme et une absence de politique de concurrence*
- 3.2.4 *L'interventionnisme marqué par son protectionnisme exacerbé...*
- 3.2.5 *... et une fiscalité qui s'alourdit...*
- 3.2.6 *Une fiscalité complexe et lourde qui gagnerait à être simplifiée*
- 3.2.7 *Les contraintes et les possibilités de la relance budgétaire*

3.3 L'EQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX

- 3.3.1 *Les difficultés de financement de la protection sociale généralisée...*
- 3.3.2 *... mettent en lumière l'urgence sociale*
- 3.3.3 *...et la nécessaire réforme du financement de la PSG*
- 3.3.4 *Au regard d'enjeux inhérents à la contrainte démographique*

3.4 LE REcul DES TRANSFERTS PUBLICS

- 3.4.1 *Les transferts de l'Etat assurent un rôle de stabilisateur économique...*
- 3.4.2 *... dans un contexte de réduction des transferts publics pris dans leur globalité*

3.5 LA CRISE FINANCIERE ET ECONOMIQUE MONDIALE

- 3.5.1 *La conjoncture internationale morose...*
 - Etats-Unis : de la crise financière à une crise économique et social*
 - Zone Euro : récessions*
 - Japon : fin de la plus longue période de croissance du pays*
- 3.5.2 *... affecte l'industrie du tourisme, principale ressource propre du Pays...*
- 3.5.3 *...tandis que les espoirs fondés sur la perle, le noni et la pêche s'effondrent...*
- 3.5.4 *... les analyses s'accordent sur la nécessité d'un véritable projet de société à long terme, fondé sur une nouvelle gouvernance*
 - Le besoin d'une approche globale de la politique commerciale et du soutien à la production locale*

RESUME

Le groupe de travail de l'atelier dédié à la crise économique et financière, au plan de relance et à la cohésion sociale, s'est réuni depuis la mi-juin jusqu'à la fin du mois de juillet 2009. La documentation, réunie grâce aux concours des administrations de l'Etat et de la Polynésie française, a été analysée par le groupe. Le diagnostic réalisé représente plus de 300 heures de travail.

Il a été établi que la crise que traverse actuellement la Polynésie française est sévère.

Elle comporte à la fois des éléments conjoncturels et structurels. Tous les indicateurs sont au rouge : PIB, emploi, investissement, consommation sont en baisse à des niveaux encore jamais rencontrés depuis plusieurs décennies.

Sur un plan structurel, l'isolement et l'éloignement de la Polynésie française des principaux marchés extérieurs, l'omniprésence de l'administration (les ressources publiques représentent 71 % du PIB en 2003), des transferts de l'Etat très élevés mais en baisse constante depuis plus d'une décennie, une réglementation des marchés et de la fiscalité dense et complexe, une absence de droit de la concurrence, le manque de compétitivité des entreprises et des principaux secteurs économiques de la Polynésie, rendent compte des principales difficultés économiques et sociales.

La protection sociale généralisée est à bout de souffle et a besoin de réformes pour être pérennisée, dans un contexte de vieillissement de la population. Les jeunes insuffisamment formés peinent à trouver un travail.

La Polynésie française connaît un des taux d'inactivité de la tranche d'âge 15-64 ans, le plus élevé par rapport à l'Union Européenne et aux Etats du Pacifique.

Dans ce contexte, quatre principaux enjeux sont présentés en atelier à l'occasion des rencontres avec la société civile :

- Le choix du modèle de développement ;*
- La croissance et l'emploi ;*
- La cohésion sociale, la solidarité, la réduction de la pauvreté, la redistribution des richesses et l'accroissement du pouvoir d'achat ;*
- La redéfinition de l'interventionnisme du secteur public dans l'économie.*

Les réflexions proposées et les propositions débattues devront cependant tenir compte des contraintes et des opportunités qui s'offrent à la Polynésie française.

Au titre des contraintes, il convient de rappeler que la collectivité a l'obligation d'équilibrer son budget ; que les comptes sociaux ne peuvent pas être déficitaires ; que les transferts publics de l'Etat seront vraisemblablement à la baisse et qu'une réforme des institutions économiques apparaît incontournable.

Au titre des opportunités, la Polynésie, ayant une parité fixe par rapport à l'euro, n'a pas su suffisamment tirer profit de cette situation à l'heure de la mondialisation des échanges. Elle n'a pas plus tiré avantage de ses compétences propres pour réformer ses structures économiques, se spécialiser et développer ses points forts à l'exportation.

Si la marge de manœuvre demeure étroite, elle existe bel et bien. Il appartient à la société civile d'indiquer la voie.

1. LES CONSTATS

1.1 LE CONTEXTE CONJONCTUREL

1.1.1 La conjoncture locale

Les éléments conjoncturels concernent le premier et le deuxième trimestre 2009 ainsi que l'ensemble de l'année 2008.

La quasi-totalité des indicateurs conjoncturels disponibles confirme la poursuite de la tendance baissière de l'économie polynésienne au premier trimestre 2009.

Les réponses des chefs d'entreprises à l'enquête de conjoncture du premier trimestre 2009 réalisée par l'IEOM font ressortir une persistance du sentiment global de découragement.

L'indicateur de climat des affaires (ICA) reste très dégradé, en raison notamment de la perception négative de l'activité future et de la situation de trésorerie des entreprises.

Au cours du premier trimestre 2009, le chiffre d'affaires des entreprises polynésiennes s'est contracté fortement (- 4 % par rapport au premier trimestre 2008), après un taux de progression de + 2,2 % pour l'ensemble de l'année 2008, qu'il faut relativiser par rapport à une inflation de 3,4 %.

Les prévisions des chefs d'entreprises pour le deuxième trimestre 2009 laissent envisager un climat peu favorable, avec sans doute de nouveaux licenciements à la clé et probablement un allègement des charges d'exploitation.

Les perspectives en matière de trésorerie ne sont pas plus optimistes, les responsables interrogés s'attendant à un nouveau tassement des prix de vente et à un allongement des délais de paiement de la clientèle.

La vulnérabilité des agents économiques s'est nettement accentuée. En effet, les impayés sur effets commerciaux ont quasiment doublé en l'espace d'un an, 113 au premier trimestre 2009 contre 64 au premier trimestre 2008.

Par ailleurs, l'encours des créances douteuses brutes (entreprises et particuliers confondus) des banques polynésiennes est passé à 33 milliards de F CFP au 31 mars 2009 contre 25,2 un an plus tôt, soit +31 % en rythme annuel, et leur ratio par rapport à l'encours total des crédits bancaires s'élève à 7,2 % (5,8 % au 31 mars 2008).

1.1.2 La demande intérieure

La baisse d'activité au quatrième trimestre 2008 et au premier trimestre 2009 apparaît être surtout imputable à la consommation des ménages qui marque un coup d'arrêt (- 5 %), alors qu'elle a constamment soutenu l'activité depuis 2004, y compris dans les périodes difficiles qui ont vu baisser l'investissement public et/ou l'investissement des entreprises. Sur l'ensemble de l'année 2008, elle reste stable par rapport à 2007, mais dans un contexte inflationniste marqué.

L'impact négatif de la consommation sur l'activité n'a pu être compensé par l'investissement des ménages, des entreprises et du Pays.

Si l'investissement en logements se situe toujours sur une tendance forte, soutenue par les dispositifs de prêt à l'aménagement bonifié (PAB) et de prêt à l'habitat bonifié (PHB), avec une production de prêts au logement qui a atteint 4,1 milliards de F CFP sur la période, contre 2,5 un an plus tôt, et alors que l'encours des crédits à l'habitat des ménages a conservé un rythme de croissance annuelle soutenu de 6,5 % (153,8 milliards de F CFP contre 144,4 au premier trimestre 2008), les investissements des entreprises et du secteur public sont en revanche en recul.

Pour les entreprises, les intentions d'investissement apparaissent toujours faibles selon l'enquête d'opinion du premier trimestre 2009. L'encours des crédits d'investissements s'est inscrit en baisse de 2 % en rythme annuel au premier trimestre 2009 (66,9 milliards de F CFP contre 68,3 au premier trimestre 2008). Et ce, alors que les dépenses publiques, mal orientées en 2008, ne présentent aucun signe évident de reprise au cours du premier trimestre avec les retards de mise en œuvre du budget du « pays » et l'absence d'ouverture de nouveaux chantiers.

1.1.3 La demande extérieure

Au niveau des échanges avec l'extérieur en 2008, le nombre de touristes en baisse de - 10 % (196 000 touristes) met un second bémol aux facteurs de demande ainsi que nos exportations qui diminuent de - 15,5 % en valeur pour atteindre le plus faible niveau depuis 1996. Cette tendance baissière s'aggrave au cours du premier semestre avec un recul du nombre de touristes de 25 % et des exportations locales de 32 % (soit - 50 % sur deux ans !).

Les principaux produits exportés concernent la perle, les poissons, le nono, le coprah ou la vanille.

L'évolution des prix

Le quatrième trimestre 2008 a été peu inflationniste (+0,2 %) et malgré cela, la hausse de l'indice des prix à la consommation termine l'année 2008 à +3,4 %.

Cette inflation importante est due à l'alimentation (+4,3 %), aux services (+5,0 %) et dans une moindre mesure aux prix des produits manufacturés (+1,0 %) fortement pénalisés par la hausse de l'énergie (+7,3 %). La hausse des produits alimentaires poursuit la tendance observée depuis 4 ans (+14,3 %) tandis que l'augmentation des tarifs des services est imputable presque exclusivement au transport aérien international. Depuis le début de l'année, les prix ont baissé de 1,4 %, avec une hausse de 0,8 % de l'alimentation et une baisse des services et produits manufacturés (-1,3 % et -3,3 %).

L'emploi

Au 31 décembre 2008, 67 580 emplois salariés sont déclarés à la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS), soit une baisse de 2,9 % sur un an (-2 011 postes). Depuis 2004, la croissance de l'emploi est beaucoup plus heurtée que sur les dix années précédentes et, depuis 2006, la progression annuelle des effectifs est à la baisse, perdant un point par an, jusqu'à la variation négative de 2008. Cette baisse des effectifs est la première observée sur ces vingt dernières années.

Le secteur privé, qui fournit 74 % de l'emploi salarié, a perdu 1 500 postes, soit les trois quarts de la baisse globale.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Plus précisément, le secteur de la construction, qui représente 8,5 % de l'emploi salarié, supporte à lui seul 30 % de la baisse générale. Les activités du second œuvre (-230 postes) ont subi les premières le ralentissement de l'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). Les travaux publics perdent 230 postes et le gros œuvre 150.

Avec 600 postes de moins, le secteur agricole supporte la baisse relative la plus forte (-21,5 %), soit 30 % des pertes d'emplois. Les activités de la « pisciculture, aquaculture » perdent 580 postes sur un an.

L'ensemble des activités marchandes du secteur tertiaire (54 % de l'emploi salarié) perd 290 postes, soit 14 % de la baisse globale. Les hôtels et les commerces ont perdu respectivement 250 et 240 postes.

En revanche, l'industrie a créé 50 postes sur un an (+1 %) grâce aux activités de « Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau ».

Le secteur public (26 % de l'emploi salarié) perd 560 postes sur un an (28 % du total), dont la moitié dans les mairies.

Le tourisme

Déjà en fort recul en 2008, la fréquentation touristique s'effondre sur le premier semestre de l'année 2009 (-25 %) et les professionnels annoncent des perspectives très mauvaises pour le tourisme polynésien, compte tenu de la crise mondiale et des risques de pandémie de grippe A.

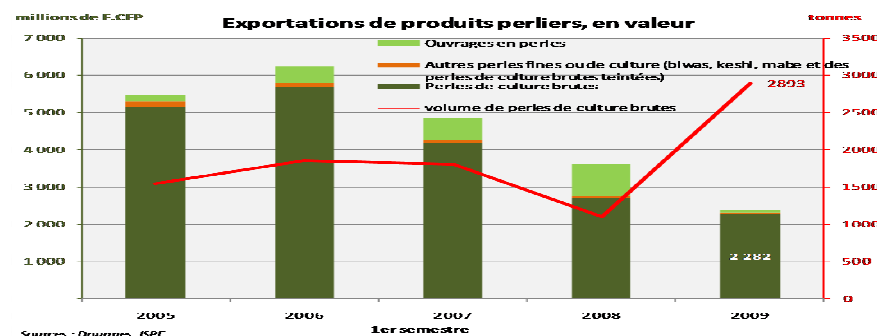
Tous les indicateurs sont en baisse et en particulier, la fréquentation des touristes venant des marchés émetteurs traditionnels (les pays européens, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie).

La perliculture

Les prix ont été divisés par 2 en 2008 avec une perle qui s'est exportée à moins de 600 F CFP le gramme en décembre.

Ce secteur traverse une crise sans précédent avec des exportations qui ne cessent de diminuer en valeur (2,9 milliards contre 5 en 2007 sur les 6 premiers mois), un prix moyen qui s'effondre (515 F CFP le gramme au premier semestre 2009) et de nombreuses fermes perlières qui se mettent en sommeil.

L'explosion en volume des exportations est le signe d'une crise de surproduction, mais également d'une filière dont l'organisation est dans l'ensemble mal maîtrisée tant sur le marché intérieur que sur le marché à l'export.



La pêche

La chute des rendements engendrés par les perturbations climatiques (el niño) et probablement aussi la surpêche dans les zones habituelles ont plongé la pêche hauturière dans la crise depuis 2004.

En 2008, les rendements sont restés stables (34 kg aux 100 hameçons) mais en-dessous du niveau permettant de rentabiliser l'exploitation (40 kg aux 100 hameçons) et ce malgré une amélioration de l'effort de pêche. La production de la pêche hauturière se stabilise ainsi autour de 5 000 tonnes depuis 2004.

Une des faiblesses du secteur concerne les exportations (8 % de sa production contre 31 % en 2001) qui sont aujourd'hui très peu rémunératrices (250 millions en 2008) et ne permettent pas de capter des revenus étrangers générateurs de croissance.

Aujourd'hui, les filets demeurent le principal mode de préparation à l'export (68 % des poissons exportés en 2008), suivi par les poissons entiers (32 %). L'intérêt de ce type de produit « préparé » comme le filet, est qu'il se vend près de 2 fois plus cher que le poisson entier (822 F CFP/kg contre 425 F CFP).

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Il faudrait ainsi valoriser le plus possible les produits bruts issus de la pêche afin de gagner, à production constante, de la valeur ajoutée et de la croissance.

1.1.4 La conjoncture internationale

La conjoncture économique internationale est un élément déterminant et il est nécessaire d'en analyser l'impact sur la Polynésie française.

L'environnement économique international

Au cours de l'été 2007, une crise financière s'est déclenchée suite à la défaillance des fonds spécialisés dans la spéculation sur les crédits immobiliers américains. Cette crise des « subprimes » a eu des impacts majeurs sur les marchés financiers et les institutions financières internationales.

Avec une contagion dans l'économie réelle, la dégradation de l'économie mondiale s'est amplifiée tout au long du deuxième semestre 2008.

Le ralentissement de l'activité économique se poursuit depuis le début 2009, accentué et prolongé par les ajustements à la baisse de la demande interne et amplifiée par une contraction du commerce international particulièrement significative depuis la fin d'année.

Aux **Etats-Unis**, la récession économique se poursuit avec une croissance négative pour le troisième trimestre consécutif. Selon les estimations provisoires, le PIB du premier trimestre a diminué de 6,1 % en rythme annualisé, après -6,3 % au quatrième trimestre 2008.

Cette baisse plus importante qu'anticipée provient de la très forte contraction des stocks et de la chute des investissements. En revanche, la consommation privée a été plus robuste que prévue (+2,2 % en rythme annuel).

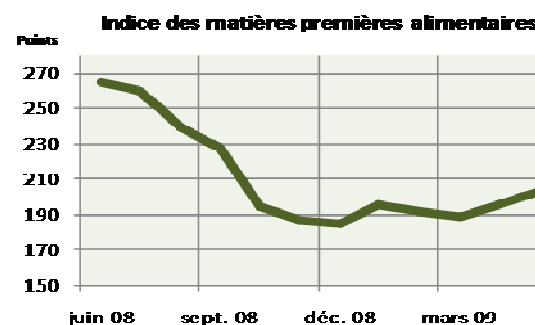
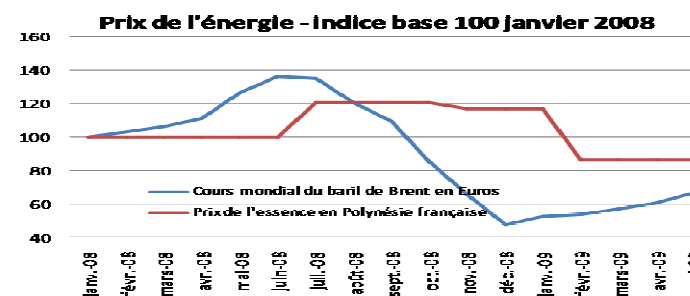
Le **Japon** a enregistré une nouvelle baisse de son PIB de 4 %, soit la plus forte contraction de son histoire (après -3,8 % au dernier trimestre de 2008).

L'archipel a été pénalisé par la chute de la demande mondiale qui a entraîné un recul de 26 % de ses exportations, secteur clé de son économie.

La **zone euro** est elle-même toujours en récession : elle enregistre un nouveau trimestre de contraction du PIB (-2,5 %, après -1,6 % au quatrième trimestre 2008).

La hausse du niveau des prix a atteint des niveaux historiquement bas : le glissement annuel très faible de l'inflation est le résultat d'une forte baisse des prix des matières premières, principalement du pétrole, d'une sous-utilisation des capacités de production et d'une demande particulièrement faible.

On note cependant une certaine reprise des cours mondiaux des matières premières sur la fin du trimestre.



Source : INSEE, ISPF

La Polynésie française face au choc de la crise économique

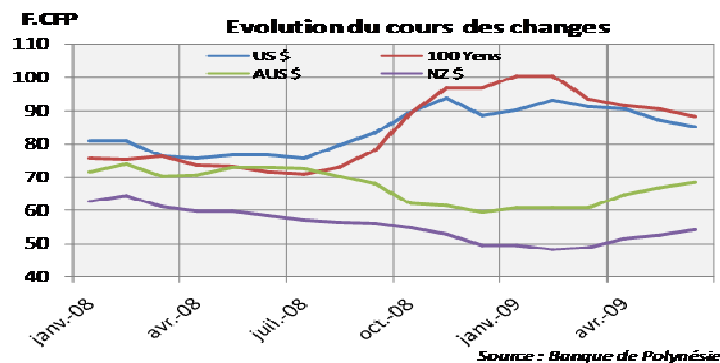
Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

L'impact pour l'économie polynésienne

Principaux indicateurs économiques 2008					
	PIB (provisoire)	Indice des prix à la consommation	Taux de chômage	Taux directeur	variation en un an (points)
	Taux de croissance annuelle	Taux moyen	en fin de trimestre	Banques Centrales	
Etats-Unis	1,1%	1,8%	7,7%	1,0%	-3,25
Zone Euro	0,7%	1,1%	8,0%	2,5%	-1,50
France métropolitaine	0,7%	2,8%	7,8%	2,5%	-1,50
Japon	-1,6%	1,4%	4,4%	0,1%	-0,40
Australie	0,3%	3,7%	4,5%	4,3%	-2,50
Nouvelle Zélande	2,1%	3,9%	4,6%	5,0%	-3,25
Chine	9,0%	5,0%	4,2%	5,3%	-1,90

Sources : instituts statistiques nationaux, banques centrales, missions économiques, OCDE

nd : non disponible



Comme l'indique le tableau précédent, tous les pays partenaires de la Polynésie vont connaître en 2009 une baisse de leur taux de croissance du PIB et une hausse de leur taux de chômage, ce qui devrait avoir des conséquences pour notre économie.

Le ralentissement mondial et l'appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar et du yen en particulier qui devrait se poursuivre au cours du deuxième semestre 2009 vont vraisemblablement ralentir nos exportations, notamment de services (tourisme).

Ce ralentissement mondial conjugué à une évolution négative des taux de change pour la destination Polynésie française permet à des destinations « dollar » d'être plus compétitives et attrayantes que la Polynésie.

Des simulations ont été effectuées et ont permis de mettre en évidence l'effet important de la hausse du prix du pétrole et de l'appréciation de l'euro sur les prix à la consommation, la consommation des ménages ou l'évolution du PIB.

L'idée à retenir est qu'une répercussion de l'augmentation des cours du pétrole sur les prix de vente aux consommateurs polynésiens aurait un impact important et négatif sur les variables citées précédemment mais que l'euro joue un rôle d'amortisseur, s'il continue à s'apprécier, en atténuant les effets.

1.2 LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES

1.2.1 Une croissance économique qui s'essouffle depuis 2001

Au cours de la période 2000-2007, la Polynésie française a connu une croissance de 1,2 % de son PIB réel.

Ce résultat est identique à celui connu sur la période 1987-1996, et reste en-dessous de la croissance observée pendant les années post-CEP qui a été de 3,5 %.

1.2.2 Et qui ne couvre plus la croissance démographique

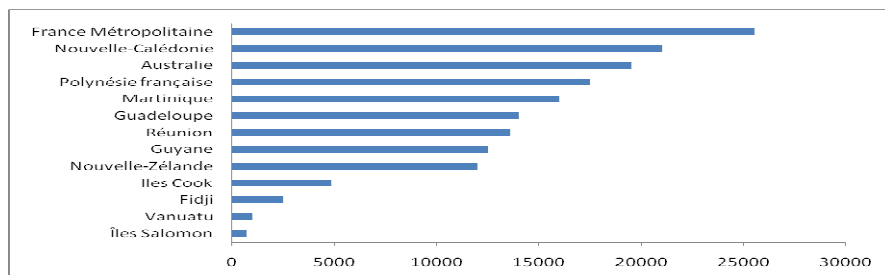
Depuis 1995, le PIB par habitant a progressé de 26 % en francs courants et de 10 % en francs constants. Cette performance appréciable de 0,8 % de croissance réelle masque deux périodes distinctes avec une croissance moyenne de 1,7 % entre 1996 et 2000 et une baisse moyenne de 0,2 % depuis 2000.

Le PIB polynésien par habitant s'établit ainsi à 17 800 euros en 2007 (2 200 000 F CFP), soit 67 % du PIB par habitant métropolitain.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

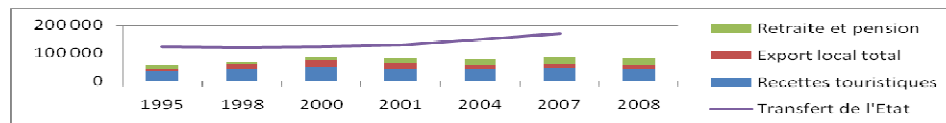
PIB par habitant en euros – Source CEROM (année 2000)



1.2.3 Quelques éléments

- La croissance économique de la Polynésie s'appuie depuis 2001 sur le développement du tertiaire qui se nourrit des revenus polynésiens pendant que les exportations s'essoufflent. L'autonomie économique s'est éloignée.
- Depuis 2000, le pouvoir d'achat des Polynésiens diminue de 0,2 % en moyenne chaque année. Cette baisse freine le cycle vertueux d'une croissance interne.
- Le poids des transferts dans le PIB est passé de 34 % à 27 %. Cette amélioration n'est pourtant pas synonyme de plus d'autonomie économique car elle ne s'est pas appuyée sur le développement des ressources propres (tourisme, perliculture et pêche, industrie d'import-substitution ou pour l'exportation) mais sur un schéma de croissance interne basé sur un meilleur recyclage des revenus polynésiens : développement du secteur tertiaire (70 % de la valeur ajoutée) et en particulier développement des services (+ 4,5 % par an).
- Les transferts de l'Etat ont été plus marqués sur la période 2001-2007 que sur la période 1995-2000, ce qui semble avoir amorti le début de la crise en contribuant au rattrapage en matière d'infrastructures et au maintien du pouvoir d'achat moyen, essentiel dans une société de consommation.

Evolution des transferts de l'Etat – Source CEROM



1.2.4 Une économie plus autonome ?

Depuis l'arrêt du CEP, l'économie polynésienne est devenue de plus en plus marchande grâce au développement des services et du commerce et avec le maintien d'un secteur industriel représentant 16 % du PIB marchand du fait d'une politique protectionniste (Taxe de Développement Local - TDL).

L'analyse du PIB indique que l'économie est basée en grande partie sur la consommation des ménages, ce qui a contribué à une forte dégradation de la balance commerciale. Les dépenses vont en priorité vers l'alimentaire (19 % du budget). Les dépenses en logement constituent le second poste budgétaire des familles, même si près des ¾ des ménages sont propriétaires. Les coûts de la dispersion géographique et l'isolement de la Polynésie française se retrouvent chez les ménages avec un niveau de dépenses en transports aériens et maritimes 5 fois plus élevé qu'en métropole. En outre, les dépenses d'éducation et de santé ont fortement augmenté depuis 1995 et l'instauration de la Protection Sociale Généralisée (PSG).

Le niveau de revenu des ménages est, quant à lui, fortement influencé par la salarisation croissante de l'économie et une plus forte solidarité (croissance des prestations sociales).

En raison de la faiblesse de son marché intérieur et donc de la difficulté de dégager des économies d'échelle, la Polynésie française a mis en place un système économique fondé sur la protection de son activité productive qui, dans certains secteurs, s'est traduit par des quotas à l'importation, voire des interdictions d'importer.

