HAL
open science

La gouvernance du système économique polynésien en question - Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance

Tamatoa Bambridge, Florent Venayre, Julien Vucher-Visin

To cite this version:

Tamatoa Bambridge, Florent Venayre, Julien Vucher-Visin. La gouvernance du système économique polynésien en question - Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance. A. Angelo & Y.-L. Sage. Gouvernance et autonomie dans les sociétés du Pacifique Sud : Etudes comparées - Governance and Self-reliance in Pacific Island Societies : Comparative Studies, GDI-UPF, pp.313-343, 2010. halshs-00722690

HAL Id: halshs-00722690

https://shs.hal.science/halshs-00722690v1

Submitted on 3 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gouvernance du système économique polynésien en question

Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance

Tamatoa Bambridge[*], Florent Venayre[**] et Julien Vucher-Visin

La Polynésie française ne pourra pas espérer de la sortie de la crise mondiale, sans réformes profondes, une relance de la croissance. Cet article montre comment les nombreux mécanismes de protection de l'économie et l'absence de dispositifs destinés à promouvoir la concurrence modifient les incitations des agents économiques et des investisseurs potentiels et éloignent les équilibres de marché de leurs résultats optimaux. La Polynésie souffre en fait d'une mauvaise gouvernance globale de son système économique qui obère sa capacité à renouer avec la croissance. L'ensemble de cette gouvernance doit donc être revue pour espérer rétablir les conditions du développement, ce qui implique une réduction de l'interventionnisme des pouvoirs publics dans la vie économique et une recherche de son efficacité.[#]

1. Introduction

La Polynésie française connaît actuellement nombre de difficultés économiques et sociales qui inquiètent les Polynésiens et assombrissent les perspectives d'avenir du Territoire. Les évolutions en termes d'emploi, de pauvreté et de financement de la protection

[*] Chargé de recherches, CNRS-CRIOBE.
[**] Maître de conférences en Sciences économiques, Laboratoire GDI, Université de la Polynésie française.
[#] Référence de l'article : Bambridge T., Venayre F. et Vucher-Visin J., 2010, « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », *in* A. Angelo & Y.-L. Sage (eds), *Gouvernance et autonomie dans les sociétés du Pacifique Sud : Etudes comparées – Governance and Self-reliance in Pacific Island Societies : Comparative Studies*, pp. 313-343.

sociale sont alarmantes et minent à terme la cohésion sociale polynésienne[1]. La crise mondiale, en généralisant et en accentuant les problèmes de la Polynésie, a permis de mettre en exergue ces difficultés. Pour autant, ces dernières n'étaient pas récentes et l'alerte avait souvent été sonnée dans les années qui ont précédées la crise.

La crise a donc servi de révélateur, mais n'est pas à la source de nos maux, même si elle les a bien entendu aggravés. Elle a souligné, bien au-delà de ses simples effets conjoncturels, les dysfonctionnements structurels qui sont autant de freins à la création de richesse et d'emplois en Polynésie française. En cela, elle représentait une occasion unique d'action pour les autorités politiques locales. Une fois les difficultés devenues évidentes et observables par chacun, l'obligation d'action apparaissait nécessaire. Nos systèmes sociaux, sous perfusion, le rappellent quotidiennement. Mieux, la conjonction des états-généraux de l'outremer en Polynésie française, a permis des débats sur ces questions au sein de la société civile polynésienne, et les conclusions de ces états-généraux font état d'un relatif consensus des Polynésiens sur ces questions économiques et sociales.

Cette prise de conscience collective constituait pour les décideurs publics une occasion sans précédent d'affronter réellement les problèmes économiques polynésiens, dans un contexte de risque politique limité du fait de la compréhension de ces problèmes par une partie importante de l'électorat. Pourtant, depuis environ un an et demi que sévit la crise, aucun changement majeur n'a pu être observé. Même la réforme de la protection sociale généralisée (PSG), pourtant indispensable à très court terme, n'a pas abouti. Pire encore, alors que les conclusions des états-généraux ont été rendues depuis plus de six mois, aucun leader politique ne s'en est réellement emparé, au-delà de quelques pétitions de principe. Il est à craindre que la Polynésie soit en train de rater une occasion historique d'agir, ce dont elle ne manquera de payer les frais à terme si cela devait effectivement se poursuivre.

Les problèmes rencontrés étant essentiellement structurels, rien ne sert en effet de « faire le dos rond » en attendant que se tassent les effets de la crise mondiale. Nous reviendrions au mieux à la situation antérieure dans laquelle la croissance était moribonde et le chômage alarmant. Aucune conjoncture favorable à venir ne résoudra ces questions, strictement polynésiennes. Le modèle de croissance polynésien, qui reposait notamment sur les facilités de la rente nucléaire, a vécu. L'économie polynésienne ne parvient plus à générer les ressources suffisantes au développement du Pays, à l'embauche de ses jeunes et au financement de ses dépenses, notamment sociales. C'est bien l'ensemble du modèle de

[1] Sur l'ensemble de ces questions, voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16.

croissance qui doit être revu, pour pouvoir à nouveau espérer un dynamisme économique adapté à nos ambitions. Cela implique des réformes appropriées, qui ne pourront émaner que du pouvoir politique local. Les interconnexions de l'ensemble des facteurs économiques imposent en sus que les réformes soient globales. Attaquer une difficulté, indépendamment des autres, serait voué à l'échec.

Cet article propose d'analyser successivement deux caractéristiques de l'économie polynésienne qui constituent des freins patents au développement : ampleur du protectionnisme et absence de règles destinées à favoriser la concurrence. Liées l'une à l'autre, ces deux questions imposent comme nous l'exposerons une action globale et coordonnée. Ces deux caractéristiques de notre économie modèlent tous les comportements des acteurs économiques, incitant à la recherche de rente, empêchant très largement l'émergence de nouvelles activités et annihilant l'intérêt que pourrait avoir la Polynésie française pour d'éventuels investisseurs. C'est l'ensemble de la gouvernance du système économique polynésien qui doit être revue si l'on veut espérer voir le dynamisme économique s'installer enfin dans le Pays.

2. Une protection inadaptée de l'économie polynésienne

L'économie polynésienne est caractérisée par un niveau de protectionnisme élevé. Les partisans du système actuel mettent régulièrement en avant la nécessité de protection, au regard des handicaps dont souffre la Polynésie française en matière de commerce international. Pourtant, en dépit de ces handicaps avérés, le protectionnisme n'apparaît pas comme le meilleur soutien possible à l'économie polynésienne et ses conséquences montrent que ce soutien n'offre qu'une protection d'une minorité, qui ne constitue pas nécessairement les Polynésiens les plus en difficulté.

