



MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION, DU TRAVAIL
ET DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION,
en charge du numérique

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT
D'ATTACHÉS D'ADMINISTRATION
DE LA FONCTION PUBLIQUE
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Domaine : « Économie »

Deuxième épreuve d'admissibilité :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème économique rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

**Jeudi 6 janvier 2022
(Durée : 4 heures, coefficient 4)**

Le sujet comporte 27 pages (page de garde incluse)

Aucun autre document n'est autorisé

Important :

- Tout document personnel ou appareil électronique non autorisé est interdit ;
- Votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la copie d'examen. Toute mention d'identité, signature, initiale, paraphe sur toute autre partie de votre copie entraînera son annulation ;
- Pour rédiger, seul l'usage d'un stylo noir ou bleu (à bille non effaçable, feutre, plume) est autorisé. L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur, entraînant l'annulation de votre copie ;
- Les feuilles de brouillon ne sont pas prises en compte ;
- Tout candidat doit remettre une copie, même blanche. Dans cette hypothèse, il signe sa copie en indiquant « copie blanche »
- Si vous composez sur plusieurs pages, bien vouloir mentionner l'ordre de lecture de celles-ci. Par exemple : 1 / 4, 2 / 4, 3 / 4 et 4 / 4, etc.

Sujet :

Attaché(e) d'administration de catégorie A, au sein de la Direction générale des affaires économiques (DGAE), votre Chef de service vous demande de lui rédiger une note, à partir du dossier qui vous a été communiqué. Votre note s'intitulera « Faire face au vieillissement de la population en Polynésie française ».

Liste des documents :

DOCUMENT 1 : « *En 2020 les mariages reculent, les décès augmentent* », juin 2021, Tahiti Infos (article) – 2 pages

DOCUMENT 2 : « *Un phénomène mondial* », article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique – Vieillissement de la population* » – 2 pages

DOCUMENT 3 : « *Financer les retraites et la dépendance* », article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique – Vieillissement de la population* » – 3 pages

DOCUMENT 4 : GUÉRIN S., « *Les défis d'une économie des séniors* », dossier in « *Cahiers français* », novembre-décembre 2021– 8 pages

DOCUMENT 5 : « *La silver économie : un nouveau marché à conquérir* », article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique – La silver économie* » – 1 page

DOCUMENT 6 : « *Les avantages du grand âge* », article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique – La silver économie* » – 2 pages

DOCUMENT 7 : « *284 000 habitants en Polynésie à l'horizon 2030* », août 2020, Tahiti Infos (article) – 1 page

DOCUMENT 8 : « *Le vieillissement de la population va bouleverser nos sociétés* », Interview de M. Vincent DROPSY, article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique* » – 2 pages

DOCUMENT 9 : « *S'adapter nécessairement* », article in « *L'ÉCONomie Polynésienne* », janvier 2020, dossier « *Évolution démographique* » – 1 page

DOCUMENT 10 : « *Le vieillissement de la population, grand défi de notre temps* », Les Echos, www.lesechos.fr – 3 pages

Document 1 : En 2020 les mariages reculent, les décès augmentent.

Source : Tahiti Infos, Juin 2021

Avec 900 habitants de plus qu'en 2020, la croissance de la population se poursuit mais au ralenti, freinée par une *"baisse de la fécondité"*, une *"population vieillissante"* et un *"solde migratoire déficitaire"* selon le dernier bilan démographique de l'ISPF. Par ailleurs, la pandémie de Covid-19 laisse des traces sur le nombre de mariages.

Population vieillissante, baisse de la natalité et *"déficit migratoire"* : en 2020, la croissance de la population poursuit son ralentissement selon le dernier bilan démographique de l'Institut de la statistique (ISPF). Avec 279 300 habitants au 31 décembre 2020, la population du fenua ne compte que 900 habitants de plus que l'année précédente pour un taux d'accroissement de + 0,3 %, contre + 0,4 % en 2019. Même dynamique déficitaire pour les migrations, en recul de 1 000 individus en 2020.

Stabilité des naissances

Si la différence entre les naissances et les décès sur l'année reste positif de 1 901 personnes, cet *"accroissement naturel est en baisse depuis de nombreuses années"*. Ce qui s'explique par une diminution de la natalité et par le vieillissement de la population. Ainsi en l'espace de 20 ans, *"le nombre de naissances annuel a baissé de 1 400 enfants, soit une baisse de 70 enfants par an en moyenne"* note l'ISPF. Avec 19 enfants de moins entre 2019 et 2020, le nombre de naissance reste cependant *"relativement stable"* pour un total de 3 537 nouveaux nés. *"La très grande majorité des enfants nés en 2020"* ayant été conçus *"entre avril 2019 et mars 2020"*, soit avant la mise en place du confinement, difficile pour l'ISPF de mesurer à ce stade les effets des restrictions sanitaires ou de la pandémie sur les naissances avant janvier 2021.

"Baisse historique" des mariages

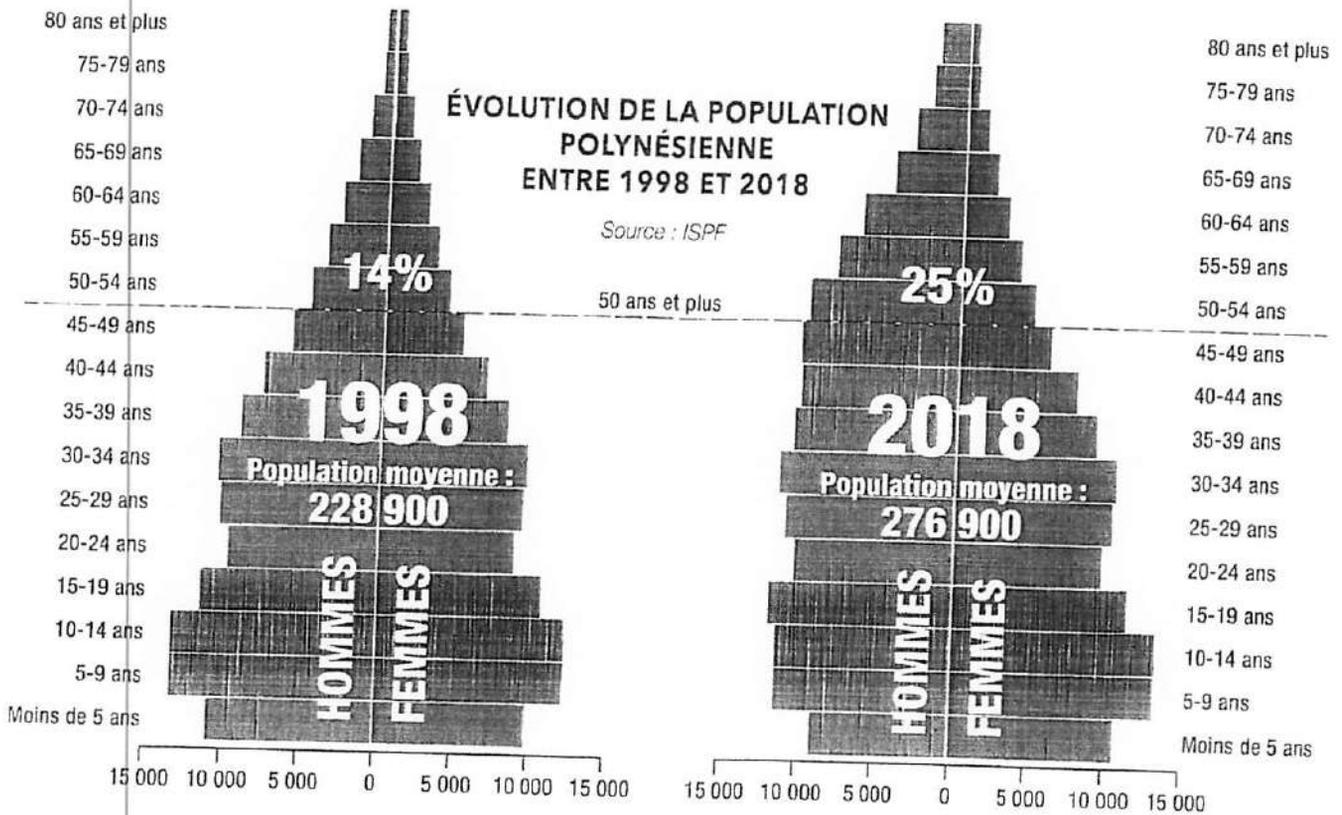
Du côté des mariages en revanche, le Covid a laissé quelques stigmates, comme en témoigne la *"baisse historique"* des unions. L'année dernière 853 couples se sont dit oui en Polynésie, soit 297 de moins qu'en 2019, et 533 de moins qu'en 2018. *"Cette baisse de 26,2% fait suite à la diminution déjà importante entre 2018 et 2019 de 17,2%"* indique l'institut, pointant *"l'interdiction des célébrations pendant le confinement puis une limitation du nombre d'invités"*. Ainsi entre avril et mai 2020. *"il n'y a eu presque aucun mariage"*, et *"nettement moins que les années précédentes en juin et juillet"*. Des mariages moins fréquents, mais aussi *"plus tardifs"*. En 2020, *"l'âge moyen au premier mariage est de 34 ans pour les femmes et 37 pour les hommes"*.

La hausse de la mortalité se poursuit

En 2020, 1 636 Polynésiens sont décédés, soit 73 de plus qu'en 2019. *"L'impact de la pandémie de Covid-19 est encore difficile à mesurer sur la mortalité générale"*, indique l'ISPF, soulignant *"la faible taille de la population de Polynésie française et, par conséquent, la forte variabilité du nombre de décès complexifie cette analyse"*. Pour l'institut, cette hausse peut également s'expliquer en partie par *"l'arrivée d'une génération nombreuse aux âges de forte mortalité"*. Cependant, le taux de mortalité sur la période 2016-2020 atteint 563,9 décès pour 100 000 habitants, *"soit le taux le plus élevé observé depuis 1984"*. Chez les femmes, les tumeurs sont la première cause de mortalité prématurée. Le cancer du sein, bien que de meilleur pronostic, reste le plus meurtrier, suivi des tumeurs malignes du larynx, bronches, poumons dont l'incidence est moins importante mais de moins bon pronostic. Du côté des hommes, ce sont également les tumeurs, et plus spécifiquement les tumeurs malignes du larynx, des bronches et des poumons, suivies des maladies de l'appareil circulatoire et des causes externes.

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

Vieillessement de la population



UN PHÉNOMÈNE MONDIAL

PLUS UN PAYS EST RICHE, MOINS SES JEUNES SONT NOMBREUX. C'EST LA NOUVELLE RÈGLE DÉMOGRAPHIQUE À LAQUELLE SONT CONFRONTÉS DE NOMBREUX PAYS : L'EUROPE, LE JAPON, LA CHINE, LES ÉTATS-UNIS... ET LA POLYNÉSIE NE FAIT PAS EXCEPTION.

Dans de nombreux pays, la population vieillit. Plus un pays est riche, plus les jeunes se font rares. Toute l'Europe est âgée, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Chine, la Russie... Tous ces territoires sont touchés par ce même phénomène démographique. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : le taux de natalité diminue (en 1960, une femme avait cinq enfants en moyenne, en 2017, elle en a 1,7), la durée de vie s'allonge. Même si la Polynésie reste encore jeune – 31% de la population a moins de 20 ans (24% en Métropole) et 8% a 65 ans ou plus (19% en Métropole) –, elle connaît les mêmes trajectoires démographiques. Le taux de natalité y est passé de 4,2 enfants par femme en 1977 à 1,8 en 2017. Les progrès économiques, l'éducation des femmes et l'urbanisation expliquent cette baisse des naissances. Grâce aux progrès de la médecine et celui de la prise en charge de la maladie avec les régimes de la CPS, la

LE DÉPART DES JEUNES

Un autre phénomène contribue à cette évolution démographique : un jeune adulte sur dix quitte la Polynésie française chaque année. Le nombre de personnes qui sortent de Polynésie est plus important que le nombre de personnes qui y entrent : le solde migratoire est déficitaire. Sur les 17 500 personnes qui sont parties de Polynésie française entre 2012 et 2017, 4 500 avaient entre 18 et 25 ans. Tous les ans, ce sont donc 900 jeunes qui s'expatrient.

© Gregory Boissy



EN 2027

1 Polynésien sur 6 aura plus de 60 ans, soit 55 000 personnes

EN 2010 : 1 SUR 10

EN 1998 : 1 SUR 20

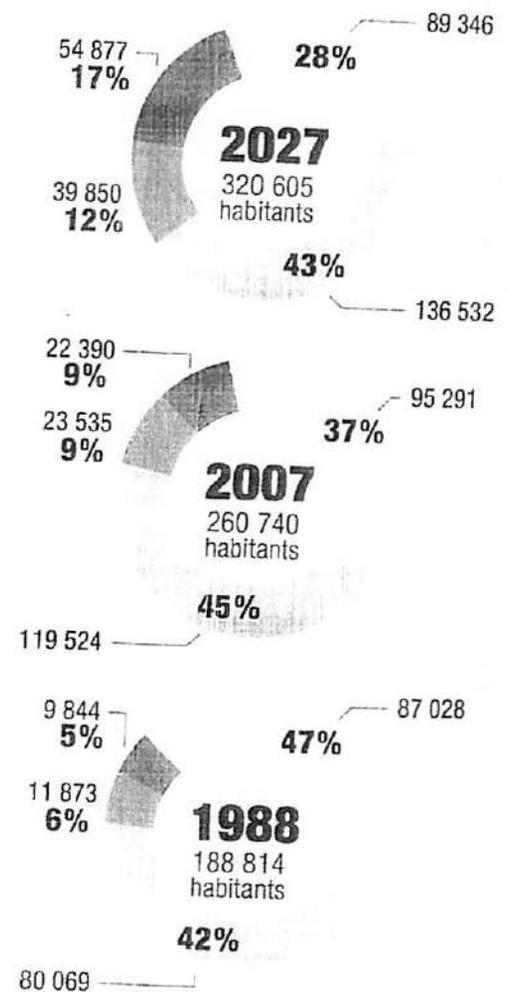
durée de vie s'allonge : elle est passée de 57,5 ans pour les hommes en 1968 à 75 ans aujourd'hui, et de 61,2 ans pour les femmes en 1968 à 79 ans aujourd'hui. Le vieillissement de la population s'accélère donc aussi en Polynésie française. En 1988, les jeunes de moins de 20 ans représentaient encore près de la moitié de la population, ils sont aujourd'hui un tiers. L'âge moyen était alors de 24 ans contre 33 ans aujourd'hui (41 ans en Métropole).

Moins de jeunes et plus de personnes âgées, c'est une situation qui suscite de nombreux problèmes, notamment celui du financement de la retraite et de la dépendance vieillesse. Notre système actuel repose sur la solidarité entre les générations : c'est le système par répartition, les pensions de retraite d'aujourd'hui sont alimentées par les cotisations prélevées sur la population active d'aujourd'hui. Mais comment continuer avec un ratio actifs/retraités de moins en moins équilibré ? La question se pose partout : en Allemagne, la banque centrale a préconisé de porter l'âge légal du départ à la retraite à 69 ans et quatre mois dans son rapport mensuel publié le 21 octobre 2019. En Métropole, dès les premiers arbitrages sur la réforme des retraites, qui doit être débattue en 2020, les syndicats sont descendus dans la rue. Dans le document des *Chiffres clés de 2018 de la Caisse de prévoyance sociale*, Yvonnick Raffin, directeur général de la CPS, soulignait cette difficulté de préserver les équilibres financiers dans un contexte démographique marqué par le vieillissement de la population.

(Source : recensement de la population - ISPF - 2017)

PROJECTION SUR LA PART DES PERSONNES ÂGÉES DANS LA POPULATION

Moins de 20 ans ● 50-59 ans
20-49 ans ● 60 ans et plus



Source : Rapport du CESC, Les personnes âgées en Polynésie française - 2011

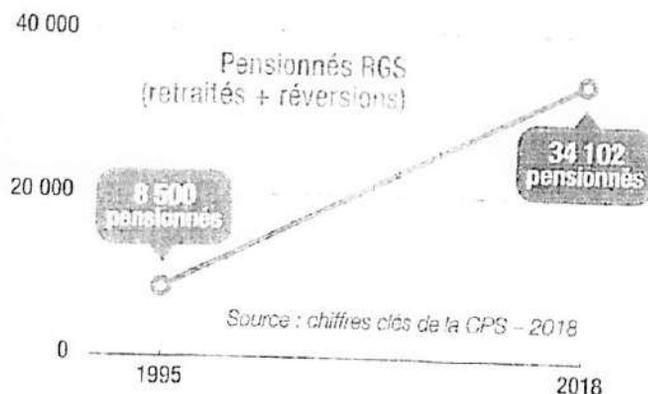
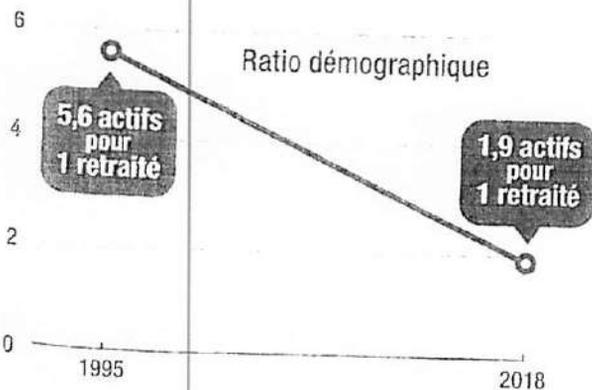
Vieillesse de la population

FINANCER LES RETRAITES ET LA DÉPENDANCE

AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2019, DANS SES VŒUX AUX PARTENAIRES SOCIAUX, ÉDOUARD FRITCH ANTICIPAIT LA FUTURE RÉFORME DE LA RETRAITE : « NOS MATAHIAPO DOIVENT SAVOIR QUE LA SOLIDARITÉ S'EXERCERA POUR LES ACCOMPAGNER FACE AUX DIFFICULTÉS DE LA VIE. IL Y VA DE LA COHÉSION DE NOTRE PAYS. » RÉUSSIR À FINANCER LES RETRAITES ET LA DÉPENDANCE EST UN ENJEU SOCIAL CRUCIAL.

Pendant plusieurs années, la réforme de la retraite a régulièrement occupé les unes des magazines et journaux polynésiens. Comment assurer la survie du système par répartition alors que la ratio actifs/retraités est clairement intenable ? Alors qu'on comptait 5,6 actifs pour un retraité en 1995, on en compte aujourd'hui 1,9 pour un retraité. Même si les cotisations et la durée de cotisation augmentent, le système semblait perdu. Et puis miracle : la croissance économique est petit à petit repartie, redonnant un peu de souffle au système. Mais si la part des actifs est aujourd'hui en hausse, cela ne suffit pas à faire bouger le ratio. L'enjeu est donc toujours d'actualité. Ainsi que le rappelait Yvonnick Raffin, directeur général de la CPS, dans son édito sur les *Chiffres clés de 2018 de la Caisse de prévoyance sociale* : « Confrontée au triple impératif d'équilibre, d'efficacité et de transparence, la protection sociale généralisée, dont le financement repose sur des bases (cotisations salariales et fiscalité) fragiles et fluctuantes au gré des soubresauts de l'économie, fait l'objet d'un pilotage rigoureux. La préservation des équilibres financiers des trois régimes

RATIO DÉMOGRAPHIQUE





« passe inévitablement par une réforme continue des modalités de financement et de délivrance des prestations, dans un esprit de solidarité et de responsabilité. Parfois incomprises et décriées, souvent difficiles à appréhender, ces évolutions convergent pourtant vers un même objectif : la dignité pour tous. »

La réforme des retraites, adoptée le 21 septembre 2018, prévoit un ajustement progressif dans le temps : l'âge légal est fixé à 60 ans au 1^{er} juillet 2019 et sera augmenté de six mois au 1^{er} janvier de chaque année civile suivante pour atteindre 62 ans. La durée de cotisation est fixée à 35 années pleines au

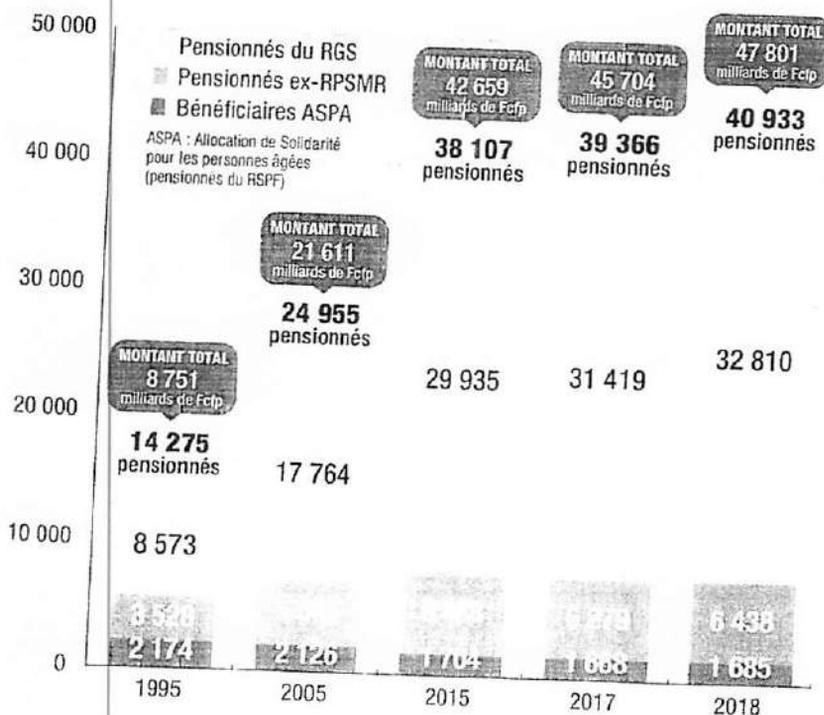
Sure p. 92

UN « CONSEIL » POUR SUIVRE LES RETRAITES

Une instance permanente d'études et de concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites a été créée par la loi de réforme des retraites. Ce Conseil d'orientation et de suivi des retraites (COSR) devra « suivre l'évolution des régimes de retraites, formuler des propositions pour assurer leur solidité financière et leur fonctionnement solidaire, rendre des avis sur toute modification du cadre réglementaire applicable aux régimes de retraites ». Treize membres composent le COSR, choisis parmi les organisations syndicales de salariés, les organisations syndicales d'employeurs, les organisations de retraités et la jeune chambre économique de Tahiti. Leurs missions : analyser les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques ; élaborer des projections financières de ces régimes tous les cinq ans ; examiner les conditions de viabilité financière de ces régimes et produire un rapport annuel sur le système de retraite.

ÉVOLUTION DES PENSIONNÉS PAR RÉGIME

Source : chiffres clés de la CPS - 2018



Vieillesse de la population

► 1^{er} juillet 2019 et sera augmentée de neuf mois au 1^{er} janvier de chaque année civile suivante pour atteindre 38 années pleines. L'âge de départ à la retraite par anticipation est fixé à 57 ans. Un « Fonds de sauvegarde vieillesse » a également été créé afin de garantir l'équilibre financier du régime et d'assurer la pérennité des prestations. Il est urgent que ces dispositions s'appliquent car le déficit continue de se creuser. En septembre 2019, le gouvernement indiquait, lors d'un conseil des ministres, que les recettes de cotisations pour la retraite tranche A (salaires compris entre 1 Fcfp et 255 000 Fcfp) totalisaient un montant de 31,136 milliards de Fcfp. Insuffisant pour couvrir les pensions versées qui s'élevaient à 34,080 milliards de Fcfp. La réforme permet de repousser l'horizon de viabilité des régimes de retraite. Mais il faudra, dans quelques années, de nouveau réfléchir à des ajustements pour réussir à repousser encore une fois l'échéance. De nombreux jeunes actifs, salariés ou non, soupirent quand le sujet de leur retraite est évoqué. Leurs pensions pourraient ne pas être suffisantes pour assurer leurs vieux jours.