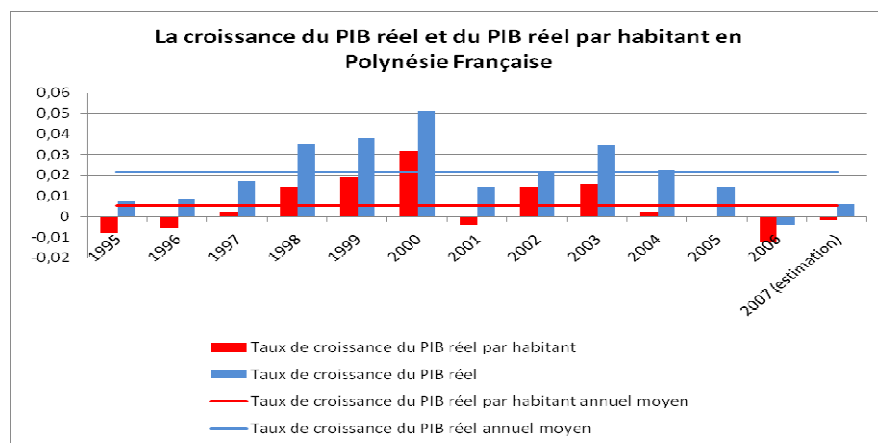
Pour conclure, la dégradation continue depuis 2001 de la performance économique s'explique aussi par une baisse de la productivité. Mais n'oublions pas que la Polynésie française a connu des avancées sociales considérables depuis 15 ans dans la santé, l'éducation et la solidarité (logements sociaux, protection sociale généralisée).

Finalement, la dépendance de la Polynésie vis-à-vis des transferts de l'Etat est aussi forte en 2005 qu'en 1995, situation confirmée par le solde de la balance des paiements qui nous indique que la dépendance de la Polynésie par rapport à l'extérieur est similaire en 1998 et en 2005.

1.3 LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE : UNE PANNE CONJONCTURELLE OU L'ÉPUISEMENT DU MODÈLE ?

La panne de croissance que l'on devrait observer en 2008 (entre 2 et 3 %) semble s'inscrire dans une tendance lourde, observable depuis le début des années 2000.

Même si le tassement des rythmes de croissance n'a pas été régulier (rebonds en 2003 et en 2005), celui-ci apparaît néanmoins tendanciel (droite bleue), de sorte que les piètres performances de l'année précédente apparaissent moins comme un « accident » conjoncturel que comme la prolongation des tendances historiques.



Source : ISPF ; SPPE

Ce ralentissement des rythmes de croissance se traduit, mécaniquement, par une moindre progression de la richesse : au cours de la phase d'accélération des rythmes de croissance (sur la période 1994-2000), l'économie polynésienne créait, en moyenne tous les ans, environ 10 milliards de F CFP de richesse supplémentaire.

Depuis 2000, ce rythme a diminué de 40 % et la création de richesse avoisine, en moyenne sur la période, les 6 milliards de F CFP par an seulement. Ce tassement est encore plus prononcé quand la croissance économique est rapportée à celle de la population : le PIB réel par habitant décroît depuis 2004 et se situe aujourd'hui à peu près au niveau qu'il avait atteint au début de cette décennie.

On peut considérer, en premier lieu, que les contre-performances enregistrées depuis quelques temps par l'économie polynésienne sont le produit de facteurs **conjoncturels** défavorables au premier rang desquels figureraient l'environnement international morose et l'instabilité politique locale.

A l'inverse, les tendances récessives peuvent être interprétées comme des signes d'un essoufflement du modèle de croissance. La crise serait en effet plus profonde car de nature également **structurelle**.

Il est difficile de trancher de manière certaine entre ces deux options. On peut toutefois relever que deux des principaux moteurs de l'économie polynésienne sont actuellement en panne :

- Les transferts publics, qui ont joué historiquement un rôle considérable dans la croissance, ne progressent plus que très lentement, voire diminuent quand ils sont évalués à prix constants et rapportés à la population (-1 % en moyenne entre 1988 et 2005) ; ils ne devraient pas croître au cours des prochaines années (remise en cause partielle de la défiscalisation, des sur-rémunérations outre-mer...) ;
- La compétitivité de l'économie accuse un recul très marqué. La perte de compétitivité réduit la capacité de l'économie polynésienne à exporter (et à attirer des touristes). D'un autre côté, elle pèse sur l'industrie locale soumise à une plus forte concurrence internationale.



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Cette perte de compétitivité de l'économie polynésienne est imputable, en premier lieu, à l'appréciation de l'euro contre les principales devises et notamment le dollar US.

Cette perte est considérable. Elle peut être estimée à près de 70 % entre 2001 et 2008 et on peut émettre l'hypothèse que l'euro demeurera fort par rapport au dollar pendant encore de nombreuses années.

Dans une économie concurrentielle et ouverte sur le reste du monde, la détérioration de la compétitivité est un facteur clef qui provoque généralement un ralentissement des rythmes de croissance (à la suite de la baisse des exportations et de la hausse des importations). Les déséquilibres extérieurs induits par la perte de compétitivité imposent aux autorités une stabilisation de l'économie (afin d'endiguer la croissance des importations) et se soldent, souvent, par une dépréciation de la monnaie (la dévaluation renchérissant le coût des importations exprimé en monnaie locale et diminuant le prix des exportations exprimé en devises).

La situation de la Polynésie française s'écarte sensiblement de ce schéma classique.

Le pays n'a pas de contrainte d'équilibre de sa balance des paiements et le taux de change CFP contre euro est garanti.

Cette situation constitue un atout extrêmement appréciable. On peut même considérer qu'il s'agit là du principal avantage comparatif du territoire.

- L'appréciation du F CFP contre les autres devises (dollars américain, néo-zélandais et australien, yen, yuan...) permet de diminuer le prix des produits importés hors de la zone euro (à condition que les intermédiaires ne détournent pas cet avantage à leur profit en augmentant leurs marges).

Cette baisse des prix doit être répercutée au niveau des ménages. Elle participe à la hausse de leur pouvoir d'achat, sans pénaliser le budget du territoire.

La maximisation de l'avantage comparé doit conduire à privilégier les importations hors zone euro, pour bénéficier à plein de l'effet change.

- Inversement, l'appréciation du F CFP pénalise les exportations (tourisme, pêche, perle...).

Il est possible d'annuler (ou tout du moins de réduire fortement) cet effet défavorable en maximisant les ventes à destination de la zone euro, ou en attirant majoritairement des touristes européens ou en provenance de pays dont la monnaie est arrimée à l'euro.

Comme on le voit, l'exploitation des avantages comparés invite à des réformes de structure.

La maximisation de la croissance pourrait passer par une plus grande ouverture sur le reste du monde (pour bénéficier des prix bas sur le marché mondial) et par une spécialisation renforcée dans les activités peu exposées à la concurrence internationale (comme les services).

1.3.1 Handicaps de compétitivité et surcoûts des activités productives en Polynésie française

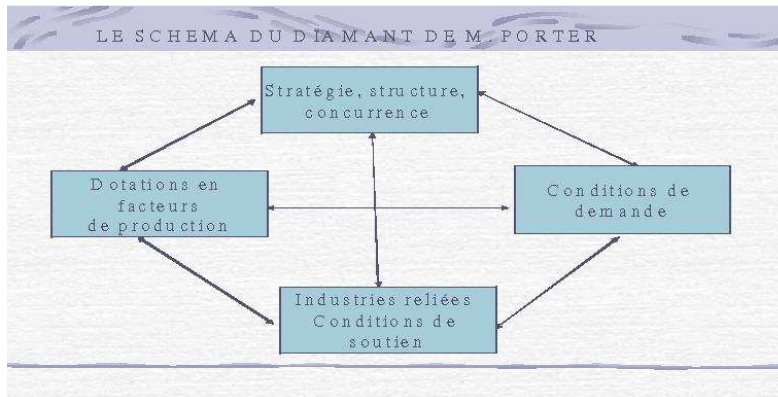
La crise, d'origine à la fois conjoncturelle et structurelle, que traverse l'économie polynésienne s'inscrit dans un contexte et des conditions naturelles et historiques qui ne favorisent pas la compétitivité des diverses activités industrielles et commerciales.

Comme la plupart des petits territoires isolés, la Polynésie française connaît des handicaps majeurs en matière de compétitivité, dus à la fois à l'isolement géographique, à la petite taille du marché local, et plus généralement à différents éléments nationaux ou régionaux, que résume le schéma suivant (diamant de Michael Porter).

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Facteurs généraux de faible compétitivité des activités économiques en Polynésie française



Aux quatre pointes du diamant, la situation de la Polynésie française se caractérise par des conditions défavorables à sa compétitivité :

- **Dotations en facteurs de production :** la petite taille et les conditions géographiques limitent les ressources productives : manque de terre, peu d'espace pour les activités économiques, difficulté des transports ;
 - Ressources humaines limitées en raison de la faible taille de la population en âge de travailler, mais aussi de l'insuffisance du capital humain accumulé (faible proportion de la population ayant atteint le niveau d'études supérieures ou un haut niveau de qualification technique) ;
 - Eloignement élevant les coûts de transports pour les approvisionnements, mais aussi pour l'exportation.
- **Faible tissu industriel :**
 - Peu d'activités sont reliées entre elles et se soutiennent mutuellement ; en conséquence, les coûts de transaction s'accroissent, les économies d'agglomération sont rares et le coût global de production des biens et services augmente sensiblement.

- **Conditions de demande :** elles sont **peu stimulantes** car le nombre de consommateurs est faible (pertes d'économies d'échelle) et ceux-ci font preuve d'une certaine résignation sur les prix et la qualité des produits.
- **Structures de marché, concurrence, stratégies des firmes peu favorables à la compétitivité**
 - Faible intensité concurrentielle dans la plupart des secteurs ;
 - Activités de réseau (télécommunications, énergie...) en position de monopole et à faible productivité ;
 - Fortes incitations aux recherches de protections et de rentes plutôt qu'à l'innovation concurrentielle.

Tous ces éléments conduisent à rendre peu compétitives la plupart des activités économiques dans lesquelles peuvent s'engager les opérateurs privés.

1.3.2 La Polynésie victime du syndrome hollandais ?

Au début des années 1960, la découverte et l'exploitation d'énormes réserves de gaz naturel en Mer du Nord a engendré en Hollande un accroissement considérable du revenu national et de la demande, ce qui a entraîné une forte inflation : hausse des prix et des salaires d'abord dans les secteurs protégés (BTP, services), avant de se propager dans le reste de l'économie

La perte de compétitivité des autres activités et des exportations traditionnelles a entraîné une désindustrialisation de l'économie. L'appauvrissement du tissu économique a fortement réduit l'effet d'entraînement des nouvelles filières sur l'économie nationale de plus en plus dépendante des importations.



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Le syndrome hollandais se manifeste en Polynésie française depuis 1965 avec le début de l'installation du CEP (Centre d'Expérimentation du Pacifique), qui a entraîné par la suite une forte augmentation des dépenses militaires de l'Etat.

Ces dépenses se cumulent avec un accroissement considérable des dépenses civiles de l'Etat (dont les compétences s'étendaient à tous les domaines avant le premier statut d'autonomie interne de 1977), notamment dans le domaine de l'éducation qui croît de manière exponentielle avec l'explosion démographique.

Cette entrée massive de ressources extérieures, combinée avec des salaires élevés dans le secteur public, le développement rapide d'une fiscalité douanière, et la montée du protectionnisme, finit par engendrer un processus extrêmement inflationniste. Ce processus se traduit par une hausse de l'inflation plus rapide qu'en métropole, jusqu'en 1986.

Dans le cadre théorique d'une économie qui tirerait ses ressources de ses productions, un tel différentiel de prix par rapport à l'extérieur aurait été corrigé par une dévaluation de la monnaie afin de rétablir la compétitivité des exportations et des produits locaux/importations.

Mais une telle mesure - qui aurait l'effet immédiat d'appauvrir la population concernée - n'a été ni nécessaire, ni même envisagée pour la Polynésie française.

En effet, sa balance des paiements a été toujours équilibrée par les transferts publics métropolitains, civils et militaires.

Il est certain que dans le cas d'un pays indépendant, la dévaluation aurait été inéluctable jusqu'à ce que les exportations équilibrent la balance des paiements, dans une course effrénée de baisse des prix à l'export et de renchérissement des prix des produits importés, devant provoquer une diminution de ces derniers jusqu'au niveau dévalué des exportations.

Une monnaie surévaluée contribue (ce n'est certainement pas la seule raison !) à perpétuer la dépendance économique du Territoire en affectant sa capacité à développer ses exportations et ses productions locales essentiellement primaires concurrentes d'importations.

La combinaison du taux de change fixe avec le FF (depuis 1949) et du différentiel d'inflation avec l'extérieur aboutit donc à un taux de change réel surévalué et à une parité de pouvoir d'achat (PPA) supérieure en Polynésie française par rapport à la France et de bien d'autres pays dans le monde.

Si cette supériorité de pouvoir d'achat apparaît comme un avantage lorsque le Polynésien voyage à l'étranger, il s'ensuit que :

- toute exportation de la Polynésie française vers l'extérieur consomme généralement (sauf exceptions¹) plus de ressources (internes) qu'elle n'en gagne de l'extérieur, en termes de valeur exprimée en prix de référence (« shadow-prices »), qui reflètent le niveau des prix mondiaux ;
- tout import-substitution par une industrie consomme généralement (sauf exceptions) plus de ressources (internes) qu'elle n'en fabrique, en prix de référence. C'est notamment le cas si elle est protégée par une TDL ou par des quotas voire des interdictions à l'importation.

En fait, dans les deux cas, la Polynésie perd de la valeur car les activités consomment la principale ressource constituée par les transferts financiers métropolitains à l'origine du « syndrome hollandais », qui a créé le système des prix relatifs polynésiens.

Ainsi, ces productions polynésiennes de la même façon que les importations consomment ce « carburant » jusqu'à épuisement.

1.4 L'ETAT DES LIEUX DU MARCHE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

La situation de l'emploi en Polynésie est critique et s'est largement dégradée ces derniers mois, en raison notamment de la crise mondiale, mais les conditions de l'emploi étaient déjà défavorables depuis longtemps.

Ne revenons pas sur l'ensemble des facteurs vus jusqu'à maintenant, qui pénalisent la compétitivité et la création d'emplois.

¹ Du type « marchés de niche », produits de luxe où le prix n'est pas le facteur clé, ou encore produits non substituables, le monoï, la perle, le tourisme et le nono par exemple.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

La puissance publique n'a évidemment pas les moyens d'agir sur l'ensemble des facteurs (éloignement, taille, prix des matières premières, etc.) mais elle se doit d'agir sur les facteurs institutionnels qui produiront des effets de moyen terme.

Le marché de l'emploi reflète encore la coexistence de deux modèles de développement : un secteur moderne et structuré avec l'emploi salarié à destination des entreprises et des administrations ; un secteur traditionnel avec l'emploi non salarié encore largement tourné vers l'autosubsistance, où vies domestique et économique sont étroitement mêlées l'une à l'autre.

1.4.1 Vers une salarisation croissante de l'économie

L'arrêt du CEP et la mise en œuvre du Pacte de progrès, basé sur le développement des ressources propres ont, dans un premier temps, renforcé la prégnance du secteur traditionnel

D'après le recensement de la population de 1996, près d'un actif occupé sur 4 (24 %,) déclarait travailler à son compte². En 2002, ils sont 19 %, soit encore près d'un un actif occupé sur 5 dans la sphère non salariée et 1 sur 6 en 2007.

Evolution de l'emploi en Polynésie française

	31/12/2002	31/12/2007	Taux de croissance annuelle moyenne
Salariés	70 829	80 095	2,5%
Non salariés	17 014	15 163	-2,3%
Total	87 843	95 258	1,6%

Source : RP2002-2007; CPS

Sur les 80 000 emplois salariés comptabilisés en 2007, seul 77 % sont inscrits à la CPS car les emplois des fonctionnaires d'Etat (10 000 emplois) n'y sont pas.

L'année 2007 marque les 20 ans d'une croissance continue de l'emploi « hors fonctionnaires Etat » en Polynésie.

² En Polynésie, le recours à une main d'œuvre de sous-traitants qui correspond à du salariat déguisé est une méthode relativement répandue.

Sur cette période, le nombre d'emploi salariés a doublé, avec une accélération des créations depuis 1998. En 2007, on peut dire qu'un emploi salarié sur quatre a été créé depuis 1998 (1 sur 10 en métropole) et que 80 % des emplois se trouvent dans le secteur des services ou de l'administration.

1.4.2 Un marché du travail qui se dégrade rapidement

La Polynésie a connu en 2008 son premier recul des effectifs salariés depuis 1987 (-2,9 %, soit 2 000 emplois). Cette baisse affecte plus particulièrement le secteur de la perliculture qui a perdu près d'un salarié sur 3, la construction (-10 %) et l'administration (essentiellement communale) qui a perdu plus de 550 emplois. A eux trois, ces secteurs expliquent 85 % de la baisse. Les secteurs du commerce et de l'hôtellerie/restauration perdent 2 à 3% de leurs effectifs, alors que la crise économique n'en est qu'à ses débuts. Cette baisse est amplifiée par la contraction des effectifs (-600 postes sur 11 000) du côté de l'Etat.

1.4.3 Le chômage, un « vrai faux » problème ?

La faiblesse³ du taux de chômage en Polynésie est l'une des particularités de ce territoire par rapport aux autres collectivités d'outre-mer. Depuis 20 ans son taux est contenu dans une fourchette entre 10 et 13 %. Avec un taux de chômage de 11,7 % en 2007, la Polynésie affiche un taux de chômage trois fois moins élevé qu'à la Réunion et deux fois moins élevé que dans l'ensemble des départements d'outre mer.

Bilan de l'activité et de l'emploi selon les recensements (Source ISPF)

Indicateurs	1988	1996	2002	2007
Polynésie française (1) 15 ans et +	102 923	146 876	171 581	192 176
Population active (2) = (3) + (4)	70 895	87 036	99 498	107 926
dont actifs occupés (3)	64 932	75 548	87 843	92 528
dont chômeurs (4)	5 963	11 488	11 655	12 668
Taux d'activités (2) / (1)	58,6 %	59,3 %	58,0 %	56,2 %
Taux de chômage (4) / (2)	8,4 %	13,2 %	11,7 %	11,7 %

³ Liée pour partie à l'absence d'une caisse de chômage

Un chômage sous-évalué ?

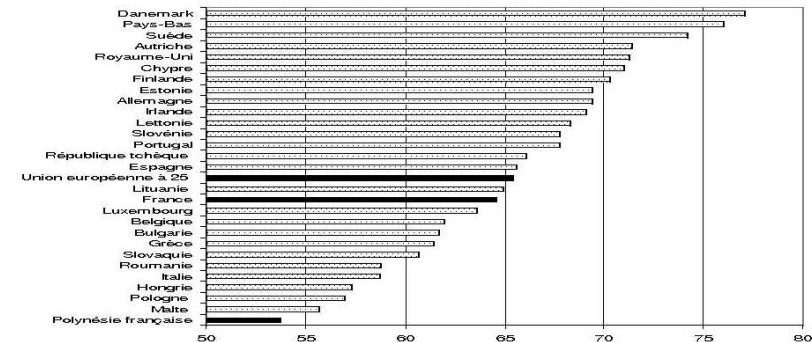
Le risque de sous-estimer les problèmes du chômage est lié à la mesure du chômage elle-même. L'harmonisation de la mesure du chômage, notamment grâce aux critères définis par le Bureau International du Travail (BIT), permet d'établir des comparaisons internationales, de même qu'elle autorise des comparaisons dans le temps au sein d'un même pays, mais ce n'est pas un étalon absolu de mesure du chômage⁴. La définition technique du chômeur conduit en effet à sous-estimer la réalité des problèmes d'emploi. Si cela est vrai dans toutes les sociétés, qu'en est-il en Polynésie ?

- L'importance du non salariat peut laisser penser qu'on peut y trouver des emplois très précaires, avec des revenus extrêmement incertains. Avec le critère du BIT, ils risquent d'être évincés des statistiques du chômage.
- L'absence d'un système développé d'allocations ou d'aides n'incite pas les individus à se déclarer effectivement comme chômeurs, alors qu'ils le sont.
- L'importante part d'autoproduction influe sur les déclarations des personnes interrogées lors du recensement de la population même si ces activités ne sont que très faiblement marchandes. Les individus concernés pourront donc avoir tendance à se déclarer travailleurs plutôt que chômeurs.
- Le critère de la recherche active d'emploi est mal adapté car une proportion non négligeable des embauches est réalisée sur des marchés internes et/ou cachés. Ces individus risquent d'être recensés comme inactifs.

Le critère du taux de chômage est donc partiellement inadapté, du moins dans sa mesure officielle calquée sur le BIT, à la situation polynésienne. L'utilisation du taux d'emploi (nombre d'actifs occupés rapporté à la population en âge de travailler) semble être plus révélatrice.

⁴ Pour être reconnu comme chômeur au sens du BIT, une personne doit vérifier conjointement trois conditions : (i) être sans emploi (au sens où il ne faut pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure au cours de la semaine de référence, c'est-à-dire la semaine qui vient de s'écouler au moment où sont interrogés les individus) ; (ii) être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et (iii) avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent (ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois).

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)
Comparaison Union Européenne / Polynésie française



Le chômeur polynésien est plutôt féminin, jeune et peu diplômé

Les femmes polynésiennes sont plus touchées par le chômage que les hommes. Ainsi, 12,8 % des femmes sont au chômage tandis que « seulement » 11 % des hommes le sont. L'âge est un facteur de compréhension bien plus important que le sexe. La moitié des chômeurs polynésiens a moins de 25 ans, tandis que les deux tiers ont moins de 30 ans. A l'inverse, seul un chômeur sur huit est âgé de plus de 40 ans.

Les proportions de chômeurs au sein des classes d'âge les plus jeunes sont ainsi énormes : la moitié des actifs de moins de 20 ans est au chômage, tandis que le tiers des 20-25 ans l'est également.

Si on ne considère que les autres économies du Pacifique, la Polynésie française se situe également très mal en termes d'intégration de ses jeunes au marché du travail. Selon les chiffres du recensement de 2007, 34 % des moins de 25 ans étaient au chômage⁵. Seules les îles Salomon affichent un résultat moins performant.

⁵ Source : Pacific 2020, 2006, « Employment and labour markets » et RP 2007; ISPF

Enfin, les chômeurs polynésiens sont massivement des actifs peu diplômés, puisque 60 % d'entre eux en 2007 ne sont titulaires que d'un diplôme inférieur au BEPC. En revanche, l'acquisition d'un diplôme du supérieur reste globalement un moyen efficace de protection contre le chômage pour les jeunes polynésiens.

Mais ce résultat met aussi en exergue une caractéristique forte du marché du travail polynésien, et que l'on retrouve dans l'ensemble des pays du Pacifique, qui est l'inadéquation entre la demande de travail des entreprises, en recherche de travailleurs qualifiés, et l'offre de travail des actifs insuffisamment qualifiés.

2. LES ENJEUX

2.1 ENJEU N°1 : LE CHOIX DU MODELE DE DEVELOPPEMENT

Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs", Mme Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien, 1987

Le premier enjeu est celui du choix du modèle de développement. Quel développement voulons-nous pour la Polynésie pour les 20 ou 30 prochaines années ? A quelles conditions ?

Cette question est difficile pour une économie insulaire qui a peu de chance de compenser des handicaps de compétitivité et qui dispose d'une petite économie obligeant à faire des choix. Elle oblige à penser un développement qui dégage suffisamment de ressources pour financer les politiques publiques à destination des archipels, par définition très coûteuses.

Elle est aussi difficile car elle ne pose pas seulement la question de la croissance économique (et les sacrifices qu'on est prêt à consentir pour y parvenir), mais elle pose aussi des questions plus qualitatives liées à la qualité de la vie, à la redistribution de la richesse, à la qualité de l'éducation et de la santé que nous souhaitons proposer aux générations à venir ; et plus récemment à des questions relative au développement durable.

Cette question est aussi d'actualité. La poser il y a 10 ou 15 ans n'aurait certainement pas apporté les mêmes réponses qu'aujourd'hui. Face aux menaces de réchauffement de la planète, aux pollutions et leurs effets sur les être humains, le thème du développement durable apparaît comme une condition supplémentaire à prendre en compte pour répondre aux enjeux du développement. Il y a une prise de conscience mondiale relative aux modes de production et de consommation qui doivent respecter l'environnement humain ou naturel et permettre à tous les habitants de la Terre de satisfaire leurs besoins fondamentaux : se nourrir, se loger, se vêtir, s'instruire, travailler, vivre dans un environnement sain...

Dire cela ne suffit pas et dresser une stratégie pour atteindre ces objectifs nécessite au préalable de poser la question suivante : **quel développement voulons-nous pour la Polynésie pour les 20 ou 30 prochaines années ?**

A ce titre, 3 principaux enjeux peuvent être débattus.

2.1.1 Une société ouverte versus une société fermée ?

Voulons-nous un développement fondé sur une économie ouverte ou une économie qui survit grâce à ses barrières douanières protectionnistes ? Ces deux tentations ne sont pas neutres, impliquent des conséquences.