2.1. Des handicaps de compétitivité qui semblent justifier le protectionnisme

La Polynésie pâtit d'un certain nombre de handicaps intrinsèques liés à sa petite taille ou à son insularité, ainsi qu'à son éloignement par rapport à ses partenaires commerciaux. Cela contraint notamment les perspectives de développement : espace disponible faible et/ou morcelé et ressources humaines limitées en nombre et en diversité (la formation locale ne

pouvant prétendre offrir l'ensemble des cursus professionnels qui serait celui d'un pays plus vaste, pour d'évidents motifs de coûts du service public).

Du fait de l'éloignement, les coûts de transports sont élevés, tant sur l'inter-îles – ce qui complexifie la politique d'aménagement du territoire – que sur l'ouverture à l'international, ce qui renchérit de fait les prix des importations comme des exportations, notamment de services touristiques, l'accès à la Polynésie nécessitant ainsi un budget élevé pour les touristes désireux de s'y rendre[2].

A cet éloignement s'ajoute une relative faiblesse du tissu industriel et, en corollaire, des opportunités réduites de synergies. Les coûts de transaction sont ainsi renforcés et les économies d'agglomération sont faibles. Enfin, la petite taille des marchés empêche dans une large mesure de recourir à des stratégies de production exploitant les effets d'échelle. Il ressort de l'ensemble des réflexions ci-dessus que la Polynésie française ne peut qu'afficher des résultats assez médiocres en terme de compétitivité au plan international.

Ces constats font du protectionnisme une voie tentante. L'ensemble des handicaps intrinsèques de la Polynésie française semble en effet mettre le pays en marge du commerce international, justifiant ainsi l'adoption de mécanismes de protection spécifiques et l'intervention des autorités locales sur les marchés. Néanmoins, on sait que les économies, même de petite taille, gagnent à l'ouverture à l'international par la spécialisation de leurs activités productives. Les exemples de petits pays ayant réussi une telle spécialisation sont nombreux : la Suisse (médicaments, montres, chocolat, finance), le Luxembourg (acier, services financiers), Singapour (disques durs), Monaco (cosmétiques, services financiers)…

Si, en la matière, la question centrale qui se pose dans le cas de la Polynésie française est bien celle de la compensation de ses handicaps, il s'agit en revanche de bien cerner les handicaps qui sont en cause. Les handicaps intrinsèques dont il est question ci-dessus ne sont en effet pas les seuls qui pénalisent l'économie polynésienne. En lien avec cette interrogation, il faut également se demander si la mise en place de barrières douanières et autres réglementations constitue réellement le vecteur adéquat pour tenter de compenser, ou tout au moins de limiter, les handicaps de compétitivité polynésiens.

[2] Le secteur des transports est par ailleurs un secteur fortement concentré, ce qui influe évidemment aussi sur les niveaux tarifaires. Nous reviendrons sur cet exemple dans la deuxième partie de cet article.

2.2. Peut-on compenser les handicaps intrinsèques de la Polynésie ?

Si on limite la réflexion sur la compétitivité polynésienne aux difficultés liées à la petite taille, au morcellement et à l'éloignement, on doit reconnaître qu'il n'y a pas d'action envisageable qui soit réellement efficace pour compenser les surcoûts des activités productives. Martins et Winters (2004)[3] montrent ainsi que les petites économies insulaires subissent des suppléments de coûts spécifiques du fait de leur petite taille et de leur isolement. En moyenne, ces suppléments sont évalués à 14 % dans l'industrie manufacturière et à 29 % dans le secteur de l'hôtellerie et du tourisme. Martins et Winters s'interrogent sur la capacité à compenser ces surcoûts par une action sur le coût des facteurs de production. Si le facteur travail devait supporter cette compensation, il faudrait le rémunérer 60 % au-dessous du niveau médian mondial. Notons qu'en Polynésie française, la rémunération du travail est au contraire sensiblement plus élevée que ce niveau médian. Il est donc impossible d'imaginer une telle compensation. Elle ne serait pas seulement socialement inacceptable, mais elle est tout simplement impossible[4]. De même, si le capital devait supporter le handicap, il faudrait qu'il ait un gain quasiment nul. Là encore, les mécanismes de défiscalisation, s'ils diminuent le coût effectif du capital pour certaines entreprises, ne sauraient dans ces conditions parvenir à une compensation intégrale du handicap.

Il n'apparaît donc pas possible de contrecarrer directement, par une action sur le coût du travail ou du capital, les handicaps intrinsèques de la Polynésie. Là encore, la tentation de recourir à des modes de protection des activités économiques peut se faire jour. Les vecteurs sont alors divers : barrières tarifaires, subventions, réglementation des accès aux marchés, des prix ou des marges, politiques industrielles… Pourtant, comme nous allons le voir, ces interventions de la puissance publique ne répondent pas aux problèmes identifiés. L'intervention publique se justifie par les dysfonctionnements des marchés. Certaines

[3] Martin et Winters (2004), « When Comparative Advantage is not Enough : Business Costs in Small Remote Islands », *World Trade Review*, vol 3, n° 3.

[4] Cela n'exclut bien entendu pas que l'on s'interroge sur les modalités de fixation et/ou de revalorisation des salaires, en particulier pour éviter des utilisations politiques ou électoralistes, comme cela a pu être le cas par le passé. De même, les mécanismes compensatoires qui ont pu fleurir (DARSE, IME, CRE), ne doivent pas être considérés comme une réponse aux problèmes soulevés par le coût du travail. Ils peuvent certes amortir des effets conjoncturels négatifs, mais ne résolvent pas les questions structurelles d'essoufflement du modèle de croissance polynésien. Par ailleurs, ces mécanismes sont certainement moins efficaces que ne le seraient des réformes destinées à assouplir le fonctionnement des marchés (marché du travail inclus). L'élaboration de telles réformes peut nécessiter du temps, mais elles sont nécessaires pour accroître le dynamisme de l'économie polynésienne. La mise en œuvre de mesures compensatoires peut avoir du sens en infra court terme pour limiter les problèmes sociaux, à condition toutefois de débuter en parallèle d'importantes réflexions sur les réformes à mener, en se donnant le temps nécessaire pour en définir correctement le contenu. L'expérience des années passées ne montre malheureusement pas un tel esprit de l'action publique.

activités économiques, ou certains effets d'autres activités économiques, ne peuvent pas être autorégulés par les mécanismes de marché. Ces défaillances de marché nécessitent alors une action plus ou moins directe des autorités publiques. Lorsque cela est possible, on peut se contenter d'une action qui vise à fournir aux marchés un cadre propice au développement de comportements vertueux et à la création de richesse. C'est par exemple le cas des autorités de concurrence et du droit antitrust, qui améliorent le bien-être social sans intervenir directement dans la stratégie d'entreprise. Le bénéfice, pour l'ensemble de la collectivité, de ce type d'action est alors total car il restreint les comportements d'opportunisme ou de recherche de rente tout en évitant les effets pervers de l'intervention publique directe (par la réglementation des prix, des accès aux marchés ou la prise en charge de la production par des entreprises publiques)[5]. Parfois, cela n'est pas possible et il faut alors intervenir directement dans la fixation des prix, comme c'est le cas pour les monopoles naturels, notamment l'ensemble des industries de réseau, ou comme cela peut également être le cas en matière d'externalités de marché (pollution principalement). L'intervention directe peut aussi prendre la forme de la prise en charge de la production par la puissance publique, comme dans le cas des biens publics, pour lesquels le niveau global de production serait sous-optimal s'il était laissé au simple fonctionnement du marché.