UNE DETTE QUI S'ENVOLE

Les prévisions des économistes sont plutôt cafardeuses quant au coût du vieillissement de la population. Les dépenses de santé vont s'accroître, les dépenses de retraite également et il faudra financer la dépendance. Pour l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), la croissance progressera moins vite que les dépenses, et la dette publique moyenne gonflera si rien n'est fait. Des chiffres avancent, pour la Métropole, une augmentation de la dette de 110% à 240% du PIB (OCDE). D'autant que la population active sera en baisse.

Mais il est possible d'agir sur ces coûts.

- Grâce à la prévention : vieillir en bonne santé fait désormais partie des priorités des politiques publiques. Ce n'est pas encore celle de la Polynésie qui doit d'abord s'occuper des longues maladies, la cause actuelle du déficit de la protection sociale généralisée. Mais la prévention, que ce soit pour les maladies ou la vieillesse, aura un impact fort sur les coûts futurs.
- Enfin, il faudra également pallier cette baisse de la population jeune et donc de la population active. L'immigration, travailler plus longtemps... Des solutions existent et elles doivent être débattues.

Pour les économistes, il est difficile de faire des prévisions fiables car une multitude de facteurs vont entrer en jeu et notamment les arbitrages des politiques publiques.



© Gregory Bousy

Dossier

Les défis d'une économie des seniors

Serge Guérin

Sociologue, professeur à l'INSEEC GE

Jamais la France n'a connu un nombre de seniors aussi important et le vieillissement de la population est loin de s'arrêter : les plus de 65 ans seront plus nombreux que les moins de 20 ans avant 2030 (Insee Première, n° 1619, novembre 2016). Une réflexion sur l'économie de la longévité suppose d'appréhender la situation des seniors sous ses multiples aspects : enjeux économiques, sociaux, mode de vie... Les évolutions en cours supposent une anticipation des besoins et de saisir leurs usages.

La silver économie, que l'on peut définir comme l'économie au service des personnes d'âge avancé, cherche à traduire en termes d'offre la « seniorisation de la société » (Dominique Boulbès et Serge Guérin, *La silver économie*, La Chartre, 2018). Aujourd'hui, en France, 25 millions de personnes ont entre 45 et 110 ans ! Il y a, tout d'abord, les attentes et attitudes des jeunes seniors, c'est-à-dire les quinquagénaires, le plus souvent en activité professionnelle, dont certains, les *quincados*, ces quinquagénaires aux attitudes se rapprochant de celles des adolescents, ont des modes de vie très différents de leurs parents au même âge. Ensuite, la *silver* génération, soit les 12 millions de 65-80 ans, qui pose surtout l'enjeu de la prévention et du risque de précarisation. Enfin, les aînés, qui risquent une forte perte d'autonomie. Le nombre des plus de 80 ans augmentera sensiblement dès 2026, avec l'arrivée à cet âge des premiers baby-boomers. D'ici à 2070, celui des plus de 85 ans va

quadrupler (Insee Première, n° 1619, novembre 2016). Or le risque de perte d'autonomie s'élève fortement après 85 ans.

Sociologie et économie

La première des problématiques reste la représentation des seniors et la conscience de la diversité des modes de vie. Le statut des âges devient plus flou. Ainsi, de plus en plus de jeunes seniors doivent se mobiliser pour venir en aide à des parents très âgés. À l'inverse, les plus âgés soutiennent largement leurs cadets, surtout sur le plan financier. Autre bouleversement, pour la première fois depuis la généralisation des retraites, il est possible de compter deux générations de retraités (au moins...) dans une même famille, ou bien encore trois générations qui sont au même moment dans une phase de formation : des enfants à l'école, des jeunes en cycle supérieur et des adultes avancés en âge qui reprennent des études.



Avec l'allongement considérable de l'espérance de vie, il n'est plus rare qu'une même famille compte quatre voire cinq générations

© ALDEGONDE LE COMPTE - STOCK ADOBE.COM

Le statut des âges devient plus flou

En fonction des styles de vie, des parcours biographiques et des origines sociales et culturelles ou du niveau de revenu, on peut distinguer quatre types de seniors (Serge Guérin, *L'Invention des seniors*, Hachette Pluriel, 2007).

- Les Seniors Traditionnels (les *Setras*) à 55, 70 ou 85 ans, développent des comportements à l'image de ceux de leurs aînés et conservent un grand sens de leur rôle social. Arrivés à la retraite, ils consomment beaucoup lorsqu'ils en ont les moyens d'autant qu'ils sont propriétaires pour la plupart (en 2014, les plus de 60 ans étaient 74% à détenir leur logement, chiffres Insee) et nombreux sont ceux qui ont

fini de rembourser leurs emprunts. Ils sont particulièrement sensibles aux questions de sécurité qui viennent très souvent en tête de leurs préoccupations : ainsi, 45% des plus de 65 ans interrogés évoquent ce sujet en premier dans un sondage de 2021 (Elabe, « Les Français et la sécurité », mai 2021). Nous faisons l'hypothèse que cette importance donnée à la sécurité est un marqueur des *Setras*.

- Les Seniors Fragilisés (les *Sefras*), qui peuvent subir une dégradation physique, mentale, morale ou économique. Ils sont en perte d'autonomie en raison de handicaps physiques, par diminution de leurs capacités cognitives, par le sentiment de ne plus faire partie de la société. La fragilité économique peut également conduire ces personnes à perdre leur autonomie.

- Les *Boomers Bohêmes* (les *Boobos*). Ces jeunes seniors, de 50 à 70 ans, forment de fait une nouvelle catégorie sociologique et représentent une autre façon de vivre leur retraite,

cet après-midi de la vie. Les Boobos bénéficient du triangle d'or symbolisé par le temps disponible, pour ceux qui sont à la retraite, le pouvoir d'achat et la santé. Ils restent dans la modernité. Ils cherchent leur équilibre entre différentes injonctions paradoxales, qu'elles viennent de l'entreprise (où le vieillissement commence à 45 ans), du monde des médias et de la publicité, qui invite à cultiver sa jeunesse, ou des normes socio-juridiques, comme la barrière des 60 ans de la Sécurité sociale qui, une fois franchie, fait entrer les individus dans la catégorie « personne âgée » ou encore les difficultés à emprunter après 50 ans... Les références, d'ailleurs largement portées par les seniors eux-mêmes, sont marquées du sceau de la jeunesse et de la beauté. Les Boobos sont les premiers à s'investir dans le monde associatif ou encore à faire partie des conseils municipaux.

« Enfin, les Boomers Fragilisés (ou Boofras). Ces derniers commencent tout juste d'apparaître. Ce sont des Boobos devenus fragiles en raison d'une avancée en âge perturbée par la survenue de handicaps ou de maladies. Bien qu'affaiblis, à la différence des Sefras, ils entendent toujours revendiquer attention et confort et continuent, si leurs capacités neurologiques le permettent, d'être attentifs au monde. Ils pourront choisir d'entrer en maison de retraite, mais voudront rester des citoyens et conserver un lien avec le monde.

L'ensemble de ces seniors sont des consommateurs comme les autres qui utilisent les mêmes produits et services. Selon le Crédoc, les plus de 50 ans représentent 52% des consommateurs. La santé, l'alimentation ? Les dépenses pour l'habitat ? Pas seulement. Toujours selon le Crédoc, les seniors achètent une voiture sur deux, 70% des produits de parfumerie de luxe... (« Comment consomment les seniors ? » *Cahier de recherche du Crédoc*, n° 296, décembre 2012).

L'allongement de l'existence associé à l'évolution des modes de vie et des attentes des populations, y compris des plus âgés, agissent directement sur le champ de l'économie des seniors. La seniorisation de la société va bien au-delà du domaine médical avec la prise en compte croissante d'une culture du service, des attentes personnalisées ou de la volonté de chacun de pouvoir décider de son lieu de vie comme du traitement de sa propre santé.



va bien au-delà du domaine médical

De ce point de vue, le recours croissant, des jeunes comme des seniors, aux médecines complémentaires et alternatives (« Baromètre santé 360. Les médecines alternatives et complémentaires », février 2019) s'explique en très large partie par cette exigence et symbolise une évolution dans le rapport social aux institutions de la santé et du médicament, en particulier (Véronique Suissa, Serge Guérin et Philippe Denormandie, *Médecines complémentaires et alternatives. Pour ou contre*, Michalon, 2019).

Par ailleurs, la situation des finances publiques oblige à encadrer les dépenses alors même que la demande est et sera en forte hausse (« *Quelle politique publique pour la dépendance ?* », note n° 35, CAE, octobre 2016). Dans cette perspective, face à la transition démographique, un des leviers majeurs d'amélioration des conditions de vie et d'accompagnement des aînés comme des seniors résidera sans doute dans la mutualisation des moyens (santé, habitat, transport, etc.), dans la mobilisation du tissu social de proximité (PME, associations, bénévoles, institutions, collectivités, etc.) et,

selon les cas, dans un plus fort engagement des personnes et/ou leurs proches concernés. Au-delà des apports du numérique, avec notamment le suivi médical à distance, une partie des réponses peut venir d'une autre mobilité : aller vers les personnes. Les initiatives de services nomades sont multiples (unités de santé mobiles, services publics itinérants, tournées de distribution alimentaire, camion d'alimentation culturelle soutenu par le conseil départemental de la Nièvre...). Elles concernent les plus âgés, mais aussi d'autres populations empêchées.

Les leviers de l'économie des seniors

D'autres initiatives peuvent être citées comme celle menée par diverses collectivités, avec le soutien de Saint-Gobain, de faire circuler un

« Truck de l'autonomie », un service mobile d'information pour les aidants et les personnes en perte d'autonomie sous la forme d'un camion qui sillonne les territoires pour évoquer la prévention sous toutes ses formes (accompagnement aux démarches administratives ou amélioration de la performance énergétique du logement). L'économie des seniors fait lien entre transition énergétique et transition démographique et s'inscrit dans une pensée de l'aménagement du territoire.

Réussir l'économie de la longévité impliquerait de renforcer les politiques de mobilité afin de favoriser la lutte contre l'isolement des plus âgés (27% des plus de 80 ans affirment ne voir personne au moins un jour sur deux, selon le Baromètre Ipsos pour la Fondation Korian, septembre 2018). Un enjeu est d'adapter l'habitat pour faciliter la vie à domicile et réduire



Dossier

les risques d'accident, et d'abord de chute. Cette politique contribuerait aussi à améliorer l'activité des artisans de proximité, et donc de l'emploi, et renforcerait le dynamisme économique des territoires. Depuis de nombreuses années, les gouvernements successifs ont orienté les actions autour de l'adaptation du logement, via des aides, des incitations, des accords avec le logement social... Une étude Ipsos/Fédération des ascenseurs de septembre 2020 montrait que face au vieillissement, 38% des personnes interrogées évoquent l'ascenseur ou le monte-escalier comme équipement nécessaire au logement. Et 33% citent l'adaptation de la salle de bains.

Surtout, pour faire face au vieillissement de la population, en particulier dans les territoires éloignés des métropoles, il est vital de sortir d'une logique binaire d'opposition entre le domicile et l'Établissement hospitalier pour adulte dépendant (Ehpad). Rappelons tout d'abord qu'environ 700 000 adultes âgés de plus de 60 ans habitent dans les lieux collectifs médicalisés (chiffres Insee). Une minorité donc. Des modèles intermédiaires existent comme celui des résidences-autonomie, éligibles au logement social, où vivent 120 000 personnes ainsi que les résidences seniors services. Dans les deux cas, de multiples services et prestations (ménage, restauration, loisirs...) sont proposés aux occupants pour faciliter leur quotidien (chiffres Drees).

Le enjeu sera d'assurer le continuum entre le chez-soi et, si besoin, la maison de retraite médicalisée. Entre les deux, une variété de solutions d'habitat inclusif existe déjà et va continuer de se développer. Même si elles devraient rester très minoritaires, elles vont dans le sens de l'évolution des aspirations des générations et de la diversité sociale et culturelle en hausse de la société française. (Denis Piveteau et Jacques Wolfrom, « *Demain, je*



pourrai choisir d'habiter avec vous ! », rapport au Premier ministre, juin 2020).

Aujourd'hui, on connaît déjà une multitude d'initiatives (résidences partagées, habitat intergénérationnel...) portées par des individus, des bailleurs sociaux, des mutuelles, des communes... Par exemple, Âges & Vie réalise des petits ensembles de logements accueillant des aînés fragilisés et des familles dont un membre est auxiliaire de vie. Cela permet de supprimer les temps de transport et de mutualiser les interventions, allégeant ainsi le coût pour la collectivité.

Près d'Angers, l'association d'habitants Habit'âge, qui se propose de développer des petits ensembles de maisons adaptées, permet à des aînés de continuer à vivre sur leur territoire. La municipalité de Québriac (1200 habitants), près de Rennes, s'est engagée dans un ensemble de logements inventés avec les seniors, pour favoriser le lien social et prendre en compte leurs attentes.

D'autres pistes existent, tel l'accueil familial : la jeune société CetteFamille a redonné une

deuxième jeunesse au concept en favorisant la professionnalisation des familles d'accueil et des approches de mutualisation et de partage. Des foncières, comme Énéal (Groupe Action Logement) ou Euryale, se sont également spécialisées dans le rachat d'établissements médico-sociaux à but non lucratif afin de mener à bien des opérations de restructuration et de rénovation du bâti. Au-delà de la gestion des murs, elles proposent à leurs partenaires l'accès à des services et à des réseaux que leur taille ne leur permettait pas nécessairement de toucher.

Services à la personne et territoires de longévité

Plus largement, en termes de prévention et d'accompagnement du parcours de vie des aînés, le développement de l'accueil de jour et du passage à une logique de plate-forme gériatrique et de soins participerait d'une politique de la longévité bien mieux adaptée aux besoins et désirs des personnes et aux territoires concernés. C'est la notion d'« Ehpad hors les murs ». Le terme de maison de retraite ouverte sur l'extérieur serait d'ailleurs moins anxiogène. Le terme Ehpad est de toute façon promis à disparaître pour une formulation plus douce. Ce type d'approche répond aux attentes des personnes : selon un sondage Odoxa de juillet 2017, face à la perte de capacité physique, pouvoir alterner vie à domicile et accueil en établissement spécialisé serait privilégié par 37% des plus de 50 ans (« Grand âge, dépendance et accompagnement du vieillissement », Odoxa, juillet 2017).

L'économie des seniors demeure d'abord une économie de services. L'enjeu d'une vie à domicile est bien de pouvoir disposer de professionnels capables de faciliter la vie chez soi à des personnes qui peuvent ressentir des difficultés dans leur parcours quotidien.

Cette dynamique concerne aussi le soutien aux 5 millions d'aidants d'un proche âgé.

« Virage domiciliaire », l'expression revient régulièrement dans les rapports officiels et les discours politiques pour signifier la priorité donnée par les pouvoirs publics aux bonnes conditions de vie à domicile. Toutes les études d'opinion confirment le désir des Français de vieillir chez soi. C'est le souhait de 85% d'entre eux (Sondage Ifop pour la Fédération du service aux particuliers, février 2019). Le domicile reste le lieu d'accueil et de vie de la très grande majorité des aînés. Longtemps cet accompagnement fut l'apanage de la famille. Lorsque les modes de vie ont évolué, de nombreuses associations ont été créées pour soutenir, chez eux, les plus âgés. Le réseau Aide à domicile en milieu rural (ADMR), créé en 1945, comporte un volet « Services et soins aux seniors. » Et depuis 1996, les services à la personne se sont ouverts au secteur privé. Cette nouvelle orientation devra structurer la future politique du grand âge et nécessitera donc de nouveaux financements.

Les services à la personne devront répondre aux attentes nouvelles des seniors : confort, personnalisation, sécurité, écologie... Les plus jeunes parmi les aînés sont issus d'une culture de la consommation et de l'individualisation. Cela ressort aussi des attentes en termes de services à la personne. Ce sera un vrai défi pour le secteur. Et pour une large partie, la réponse viendra de la qualité et de la motivation des professionnels du domicile.

Aussi l'enjeu majeur concerne-t-il les métiers de l'aide à domicile en termes de formation, de rémunération, de reconnaissance et d'attractivité.

Toute politique en faveur du soutien à la transition démographique pose la question essentielle de la valorisation des métiers du care, du recrutement et de l'accompagnement des professionnels du care, à 85% des femmes, parfois

en situation de fragilité familiale, culturelle et/ou économique. Si l'on évoque toujours les centaines de milliers d'emplois potentiels de ce secteur, l'on oublie souvent son manque d'attractivité. Dans de nombreux bassins de vie, en zone rurale comme dans les métropoles, l'accompagnement des aînés en grande fragilité ou non se heurte au manque de personnels et de compétences.



L'enjeu majeur concerne les métiers de l'aide à domicile en termes de formation, de rémunération, de reconnaissance et d'attractivité

Il s'agit de penser le territoire « avec les pieds », pour que chacun puisse garder le lien avec l'extérieur, avec les proches et le tissu associatif, les commerces et les professionnels de santé. L'économie de la longévité réclame d'inventer des lieux d'accueil qui puissent fonctionner comme une plaque tournante de soins et de liens, avec l'exercice regroupé de la médecine classique et complémentaire, de la prévention et de l'accompagnement, sur place et à domicile. Les approches de l'e-santé peuvent en outre favoriser, sans déplacements, un suivi régulier et certaines interventions. Les maisons de retraite médicalisées peuvent aussi jouer un rôle plus large. Les Français se disent prêts à aller y chercher des services de la vie quotidienne (Baromètre Ipsos/Fondation

Korian, septembre 2020). Les seniors sont particulièrement intéressés par les services que représentent un point d'accès aux services publics (64 %), un médecin (63 %), un distributeur de billets (61 %), un parc ou un jardin (60 %), un marché (59 %).

Cette économie des seniors qui se cherche encore est une écologie de l'écoute et de l'usage pour saisir les attentes réelles des personnes et pour répondre à la diversité des styles de vie des plus de 65 ans.

Réinventer la solidarité sociale

La très forte mobilisation des fonds publics à la suite de la crise sanitaire et le niveau élevé d'endettement (118,2 % du PIB à la fin du premier trimestre 2021) limitent les marges de manœuvre. La solidarité sociale au temps de la seniorisation doit prendre en compte ces contraintes comme celles du financement des retraites. Le niveau des pensions a un effet sur la capacité à financer l'économie des seniors.

Repenser la protection sociale de demain, c'est aussi prendre la mesure des transformations des modes de vie, de la complexité des organisations familiales, et de la diversité des situations de travail. L'enjeu ne serait-il pas de protéger et d'accompagner individuellement la personne durant toute sa vie, sans préjuger de son statut et de sa situation personnelle ? Et si la majorité des Français se sentent bien informés en termes de risque de santé lié à l'âge (66 %) et de modes de vie à privilégier pour bien vieillir (58 %), savoir anticiper les difficultés du grand âge demeure une demande majoritaire (Opinion Way/MGEN, mars 2019).

La société de la longévité implique une nouvelle protection sociale qui mette l'accent sur les actions en amont du risque (prévention), et prenne impérativement en compte la situation de la personne dans sa globalité (famille, situation professionnelle, entreprise...). Depuis le Rapport Laroque de 1962, la question de la

prise en compte collective de la perte d'autonomie liée au grand âge a gagné en importance pour aboutir, en 2020, au vote par l'Assemblée du principe de la création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale dédiée au financement collectif de la perte d'autonomie (*Rapport Laroque, Commission d'étude des problèmes de la vieillesse du Haut comité consultatif de la population et de la famille, réédition L'Harmattan, 2014*). La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pilote ce déploiement dont le financement proviendra en particulier d'une fraction de la CSG. Ce sont les parties prenantes qui participent de la décision et ce financement peut devenir un levier pour inventer une société plus inclusive. Finalement, l'enjeu est de favoriser l'autonomie des personnes, par la prévention, par une offre de solutions adaptées et par le financement de l'emploi de professionnels du care en nombre suffisant et d'équipements de santé efficaces.

Une société solidaire de la longévité impose aussi de favoriser l'implication des personnes dans leur santé et de bien mieux soutenir et valoriser les aidants bénévoles de proches fragiles. L'enjeu des proches aidants demeure un angle mort de la politique sociale de la longévité, alors même qu'il s'agit d'un impératif de sollicitude, et que les 5 millions d'aidants de proches âgés permettent, de fait, d'économiser plus de 80 milliards annuels à la collectivité (calcul établi sur la base de 4 millions d'aidants d'un proche âgé et fragile, multiplié par une moyenne de 20 heures par semaine et un prix de 19 euros de l'heure).



Réussir une société solidaire et durable de la longévité nécessitera de pouvoir s'appuyer sur la mobilisation des personnes, y compris des âgées. Les mutuelles et les caisses de retraites ont dès leur création développé une culture de l'association de leurs bénéficiaires via des politiques d'action sociale, de soutien aux associations, de constitution de groupes de bénévoles, etc. C'est cette capacité à mobiliser les personnes tout au long de la vie qui peut être un levier formidable pour améliorer la condition individuelle de chacun et reformer un collectif, une envie de faire commun. La seniorisation de la société implique de saisir l'enjeu de l'autonomie dans l'interdépendance. #

Atelier organisé par le groupement Défi Autonomie Seniors dans les Hauts-de-France. Il donne des défis aux participants pour entretenir leur mémoire, notamment grâce à des exercices ludiques et pratiques.
© PASCAL BACHELET / BSIP VIA APP



La silver économie : un nouveau marché à conquérir

La part des personnes âgées augmente dans la population. Si celle-ci aura un coût économique, elle représente aussi de nouveaux marchés à conquérir : les seniors sont une manne et un nouvel eldorado économique.

il faut retenir un chiffre, c'est celui de Natixis (banque de financement, de gestion et de services financiers, ndlr) : la silver économie pourrait atteindre 24 500 milliards de dollars d'ici 2050. Le marché des seniors deviendrait la troi-

sième puissance économique de la planète, derrière les États-Unis et la Chine ! Aujourd'hui le marché des plus de 60 ans en Allemagne, au Royaume-Uni, en France et en Italie, représente 8 900 milliards de dollars par

an. Le vieillissement de la population offre assurément des opportunités économiques à saisir. Il y a la santé avec la dépendance et la perte d'autonomie, mais aussi les dépenses de santé, le tourisme avec notamment la croisière très prisée des seniors, tous les services à la personne dont ils ont besoin... En Métropole, le gouvernement devait organiser une grande conférence sociale autour des métiers du grand âge à la fin de l'année 2019. Le besoin est estimé à 92 000 emplois dans les cinq ans. Une association pour la « silver économie » a été créée en 2009, sous l'impulsion du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et du ministère de la Santé et des Affaires sociales : *France Silver Eco*. « Son rôle est de développer la filière silver économie et de promouvoir les solutions innovantes en faveur d'un vieillissement actif. » La structure réunit les entreprises, les collectivités territoriales, les financeurs (mutuelles et assurances), les centres de recherche et les universités, les organisations professionnelles et les usagers du secteur. Mais déjà toute une économie se met en place pour satisfaire ce marché. Il s'agit d'en saisir toutes les opportunités pour que la vieillesse ne soit pas seulement synonyme de coût mais aussi de bénéfices.



Suite p. 86

La silver économie

LES AVANTAGES DU GRAND ÂGE

DÉPENDANCE, TOURISME, SERVICES DIVERS... LES SENIORS REPRÉSENTENT AUJOURD'HUI LE NOUVEL ELDORADO ÉCONOMIQUE.