- Plus une économie est petite, plus elle doit se spécialiser pour obtenir des économies d'échelle. Cette spécialisation ne peut être obtenue que sur un petit nombre de produits d'exportation dont la production à grande échelle est destinée au marché mondial, pour importer ce qui est destiné au marché intérieur. C'est le cas de petites économies comme la Suisse (médicaments, montres, chocolats, finance), le Luxembourg (acier et services financiers), Monaco (cosmétiques et services financiers), Singapour (disques durs).
- Du fait que les économies d'échelle sont insuffisantes, de nombreux secteurs industriels ne sont pas représentés dans les petites économies (automobile, chimie lourde, métallurgie, etc.). Exceptés les services, seuls quelques secteurs où l'échelle optimale de production est modeste, échappent à cette contrainte : agroalimentaire, transformation plastique, petite construction navale, tourisme, etc.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

A contrario, la tentation du protectionnisme est toujours présente dans les économies insulaires.

- En effet, en Polynésie française et comme dans des économies de taille similaire, il a été constaté que plus le revenu par tête augmente, plus l'offre locale a du mal à satisfaire la diversité demandée par les consommateurs. La production locale perd du terrain face à l'importation ; les producteurs locaux voient leur part se réduire dans les linéaires des grands magasins.
- D'où la tentation protectionniste : le producteur local justifie sa demande de protection pour pénaliser fortement les importations.
- Autre problème classique : les économies les plus éloignées des grands marchés sont souvent les moins ouvertes. Le coût de transport additionnel imposé par la distance diminue en effet les gains de l'échange. Ce n'est pas l'insularité qui handicape l'échange, c'est l'éloignement.

Le premier enjeu relatif au type de développement souhaité est donc celui-là : souhaitons-nous une économie ouverte, mais qui impose une spécialisation économique dans le cadre de la mondialisation (tout en permettant le développement de secteurs locaux dont la taille n'est pas le principal handicap), ou une économie fermée, tournée vers le protectionnisme ?

2.1.2 Les conditions d'un développement durable ?

Le second enjeu est celui du développement durable. **Il a trait à la question posée en introduction : quel développement qui ne compromette pas la capacité des générations futures ?** Quelle que soit la voie choisie (société ouverte contre fermée), le développement choisi devrait :

- Avoir un impact minimal sur l'environnement. Pour les petites économies insulaires, la question environnementale est cruciale car elle peut obérer toute croissance économique selon les spécialisations choisies. Une mauvaise publicité environnementale peut diminuer les fréquentations touristiques.

Le choix des infrastructures de transport devrait aussi tenir compte de la question environnementale.

Faut-il construire plus de routes en zone urbaine, ou développer un moyen de transport adapté produisant le moins de nuisances possible ?

- Dans des économies comme la Polynésie française, où le coût du transport constitue en soit déjà un obstacle aux échanges, les initiatives publiques (par exemple dans une politique de relance) devraient contribuer à réduire les coûts en ce qui concerne les facteurs structurels.

Par exemple, si on considère habituellement que le fret maritime est moins coûteux que le fret terrestre ou aérien, cela n'est vrai que si la Polynésie française dispose des infrastructures portuaires adéquates ou si elle peut minimiser les ruptures de charges (pour les archipels). Comme la Polynésie est éloignée des grandes lignes maritimes, on peut aussi s'attendre à des ententes entre les transporteurs susceptibles d'augmenter le coût du transport.

- Enfin, la question « quel développement durable veut-on ? » doit aussi permettre de répondre à la question : quels effets redistributifs horizontaux (entre les plus bas salaires et les plus hauts) et verticaux (pour les générations à venir) souhaite-t-on au sein de la population ? Par exemple, multiplier les espaces protégés constitue-t-il un frein ou un avantage au développement industriel ou commercial ? D'une part, le choix du développement de certains secteurs économiques s'accommode très bien de celui d'espaces protégés. Mieux, il peut parfois en bénéficier.

Aussi le second enjeu devient le suivant : quel modèle de développement qui soit à la fois respectueux de l'environnement, permette de diminuer les coûts de structures liés à notre situation géographique (éloignée et isolée) et qui ait les effets redistributifs souhaités ?

2.1.3 Faut-il un développement en association avec une grande puissance politique ?

Cette question est essentielle et s'agissant d'Etats généraux sans tabou, elle doit être abordée sous un angle économique.

Pour tout le Pacifique y compris anglophone, des études très générales ont montré que les échanges étaient multipliés par deux si les partenaires avaient la même langue, par trois s'ils appartenaient à la même union monétaire, et par neuf, s'ils avaient un lien colonial historique.

S'agissant d'échanges économiques, il convient de se demander avec qui la Polynésie française souhaite développer ses échanges, dans quelle union monétaire entend-t-elle se situer (le dollar US, l'euro, un panier de monnaie, une monnaie indépendante) ?

Si de nombreux facteurs (ci-dessus), sans oublier les transferts financiers, renforcent indéniablement la proximité politique, économique et culturelle de la Polynésie française avec la France et favorisent les échanges de biens et services, il convient également de noter que ces relations étroites stimulent davantage les importations que les exportations.

De même, sachant que les principaux marchés d'échange naturels de la Polynésie française se situent avec les Etats-Unis, le Japon et la Chine, et dans une moindre mesure la Nouvelle-Zélande, l'Australie, voire l'Amérique latine, la question se pose donc du développement d'autres types d'association politique, économique, avec d'autres pays de la région pacifique.

L'enjeu soulevé est donc celui de savoir si le développement économique souhaité pour la Polynésie doit se faire dans le cadre d'une association politique plus vaste, laquelle et à quelles conditions ?

2.2 ENJEU N°2 : LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

La Polynésie connaît une grave panne de croissance, due pour une part à la crise économique mondiale, de nature conjoncturelle, et pour une autre part à des facteurs internes plus durables et structurels. Cette grave crise a un effet direct sur l'emploi.

Une estimation approximative conduit à considérer qu'il faudrait créer environ 2 500 emplois par an pour absorber les nouveaux venus sur le marché du travail, en gardant constant le nombre de chômeurs, du moins pour les années à venir pour lesquelles les effets du vieillissement démographique ne se font pas encore sentir, et en considérant la population en âge de travailler jusqu'à 64 ans. Mécaniquement, le taux de chômage baisserait, mais faiblement.

Assurer un réel dynamisme de l'économie polynésienne (et une résorption de la cohorte actuelle des chômeurs) nécessiterait de créer environ 3 000 emplois par an pour les quelques années à venir, puis moins à moyen terme.

Ainsi, 4 principaux enjeux se dessinent.

2.2.1 Coût du travail et compétitivité

En Polynésie française, le niveau du SMIG a augmenté de près de la moitié depuis 2003, soit une augmentation très supérieure à celle de l'inflation.

Cette forte augmentation conduit à penser que le niveau du SMIG est d'ores et déjà de nature à évincer du marché du travail les travailleurs les moins productifs, c'est-à-dire les moins diplômés et les plus jeunes (en raison du manque d'expérience professionnelle). Ce constat est corroboré par l'étude des statistiques du chômage (voir première partie).

Contrer cette situation est coûteux. Cela requiert de recourir par exemple aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui représentent un coût important pour la puissance publique (ce qui, à autres dépenses publiques constantes, impose un recours à la fiscalité, solution incompatible avec toute tentative de relance de l'économie polynésienne).

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Le mécanisme du DARSE relevait de ce processus, de même que l'IME récemment mis en place.

Les hausses successives du SMIG posent une autre difficulté peut-être plus perniciose : c'est celle du « rattrapage » des salariés dont les rémunérations sont situées au-dessus de celles du SMIG.

Branche	Qualification	Janvier 2004	Janvier 2008
Industrie	Ouvrier 1ère catégorie	116 416	140 000
	Employé 1er échelon	119 512	140 000
	Différence	2,66%	0,00%
Bâtiment	Manœuvre	115 520	140 000
	OS 1	120 464	141 000
	Différence	4,28%	0,71%
Commerce	Employé 1ère catégorie	109 668	140 000
	Agent de maîtrise 1ère catégorie	145 316	154 900
	Différence	32,51%	10,64%
Hôtellerie	1ère catégorie	118 395	140 000
	10ème catégorie	150 979	164 314
	Différence	27,52%	17,37%
Banque	Employé 1ère catégorie	105 925	140 000
	Gradé	150 060	153 650
	Différence	41,67%	9,75%

Source : calculs effectués à partir du rapport IEOM 2008

La réduction des écarts salariaux :

- Elle est plus égalitariste, mais elle n'incite pas à acquérir les compétences nécessaires à des postes plus élevés dans la hiérarchie de l'organisation ;
- Elle favorise le secteur public au détriment du secteur privé (alors que l'attraction du secteur public constitue déjà en Polynésie un problème important).

Le coût du travail, en Polynésie française, a certainement déjà atteint un niveau qui est préjudiciable à l'emploi. Il faut donc à l'avenir s'abstenir de toute surenchère, notamment politique.

Il faudrait également étudier avec soin les réformes qui pourraient être apportées quant à son mode de fixation et/ou de revalorisation.

Le premier enjeu qui se dessine a donc trait à la question suivante : le coût du travail étant élevé en Polynésie, comment réduire les autres coûts qui pèsent sur les facteurs de production de l'entreprise ?

2.2.2 La protection de l'emploi local constitue-t-elle un levier pour la croissance ?

On distingue au sein de la notion de protection de l'emploi deux vecteurs d'action politique très différents. Le premier regroupe les outils classiques de protection des salariés, c'est-à-dire l'ensemble de l'arsenal législatif visant à protéger les salariés (la « législation de protection de l'emploi » ou LPE, dont par exemple la réglementation sur les licenciements).

Le second a trait aux dispositifs de protection de l'emploi local, bien connus en Polynésie française et récemment renforcés par deux lois du Pays.

En quoi l'ensemble de ces dispositions constitue-t-il un frein ou un accélérateur à la mobilité du travail, tant sur les marchés internes que dans le cas des relations avec les marchés étrangers ?

Il convient tout d'abord de noter que l'on observe une corrélation négative forte entre le taux d'emploi et la rigueur de la LPE, comme cela a été souligné par l'OCDE (cf. Cahuc et Zylberberg, 2004 ou Blanchard et Tirole, 2003). La France, dont la réglementation est forte au regard des autres pays, connaît ainsi un taux d'emploi défavorable. De ce point de vue, les liens qui unissent le droit polynésien et le droit métropolitain conduisent la Polynésie française à « importer » les rigidités du système de la métropole, particulièrement en matière de contrats d'embauche différenciés et d'encadrement des licenciements.



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Le fondement de cette protection est la perception que les travailleurs étrangers occupent des emplois qui seraient disponibles sinon pour les travailleurs locaux, ce qui constitue une erreur manifeste. (cf. Holden, Bale et Holden, "Swimming against the tide?" : An assessment of the private sector in the Pacific, Asian Development Bank, Manila, 2004, p. 163).

Cela peut bien sûr s'avérer vrai pour certains emplois particuliers et à un moment précis du temps, mais ne saurait être généralisable.

Au contraire, comme le rappelle le document Pacific 2020 (2006, Employment and labour markets), l'apport de travailleurs étrangers génère en général de l'emploi local, et particulièrement si ces travailleurs étrangers sont qualifiés.

Or, en Polynésie française, c'est bien le cas. Les travailleurs qui ne sont pas nés en Polynésie et qui y exercent une activité ont un profil de qualification supérieur à celui des travailleurs nés en Polynésie, comme le montrent les chiffres de l'ISPF du recensement de 2007.

Une étude effectuée en Papouasie-Nouvelle Guinée montre par exemple que le renoncement à un travailleur expatrié hautement qualifié entraîne la destruction de 11 emplois locaux (Duncan et Lawson, Cost structures in Papua New Guinea, Discussion Paper No. 69, Institute of National Affairs, Port Moresby, 1997)

La Papouasie-Nouvelle Guinée a d'ailleurs assoupli sa réglementation en matière d'accès des étrangers à l'emploi (Pacific 2020, 2006, Employment and labour markets).

En réalité, le mécanisme est relativement simple à comprendre : plus les marchés du travail sont ouverts, plus les employeurs locaux ont un accès facilité aux meilleurs employés, ce qui accroît la productivité et diminue le coût du travail, et ainsi, au-delà, le coût de la vie.

L'idée de base qui sous-tend la croyance de l'éviction des travailleurs locaux par les travailleurs expatriés est que le travail serait une quantité finie, qu'il conviendrait de se partager. Pourtant, l'ensemble des études disponibles montre que c'est une erreur.

Les politiques (dites malthusiennes) qui se sont appuyées sur cette idée ont connu des échecs, parfois retentissants, qu'il s'agisse de diminution de l'âge de la retraite, de limitation drastique de la durée légale du temps de travail, ou encore de politique d'immigration zéro.

Evidemment, à court terme, des chocs peuvent tout de même se produire, mais ils sont faibles. Angrist et Kugler (2002) montrent ainsi que si l'immigration augmente très vite (10 % de la population active), l'emploi des résidents peut diminuer un peu (de 0,2 à 0,7 %).

Cela dit, la baisse de l'emploi local reste modérée et la Polynésie ne peut pas connaître, du fait de sa petite taille et son isolement, un tel accroissement de sa population active par l'immigration.

Par ailleurs, les mauvais résultats observés sur l'emploi local (c'est-à-dire le fait que l'on se rapproche de 0,7 % de destructions d'emplois) dépendent de facteurs locaux

Le second enjeu a donc trait au fait de savoir quelles sont les bonnes incitations pour un fonctionnement optimal des marchés et de l'économie ?

que sont la forte protection de l'emploi et la forte régulation des marchés de produits (sur laquelle nous reviendrons).

2.2.3 La mobilité extérieure est-elle favorable à la croissance en Polynésie française ?

On aborde souvent, en Polynésie française, la question migratoire par les flux entrants. Mais il faut aussi considérer la mobilité vers l'extérieur. Loin de chercher à s'y opposer, ne faut-il pas au contraire l'encourager ?

Qu'il s'agisse des études, pour aller chercher des formations qualifiantes qui ne sont pas disponibles sur le territoire, mais aussi pour les actifs, qui peuvent trouver à l'extérieur des débouchés qui ne leur sont pas proposés ici.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

A cet égard, les exemples des marins de Kiribati, très compétitifs sur les marchés du travail internationaux, ou encore celui des infirmières des Philippines, sont éloquentes (Pacific 2020, 2006, Employment and labour markets).

Y a-t-il des avantages à exporter sa main d'œuvre ? Il ne faut pas sous-estimer les avantages que les petits pays du Pacifique peuvent retirer de l'exportation de leur main-d'œuvre qualifiée, du fait du reversement d'une partie des revenus qui s'ensuit en direction du pays d'origine.

Cet afflux de richesse peut par ailleurs permettre de constituer un capital de départ pour démarrer un micro-business dans le pays d'origine, et soutenir ainsi le développement du secteur informel. Tonga, Samoa ou encore Fidji sont des exemples de ces pratiques.

Selon le gouverneur de la Reserve Bank of Fiji, ces versements en provenance des Fidjiens expatriés représentaient 50 millions de dollars fidjiens en 1999 et étaient estimés pour 2004 à 300 millions (Narube, « Fiji's economy: performances and prospects », Address to the Fiji-Australia Business Forum, Nadi, Fiji, 17 October, 2005).

Le troisième enjeu a donc trait avec la question suivante : faut-il inciter l'exportation de main d'œuvre polynésienne pour soutenir la croissance économique en Polynésie ?

2.2.4 L'indemnisation du chômage en Polynésie est-elle un facteur favorable à la croissance ?

Les importants problèmes d'emploi rencontrés par la Polynésie française mettent un certain nombre de foyers polynésiens en grande précarité. Or la société polynésienne ne fournit aux personnes concernées qu'une aide sociale assez faible au regard de ce qui se pratique dans d'autres pays. De même, le chômage n'y est pas indemnisé.

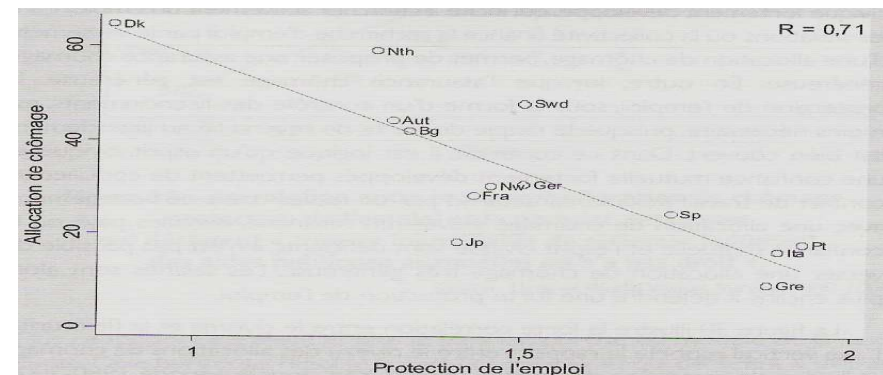
Evidemment, on sait que le montant et la durée des allocations chômage influencent le niveau de l'emploi (notion de « trappe à chômage »).

L'absence d'allocations chômage évite de fait cet écueil intrinsèque à l'indemnisation. Pour autant, elle peut aussi être vecteur d'inefficacités :

- Mauvaise affectation des postes (appariement). Les individus non indemnisés sont incités à trouver rapidement un emploi et à le garder, même s'ils ne conviennent que faiblement aux exigences du poste (Acemoglu et Shimer, 2000, European Economic Review), ce qui a pour effet de diminuer la productivité du travail.
- Accroissement de l'attraction du secteur public en raison de la sécurité qu'il procure. Cela génère un manque potentiel de travailleurs qualifiés pour l'activité productive des entreprises du secteur privé.

Renforcement des demandes de protection de l'emploi, qu'il s'agisse de la LPE (peur du licenciement) ou de la protection de l'emploi local (tentative pour les travailleurs locaux d'accroître leur probabilité d'accéder à l'emploi, en dépit de fondements scientifiques raisonnables, comme cela a été expliqué plus haut). La conséquence est de durcir les inefficacités et les rigidités du marché du travail.

A l'inverse, des allocations suffisamment élevées peuvent dynamiser l'économie en favorisant l'appariement : les salariés osent plus facilement quitter un emploi insatisfaisant et l'employeur peut en contrepartie licencier plus simplement (du fait que la demande de protection de l'emploi s'en trouve réduite). Le modèle danois, de « flexicurité » est basé sur de telles incitations, avec le succès qu'on lui connaît. Le schéma suivant (Algan et Cahuc, 2007) illustre ce point :



La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

On voit que le Danemark, situé tout à fait en haut à gauche du graphique, cumule un fort niveau d'allocations chômage et une protection de l'emploi faible, avec des résultats en terme de taux de chômage satisfaisants.

A l'opposé, on trouve la Grèce, qui affiche de piètres résultats des statistiques du chômage, en cumulant une importante protection de l'emploi et un faible niveau d'allocations. La corrélation négative forte entre les deux variables apparaît très clairement.

Le cas de la Polynésie française s'inscrit dans la situation où le « chômage de confort » n'existe pas mais où plane par ailleurs la menace d'importants risques sociaux liés à la pauvreté.

Les effets potentiels sur l'emploi résident donc dans un appariement de mauvaise qualité, un secteur public trop attractif (là où l'indexation des salaires est déjà un motif d'attrait), et une protection de l'emploi très forte qui crée des rigidités dommageables sur le marché du travail.

Les conséquences sont alors de supporter une trop faible flexibilité et une baisse de la productivité du travail.

Cela dit, l'introduction d'allocations chômage en Polynésie française reste à étudier sereinement et avec circonspection.

D'abord, il est indispensable de veiller à l'adaptation des contraintes du retour vers l'emploi et du niveau de l'allocation (il faut se garder de tout modèle qui n'incite pas à la recherche active d'un emploi).

Ensuite, il ne faut pas occulter qu'il s'agit là d'un coût important pour les finances publiques, qui relancerait alors le débat de l'augmentation de la fiscalité et qui présenterait des freins importants à la tentative de relance de l'économie.

Le quatrième enjeu à discuter a donc trait au fait de savoir dans quelle mesure une protection des salariés via une indemnité de chômage serait favorable ou non au marché du travail et à la croissance ?

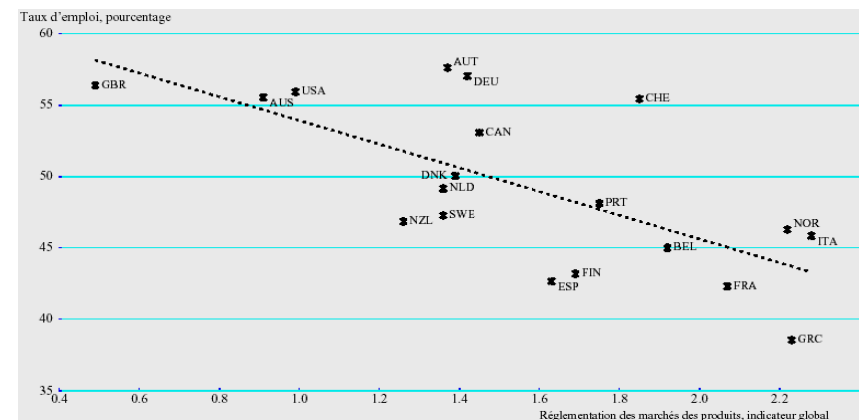
2.2.5 Les réglementations en Polynésie favorisent-elles l'emploi et la croissance ?

En Polynésie française, les réglementations sont assez largement utilisées sur les marchés de biens et services :

- Pour éviter les abus des monopoles (prix encadrés) ;
- Pour effectuer une redistribution de la richesse (PPN) ;
- Pour protéger les entreprises locales (TDL).

Pourtant, les performances en termes d'emploi sont inversement liées à la réglementation des marchés.

Sur le graphique suivant, tiré des travaux de l'OCDE, on voit que les pays qui affichent de bonnes performances pour le taux d'emploi sont ceux qui réglementent faiblement leurs marchés (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Australie). En revanche, les pays qui réglementent fortement les marchés connaissent des taux d'emploi médiocres (Grèce, Italie, France).



La question qui se pose est de savoir quel doit être le bon équilibre de l'interventionnisme public sur le marché du travail. Doit-il se limiter à un rôle de régulateur quand les marchés sont inefficients ?

La Polynésie française face au choc de la crise économique

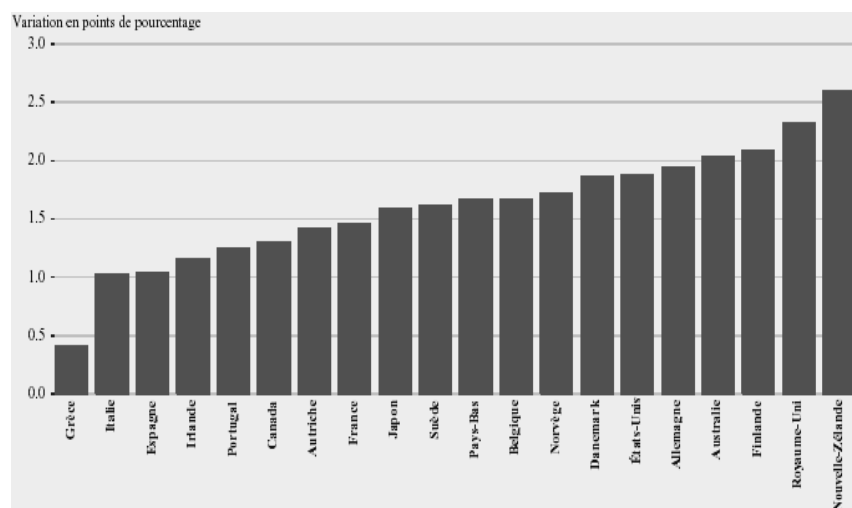
Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Si l'on connaît les effets généraux de la concurrence sur le niveau des prix au consommateur, il faut aussi souligner que la concurrence développe l'emploi.

On trouve des exemples pour les secteurs ayant connus des processus de libéralisation : gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien de passagers, chemin de fer et fret routier.

Les changements opérés peuvent être de natures distinctes : baisse des barrières à l'entrée, limitation/suppression de l'actionnariat public, action sur les structures de marché, sur l'intégration verticale ou suppression du contrôle des prix.

Le graphique suivant montre les effets de la libéralisation des secteurs précédemment cités sur le taux d'emploi, en pourcentage d'augmentation (Nicoletti et Scarpetta, 2001).



On voit que les pays dont les gains ont été les plus importants sont ceux qui ont pratiqué des politiques de libéralisation plus importantes.

On peut également noter que celui dont les gains sont les plus importants est un pays océanien : la Nouvelle-Zélande.

En Polynésie française, on trouve une puissance publique omniprésente (monopoles, SEM, barrières aux échanges, prix et marges encadrés) et on observe, en adéquation avec ce qui vient d'être présenté, des conséquences de hausse sur les prix, le SMIG, les coûts et la demande de protection des entreprises, et donc de baisse de l'emploi.

Pour casser cette spirale, il conviendrait de réfléchir aux axes de travail suivants :

- Introduire la concurrence quand cela est possible en diminuant l'actionnariat public et en facilitant l'implantation de concurrents, locaux ou importés ;
- Réglementer efficacement les prix des monopoles ;
- Procéder à une redistribution directe des richesses et non indirecte en agissant sur les prix, notamment par la fiscalité, qui a pour effet de distordre les équilibres de marché et s'éloigner de l'optimum social ;
- Soutenir ces mesures par la mise en place d'un droit de la concurrence, assis sur une autorité forte et indépendante.