Or, dans le cas qui nous occupe ici, l'analyse ne relève pas d'une correction d'une défaillance de marché. C'est plutôt d'une question de viabilité de certaines activités économiques qu'il s'agit, pour lesquels ces types d'interventions sont inopérants.

2.3. Une action publique en cohérence avec les problèmes rencontrés

Les mécanismes de marché, lorsqu'ils fonctionnent convenablement, assurent la maximisation de la création de richesse[6] et ils ne nécessitent donc aucune intervention publique supplémentaire. Si, comme nous venons de le voir, ces mécanismes de marché connaissent des défaillances, l'intervention publique se justifie en revanche pleinement, pour apporter les corrections nécessaires. La raison en est que les défaillances de marché ne

[5] Nous reviendrons sur ces questions en deuxième partie, lors de l'étude sur l'introduction potentielle d'un droit de la concurrence en Polynésie française.

[6] Ils n'assurent en revanche pas la répartition de la richesse créée. On peut donc contester les gains des acteurs économiques pour des motifs politiques ou idéologiques. Les aspects redistributifs de la fiscalité sont alors là pour corriger les revenus initialement fournis par les activités de marché, selon des critères qui sont définis par la collectivité, en fonction du modèle économique et social qu'elle souhaite mettre en œuvre. Sous hypothèse d'une fiscalité adéquate (à comprendre au sens d'efficace et de réellement démocratique), la société a cependant toujours intérêt à assurer la maximisation de la richesse collective.

permettent plus la maximisation de la richesse collective. Une intervention ciblée, pertinente et efficace peut alors rétablir la situation et augmenter le revenu global (c'est par exemple le cas des politiques de concurrence). En l'absence de défaillances de marché, les mécanismes de marché assurent donc la création de la richesse maximale, ce qui n'empêche pas que cette richesse puisse apparaître insuffisante, par exemple du fait de dotations initiales du pays inadaptées au développement d'un secteur économique particulier.

Dans le cas des problèmes de compétitivité de l'économie polynésienne que nous avons soulevés, l'analyse ne relève pas de défaillances de marché. Certes, la richesse globale peut être insuffisante, mais cela est dû à un problème de viabilité de certaines activités économiques. Tenter d'y répondre par une intervention publique est donc vain puisque cela éloigne de la maximisation du revenu global, déjà insuffisante en elle-même. Martins et Winters (2004, *op. cit.*, p. 36) insistent bien sur ce point : « *Smallness does not introduce marginal distortions that need to be countervailed, but an overall feasibility constraint. If income is insufficient when you maximise it, it will certainly be insufficient if you do not ; and in the absence of the market failures usually adduced to justify subsidies offering support to manufacturing puts you in the latter category*. ».

Ainsi les interventions publiques n'apparaissent pas comme une réponse appropriée aux handicaps intrinsèques de compétitivité de l'économie polynésienne. Cela ne signifie pas pour autant que toute intervention des autorités publiques est inutile mais cela implique que l'on dissocie deux catégories de handicaps : ceux contre lesquels il est vain de s'élever, et ceux sur lesquels il est au contraire possible d'agir.

Comme nous l'avons vu, les handicaps intrinsèques de la Polynésie (liés à sa petite taille, son éloignement ou son morcellement) ne peuvent pas réellement ou totalement être compensés par l'action publique. Mais d'autres handicaps internes de compétitivité existent, qui minent l'efficacité de l'économie, et sur lesquels il est possible d'agir (parfois dans le temps).

Ces handicaps sont nombreux. Certains sont liés aux problématiques concurrentielles : faible niveau de concurrence dans la plupart des secteurs de l'économie, activités de réseau en situation de monopole et peu réglementées, incitations à la recherche de rentes plutôt qu'à l'innovation, impossibilité de lutter contre les ententes ou encore relative résignation des consommateurs sur les prix et la qualité. Nous reviendrons sur ces questions dans la deuxième partie de cet article. D'autres, qui sortent du cadre d'analyse de cet article, peuvent être liés à l'architecture du système fiscal (ampleur, inefficacité et distorsions de la fiscalité) ou à

l'organisation et l'omniprésence du secteur public[7]. D'autres handicaps, enfin, peuvent émaner du coût et des inefficacités de la protection sociale[8].

Le développement précédent montre que les protections douanières échouent à corriger les handicaps de compétitivité liés à la petite taille et à l'isolement. Plus encore, elles constituent elles-mêmes des freins à la compétitivité de l'économie.

2.4. Une économie sous serre, pour protéger qui ?

L'ensemble des mécanismes de protection qui sont mis en œuvre en Polynésie française est très complet. Il s'agit en premier lieu de barrières tarifaires aux importations, par le biais de droits de douane élevés, mais également de barrières non tarifaires nombreuses, parmi lesquelles des prohibitions d'importations, la mise en place de quotas d'importations, le recours aux licences, *etc*. À ces dispositifs, s'ajoute également une protection spécifique des productions locales : la taxe de développement local (TDL), qui frappe d'une fiscalité particulière – et dont le taux est très variable – les produits importés concurrents de produits fabriqués localement.

Enfin, l'ensemble de ces mesures protectionnistes est aussi soutenu par le fait que l'accès aux marchés polynésiens requiert des démarches administratives lourdes et que le choix politique demeure prépondérant (tant par exemple dans la fixation des droits de douane que des taux de TDL ou encore de l'octroi des licences). Cette omniprésence de l'administration et/ou du pouvoir politique génère pour les investisseurs ou les acteurs économique privés des barrières à l'entrée considérables ainsi qu'une formidable insécurité juridique, qui font avorter nombre de projets et annihilent une part importante de l'esprit d'initiative et d'entreprise de la population. Tous ces éléments contribuent à faire de l'économie polynésienne une véritable économie sous serre, totalement déconnectée des réalités du commerce mondial et dont les mécanismes de prix – et particulièrement les fixations de prix et de quantités produites – ne sont que très imparfaitement en connexion avec les demandes des consommateurs.