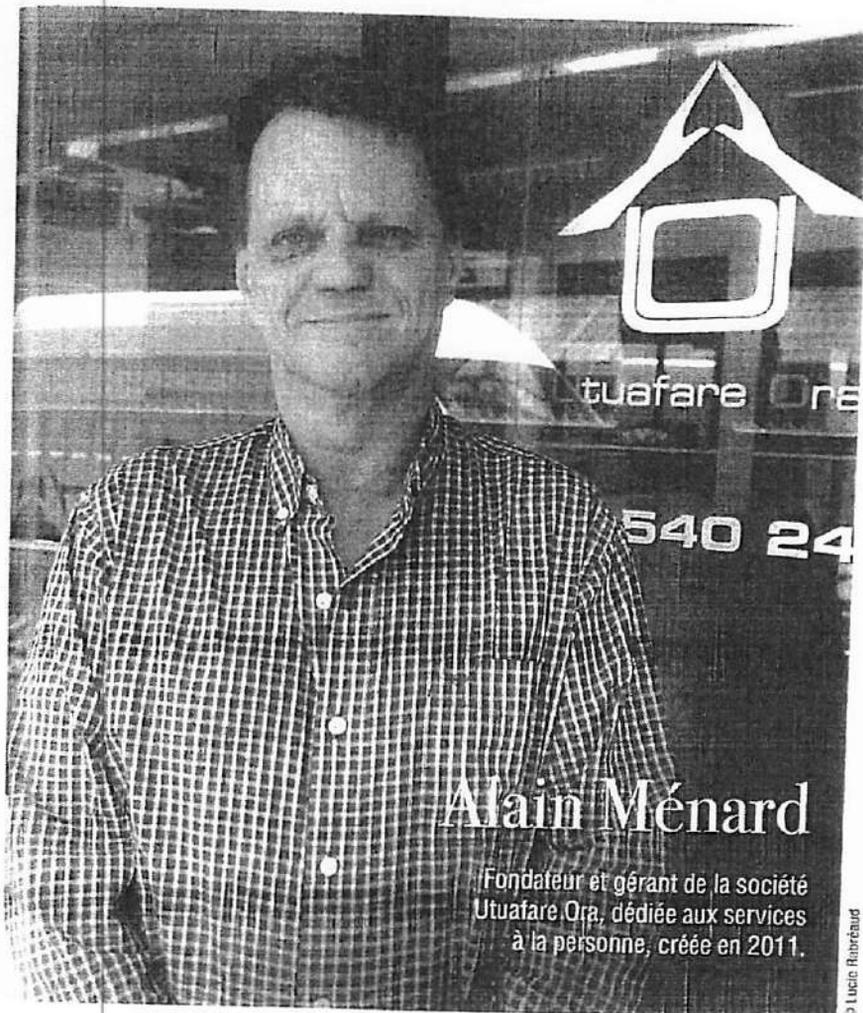
Concernant la dépendance, « le marché est énorme, la demande colossale », affirme Alain Ménard, fondateur et gérant de la société Utuafare Ora, dédiée aux services à la personne, créée en 2011. Après avoir géré plusieurs sociétés et avoir siégé à la CPS pendant huit ans comme administrateur, Alain Ménard se décide à lancer sa société. « Je voyais les perspectives, qui sont les

mêmes qu'en Métropole avec quinze ou vingt ans de décalage », explique-t-il. La Polynésie française est encore jeune aujourd'hui mais elle suit la même tendance que tous les pays du monde : elle vieillit. Pour autant sa société n'a pas été florissante tout de suite, il y a eu plusieurs années difficiles. Le service à la personne a un coût que les familles ne peuvent pas forcément assumer et le travail au noir ou la débrouille avec les proches prennent alors le relais. « La vieillesse représente une économie dont le contexte est difficile. Ces métiers existent dans les pays où ils sont soutenus. En Métropole, le service à la personne a permis la création d'emplois grâce au soutien du gouvernement, notamment la loi Borloo (la loi du 26 juillet 2005 porte diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, ndlr). Ici, il n'y a pas encore ce genre de dispositifs. » Mais d'après l'Institut de recherche pour la démographie des entreprises, la loi Borloo n'a pas créé autant d'emplois que prévu et elle a coûté très cher. Selon un rapport du Sénat sur les services à la personne enregistré en juin 2010, le coût pour l'État de l'aide aux services à la personne est passé de 10 milliards à 16 milliards par an, entre 2005 et 2010.

Alain Ménard déplore une économie informelle qui se met en place : « La Polynésie française est en train de passer à côté du boom extraordinaire de

ÉVOLUTION PROJÉTÉE DU RAPPORT DE DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES





Alain Ménard

Fondateur et gérant de la société Utuafare Ora, dédiée aux services à la personne, créée en 2011.

© Lucie Roubaud

LES SENIORS : LES TOURISTES DE DEMAIN

Actuellement, 18% des touristes français qui viennent en Polynésie sont des retraités. Sur le nombre de visiteurs européens, ils sont 11%, et sur celui des touristes originaires du Pacifique, 16%. Une part de marché importante qui suscite les convoitises. Il s'agit de répondre à leurs besoins spécifiques. Odile Tehiva, fondatrice de la société Polynésie d'aide à la personne et événements (PAPE), mise sur le vieillissement de la population. Elle a un projet de service d'accompagnement de personnes à mobilité réduite dans le tourisme. « J'ai vu un papi qui voulait aller à la mer mais personne ne pouvait l'amener, je me suis demandé comment les touristes faisaient. Je voudrais donc proposer un service d'accompagnement pour amener des touristes qui ont du mal à se déplacer mais qui aiment voyager avec des fauteuils adaptés pour des randonnées, pour aller nager, profiter de la plage, mais aussi assurer les transferts et peut-être des services d'aide quotidienne... » Plusieurs sociétés et entreprises sont intéressées pour devenir des partenaires et lancer concrètement le projet. Pour Odile, les services pour les personnes âgées vont « cartonner car il y a de plus en plus de personnes vieillissantes ».

la silver économie. » Il imagine alors ce que pourrait devenir ce marché si le Pays mettait en place une aide spécifique à la prise en charge des personnes âgées : « Les conditions du marché seraient rééquilibrées. Les gens sortiraient de la précarité car ils auraient de réelles fiches de paie, les personnes âgées seraient plus en sécurité, et enfin le développement économique qui suivrait permettrait des retombées sociales pour la CPS. » Aujourd'hui, c'est un membre de la famille qui se « sacrifie » ou « est sacrifié » pour s'occuper de la personne âgée (héberger un proche âgé au sein du foyer peut aussi être une bénédiction : transmission, partage, solidarité familiale...). Le gouvernement a créé le dispositif « aidant feti'i » pour pallier cette situation. Le proche qui s'occupe de la personne dépendante est formé et rémunéré à hauteur de 50 000 Fcfp par mois. Rien à voir cependant avec des auxiliaires de vie qui sont de véritables professionnels. Plusieurs équivalents de « maisons de retraite » ont ouvert sur Tahiti : des maisons d'accueil ou familles d'accueil qui hébergent des personnes âgées, des structures assurant un accueil de jour et le premier Ehpad, établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, est installé à Pamatai Hills. Alors que ce genre d'établissements est strictement encadré par la loi en Métropole, rien ne vient encore les réglementer en Polynésie française.



7 ANNÉES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

- Protection des séniors
- Création d'emplois durables
- Maintien à domicile
- Formation et professionnalisation



Tel 40 540 240

37 rue Arme Marie Javouhey • www.utuafare-ora.com

Document 7 : 284 000 habitants en Polynésie à l'horizon 2030

Source : Tahiti Infos Août 2020

Selon les dernières projections de l'ISPF, la Polynésie française compterait 284 000 habitants au 31 décembre 2030, soit 7 400 de plus qu'en 2017, date du dernier recensement. Le vieillissement de la population va se poursuivre, la part des personnes de plus de 60 ans devrait se situer entre 19% et 20%, soit une augmentation de 6% sur dix ans.

284 000 habitants, c'est le nombre d'habitants que devrait compter la Polynésie au 31 décembre 2030, selon les dernières projections de l'ISPF (l'Institut de la statistique de Polynésie française), si les tendances démographiques actuelles se poursuivent à l'identique. Cette projection dépend des hypothèses de fécondité, de migration et de mortalité retenues. Cependant, à l'horizon 2030, la structure de la population par âge n'influencera que faiblement ces hypothèses.

Plusieurs observations notables sont intéressantes. Tout d'abord, le fait que la population polynésienne devrait se stabiliser autour de ce chiffre de 284000 habitants en 2030. Et ce pour trois raisons. L'indice conjoncturel de fécondité stagne pour la décennie à venir au niveau de celui d'aujourd'hui (1.8 enfant/femme), la mortalité continue de baisser, mais moins rapidement et la Polynésie connaît une migration déficitaire de 1100 personnes par an. Le solde naturel, c'est-à-dire la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période, serait alors la composante principale de la population pour les dix ans à venir. Il compenserait le déficit migratoire mais à un rythme de plus en plus modéré chaque année, pour atteindre l'équilibre en 2030.

Autre observation à noter, le vieillissement de la population : une personne sur cinq aura 60 ans et plus en 2030. La part des personnes âgées de 60 ans et plus passerait de 13 % en 2018 à 19 % en 2030. Cette population atteindrait 54 000 personnes, soit 19 000 de plus qu'en 2018 ou une augmentation de 55 % en 12 ans.

En contrepartie, la population des moins de 20 ans est en déclin, en 2030, une personne sur quatre seulement aura moins de 20 ans. En 2018, les moins de 20 ans constituaient 31 % de la population. Dans dix ans, ils devraient être 26 %, soit 74 000 jeunes et une diminution de 13 % par rapport à 2018. En conséquence, la population en âge d'être scolarisée diminuerait.

Cette inversion des rapports de dépendance entre les plus jeunes et les plus âgés ne sera pas sans conséquence sur la situation sanitaire et économique relève l'ISPF.

Interview

Vincent Dropsy, maître de conférences
en sciences économiques à l'université de la Polynésie française

“Le vieillissement de la population va bouleverser nos sociétés”

Quelle est la situation en Polynésie française concernant le vieillissement de la population ?

La Polynésie française a subi deux chocs démographiques : une forte augmentation de la population dans les années 1960 avec le CEP qui a permis de doubler le niveau de vie en une décennie, et une baisse dans les années 2000. Selon les projections de l'ISPF, la population de la Polynésie française atteindrait 330 000 habitants en 2050 et se stabiliserait probablement ensuite. Même si la Polynésie française suit les tendances mondiales, la population reste encore jeune : moins d'un tiers de la population a moins de vingt ans aujourd'hui contre la moitié il y a trente ans.

Pourquoi le vieillissement de la population est-il un problème ?

Dans le long terme, le PIB risque de progresser moins vite. Il y aura moins de personnes en âge de travailler et elles devront cotiser davantage pour financer les retraites de leurs aînés dans un système de répartition. À ce problème de financement des retraites s'ajoute celui du financement des dépenses de santé, puisque le vieillissement implique des hausses de coûts liés au grand âge. Ces financements proviendront soit des hausses de taxes, soit d'une réduction des revenus du système de retraite, soit d'un allongement des années de travail : toutes ces hypothèses sont en train d'être discutées dans de nombreux pays.

Quelles seront les répercussions sur le monde du travail ?

Le vieillissement aura peut-être un autre effet économique : il pourrait accroître le capital par travailleur. En effet, il y aura moins de travailleurs, mais aussi plus de capital, sous la forme par exemple de robots et d'intelligence artificielle, ce qui fera augmenter la productivité et baisser les taux d'intérêt. Une productivité supérieure

pourrait engendrer un niveau de vie supérieur. Mais à l'inverse, le ralentissement de la croissance de la population active peut engendrer une baisse de la croissance économique, une « stagnation séculaire », comme par exemple au Japon depuis les années 1990. La question est

de savoir quelle sera la réalité parmi ces projections économiques.

Certains utilisent le terme de « suicide démographique ». Le vieillissement de la population est-il un « suicide démographique » ?

Non, je ne le pense pas. Le vieillissement de la population va bouleverser nos sociétés mais des solutions existent, ils nécessitent des arbitrages. La croissance économique mondiale va probablement baisser, mais le niveau de vie moyen continuera sans doute d'augmenter grâce à une croissance démographique plus faible. Et il existe des solutions pour favoriser le développement (durable) : améliorer le niveau d'éducation, augmenter le taux de participation (en particulier celui des femmes) sur le marché du travail, relever l'âge de la retraite, ou encore augmenter l'immigration. Par exemple, Angela Merkel a accueilli en 2015 plus d'un million de réfugiés

"C'est un marché énorme avec de belles opportunités de croissance"



sous des prétextes humanitaires mais aussi économiques, car l'Allemagne a besoin de main-d'œuvre.

Le vieillissement de la population est-il inquiétant concernant le financement de la santé et de la retraite ?

Le FMI (Fonds monétaire international) explique qu'il est « impossible d'apporter une réponse simple à la question de savoir si le vieillissement est positif ou négatif pour l'économie. L'ampleur du problème dépendra du degré de vieillissement et de l'ajustement des politiques à ces nouvelles réalités démographiques » (*Le coût du vieillissement, Finances & Développement*, mars 2017). Si la croissance et le développement durable sont significatifs dans le futur, alors les problèmes de financement seront plus faciles à gérer. Cela dépendra aussi des arbitrages politiques.

Le système de solidarité entre les générations, par répartition, peut-il durer ?

Aujourd'hui, en Polynésie française, l'ISPF compte dix personnes en âge de travailler pour une personne retraitée. Il est prévu que ce ratio chute à trois en 2050. On aura donc environ trois fois moins de personnes touchant des revenus pour financer chaque personne à la retraite. Cela va créer un problème majeur au système par répartition. Les Européens, en grande majorité, ont choisi le système par répartition, où les actifs d'aujourd'hui payent pour les retraités d'aujourd'hui ; le système américain est plus orienté vers la capitalisation, où chacun économise pour sa future retraite. Quelle voie va prendre notre pays ? Difficile à dire, c'est un choix de société.

Le vieillissement d'une population, ce sont aussi des opportunités à saisir...

Il existe ce qu'on appelle la « silver économie » qui concerne l'ensemble du marché pour les seniors. Selon Natixis (banque de financement, de gestion et de services financiers, ndr), elle représente la troisième puissance économique mondiale, après les États-Unis et la Chine, si cette économie était un pays. Les économistes de cette banque prévoient que ces services pourraient atteindre 24 500 milliards de dollars d'ici 2050. C'est un marché énorme avec de belles opportunités de croissance.

Quels seront le coût du vieillissement de la population et ses bénéfices ?

Selon le FMI, le coût des dépenses fiscales pour les États va augmenter entre 2010 et 2050 d'environ 11% aux États-Unis, de 14% à 28% en Europe selon le pays, et 26% au Japon, mais il est beaucoup plus difficile de prédire quels seront les bénéfices. La Polynésie a l'avantage d'avoir une population encore jeune et donc un problème de vieillissement qui est retardé. Le problème actuel du chômage (21% selon le dernier recensement en 2017) est un sujet plus urgent pour les politiques économiques en Polynésie. Des réformes structurelles pour libérer la croissance, via la suppression du protectionnisme pour augmenter la concurrence, la productivité, et par conséquent le niveau de vie, pourraient permettre de gérer plus facilement les futurs problèmes liés aux coûts du vieillissement qui apparaîtront d'ici vingt ou trente ans.

Ce vieillissement de la population peut-il engendrer des tensions intergénérationnelles ?

Probablement. Les jeunes ne souhaitent plus vivre au sein de la famille et préfèrent une certaine liberté ; est-ce que les retraités vont accepter de faire des sacrifices pour la jeune génération, par exemple en réduisant les revenus de leur retraite ? Comment les ressources limitées seront-elles allouées et à quelle génération ? Il sera nécessaire de faire des arbitrages au profit de l'un ou de l'autre. Dans la science économique, le comportement humain est au centre de nos modèles et il y a toujours des surprises. Par exemple, les États-Unis ont été le leader incontesté du libre-échange depuis six décennies, et aujourd'hui le président Trump inverse totalement cette tendance. Il y a beaucoup d'incertitudes, ce qui nous conduit à rester très prudent dans nos conclusions.

Propos recueillis par L.R.

S'ADAPTER, NÉCESSAIREMENT

Comment se préparer aux enjeux du vieillissement ?
Voici quelques pistes, inspirées des économistes
et des politiques publiques actuellement débattues.



© Grégoire Bessy

1 VIEILLIR... OUI, MAIS EN BONNE SANTÉ

Mangez équilibré, bougez plus, limitez les aliments gras, sucrés, salés... Tout le monde sait aujourd'hui comment prendre soin de sa santé. L'allongement de la durée de la vie est acquis mais il faut que ces années gagnées se déroulent avec la meilleure santé possible. La prévention permettra de ne pas augmenter les dépenses de santé et de préserver notre système social mais aussi l'indépendance de chacun.



2 AUGMENTER SON NIVEAU DE COMPÉTENCE

Plus le niveau de compétence est élevé, plus les chances d'avoir un travail sont importantes. « Le niveau de compétence et donc de diplôme augmente la productivité, la croissance et le développement qui minimiseront tous les coûts du vieillissement. L'ISPF a montré qu'en Polynésie française, un diplômé d'une licence gagnait en moyenne 100 000 Fcfp de plus par mois. Cela a un impact sur le long terme pour la personne elle-même et pour l'économie », explique Vincent Dropsy, maître de conférences en sciences économiques à l'UPF.

3 FINANCER LE PLUS TÔT POSSIBLE SA RETRAITE

Impossible de s'assurer de la pérennité du système par répartition ou du paiement des futures retraites grâce à un système mixte : répartition et capitalisation. Seule solution : penser au financement de sa retraite le plus tôt possible.



4 SAISIR LES AUBAINES DE LA SILVER ÉCONOMIE

La dynamique du marché des seniors impactera l'économie mondiale. Des opportunités sont à saisir pour répondre à leurs besoins particuliers. Cette croissance sera peut-être une des solutions pour équilibrer les dépenses engendrées par le vieillissement de la population.



© Grégoire Bessy

Document 10 : Le vieillissement de la population, grand défi de notre temps.

Source : Les Echos (www.lesechos.fr) Mars 2019

Le vieillissement de la population dans les pays occidentaux est inéluctable et sans précédent. Pour Philippe Crevel, directeur du Cercle de l'Épargne, ce phénomène constitue une véritable menace, tant pour notre modèle économique que pour notre système d'État providence.

Par son ampleur, par son caractère inédit, le vieillissement de la population pose de nombreux défis aux économies occidentales. La France avait durant l'Entre-deux-guerres entraperçu la question et cela ne tourna pas à son avantage. De 1911 à 1940, la population française est passée de 41,4 à 40,7 millions. Sur cette même période, le nombre de naissances s'est contracté de 200.000.

Mais, le phénomène en cours est d'une autre nature. Il est lié à la progression de l'espérance de vie après 60 ans, plus de 12 ans depuis 1947 (Insee), et à l'arrivée à l'âge de la retraite des classes du baby-boom. Ainsi, le nombre de retraités est passé de 5 millions en 1972 à 16 millions en 2018. Il atteindra 25 millions en 2060. Le vieillissement se traduit par une augmentation de l'âge médian de la population, âge qui divise en deux la population d'un pays. En France, il est passé de 34 à près de 42 ans entre 1991 et 2019.

Dans tous les pays occidentaux, le poids de la population d'âge actif recule au sein de l'ensemble de la population. Il est ainsi passé de 62 à 53 % de 1998 à 2018 au Japon, de 59 à 53,5 % en France, de 62 à 55 % en Allemagne et de 59 à 56 % aux États-Unis, selon l'ONU.

Moindres gains de productivité

Le vieillissement de la population pèse sur le niveau de production et déforme la structure des emplois en faveur de ceux liés aux activités domestiques (services aux personnes âgées, santé, etc.). Or, cette évolution des emplois génère de moindres gains de productivité et donc moins de croissance.

Le vieillissement se traduit par une moindre diffusion du progrès technique, ce qui nuit également à la productivité. Sur ces 250 dernières années, les pics de croissance dans les pays interviennent quand la proportion des 25-45 ans est au plus haut. Ce fut le cas en Europe dans les années 1960-1980, au Japon dans les années 1980 ou aux États-Unis jusque dans les années 1990. La Chine a atteint son optimum dans les années 2000.

Hausse du taux d'emploi ou recours à l'immigration

Pour éviter le recul du niveau de vie par habitant, le vieillissement démographique doit être compensé soit par l'amélioration du taux d'emploi, soit par la hausse de la productivité, soit par l'immigration. Tous les pays de l'OCDE mettent en œuvre des

politiques visant à accroître l'emploi parmi les 50-65 ans. En France, le taux d'activité de cette catégorie de population a gagné plus de 10 points de 1990 à 2017, passant de 57 à 68 %.

Au sein des pays de l'OCDE, ces dernières années, trois pays ont eu recours à l'immigration pour renforcer leur population active : les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Mais, dans ces pays comme dans la grande majorité des autres membres de l'OCDE, les opinions publiques sont de plus en plus opposées à l'arrivée de nouveaux migrants. Malgré tout, les soldes migratoires sont au sein des principales économies en hausse sur vingt ans à l'exception de la France. Un pic migratoire a été atteint entre 2014 et 2016, avec depuis un recul généralisé.

Les taux d'emploi ont atteint des niveaux records au Japon, aux États-Unis, en Royaume-Uni et en Allemagne. Même si le taux français est très inférieur à celui de l'Allemagne, il est à son plus haut sur plus de vingt ans. Les marges de manœuvre sont faibles en la matière surtout pour les pays en situation de plein-emploi comme l'Allemagne. Il est encore possible de gagner quelques points au niveau du travail des seniors et de l'emploi féminin.

La productivité par tête a connu, en vingt ans, une forte hausse aux États-Unis, et d'une manière moindre en Allemagne ainsi qu'en France. En revanche, elle est atone au Royaume-Uni, au Japon et elle est en baisse en Italie. Malgré tout, les gains de productivité tendent à faiblir avec la tertiarisation de l'économie et le développement des emplois à faible valeur ajoutée.

Le financement de la retraite à la croisée des chemins

Le financement des retraites suppose un changement de modèle économique avec, à la clef, soit plus d'immigration, soit un report de l'âge effectif de départ à la retraite, soit une intensification du progrès technique. La solution passe également par une modification des rapports intergénérationnels. Si les systèmes mis en place ces dernières décennies faisaient la part belle à la répartition jugée plus efficiente, l'usage et la raison économique pourraient amener à une montée en puissance des plans de retraite par capitalisation, plus individualisables et plus en phase avec l'évolution des comportements et de l'économie.

Les frontières entre assistance et assurance s'effritent, les systèmes de protection sociale devant tout à la fois beveridgien et bismarckien. Quand, en France, le gouvernement entend diminuer le plafond des indemnités chômage pour les cadres, il découple le niveau des cotisations du montant des allocations. Les cotisations deviennent des impôts et financent une aide sociale, ce qui est logique étant donné que le système a été étatisé et qu'il est financé par la CSG.

Mobiliser l'épargne et le patrimoine des seniors

La « silver economy » est censée être un des grands piliers de la croissance de demain. S'occuper, divertir et soigner les seniors sont des activités créatrices d'emploi, des activités qui pourraient être de plus une source d'innovations et de

productivité. La question clef pour l'essor de ce secteur, c'est la solvabilisation de la demande. Si c'est par l'impôt ou les cotisations sociales, le jeu sera au mieux à somme nulle voire destructeur car les actifs devront supporter des charges croissantes.