Les difficultés de l'emploi en Polynésie française ont récemment conduit les autorités à mettre en place deux vecteurs d'aide à l'embauche et au maintien de l'emploi : IME et CRE.

Mais il ne s'agit là que de mesures d'accompagnement sans effet sur les structures et les institutions qui obèrent la capacité du marché du travail local à accueillir les jeunes à la sortie de leur formation.

Or ne convient-il pas, si l'on veut donner au marché du travail les conditions favorables d'une reprise, de modifier en profondeur les institutions pour en limiter les freins actuellement observés ?

La limitation des réglementations en vigueur en Polynésie permettrait notamment de libérer l'esprit d'entreprise et favoriserait le dynamisme des marchés, à condition toutefois d'assurer le respect d'une libre concurrence sur les marchés en question.



La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Il serait à cet égard nécessaire de se doter de lois adaptées. Les lois antitrust comprennent deux vecteurs d'action : le contrôle des structures de marché (contrôle des concentrations, qui soumet à autorisation préalable les regroupements d'entreprises) et le contrôle des comportements des acteurs (lutte contre les ententes et contre les abus de position dominante).

L'objectif est de limiter la création ou l'exercice d'un pouvoir de marché. Par pouvoir de marché, on entend la possibilité de tarifier sensiblement ou durablement au-delà de son coût marginal.

Plus une entreprise dispose d'un pouvoir de marché important, plus elle est capable de pratiquer un prix élevé et plus les consommateurs sont captifs de cette entreprise.

Il en résulte, pour les consommateurs, une perte importante de leur pouvoir d'achat (extraction du surplus des consommateurs par le producteur détenteur du pouvoir de marché).

Tout droit de la concurrence doit impérativement, s'il veut véritablement être efficace, respecter ces 3 piliers :

- Contrôle des concentrations : avec une interdiction ex-ante plutôt qu'ex-post, la première étant toujours plus simple à réaliser ;
- Interdiction des ententes : surtout horizontales (cartels, collusions), mais potentiellement verticales ;
- Condamnation des abus de position dominante : tentatives de monopolisation (prédation).

La Polynésie, pour se doter d'un tel droit, peut s'appuyer sur les textes existants au plan métropolitain ou européen.

Il est préférable d'adopter des textes simples (applicabilité, éviction des contournements ou effets pervers) et généraux (éviter la tentation réglementaire : aspects sectoriels, lobbying, protection des uns contre les autres).

Pour que le droit soit efficace, il est indispensable de se doter d'une autorité spécifique qui soit indépendante du pouvoir politique et des lobbies, et qui soit forte (importants pouvoirs de sanction).

Ses moyens humains et financiers doivent être adaptés (capacité à détecter les infractions) et elle doit être constituée de membres compétents. Il conviendra de s'interroger sur la juridiction susceptible de traiter les appels de ses décisions.

Plus généralement, il faut être attentif au contexte dans lequel s'exerce ce droit de la concurrence.

D'autres éléments connexes peuvent en effet nuire à l'efficacité globale du système.

On sait par exemple que, dans une économie de taille réduite, tous les marchés ne peuvent pas prétendre à une concurrence locale suffisante.

Le recours à une concurrence étrangère disciplinant les comportements des acteurs locaux est alors nécessaire (concurrence potentielle).

Il conviendrait de relâcher les mesures protectionnistes actuellement en vigueur pour autoriser cet effet vertueux.

De même, il faudrait veiller à ce que certaines distorsions fiscales ne viennent pas affaiblir l'efficacité du droit.

Enfin, les consommateurs devraient être soutenus (promotion des associations de défense des consommateurs) et une pédagogie s'avèrera nécessaire pour promouvoir une réelle culture de la concurrence dans le Pays.

Il convient de préciser que l'introduction d'un droit de la concurrence n'implique pas un laisser-faire sur les marchés. Au contraire :

- il fournit même un cadre strict pour les comportements stratégiques des opérateurs ;
- il promeut de plus les entreprises efficaces (Schumpeter), évite les rentes et procure une meilleure répartition du surplus entre producteurs et consommateurs ;
- il laisse par ailleurs la place à une certaine forme de réglementation (contrôle des monopoles naturels qui ne peuvent pas être concurrentiels, comme par exemple le secteur de la distribution d'électricité).



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Mais lorsque l'intervention publique est nécessaire, elle doit s'effectuer de la façon la plus ciblée possible, en évitant les interférences inutiles avec la sphère privée (distorsion des marchés).

Même si les lois antitrust sont au départ nées dans de grands pays, la petite taille ou l'insularité ne constituent pas des motifs de non adoption d'une telle législation. Les exemples de Malte, de la Jamaïque, de l'Islande ou d'autres pays des Caraïbes le prouvent.

Ces caractéristiques ne doivent pas non plus conduire à des textes moins généraux ou sectoriels, qui sont vecteurs d'effets pervers nombreux.

En revanche, cela peut justifier des différences dans l'application du droit, comme par exemple la tolérance de niveaux de concentration plus élevés, ou encore la promotion de l'efficacité (dans l'arbitrage entre efficacité et risque concurrentiel) et une relative souplesse de la notion d'abus de position dominante (notamment dans la définition des seuils de parts de marché).

Au-delà des effets sur la croissance et l'emploi qui ont déjà été évoqués, d'autres effets sont à attendre d'un développement de la concurrence :

- Développement des opérateurs sur les marchés : diversité des produits (locaux ou importés), choix possible des consommateurs, qualité de service (concurrence autre que sur le prix) ;
- Baisse des prix : les surprofits attirent les rivaux (diminution des barrières à l'entrée), les marges vont baisser ou devoir être justifiées (services complémentaires) ;
- Amélioration de la place du consommateur : moins captif, bien-être en hausse, pouvoir d'achat accru.

Le cinquième enjeu a donc trait à la question suivante : **dans quelle mesure convient-il de modifier profondément les institutions pour pérenniser l'emploi et la croissance ? En particulier, dans quelle mesure un droit de la concurrence permettrait-il de soutenir l'emploi et la croissance et de favoriser la baisse des prix et l'accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs polynésiens ?**

2.3 ENJEU N°3 : COHESION SOCIALE ET SOLIDARITE - REDUCTION DE LA PAUVRETE, REDISTRIBUTION DES RICHESSES ET ACCROISSEMENT DU POUVOIR D'ACHAT

2.3.1 Cohésion sociale et solidarité

La protection sociale polynésienne s'est développée et a été lentement étendue entre 1952 et 2008.

Elle a d'abord concerné le monde salarial avec l'application du code du travail outre-mer (1952). En 1956, la caisse de compensation des prestations familiales des EFO est créée.

Des prestations familiales (allocations prénatales et de maternité, familiales) seront désormais financées par les employeurs.

Progressivement, la protection sociale va se développer :

- 1957 : Création de la branche accidents du travail et maladies professionnelles
- 1961 : Création de l'aide aux vieux travailleurs salariés
- 1965 : Création de la médecine préventive du travail
- 1968 : Création de la branche retraite des salariés
- 1974 : Création de l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés et de la branche retraite en assurance volontaire pour les non salariés
- 1979 : Création du régime de protection sociale en milieu rural
- 1982 : Création de l'Office territorial de l'action sanitaire et sociale (OTASS), instauration du minimum vieillesse et prise en compte du monde du handicap
- 1991 : Nouveau code du travail et passage d'une gestion tripartite à une gestion paritaire du Conseil d'Administration de la CPS
- 1995 : Mise en place de la Protection sociale généralisée (PSG). Le taux de couverture de la population passe de 70 % en 1994 à 99 % en 2007.

En 2009, un nouveau bilan s'impose et de nouveaux enjeux se profilent.



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

De la mutualisation des risques sociaux pour les travailleurs, à la généralisation de la protection sociale et à l'élargissement de son financement à partir de 1995, une protection sociale généreuse a été mise en place au bénéfice de tous les Polynésiens.

Mais un tel niveau élevé de protection pose de nombreux défis et souligne aussi le manque de progrès dans certains domaines.

Ces enjeux peuvent être regroupés en trois principaux défis qu'avait clairement énoncés l'ancien directeur de la CPS, Monsieur Alexandre Léontieff.

Le premier défi est la pérennisation de notre PSG en optimisant l'utilisation des ressources de la collectivité, notamment par une politique de cotisations adaptée, tout en continuant à maintenir une qualité de soins et la nécessité de développer des actions de prévention pour faire face, tout particulièrement, à l'envolée des maladies chroniques.

L'autre défi repose sur les principes de solidarité : entre les générations où les cotisations des actifs financent les pensions de retraite, solidarité des biens portants envers les malades, solidarité à destination des familles les plus démunies, des personnes âgées et des handicapés.

Enfin, l'allongement de la durée de vie conduisant au vieillissement démographique, de nouvelles réformes seront à entreprendre. Elles impliquent une prise en charge adaptée et l'assistance sociale des personnes âgées, tout en garantissant les ressources de financement et en maîtrisant les coûts de gestion.

(...) En définitive, l'implication personnelle de chacun se doit être à la hauteur de l'importance des enjeux démographiques, sanitaires, sociaux et financiers de demain ».

Alexandre LEONTIEFF – « 50 ans de la C.P.S. »

A ces enjeux dans la protection s'en rajoutent d'autres relatifs **au financement de cette protection sociale**.

Il faut souligner la place prépondérante des cotisations dans le financement de la PSG. En effet, depuis la mise en œuvre de la PSG en 1995, **le financement des prestations** servies repose essentiellement sur **les cotisations sociales**.

Sur la période de 1995 à 2007, **le poids des prélèvements sociaux est passé de 61,7 % à près de 70 %**, alors que la tendance générale des pays européens et notamment de la France est de diminuer les ressources issues principalement des cotisations sociales en les compensant par des ressources provenant des impôts et taxes qui sont affectés explicitement au financement de la protection sociale. Précisons que la contribution sociale généralisée (CSG) représente près de 18 % des ressources de la Sécurité sociale (situation 2006).

Une question qui se pose a notamment trait à **l'accroissement important des cotisations sociales qui pourrait être préjudiciable à la création d'emplois**, car il pèse sur les charges sociales des employeurs et donc sur la croissance économique.

De nouvelles modalités de financement appropriées pourraient être à rechercher dans le cadre des réformes à entreprendre pour la PSG 2

2.3.2 Réduction de la pauvreté, redistribution des richesses et accroissement du pouvoir d'achat

Dans une société polynésienne qui a connu de nombreuses et brutales mutations économiques, sociales et culturelles, une croissance économique rapide n'est pas nécessairement synonyme de développement pour tous.



La Polynésie française face au choc de la crise économique Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

La pauvreté a en effet fait son apparition en Polynésie française, des inégalités entre les plus bas et les plus hauts revenus peuvent mettre en danger la cohésion sociale.

La réduction de la pauvreté

Les données les plus récentes connues sur la pauvreté en Polynésie proviennent d'une étude réalisée par l'ISPF en 2005.

En Polynésie française, le seuil de pauvreté relative a été établi à 51 470 F CFP par mois et par unité de consommation.

Ainsi, 18,6 % de la population et donc 10 660 ménages peuvent être considérés comme pauvres.

Près d'un tiers de ces ménages se situant en-dessous du seuil de pauvreté résident dans la zone urbaine de Tahiti.

L'enquête a également permis d'établir un seuil de pauvreté monétaire relatif par archipel qui fait apparaître des différences notables sur la répartition des revenus.

Ainsi, l'inégalité des revenus est très faible dans les archipels éloignés et au contraire importante aux Iles du Vent.

En outre, l'étude de la relation entre le type de ménage et la pauvreté permet de constater que l'incidence de la pauvreté (proportion de ménages pauvres) est plus importante dans les ménages isolés.

Si de façon générale, la Polynésie française n'est pas plus touchée par la pauvreté monétaire que l'ensemble des pays développés, les améliorations des conditions de vie des ménages et une diminution des inégalités constituent un enjeu majeur pour le développement économique et social de la Polynésie.

Les mesures développées pour soutenir l'emploi doivent s'inscrire aussi dans la volonté de diminuer la pauvreté.

A partir de l'enquête de l'ISPF, d'autres critères plus qualitatifs ont été pris en compte comme l'accès au logement, au travail ou à la santé. Par exemple, 35 % des plus de 14 ans sont sans diplôme.

Enjeu : A quelles mesures d'accompagnement et quelles politiques de formation professionnelle peut-on recourir pour mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté ?

Cette approche monétaire doit être complétée par une vision plus qualitative qui prend en compte ce qui a de la valeur pour l'être humain, à l'image de ce qu'a développé l'économiste Amartya Sen dans les années 1980.

Diverses associations ont rappelé qu'elles partageaient cette vision lors de l'organisation de ces Etats généraux.

La notion de bien-être est alors fonction des biens matériels détenus par chaque individu mais aussi de leur liberté de choix et d'action, de leur niveau de santé physique, de leur sécurité...

En outre, il est important de suivre l'évolution de la pauvreté surtout dans un contexte de crise économique. On comptabilisait par exemple à fin juin 2009 :

- 56 526 ressortissants au régime de la solidarité de la Polynésie française ;
- Ces personnes représentent plus de 20 % des personnes couvertes par la PSG et cette population a augmenté de 18 % depuis la création de la PSG.
- Parmi cette population, 50 % a moins de 29 ans.

Ces brefs chiffres posent trois principaux enjeux :

- L'importance grandissante de cette composante de la population au sein de la population polynésienne ;
- L'accès des plus jeunes au monde du travail ;
- Le problème de la formation de cette population pour intégrer durablement le monde du travail.

Enjeu : Quelles mesures spécifiques peut-on mettre en place pour favoriser l'accès des jeunes sans qualification au monde du travail ?

La redistribution des richesses

Une mesure possible des inégalités de revenu consiste à se demander combien du revenu salarial total obtiennent les 10 % les plus pauvres, les 20% les plus pauvres, etc.

Celle-ci fait apparaître que, en 2005, les 10 % des Polynésiens salariés les moins riches obtenaient 2,5 % des revenus salariaux.

Les 50 % les moins riches en obtenaient 26 %; autrement dit, les 50 % des Polynésiens les plus riches en percevaient 74 %. Enfin, les 10% les plus riches obtenaient 26 % des revenus totaux, soit 10 fois plus que les 10 % les plus pauvres.

Ces chiffres, qui seront détaillés plus en avant dans le texte, font apparaître que sur la base des revenus salariés, la distribution des richesses n'est pas plus inégalitaire en Polynésie française qu'elle ne l'est en France.

D'autres sociétés, comme les Etats-Unis d'Amérique, apparaissent bien plus inégalitaires.

En revanche, comme il a été évoqué plus haut, les principales lignes de fracture susceptibles de générer des inégalités sociales et économiques se situent bien entre :

- ceux qui ont un travail salarié et les autres non salariés dont on ne connaît pas bien la population ;
- ceux qui disposent d'un travail salarié durable et ceux qui ne disposent que d'emplois précaires ;
- ou encore, ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas.

Les facteurs qui concourent à développer les inégalités peuvent également être pris en compte :

- le phénomène du surendettement en Polynésie française ;
- la pression fiscale inégalitaire entre les différentes couches de population et notamment le fait que les impôts indirects frappent indistinctement toutes les couches de population et tous les revenus.

Enjeu : Quel dispositif fiscal demain pour une meilleure répartition des richesses ?

2.4 ENJEU N°4 : REDEFINITION DE L'INTERVENTIONISME DU SECTEUR PUBLIC DANS L'ECONOMIE

Aujourd'hui, la Polynésie française occupe, avec ses établissements publics, par ses Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ou autres sociétés commerciales, une place majeure dans l'économie locale : 10 % du PIB pour 60 milliards de chiffres d'affaires.

2.4.1 Un empiètement réel sur le secteur concurrentiel

Les plus grandes SEM ont été créées dans des secteurs habituellement réservés à l'initiative privée.

Aucune grande SEM délégataire de services publics n'a été créée, alors que les besoins existent dans des secteurs où de grandes infrastructures sont à réaliser (eau, assainissement, déchets).

Les rares expériences conduites dans ces domaines ont été des échecs ou sont restées à une échelle très limitée alors qu'elles auraient pu intéresser l'ensemble du territoire.

La Polynésie française n'est pas parvenue à créer une grande SEM d'aménagement. Celles qui ont été instituées dans ce secteur n'ont pas été chargées de grands projets d'aménagement et ont donc dû diversifier leur activité, au risque de se banaliser et d'entrer en concurrence avec le secteur privé.

En effet, la collectivité d'outre-mer n'a aucune obligation d'intervenir dans des secteurs comme la fabrication d'huiles, la téléphonie mobile, l'internet, le multimédia, l'informatique, le transport aérien, la promotion et la gestion immobilières, l'immobilier d'entreprise, les activités touristiques.

Son intervention dans ces secteurs peut même être jugée illégale dès lors qu'ils ne sont pas marqués par une carence patente de l'initiative privée.

Or, dans de nombreux cas, la diversification d'activité des entreprises publiques se traduit par une présence de plus en plus marquée dans le domaine concurrentiel, introduisant des distorsions dans la concurrence avec des entreprises privées ne bénéficiant pas des aides apportées par la collectivité publique aux entreprises dont elle est actionnaire (secteur des télécommunications notamment).

Dans d'autres cas, la présence d'opérateurs du secteur public contribue à maintenir des situations de monopole de fait, au détriment d'une ouverture à la concurrence de vastes secteurs d'activité.

Cela renvoie à la discussion menée plus haut sur la déréglementation et l'ouverture à la concurrence, avec l'adoption corollaire d'un droit de la concurrence et la création d'une autorité de contrôle idoine.

L'enjeu qui se dessine a trait avec la question suivante : **L'interventionnisme de la puissance publique polynésienne doit-il continuer dans les secteurs où l'initiative privée n'est pas absente ?**

2.4.2 Un secteur protégé et peu performant

Les SEM et entreprises assimilées constituent d'une manière générale un secteur très protégé par la collectivité territoriale et ses établissements publics.

Ce secteur se caractérise aussi par une faible performance, même si certains exemples se démarquent de ce travers et si son apport en matière de création d'emplois n'est pas contestable.

Mais l'on peut se poser la question du nombre d'emplois qui auraient pu être créés si l'activité de ces secteurs avait effectivement été réalisée par des entreprises privées ?

De nombreuses sociétés du secteur public sont fortement déficitaires et n'atteignent pas les objectifs qui leur ont été assignés.

Ces faibles performances peuvent selon les cas être expliquées par le caractère peu rentable de leur secteur d'activité, par l'existence d'organismes publics concurrents qui entraînent une déperdition de moyens, ou d'une manière plus générale par une mauvaise gestion.

Des situations de sureffectifs perdurent et semblent être tolérées par la collectivité d'outre-mer qui finance les pertes des sociétés les plus déficitaires. Par exemple, une SEM ainsi qu'un établissement public s'occupent d'aménagement (EGT et SAGEP) ; un établissement public ainsi qu'une SEM sont chargés de l'habitat social (OPH et FDA), etc.

Enjeu : **La Polynésie française peut-elle se permettre de ne pas repenser sa politique économique et sociale interventionniste ?**

2.4.3 Des aides dérogatoires sont apportées par la Polynésie française à son secteur parapublic

Les entreprises à capitaux majoritairement publics bénéficient d'aides ou de soutiens financés par l'impôt, qui contribuent à fausser le jeu de la concurrence

De nombreuses sociétés d'économie mixte, dont l'exploitation est déficitaire, requièrent le versement systématique de subventions, peu conformes aux principes de gestion des entreprises commerciales, ou nécessitent périodiquement la reconstitution de leur capital, du fait de l'importance des pertes cumulées.

Dans certains cas, les partenaires privés sont protégés des risques de gestion par des pactes d'actionnaires qui laissent à la seule collectivité d'outre-mer le soin de financer les échecs de la société (Air Tahiti Nui). Il en résulte une charge pour l'ensemble des contribuables, en particulier des entreprises du secteur privé dont l'activité est parfois entravée ou concurrencée par l'intervention de ces sociétés parapubliques peu performantes.

Enjeu : **La Polynésie peut-elle continuer à soutenir de manière dérogatoire des sociétés parapubliques peu performantes ?**

2.4.4 Des économies doivent être recherchées pour permettre une meilleure efficacité et un meilleur contrôle de ce secteur parapublic dont le champ d'action doit être recentré

Des regroupements sont sans doute envisageables pour donner aux entités du secteur public et parapublic une meilleure performance à moindre coût. La suppression de certains doublons permettrait aux sociétés qui subsisteraient de réaliser des économies d'échelle tout en bénéficiant d'une dynamique nouvelle.

Par ailleurs, la question doit être posée de l'identification des secteurs d'activités dans lesquels la présence de sociétés à capitaux publics est indispensable.

Y a-t-il véritablement carence de l'initiative privée ? Est-ce bien au nom de l'intérêt général que la collectivité publique entre dans le capital de telle ou telle entreprise privée ?

Enjeu : Les sociétés existantes doivent-elles être maintenues quel qu'en soit le prix pour la collectivité ? Ne doivent-elles pas dans certains cas être privatisées ?

Enfin, pour celles qui doivent être maintenues, des règles de bonne gouvernance doivent être mises en place pour que ces secteurs deviennent plus efficaces :

- contrôle et encadrement des rémunérations, en particulier celles des dirigeants qui doivent être en rapport avec leur activité, leurs compétences et leurs performances ;
- meilleure prise en compte des réalités économiques, dans le cadre de plans stratégiques d'entreprise ;
- meilleure définition des obligations respectives des sociétés et de la collectivité publique, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens.

Enjeu : Quelles règles de bonne gouvernance doivent être instaurées pour les sociétés parapubliques soutenues par la collectivité ?

2.4.5 Le poids massif du secteur public dans l'économie polynésienne

Le rapport du CEROM montre que les ressources publiques en Polynésie française en 2003 représentent 71 % du PIB.

L'analyse de ces ressources montre une diminution de la part de l'Etat et une augmentation de la part des ressources fiscales entre 1989 et 2005, tendance qui ne s'est pas infléchi jusqu'à aujourd'hui.

2.4.6 Une pression fiscale en constante augmentation...

Entre 1995 et 2006, la pression fiscale s'est fortement accentuée sur les ménages (directement ou indirectement) en Polynésie puisque l'impôt moyen par habitant (non corrigé des prix) a augmenté de 4,6 % par an alors que la croissance du PIB est de 3,6 %.

Autrement dit, la pression fiscale a augmenté plus vite que la croissance du PIB en Polynésie. Rapporté par habitant, le poids de la fiscalité est ainsi passé de 15 % à 20 %.

RESSOURCE (en millions de FCFP)	1995	2000	2006	Moyenne 1995/2006
Impôts des entreprises	51 128	53 386	58 542	1,2%
Impôts des ménages	3 815	25 022	48 811	26,1%
Somme des impôts	54 943	78 408	107 353	6,3%
Population moyenne	215,8	235,1	256,2	1,6%
Impôt moyen par habitants	254 604	333 509	419 020	4,6%
PIB (production brute marchande)	264 111	316 715	361 770	2,9%
PIB (PIB + Salaire public + TVA)	364 417	446 046	536 344	3,6%
PIB par habitant	1 222 571	1 344 840	1 409 532	1,3%
PIB par habitant	1 686 890	1 894 010	2 089 707	2,0%

Source : Comptes économiques

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Si on examine la fiscalité des entreprises, la pression fiscale est par exemple deux fois plus importante qu'en France métropolitaine.

Pression fiscale	1995-1997	2001-2003
Fiscalité sur la production (1)		
Pour toute les entreprises		
. Polynésie française	16,00%	11,00%
. France métropolitaine	5,00%	5,00%
Fiscalité sur le revenu (2)		
Pour toute les entreprises		
. Polynésie française	10,00%	15,00%
. France métropolitaine	17,00%	19,00%
Pour les SNF uniquement		
. Polynésie française	13,00%	24,00%
. France métropolitaine	17,00%	19,00%
Part des impôts directs et indirects dans la VA marchande		
. Polynésie française (toutes entreprises)	22,00%	18,00%
. France métropolitaine (SNF uniquement)	8,00%	9,00%

(1) Droits de douanes et taxes professionnels (patente) sur valeur

(2) Impôts directs (dont IS et IT) sur revenu disponible avant impôt

NB : les transferts aux administrations sont exclues des impôts directs

La fiscalité sur la production a diminué, passant de 16 % à 11 % sur la décennie. Les droits de douane ont partiellement et progressivement été remplacés par la TVA à partir de 1998.

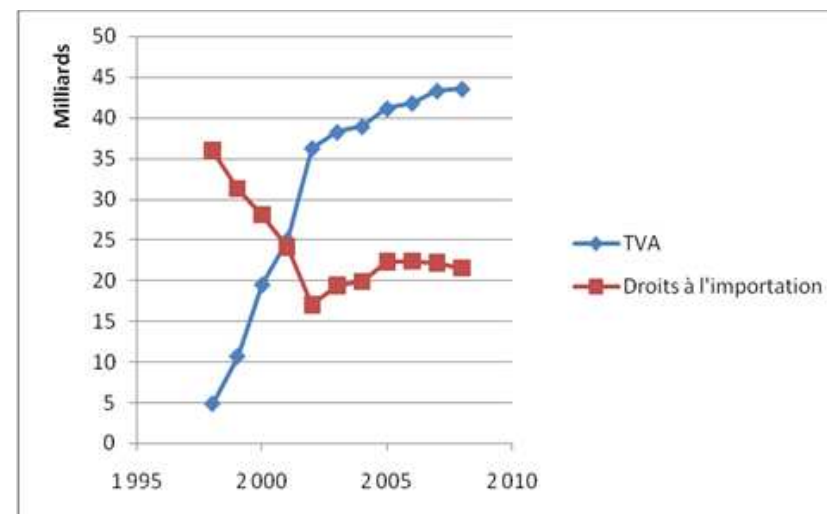
Mais cette substitution n'a pas pour autant eu pour conséquence une très forte diminution de la fiscalité indirecte pesant sur les entreprises du secteur marchand. Elle reste plus de deux fois plus importante qu'en métropole (11 % contre 5 %).