---

[7] Sur les questions liées au système fiscal et à l'organisation des services publics en Polynésie française, voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), *Yearbook of New Zealand Association for Comparative Law*, à paraître.

[8] Sur la question du système de protection sociale polynésien, voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16.

Les équilibres optimaux de marché ne peuvent donc pas émerger d'un tel contexte, et ce dernier génère en outre toute une série d'effets pervers qui peuvent légitimement conduire à s'interroger sur les réels bénéficiaires de cette protection omniprésente de l'économie polynésienne.

Les consommateurs polynésiens sont bien entendu les grands perdants de cette politique protectionniste, du fait de la diminution consécutive de leur pouvoir d'achat. L'ensemble des mesures listées ci-dessus renchérissent considérablement les prix des biens importés, la fiscalité douanière ou protectionniste (TDL) se répercutant sur le prix final acquitté par les consommateurs. Les prix des biens locaux sont également affectés à la hausse, pour différentes raisons. D'une part, le renchérissement des produits importés autorise une tarification des biens locaux supérieure à ce qu'elle serait en l'absence de ces fiscalité et protection. D'autre part, le pouvoir de marché dont bénéficient certains producteurs locaux, du fait de l'absence de concurrence à laquelle il font face, leur permet des marges plus importantes (voir partie 5). Enfin, car la protection de toute activité économique, sans réel discernement, conduit à maintenir sur les marchés des opérateurs inefficaces, dont les coûts de production – et en conséquence les prix – sont largement plus élevés que ceux qui pourraient être observés dans d'autres circonstances plus ouvertes et plus concurrentielles.

Au-delà de la question (fondamentale) du surplus des consommateurs, c'est l'ensemble du climat des affaires qui pâtit d'un système aussi protectionniste. Les difficultés rencontrés pour entrer sur un marché ou disputer la place ou la part de marché d'un concurrent pénalisent la création d'entreprises locales. Cela contraint les possibilités de renouvellement de l'outil productif et de modernisation des techniques de gestion. Le mécanisme de destruction créatrice théorisé par Joseph Schumpeter ne peut pas s'exercer. Ses bénéfices, qui sont le soutien de la croissance du PIB, ne peuvent par conséquent pas être observés. Il s'ensuit également, pour les jeunes générations, une forme de découragement. L'esprit d'entreprise ou d'initiative ne peut pas se développer dans un tel contexte où il est pour ainsi dire impossible de créer avec succès une entreprise sur un marché existant. Les seules stratégies qui demeurent sont celles de la recherche de nouvelles niches, qui autorisent à espérer un développement de l'entreprise créée. Ce développement, toutefois ne saurait qu'être relatif ou peu porteur de création de richesse globale et d'emplois. Il ne règle en tout état de cause pas la question de la déficience générale de l'initiative privée.

Du côté des entreprises en place, des effets pervers sont également observés. L'absence de pression concurrentielle due aux dispositifs protecteurs ne conduit pas à rationaliser les dépenses des entreprises. Il en résulte des coûts souvent trop élevés et une

innovation poussive. L'innovation est en effet portée par le risque de voir sa place de leader contestée par des concurrents actuels ou potentiels, locaux ou non. En l'absence d'une telle concurrence – notamment portée par les importateurs – l'intérêt (ou la nécessité) de rester à l'écoute des besoins ou des désirs des consommateurs n'est plus aussi saillant. C'est une forme de prime à l'ancienneté qui s'installe alors dans les économies sur-protégées, au détriment de l'efficacité ou de l'innovation.

En dernier lieu, le recours au protectionnisme déporte le poids de la fiscalité vers les prélèvements indirects. Ce sont alors, particulièrement, les consommateurs qui supportent une part importante de la fiscalité globale. Or, par définition, la fiscalité indirecte n'est pas liée aux revenus. Cela contribue donc au caractère inéquitable de la fiscalité polynésienne[9].

Les seuls bénéficiaires de ce protectionnisme massif sont donc les entreprises protégées, ce qui est loin de représenter l'ensemble de la collectivité. Dans le débat qui porte sur l'opportunité du protectionnisme, il est utile de se rappeler qui sont les perdants et les gagnants du système. On peut en effet avoir une approche politique ou idéologique du protectionnisme, et les innombrables discours sur la valeur du patriotisme économique, dans tous les pays, en montrent bien l'importance. Toutefois, ces positions de principe ne doivent pas faire oublier qu'il existe aussi des intérêts économiques privés qui sont sous-jacents à ces questions. Elles ne doivent pas non plus occulter que les plus pénalisés du système sont toujours les consommateurs, et ce quels que soient leurs niveaux de revenus. On peut faire collectivement le choix de l'inefficacité, par idéologie, mais il faut alors s'assurer que ce choix soit réellement collectif, c'est-à-dire qu'il s'effectue démocratiquement, selon le désir de la majorité des électeurs. Or le débat sur le protectionnisme, très présent au sein de la société civile, n'a pas été réellement au cœur des réflexions menées lors des récentes campagnes électorales. Il serait pourtant plus qu'utile de connaître la position des Polynésiens en l'espèce, une fois les mécanismes et les enjeux correctement exposés pour limiter les prises de position fondées sur des préjugés.

Si le choix de l'efficacité est retenu, il doit s'accompagner nécessairement d'une diminution des barrières douanières (tarifaires et non tarifaires) et de l'interventionnisme économique du Pays. Notons par ailleurs que les coûts d'influence et l'interventionnisme politique sont positivement corrélés. En diminuant ce dernier, on peut donc s'attendre à une réduction des gaspillages, une restriction du pouvoir des lobbies et à une meilleure répartition du surplus global entre les agents économiques.

---

[9] Voir : Bambridge, T. ; Venayre, F. et Vucher-Visin, J. (2010), *Yearbook of New Zealand Association for Comparative Law*, à paraître.

3. L'absence de dispositifs de promotion de la concurrence

Nées aux États-Unis en 1890 avec le *Sherman Antitrust Act*, le droit de la concurrence s'est ensuite diffusé à travers l'ensemble des pays du monde. L'Europe en a adopté les principes dès le Traité de Rome en 1957. La France s'est doté progressivement de mesures spécifiques, jusqu'à l'ordonnance du 1er décembre 1986 qui institue non seulement le droit de la concurrence français moderne, mais l'accompagne aussi de la création du Conseil de la concurrence, devenu depuis l'Autorité de la concurrence[10]. Reconnues par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) comme un impératif pour le commerce mondial, et soutenues par les résultats dont elles ont fait preuve, les lois de la concurrence ont poursuivi leur diffusion, incluant les petits pays insulaires : Malte et Chypre (avec leur intégration dans l'Union européenne), Islande, Jamaïque, pays de la Caraïbe…

De manière surprenante, la Polynésie française, tout en se situant en dehors du champ d'action de l'Autorité de la concurrence métropolitaine, n'est pour autant pas dotée de lois propres qui permettent le respect des principes de concurrence sur les marchés polynésiens. Cela stigmatise de plus en plus le Territoire au plan national comme au plan mondial. Après avoir rappelé les fondements du droit de la concurrence, nous étudierons les conditions de la mise en œuvre d'un droit propre en Polynésie française puis discuterons de l'efficacité et des effets que l'on est en droit d'attendre de cette réforme.