La porte de sortie passe une mobilisation du patrimoine des plus de 60 ans. Par le phénomène d'accumulation et pour des raisons historiques, le capital est à plus de 40 % possédé par les retraités qui représentent un quart de la population. Les retraités épargnent en moyenne jusqu'à l'âge de 75 ans.

Toute la problématique pour favoriser la croissance et le développement de nouvelles activités est de permettre une meilleure circulation de ce capital. Mais de la théorie à la pratique, l'écart est abyssal. Les réactions des retraités vis-à-vis de l'augmentation de la CSG, les cris d'orfraie poussés dès que les mots « réforme des droits de succession » sont prononcés soulignent l'étroitesse de la voie en la matière. Pour autant, un jour ou l'autre et le plus tôt sera possible, il faudra traiter la délicate question de la dépendance et de son financement ainsi que celle de la répartition des charges entre les générations.

Economiste, Philippe Crevel est le directeur du Cercle de l'Épargne, centre et d'études et d'information sur l'épargne et la retraite.



MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION, DU TRAVAIL
ET DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION,
en charge du numérique

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT
D'ATTACHÉS D'ADMINISTRATION
DE LA FONCTION PUBLIQUE
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Domaine : « Économie »

Deuxième épreuve d'admissibilité :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse
d'un dossier soulevant un problème économique rencontré
par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

**Jeudi 6 janvier 2022
(Durée : 4 heures, coefficient 4)**

Le sujet comporte 26 pages (page de garde incluse)

Aucun autre document n'est autorisé

Important :

- Tout document personnel ou appareil électronique non autorisé est interdit ;
- Votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la copie d'examen. Toute mention d'identité, signature, initiale, paraphe sur toute autre partie de votre copie entraînera son annulation ;
- Pour rédiger, seul l'usage d'un stylo noir ou bleu (à bille non effaçable, feutre, plume) est autorisé. L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur, entraînant l'annulation de votre copie ;
- Les feuilles de brouillon ne sont pas prises en compte ;
- Tout candidat doit remettre une copie, même blanche. Dans cette hypothèse, il signe sa copie en indiquant « copie blanche »
- Si vous composez sur plusieurs pages, bien vouloir mentionner l'ordre de lecture de celles-ci. Par exemple : 1 / 4, 2 / 4, 3 / 4 et 4 / 4, etc.

Sujet :

Attaché(e) d'administration de catégorie A, au sein de la Direction générale des affaires économiques (DGAE), votre Chef de service vous demande de lui rédiger une note, à partir du dossier qui vous a été communiqué. Votre note s'intitulera « Quel tourisme en Polynésie française après la pandémie ? ».

Liste des documents :

DOCUMENT 1 : « *La crise du tourisme durera jusqu'en 2025* », Tahiti Infos, novembre 2020 (article) – 3 pages

DOCUMENT 2 : « *Le secteur touristique en Polynésie française durement impacté* », Dixit 2020-2021 (extraits) – 1 page

DOCUMENT 3 : « *Des leviers pour sortir de la crise* », Dixit 2020-2021 – 1 page

DOCUMENT 4 : BOER J., « *Le tourisme face à la crise sanitaire* », article in « Cahiers français », septembre-octobre 2021 – 8 pages

DOCUMENT 5 : « *Développer le tourisme intérieur* », Dixit 2020-2021 – 1 page

DOCUMENT 6 : « *Une nouvelle stratégie collaborative* », Dixit 2020-2021 – 1 page

DOCUMENT 7 : « *Une industrie à réinventer* », article in « L'ÉCONOME Polynésienne », janvier 2021, dossier « *Tourisme* » – 7 pages

DOCUMENT 8 : « *Bora Bora s'affirme comme destination exclusive et durable* », Dixit 2020-2021 – 1 page

DOCUMENT 9 : « *Interview de Gaston TONG SANG, maire de Bora Bora* », Dixit 2020-2021 – 1 page

DOCUMENT 1

La crise du tourisme durera jusqu'en 2025

Source : Tahiti Infos Novembre 2020

Deux chercheurs de l'UPF et de l'université du Québec ainsi que leurs étudiants ont passé presque deux ans à étudier notre secteur touristique. Ils ont présenté leurs résultats vendredi dernier. Selon eux, le scénario le plus probable après le Covid est un retour à la normale du secteur en 2025.

Qui saura sauver notre secteur touristique ? Peut-être ces deux chercheurs. Ce vendredi 13 novembre, les professeurs Sylvain Petit (de l'Université de la Polynésie) et François de Grandpré (de l'Université du Québec à Trois-Rivières au Canada) ont présenté aux professionnels du tourisme leur "*Diagnostic touristique de la Polynésie française*". Il s'agit d'une analyse en 1 000 pages de tout notre secteur touristique, les acteurs qui le composent, le profil des touristes qui nous rendent visite, les facteurs extérieurs qui ont une influence sur le secteur. Il contient aussi de nombreux conseils et recommandations pour établir une stratégie de développement jusqu'en 2025.

Leur travail propose ainsi de recentrer notre communication internationale sur l'aspect "carte postale" de la Polynésie, notre nature et nos paysages. Les études montrent ainsi que c'est ce qui attire le plus les touristes étrangers. Notre culture, en particulier le Mana, est plus facile à expliquer aux touristes une fois sur place plutôt que dans des publicités. La culture devient alors le principal argument pour inciter nos visiteurs à revenir nous voir, ce qu'ils ne font que très rarement pour l'instant... Un gros potentiel de croissance de notre tourisme, en particulier dans les îles éloignées ! Le diagnostic explore de nouveaux produits touristiques à fort potentiel qui pourraient être développés en Polynésie, comme le tourisme d'affaires (conférences, colloques, etc.) ou le tourisme culinaire.

Le rapport propose aussi des changements plus techniques destinés aux professionnels, comme une nouvelle segmentation marketing de nos

touristes et une communication spécifique à chaque segment (par exemple nos voisins du triangle polynésien s'intéressent à Taputapuatea, ceux du bord du Pacifique à des plages à proximité, les francophones du Québec à des îles qui parlent leur langue, etc). Il propose aussi de créer cinq associations de promotion et de gestion du tourisme, une pour chaque archipel. *"Pour augmenter les ventes, augmentez les vendeurs ! Là on passerait d'un vendeur, la Polynésie, à six vendeurs, la Polynésie et ses cinq archipels"* propose François de Grandpré. De très nombreuses autres recommandations sont à trouver dans le rapport...

La reprise au deuxième semestre 2021

Ce travail a été entamé en avril 2019, donc quand notre tourisme était dans une forme olympique et battait record après record. Leur analyse s'est terminée en pleine crise du Covid, alors que trois hôtels viennent de fermer et qu'un autre a renoncé à rouvrir. La moitié de nos connexions aériennes sont suspendues et une grande partie de nos touristes n'a même plus le droit de venir nous voir...

Ils ont donc bien sûr abordé cette question dans leur présentation aux professionnels du tourisme. Selon ces chercheurs, on prévoit une diminution de 70% du nombre de visiteurs pour 2020. Et il va falloir attendre encore un peu avant que les indicateurs repassent au vert. Le scénario le plus probable selon ces experts est une reprise en trois étapes :

1. Depuis juillet 2020 et jusqu'à la distribution d'un vaccin, nous conservons le "tourisme d'obstinés". Ce sont ceux qui ont pris l'avion dès que ça leur était autorisé, principalement dans le but de s'éloigner de la crise chez eux. Les chercheurs notent que le délai de préparation a chuté. Normalement un voyage à Tahiti se réserve 3 à 4 mois en avance, aujourd'hui ce délai est tombé à un mois, souvent à une semaine. La durée de séjour a également augmenté fortement, de 4,5 jours en moyenne.

2. De la mi-2021 jusqu'à 2024, nous serons dans la reprise touristique. Ce sera trois ans d'adaptation au nouveau profil des visiteurs :

- Les premiers touristes à revenir seront les visiteurs métropolitains, traditionnellement notre marché de rebond, le plus stable et solide ; suivi par les Américains, à reconquérir. Les marchés européens, asiatiques et canadiens seront essentiels pour diversifier notre tourisme. Les réservations à la dernière minute et sur internet vont devenir la norme, il faudra donc que les agences de voyage s'adaptent.

- Pour l'offre, on voit déjà que la crise a un effet psychologique très fort sur les touristes, avec un effet de repli sur soi, de recherche de sécurité, qui accélère très rapidement des tendances qui progressaient lentement avant la crise. Ainsi il faut s'attendre à ce que la popularité de la location saisonnière de type AirBnB s'accélère. La tendance sera aussi favorable aux pensions de famille. Dans la croisière, ce sont les petits formats de type catamaran qui ont le vent en poupe.

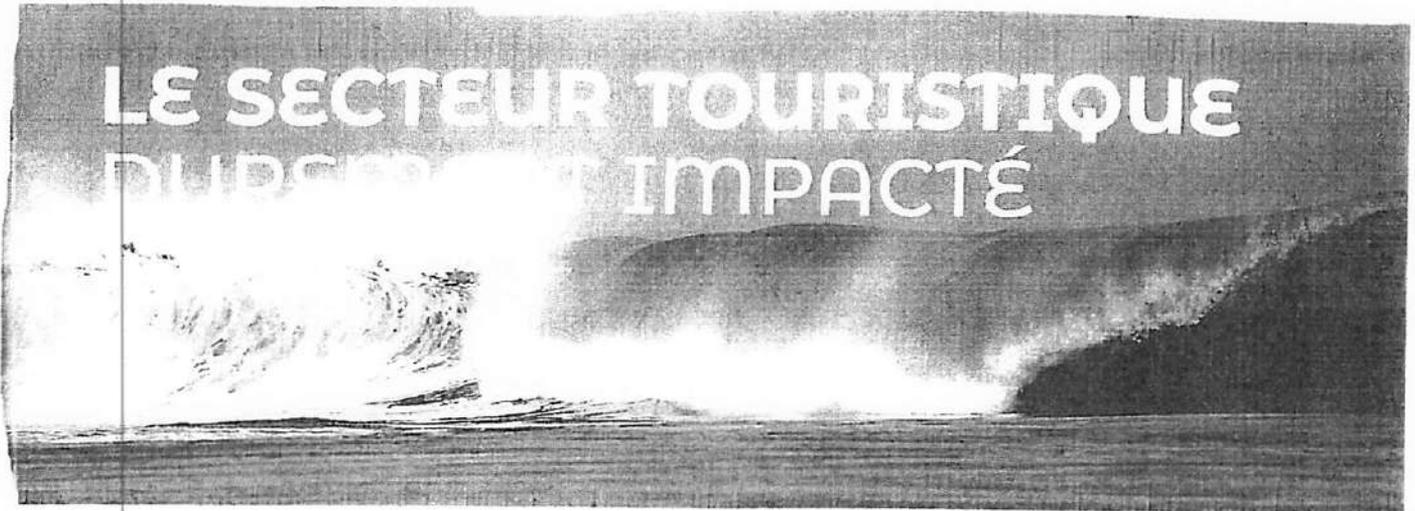
3. Après 2025, retour à la normale avec un secteur touristique polynésien qui aura un visage bien différent...

Le tourisme va changer

Les chercheurs notent aussi deux autres conséquences probables de la crise. D'abord un repli identitaire, que l'on voit dans le monde entier comme à Tahiti. Ici, le secteur du tourisme est blâmé pour le retour de l'épidémie dans nos îles. Peut-être que cette attitude laissera des séquelles de long terme et que l'attitude positive des Polynésiens envers le tourisme deviendra désormais teintée de doute...

La grave crise économique provoquée par la pandémie aura aussi son impact. De nombreuses entreprises locales et internationales sont en difficulté et beaucoup vont fermer. On peut donc s'attendre à une très forte concurrence dans les années qui viennent, puis à des faillites ou à des rachats massifs. Au final, il restera beaucoup moins d'acteurs économiques et donc de concurrence. C'est particulièrement attendu dans le secteur du transport aérien et de l'hôtellerie...

DOCUMENT 2



LE SECTEUR TOURISTIQUE DURABLEMENT IMPACTÉ

La Polynésie avait enregistré en 2019 sa meilleure fréquentation touristique depuis l'an 2000. La pandémie puis le confinement ont stoppé net l'évolution du secteur. Une reprise progressive a été possible grâce à l'ouverture des frontières le 15 juillet. Pour la Polynésie cette réouverture était vitale, le tourisme représentant un tiers des emplois et 17 % du PIB.

2019 EN CHIFFRES

Le Fenua avait connu en 2019 sa meilleure fréquentation touristique depuis l'an 2000. 300 000 visiteurs étaient venus en Polynésie dont 237 000 touristes et 63 000 excursionnistes. Les recettes touristiques étaient estimées à 70 000 milliards de Fcfp et le nombre d'emplois directs à 12 000. Les touristes venaient d'Amérique du Nord (41 %), de France (26 %), d'Europe (14 %), du Pacifique (10 %), d'Asie (6 %).

Dès le mois de février 2020, la fréquentation touristique globale a chuté de 7 % (principalement due aux effets de la crise sanitaire sur les croisières). Avec la fermeture successive des frontières américaines, puis polynésiennes, c'est une baisse de 60 % des effectifs touristiques qui a été constatée en mars 2020, suivie d'un arrêt total pendant le confinement. Sur la période d'avril à mi-juillet, 30 % des effectifs annuels ont été perdus.

○ Réouverture : protocole sanitaire et impératifs économiques

Une reprise progressive du tourisme a été possible grâce à l'ouverture des frontières le 15 juillet. Un équilibre a été recherché entre protocole sanitaire et impératifs économiques. Le dispositif de réouverture a reposé sur trois piliers : un test 3 jours avant le vol pour Tahiti, un formulaire de santé en ligne et la remise d'un autotest à chaque voyageur, à réaliser 4 jours après l'arrivée sur place.

Au total, en fin d'année 2020, ce seront 75 000 touristes qui auront posé le pied en Polynésie, soit une baisse de 70 % de fréquentation, sur 8 mois d'activités seulement, avec 2 marchés actifs sur 12, et 3 compagnies aériennes sur 9 par rapport à 2019. Les États-Unis et le marché français qui représentent à eux seuls 90 % des visiteurs, sont désormais identifiés comme marchés prioritaires.

Tahiti Et Ses Îles a choisi pour ces visiteurs, de reconduire l'exemption de frais d'annulation et de modification pour toute réservation effectuée jusqu'au 31 mars 2021 (au lieu du 30 septembre), pour un séjour en Polynésie française entre le 15 juillet 2020 et le 30 juin 2021. Par ailleurs, alors que la destination se réservait des mois à l'avance, le phénomène de dernière minute est désormais de mise à Tahiti aussi.

○ 2021 : report de réservations faites en 2020

Pendant le confinement, Tahiti Tourisme a fait campagne pour inciter les voyageurs à reporter plutôt qu'à annuler. De ce fait, une avance existe sur les réservations pour la haute saison 2021 (entre juillet et fin septembre).



DES LEVIERS POUR SORTIR DE LA CRISE

Dans le contexte de crise sanitaire, le secteur du tourisme est contraint de se réinventer. De nouveaux leviers voient le jour localement mais aussi à l'international pour retrouver une attractivité forte.

Pour chaque destination, à très court terme, il va s'agir de réactiver ses réseaux et dynamiser rapidement ses marchés prioritaires (ceux sur lesquels les parts de marché sont significatives) et favoriser le marché intérieur. La concurrence va être probablement intense durant les premiers mois de reprise internationale, notamment sur les tarifs. Pour chaque destination, le positionnement sur des marchés secondaires ou potentiels, viendra probablement dans un second temps.

En parallèle, les collectivités vont devoir préserver et soutenir au mieux leur « offre touristique », le plus longtemps possible, même après le redémarrage, afin de conserver un catalogue étendu, des réseaux commerciaux et des compétences locales identifiés comme stratégiques pour les 2 prochaines années.

Au-delà, de nouvelles tendances de consommation (slow tourism, tourisme durable et éco-responsable, tourisme inclusif) et les segments à forts potentiels, vont nécessairement évoluer et chaque destination va devoir définir son positionnement en fonction. C'est notamment le cas pour la Polynésie française, qui finalise actuellement sa feuille de route 2021-2025.

Les principaux axes

- Lancement d'une nouvelle campagne internationale « Prenez soin de vous à Tahiti Et Ses Îles », à titre d'exemple), autour de l'image d'une destination « Slow Tourism » : renforcement de la formation des réseaux de distribution et de vente sur les marchés prioritaires.
- L'élargissement de sa mission d'accueil (Fare Manihini, travail collaboratif avec les 25 comités du tourisme) et la sensibilisation et l'implication de la population sont structurants et nécessaires pour accompagner la reprise. Le site Internet TahitiTourisme.pf sera modifié comme un portail local plus dynamique, incitant à découvrir les facettes de nos îles.
- La sauvegarde des compétences, emplois et entreprises mais aussi des réseaux commerciaux et partenariats internationaux, le renforcement de l'attractivité pour les investisseurs touristiques, la préservation de la capacité réceptive, de la capacité de déconcentration des flux et de l'image et la qualité de la destination sont autant de leviers essentiels à activer.

Plusieurs axes de relance ont été identifiés et présentés lors de la conférence annuelle de Tahiti Tourisme le 1^{er} décembre 2020. Cette conférence elle-même a montré l'exemple en adoptant un format innovant en ligne.

Le tourisme face à la crise sanitaire

Jérémy Boer

Professeur de sciences économiques et sociales à la Bordeaux International School

Le tourisme est l'un des secteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire de la Covid-19. Plus qu'un état des lieux, cet article revient sur les grandes tendances qui devraient émerger dans les années à venir.

En 2019, le secteur du tourisme battait tous les records : on enregistrait 1,5 milliard d'arrivées de touristes internationaux à l'échelle mondiale, soit 4 % de plus qu'en 2018 (Organisation mondiale du tourisme [OMT], unwto.org.fr), tandis que le tourisme générait 1 500 milliards de dollars d'exportations et représentait directement ou indirectement 330 millions d'emplois, soit plus d'un emploi sur dix dans le monde (Organisation internationale du travail, www.ilo.org).

Or, depuis mars 2020, les perspectives de croissance ont laissé place à un effondrement sans précédent de l'activité touristique. La pandémie de la Covid-19 a pratiquement porté un coup d'arrêt à ce secteur qui jusqu'alors était l'un des principaux moteurs de l'économie mondiale. Un an après le début de la crise, quel état des lieux peut-on dresser du secteur du tourisme dans le monde et quelles perspectives peut-on envisager dans ce contexte incertain ?

Une crise sans précédent

Le secteur du tourisme est traditionnellement sensible aux crises de toutes natures, qu'elles soient politiques, économiques, sécuritaires ou sanitaires. En 2011, d'après les données de l'OMT, les arrivées touristiques internationales avaient chuté de 33 % en Égypte en raison des soulèvements du printemps arabe. À Hong Kong, le tourisme avait diminué de 6 % en 2003 en raison de l'épidémie de SRAS (OMT, *Statistiques du tourisme*, <https://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current>). Le plus souvent, le tourisme subit les contrecoups des crises locales mais il arrive que certaines crises d'ampleur plus importante fassent chuter le tourisme à l'échelle mondiale. Au cours des vingt dernières années, les arrivées touristiques internationales n'avaient diminué qu'à deux reprises : en 2003 en raison principalement de l'épidémie de SRAS et des incertitudes liées à la guerre en Irak, et en 2009 en raison de la crise financière internationale et de l'épidémie de grippe dite porcine (H1N1). Au cours de ces deux



L'avenue des Champs-Élysées le 4 avril 2020, lors du premier confinement lié à la pandémie de Covid-19.

ERIC SALARD FROM PARIS, FRANCE/CC BY SA 2.0

dernières crises, les arrivées touristiques internationales avaient chuté respectivement de 1% et de 4% (OMT, *ibid.*).

Avec la pandémie actuelle et les mesures draconiennes imposées par les États pour y faire face, nous assistons à une crise du tourisme d'une ampleur inédite.

En 2020, les arrivées touristiques internationales ont chuté de 73% par rapport à 2019, avec une baisse record de 97% au mois d'avril 2020. Cette tendance se poursuit à l'heure actuelle avec une baisse moyenne de 83% des arrivées touristiques internationales dans le monde pour le premier trimestre 2021 (OMT).

Un impact inégal

L'effondrement de l'activité touristique n'a pas affecté l'ensemble des pays de la même manière. La région Asie-Pacifique a connu une baisse particulièrement importante des arrivées touristiques internationales en 2020 :

- 84% contre -69% en Europe. La Chine est en effet l'épicentre de la pandémie et ses voisins ont été parmi les premiers à fermer leurs frontières. L'Afrique et le Moyen-Orient ont également été durement touchés par la chute des arrivées internationales : -74% pour ces deux régions (source : OMT, *Tourist Arrivals Down 87% in January 2021 as Unwto calls for Stronger Coordination to Restart Tourism*, 31 mars 2021).

“

*Une baisse record de 97%
au mois d'avril 2020*

Ces chiffres tendent à prouver que ce sont les pays les moins avancés (PMA) qui ont subi la plus forte chute du secteur touristique. Or, bien souvent, il s'agit là aussi des pays les

Dossier

plus dépendants du tourisme. En effet, dans les PMA, le tourisme représente en moyenne 7 % des exportations de biens et de services, dépassant la moyenne mondiale. En Afrique, le tourisme représentait 10 % du total des exportations en 2019 contre 5 % au milieu des années 2000. Pour les petits États insulaires en développement (PEID), tels que les Maldives ou Samoa, le tourisme représente en moyenne 30 % des exportations totales et jusqu'à 80 % dans certains cas (Nations unies, « La Covid-19 et la transformation du tourisme », *Note de synthèse*, août 2020, p. 10-11). Ces pays insulaires sont donc beaucoup plus affectés par la crise actuelle que d'autres pays moins dépendants du tourisme, tels que la Chine avec 4,6 % du total des exportations ou même la France dont le tourisme représente 8 % des exportations et 7 % de son PIB (voir dans ce dossier l'article de Gilles Caire, « Le tourisme dans l'économie française »).

Les restrictions en matière de déplacement ont entraîné des pertes historiques pour les compagnies aériennes. D'après les estimations de l'International Air Transport Association (IATA), qui régle le transport aérien international, les compagnies aériennes ont subi des pertes s'élevant à 84 milliards de dollars en 2020, avec la majorité de leur flotte clouée au sol. Il s'agit de la pire perte de l'histoire de l'aviation. Néanmoins, grâce aux mesures de soutien des gouvernements, les faillites des compagnies aériennes n'ont pas augmenté en 2020 par rapport à 2019 et restent aux alentours d'une quarantaine par an.

Les conséquences sur l'emploi et sur le niveau de vie

En 2019, on estimait que 330 millions de personnes travaillaient dans le secteur du tourisme dans le monde, dont 144 millions dans l'hôtellerie et la restauration (« The Impact of Covid-19 on the Tourism Sector »,



ILO Sectoral Brief, mai 2020). Par ailleurs, le secteur de la restauration et de l'hébergement comptait environ 51 millions d'entreprises en 2019 dont 60 % étaient des entreprises individuelles ou des micro-entreprises. Selon l'OMT, environ 100 millions d'emplois touristiques sont actuellement menacés en raison de la crise sanitaire (UNWTO, « 2020 : Worst Year in Tourism History with 1 Billion fewer International Arrivals », 28 janvier 2021).