C'est la fiscalité grevant le revenu des entreprises qui a le plus augmenté. La part de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les transactions dans le revenu disponible des entreprises (sociétés et entreprises individuelles confondues) avant impôts est passée de 10 à 15 % sur la période.

Ce sont les sociétés non financières qui ont fait l'objet d'une plus grande taxation sur le revenu : le taux de pression fiscale directe a en effet progressé de 13 % à 24 %, dépassant ainsi en une dizaine d'année le taux relativement stable de la France métropolitaine (19 %).

Globalement, le taux de pression fiscale sur les entreprises polynésiennes est le double de celui qui transparaît des comptes métropolitains. En moyenne sur les années 2001-2003, le taux global (impôts sur valeur ajoutée) était de 18 % en Polynésie française contre 9 % en France métropolitaine.

Evolution de la fiscalité indirecte de 1996 à 2008 (source : ISPF)



Enjeu : la diminution de l'interventionnisme des pouvoirs publics en Polynésie doit-il être le corollaire d'une diminution de la pression fiscale sur les entreprises et les ménages ?

2.4.7 ... amoindrie par un dispositif de défiscalisation qui a produit des résultats décevants

Parallèlement à l'augmentation croissante de la pression fiscale, la Polynésie a développé un système de défiscalisation destiné à soutenir l'investissement des entreprises.

Les crédits d'impôts relevant du mécanisme de défiscalisation sur les investissements (« Loi Flosse ») se sont élevés à environ 75 milliards de F CFP sur l'ensemble de la décennie.

Le secteur hôtelier a été le principal bénéficiaire des dispositifs de défiscalisation locale, souvent cumulés avec celui de la défiscalisation nationale

Sur la période 1996-2006, l'effort budgétaire consenti par le Pays à la défiscalisation dans le secteur hôtelier a été de 50 milliards de F CFP, soit en moyenne 4,5 milliards par an.

Selon une étude récente commanditée par l'Agence Française de Développement (AFD), la défiscalisation fait apparaître des résultats décevants car l'impact du dispositif de défiscalisation locale sur l'activité hôtelière semble faible.

En effet, si la réduction de 2/3 du coût du capital induite par la défiscalisation entraîne une baisse du coût moyen de long terme d'une nuitée allant jusqu'à 13 %, le nombre de nuitées induites par ce dispositif ne varie que de 5 %.

Ceci correspond à un nombre de nuitées supplémentaires allant de 42 371 à 101 600 F CFP, soit un chiffre d'affaires supplémentaire compris entre 1,7 milliard de F CFP (14 millions d'euros) et 4 milliards de F CFP (33 millions d'euros).

Cependant, cela ne signifie pas que la défiscalisation est un dispositif inefficace : la défiscalisation peut être un bon instrument de relance par la puissance publique. La question est alors de déterminer l'allocation optimale de la dépense publique.

Enjeu : Lorsqu'on met en parallèle le niveau élevé de la pression fiscale sur les entreprises, et les différents mécanismes de crédit d'impôt (défiscalisation) ou d'abattement fiscal, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable, pour augmenter la compétitivité des entreprises polynésiennes, de diminuer le taux réel des impôts des entreprises tout en supprimant les mécanismes de défiscalisation ?

3. LES CONTRAINTES

3.1 LA CROISSANCE ECONOMIQUE ET SES CONSEQUENCES ENVIRONNEMENTALES, SOCIALES ET CULTURELLES

3.1.1 Au début était la croissance économique...

La « croissance économique » mesure de façon traditionnelle l'accroissement de la production de biens et services produits dans une économie, ou encore le Produit Intérieur Brut (PIB).

NB : Comme il faut ajouter des carottes et des navets, des litres de bières et des tonnes de perles, cela ne peut se faire qu'en valeur monétaire. Afin d'éviter l'illusion de croissance lorsque les prix augmentent, il faut calculer toutes ces valeurs en francs constants, c'est à dire déduction faite de l'inflation. On parle alors de PIB réel].

On connaît bien les limites d'un tel indicateur, mais cela reste actuellement le meilleur moyen de mesurer la croissance.

Divisé par le nombre d'habitants, le PIB réel donne une idée intéressante de la part moyenne du « gâteau » de biens et services produits durant un an dans une économie.

L'évolution du PIB réel par tête est le meilleur instrument de mesure de la performance d'une économie.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

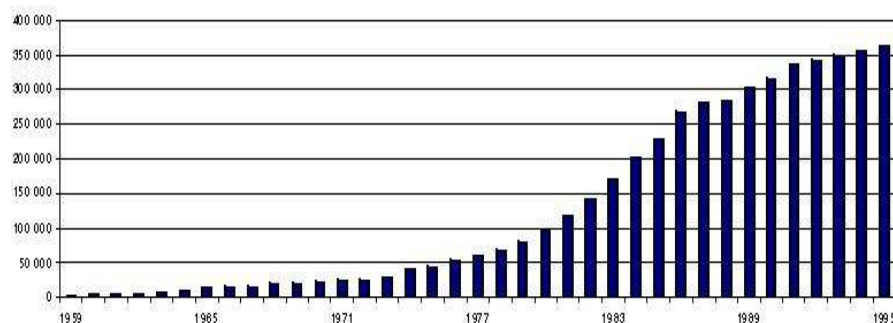
Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

L'installation du CEP, dans les années 1960, a marqué le début de la croissance économique et des bouleversements rapides et brutaux qui ont entraîné une véritable recomposition de la vie du Territoire dans tous ses aspects, économiques, démographiques et sociaux.

L'« économie-CEP » s'est caractérisée par des transferts importants de l'Etat qui, en 1966, représentaient près de 70 % du PIB de la Polynésie française.

L'évolution du PIB entre 1960 et 1995

Source : Comptes économiques ; INSEE ; ISPF ; Unité : millions de francs CFP



Le corollaire de ce mode de développement fut l'effondrement du taux de couverture des importations par les exportations, au début des années 1960.

À partir de 1966, le taux de couverture des importations par les exportations fut de l'ordre de 10 %, suite à une forte croissance du volume des importations.

La part des transferts publics a diminué par la suite, grâce au développement du secteur privé, pour atteindre, à partir du milieu des années 1970, un niveau proche de 30 % du PIB, avec une tendance à la baisse jusqu'au milieu des années 1990.

3.1.2 ... précurseur du développement ...

La notion de développement est plus large que celle de croissance puisqu'elle fait référence à des indicateurs sociaux dépassant les aspects purement économiques mesurés par le PIB : indicateurs de santé, d'éducation, de participation à la vie économique et sociale, etc. Mais, il n'y a pas de développement sans croissance.

La croissance du PIB est indispensable pour :

- accroître le nombre d'emplois offerts aux personnes de plus en plus nombreuses qui sont en âge de travailler, qui souhaitent trouver un travail rémunéré mais qui n'en trouvent pas (au point de se décourager et ne pas apparaître dans la définition des chômeurs en Polynésie française) ; sans une telle progression des emplois rémunérés, une partie de plus en plus importante de la population en âge de travailler devra aller chercher des emplois à l'extérieur ;
- assurer la couverture de santé de la population polynésienne, dont le vieillissement augmente les besoins en soins coûteux ;
- assurer le paiement des retraites en constante augmentation du fait des évolutions démographiques et du vieillissement général de la population ;
- lutter contre la pauvreté d'une partie trop importante de la population (avec toutes les conséquences négatives pour les individus concernés – santé, éducation des enfants ...- mais aussi pour l'ensemble de la collectivité).

La protection sociale en Polynésie française a évolué depuis 1952 pour se généraliser à l'ensemble de la population de Polynésie depuis 1995, au travers des branches suivantes : **famille, action sociale, handicap, maladie et vieillesse**.

La protection sociale généralisée (PSG) est financée par trois branches distinctes, le régime des salariés (RGS), le régime des non salariés (RNS) et le régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF).

Sauf à ce que le Pays assume l'intégralité des charges afférentes à la PSG, ce système n'est économiquement viable et financièrement supportable, en l'état actuel de son spectre de couverture, qu'en période de croissance économique.

3.1.3 ... et matrice des bouleversements majeurs qu'a connus la société polynésienne...

La croissance économique entraîne certaines conséquences que certaines personnes peuvent trouver désagréables : utilisation d'espaces (terres) à des fins productives : construction d'usines, d'entrepôts, de réseaux de transports ; aspects de la société de consommation que certaines personnes désapprouvent ; génération de pollution et de déchets...

La production annuelle de déchets représente aujourd'hui environ 130 000 tonnes par an en Polynésie française et est en constante augmentation (+62 % entre 1985 et 1998).

Aujourd'hui, seules les Iles du Vent possèdent un dispositif de collecte et de traitement des déchets à peu près complet

La gestion des déchets est assurée par les communes en régie directe et se traduit par la collecte et la mise en décharge municipale des déchets ménagers.

Une taxe forfaitaire à l'année est mise en place par les communes, mais les taux de recouvrement sont très faibles (de l'ordre de 35 % environ), ce qui engendre une situation souvent déficitaire du service.

La croissance de l'économie polynésienne exige une amélioration des réseaux de transport, y compris probablement une extension du réseau routier entre Papeete et le reste de l'île de Tahiti.

Par exemple, si la construction d'une route entre Papeete et Taravao s'avère une nécessité, les responsables politiques ne doivent pas s'y opposer, mais au contraire rechercher à en limiter les effets négatifs sur les populations (choix du trajet, minimisation des expropriations, juste prix des terrains, etc.), voire à en augmenter les effets positifs (possibilité de routes en montagne pour le développement touristique de l'île de Tahiti, développement de nouveaux espaces constructibles...).

La croissance économique sur fond de CEP correspond à un mode de développement qui fut à l'origine de l'effondrement du taux de couverture des importations par les exportations, au début des années 1960.

Cette réalité traduit l'évolution d'un mode d'autosubsistance à celui d'une société de consommation, de telle sorte qu'aujourd'hui la consommation des ménages constitue le socle de la croissance de notre PIB.

L'articulation entre la consommation des ménages et la croissance est constituée par l'emploi, sans lequel, dans notre type de société, la propension à consommer est restreinte voire nulle.

Le développement économique de la Polynésie attire ainsi les populations des îles éloignées sur la « capitale » Tahiti, où l'offre de travail est souvent plus étoffée que dans leurs îles.

Cette tendance a pour conséquence de dépeupler les îles, d'où l'observation de mouvements migratoires en faveur des Iles du Vent.

Parallèlement à cela, les inégalités de revenus n'ont fait que s'accroître au fil des années. Malheureusement pour certains, les difficultés à trouver du travail ont participé à la précarisation et à la paupérisation d'une frange non négligeable de la population.

Pour d'autres, la frénésie de consommation les a tout simplement menés à une situation de surendettement.

3.1.4 ... en faisant de l'emploi l'épicentre de ces évolutions structurelles

L'emploi est le principal rempart économique aux problématiques de paupérisation et de désertion des îles éloignées, auxquelles doit faire face la société polynésienne contemporaine.

L'emploi est soumis tant à la contrainte exogène d'un contexte économique en crise et où la maîtrise des coûts d'exploitation prévaut sur la création de nouveaux emplois, qu'à la contrainte endogène d'une inadéquation de l'offre à la demande du fait soit d'un décalage du point de vue de la formation, soit de carences ayant trait directement au niveau d'instruction.

Un portefeuille ministériel dédié à l'emploi a pour mission originelle de réduire au maximum ces distorsions, et dans un contexte de crise son action a également pour objectif d'endiguer l'hémorragie constatée par l'envolée des licenciements.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

L'emploi au cœur des préoccupations des gouvernements successifs

L'observation du marché de l'emploi montre l'existence d'un certain nombre de situations où l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi se fait difficilement.

Cela se rencontre notamment lorsqu'un candidat à un emploi ne présente pas l'ensemble des compétences et capacités souhaitées par les recruteurs.

C'est aussi le cas lorsque les entreprises ressentent le besoin d'augmenter leurs effectifs mais éprouvent également des difficultés pour financer les embauches correspondantes. Pour instaurer un lien entre ces acteurs de l'économie, il existe un certain nombre de dispositifs d'aide à l'insertion et à l'emploi.

Ils ont deux objectifs principaux : l'un est d'ordre social puisqu'ils permettent aux demandeurs d'emploi en difficulté d'atteindre plus facilement l'entreprise (les aides à l'insertion : C.P.I.A, S.I.E, S.T.H, C.V.D) et l'autre est d'ordre économique puisqu'ils diminuent la masse salariale de l'entreprise (les contrats aidés : CED, APP, CTH IFED, CRE, IME).

Des politiques publiques de soutien à l'emploi qui coûtent cher...

➔ Le besoin en formation est croissant et se traduit par une augmentation sensible du nombre de bénéficiaires depuis 2001

Nombre de stagiaires concernés

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formations pour Demandeur d'emploi (préfo/qualif)	855	734	716	1345	870	1140	1162	1376
Prestations individuelles (Demandeurs d'emploi)	2400	2820	3446	3350	4229	4219	4166	5045
Formations d'accompagnement (CDL)	291	345	224	282	321	90	146	0
Formation d'accompagnement (DIJ/CIG/CPIA/ICRA...)	814	454	457	433	495	515	657	462
Formation de salariés/patentés	451	392	815	1353	2705	3022	1801	60
Total stagiaires concernés	4811	4745	5658	6763	8620	8986	7932	6943

Source : SEFI

Si l'on exclut le public "salarié/patenté", le nombre de stagiaires demandeurs d'emploi intégrant une session de formation est passé de 4 360 en 2001 à 6 883 en 2008 soit une augmentation de 57,4 % en 8 ans.

Parallèlement, on observe une augmentation des dépenses consacrées à la formation.

Coût des actions de formations en kf (milliers de F CFP)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Formations pour DE (préfo/qualif+ prestations)	216 508	196 815	209 228	320 662	449 167	758 059	758 837	823 737
Formations d'accompagnement (DIJ/CIG/CDL/CPIA/ICRA...)	33 956	38 637	116 479	102 185	133 094	56 225	80 710	56 209
Formation de salariés	19 753	21 246	64 212	30 294	52 115	84 939	53 303	15 273
Total mandaterments	270 217	256 698	389 919	453 141	634 376	899 223	892 850	895 219

Si l'on exclut les "salariés/patentés", les coûts de formation destinés à un public de demandeurs d'emploi sont passés de 250 millions F CFP en 2001 à 880 en 2008 soit une augmentation de 251 % en 8 ans.

La croissance des dépenses consacrées à la formation est près de 4,6 fois supérieure à celle du nombre de bénéficiaires de ces formations.

En effet, les coûts des indemnités de formation ont été réévalués en 2005 pour inciter les demandeurs d'emploi à s'orienter vers cette voie plutôt que vers des dispositifs d'insertion sans formation.

Il en est de même des coûts horaires de formation qui ont été réévalués en 2005 au bénéfice des organismes de formation

Enfin, la durée moyenne des sessions de formation a été rallongée en raison du faible niveau de départ des candidats, souvent obligés de suivre des sessions de remise à niveau des savoirs de base (écriture, lecture, mathématiques).

- Les aides aux entreprises et les stages de formation et d'insertion sont une donnée structurelle de l'emploi en Polynésie française

Sur les diverses mesures d'aides consenties aux entreprises, on note une hausse de 101 % entre l'enveloppe allouée en 2001 et celle consentie en 2008, alors qu'on ne remarque que 64 % d'augmentation du nombre de conventions conclues (aides) pour les mêmes dates.

Le total des aides directes versées aux entreprises en 2008 s'élève à 885 millions de F CFP environ (source : SEFI).

Une forte augmentation des demandeurs d'emploi malgré l'effort de la collectivité

- Les chiffres ci-dessous font apparaître une forte augmentation des demandeurs d'emploi :

1. Une forte et constante augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, constatée depuis 2005 :
 - +20 % en 2006,
 - +25 % en 2007
 - +23 % en 2008, soit **7 750 demandeurs d'emploi en 2008 (données SEFI)**
2. Stagnation des offres d'emploi normales (3 600 offres d'emploi en moyenne depuis 2001 - Source : ISPF)
3. Le ratio Demandes Emploi / Offres Emploi passe de 5 demandeurs en 2002 à 8 demandeurs pour une offre d'emploi normal en 2008 (Source : ISPF)
4. Les tensions s'accroissent continuellement sur le marché du travail avec un développement marqué du recours au CDD, au temps partiel et surtout la diminution des postes dans le secteur public : de 1996 à 2007, la part des CDD parmi l'ensemble des contrats salariés passe de 13 % à 19 % ; de 2002 à 2007, la part des emplois à temps complet passe de 90 % à 85 % ; de 1998 à 2007, la part des salaires dans le secteur public sur l'ensemble des contrats salariés passe de 44,6 % à 32,6 % (données SEFI).

Au 31 décembre 2008, la CPS enregistre 67 850 salariés à la CPS contre 69 527 au 31 décembre 2007. Pour la première fois depuis 1995, on constate une forte baisse (- 1 677) des effectifs salariés.

- La tentation de prendre la main-d'œuvre « importée » comme alibi aux « non succès » cumulés des politiques publiques en faveur de l'emploi, peut masquer une difficulté de remise en question de ces dispositifs :

- Dans le secteur public, deux concours distinguent désormais les résidents des non-résidents, ces derniers bénéficieraient de cette opportunité dans la limite de 5 % des postes à pourvoir (un recours contre le texte récemment voté a été introduit par le Haut-commissariat).
- Dans le secteur privé, l'emploi serait accessible prioritairement aux personnes résidentes de Polynésie française, c'est-à-dire qui justifieraient de 5 ans en Polynésie française ou de 2 ans de mariage, concubinage (certificat à l'appui) ou PACS avec une personne ayant la qualité de résidente.

Dans un contexte de forte augmentation des demandeurs d'emploi malgré les efforts de la collectivité, une difficulté majeure mériterait d'être soulignée. Il n'y a pas de critères de performance mis en œuvre pour mesurer l'efficacité de la politique publique.

Que deviennent les bénéficiaires des formations ou des emplois aidés ? Quels sont les emplois pourvus suite aux formations proposées ?

Ce manque de mesure objective n'est pas propre à la politique de l'emploi (le même constat peut être dressé en matière de politique de santé par exemple : quel est le rapport efficacité/coût des mesures destinées à lutter contre le diabète ?).

Cette carence souligne en tout cas une incapacité à évaluer une politique publique à partir de critères de performance.

3.2 L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES, FISCALITE, ENDETTEMENT, MARGES DE MANŒUVRE

3.2.1 L'équilibre des finances publiques : condition nécessaire au déploiement d'un plan de relance...

En millions de F CFP	2006	
	Polynésie	Métropole
Ressources publiques hors CS*	284 239	59 055 224
Cotisations sociales	58 918	34 527 420
Total	343 157	93 582 643
% du PIB	64 %	49 %
Par habitant	1 377 433	1 511 055
Pour information		
PIB	536 344	190 309 155
Population	256 600	61 932 000

Les ressources publiques en Polynésie française représentent 64 % du PIB.

La valeur ajoutée générée par le secteur des administrations publiques (avec ses trois composantes confondues) s'élève à 132 milliards de F CFP (chiffre de 2006), soit 24,6 % du Produit intérieur brut (PIB).

A l'instar des économies domiennes⁶, la présence des administrations publiques dans l'économie est plus forte qu'elle ne l'est dans l'ensemble des départements français (16 % du PIB). Les ressources des administrations publiques (Etat/Pays/communes) en Polynésie française sont ci-dessus comparées avec la métropole.

⁶ Les économies domiennes correspondent aux économies des départements d'outre-mer (DOM) et des collectivités d'outre-mer (COM) du Pacifique.

Les ressources publiques totales qui ont un périmètre de calcul plus large que la valeur ajoutée⁷ s'élèvent à 338 milliards de F CFP en Polynésie. Si en pourcentage du PIB, ce montant paraît particulièrement élevé (64 %), et notamment bien plus élevé que le niveau relatif déjà important des départements français (49 %), l'importance des ressources publiques rapportée au nombre d'habitants n'apparaît pas démesurée.

Les administrations publiques en Polynésie dépensent dans leur ensemble et en moyenne 1 370 000 F CFP (11 200 €) par habitant, lorsqu'en métropole elles dépensent en moyenne 1 510 000 F CFP (12 664 €) par habitant.

Toutefois, le niveau inférieur de dépenses publiques par habitant en Polynésie par rapport à la France est cohérent avec le fait que le besoin de financement de la couverture sociale par habitant est presque deux fois inférieur en Polynésie qu'en France du fait de la jeunesse relative de la population polynésienne et de l'absence de RMI.

3.2.2 ... au regard de l'importance de la sphère publique dans l'économie...

La Polynésie française continue, avec ses établissements publics, d'occuper par ses SEM ou autres sociétés commerciales une place très importante dans l'économie locale.

On ne compte pas moins de 13 SEM et 3 autres sociétés à participation majoritaire de la Polynésie française, sans compter 6 sociétés majoritairement détenues par ses établissements publics, certains d'entre eux ayant un caractère industriel et commercial très affirmé (l'OPT notamment).

Dans ce secteur, figurent certaines des plus grandes entreprises de Polynésie, que ce soit pour leur chiffre d'affaires (Air Tahiti Nui : n°1, Tikiphone : n°9) ou pour leurs effectifs (Air Tahiti Nui : n°2).

⁷ Si la valeur ajoutée du secteur des APU correspond à la production de services publics moins les consommations intermédiaires - solde souvent très proche des salaires des fonctionnaires -, les ressources publiques correspondent à l'ensemble des ressources nécessaires pour faire fonctionner les services publics : traitement des fonctionnaires, dépenses de matériel, service de la dette publique et financement et maintenance des infrastructures.

Certaines entreprises polynésiennes, parmi les plus remarquables pour leur poids économique, ont ainsi une partie variable de leur capital détenue par la collectivité d'outre-mer (Air Tahiti : 13,66 %, Air Tahiti Nui : 63,55 %).

Tous secteurs confondus, la participation de la Polynésie française dans des entreprises du secteur privé représente plus de 19 milliards de F CFP.

Par ailleurs, le chiffre d'affaires annuel des entreprises appartenant majoritairement au secteur public (y compris le groupe OPT) dépasse 60 milliards de F CFP en 2007 soit 10 % du PIB.

3.2.3 ...dans un contexte caractérisé par un interventionnisme et une absence de politique de concurrence ...

La réglementation économique couvre, par la pluralité de ses textes, des pans entiers de l'économie du Pays, tant du secteur primaire, que secondaire et tertiaire.

La réglementation des prix illustre la diversité et la complexité de la réglementation économique. Des **textes de portée générale** réglementent les prix des produits à différents stades : importation, production et distribution.

De même, les prix des prestations de service sont réglementés.

L'arrêté n° 171/CM du 7 février 1992 modifié organise la réglementation des prix selon les produits suivants :

- **les produits de première nécessité (PPN)** : exonérés de droits et taxes, leur transport vers les îles est pris en charge par la Polynésie française, et leur marge est fixée en valeur absolue et relative ; trois d'entre eux sont subventionnés par le FSPPN avec des régimes de prix différents (farine destinée aux boulangers fabriquant la baguette, riz blanc non parfumé et lait concentré non sucré) ;
- **les produits de grande consommation (PGC)** : leur marge est fixée en valeur relative ;
- **les produits libres** : pour tous les autres produits, la marge est libre sur l'ensemble de la Polynésie.

De la même manière, il existe des **régimes de prix spécifiques**.

En effet, la réglementation des prix en Polynésie française comporte des textes sur les régimes de prix spécifiques s'appliquant aux PPN (lait concentré non sucré, farine soumise à procédure d'appel d'offre, riz non parfumé), aux PGC alimentaires (bœuf, veau, porc, charcuterie, poisson, œufs, pomme de terre locale, pain, eau de sources locale en 18,9 l) et PGC non alimentaires (tabacs, pharmacie) et hors alimentaire (hydrocarbures, électricité, coprah).

Un autre exemple marquant de cet interventionnisme économique est l'existence du FRPH, le Fonds de Régulation du Prix des Hydrocarbures, créé par la délibération n° 97-98 APF du 29 mai 1997 modifiée.

Son objectif était d'éviter les fluctuations brutales des prix des hydrocarbures destinés à la consommation intérieure ; avec le temps, en sus de cet objectif, les ressources du fonds, provenant essentiellement des hydrocarbures publics vendus en stations-service, ont soutenu et subventionné :

- d'une part des hydrocarbures dits « professionnels » destinés à des secteurs économiques spécifiques : pêche, perliculture, transport terrestre de passagers (trucks, transports touristiques), boulangerie, relations maritimes interinsulaires (goélettes) ;
- et d'autre part les carburants destinés à la production d'énergie électrique, que cela soit pour EDT dans le cadre de ses concessions sur Tahiti ou dans les îles, ou pour les communes distribuant l'électricité en régie lorsqu'elles appliquent le tarif EDT.