3.1. Fondements du droit antitrust

L'objectif des lois de la concurrence est de garantir l'exercice de la concurrence sur l'ensemble des marchés. Il convient à cet effet de contrôler à la fois les structures de marché, mais aussi les comportements de leurs acteurs. L'idée principale est d'empêcher qu'un pouvoir de marché anormalement élevé puisse se créer et/ou perdurer. Par pouvoir de marché, on entend le fait, pour une entreprise, de pouvoir sensiblement ou durablement tarifer au-dessus de ses coûts de production. Une mesure classique de ce pouvoir de marché est l'indice de Lerner, dont la formule est la suivante :

[10] Le droit de la concurrence français a depuis fait l'objet de modifications en 2001 par la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) et en 2008 avec la loi sur la modernisation de l'économie (LME).

$$\frac{P - Cm}{P} = \frac{1}{|\varepsilon|}$$

Dans cette expression, P représente le prix de vente, Cm est le coût marginal de l'entreprise et ε note l'élasticité-prix de la demande. Le membre de gauche de l'égalité représente ainsi le taux de marge de l'entreprise, qui est donc inversement proportionnel à l'élasticité-prix de la demande (en valeur absolue). Ainsi, plus la demande est élastique, plus le taux de marge se réduit. À l'inverse, si l'élasticité est faible, c'est-à-dire si les consommateurs sont captifs du produit fourni par l'entreprise, le taux de marge croît, autorisant en conséquence à l'entreprise des bénéfices supérieurs à ceux qui seraient observés en l'absence de (ou avec un moindre) pouvoir de marché. Le prix étant donc d'autant plus élevé que le pouvoir de marché de la firme est fort, réduire ce pouvoir de marché conduit à une baisse globale du prix, c'est-à-dire à un rapprochement de l'équilibre vers la situation optimale dans laquelle le bien-être social est maximisé et la répartition du surplus entre producteurs et consommateurs est plus favorable à ces derniers.

Afin de parvenir à contenir le pouvoir de marché des entreprises, le droit de la concurrence doit reposer sur trois piliers essentiels. Le premier d'entre eux est le contrôle des concentrations, qui agit sur les structures des marchés. Il s'agit d'une intervention ex-ante, c'est-à-dire qui se produit avant que la concentration ne soit réalisée. Cela passe donc par un système de notifications dans lequel les projets de rachats d'entreprises doivent être transmis au régulateur, qui décide de les autoriser (avec ou sans contraintes annexes) ou de les interdire. La décision est fondée sur un bilan concurrentiel qui vise à établir les avantages et les inconvénients de la concentration. Cette intervention, en amont du processus de fusion-acquisition, permet d'éviter la constitution d'un pouvoir de marché trop fort ou d'une dominance. Le deuxième pilier du droit de la concurrence est l'interdiction des ententes. Il s'agit d'assurer que les comportements des opérateurs de marché demeurent dissociés les uns des autres : chacun doit agir selon ses propres intérêts et caractéristiques (conditions de coût notamment). Principalement, on vise ici les ententes horizontales, c'est-à-dire entre producteurs de biens ou services concurrents : cartels ou collusions. Les ententes permettent en effet aux producteurs d'agir comme s'ils se trouvaient en situation monopolistique, et les résultats pour les consommateurs peuvent en être tout aussi dévastateurs. Elles peuvent porter sur différents points comme la fixation des prix, la répartition géographique de marché, *etc*. Les ententes verticales (entre acteurs intervenants à des niveaux différents de la chaîne de valeur) peuvent cependant également faire l'objet de restrictions lorsqu'elles sont porteuses d'effets anticoncurrentiels. Enfin, le dernier pilier du droit de la concurrence est également

comportemental, bien qu'intimement lié à la structure du marché. Il s'agit de la condamnation des abus de position dominante. On cherche alors à éviter qu'une position acquise de dominance (structure) ne donne lieu à des actions nuisibles tant pour les consommateurs que pour les concurrents (comportements).

3.2. Concrétisation du développement de la concurrence en Polynésie

La mise en œuvre d'un droit de la concurrence en Polynésie française ne peut s'abstraire de l'intégration de ces trois piliers. Omettre l'un deux, c'est rendre inefficace tout le système de promotion de la concurrence. La rédaction d'un texte applicable en Polynésie peut s'inspirer des principaux textes qui existent déjà, en Europe ou en France métropolitaine. Cependant, compte tenu de la vacuité du dispositif actuel, la Polynésie a la chance de pouvoir bâtir de toute pièce son propre droit de la concurrence et il serait donc dommage de transposer certaines dispositions qui ont parfois fait la preuve de leur inefficacité ou de leur trop forte complexité qui les rendent difficilement applicables dans les faits. Quoi qu'il en soit, la rédaction de tels textes doit être confiée à des experts, comme c'est le cas habituellement.

La rédaction des textes de droit de la concurrence doit évidemment respecter les trois grands principes qui ont été énoncés, mais elle doit aussi répondre à un objectif de simplicité. Plus les textes sont complexes, plus ils ouvrent des brèches pour les acteurs économiques. Il peut s'agir de possibilités de contournements, pour des questions de lacunes ou d'interprétation de l'esprit de la loi. Des textes alambiqués réduisent également l'applicabilité de la loi. Enfin, plus les mécanismes sont compliqués, plus ils sont susceptibles de générer des effets pervers. Les dispositifs spécifiques, notamment, sont difficiles à mettre en œuvre avec une vision de long terme. Or, progressivement, les acteurs décodent les rouages des contraintes qui leur sont imposées et s'y adaptent par des comportements qui n'avaient pas été anticipés par le législateur. Les exemples de telles adaptations stratégiques sont nombreux et conduisent ensuite à des résultats de marché qui peuvent parfois être pires que les maux que l'on souhaitait initialement résoudre. Les textes doivent alors être révisés, mais il n'est pas évident d'effectuer des modifications partielles d'un texte sans prendre le risque de créer de nouveaux effets pervers.