Pour des millions de personnes, l'effondrement de l'activité touristique a entraîné une baisse importante de leur revenu, donc de leur niveau de vie. À Bali, dont l'économie dépend à 80 % de l'activité touristique, le taux de chômage est passé de 1,57 % à 5,63 % (Agence de statistiques de Bali [BPS]) entre février et novembre 2020. Au cours de cette période, l'activité touristique était à l'arrêt en raison de la fermeture de l'île aux touristes internationaux et indonésiens. En conséquence, de nombreux travailleurs migrants du secteur touristique ont été contraints de retourner dans leur province natale pour tenter de subsister par

La crise sanitaire a fortement touché le secteur aérien dont les pertes abyssales sont historiques. Ici, l'aéroport international de Brasília en avril 2020. SENADO FEDERAL/FICKR/CC BY 2.0

Dossier

figuraient celles du secteur touristique. Par exemple, 25 milliards de dollars ont été distribués aux compagnies aériennes américaines en 2020. Le nouveau plan de relance, voulu par Joe Biden, est actuellement chiffré à 1900 milliards de dollars.

En France, le ministre délégué chargé des Comptes publics, Olivier Dussopt, indique que l'épidémie a coûté plus de 160 milliards d'euros à l'État en 2020, tout en précisant que le chiffre n'était pas définitif (déclaration au Sénat, 17 mars 2021). Une partie de cette somme a servi à financer le chômage partiel ainsi qu'un fonds de solidarité destiné aux entreprises concernées par la crise sanitaire, dont les entreprises touristiques.

Parmi les autres mesures proposées par les États pour soutenir leurs entreprises touristiques, on peut citer la mise en place de facilités de crédit (au Portugal, en Jamaïque, en Espagne et en Afrique du Sud), des mesures de

soutien au tourisme domestique notamment en permettant aux voyageurs locaux de déduire le coût de leurs séjours de leurs impôts (en Malaisie) ou le financement de formations en ligne auprès des employés du secteur touristique (au Portugal, à la Barbade, à Singapour, au Chili).

Ces mesures destinées à éviter les défaillances d'entreprise fonctionnent pour le moment. Cependant, il se pourrait qu'elles ne fassent que retarder des faillites qui devront se produire tôt ou tard en raison de l'évolution naturelle de la demande dans le secteur ou de problèmes structurels de gestion de certaines de ces entreprises non rentables depuis longtemps. Par ailleurs, ces mesures coûteuses font craindre un risque inflationniste important. En effet, la dette publique mondiale a augmenté de 9 300 milliards de dollars en 2020 pour atteindre un total de 62 500 milliards de dollars à la fin de l'année (« Indice de la dette souveraine »,



Janus Hendersen Investors, avril 2021). Ces dettes qui s'accumulent correspondent à une augmentation de la quantité d'argent mise en circulation dans l'économie mondiale. Or, lorsque la quantité d'argent en circulation dans l'économie augmente plus vite que la quantité de biens et de services, il en résulte presque mécaniquement une hausse des prix, qui se traduit par une diminution du pouvoir d'achat des ménages. Cette hausse des prix apparaît déjà clairement à travers celle du prix des matières premières. Entre mars 2020 et mai 2021, les prix du cuivre, du soja ou du coton ont quasiment doublé tandis que le prix du pétrole a triplé. Compte tenu de ces réalités économiques et de la situation sanitaire actuelle, quelles sont les grandes tendances que nous pouvons anticiper pour le secteur du tourisme ?

Quelles perspectives pour le secteur du tourisme dans le monde ?

Concernant la situation sanitaire, son amélioration dans les mois qui viennent reste incertaine malgré les campagnes de vaccination menées dans le monde entier. En Israël, plus de 67 % de la population avait déjà reçu une première injection fin juillet 2021. À cette même période, il en était de même pour 69 % des Britanniques, 56 % des Américains, 60 % des Allemands et 58 % des Français (Our World In Data-Covid vaccinations). Ces campagnes de vaccination ont permis de réduire la propagation du virus et justifient la réouverture des commerces et la reprise progressive des activités touristiques et culturelles depuis la fin mai. Cependant la multiplication des variants fragilise toute prévision concernant un retour à la normal.

La longue marche vers l'immunité collective

En effet, ce déconfinement prend du temps. Selon le docteur Jérôme Kim, directeur général de l'International Vaccine Institute (IVI), les campagnes de vaccination pourraient durer une à deux années de plus avant que le virus ne soit entièrement sous contrôle. En effet, pour que l'immunité collective fonctionne, une proportion élevée de la population de chaque pays doit être vaccinée. Ce chiffre varie selon le R_0 (le taux de reproduction du virus, ou la transmissibilité) du virus et l'efficacité des vaccins, mais on considère généralement qu'il doit être supérieur à 50 %. En France, l'Institut Pasteur estime que les mesures de contrôle ne pourraient être complètement relâchées qu'avec 90 % de la population adulte vaccinée, ce qui correspond à 71 % de l'ensemble de la population française en incluant les enfants non vaccinés (Institut Pasteur – modélisation Covid-19).



Les mesures de restriction des déplacements pourraient perdurer encore de longs mois

Or, fin juin 2021, seulement 22 % de la population mondiale avait reçu une première dose de vaccination. La pandémie est donc loin d'être sous contrôle et les mesures de restriction des déplacements pourraient perdurer encore de longs mois, en particulier dans les pays les moins avancés dont les campagnes de vaccination ont pris du retard. Durant l'été 2021, la réouverture progressive de l'activité touristique s'est accompagnée d'un certain nombre de restrictions. Les

#Dossier



Signature du CARES Act par le président Donald Trump le 27 mars 2020. Il s'agit d'un projet de loi de relance de 2200 milliards de dollars en réponse aux retombées économiques de la pandémie de Covid-19 aux Etats-Unis

TRUMP WHITE HOUSE ARCHIVED/FLICHR/ DOMAINE PUBLIC

déplacements en provenance et à destination de pays toujours fortement touchés par l'épidémie ont été limités. Un pass sanitaire européen (ou « certificat numérique européen Covid ») est entré en vigueur le 1^{er} juillet pour une durée d'un an.

Il apporte la preuve que son détenteur a été soit vacciné, soit testé négatif à la Covid-19 ou bien encore immunisé après s'être rétabli d'une infection par le virus. À défaut, les déplacements des citoyens européens à l'intérieur de l'UE ne sont pas interdits mais soumis à des restrictions (quarantaine, tests de détection payants dans certains pays...). Ces restrictions peuvent ainsi dissuader certains voyageurs susceptibles par ailleurs de redouter de tomber malades, ou de se retrouver confinés à l'étranger.

L'image ternie du transport aérien

Cette évolution pourrait être amplifiée par l'essor des préoccupations liées au changement climatique. Un nombre grandissant de personnes s'oppose à l'utilisation de l'avion considéré comme un important émetteur de gaz à effet de serre. Cette désaffection du transport aérien auprès d'une partie de la population des pays occidentaux pourrait également se traduire par la mise en place de politiques visant à en décourager l'usage au profit d'autres moyens de transport. Ces politiques pourraient consister à taxer davantage le transport aérien et à augmenter le niveau de l'investissement public dans le train. La hausse relative du prix des billets d'avion par rapport à ceux des autres moyens de transport, adaptés à des distances plus courtes, pourrait encourager les touristes à choisir des destinations plus proches de leur

domicile pour leurs vacances. Le tourisme domestique ou régional (le tourisme au sein de l'Union européenne par exemple) serait favorisé au détriment du tourisme international long-courrier.

Tourisme et développement du télétravail

La crise sanitaire a également renforcé un autre phénomène : le télétravail, rendu obligatoire, lorsque les activités le permettaient, par les mesures de confinement. Cette pratique devrait se maintenir au moins en partie et pourrait avoir un certain impact sur l'industrie du tourisme. En effet, le télétravail permet aux entreprises de réaliser d'importantes économies en réduisant leurs coûts de surface de bureaux, mais aussi les déplacements de leurs employés.

66

Le développement du télétravail pourrait réduire à terme la part du tourisme d'affaires

Il est favorisé par l'amélioration du réseau internet et l'extension de la fibre qui permet de réaliser des visioconférences de meilleure qualité qu'autrefois. Le développement du télétravail pourrait donc réduire à terme la part du tourisme d'affaires. Cela pourrait avoir un impact significatif sur certaines chaînes hôtelières, compagnies aériennes et professionnels de l'événementiel fortement dépendants de ce secteur.

Les touristes de loisirs pourraient également être concernés par la baisse du tourisme d'affaires. En effet, les compagnies aériennes réalisent traditionnellement une partie importante de leur chiffre d'affaires avec la

vente des places business (classe affaires). Ce manque à gagner pourrait donc mécaniquement renchérir le prix des billets d'avion « tourisme » et, ensuite, provoquer également la baisse de la demande des touristes de loisirs pour ces places. Cependant, l'essor du télétravail pourrait également avoir des effets positifs. Une classe relativement importante de travailleurs nomades pourrait émerger. Ils auraient la possibilité de voyager tout au long de l'année et de travailler grâce à leur ordinateur depuis un autre lieu que leur domicile. Les industriels du tourisme devront s'adapter à cette nouvelle demande, en proposant notamment des séjours hors saison de plus longue durée, qui correspondraient davantage aux attentes de ces télétravailleurs nomades.

Des perspectives économiques incertaines

Enfin, ces prévisions sur l'évolution du tourisme doivent tenir compte des perspectives d'ensemble de l'économie qui ont forcément un impact majeur sur cette activité. Pour les prévisions les plus pessimistes, à moyen terme, une menace importante pèse sur l'économie mondiale, donc aussi sur le secteur touristique : l'accroissement de l'endettement public et privé (« Rapport sur la stabilité financière dans le monde, FMI », avril 2021). En effet, comme évoqué précédemment, de nombreux États et entreprises (comme les compagnies aériennes) dépendent de l'emprunt pour financer leurs opérations. Un changement même mineur de taux d'intérêt pourrait provoquer un ensemble de faillites et donc une récession très importante. Les récessions ont traditionnellement un effet plus grave sur l'industrie du tourisme que sur le reste de l'économie. À l'inverse, l'endettement à outrance a, pour certains économistes plutôt libéraux, pour effet d'engendrer une mauvaise allocation des ressources de l'économie, ce qui est dommageable pour la croissance réelle à long terme. En effet, le crédit bon marché

#Dossier

permet à de nombreuses entreprises non rentables de se maintenir en place au détriment de ce que l'économiste autrichien Schumpeter appelait la « destruction créatrice », nécessaire au progrès économique (Jean-Marc Daniel, *L'argent magique, conte et mécomptes pour adultes*, Paris, Cherche-Midi, 2021). D'autres économistes, comme l'ancien chef économiste du FMI Olivier Blanchard, ne partagent pas ce point de vue, estimant que l'endettement a permis d'éviter une catastrophe économique et sociale et que les taux d'intérêt resteront bas suffisamment longtemps pour que les pays débiteurs aient le temps d'ajuster leur politique budgétaire (interview d'Olivier Blanchard, *L'Express*, 29 octobre 2020).

La multiplication des activités non productives ou peu productives financées à crédit se paye à travers l'inflation des actifs financiers ou des matières premières. Le risque inflationniste semble confirmé par le bond des prix à la consommation aux États-Unis qui a grimpé de 0,8% en avril 2021 par rapport au mois de mars, plus forte hausse enregistrée depuis 2009 (Tradingeconomics.com/Bureau fédéral américain des statistiques du travail). Plusieurs pays pourraient donc voir leur niveau de vie baisser, notamment parmi les pays développés, ce qui réduirait la demande touristique. Ce phénomène pourrait être aggravé par une baisse de la natalité et une diminution de la croissance démographique de certains pays développés (Japon, Italie, Espagne, Corée du Sud...). Par ailleurs, l'augmentation du prix du pétrole ou l'ajout de possibles taxes visant à limiter les émissions de CO₂ devraient renchérir encore le prix des vols. On peut donc s'attendre à une baisse relative du tourisme international dans les prochaines années, à la fois en raison des mesures sanitaires, mais aussi pour des motifs économiques. Une progression relative du tourisme domestique par effet de vase communicant pourrait donc avoir lieu.



Conclusion : un redémarrage encourageant

Pour autant, à la lumière de l'évolution de l'économie mondiale et du secteur du tourisme à long terme, les perspectives restent encourageantes. En effet, selon les prévisions établies par le FMI en avril 2021, après une baisse de 3,3% en 2020, le PIB mondial devrait rebondir de 6% en 2021. La croissance mondiale devrait être essentiellement tirée par les pays émergents et en développement (6,7% de croissance), plus particulièrement ceux du continent asiatique (+ 8,6%) avec la Chine comme moteur (+ 8,4%) (Perspectives de l'économie mondiale, FMI, avril 2021). En Chine, les vols intérieurs ont pratiquement atteint leur niveau de 2019, d'après l'agence Forwardkeys, une entreprise de traçage des réservations de voyage dans le monde. La reprise de l'activité touristique a donc déjà commencé dans certains pays et devrait se poursuivre à mesure que la situation sanitaire s'améliore, jusqu'à la prochaine crise sanitaire, politique ou économique. #

DOCUMENT 5

DÉVELOPPER LE TOURISME INTÉRIEUR

Avec la crise sanitaire, la baisse de 70 % de la fréquentation touristique internationale et les restrictions aux frontières des pays émetteurs, le tourisme domestique a permis dès la reprise des vols Air Tahiti, en mai 2020, une réouverture progressive du secteur (pensions de famille, nombreux prestataires). Pour 2021, trois orientations stratégiques principales ont été retenues par Tahiti Tourisme pour le marché local : promouvoir le tourisme intérieur, élargir ses missions d'accueil et sensibiliser et impliquer la population.

LES STRUCTURES DU TOURISME

Tahiti Tourisme est l'organe de promotion de Tahiti Et Ses Îles avec des actions sur 18 pays à l'international ainsi que des actions sur le marché intérieur (marché local).

Les actions à destination du marché intérieur sont gérées par la Direction des opérations locales et s'articulent essentiellement autour des missions suivantes : l'accueil et l'information des visiteurs internationaux comme des résidents, la sensibilisation de la population locale à l'importance du tourisme et le développement du tourisme intérieur.

Le nouveau Fare Manihini (l'office du tourisme, inauguré en juillet 2020) est un lieu dédié aux informations touristiques destiné aux visiteurs mais également aux résidents.

Les îliens ont pu s'habituer à recevoir à nouveau des visiteurs et à s'adapter aux nouveaux protocoles sanitaires avant le retour des touristes internationaux. Le tourisme intérieur représente habituellement environ 10-12 % des recettes touristiques (moyenne qui varie énormément en fonction de l'île et du type d'établissement ou de prestation), mais il est évident que pendant cette crise, sa contribution s'est avérée salutaire et a permis à de nombreux acteurs d'amortir la crise.

○ Séduire les résidents

De nouveaux moyens de promotion en dehors des deux salons du Tourisme traditionnels (organisés en février et septembre) sont recherchés pour séduire les résidents, comme la mise en place de nouveaux outils pour faciliter l'achat de séjours dans les îles. Les prestataires, les hôtels et les pensions de famille sont invités à partager leurs offres promotionnelles au Fare Manihini (office du tourisme) et des coopérations marketing avec Air Tahiti auront lieu tout au long de l'année 2021.

○ Le marché local

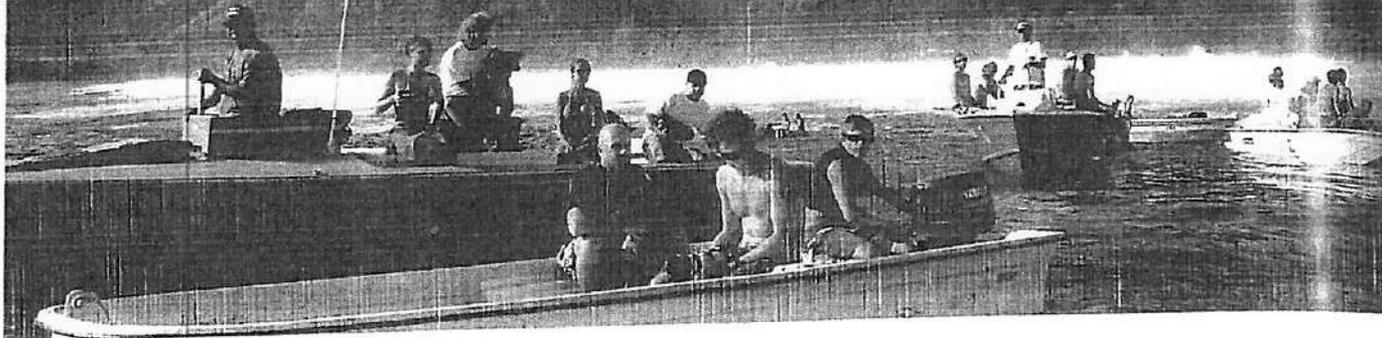
Le Fare Manihini est une boutique qui valorise les produits locaux auprès des touristes et des résidents. C'est également un lieu d'achat pour les séjours dans les îles et en 2021, il est prévu de mettre en place une billetterie pour faciliter l'accès aux divers spectacles culturels et tous autres événements destinés aux touristes internationaux et polynésiens.

La création d'événements a une importance dans une destination : ils constituent des attraits touristiques, ils dynamisent l'offre de la destination, et favorisent les rencontres entre les touristes et les résidents, une composante de plus en plus recherchée par nos visiteurs. Les événements de type Tere (Tere fa'a'ati, Tere Na Uta, Tere Na Tai) seront maintenus en 2021. Un nouveau site Internet TahitiTourisme.pf, plus adapté et détaillé avec des informations pratiques pour les visiteurs déjà arrivés et les locaux, viendra conforter les actions engagées.

Delphine Barrais



UNE NOUVELLE STRATÉGIE COLLABORATIVE



Depuis le début de l'année 2020, le ministère du tourisme a lancé les travaux d'élaboration de la nouvelle stratégie du tourisme pour la période 2021-2025. Il s'agit de mettre en confiance les acteurs du tourisme et les partenaires financiers de la Polynésie française sur l'action publique en soutien au secteur pour les cinq prochaines années au travers d'une feuille de route cohérente, et d'une mise en œuvre effective.

Pour établir sa stratégie 2021-2025, le ministère du Tourisme innove. Il s'appuie sur une réflexion collaborative baptisée « fāri'ira'a Manihini 2025 » (FM25). Celle-ci se construit à partir de l'avis des Polynésiens. Associations, municipalités, chefs d'entreprise, salariés, anonymes, mais aussi bien évidemment les acteurs du tourisme, tous ceux qui pensent pouvoir apporter leur pierre au tourisme des cinq prochaines années sont les bienvenus.

○ Une plateforme pour s'exprimer www.fm25.pf

Nicole Bouteau, ministre du Tourisme, avait initialement prévu de nombreux déplacements dans les îles dans le but de susciter des échanges, des débats, des réunions publiques, mais la crise sanitaire a compromis ces déplacements. La digitalisation vient donc prendre le relai de ces rencontres prévues. La plateforme collaborative dénommée FM25 a été lancée en octobre 2020. Elle a été mise en service pour permettre à tous ceux qui le souhaitent de s'exprimer. À mi-décembre, elle comptait plus de 250 participants enregistrés, 70 chantiers ouverts, et près de 300 échanges directs. Rien qu'au mois de novembre 3500 connexions ont été enregistrées. S'ajoutent à cela des visio-conférences et des échanges par mails et réseaux sociaux.

○ Des chantiers par thématique

Celles et ceux qui ont une thématique qu'ils souhaitent soumettre à la discussion peuvent créer un chantier collaboratif. Celles et ceux qui souhaitent simplement se joindre aux échanges sur un chantier au gré de leur navigation sur la plateforme, peuvent aussi y participer. Les chefs de chantiers avaient jusqu'au 31 décembre 2020 pour finaliser les travaux et émettre des propositions d'actions.

À partir des propositions d'actions issues des chantiers collaboratifs seront élaborés l'architecture puis le plan d'action de la nouvelle stratégie, sous l'égide d'une commission de cadrage composée de 30 personnes relevant pour moitié du secteur public et pour moitié du secteur privé.

Cette crise a par ailleurs nécessité une révision des axes stratégiques avec, outre les perspectives de développement touristique, un volet important consacré au soutien des entreprises touristiques et de leurs salariés en réduction ou en perte d'activité et à leur préparation à la réouverture des marchés émetteurs.

La stratégie touristique 2021-2025 sera transmise pour avis au Conseil économique, social, environnemental et culturel puis à l'approbation de l'Assemblée de la Polynésie française dans le courant du mois de février 2021.



Une industrie à réinventer

La pandémie liée à la Covid-19 a ébranlé le tourisme, laissant la première industrie du pays dans une situation inédite et incertaine. C'est tout le secteur qui doit se réinventer pour faire revenir les voyageurs en Polynésie française.

Avec une estimation avoisinant, au mieux, les 70 000 touristes pour l'année 2020, contre plus de 236 000 en 2019, les chiffres font froid dans le dos. Hôtels, pensions, restaurations, prestataires d'activités, croisiéristes, aérien international ou intérieur... aucun professionnel du tourisme polynésien n'est épargné. La crise a mis en exergue certaines faiblesses du secteur, notamment le manque de diversité de ses marchés émetteurs. En adhésion avec la population et malgré les incertitudes, le tourisme en Polynésie française doit se reconstruire. Car le tourisme de l'après-Covid ne sera pas identique à celui de 2019. Les envies des futurs touristes, longtemps confinés, en manque de séjours, de nature, de bien-être, ont changé. Les acteurs touristiques devront se démarquer des concurrents internationaux, s'adapter, proposer les offres qui sauront séduire ces voyageurs.

Dossier réalisé par Pauline Stasi et Alexandra Sigaud-Fourny

PAGES 58 À 77 

Une industrie à réinventer

DES VOYAGEURS AUX ATTENTES DIFFÉRENTES

MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE, LA FAÇON DE VOYAGER A ÉVOLUÉ. EN MANQUE D'ÉVASION PENDANT DES MOIS, LES VISITEURS DONNENT UNE AUTRE VALEUR À LEUR SÉJOUR.

2 020, *annus horribilis*. Comme le reste de la planète, la Polynésie française n'a pas été épargnée par la crise liée à la pandémie de la Covid-19. Avec l'arrêt soudain des vols internationaux, les fermetures des frontières et le confinement en mars-avril, elle a vu le tourisme, sa première industrie, complètement ébranlé. La réouverture progressive des lignes aériennes

intérieures pour le tourisme local en mai puis à l'international le 15 juillet a permis de redémarrer tant bien que mal le secteur. Alors que le mois d'octobre était le meilleur mois depuis la reprise, l'annonce du reconfinement en France, le 30 octobre, a privé une fois de plus la Polynésie des touristes métropolitains. Laissant ainsi l'Amérique du Nord unique marché émetteur jusqu'au 15 décembre, date où les Français ont pu de nouveau voyager.

Au final, les touristes ont été environ 70 000 en 2020 à fouler le sol de la Polynésie française contre 236 000 en 2019, 300 000 si on englobe les excursionnistes. Lors de la réunion annuelle de Tahiti Tourisme organisée à distance le 1^{er} décembre 2020, la ministre du Tourisme, Nicole Bouteau, restait optimiste : « *Notre objectif, tous ensemble, est de faire mentir les chiffres, les perspectives pessimistes.* » Pour faire « mentir » les chiffres en tous les cas, c'est le secteur tout entier du tourisme qui est concerné et qui doit s'adapter aux nouvelles données et ce, malgré le manque de visibilité.

Un objectif
de 140 000 touristes en 2021

Une chose est sûre, 2021 sera encore une année difficile, Tahiti Tourisme compte sur un doublement du nombre de touristes de 2020, soit 140 000, c'est-à-dire encore 40 % de moins que 2019.