Le FRPH n'ayant plus de réserves financières, les dernières hausses des produits pétroliers à la pompe a eu lieu pour équilibrer à nouveau les recettes et dépenses mensuelles du fonds suite aux hausses des produits pétroliers depuis le début de l'année 2009.

Cette pléthore de textes réglementaires et d'outil est un palliatif dû à l'absence d'un code de la concurrence polynésien devant permettre, à terme, au marché de définir les conditions de l'offre et de la demande.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

3.2.4 L'interventionnisme marqué par son protectionnisme exacerbé...

Le protectionnisme économique est une réalité en Polynésie française qui se traduit par l'existence de quotas à l'importation :

- ⇒ Viande de porc, poules pondeuses, poulets de chair
- ⇒ C Fruits et légumes, fleurs coupées

Et par la Taxe de Développement Local (TDL) qui frappe toutes les importations venant concurrencer les productions locales, entraînant de facto une hausse du prix de vente au détail.

- ⇒ Charcuterie : la TDL de 37 % augmente le prix de vente au détail TTC de 14 %.
- ⇒ Bière : la TDL de 82 % augmente le prix de détail de 13 %.
- ⇒ Sodas : la TDL de 60 % augmente le prix de vente au détail de 10 % à 20 % selon les produits.
- ⇒ Boissons aux fruits : la TDL de 20% augmente le prix de vente au détail d'au moins 10%.
- ⇒ Eau de source : la TDL de 37 % augmenterait le prix de vente au détail de 17 % au maximum.
- ⇒ Menuiseries métalliques : la TDL de 27 % augmente le prix de vente au détail de 5 %.
- ⇒ Construction navale : la TDL de 20 % augmente le prix de vente au détail de 10 %.
- ⇒ Cosmétiques : la TDL de 37 % augmente le prix de vente au détail de 10 % à 20 %.

(Source : Rapport De Villers sur la TDL)

Aucune méthode d'approche de l'opportunité d'une TDL sur un produit, ainsi que la fixation de son taux d'application et de sa durée d'application, n'est à ce jour clairement établie. Ainsi, la mise en place d'une TDL est laissée à la discrétion du pouvoir exécutif tant sur la détermination de son taux que sur la détermination du produit « ciblé ».

3.2.5... et une fiscalité qui s'alourdit...

La fiscalité (hors cotisations sociales) s'avère toujours plus lourde : la pression fiscale s'est fortement accentuée sur les ménages (directement ou indirectement) en Polynésie puisque l'impôt moyen par habitant non corrigé des prix a augmenté de 4,6 % par an alors que la croissance du PIB est de 3,6 %.

Rapporté par habitant, le poids de la fiscalité est ainsi passé de 15 % à 20 % du PIB par habitant.

3.2.6 Une fiscalité complexe et lourde qui gagnerait à être simplifiée

Le code des impôts polynésien est calqué à l'identique sur le modèle métropolitain. Sa complexité pose en jalon incontournable la **connaissance et la maîtrise des procédures administratives** (régime d'imposition différent selon le type d'entreprise, calcul de l'assiette de l'impôt en fonction du code NAF, système de déclaration fiscale complexe...), qui **relève de l'expertise** et qui peut constituer **un frein tant à la volonté d'entreprendre, qu'à la volonté d'effectuer sa déclaration fiscale**.

Appréhendée globalement en intégrant les prélèvements sociaux, le taux des prélèvements obligatoires en Polynésie française s'élevait en 2003 à 38 % du produit intérieur brut, soit à un niveau inférieur de 5 point à celui de la métropole qui était de 43 %. Rapporté à la population cette fois, on peut en déduire que chaque habitant contribue en moyenne à hauteur de 670 000 F CFP (5 615 €) en Polynésie française. Dans les départements français, cette somme est près de 2 fois supérieure, soit 1 317 000 F CFP (11 037 €) par habitant.

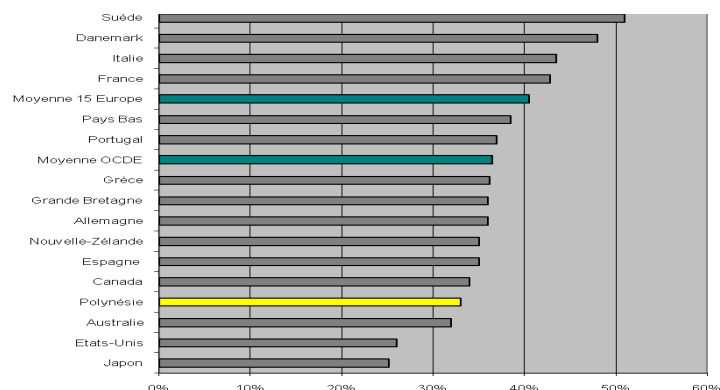
Les taux de prélèvement obligatoires en Polynésie française et comparaison avec les départements français – Source ISPF, INSEE

En millions de F CFP	Polynésie française		France 2003
	1995	2008	
Impôts (1)	60 821	118 000	50 763 817
Cotisations sociales (2)	37 959	84 000	30 770 911
Total	98 780	202 000	81 534 728
% du PIB	27%	38%	43%
Par habitant en F CFP	457 740	787 217	1 316 520
<i>Pour information</i>			
PIB en millions de F CFP	364 417	536 600	190 309 155
Population	215 800	256 600	61 932 000

(1) directs (IS, IT, CST et autres), indirects (TVA et droits de douane)

(2) au RGS, RNS et Régime de sécurité sociale

En termes de taux de prélèvements obligatoires, la Polynésie française se situe en deçà de la moyenne nationale⁸ et de la moyenne de l'OCDE. Elle évolue au voisinage de l'Australie et du Canada.



3.2.7 Les contraintes et possibilités de la relance budgétaire

La situation particulière de l'économie polynésienne autorise une action de relance par une politique budgétaire offensive.

- On se trouve dans une situation typique de sous-emploi important des capacités de production : main-d'œuvre relativement nombreuse sans emploi, sous-utilisation des capacités techniques de production : bâtiments, machines, engins de chantier, etc. Relancer l'activité dans ces conditions ne peut avoir que des effets positifs, sans aucun risque inflationniste.
- **Le gouvernement local ne peut pas agir sur la politique monétaire** qui est déterminée ailleurs (Paris et Banque centrale européenne à Francfort). **Les responsables locaux n'ont aucun contrôle direct des taux d'intérêt et de l'émission de monnaie.**

Aucune relance spécifique n'est par conséquent à attendre de ce côté-là. **Il ne reste que la politique budgétaire** sur laquelle le gouvernement de la Polynésie française peut agir de façon plus autonome.

- La dépendance de la Polynésie française en matière monétaire représente un avantage considérable pour assurer le succès d'une politique de relance par le budget. Alors que dans les grands pays la relance budgétaire génère souvent des effets d'éviction de l'investissement privé (en renchérissant le coût des emprunts) qui nuisent aux politique de relance de type keynésien, la relance budgétaire en Polynésie française ne peut pas avoir d'effet sur les taux d'intérêt des emprunts privés. L'investissement public ne peut donc pas nuire à l'investissement privé. Il ne peut au contraire que le stimuler.
- Une relance budgétaire doit être financée, soit par une hausse des impôts, soit par une augmentation de l'endettement.

Dans cette situation de crise, il serait absurde d'augmenter les impôts, directs ou indirects, car cela conduirait à affaiblir la demande privée et par conséquent, à réduire à néant les efforts de relance. Il ne reste donc que l'augmentation de la dette publique.

- L'endettement public de la Polynésie française demeure à un niveau raisonnable en pourcentage du PIB et au regard des possibilités de remboursement des emprunts nouveaux.

Le remboursement des emprunts et le paiement des intérêts annuels sont d'environ 11 milliards de F CFP (10 % des recettes fiscales). Fin 2008, l'encours de la dette représentait 10 années d'autofinancement brut et 13,8 % du PIB. Il y a par conséquent une capacité d'emprunt de quelques milliards de F CFP sans aucune difficulté de remboursement.

- La relance budgétaire est donc possible. Elle peut passer par un accroissement sensible de l'endettement ainsi que par une optimisation des investissements déjà programmés (y compris une accélération des mises en paiement dans les opérations engagées).

⁸ La comparaison internationale des taux de prélèvements obligatoires est toutefois rendue difficile en raison du caractère plus ou moins public du système de protection sociale.

- Relance budgétaire doit bien signifier accroissement des dépenses publiques par rapport à ce qui était pratiqué durant les années précédentes. Comme il n'est pas possible d'emprunter pour le financement des dépenses de fonctionnement et dans un souci d'optimiser les capacités de remboursement ultérieures de la dette, ce sont les dépenses d'investissement qu'il faut augmenter de façon significative, soit plusieurs milliards de F CFP supplémentaires par rapport aux années précédentes.

- Enfin, la relance doit s'orienter à la fois vers des activités génératrices de revenus futurs (afin de faciliter le remboursement des emprunts), mais aussi et surtout à court terme vers des activités créatrices d'emploi

Cela soulève un risque de contradiction car les projets d'investissements productifs à moyen et long terme peuvent exiger du temps avant d'entrer dans les actes et de générer des emplois. Au contraire, des emplois immédiats peuvent résulter d'opérations peu productives sur le long terme.

Toute la difficulté de la relance réside dans la résolution de cette contradiction. Il faut essayer de trouver des investissements publics qui exigent peu de temps de gestation, mais qui soient en même temps productifs à long terme.

- Au sein des investissements, il faut aussi faire la distinction entre les investissements tels que des équipements de bureaux de l'administration (ordinateurs, etc.) qui sont certes susceptibles de contribuer à la productivité, mais qui ne sont pas générateurs d'emplois, et les investissements en travaux publics (infrastructures de transports, entretien et rénovation des bâtiments scolaires...) qui peuvent créer des emplois de façon rapide.

3.3 L'EQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX

3.3.1 Les difficultés de financement de la protection sociale généralisée...

Depuis la mise en œuvre de la PSG en 1995, le **financement des prestations** servies repose essentiellement sur **les cotisations sociales**.

Sur la période de 1995 à 2007, le **poids des prélèvements sociaux est passé de 61,7 % à près de 70 %**, alors que la tendance générale des pays européens, et notamment de la France, est de diminuer les ressources issues principalement des cotisations sociales en les compensant par des ressources provenant des impôts et taxes qui sont affectés explicitement au financement de la protection sociale. Précisons que la contribution sociale généralisée (CSG) représente près de 18 % des ressources de la Sécurité sociale (situation 2006).

Ainsi en France métropolitaine, les cotisations sociales ne représentent plus que **deux tiers** de l'ensemble des ressources de la protection sociale, alors qu'en **Polynésie française, le poids des cotisations sociales s'est accru de plus de 10 points pour atteindre au budget 2008, près de trois quarts des ressources de la protection sociale**.

Toujours est-il que cet accroissement important, préjudiciable à la création d'emplois, pèse sur les charges sociales des employeurs et donc sur la croissance économique.

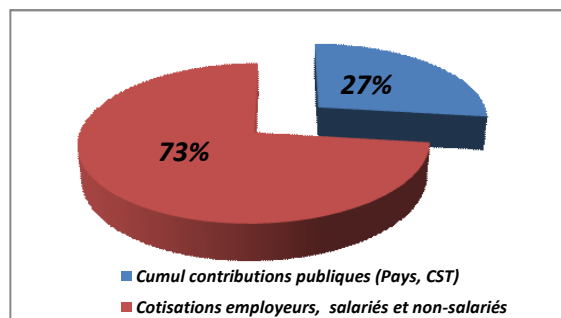
3.3.2 ... mettent en lumière l'urgence sociale...

Les chiffres du RSPF, notamment depuis 2007, témoignent de la progression de la précarité qui très souvent précède l'exclusion.

Indicateurs	1995	2007	2008	Variation 2008/2007
Nombre de total de ressortissants	46 978	51 949	55 386	6,00 %
Rapport à la population totale	24,80 %	20,30 %	21,30 %	1 point

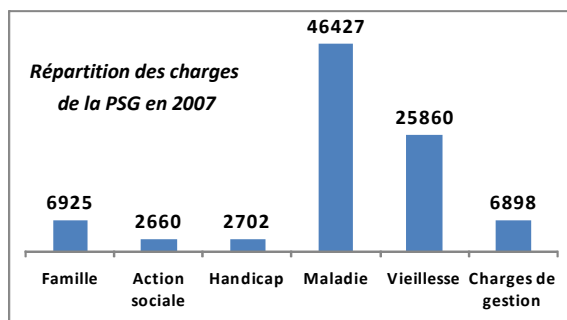
3.3.3 ...et la nécessité de réformer le mode de financement de la P.S.G.

Le financement actuel de la PSG repose pour l'essentiel sur les cotisations des employeurs et des salariés.

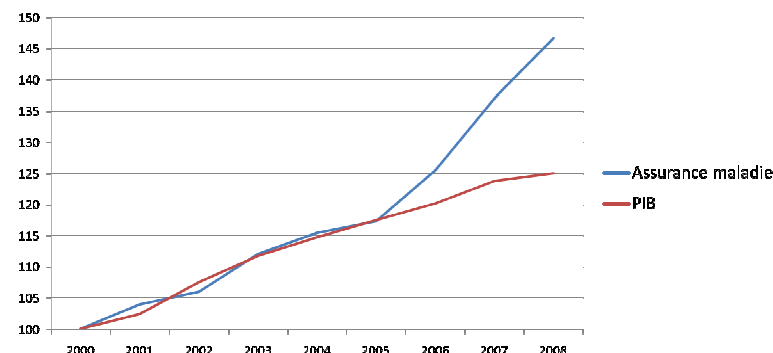


L'assurance maladie et la retraite consomment 75 % des charges :

- La croissance des dépenses de santé pèse de plus en plus lourdement sur les comptes sociaux
- Une prise en charge de la vieillesse hypothéquée par le vieillissement de la population.



Evolution comparative des dépenses de santé par habitant et de la croissance du PIB par habitant - montants exprimés en milliers de francs CFP (Sources : CPS, ISPF)



Par ailleurs, l'évolution comparative des dépenses de santé par habitant et de la croissance du PIB par habitant montre que :

- De 2000 à 2005, les deux courbes suivent une évolution homogène ;
- Depuis 2005, les dépenses de santé par habitant sont passées de 117 500 FCFP à 146 500 FCFP, soit + 25 % ; dans le même temps, la croissance du PIB par habitant passe de 117 500 FCFP à 125 000 FCFP, soit + 6 %.

Depuis 2005, les dépenses de santé augmentent plus vite que la croissance du PIB.

3.3.4 Au regard d'enjeux inhérents à la contrainte démographique

En 2027, la Polynésie française comptera 320 000 habitants, soit 60 000 personnes de plus qu'en 2007 (source : ISPF – Points forts n°3/2009). Elle sera passée rapidement d'une population jeune où la moitié des habitants avait moins de 20 ans en 1988 à une population où les seniors prennent et prendront de plus en plus d'importance : 17 % des habitants auront plus de 60 ans en 2027.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

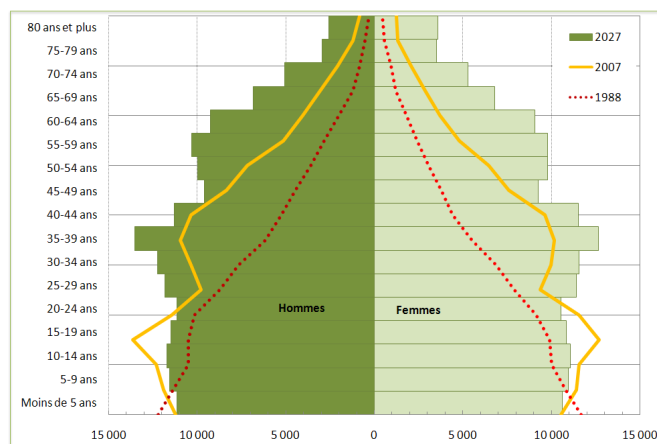
Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Ces changements démographiques constituent l'un des enjeux futurs de la vie économique locale.

Le vieillissement rapide de la population se répercutera fortement sur les coûts de la santé mais aussi sur le financement des retraites. En termes d'emploi, il faudrait créer aujourd'hui au moins 1 700 nouveaux emplois par an pour contenir le chômage à son niveau actuel et 1 800 logements nouveaux par an seront nécessaires pour accueillir les familles de demain.

L'augmentation de la population de 60 000 personnes **depuis 2007** repose exclusivement sur l'accroissement naturel, le solde migratoire étant considéré comme nul.

Pyramide des âges projetée à l'horizon 2027 : 1 habitant sur 6 aura plus de 60 ans, contre 1 sur 10 actuellement.



Source : ISPF

Ces changements démographiques constituent l'un des enjeux futurs de la vie économique locale.

Le vieillissement rapide de la population se répercutera fortement sur les coûts de la santé mais aussi sur le financement des retraites.

En termes d'emploi, il faudrait créer aujourd'hui au moins 1 700 nouveaux emplois par an pour contenir le chômage à son niveau actuel et 1 800 logements nouveaux par an seront nécessaires pour accueillir les familles de demain.

L'augmentation de la population de 60 000 personnes **depuis 2007** repose exclusivement sur l'accroissement naturel, le solde migratoire étant considéré comme nul.

Les personnes âgées de 50 ans et plus contribuent à hauteur de 80 % à la croissance de la population. À l'inverse, les jeunes de 19 ans et moins apportent une contribution négative, leur nombre passant de 95 000 en 2007 à 89 000 en 2027. Les autres classes d'âges augmentent également mais dans des proportions moindres.

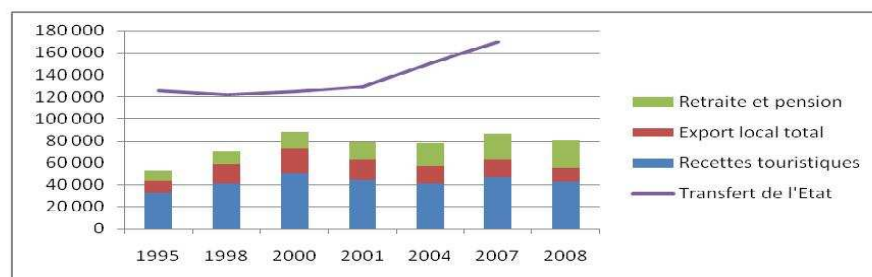
Bilan de la projection à l'horizon 2027 :

- Stagnation de la population « scolaire », jeunes âgés de 0 à 19 ans
- Augmentation rapide de la population en âge de travailler
- Augmentation rapide du nombre de personnes âgées, notamment à partir de 2017
- Dépendance croissante des seniors vis-à-vis des personnes d'âges actifs : sans modification de taux d'activité, il y aura 2,2 actifs âgés de 20 à 59 ans pour 1 personne âgée de 60 ans et plus. Ce ratio était de 6 en 1988 et de 4,5 en 2007.
- Plus le déficit migratoire sera élevé, plus le vieillissement s'accélèrera.
- Le nombre de logements augmentant deux fois plus vite que la population, 37 000 logements supplémentaires sont à construire d'ici 20 ans.
- La création d'emplois nécessaire pour maintenir le chômage à son niveau actuel au cours des 5 prochaines années serait d'au moins 1 700 par an.

3.4 REcul DES TRANSFERTS PUBLICS

3.4.1 Les transferts de l'Etat assurent un rôle de stabilisateur économique...

Les transferts de l'Etat ont été plus marqués sur la période 2001-2007 que sur la période 1995-2000 (source ISPF):



En 2007, les ressources publiques provenant de l'Etat représentent près de 29 % du PIB de la Polynésie française, lorsqu'au même moment les ressources publiques de la collectivité (budget du Pays, recettes non budgétaires, emprunts et cotisations sociales) représentent 34 % du PIB (source IEOM).

Ainsi, les fonds provenant de l'Etat représentent en 2007 plus de 45 % des ressources publiques du Pays.

En outre, du point de vue de l'emploi, les fonctionnaires d'Etat représentent 16 % (11 000 postes) des salariés dans sa totalité mais surtout 50 % de l'emploi salarié non marchand. Le retrait progressif des Armées risque toutefois de nuancer ce constat sur le court-moyen terme.

3.4.2 ...dans un contexte de réduction des transferts publics pris dans leur globalité...

Éléments constitutifs du PIB en Polynésie	Années		
	1995	2000	2006
Consommation finale	95 %	100 %	98 %
Des ménages	58 %	70 %	65 %
Des administrations	37 %	30 %	28 %
FBCF	15 %	15 %	17 %
Importations	25 %	28 %	29 %
Exportations	14 %	18 %	12 %
Dont dépenses des touristes	13 %	15 %	9 %
PIB	100 %	100 %	100 %

Source : Comptes économiques

La ventilation du PIB selon les emplois finaux fait apparaître une dynamique économique portée essentiellement par la consommation, notamment par celle des ménages qui représentait 65 % du PIB en 2006, alors qu'elle ne représente que 53 % du PIB en France métropolitaine.

Il s'agit du résultat d'une évolution de longue période dans la mesure où la consommation des ménages est passée de 58 % à 70 % en 2000 et redescend à 65 % en 2006.

Cependant, les transferts provenant des administrations ont connu une baisse constante passant de 37 % en 1995 à 28 % en 2006, soit une diminution de 24 % sur la période.

3.5 CRISE FINANCIERE ET ECONOMIQUE MONDIALE

3.5.1 La conjoncture internationale morose...

Etats-Unis : de la crise financière à une crise économique et sociale

Les Etats-Unis ont perdu des emplois tout au long de l'année 2008, avec une accélération du processus impressionnante : entre janvier et août, les pertes sont de 82 000 emplois en moyenne chaque mois.

En novembre, elles s'élèvent à 260 000, puis à 533 000. Le chômage atteint alors 6,7 %, soit +68 % en seize mois.

Le bâtiment et la finance sont les premiers secteurs touchés par ces pertes. La crise s'étend progressivement à tous les secteurs, faute de consommateurs et d'investissements (vu le resserrement du crédit).

L'industrie automobile est sévèrement touchée, et multiplie les mises au chômage technique. L'électroménager et l'électronique sont en chute libre, les commandes de biens durables s'effondrent.

Le PIB américain est très dépendant de la consommation des ménages ; avec le resserrement du crédit, la baisse de l'emploi et une part importante du crédit privé dans le financement des études et de la couverture santé, de plus en plus de ménages américains deviennent insolubles (source ISPF).

Or, l'Amérique du Nord compte pour 31,9 % de la clientèle touristique en Polynésie française (source ISPF).

Zone Euro : récessions

Le Produit intérieur brut (PIB) de la zone euro a reculé de 1,5 % au quatrième trimestre comparé au précédent.

C'est le plus fort recul du PIB sur un trimestre depuis la création de la zone euro, en 1999.

Parmi les principales économies de la zone, l'Allemagne, qui a subi un retournement de tendance impressionnant au cours de l'année 2008, enregistre un recul de 2,1 % de son PIB, et l'Italie de 1,8 %.

La France et l'Espagne, qui avaient réussi jusqu'ici à échapper de justesse à la récession, y plongent à leur tour en fin d'année, avec un repli de 1 % pour l'Espagne et de 1,2 % pour la France dont c'est la plus forte chute trimestrielle depuis 1974 (choc pétrolier).

Sur l'ensemble de 2008, la zone euro, qui comptait quinze pays l'an dernier, enregistre néanmoins une croissance de 0,7 % grâce à un bon début d'année

Le taux de chômage de la zone est passé de 7,1 % fin 2007, à 8 % fin 2008, niveau que les prévisions avaient annoncé pour le second trimestre 2009 (source ISPF).

L'Europe compte pour 42,2 % de la clientèle touristique en Polynésie française (source ISPF).

Japon : fin de la plus longue période de croissance du pays

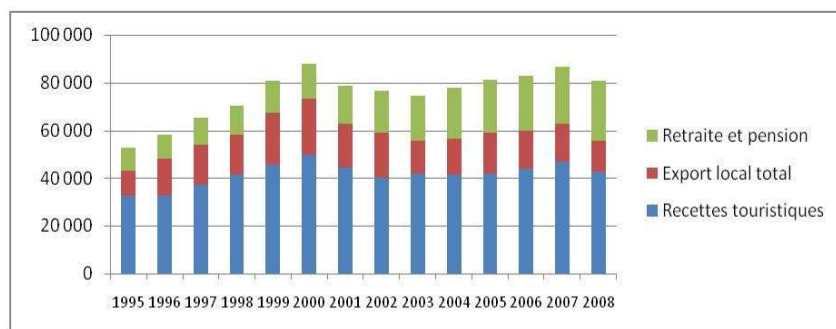
L'entrée officielle en récession du Japon au troisième trimestre 2008 signe le début d'une ère difficile. Les autorités craignent le retour de la déflation qu'a connue le pays entre 1999 et 2006.

Le pays a été rattrapé par l'assèchement du crédit, qui pénalise l'ensemble des entreprises. A cela sont venus s'ajouter l'appréciation du yen et le net ralentissement de la demande mondiale, pénalisant les exportations dont le pays est très dépendant.

Quant à la demande interne, relativement atone, mais qui contribue à hauteur de 55 % à la formation du PIB, elle ne devrait pas prendre le relais au vu des salaires qui stagnent voire régressent, de la situation de l'emploi qui s'aggrave et de la pauvreté croissante. La dette publique qui atteint déjà 170 % du PIB (148 % en 2007) devrait encore augmenter (source ISPF).