Enfin, les textes doivent impérativement éviter la tentation réglementaire. Le droit de la concurrence ne doit pas interférer sur les équilibres de marché, mais fournir un cadre pour assurer au plus possible leur optimalité. Son but n'est pas de protéger tel ou tel acteur, de

même qu'il n'est pas d'instaurer un traitement différencié de tel ou tel secteur d'activité. Les principes concurrentiels sont transversaux et s'appliquent en tant que tels à l'ensemble des marchés. Il faut donc, de façon primordiale, se garder d'introduire dans le texte de droit des aspects sectoriels. Non seulement ils ne sont pas justifiés par les mécanismes concurrentiels (le respect des trois piliers évoqués suffit à assurer le fonctionnement d'une concurrence saine), mais ils ouvrent de plus la porte aux pressions lobbyistes et portent ainsi en germes l'inefficacité du droit. L'histoire de la réglementation française en matière de grande distribution constitue une illustration archétypale des risques que portent des textes à la fois trop complexes et trop sectoriels ou réglementaires.

L'insularité et la petite taille de la Polynésie ne justifient pas l'absence d'un droit antitrust, de même qu'elles ne doivent pas conduire à des textes moins généraux ou sectoriels. En revanche, les petites économies insulaires présentent des particularités, principalement l'étroitesse des marchés, qui peuvent expliquer des différences dans l'application du droit par rapport à des pays de plus grande taille. Ainsi, il est possible de tolérer des niveaux de concentration plus élevés que ce qui serait accepté dans des grands pays, en raison de la nécessité d'atteindre une taille critique pour générer des gains d'efficacité suffisants. Cela implique que, dans l'arbitrage entre efficacité et risques concurrentiels, que l'on effectue avant d'autoriser une concentration, on peut accepter de promouvoir davantage l'efficacité. De la même façon, on peut tolérer une relative souplesse dans l'application de la notion d'abus de position dominante, par exemple en acceptant des seuils de parts de marché qui soient plus élevés pour la qualification de la situation de dominance.

Une fois le texte de droit rédigé, par des experts et dans le respect des principes généraux de l'ensemble des lois de la concurrence, il est essentiel de se doter d'une autorité de contrôle. Cette autorité doit être indépendante du pouvoir politique et des lobbies industriels, et doit être constituée de membres compétents (même s'il peut être nécessaire, au moins au début, de recourir à du capital humain externe). Elle nécessite aussi d'être forte, c'est-à-dire dotée de pouvoirs de sanction applicables de fait, et pourvue de moyens suffisants, tant au plan humain que financier. Il faudra également s'interroger sur la juridiction susceptible de traiter en appel les décisions rendues par cette autorité.

Les détracteurs de l'adoption d'un droit de la concurrence polynésien soulignent parfois l'aspect (ultra) libéral du droit de la concurrence. En réalité, c'est précisément du contraire qu'il s'agit puisqu'il fixe un cadre strict pour l'exercice des activités économiques. Il ne revient donc pas à un laisser-faire total, ce qui serait plutôt le cas de la situation actuelle, assortie d'une négociation permanente avec les autorités politiques. Le droit de la concurrence

veille en effet à ce que les comportements des producteurs et des vendeurs soient suffisamment indépendants les uns des autres pour que les rentes de situation ne puissent pas émerger (évitant ainsi les aspects improductifs générés par ces rentes) et pour que les consommateurs puissent retrouver une possibilité de choix qui leur assure *in fine* de récupérer une partie plus importante du surplus global.

Le droit de la concurrence laisse par ailleurs la place à la réglementation, mais requiert que cette intervention soit ciblée, neutre au regard d'éventuels concurrents (égalité de traitement des opérateurs) et qu'elle introduise le moins possible de distorsions dans le fonctionnement des marchés. On sait en effet que certains secteurs ne peuvent pas être concurrentiels (monopoles naturels). C'est le cas des industries de réseaux, comme la distribution d'électricité, les télécommunications ou certaines activités liées aux transports. Dans ces situations, l'intervention publique est alors nécessaire pour fixer les tarifs de vente aux consommateurs. Notons que ces secteurs sont insuffisamment (ou mal) réglementés en Polynésie. Les niveaux salariaux des secteurs en monopole, et leur comparaison avec l'ensemble de l'économie polynésienne, constituent un indicateur de cette inefficacité de la réglementation. Le tableau suivant indique les niveaux de salaires et leur évolution dans deux types d'activités monopolistiques. Il indique aussi, en dernière colonne, la différence de rémunération entre ces secteurs et l'ensemble des salaires.

Production/ distribution électricité, gaz, eau	**2007**	**2008**	**Variation**	**/ Moy**
Salaires	**410 420**	**451 748**	**+ 10,1 %**	**+ 55 %**
Transports et communications	**2007**	**2008**	**Variation**	**/ Moy**
Salaires	**343 228**	**382 283**	**+ 11,4 %**	**+ 31 %**
Total	**2007**	**2008**	**Variation**	**/ Moy**
Salaires	**270 908**	**291 494**	**+ 7,6 %**	**-**

Les secteurs en monopole doivent donc faire l'objet d'une fixation de leurs prix de vente par les autorités publiques. On recours en général à des autorités de tutelle spécifiques, du fait de la technicité de ces secteurs. Cependant, des mutualisations sont possibles, comme

vient de le rappeler l'Autorité de la concurrence dans son récent avis sur le dossier des aéroports français[11]. Elle appelle en effet à la création d'une autorité unique de régulation de l'ensemble des transports. Dans le cas de la Polynésie, compte tenu de sa faible taille, on peut se demander si les pouvoirs de régulation des secteurs monopolistiques ne pourraient pas être directement transférés à l'autorité de concurrence, qui serait alors également la tutelle de toutes les firmes réglementées. Que l'on opte pour cette situation ou pour la création d'autorités spécifiques, il faudrait quoi qu'il en soit respecter le principe de l'indépendance des autorités de tutelle, là encore à l'égard des autorités politiques comme des lobbies industriels.

3.3. Quel niveau d'efficacité attendre de la réforme ?

Pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre d'un droit de la concurrence en Polynésie, il faut dissocier ce qui relève du l'efficacité du droit lui-même de ce qui relève plus largement de questions de gouvernance locale.