Une autre chose est sûre également, le tourisme de 2021 est différent de



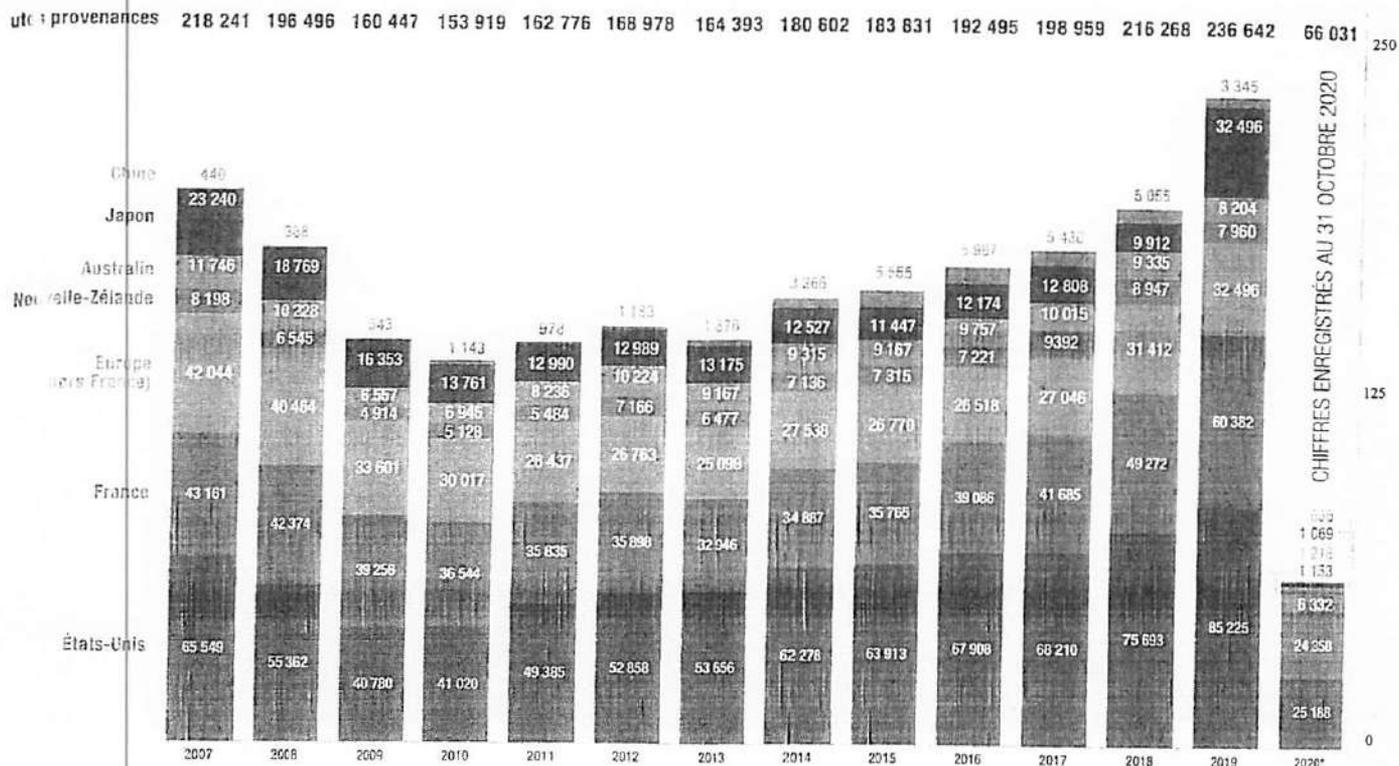
-67%

de touristes en 2020
par rapport à 2019

Source ISPF

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TOURISTE DES PRINCIPAUX MARCHÉS

En nombre de touristes - Source : ISPF



ce 2019. Marqués par des mois de confinement et la crise sanitaire, les touristes ne voyagent plus comme avant : leurs attentes, leurs envies, leurs réflexes sont autres.

Les réservations se font plus tardivement, les compagnies aériennes, aux abois, baissent leurs tarifs pour attirer l'oiseau rare qu'est devenu le voyageur. Les hôtels se montrent beaucoup plus flexibles quant aux conditions d'annulation ou de report. Une fois arrivés au *Fenua*, les touristes, en mal d'escapades depuis des mois, donnent une autre valeur à leur séjour touristique. Il compte bien en profiter. Ainsi, la moyenne des séjours depuis la réouverture des frontières a augmenté de trois jours selon l'ISPF. Le tourisme de masse n'a plus la cote en cette période de distanciation sociale. Le tourisme inclusif, le *slow* tourisme, l'authenticité, l'environnement séduisent davantage. Les voyageurs sont en quête de d'évasion, de nature, de grands espaces, de bien-être, d'apaisement après des mois stressants. De atouts dont dispose la Polynésie française pour remonter la pente. Selon le diagnostic rendu en novembre 2020 par le Centre d'étude du tourisme en Océanie-Pacifique (Cetop), si aucun autre événement imprévisible ne survient, le niveau d'avant-crise peut être atteint courant de l'année 2024.

300 000 Fcfp

C'est ce que dépense en moyenne un touriste pendant son séjour en Polynésie.

Source ISPF

75%

des touristes venus en 2020 en Polynésie sont originaires d'Amérique du Nord et de France contre 66 % en 2019

Source ISPF

Les Polynésiens acteurs de la nouvelle stratégie

Le Pays doit définir une nouvelle feuille de route qui déterminera sa stratégie touristique pour les cinq prochaines années. L'élaboration de cette stratégie, appelée Fāri'ira'a Manihini 2025, se veut participative via une plateforme numérique et des chantiers collaboratifs permettant à la population et aux acteurs du secteur d'apporter leurs contributions.

La charge est ardue : construire la nouvelle stratégie du tourisme polynésien pour les années 2021-2025. Débutée en juillet 2020, cette feuille de route doit être mise en place à la fin du premier trimestre 2021. Cette année doit être celle de l'atténuation de la crise ; les années 2022-23, celles de la relance puis de l'accélération du redressement. Quant aux années 2023-2025, elles devront conforter cette relance et permettre une mobilisation pour un développement pérenne du secteur touristique qui comptabilise 12 000 emplois salariés en Polynésie et 2 000 non salariés en 2019. Tourisme inclusif, nouvelle répartition territoriale des flux touristiques pour faire profiter les îles éloignées de la manne touristique..., le Pays doit définir les grandes orientations de sa nouvelle stratégie, Fāri'ira'a Manihini 2025 (FM25). Pour l'écrire, le ministère du Tourisme a misé sur une démarche innovante, qui se veut participative et collective. « *C'est essentiel d'associer tous les acteurs touristiques, mais également les populations, à la future stratégie afin de savoir quel type de tourisme*

nous souhaitons développer. Cela doit se faire dans le respect de l'environnement, dans un cadre consensuel et ne doit pas impacter le confort des populations », insiste Warren Dexter, garant-médiateur du projet FM25.

Des niches à exploiter

C'est donc via une plateforme numérique participative et des chantiers collaboratifs et autonomes que les acteurs du tourisme et la population sont amenés à soumettre leurs idées, leurs avis, lancer des débats. Ces chantiers sont très variés, très divers et englobent autant de grandes thématiques du secteur que des niches. Le tourisme de l'extrême, les sept merveilles de Polynésie, le développement du camping en Polynésie française, destination superyacht, l'embellissement de Papeete, les données, métadonnées et statistiques du tourisme en Polynésie française, ou encore la plaisance, la plongée, la randonnée..., sont autant de sujets abordés. « *À titre d'exemple, il existe un chantier sur "Le ciel étoilé polynésien ; un joyau exceptionnel pour notre tourisme !", ce peut être intéressant de se pencher sur des niches comme cela »,* précise Warren Dexter. Toutes les conclusions des préconisations d'actions des chantiers seront examinées par une commission de cadrage, composée de trente membres issus des sphères publique et privée. Cette commission aura la charge de les sélectionner et de les ordonnancer dans un souci de transparence et de cohérence. Une fois rédigée, la stratégie sera alors présentée en conseil des ministres.

5 ANS

Cette nouvelle stratégie est établie pour les cinq prochaines années.

Publireportage

DESTINATION REFUGE, L'ATOUT FORT DE LA POLYNÉSIE

Directeur de Tahiti Tourisme, Jean-Marc Mocellin se montre optimiste quant à la capacité de Tahiti Et Ses Îles de rebondir face à la crise. Destination refuge par excellence, pleine nature, loin des foules, la Polynésie mise sur ses atouts pour faire revenir les touristes en mal de voyages.

Comment orientez-vous vos campagnes pour relancer le tourisme ?

C « Nous avons une campagne prête à sortir en mars 2020 avant la crise, naturellement nous avons dû l'annuler, car les messages n'étaient plus d'actualité. Depuis, nous avons déjà réalisé deux autres campagnes et en finalisons une troisième. La première, lors du confinement, incitait les visiteurs à reporter leur voyage plutôt qu'à annuler : "Don't cancel, postpone". Elle a bien fonctionné.

La seconde campagne globale d'images multi-marchés, sur le thème "Renouez avec l'essentiel", a démarré un mois avant la réouverture des frontières le 15 juillet. Il était important d'être parmi les premiers à occuper l'espace international pour attirer les visiteurs à la recherche d'une destination refuge. Actuellement, nous sommes dans la deuxième phase de cette campagne globale avec des campagnes de ventes en coopération avec des tour-opérateurs et des compagnies aériennes pour sauver la basse saison. Par ailleurs, nous travaillons déjà sur la campagne multi-marchés 2021. Son lancement dépendra des restrictions sanitaires de nos pays émetteurs. Notre message est de continuer à présenter Tahiti Et Ses Îles comme une destination refuge où l'on se sent privilégié et protégé dans un environnement idéal pour raviver nos sens. »

Quels seront les marchés ciblés ?

« Contrairement aux années passées où nous pouvions prévoir une stratégie annuelle, voire pluriannuelle, nous devons continuer à être agiles, flexibles et à faire preuve d'adaptation. Il faudra cibler, investir et réviser en fonction des situations des pays. Il n'y a aucune certitude sur aucun marché. Pour 2021, Tahiti Tourisme va prioriser ses

principaux marchés émetteurs en quatre catégories. Les États-Unis et la France restent prioritaires. Ensuite, nous avons des marchés, dits intermédiaires, le Canada et l'Europe (Italie, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suisse), des marchés qualifiés de fragiles, le Mexique, le Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande) et l'Asie (Japon, Chine, Corée du Sud). L'Asie est fermée jusqu'en avril 2021, peut-être jusqu'en juillet, elle représente 12% de notre marché, il faudra être sur les *starting-blocks* quand cela reprendra. Il peut également y avoir des opportunités à saisir en Amérique du Sud ou si l'Australie s'ouvre plus tôt grâce au vaccin. »

Faudra-t-il prévoir de nouvelles offres pour les touristes ?

« La manière de voyager de nos cibles de clientèle continuera d'évoluer en raison de la crise sanitaire, mais aussi en fonction des facteurs économiques. Les tendances de voyage seront monitorées sur nos principaux marchés émetteurs et par rapport à nos principaux concurrents. La

« Les réservations dans l'aérien et l'hôtellerie prévues à partir de juin 2021 sont en avance »

destination Tahiti Et Ses Îles se réserve trois à quatre mois en avance en moyenne, nous observons depuis la réouverture des frontières une tendance vers le *last minute*. Les voyages sont aussi plus longs. Le prix moyen du séjour est également plus élevé. Les personnes se font plaisir, cela se traduit par une réservation des plus hautes catégories d'hôtels, des bungalows. On s'oriente aussi vers un *slow* tourisme, les personnes veulent profiter, avoir des activités

“Nous observons depuis la réouverture des frontières une tendance vers le last minute.”

bien-être. Nous sommes très bien placés pour offrir cela.

Il faudra surtout offrir plus de flexibilité dans les conditions de modification et d'annulation, et proposer des tarifs compétitifs au moins au début. »

En quoi cette crise a fait évoluer votre communication ?

« Depuis mars 2020, nous n'avons participé à aucun salon en présentiel et cela risque de continuer. Les salons virtuels sont apparus en juillet 2020 sur certains marchés. La crise a challengé nos équipes du siège et nos agences "représentation" en termes d'outils de communication et de promotion afin de pouvoir assurer une continuité dans nos actions.

Nos équipes ont réussi à réorganiser la majorité des actions prévues cette année grâce à l'utilisation de plateformes et d'outils digitaux : webinaires de formation, participation à des salons virtuels, sortie de la plateforme de formation en ligne, conférence annuelle et salon du tourisme à distance. Comme avant la crise, nous continuons à communiquer sur tous les marchés en digital. Ce qui manque le plus est de ne pas pouvoir faire visiter la destination aux professionnels du tourisme. »

Quels seront les grands défis à relever pour Tahiti Tourisme ?

« Notre principal défi est de nous réadapter en permanence face aux situations qui évoluent sans cesse. La prochaine haute saison



Jean-Marc Moeallin, directeur de Tahiti Tourisme

sera en juin 2021. Tous les touristes, qui avaient reporté leurs séjours, vont à nouveau voyager et venir. Les réservations dans l'aérien et l'hôtellerie prévues à partir de juin 2021 sont en avance par rapport à 2019.

L'autre grand défi sera la reconquête des marchés internationaux "ouverts", il faudra se démarquer de nos principaux concurrents avec des packagings attractifs. Notre objectif est au minimum, de doubler les arrivées touristiques de 2020 en 2021 (prévisionnel 2020 de 70 000) mais nous espérons faire beaucoup mieux.

Cette année, il nous faudra rationaliser et optimiser les budgets d'investissement à l'international malgré une coupe budgétaire de -22%. Il faut continuer à assurer une communication claire et rigoureuse des protocoles sanitaires auprès de nos revendeurs et du grand public malgré les changements intempêtes. Enfin, nous allons mobiliser les acteurs touristiques autour de campagnes de ventes, afin de parler tous d'une même voix. Sauf nouvelles catastrophes sanitaires, nous devrions tirer notre épingle du jeu. Nous avons toutes les raisons de croire que nous pouvons retrouver le niveau d'avant-crise d'ici deux, trois ans. »

Propos recueillis par Pauline Stasi

Une niche à fort potentiel

BORA BORA MISE SUR SON CÔTÉ LUXE

Rien que le nom de Bora Bora fait rêver les touristes du monde entier. Troisième île la plus visitée de Polynésie française après Tahiti et Moorea, la Perle du Pacifique mise sur son côté haut de gamme pour rebondir et faire revenir les touristes dans ses lagons turquoise.



La crise touche beaucoup moins les riches que les classes moyennes et comme Bora Bora est une destination très haut de gamme, on devrait s'en sortir. Le 15 juillet, jour de la réouverture des frontières, pas moins de sept

jets privés se sont posés sur la piste de l'aéroport en l'espace de quelques heures », assure Rainui Besineau, le président du comité du tourisme de l'île de Bora Bora.

Cette analyse est également partagée par le Centre d'études sur le tourisme en Océanie-Pacifique (Cetop) dans son diagnostic publié en novembre 2020. « Le segment qui devrait se relever le plus vite concerne l'hôtellerie de luxe car cette clientèle est généralement peu affectée par les effets des crises économiques. » Et avec un revenu moyen par chambre de 74 974 Fcfp en octobre 2020, Bora Bora joue clairement dans la cour des grands de l'hôtellerie haut de gamme.

À l'exception du Méridien Bora Bora appartenant à Louis Wane, fermé pour rénovation jusqu'au second semestre 2022 et des Sofitel Marara et Private Island de Bora Bora, propriétés de Frederick Grey, la dizaine de resorts haut de gamme que compte l'île, accueille de nouveau des touristes depuis la réouverture des frontières.

Construction de nouvelles villas au luxe absolu

Certes beaucoup moins. Avec des taux d'occupation oscillant entre 30 à 50 % selon les hôtels pour l'année 2020, la perle du Pacifique souffre. En août 2020, selon l'ISPF, la fréquentation hôtelière a baissé de 57 % par rapport à août 2019 sur l'ensemble des archipels et des îles, 66 % de cette baisse s'expliquent par le recul des ventes sur Tahiti et Bora Bora.

Si les images des hôtels vidés de ses touristes en mars 2020 hanteront longtemps les mémoires de ses habitants, la perle du Pacifique mise clairement sur la carte du luxe pour retrouver de son lustre. Rénovation et agrandissement pour le Méridien, lancement courant 2021 d'un nouveau complexe quatre étoiles de 53 unités, le Bloody's Mary, porté par le promo-

59%

des touristes en séjour en Polynésie française se rendent à Bora Bora.

Source ISPF

83%

La gamme « Luxe », qui correspond aux établissements quatre étoiles ou plus, représente 62 % des chambres en Polynésie française, et sur Bora Bora, cette gamme s'élève à 83 % du total. Source ISPF

teur Joël Allain ou encore construction de nouvelles villas au luxe absolu, à l'image de Bora Bora One, ces projets sont autant de signes que Bora Bora reste dans la course du haut de gamme. Très appréciées, ces résidences privées avec sa clientèle à la recherche d'exception et d'anonymat, font l'objet d'une nouvelle catégorie d'hébergement touristique : la "Villa de luxe".

« Entre les reports des personnes qui avaient prévu de venir en 2020, les nouveaux voyageurs, les hôtels de la place affichent déjà un rebond de réservations dès la fin mars et cela devrait se poursuivre », confie le président du comité du tourisme de l'île de Bora Bora.

P.S.

BORA BORA s'affirme comme destination exclusive et durable

Te motu tapu o Ra

CRÉÉE PAR DIEU

Site Internet de la destination © Comité du Tourisme de Bora Bora - Grégoire le Bacon

Fruit d'une réflexion initiée avant la crise de la Covid-19 et plus que jamais nécessaire pour assurer la relance, la Perle du Pacifique dévoile sa stratégie touristique à long terme. Priorités assumées : créer une marque de destination exclusive et séduire la clientèle ultra luxe.

Te motu tapu o Ra - Bora Bora créée par Dieu.

La **signature** est posée, en référence à la traduction littérale de l'ancien nom de l'île. En appui, un **logo** stylisé reprenant le double B de Bora Bora, mais aussi la perle dans son écrin et le 8 - symbole de l'infini...

La destination Bora Bora a désormais **sa marque officielle et son label de qualité**, déclinés début 2021 en un site Internet - **www.boraboraofficiel.com** - et **une campagne de communication** aux multiples déclinaisons (Bien-être, Croisière, Culture, Gastronomie...).

Tons noirs, blancs et camaïeu de bleus.

Le raffinement sans ostentation.

Hospitalité et excellence

Ces premières actions - présentées officiellement en décembre 2020 dans le cadre de la consultation publique lancée par le ministère du Tourisme (Fāri'ira'a Manihini 2025) - sont au cœur de la nouvelle stratégie touristique de Bora Bora.

Objectifs : se positionner comme une destination exclusive, tout en affirmant son identité et sa culture spécifiques, ainsi que son engagement depuis plus de 30 ans dans le développement durable.

(Voir interview du maire).

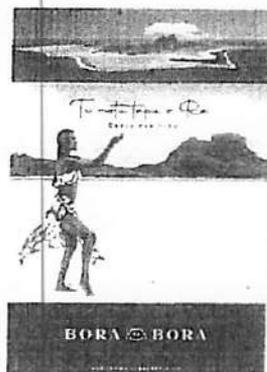
*« Dans cette période de résilience,
c'est le projet d'une communauté soudée. »*

18 MOIS DE TRAVAIL COLLABORATIF

Cette nouvelle stratégie de développement touristique a été préparée et définie en concertation avec l'ensemble des professionnels du tourisme et des forces vives de l'île puis présentée officiellement le 5 septembre 2019 lors du Séminaire « Art de vivre et art de recevoir à Bora Bora ».

Elle a été votée par le Conseil municipal de Bora Bora le 7 décembre de la même année.





1^{ers} visuels de la campagne de communication
 © Comité du tourisme de Bora Bora

L'ULTRA LUXE MADE IN BORA BORA

Révélateur de ce positionnement sur le créneau de l'ultra luxe, Aquamaris : une villa avec services de 1200 m² habitables, située sur un motu, est en cours de construction. Outre le plus grand aquarium naturel privé du monde grâce à une lagune intérieure, la villa proposera un practice de golf, un spa, et différents espaces de détente dans une architecture locale parfaitement intégrée au paysage. Le premier coup de pioche a été donné en octobre 2020. D'autres projets similaires devraient suivre...

Bora Bora souhaite notamment développer les villas de luxe avec services et le superyachting, limiter les capacités d'hébergement sur l'île à 1 000 clés, fluidifier le trafic des bateaux de croisière « à taille humaine » et l'accueil à 1 000 croisiéristes par jour, créer une école d'application aux métiers du tourisme pour sa jeunesse, développer des zones écotouristiques et des infrastructures d'accueil écoresponsables, soutenir parallèlement les pensions de famille et la culture en développant des expériences authentiques...
 En filigrane, la volonté de gagner en qualité. Dans la nouvelle stratégie touristique de Bora Bora, **l'accent est mis sur l'hospitalité et l'excellence** : Bora Bora accueillera désormais non plus des « touristes », mais des « invités ».

Cette stratégie à long terme est doublée d'une politique d'investissements et d'aménagements ambitieuse et nécessaire pour accueillir qualitativement les visiteurs, sans oublier les habitants. En point d'orgue, le projet de Grand Vaitape - *Te Pu'o Bora Bora* - entend créer un véritable cœur économique, social et culturel au centre de Bora Bora au bénéfice des visiteurs comme de la population.

INTERVIEW DE GASTON TONG SANG, MAIRE DE BORA BORA

SJP : Bora Bora est déjà la locomotive du secteur touristique de la Polynésie française. Pourquoi avoir défini une nouvelle stratégie ?

Gaston Tong Sang : Bora Bora représentait effectivement plus de 50 % du chiffre d'affaires du tourisme de la Polynésie française en 2019, avec, surtout, un prix moyen par chambre de 74 000 Fcfp la nuit, soit trois fois plus élevé qu'à Tahiti/Moorea. Et bien que moteur pour l'ensemble du tourisme polynésien, Bora Bora se devait de prendre soin de son image, de son positionnement, au plus près des préoccupations de sa population, des professionnels et des associations. La Commune de Bora Bora a donc soutenu le Comité du Tourisme et les forces vives de l'île dans cette volonté.

SJP : Concrètement, quel tourisme souhaitez-vous pour Bora Bora dans les prochaines années ?

Gaston Tong Sang : Depuis le lancement des hôtels 5 étoiles en 2008, la Commune de Bora Bora encourage le développement d'une hospitalité de haute qualité et nous souhaitons accueillir davantage encore une clientèle à très haute contribution au travers, notamment, des villas avec services et du superyachting. Et cela, en trouvant un juste équilibre entre environnement, économie et société, les piliers du développement durable. Nous souhaitons en effet accentuer encore nos actions en faveur de l'environnement et de la culture afin que les visiteurs qui viennent à Bora Bora apprécient pleinement notre Art de vivre et notre Art de recevoir, tout en privilégiant la qualité de vie de nos habitants.

SJP : Vous vous positionnez sur ce créneau du très haut de gamme tout en prônant un tourisme inclusif, authentique. N'est-ce pas antinomique ?

Gaston Tong Sang : Notre cible prioritaire est certes la clientèle haut de gamme, mais nous visons l'excellence pour l'ensemble de la destination, c'est-à-dire les pensions, hôtels, commerçants, prestataires de services... Par la stratégie du ruissellement, tout le monde profitera de l'attraction de cette clientèle fortunée. Notre destination est devenue refuge, on y est choyé, et cette clientèle exigeante le sait : une petite dizaine de jets privés ont atterri à Bora Bora le jour de la réouverture de la destination le 15 juillet ! Enfin il ne faut pas oublier que notre stratégie est le fruit de la concertation et de l'adhésion de tous, pour un tourisme véritablement inclusif et durable.

SJP : Comment sont financés cette nouvelle stratégie et les outils de communication ?