Le Japon compte pour près de 10 % de la clientèle touristique en Polynésie française (source ISPF).

3.5.2 ... affecte l'industrie du tourisme, principale ressource propre du Pays...



Source : ISPF – ordonnée : 1000 K FCFP – abscisse : années)

Le tourisme demeure sur la période la principale ressource propre du Pays. En 2008, les recettes touristiques constituent plus de la moitié des ressources propres (contre les deux tiers en 1995), l'autre partie correspondant à la somme des exportations de biens (produits perliers essentiellement) et des retraites et pensions des fonctionnaires d'Etat. La part du tourisme tend toutefois à diminuer, en particulier au profit de celle des retraites.

La chute de la fréquentation touristique est flagrante entre 2007 et 2008, avec 10% de baisse.

Cependant, le chiffre d'affaire de l'industrie touristique, constitué de l'hébergement, de la restauration, du transport aérien, de la location de véhicules et de diverses activités récréatives, ne représente en 2008 que **12 % du chiffre d'affaires de la Polynésie**. A titre de comparaison, ce n'est qu'un peu plus du quart du chiffre d'affaires du commerce.

Parallèlement, le secteur emploie **en 2008** un peu plus de **10 700 personnes salariées**, soit 16 % du total. Les salaires moyens pratiqués dans le secteur sont de l'ordre de ceux que l'on observe dans la sphère privée. Au total, l'industrie touristique ne représente qu'une partie assez modeste de l'économie. Elle est néanmoins **au centre de toutes les préoccupations**.

3.5.3 ... tandis que les espoirs fondés sur la perle, le noni et la pêche s'effondrent...

Exportations	2004	2005	2006	2007	2008	Variation 2008/2007
Perles brutes	10 960	12 156	10 943	10 577	8 316	- 21,38 %
Noni (purée et jus)	1 298	1 424	1 161	751	559	- 25,57 %
Poissons et crustacés	395	358	416	488	276	- 43,44 %

Source - ISPF

L'évolution des exportations de perles, de noni et des produits de la pêche, affichent des baisses sensibles de 2005 à 2008.

Celles-ci ont particulièrement souffert d'un contexte économique doublement défavorable : une offre supérieure à la demande mondiale corrélée à un euro fort qui surenchérit le prix de nos produits, et une raréfaction de la ressource.

En conséquence, on observe une diminution de 21 % de la valeur des exportations de perles entre 2007 et 2008, -25 % pour les exportations de noni qui souffrent également de la concurrence internationale, la palme revenant à la pêche avec 43 % de baisse sur la même période.

3.5.4 ... les analyses s'accordent sur la nécessité d'un véritable projet de société à long terme, fondé sur une nouvelle gouvernance

Le besoin d'une approche globale de la politique commerciale et du soutien à la production locale

D'après les estimations de Winters et Martins (« When comparative advantage is not enough : business costs in small remote islands », World Trade Review, vol 3, n° 3, 2004), les suppléments de coûts dus à la petite taille et à l'éloignement des petits pays insulaires s'élèvent en moyenne à 14 % pour l'industrie manufacturière et à 29 % pour le tourisme et l'hôtellerie.



La Polynésie française face au choc de la crise économique *Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale*

Si le facteur travail devait supporter le handicap, il faudrait le rémunérer environ 60 % de moins que dans le cas médian dans le monde ; si le facteur capital devait supporter le handicap seul, il y aurait un gain nul.

Or les salaires en Polynésie française sont au contraire déjà relativement élevés par rapport aux salaires médians dans l'industrie mondiale. La défiscalisation ne compense qu'imparfaitement le handicap du côté du capital.

Enfin, le taux de change du Franc CFP (fixe par rapport à l'euro) ne favorise pas la compétitivité des produits et services polynésiens dans les périodes où la monnaie européenne est relativement forte par rapport au dollar américain où à d'autres monnaies de la région Pacifique.

Aux prix concurrentiels mondiaux, et compte tenu des coûts de facteurs, aucune activité de production « standard » n'est viable en Polynésie française.

Les seules activités viables sont des niches apportant des « rentes » au-dessus des prix concurrentiels : tourisme de luxe, artisanat, produits artistiques, services à forte valeur ajoutée.

Il n'est pas assuré que le potentiel des activités susceptibles de générer des marges au-dessus de la norme concurrentielle soit suffisant pour occuper l'ensemble de la population active.

Si cela devait se confirmer, il en résulterait que l'aide extérieure demeure indispensable de façon permanente et/ou qu'une partie de la population soit forcée de migrer.

Ce n'est donc pas du côté de la protection douanière et des réglementations massives, des subventions ou autres politiques industrielles qu'il faut chercher la solution au problème de manque de compétitivité.

Les protections douanières et les réglementations internes des prix et des entrées sur les marchés ne répondent pas aux problèmes soulevés par Winters et Martins.

Subventions, protections, politiques industrielles doivent corriger des défaillances du marché. Or, il s'agit d'un problème plus global de viabilité des activités économiques. Les protections et subventions, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des défaillances du marché clairement identifiées, diminuent le revenu global par rapport à la situation de « laisser faire » : « Si le revenu est insuffisant lorsqu'on cherche à le maximiser, il est forcément insuffisant lorsqu'on ne le maximise pas » (Winters et Martins, article cité, p. 36)¹. Il faut comprendre ici : lorsqu'on met en place des protections douanières ou des subventions et autres politiques industrielles quand cela n'est pas justifié par une défaillance du marché.

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DIAGNOSTIC

Jean-Paul AITA (CPS)

Jacques BASSET (Chambre territoriale des comptes)

Laurent FONTAINE (AFD)

Lovina JOUSSIN (Service du travail)

Christian MONTET (UPF, économie)

Dominique MORVAN (Chef d'entreprise)

Paul NATIER (SEFI) Patrice PERRIN (SAE)

Sandrine POULAIN (SEFI)

Max REMBLIN (IEOM)

Francky SACAULT (SPPE)

Sandra SHAN SEI FAN (Direction Budget)

Florent VENAYRE (UPF, économie)

Patrice PERRIN (SAE)

The background features a light gray grid of thin lines. Three concentric blue circles are positioned in the corners: a large one in the top right, a medium one in the bottom right, and a small one in the bottom left. A horizontal blue bar spans the width of the image, containing the text.

Orientations et propositions

SOMMAIRE

1^{er} objectif : Améliorer la gouvernance d'un plan de relance

Action 1 : Améliorer l'efficacité du plan de relance

Action 2 : Instaurer des mesures spécifiques adaptées au contexte

2^{ème} objectif : Faire de la préservation de la nature un levier de croissance

Action 1 : Placer l'exigence environnementale au cœur du développement économique

Action 2 : Faire de la valorisation des ressources écologiques un moteur de la croissance

Action 3 : Investir dans les énergies renouvelables pour viser l'indépendance énergétique

3^{ème} objectif : Favoriser la croissance économique, principale source d'emploi et de revenu, en réalisant des gains de compétitivité

Action 1 : Changer de cap pour une gouvernance et une politique économique renouvelées

Action 2 : Changer de cap dans la stratégie de développement touristique

Action 3 : Moderniser le marché du travail

Action 4 : Réduire l'interventionnisme public dans l'économie

Action 5 : Réformer en profondeur la politique fiscale de la Polynésie

Action 6 : Favoriser le développement des entreprises

Action 7 : Favoriser l'émergence des secteurs d'activités traditionnels sous la forme de très petites entreprises (TPE) - l'exemple de l'agriculture

Action 8 : Poursuivre les politiques de désenclavement et abaisser les coûts de l'enclavement

4^{ème} objectif : Mieux former et mieux insérer professionnellement les Polynésiens

Action 1 : Engager un partenariat avec l'Etat sur la formation professionnelle

Action 2 : Développer les voies d'accès à l'excellence pour les étudiants

Action 3 : Poursuivre et développer le Service Militaire Adapté (SMA)

Action 4 : Faciliter l'accès aux formations qualifiantes

*5^{ème} objectif: Préserver la solidarité
comme socle du contrat social polynésien*

*Action 1 : Mettre en cohérence les politiques de santé, de solidarité
et de la famille*

*Action 2 : Prévenir, éduquer et impliquer les Polynésiens dans la
Protection sociale généralisée (PSG)*

Action 3 : Aller vers plus de solidarité nationale

*Action 4 : Faire une priorité de l'accompagnement social des per-
sonnes en difficulté*

Action 5 : Préserver le régime de retraite par répartition

Préambule

Dans une conjoncture internationale en net ralentissement, l'activité économique en Polynésie française reste fragile et mérite d'être confortée. La Polynésie française entre dans une nouvelle ère avec l'accélération de la mondialisation qui bouscule les économies et change les points d'équilibre de la planète. Ce phénomène nous impose de repenser les bases de la compétitivité de la Polynésie car elle est plus exposée aux nouveaux aléas mais elle est aussi plus en phase avec les nouveaux pôles de développement mondiaux. La Polynésie française doit se préparer à relever les défis majeurs comme la sauvegarde de la planète et l'invention d'un mode de développement durable. A ces défis nouveaux il s'agit d'apporter des réponses nouvelles par des politiques innovantes.

Longtemps, la stratégie de développement de la Polynésie a été fondée sur l'idée quasi exclusive de la compensation des handicaps liés à la distance et à l'insularité. Si ces enjeux demeurent, la manière de les appréhender doit changer. L'approche exclusive en terme de rattrapage est réductrice parce qu'elle a trop longtemps minimisé la capacité de ces territoires à mettre en avant leurs atouts propres.

Les états généraux doivent être porteurs d'une nouvelle vision pour la Polynésie fondée sur une volonté de croissance durable et sur l'exigence d'une solidarité responsable. Il s'agit de doter l'économie polynésienne de la capacité d'affronter les grands défis de l'époque en fondant la croissance sur ses singularités. En effet, il est devenu indispensable de repenser sur un plan structurel la stratégie de relance et de croissance de la Polynésie.

Pour que la Polynésie relève les défis économiques, écologiques et sociaux, il faut lui donner les moyens d'une nouvelle compétitivité. Cette stratégie de croissance peut se décliner en 5 objectifs qui se déclinent en 22 programmes d'action.

1. Améliorer la gouvernance d'un plan de relance
2. Faire de la préservation de la nature un levier de croissance
3. Favoriser la croissance économique qui est la seule source d'emploi
4. Mieux former et mieux insérer professionnellement les Polynésiens
5. Préserver la solidarité comme socle du contrat social polynésien

1^{er} objectif : Améliorer la gouvernance d'un plan de relance

L'atelier 1 s'est saisi de la thématique du plan de relance et met en cause la réactivité des pouvoirs publics, en notant :

- le manque de transversalité entre les différentes administrations ;
- des délais de traitement jugés parfois trop long (ex : l'obtention d'un permis de construire) ;
- leur manque d'efficacité et de rapidité de réaction face à une situation d'urgence ;
- le manque d'indicateurs de performance et de mesure d'impact permettant de jalonner le plan de relance de mesures d'évaluation.

L'atelier 1 préconise notamment de tenir compte des principes suivants :

- La relance doit se faire avec la commande publique et la commande privée ;
- Une relance par la consommation est souhaitable si elle n'est pas financée par une augmentation des prélèvements fiscaux ou une augmentation des salaires.

Il recommande en outre les mesures suivantes :

Action 1 : Améliorer l'efficacité du plan de relance

- Le pilotage stratégique doit être maintenu, poursuivi et renforcé ;
- Plus de moyens humains et financiers doivent être affectés au plan de relance (ex : Patrick Devedjian, nommé en décembre 2008 ministre auprès du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre du plan de relance) ;
- Il faudrait un comité facilitateur pour assister l'investisseur afin de résoudre d'éventuelles situations de blocage administratif ;

- Il conviendrait de mieux communiquer sur le plan de relance ;
- Il est souhaitable de renforcer l'efficacité de l'administration : délais de traitement, « huiler » les rouages administratifs, développer la transversalité ;
- Favoriser le travail en inter ministérialité ;
- Sur le moyen long terme, mettre en place des indicateurs de performance.

Action 2 : Instaurer des mesures spécifiques adaptées au contexte

- La mise en place du chèque emploi service aux particuliers ;
- Refondre la loi de défiscalisation pour 2010 pour l'adapter à la situation réelle des entreprises qui généreront sans doute peu de bénéfices, voire des pertes l'année prochaine.

2ème objectif : Faire de la préservation de la nature un levier de croissance

Avec sa diversité culturelle, la première richesse de la Polynésie reste son environnement encore globalement préservé. Cette qualité de l'environnement représente un facteur important notamment pour la qualité de vie des Polynésiens, et dans la venue des touristes en Polynésie française.

A elle seule, la Polynésie française concentre la moitié de la superficie des eaux maritimes françaises, soit plus de 5,5 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE). La valeur économique de sa biodiversité n'a jusqu'à présent jamais été estimée. Cette richesse liée à l'environnement et aux ressources naturelles est un atout et une responsabilité.

Les richesses naturelles de la Polynésie sont fragiles. Elles sont menacées directement par le développement des activités humaines, du fait de la pression démographique, de l'urbanisation et des besoins économiques. Mais elles sont également menacées par les effets du changement climatique et une occurrence plus marquée des risques naturels.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

De fait, la Polynésie française doit se trouver en première ligne du combat pour la préservation de la biodiversité et contre les effets du réchauffement climatique.

Alors que dans le même temps, ces ressources sont insuffisamment valorisées, la préservation de l'environnement ne doit pas se limiter à une logique de conservation mais doit recouvrir aussi d'importantes potentialités économiques, à commencer par les énergies renouvelables.

Action 1 : Placer l'exigence environnementale au cœur du développement économique

- Elaborer des stratégies locales et un suivi opérationnel des actions liées au développement durable pour favoriser les créations d'emplois dans ce secteur ;
- Elaborer un schéma stratégique de développement de la Polynésie française avec le soutien du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM) ou la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
- Veiller à l'application stricte des textes réglementaires en matière d'environnement.

Action 2 : Faire de la valorisation des ressources écologiques un moteur de la croissance

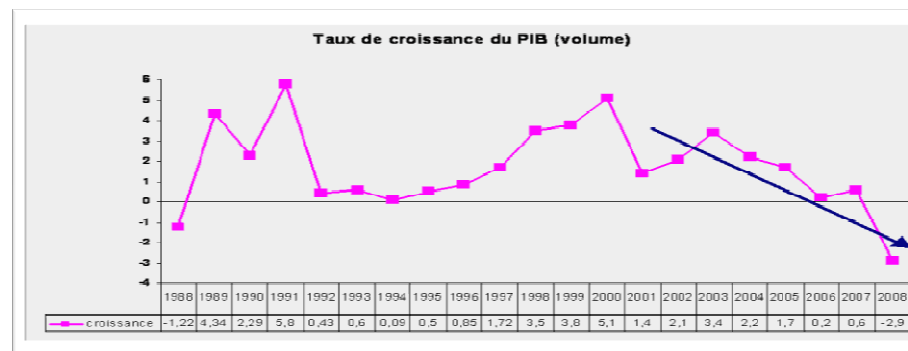
- Soutenir la recherche, sa valorisation et son développement dans le domaine de l'environnement avec l'appui de l'Etat ;
- Favoriser les secteurs relatifs à la biodiversité ;
- Evaluer la biomasse maritime dans la ZEE afin de définir une stratégie efficace dans le domaine de la pêche ;
- Préserver et développer les ressources « naturelles » présentes dans chaque île et archipel (cocotier, agrume, bois...) ;
- Valoriser les ressources halieutiques en développant de nouvelles niches.

Action 3 : Investir dans les énergies renouvelables pour viser l'indépendance énergétique

- Rendre plus incitative la production d'énergie solaire. A titre d'illustration, l'atelier 1 pointe les contradictions concernant le dispositif actuel de rachat de l'énergie solaire par EDT, qui distingue nettement les consommateurs et les producteurs d'électricité. Une telle approche limite la recherche d'une plus grande autonomie énergétique (il convient de rappeler que les importations d'hydrocarbures sont évaluées à 50 milliards de F CFP par an) ;
- Favoriser l'innovation dans ce secteur, notamment en réformant le dispositif précédent dans le sens indiqué ;
- Faire de la Polynésie un laboratoire pour le développement des énergies renouvelables en s'appuyant sur des partenariats publics et privés.

3^{ème} objectif: Favoriser la croissance économique, principale source d'emploi et de revenu, en réalisant des gains de compétitivité

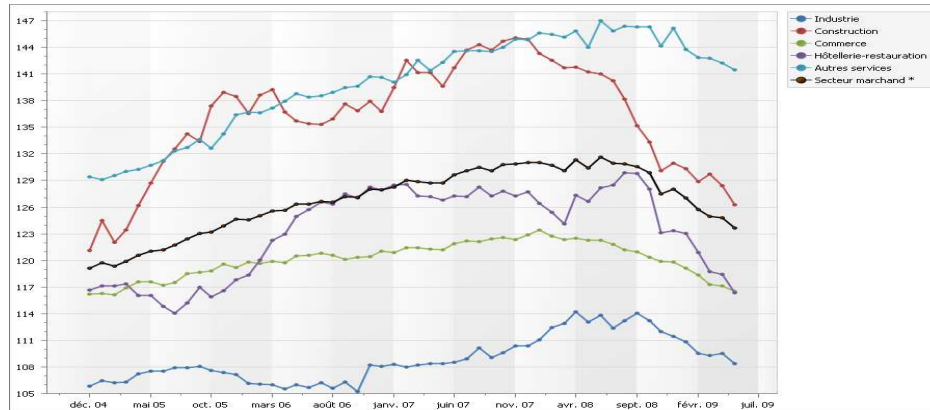
Depuis 2001, le dynamisme de l'économie polynésienne s'essouffle.



La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Les créations d'emploi dans le secteur marchand connaissent depuis 18 mois un net ralentissement.



Toutefois, malgré une stabilisation du taux de chômage entre 2002 et 2007, on peut imaginer que la baisse du nombre d'emplois salariés a entraîné une forte augmentation du nombre de chômeurs depuis 18 mois puisqu'à migration égale, 2 000 nouveaux actifs sont arrivés sur le marché du travail.

En termes de niveau de vie, la Polynésie continue d'accuser un retard sur la métropole. Le PIB par habitant ne dépasse pas 70 % du niveau métropolitain ; la moyenne des DOM se situe à 54,8 % du PIB par habitant de métropole, pour Mayotte, elle se situe à seulement 20 %.

La fragilité de l'économie polynésienne tient aussi à sa forte exposition aux chocs externes, aux handicaps structurels que constituent l'éloignement par rapport à la métropole, l'insularité – ou l'enclavement pour les archipels éloignés – et au défi d'une démographie dynamique.

Le poids important de la part non marchande dans le PIB, des besoins importants en investissements pour les infrastructures et l'insuffisance des fonds propres des entreprises sont des caractéristiques de l'économie polynésienne. Cette dernière est insuffisamment structurée, l'industrie étant sous-représentée et la taille moyenne des entreprises trop petite : 9 entreprises sur 10 comptent moins de 10 salariés.

Dépendante des importations de métropole, la Polynésie pâtit d'un déficit de compétitivité et reste insuffisamment exportatrice.

Unité : %	Polynésie			Réunion	Martinique	Métropole
	1995	2000	2006	2001	2000	2003
Consommation finale	95	100	98	107	100	79
Des ménages	58	70	65	70	62	55
Des administrations	37	30	28	37	33	24
FBCF	15	15	17	20	20	19
Importations	25	28	29	32	36	25
Exportations	14	18	12	5	6	26
Dont dépenses des touristes	13	15	9			
PIB	100	100	100	100	100	100

La place de l'agriculture est plus importante qu'en métropole, tant par la part qu'elle représente dans le PIB – plus de 5 % en Polynésie contre 2,2 % au niveau national – que par la proportion d'emplois.

Pour autant, les ressources agricoles ne sont pas suffisamment mises en valeur alors que le développement de ce secteur pourrait avoir un impact fort en termes de réaménagement du territoire et de soutien aux populations en difficulté.

Autre secteur traditionnel de la Polynésie, le tourisme, première ressource d'exportation, ne contribue qu'à un peu plus de 8 % du PIB et se trouve exposé à une forte concurrence internationale. Mais surtout, l'offre touristique répond insuffisamment aux nouvelles attentes des consommateurs.

Le développement insuffisant du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) constitue un handicap pour la compétitivité de la Polynésie. Il découle de l'insuffisance des infrastructures, du coût des services, du cloisonnement des marchés et de l'insuffisante diffusion du numérique.

Sur le plan énergétique, la Polynésie est trop dépendante des approvisionnements extérieurs en hydrocarbures. Alors que la consommation électrique n'augmente que de 1 % par an en métropole, elle croît chaque année de plus de 4 % localement. Toutefois, du fait d'un potentiel sous-exploité en énergies renouvelables, la Polynésie peut viser, à terme, l'autonomie énergétique.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

Le dynamisme économique de la Polynésie ne peut être exclusivement soutenu par une politique qui se réduit à la mise en place de mécanismes de transferts financiers venant de la métropole et l'interventionnisme de la collectivité locale pour compenser les effets de l'insularité et de la distance.

La stratégie de développement à définir doit donc intégrer des paramètres de développement endogène (par une politique de concurrence accrue, mais pas par le protectionnisme), mais compte tenu des handicaps de la Polynésie française (éloignement des grands marchés, dispersion des terres, petitesse du marché intérieur, coût de la vie élevé par rapport à sa productivité), elle doit être avant tout une stratégie de développement externe, basée sur les exportations de biens et de services.

Le développement endogène, relatif par exemple à l'autosuffisance alimentaire, s'il peut avoir lieu pour certains secteurs, doit se faire sous les conditions suivantes :

- la mise en place d'une véritable politique d'aménagement du territoire ;
- la mise à disposition des terres agricoles domaniales aux exploitants potentiels ;
- le maintien des populations rurales dans leurs îles ;
- la création de valeur ajoutée spécifique, compétitive sur le plan de la concurrence mondiale : production bio, élaboration d'origine contrôlée ou de produit de terroir, etc.
- sans augmentation des barrières douanières à l'entrée.

L'atelier 1 insiste sur les changements profonds, structurels, qui doivent guider la politique économique dans les années à venir.

Action 1 : Changer de cap pour une gouvernance et une politique économique renouvelées

- Le rôle de l'autorité publique est notamment de créer un cadre favorable à l'initiative privée, et un environnement économique favorable à la croissance ;

- Il faut limiter l'image du « fait du prince », le risque pays lié à l'instabilité politique et les contraintes liées aux autorisations administratives ;
- La stratégie fiscale à définir doit être au service d'une stratégie de développement économique et social et non au service d'un interventionnisme étatique et territorial tous azimuts. En particulier, la politique fiscale doit servir en priorité la croissance économique, ce qui ne semble pas avoir été le cas depuis 10 ans, puisque la pression fiscale a augmenté alors que le taux de croissance a baissé. La simplification de la fiscalité polynésienne est également essentielle (elle comporte à ce jour 43 types de taxes) ;
- Renforcer et optimiser les contrôles sur l'utilisation des fonds publics afin de faire respecter strictement la réglementation ;
- Flécher les dépenses de l'Etat vers les investissements productifs et créateurs d'emplois ;
- La politique de développement économique de long terme doit résulter d'une synergie entre la politique de l'énergie et la politique de l'éducation : en misant sur le capital humain, il sera possible de promouvoir des ressources inconnues. Il faut également investir dans des infrastructures pour favoriser le développement.

Action 2 : Changer de cap dans la stratégie de développement touristique

L'atelier 1 s'accorde pour dire que la stratégie touristique poursuivie depuis plusieurs décennies a atteint ses limites. L'atelier 1 préconise :

- De déterminer une stratégie d'ensemble qui soit claire et cohérente ;
- De cibler plusieurs segments du marché, plutôt qu'un seul :
 - ⇒ Le tourisme de luxe (cette cible a été trop privilégiée au cours des 20 dernières années),
 - ⇒ Le tourisme des retraités,
 - ⇒ L'écotourisme.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

- De protéger l'atout environnemental et apparier le tourisme à l'environnement (sites touristiques et sites protégés vont souvent de pair) ;
- De confier la promotion touristique aux professionnels du tourisme, c'est-à-dire aux opérateurs du marché touristique. La dichotomie actuelle (promotion de l'image versus politique du produit) brouille la donne en plaçant une structure budgétivore (le GIE Tahiti Tourisme) dans des missions qui pourraient être assurées plus efficacement par les professionnels du secteur qui mettraient en place une véritable politique de produit.

Action 3 : Moderniser le marché du travail

L'atelier 1 a réfléchi à la manière dont pouvait s'articuler « libéralisation du marché du travail » et politique d'allocation chômage au bénéfice des personnes licenciées. Il est à noter que les propositions relatives à une allocation chômage se positionnent moins dans le cadre de la recherche d'une solidarité que dans celui d'une amélioration de la compétitivité polynésienne.

Un marché du travail plus flexible, nécessaire à la compétitivité des entreprises polynésiennes, doit être accompagné d'une sécurité accrue pour les salariés.