Le droit de la concurrence lui-même ne pourra être efficace que s'il est correctement rédigé (voir ci-dessus), notamment en évitant une inutile complexité et des influences réglementaires ou sectorielles néfastes. De même, l'efficacité nécessite la création d'une autorité indépendante qui soit réellement forte. Pour cela, deux critères sont requis : il faut que la capacité de détection des infractions soit avérée (c'est-à-dire que la probabilité de découvrir les infractions soit forte), ce qui renvoie à la question des moyens de l'autorité et de ses pouvoirs d'enquête, et que les sanctions soient dissuasives (fortes amendes). La modification du droit de la concurrence français opérée en mai 2001 par l'adoption de la loi sur les nouvelles régulations économiques a bien intégré ces deux composantes. Le passage de l'ordonnance de 1986 à la loi NRE a en effet procédé au durcissement des amendes (le montant maximal de l'amende a été porté de 5 % du chiffre d'affaires national à 10 % du chiffre d'affaires mondial) et à l'accroissement de la probabilité de détection par la mise en place des programmes de clémence. Ces programmes, inspirés du système des repentis de la mafia, visent à exonérer de sanctions les entreprises qui dénoncent une entente à laquelle elles participent. D'autres mécanismes existent également pour accroître l'efficacité du droit de la

[11] Avis de l'Autorité de concurrence n° 10-A-04 du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

concurrence, selon les pays : sanctions pénales[12], par exemple, ou implication des entreprise soit par les engagements (pris auprès des autorités de concurrence et soumis à vérification), soit par la *compliance*, c'est-à-dire des mécanismes internes aux entreprises qui permettent de mettre à jour les comportements délictueux, en assurant la protection de l'emploi du salarié qui dénonce ces pratiques.

Plus généralement, l'application du droit de la concurrence s'inscrit dans un fonctionnement global de l'économie. Son efficacité dépendra donc de l'économie en question. Dans le cas polynésien, la petite taille empêche pour un certain nombre de marchés la dynamisation de la concurrence locale. Si certains opérateurs pourraient en effet émerger grâce à la réduction du pouvoir de marché des opérateurs actuellement en place, on ne peut en revanche pas espérer voir fleurir un nombre important de producteurs dans l'ensemble des activités économiques polynésiennes. Dans les situations où de nouveaux opérateurs locaux ne pourraient pas se créer, l'étroitesse du marché ne le permettant pas, la concurrence ne pourrait alors pas s'exercer et le risque de voir des marges importantes maintenues restera élevé. Cependant, les comportements des producteurs en place peuvent être disciplinés par le recours aux importations. En effet, si les importations sont libres, dès lors que le producteur local n'abuse pas de sa situation, par une tarification élevée de ses produits, il n'apparaît pas extrêmement profitable d'importer des produits étrangers concurrents, notamment en raison des coûts de transport. En revanche, si les tarifs pratiqués localement sont très élevés, cette profitabilité augmente et des filières d'importations peuvent alors se constituer. Ainsi, si le producteur local souhaite conserver sa part de marché, il se trouve contraint de faire les efforts de tarification (et de recherche de coût) suffisants pour rester compétitif. Il s'agit alors de ce que l'on appelle une concurrence potentielle : elle n'est pas effective tant que les producteurs locaux se disciplinent mais constitue tout de même une pression concurrentielle qui permet d'éviter la constitution de rentes indues. Bien entendu, ce mécanisme ne peut fonctionner que si les importations sont libres, ce qui est comme nous l'avons vu loin d'être le cas. L'efficacité de l'adoption d'un droit de la concurrence polynésien dépendra donc pour une large mesure du relâchement des mesures protectionnistes actuellement en vigueur et de l'assouplissement des contraintes réglementaires ou administratives qui pèsent sur l'accès aux marchés et les stratégies d'entreprise. Enfin, toujours dans ce cadre de gouvernance globale, il est nécessaire que les consommateurs prennent leur part au bon fonctionnement des marchés. Cela passe par un soutien aux associations de consommateurs et par la promotion de la culture

[12] Dans le cas de la Polynésie qui nous occupe ici, il n'apparaît cependant pas nécessaire de recourir à des sanctions pénales pour des infractions au droit de la concurrence.

de la concurrence, malheureusement très absente du Territoire – notamment au niveau politique –, bien que l'on semble voir ces dernières années l'opinion publique évoluer progressivement sur cette question.

Si l'ensemble des conditions requises sont remplies, les effets du développement de la concurrence peuvent être nombreux. On peut observer un accroissement du nombre d'opérateurs sur les marchés, qu'il s'agisse des productions locales ou des filières d'importation, ce qui permettrait de renforcer la diversité des produits proposés à la vente. Il deviendrait alors possible pour les consommateurs d'effectuer de réels choix, ce qui est un élément clef car cela a un pouvoir disciplinant sur les opérateurs de marché – les consommateurs retrouvant la possibilité de ne pas consommer un produit dont ils estiment que le niveau de prix n'est pas en accord avec la qualité ou la prestation. Cela présente l'avantage non seulement de développer la concurrence en prix, mais également la qualité de service qui est parfois défaillante sur le Territoire (service après-vente, continuité de l'offre, conseils adaptés, *etc*.).

En conséquence, les consommateurs devraient voir leur place améliorée. Le fait d'être moins captifs des producteurs ou des vendeurs limite les possibilité de rentes, c'est-à-dire de marges élevées. La conséquence en terme de marges est donc une baisse, ou à tout le moins une justification des marges par une amélioration de la qualité de service, comprise dans un sens large : qualité du produit, des approvisionnements, du suivi, de l'innovation, *etc*. Les prix devraient donc globalement baisser, renforçant ainsi le pouvoir d'achat des consommateurs et leur assurant un bien-être économique en hausse, par une meilleure répartition du surplus entre les producteurs et les consommateurs. Cela nécessite bien entendu que les surprofits puissent être contestés par des entrants potentiels sur les marchés, ce qui implique, rappelons-le, une libération de l'accès au marché : diminution des barrières douanières, des aides à la production et des barrières administratives. Cela signifie donc qu'il faille limiter le pouvoir politique d'action sur les marchés pour éviter les influences lobbyistes visant à contraindre l'apparition ou le développement des concurrents.

À terme, des impacts positifs sur l'emploi peuvent également être attendus. Les mécanismes présentés sont en effet le fondement d'une économie dynamique et d'une meilleure attractivité du secteur privé – et d'un entrepreneuriat facilité. Par ailleurs, un certain nombre d'études montrent que les performances en terme d'emploi d'un pays sont négativement corrélées à son niveau de réglementation[13]. Une réduction de cette dernière

[13] Voir par exemple : Blanchard, O. (2000), « Rents, Product and Labor Market Regulation, and Unemployment », Lecture 2 of *The Economics of Unemployment : Shocks, Institutions, and Interactions*, Lionel

favorise donc la création d'emplois en redonnant à l'économie la possibilité de créer des entreprises performantes ou innovantes, et dont la politique de prix préserve la capacité de consommation. Les expériences de libéralisation des grands secteurs historiquement publics (transports, électricité, communications…) montrent d'ailleurs des effets favorables sur l'emploi. C'est bien entendu aussi le cas dans les économies insulaires du Pacifique. Ainsi la Nouvelle-Zélande, à l'issue de sa politique de libéralisation de ces secteurs, a connu une hausse de son taux d'emploi de 2,6 points, ce qui la situe même en tête des pays de l'OCDE en matière d'effets positifs sur l'emploi de ces libéralisations[14].