Gaston Tong Sang : Le Comité du Tourisme de Bora Bora a développé un plan d'actions prioritaires cofinancé le Pays, la Commune de Bora Bora, le ministère du Tourisme et les professionnels de l'île, avec le soutien d'Air Tahiti Nui. Le budget de communication du Comité est en préparation pour les prochaines années. C'est vraiment une stratégie participative, fédérant l'ensemble des acteurs du tourisme. Les photographes, par exemple, ont gracieusement contribué à la réalisation de notre campagne de communication... Dans cette période de résilience, c'est le projet d'une communauté soudée.

SJP : Cette stratégie peut-elle être un modèle applicable à d'autres îles ou archipels ?

Gaston Tong Sang : La Polynésie propose des destinations multiples, qui ont chacune leur histoire, leur identité et leurs aspirations spécifiques vis-à-vis du tourisme. Notre stratégie s'est construite ainsi, et si d'autres communes s'engagent dans cette voie, c'est louable et respectable, car la résilience l'atout premier de notre tourisme : ce juste équilibre entre des destinations spécifiques qui correspondent aux différentes attentes des voyageurs et une coordination globale du secteur. Le Pays travaille ainsi depuis plusieurs décennies la marque "Tahiti & ses îles" qui fait sens pour coordonner le tourisme et aider chaque île à se développer tout en respectant ses spécificités, comme le montre encore la construction de la stratégie « Fāi'ira'a Manihini » à laquelle nous prenons part activement.

© Sylvie Guillen-Para



MINISTÈRE
DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE,
*en charge de la fonction publique
et de la recherche*

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES
.....

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT D'ATTACHES D'ADMINISTRATION

SECONDE ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

La rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème économique rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences.

SPECIALITÉ : ÉCONOMIE

Mercredi 9 août 2017

(Durée : 4 heures – coefficient 4)

Le sujet comporte 19 pages (page de garde incluse).

Aucun autre document n'est autorisé.

Important :

Il est interdit aux candidats de signer leur composition ou d'y mettre un signe quelconque pouvant indiquer la provenance de la copie. Les compositions doivent rester anonymes.

SUJET :

Attaché(e) d'administration de catégorie A à la Direction Générale des Affaires Economiques, votre chef de service vous demande de rédiger, à partir du dossier qui vous a été communiqué, une note de synthèse qui s'intitulera : « L'économie de la Polynésie française est-elle condamnée à la stagnation ? ».

Liste des documents :**- Document 1 (2 pages) :**

Les comptes économiques rapides de la Polynésie Française en 2014. N°1 juillet 2015. CEROM.

- Document 2 (1 page) :

Bernard Poirine. L'économie de l'après – CEP : Forces et faiblesses. Hermès 32-33. 2002.

- Document 3 (5 pages) :

« L'économie polynésienne post-CEP : une dépendance difficile à surmonter ». Haut-Commissariat, octobre 2011. Annexe Panne conjoncturelle ou épuisement du modèle ? (Extrait).

- Document 4 (8 pages) :

Économie de la Polynésie française : réforme ou déclin. Christian Montet, professeur de sciences économiques à l'Université de la Polynésie Française. La longue anémie de l'économie Polynésienne. (Extrait).

- Document 5 (1 page) :

Pourquoi la France manque-t-elle d'emplois ? Alternatives Économiques, n°369, juin 2017.



en 2014

N° 1 - JUILLET 2015

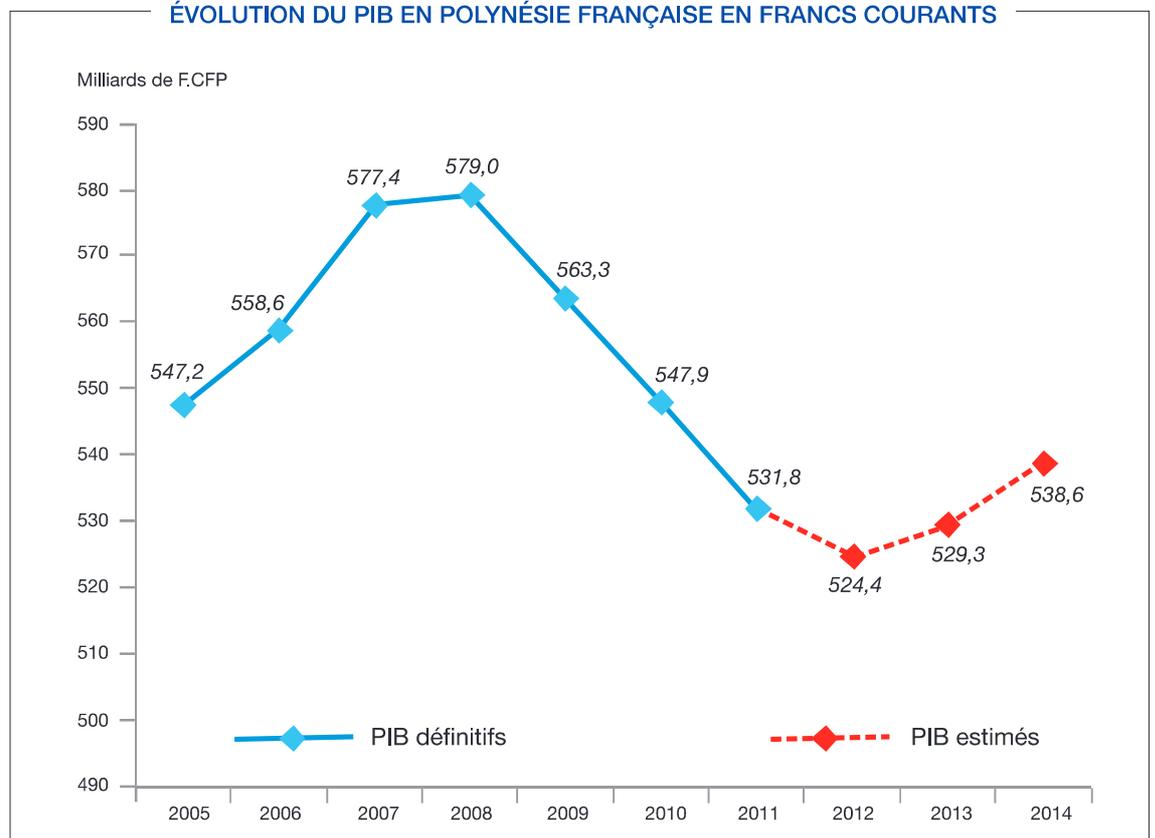
LES COMPTES ÉCONOMIQUES RAPIDES

de la **POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Une légère reprise

En 2014, le Produit intérieur brut (PIB) de la Polynésie française, à prix constants, progresse à un rythme estimé à 1 % d'après les premiers résultats issus des comptes rapides (*cf méthodologie*). L'augmentation des prix (*cf méthodologie*) est de 0,8 % sur l'année ; la valeur du PIB de la Polynésie française augmente ainsi à un rythme estimé à 1,8 %, soit un gain de 9,3 milliards de F.CFP pour atteindre 538,6 milliards de F.CFP en 2014. Comme en 2007 et 2008, les deux dernières années de croissance en Polynésie française, l'investissement public est le principal contributeur en 2014. Toutefois, cette croissance n'est pas encore suffisante pour alimenter une reprise des embauches dans le secteur marchand.

ÉVOLUTION DU PIB EN POLYNÉSIE FRANÇAISE EN FRANCS COURANTS



Sources : Comptes économiques rapides 2014, ISPF, CEROM



Une croissance positive en 2014

En 2014, le Produit intérieur brut de la Polynésie française, en volume, progresse à un rythme estimé à 1 % d'après les premiers résultats issus des comptes rapides. C'est la première fois depuis 2008 que cette croissance est positive. Par rapport à 2013, où la croissance en volume était négative, le rebond de 2014 est estimé à 1,5 point. La bonne tenue de l'activité touristique et de la consommation des ménages, conjuguée à une relance importante de l'investissement public contribuent à cette meilleure performance. Mais ces embellies sont atténuées par la baisse de la consommation publique conjuguée à l'atonie de l'investissement privé et des échanges extérieurs. Au total, sous l'effet cumulé de la croissance d'activité et de la hausse des prix, la valeur du PIB de la Polynésie française a progressé, à un rythme estimé à 1,8 %, soit un gain de 9,3 milliards de F.CFP. Le Produit intérieur brut atteint 538,6 milliards de F.CFP en 2014.

LES PRINCIPAUX AGRÉGATS ET LEUR ÉVOLUTION (VALEUR COURANTE)

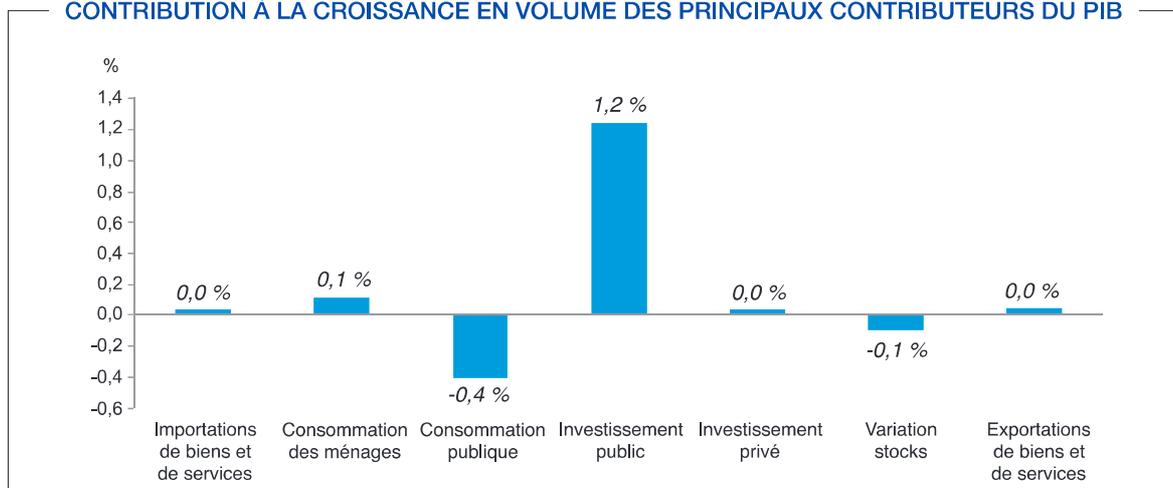
	Année			Variation 2014/2013		
	2012	2013	2014	Valeur	Prix	Volume
Unité :	milliards de F.CFP			%	%	%
Produit intérieur brut	524,4	529,3	538,6	1,8	0,8	1,0
Consommation des ménages	362,9	365,7	368,1	0,7	0,5	0,2
Consommation publique	178,4	177,8	176,9	- 0,5	0,7	- 1,2
Investissement public	19,4	19,7	26,4	34,0	0,4	33,5
Investissement privé et variations de stocks	75,7	78,3	78,9	0,8	0,6	0,2
Importations de biens et de services	209,3	207,7	207,8	0,0	0,1	- 0,1
Exportations de biens et de services	97,2	95,9	96,8	1,0	0,8	0,2

Sources : Comptes économiques rapides 2014, ISPF, CEROM

La demande publique stimule la croissance

Comme en 2007 et 2008, les deux dernières années de croissance en Polynésie française, l'investissement public est le principal pourvoyeur de croissance en 2014 : avec 6,7 milliards de F.CFP d'investissements supplémentaires. Il contribue à 1,2 point de la croissance en volume.

CONTRIBUTION À LA CROISSANCE EN VOLUME DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DU PIB



Sources : Comptes économiques rapides 2014, ISPF, CEROM



Bernard Poirine
Université de la Polynésie française

L'ÉCONOMIE DE « L'APRÈS-CEP » : FORCES ET FAIBLESSES

L'économie actuelle de la Polynésie française a été façonnée de 1964 à 1995 par la croissance exceptionnelle des transferts publics métropolitains, liée à l'installation puis au fonctionnement du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), ces expérimentations atomiques ayant eu lieu à Mururoa et Fangataufa, atolls des Tuamotu. À partir de 1964, la Polynésie française est passée de l'ère « pré-industrielle » à l'ère « post-industrielle », devenant l'archétype d'une économie de ville de garnison dont l'essentiel des activités était lié au commerce et à l'importation ; dans ce contexte, les activités traditionnelles d'exportation (nacre, pêche, coprah, vanille, café) se trouvèrent rapidement délaissées alors que les importations progressaient très rapidement.

Au cours des années 1980, le PIB par habitant du Territoire est devenu le plus élevé des collectivités ultramarines françaises ; il est aujourd'hui comparable à celui de la Nouvelle-Zélande ou de l'Australie. Aussi, à la suite de l'arrêt des essais nucléaires (1996), la Polynésie française a-t-elle dû entamer un « programme décennal de reconversion économique » qui vise à augmenter progressivement la part de ses ressources propres (tourisme, exportations) dans les ressources extérieures totales, essentiellement composées de transferts publics au début de la période. En 2001, le Territoire se trouve à mi-chemin de sa reconversion vers des activités civiles, tournées principalement vers le développement du tourisme, des perles noires et de la pêche. À ce stade, un premier bilan peut être établi, mettant en évidence les faiblesses et les forces de l'économie polynésienne ; on pourra ainsi évaluer l'efficacité réelle des politiques publiques mises en œuvre dans l'optique d'une véritable autonomie économique du Territoire.

L'économie polynésienne post-CEP

Une dépendance difficile à surmonter

Haut commissariat, octobre 2011

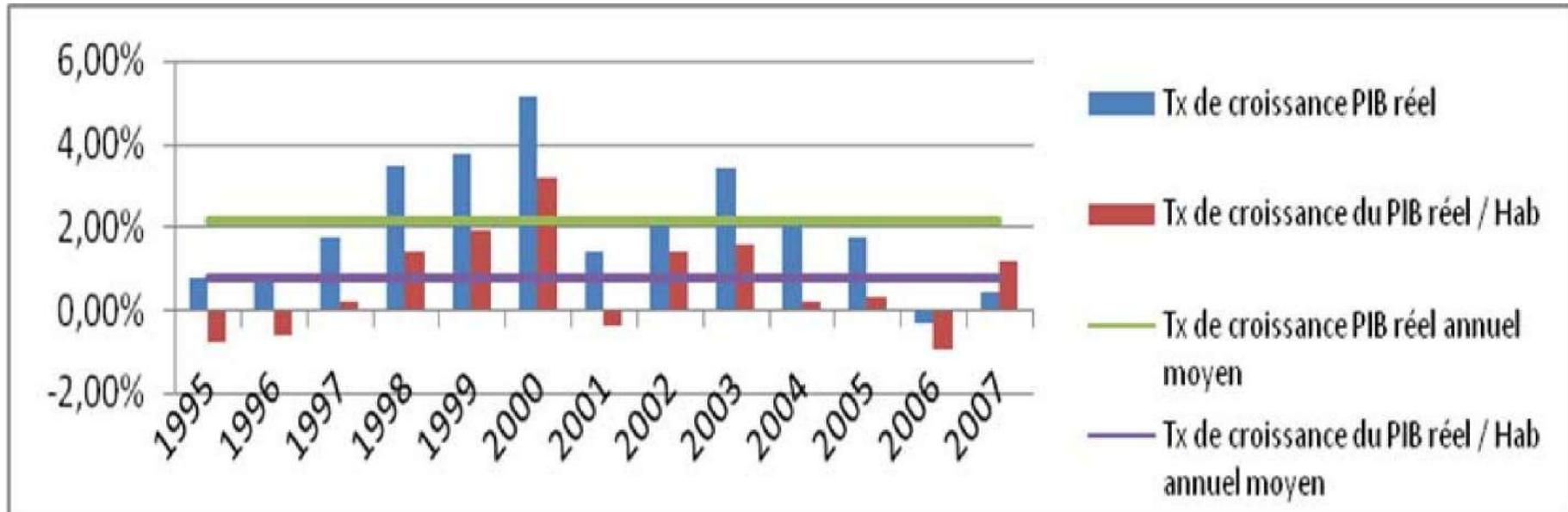
Annexe

Panne conjoncturelle ou épuisement du modèle ?

Les handicaps de compétitivités

La Polynésie victime du syndrome hollandais ?

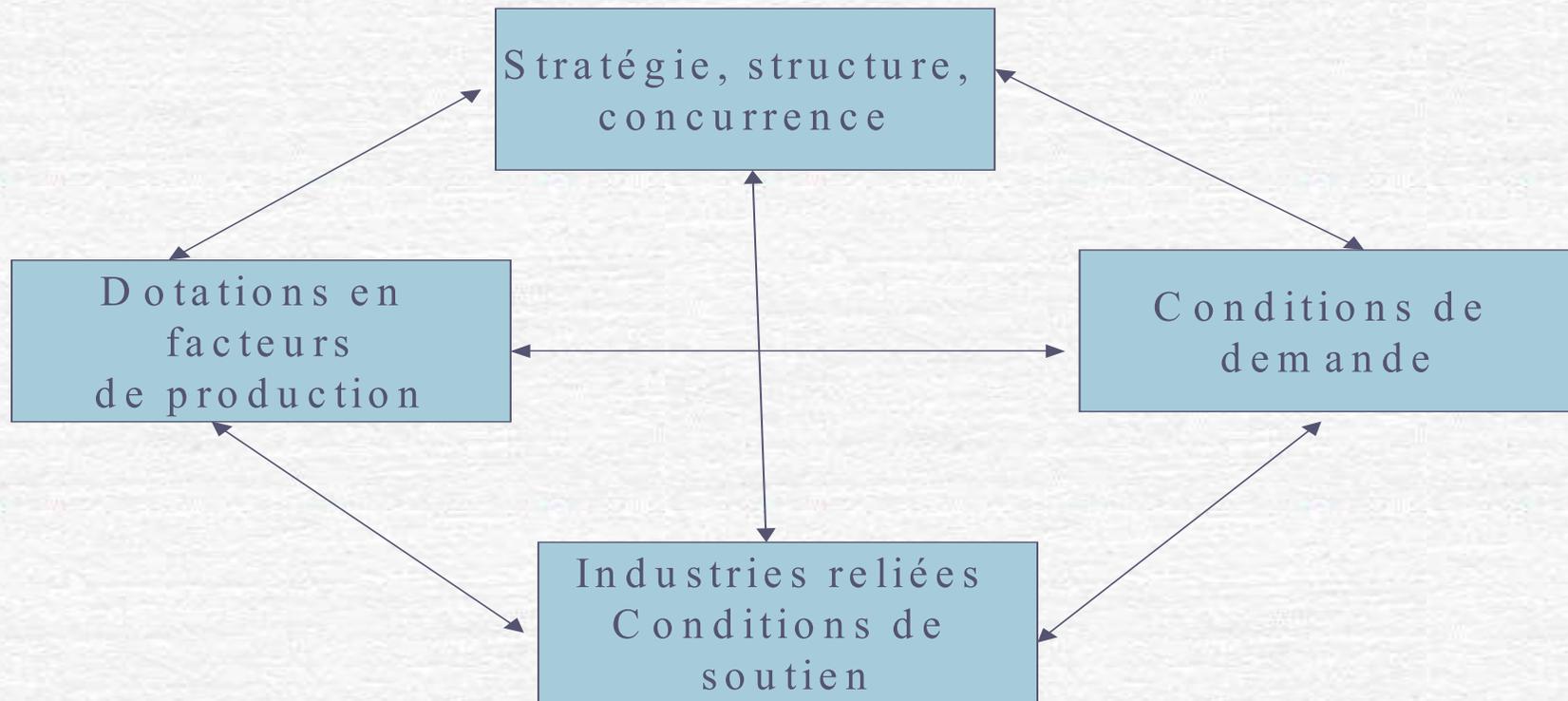
La panne de croissance observée en 2008 (entre 2 et 3 %) semble s'inscrire dans une tendance lourde, observable depuis le début des années 2000.



- **Des richesses qui progressent moins vite : + 10 milliards par an sur la période 1994-2000 et +6 milliards de F CFP par an depuis 2001.**
- **Un PIB réel par habitant qui décroît depuis 2004 et se situe aujourd'hui à peu près au niveau qu'il avait atteint au début de cette décennie.**

Facteurs généraux de faible compétitivité des activités économiques en Polynésie française

LE SCHEMA DU DIAMANT DE M. PORTER



Les étapes du « syndrome hollandais »

- forte inflation ;
- perte de compétitivité des autres activités et des exportations traditionnelles ;
- Désindustrialisation et appauvrissement du tissu économique, sauf dans les secteurs protégés de la concurrence extérieure, notamment dans le secteur des services ;
- Manque d'effet d'entraînement sur le reste de l'économie de plus en plus dépendante des importations et déficit de la balance commerciale extérieure ;
- Dévaluation, mais pas en Polynésie alors
 - handicap structurel de compétitivité
 - bipolarisation de l'économie entre secteurs «exposés» et «protégés»

Les enjeux de demain

Le choix du modèle de développement

Croissance et emploi

Cohésion sociale et solidarité

Redéfinition du périmètre de l'action public

Le choix du modèle de développement

Une société ouverte versus une société fermée

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 ?

Les conditions d'un développement durable ?

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 ?

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

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 ?

Croissance et emploi

Coût du travail et compétitivité

Le coût du travail étant élevé en Polynésie, comment réduire les autres coûts qui pèsent sur les facteurs de production de l'entreprise ?

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

Faut-il inciter l'exportation de main d'œuvre polynésienne pour soutenir la croissance économique en Polynésie ?

L'indemnisation du chômage en Polynésie est-il un facteur favorable ou non à la croissance ?

Dans quelle mesure une protection des salariés via une indemnité de chômage serait favorable ou non au marché du travail et à la croissance ?

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

Dans quelle mesure convient-il de modifier profondément les institutions pour pérenniser l'emploi et la croissance ?

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 ?

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

Quelles sont les bonnes incitations pour un fonctionnement optimal des marchés et de l'économie ?

Cohésion sociale et solidarité

Cohésion sociale et solidarité

Comment pérenniser la PSG ?

Quel financement pour demain ?

Quelle politique de la famille ?

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

Quelles mesures d'accompagnement et quelles politiques de formation professionnelle pour mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté ?

Quelles mesures spécifiques pour favoriser l'accès des jeunes sans qualification au monde du travail ?

Quel dispositif fiscal demain pour une meilleure répartition des richesses ?

Redéfinition du périmètre de l'action public

La puissance publique doit elle continuer à intervenir directement sur les marchés privés ?

L'interventionnisme de la puissance publique polynésienne doit-il continuer dans les secteurs ou l'initiative privée n'est pas absente ?

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

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 ?

Quelles règles de bonne gouvernance pour les sociétés parapubliques soutenues par la collectivité ?

Quelle type de réformes fiscales pour demain?

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 ? Si oui, sous quelle forme ?

Ne serait t-il 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 ?