Les points suivants ont donc été préconisés :

- Faciliter l'entrée et la sortie du marché du travail par une refonte des textes en vigueur afin de rendre plus flexible le marché de l'emploi. L'atelier préconise la remise à plat, sans tabou, des avantages catégoriels, qui concourent à une augmentation du coût du travail en Polynésie.
- Mettre en place une caisse d'indemnisation chômage, financée conjointement par de l'assurantiel et de la fiscalité directe, sous les réserves suivantes :
 - ⇒ Son financement ne doit avoir aucune incidence sur le coût du travail qui a déjà augmenté plus vite que la croissance du PIB ces dernières années ;
 - ⇒ Le financement de cette caisse implique de transférer les financements déjà existants sous forme d'« aides déguisées » (ex : CEPIA, autrefois DIJ-SIG) et la refonte complète de ces dispositifs ;

- ⇒ Cette caisse de chômage ne recouvrerait que les licenciements (et non les démissions) ;
- ⇒ Elle ouvrirait des droits, temporaires, conditionnés par le respect de mesures de suivi (suivi d'une formation, travaux d'intérêt général, déclaration au SEFI, acceptation des offres emplois proposées...) ;
- ⇒ La gestion de cette caisse d'assurance chômage serait confiée à un organisme paritaire (représentants d'employeurs et de salariés) voire tripartite (incluant les autorités publiques).

Action 4 : Réduire l'interventionnisme public dans l'économie

L'atelier 1 constate l'interventionnisme prépondérant des pouvoirs publics dans l'économie, dans des proportions incompatibles avec un développement synonyme d'autonomie économique. L'atelier 1 rappelle que la Polynésie n'a pas, dans sa situation actuelle, à assumer des dépenses régaliennes. Elle ne finance pas certaines dépenses qui sont pourtant liées aux compétences qu'elle exerce (ex : l'éducation). Elle intervient dans des secteurs économiques où la concurrence n'est pas absente et de manière dérogatoire pour des sociétés souvent jugées peu performantes.

Aussi, l'atelier 1 préconise de :

- Mettre en œuvre un droit de la concurrence simple, dont les adaptations aux caractéristiques locales (insularité, éloignement, étroitesse des marchés) résulteraient de la jurisprudence, et non d'un libellé différencié de la loi elle-même (par exemple la fixation de seuils de part de marché). Il serait indispensable d'accompagner ce droit de la concurrence des structures adéquates, notamment une autorité de contrôle indépendante avec des pouvoirs de sanction forts. Le droit de la concurrence européen est l'exemple en la matière, sur lequel le Pays pourrait se baser, pour se garder des aspects trop réglementaires du Titre IV du Livre IV du Code de commerce métropolitain.
- Le droit de la concurrence doit rester général et transversal pour tous les marchés. Il ne faut pas de spécificités sectorielles, soit prises en compte directement dans le droit, soit introduites par le biais de réglementations connexes (exemple de la grande distribution en métropole).

- Il faudra adapter la réglementation existante (et notamment les restrictions aux importations : tarifs douaniers, quotas...) pour permettre l'action d'une pression concurrentielle extérieure, notamment en raison de l'étroitesse des marchés locaux qui peut, pour des raisons d'économies d'échelle, empêcher le développement de concurrents locaux.
- Ne pas mettre en œuvre un droit de la concurrence qui serait l'objet d'un compromis entre les acteurs qui dominent déjà le marché, ou qui serait copié sur le modèle métropolitain. En aucun cas, le droit de la concurrence « adapté » tel qu'il existe en Nouvelle-Calédonie ne constitue un modèle.
- Lier l'automatisme des mécanismes de réajustement salarial à la santé économique et financière de l'entreprise.
- Les pouvoirs publics ne devraient pas s'immiscer dans le dialogue social portant sur les réévaluations salariales (par exemple pour le SMIG).
- Redéfinir le périmètre de l'action publique en limitant l'interventionnisme du secteur public à des secteurs économiques dits « d'intérêts généraux » ou rentables, et s'en retirer quand l'initiative privée n'est pas absente.
- Supprimer la réglementation sur les prix dans la zone urbaine de Tahiti et la moderniser pour les îles et dans les secteurs d'activités « sensibles ».

Action 5 : Réformer en profondeur la politique fiscale de la Polynésie

L'atelier 1 estime que la politique fiscale en Polynésie n'est pas au service du développement de la compétitivité des entreprises, ni de la recherche de l'équité sociale. Elle préconise des réformes de fond, avec pour objectif à terme, une autonomie économique et une cohésion sociale croissantes. A ce titre, l'atelier 1 propose notamment les pistes de travail suivantes :

- Rétablir l'équité fiscale en renforçant les contrôles et en recouvrant l'impôt sur l'ensemble du territoire de la Polynésie et pas uniquement sur les Iles du Vent.

- Réformer l'administration publique afin de la rendre plus efficace (du bon emploi de la ressource – ni trop, ni trop peu), plus efficace (de l'appréciation du résultat – adéquation entre les moyens déployés et les objectifs à atteindre) et moderne (administration électronique – possibilité d'effectuer certaines formalités administratives sur Internet). A ces différents titres, la maîtrise des dépenses publiques de fonctionnement est indispensable.
- Développer une politique fiscale plus efficace, en :
 - ⇒ Améliorant notre connaissance des revenus des ménages avec la mise en place d'enquêtes de type budget des ménages ;
 - ⇒ Favorisant l'entrée et la sortie de capitaux étrangers. A ce titre, l'atelier 1 considère qu'un petit pays doit être absolument ouvert aux entrées et sorties de capitaux. Cela permet en outre de diversifier les sources de financement dans un contexte de réduction de l'interventionnisme économique public.
- Une diminution de la fiscalité indirecte au profit de la fiscalité directe :
 - ⇒ Plus précisément, il faudrait remplacer les taxes à l'importation (qui restent en vigueur, alors qu'environ la moitié a été remplacée en 1997 par la TVA) par une augmentation de la Contribution Sociale territoriale (CST), qui représente un impôt sur le revenu, mais sans prise en compte du quotient familial ;
 - ⇒ Parallèlement, il conviendrait d'accompagner cette évolution par une augmentation des allocations familiales qui tiennent compte d'un quotient familial ;
 - ⇒ Enfin, l'atelier 1 insiste sur la nécessité d'un engagement crédible et durable des pouvoirs publics de ne pas mener une telle réforme par l'augmentation du taux de prélèvement global.

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

- Considérant que les barrières douanières ont un effet inflationniste sur les prix et n'incitent pas à plus de concurrence, l'atelier 1 préconise :
 - ⇒ La réforme progressive des politiques d'interdictions d'importation et de quota, pour parvenir à leur suppression à terme ;
 - ⇒ La réforme et l'abandon progressif de la taxe de développement local (TDL) au profit d'une taxe à durée limitée, dégressive dans le temps, qui s'appliquerait pour protéger temporairement le développement de secteurs économiques dit « d'intérêts généraux » ;
 - ⇒ Le développement d'un droit de la concurrence, véritable contre-pouvoir pour empêcher que la baisse de la pression fiscale indirecte ne soit pas captée par les marges.
- Réviser le dispositif de défiscalisation locale (par le cumul des deux types de défiscalisation, on peut arriver à un subventionnement de plus de 60 % de l'investissement, ce qui peut paraître aberrant sur un plan économique), en :
 - ⇒ Baissant le taux de la défiscalisation en contrepartie d'une baisse du taux d'impôt ordinaire sur les sociétés (IS), afin de redonner l'initiative de l'investissement au secteur privé. En effet, la définition de secteurs éligibles aux dispositifs de défiscalisation est déjà une forme d'orientation par les pouvoirs publics de l'investissement privé ;
 - ⇒ Encourageant davantage la non-distribution des bénéfices pour favoriser l'autofinancement des entreprises par un renforcement de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (l'IRCM), qui augmentera la fiscalité sur les dividendes.

Exploiter l'avantage que nous offre l'absence de contraintes liées au déficit de la balance commerciale, grâce aux transferts de l'Etat et à la convertibilité illimitée du F CFP en euro, assurée par un compte au Trésor français, ce qui limite considérablement le risque de dévaluation du F CFP. En particulier, il conviendrait de favoriser les importations des pays dont la devise d'origine permettrait de tirer parti de l'avantage concurrentiel d'un euro fort, notamment en :

- ⇒ Mettant à plat la fiscalité afin que celle-ci ne favorise pas forcément les produits de l'Union Européenne ;
 - ⇒ Ouvrant les importations suite au constat que les importations chères entraînent des prix locaux chers et l'inverse également.
- Créer un fonds de placement semblable à un fonds de pension dont le but serait d'investir l'argent placé dans une production locale rentable.

Action 6 : Favoriser le développement des entreprises

L'atelier rappelle la nécessité de favoriser le développement des entreprises.

Il reprend à son compte des propositions des états généraux qui ont été faites dans d'autres archipels (notamment les Australes ainsi que les Iles sous le Vent). L'atelier propose alors :

- D'intensifier les partenariats entre l'Etat, le Pays et le secteur privé pour le financement de grandes infrastructures ;
- De mettre au service du développement économique les terres domaniales ;
- D'orienter les investissements vers un aménagement du territoire équilibré dans les Iles du Vent et dans les archipels ;
- De favoriser l'accès au financement pour les créateurs d'entreprises ;
- De développer les outils d'accompagnement à la création d'entreprise (pépinières d'entreprises, ateliers relais, fiscalité incitative, prêts bonifiés, conseils...) ;
- De stimuler le développement de pôles de compétitivité ;
- De favoriser et inciter le développement d'accords d'entreprises dans la fixation des salaires ;
- De favoriser la participation des salariés au capital de l'entreprise ;

- De favoriser la croissance des très petites entreprises qui prennent de l'ampleur (+ de 9 salariés) en ne leur supprimant pas le bénéfice des crédits bancaires à faible taux d'intérêt (courte période) et des prêts bonifiés, et en ne leur augmentant pas trop fortement leurs cotisations sociale CPS ;
- De réfléchir à l'opportunité d'émettre des bons du trésor et/ou des obligations ;
- De favoriser la simplification des procédures douanières à l'exportation en proposant à la collectivité les modifications réglementaires ad hoc de nature à faciliter les formalités qui incombent aux opérateurs polynésiens.

Action 7 : Favoriser l'émergence des secteurs d'activités traditionnels sous la forme de très petites entreprises (TPE) – l'exemple de l'agriculture

L'atelier 1 reconnaît la nécessité d'un développement partagé et d'une réduction des inégalités. Il rejoint des propositions faites dans les autres archipels. A ce titre, il propose :

- De limiter la pluriactivité pour les personnes (ou les ménages) travaillant dans le secteur public et qui pratiquent des activités de production et de vente dans le domaine agricole, de la pêche et de l'artisanat, alors qu'ils disposent de revenu salariaux, ce qui pose des problèmes de concurrence déloyale ;
- De développer l'accompagnement technique à la création d'entreprises (formations, aides financières...) et de promouvoir ces dispositifs souvent méconnus par les populations cibles ;
- De favoriser le développement et la reconnaissance des métiers du secteur primaire en débloquent les terres domaniales agricoles, ou en encourageant la sortie et l'organisation de l'indivision ;
- D'améliorer le statut d'ouvrier agricole ;
- De favoriser la formation en alternance et de développer la professionnalisation des métiers de l'agriculture ;

- De développer des solutions de financement avantageuses (ex : bonification de taux d'intérêt) et adaptées (ex : microcrédit).

Action 8 : Poursuivre les politiques de désenclavement et abaisser les coûts de l'enclavement

- Alléger les contraintes administratives qui entravent le développement de l'offre en transport, télécommunication et énergie ;
- Favoriser la concurrence en valorisant les opportunités de ces marchés aux opérateurs extérieurs ;
- Autoriser la défiscalisation nationale du coût d'acquisition de tous les investissements sur ces secteurs (téléphonie, Internet...) ;
- Poursuivre les politiques d'investissement orientées vers l'objectif de désenclavement ;
- Favoriser le développement d'exploitations agricoles modernes et respectueuses de l'environnement dans les archipels ;
- Contribuer à la mise en place de réseaux de distribution et de commercialisation inter insulaire ;
- Poursuivre et intensifier le développement des énergies renouvelables ;
- Développer le tourisme, principale ressource propre du Territoire ;
- Initier et accompagner spécifiquement le développement de l'initiative privée dans les archipels.

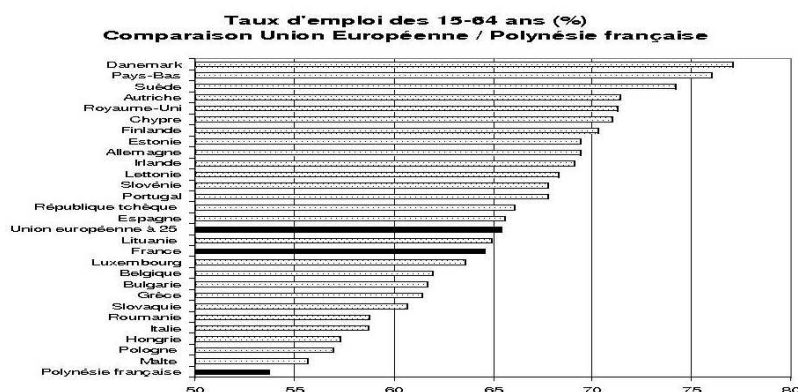
4^{ème} objectif : Mieux former et mieux insérer professionnellement les Polynésiens

La situation de l'emploi en Polynésie est critique et s'est largement dégradée ces derniers mois, en raison notamment de la crise mondiale, mais les conditions de l'emploi étaient déjà défavorables depuis longtemps.

Ne revenons pas sur l'ensemble des facteurs qui pénalisent la compétitivité et la création d'emplois, mais une chose est sûre, la puissance publique n'a pas les moyens d'agir sur l'ensemble des facteurs (éloignement, taille, prix des matières premières, etc.).

Elle se doit d'agir sur les facteurs institutionnels qui produiront des effets de moyen terme et de replacer l'individu au cœur du dispositif.

En Polynésie, la moitié des chômeurs a moins de 25 ans, tandis que les deux tiers ont moins de 30 ans. A l'inverse, seul un chômeur sur huit est âgé de plus de 40 ans. Les proportions de chômeurs au sein des classes d'âge les plus jeunes sont ainsi énormes : la moitié des actifs de moins de 20 ans est au chômage, tandis que le tiers des 20-25 ans l'est également.



Les investissements pour l'éducation, la formation et la réinsertion sont donc décisifs pour l'avenir, en vue d'une croissance équilibrée et durable, d'autant que l'un des handicaps structurels de l'économie polynésienne réside dans la faible adéquation de la formation reçue et des besoins, ainsi que dans la pénurie de cadres locaux. La Polynésie française investit près de 900 millions de F CFP au titre de la formation, mais sans se soucier suffisamment de la cohérence des formations proposées.

En premier lieu, l'insertion professionnelle à la sortie de l'école est un enjeu décisif notamment en raison de la forte proportion de jeunes quittant l'école sans qualification.

Mais la Polynésie française manque aussi de cadres et les voies d'accès aux formations d'excellence, tant en métropole que sur place, ne sont pas suffisamment ouvertes aux jeunes Polynésiens.

Les enjeux de l'éducation, de la formation et de l'insertion sont liés : il s'agit d'ouvrir les voies de la réussite aux jeunes Polynésiens et de donner à chacun la possibilité d'une nouvelle chance plutôt que d'enfermer les individus dans le renoncement et l'échec. Il faut, plus que jamais, que la mobilité, en et hors Polynésie, soit une chance pour ceux qui la choisissent et pour l'économie polynésienne.

Toutefois, cet investissement sur les femmes et les hommes doit être adapté aux besoins et aux spécificités de chaque archipel.

Action 1 : Engager un partenariat avec l'Etat sur la formation professionnelle

L'atelier 1 considère que « l'autonomie » a trop souvent été construite en défiance vis-à-vis de l'Etat et qu'il convient au contraire de chercher les voies d'un partenariat sincère et partagé. A ce titre, l'atelier 1 préconise, en partenariat avec l'Etat, de :

- Permettre au plus grand nombre (salariés polynésiens en quête de formation, chômeurs à la recherche de nouvelles qualifications, étudiants désireux d'améliorer leur formation) l'accès aux voies d'excellence ;

- Recenser les effectifs, les emplois et les compétences afin d'optimiser l'adéquation entre la demande et l'offre d'emploi avec une enquête emploi ;
- Contribuer à la mise en place d'un programme de soutien à la formation de cadres locaux (modèle calédonien) ;
- Soutenir et favoriser la mise en place d'une filière « métiers de la santé » pour lutter contre la désertification médicale ;
- Soutenir toute action de formation qualifiante sur les énergies renouvelables et le développement de l'agriculture biologique.

Action 2 : Développer les voies d'accès à l'excellence pour les étudiants

- Favoriser l'accès des étudiants polynésiens aux cursus des grandes écoles et grandes universités en développant le partenariat de l'Université de Polynésie française avec les établissements d'Australie, de Nouvelle Zélande, des Etats-Unis, de métropole... ;
- Délocaliser les concours et examens des cadres de l'Etat et des diplômes d'Etat en Polynésie française ;
- Soutenir le développement des voies d'excellence en Polynésie française en multipliant notamment les partenariats avec les grands établissements de métropole par exemple dans le cadre de diplômes conjoints ;
- Augmenter le nombre de places pour des formations courtes post-bac (IUT, BTS) ;
- Adapter les formations courtes post-bac aux besoins du marché (les BTS informatique ont par exemple formé plus de diplômés que le marché ne pouvait en absorber).

Action 3 : Poursuivre et développer le Service Militaire Adapté (SMA)

- Adopter de nouveaux objectifs pour le SMA en lien avec le gouvernement de Polynésie française et les fédérations professionnelles ;
- Elargir l'aire de recrutement du SMA en direction de jeunes à la recherche d'un emploi mais ayant déjà reçu une formation ;
- Ouvrir de nouvelles filières au sein du SMA orientées vers les secteurs comme le tourisme, l'agriculture.

Action 4 : Faciliter l'accès aux formations qualifiantes

L'atelier 1 considère que la formation qualifiante a souvent été négligée. Il propose de :

- Favoriser la formation en alternance et développer la professionnalisation des métiers ;
- Offrir aux populations des archipels des formations adaptées à leurs besoins ;
- Favoriser l'apprentissage en entreprise ;
- Contraindre les entreprises à accueillir des stagiaires.

5^{ème} objectif: Préserver la solidarité comme socle du contrat social polynésien

La protection sociale polynésienne s'est développée et a été lentement étendue entre 1952 et 2008. Elle a d'abord concerné le monde salarial avec l'application du code du travail outre-mer (1952).

En 1956, la caisse de compensation des prestations familiales des Etablissements Français de l'Océanie (EFO) est créée. Des prestations familiales (allocations prénatales et de maternité, familiales) seront désormais financées par les employeurs.

Progressivement, la protection sociale va se développer :

- 1957 : Création de la branche accidents du travail et maladies professionnelles
- 1961 : Création de l'aide aux vieux travailleurs salariés
- 1965 : Création de la médecine préventive du travail
- 1968 : Création de la branche retraite des salariés
- 1974 : Création de l'assurance maladie-invalidité des travailleurs salariés et de la branche retraite en assurance volontaire pour les non salariés
- 1979 : Création du régime de protection sociale en milieu rural
- 1982 : Création de l'Office territorial de l'action sanitaire et sociale (OTASS), instauration du minimum vieillesse et prise en compte du monde du handicap
- 1991 : Nouveau code du travail et passage d'une gestion tripartite à une gestion paritaire du Conseil d'Administration de la CPS
- 1995 : Mise en place de la Protection sociale généralisée (PSG). Le taux de couverture de la population passe de 70 % en 1994 à 99 % en 2007.

En 2009, un nouveau bilan s'impose et de nouveaux enjeux se profilent.

De la mutualisation des risques sociaux pour les travailleurs, à la généralisation de la protection sociale et à l'élargissement de son financement à partir de 1995, une protection sociale généreuse a été mise en place au bénéfice de tous les Polynésiens. Mais un tel niveau élevé de protection pose de nombreux défis et souligne aussi le manque de progrès dans certains domaines.

Les défis de la pérennisation de la PSG, des principes de solidarité et de l'allongement de la durée de vie conduisant au vieillissement démographique ont été exposés dans la partie « Diagnostic ».

A ces enjeux dans la protection s'en rajoutent d'autres relatifs au financement de cette protection sociale, et aux coûts de cette solidarité, véritable socle de la société polynésienne.

Action 1 : Mettre en cohérence les politiques de santé, de solidarité et de la famille

A propos des régimes actuels, l'atelier 1 met en garde contre toute solution hâtive (ex : régime unique) qui ferait l'économie d'une réflexion de fond sur les réponses adaptées d'une part à la couverture maladie, d'autre part au financement des retraites et enfin aux difficultés de gouvernance. Cela étant, l'atelier 1 préconise une mise en cohérence des politiques de santé, de solidarité et de la famille. Il propose les pistes suivantes :

- Regrouper ces trois dossiers et adopter une politique globale cohérente. Cela permettra à la CPS d'être rattachée à la santé, alors que les déficits de la branche maladies s'envolent ;
- Corriger l'organisation et le fonctionnement actuel du secteur de la santé qui apparaît « fragmenté » ;
- Réactualiser le schéma d'organisation sanitaire en tenant compte de l'évaluation du coût de sa mise en œuvre, de la priorisation de ses actions et de l'affectation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre ;

La Polynésie française face au choc de la crise économique

Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale

- Redéfinir, dans le schéma d'organisation sanitaire, la répartition entre médecins privés et publics : mieux articuler la couverture de santé dans certaines îles, entre médecins libéraux et publics, par un statut mixte pour les médecins dans les îles, et avec un service public minimum pour tous les professionnels de la santé ;
- Mettre en adéquation le coût d'équipement des îles en infrastructures et matériel de santé et la pertinence de ces coûts.

Action 2 : Prévenir, éduquer et impliquer les Polynésiens dans la Protection sociale généralisée (PSG)

L'atelier 1 constate l'absence de politique de prévention continue, et l'absence d'évaluation de la politique de prévention qui pourrait être mise en œuvre. Il propose de :

- Reconsidérer le rôle et les missions de l'Etablissement pour la prévention (EPAP) dont l'action est pour l'essentiel perçue comme axée sur la communication (affiches, publicité télé, radio, ou « sponsoring » d'associations) et assortir ses missions d'objectifs et de critères d'évaluation mesurables.
- Activer la prise de décision et son application (ex : la mise en place tardive de la loi sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics).
- Prendre des décisions cohérentes (ex : le sucre en produit de première nécessité – PPN).
- Mettre en place le carnet de soin électronique et le recours au médecin référent.
- Augmenter le nombre de travailleurs sociaux qui travailleront davantage sur la prévention.
- Concentrer les actions de prévention sur les pathologies les plus coûteuses.
- Intégrer la médecine du travail comme sentinelle du réseau de santé.
- Préserver le système de financement actuel de la PSG en finançant le volet assurantiel par les cotisations et le volet solidarité par la fiscalité.

- Intégrer la médecine traditionnelle au dispositif de santé, notamment en :
 - ⇒ répertoriant les différents traitements ;
 - ⇒ inventoriant les usages de ces traitements ;
 - ⇒ promouvant leur utilisation par l'adoption d'une charte de déontologie ;
 - ⇒ en mettant en place un dispositif de contrôle et d'évaluation visant à prévenir tout charlatanisme.

Action 3 : Aller vers plus de solidarité nationale

L'atelier 1 considère que « l'autonomie » n'est pas synonyme d'indépendance en matière de santé publique, à l'instar d'autres domaines (cf. le développement économique). L'atelier 1 préconise au contraire la recherche d'une plus grande coopération avec l'Etat, dans l'objectif de rendre la Polynésie plus solidaire. A ce titre, l'atelier 1 préconise de :

- Promouvoir un partenariat (accord de coopération) avec l'Etat plutôt qu'une autonomie de gestion sur la compétence de la santé publique ;
- Solliciter le concours de l'Etat pour accompagner le Pays dans la transition de sa PSG ;
- Donner au nouvel hôpital du Taaone une vocation régionale et l'ouvrir aux professionnels des cliniques pour amortir l'investissement et rentabiliser le fonctionnement ;
- Faire cotiser les fonctionnaires d'Etat au régime des salariés (RGS).

Action 4 : Faire une priorité de l'accompagnement social des personnes en difficulté

- Augmenter le nombre d'emplois sociaux (ex : assistant de vie) et d'emplois d'assistance technique (ex : montage de dossier) ;
- Attribuer les prestations familiales en fonction d'un quotient familial ;
- Arrêter l'assistanat systématique et fixer l'insertion sociale (ou l'autonomie financière) comme objectif et critère d'évaluation.

Action 5 : Préserver le régime de retraite par répartition

- *Rendre obligatoire la cotisation retraite pour les affiliés au régime des non salariés ;*
- *Mettre en perspective le taux de remplacement souhaité et les moyens à déployer en tenant compte de l'ensemble des paramètres sous-jacents (taux de cotisation, plafond soumis à cotisation, valeur d'acquisition d'un point de retraite, coefficient d'anticipation applicable...) ;*
- *Supprimer la tranche B qui ne concerne qu'une partie des cotisants et la remplacer progressivement par un système par capitalisation ou la remplacer par l'adhésion à une complémentaire de type AGIRC-ARCCO ;*
- *Inciter fiscalement le développement de la retraite par capitalisation pour les retraites complémentaires (par exemple : le recyclage de l'intéressement des entreprises) ;*
- *Augmenter la durée de cotisation et augmenter la décote pour les départs anticipés.*