Une fois de plus, ces effets ne sauraient apparaître que si l'ensemble des conditions requises sont vérifiées. Un droit de la concurrence bien rédigé assorti d'une autorité forte et indépendante est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Les mesures protectionnistes doivent également être supprimées et l'interventionnisme politique contraint.

4. Conclusion

Le modèle de croissance polynésien doit faire l'objet d'une révision profonde. Les nombreux dysfonctionnements du système économique polynésien ont longtemps pu apparaître secondaires pour différentes raisons qui tenaient notamment à la rente nucléaire, à la présence de l'État français (qui assure encore le financement des charges de souveraineté et de l'éducation) ou à la faiblesse des revendications liées au système social. Mais le développement de l'autonomie du Territoire, de même que l'augmentation des aspirations sociales – pour l'instant essentiellement focalisées sur la santé et la vieillesse[15] – ont accru la nécessité d'une création de richesse propre qui soit renforcée. Les inefficacités, gaspillages ou rentes deviennent de plus en plus visibles et, de ce fait, difficilement supportables par une collectivité dont certains membres sont particulièrement affectés par les difficultés économiques récurrentes de la Polynésie française.

C'est donc un dynamisme de l'économie polynésienne qui est à rechercher, avec pour objectif principal un système économique efficace et auto-entretenu. Une économie

---

Robbins Lectures, London School of Economics et Nickell, S. (1999), « Product Markets and Labour Markets », *Labour Economics*, Vol.6.

[14] Nicoletti, G. et Scarpetta, S. (2001), « Interactions Between Product and Labour Market Regulations : Do They Affect Employment ? Evidence from OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE.

[15] Progressivement, d'autres revendications apparaissent cependant, notamment en termes d'éducation spécialisée, d'accompagnement des personnes en difficulté, de chômage ou de minima sociaux.

dynamique permet en effet de soutenir la croissance et le développement, favorise la création d'emplois, développe le pouvoir d'achat des consommateurs et assure les rentrées fiscales indispensables au fonctionnement des administrations et du système social[16]. Parallèlement, le besoin d'aides sociales étant diminué, tant en terme de pauvreté, que de chômage ou d'exclusion, une meilleure allocation des ressources fiscales devient plus aisée à réaliser par les autorités politiques.

Une modernisation des marchés et des institutions administratives et politiques est un point fondamental de la réussite de cette dynamisation de l'économie polynésienne. Il faut sortir au plus vite de la culture ambiante qui entretient le mythe du tout politique. La question fondamentale de la place relative de la puissance publique et des marchés dans les économies modernes et créatrices de croissance doit être posée, en Polynésie également. Il devient urgent d'ouvrir les marchés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, à la fois en promouvant le développement de la concurrence locale et en abaissant les barrières protectionnistes, génératrices d'effets pervers lourds de conséquences pour notre système économique.

L'interventionnisme public doit être contenu et axé dans le sens du bien commun. Il est surprenant de voir à quel point l'action publique, omnipotente, se concentre pourtant sur des questions qui n'offrent pas de perspectives réelles d'amélioration de nos résultats économiques. Les récents et longs débats sur les licences de téléphonie mobile, l'opportunité de l'ouverture d'un casino ou encore la desserte des Îles-sous-le-Vent par la King Tamatoa occupent bien trop les décideurs publics. Ces questions peuvent être laissées pour une large part au secteur privé. Le rôle des pouvoirs publics devrait en l'espèce être de faciliter les accès au marché, notamment en assouplissant des règles administratives complexes et peu sécurisantes pour les investisseurs. La question de la rentabilité d'activités nouvelles ne doit pas être prise en considération par les pouvoirs publics. Il s'agit là uniquement de préoccupations qui concernent les investisseurs privés eux-mêmes. A eux de déterminer si l'activité peu être ou non rentable, et d'assumer les risques d'investissement éventuels.

Les moyens et les compétences de l'exécutif devraient plus efficacement être utilisés à des fins réellement porteuses et qui relèvent pleinement de leur action. Ainsi les interrogations qui portent sur les infrastructures sont-elles absentes des débats politiques. C'est pourtant là une question clef qui ne peut relever du seul secteur privé (notion de biens publics). Le nécessaire développement du secteur touristique, principale voie de développement de la Polynésie, repose en partie sur la mise ne place d'infrastructures publiques, notamment en

[16] On connaît les difficultés budgétaires posées par la baisse sensible des recettes fiscales enregistrées au cours de l'année précédente – de l'ordre de 13 milliards de Fcfp.

matière de transport ou d'accès au lagon, qui faciliteraient la viabilité de projets d'investissement privés et qui augmenterait la satisfaction des touristes.

L'omnipotence des pouvoirs publics dans l'économie est également génératrice d'insécurité juridique pour les investisseurs, ce qui contraint les incitations aux investissements sur le Territoire. Notons à cet égard que si l'instabilité politique qui règne depuis 2004 est une cause des maux de l'économie polynésienne, ses effets néfastes ont très largement été renforcés par cette omnipotence. Peu de projets peuvent réellement aboutir sans l'aval du pouvoir politique, à de multiples niveaux de l'élaboration du projet en question. Les changements politiques remettent donc systématiquement en question les liens contractuels tissés entre entrepreneurs et dirigeants politiques et on observe des retours sur des engagements pris, l'arrivée de nouvelles contraintes non prévues initialement, *etc*. Si l'action des pouvoirs publics se cantonnait à la mise en œuvre d'infrastructures porteuses et de démarches administratives simples et égalitaires, ces changements politiques génèreraient moins d'incertitude pour les investisseurs, ce qui accroîtrait en conséquence les chances de voir de nouveaux projets se concrétiser dans le pays.

Les réformes de fond sont nécessaires et, mieux, elles sont possibles. Elles doivent s'évertuer à recréer des incitations vertueuses à tous les niveaux du fonctionnement de l'économie, avec comme intention finale la recherche de l'intérêt général. Les éléments étudiés dans cet article – baisse des barrières protectionnistes et promotion de la concurrence – sont des points de passage obligés de la dynamisation attendue de l'économie polynésienne. Leur mise en œuvre dépend d'une volonté politique et nécessite des efforts de communication et de pédagogie auprès des Polynésiens. Il est impératif de se garder dans cette démarche de tous préjugés, notamment à l'égard de l'étranger, et de toute forme de récupération politique. Il faut également agir en urgence, mais sans précipitation : l'heure n'est plus aux modifications cosmétiques de systèmes bancals ou pervers. Il faut prendre le temps de mettre en place de nouveaux mécanismes de gouvernance réellement sains si l'on veut espérer que les fruits de la modernisation soient à la hauteur des attentes de la population.