Économie de la Polynésie française: réforme ou déclin

Christian MONTET

Professeur de Sciences Économiques

Université de la Polynésie française



1. La longue anémie de l'économie polynésienne

2. Causes:

- ▶ Faible compétitivité
- ▶ Mauvaise gouvernance

3. La réforme ou le déclin



1. La longue anémie de l'économie polynésienne

▲ L'économie polynésienne aujourd'hui:
PIB en millions de Fcfp en 2006

Polynésie

536 000

(256 000 hab)

(2,09 millions Fcfp/hab)

soit 17600 Euros/hab

Métropole

190 309 000

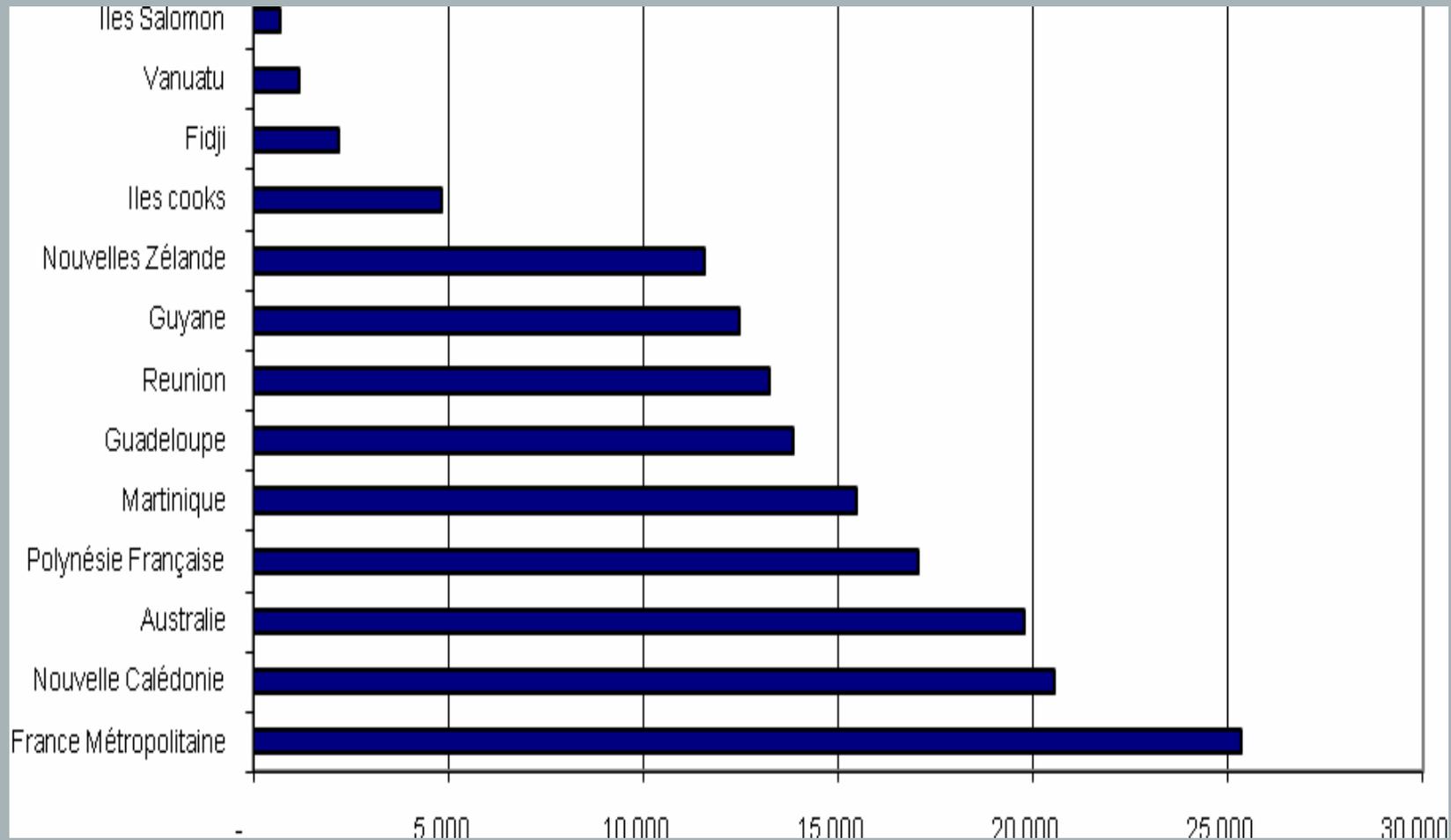
(61 932 000 hab)

(3,07 millions Fcfp/hab)

soit 25800 Euros/hab



PIB/habitant en euros 2007



- ▲ Croissance des années 70-80: stimulée par les dépenses publiques de la France (CEP)
- ▲ Fin des années 80: part des versements de l'État dans le PIB de la PF: environ 34%
- ▲ Après la fin des essais nucléaires, objectif d'autonomie économique: ne plus dépendre des transferts de l'État français pour assurer la croissance



Le Pacte de progrès et les performances des années 90

- ▶ Pacte de progrès (signé en 1993), suivi d'une loi d'orientation en 1994 :
 - ▶ affiche un objectif de développement des ressources propres de la PF (tourisme, pêche, perles,....).



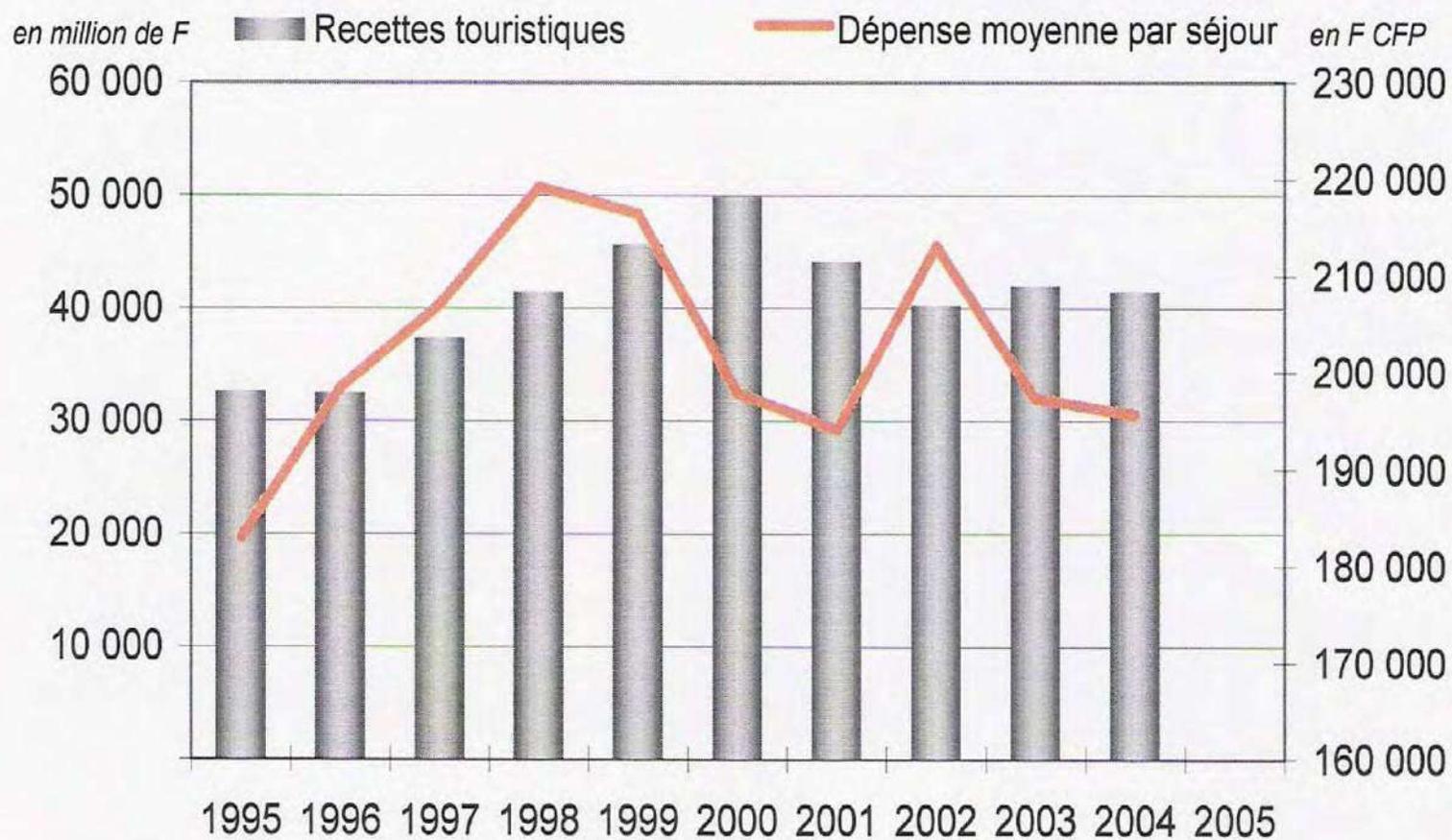
▲ Performances des années 90:

▲ Développement de ressources propres effectif:

- ▲ Sorte de politique « industrielle » pour le tourisme et la pêche (défiscalisation, subventions, etc...)
- ▲ Développement plus « spontané » pour la perle

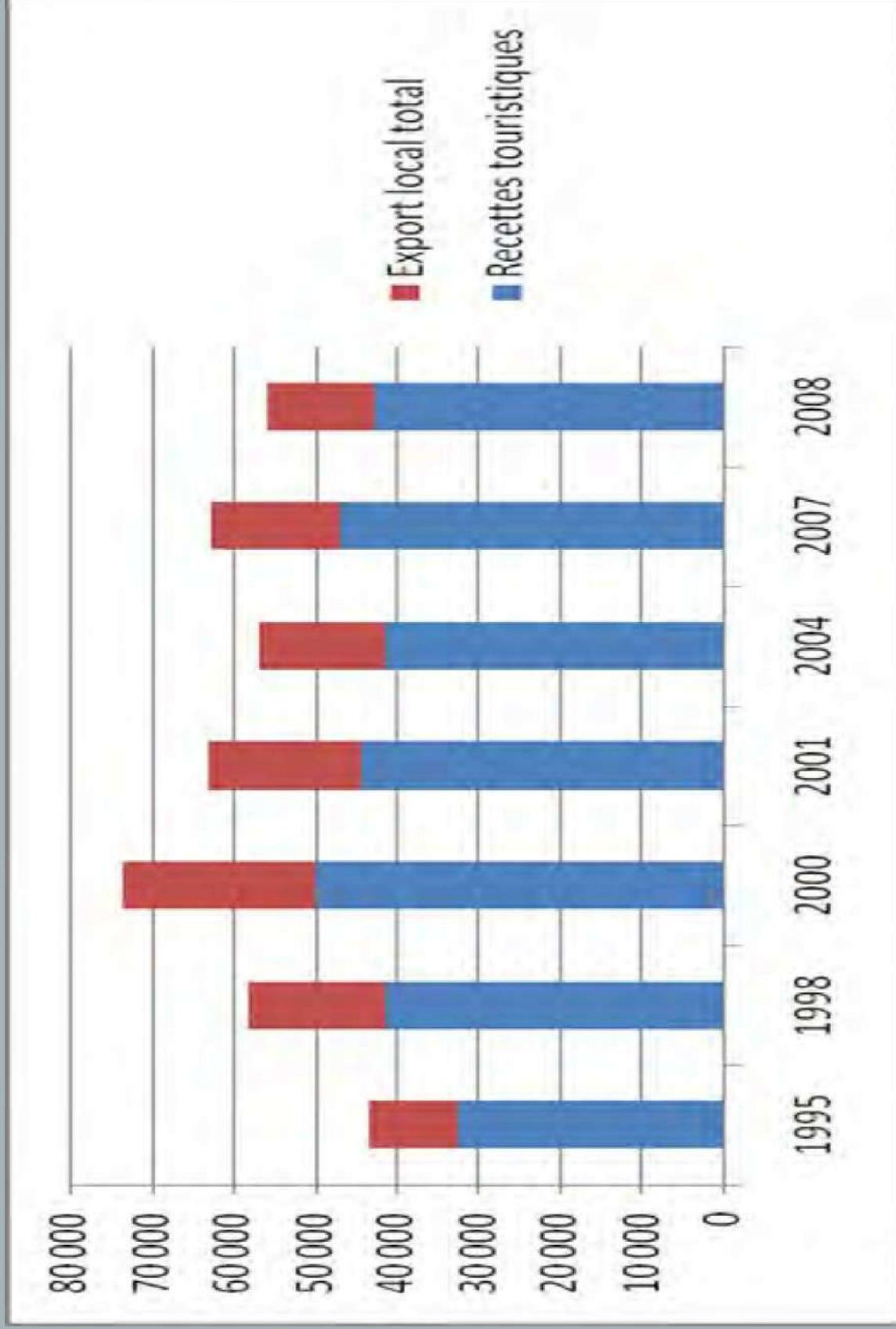


Recettes touristiques



Source: CEROM (IEOM, ISPF, SPPE, AFD)



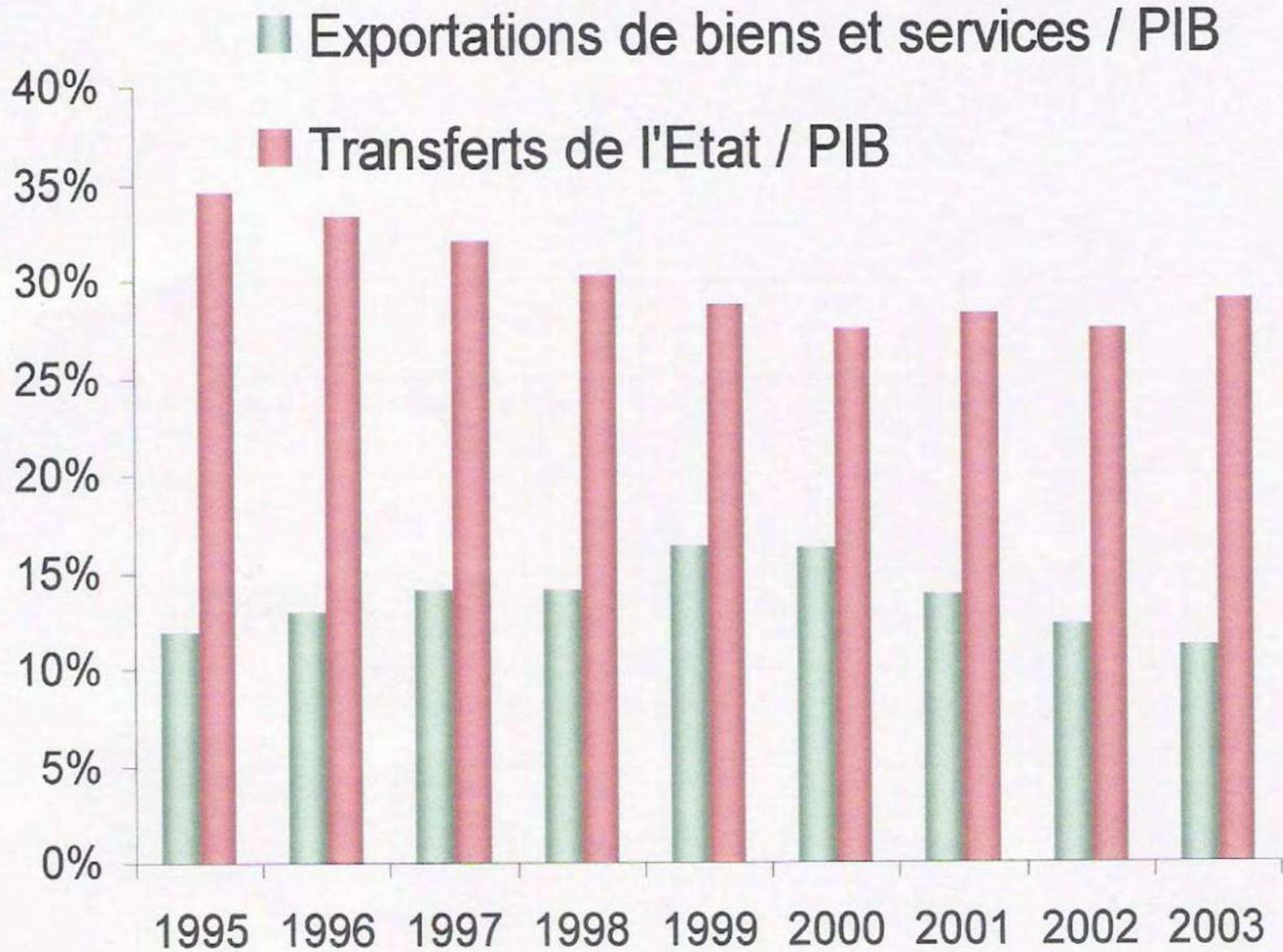


- ▶ Succès évident qui se traduit par une réduction de la dépendance à l'égard des transferts



- ▶ Résultats positifs significatifs jusqu'au tournant de 2000/01
- ▶ Mais il semble qu'alors la politique de recherche d'autonomie accrue atteigne ses limites



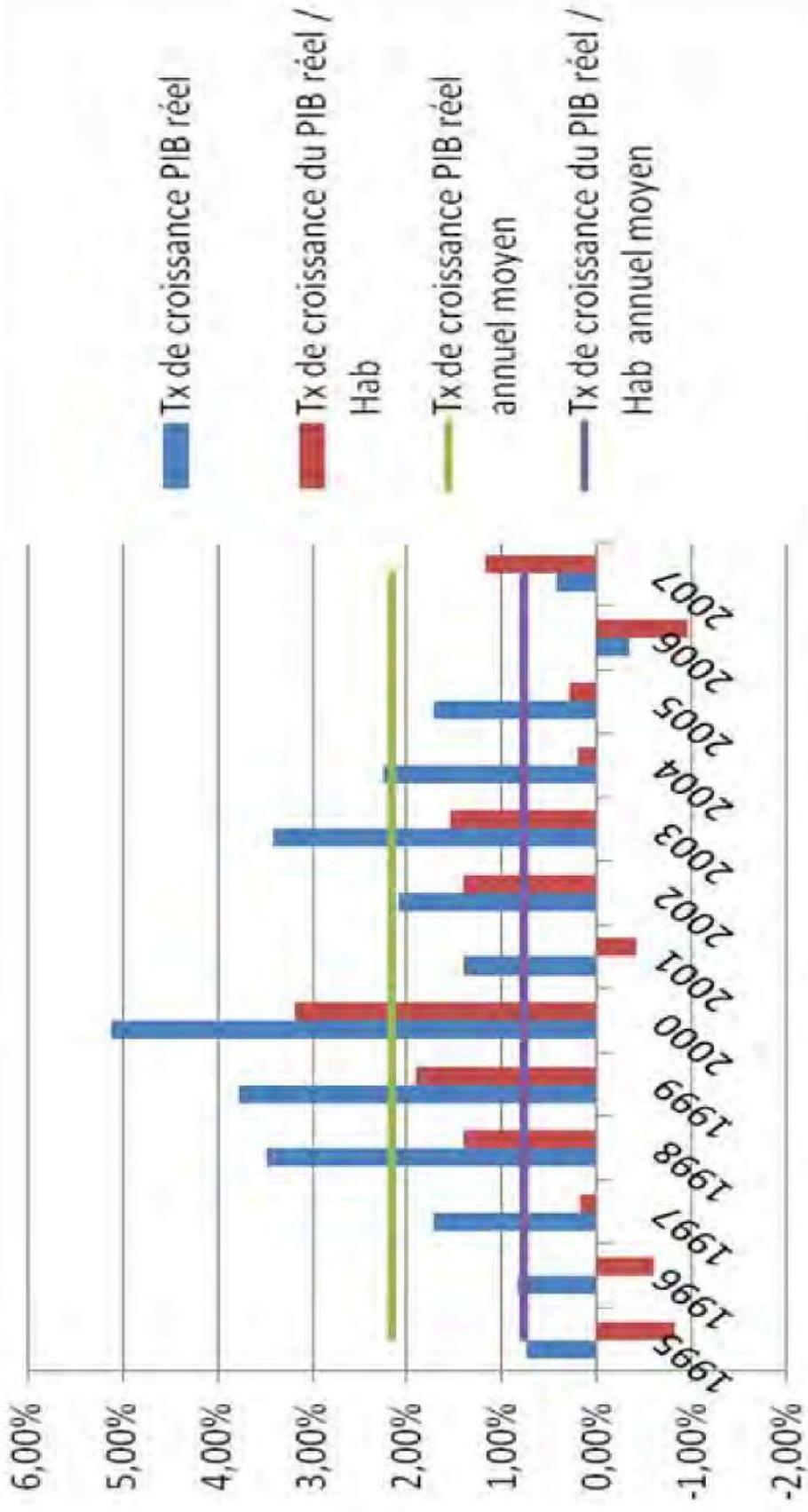


Source: CEROM (IEOM, ISPF, SPPE, AFD)

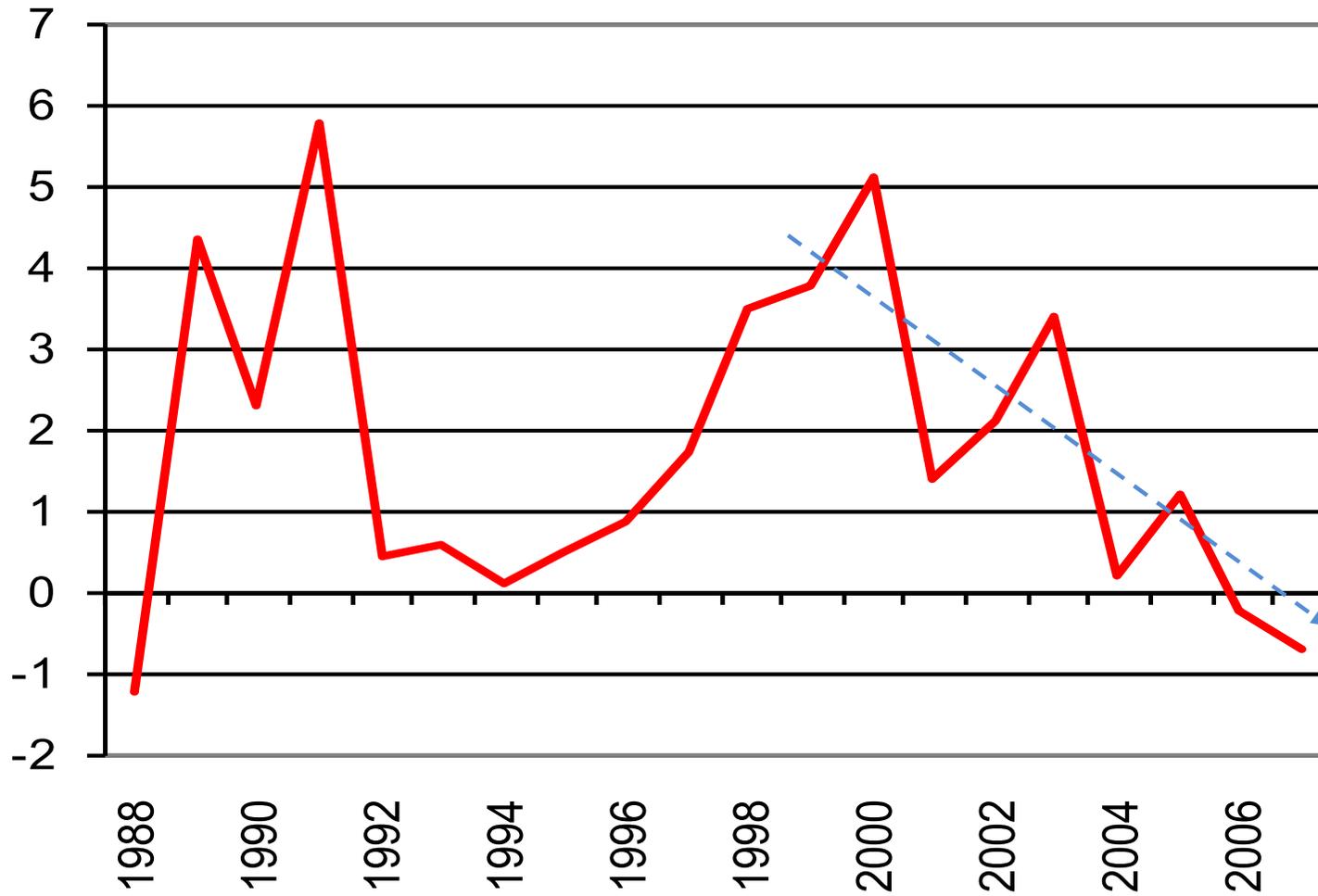


- ▶ En fait: déclin depuis 2000-01
- ▶ Et sur la longue période: de la fin des années 1980 à nos jours le PIB réel par habitant a stagné !





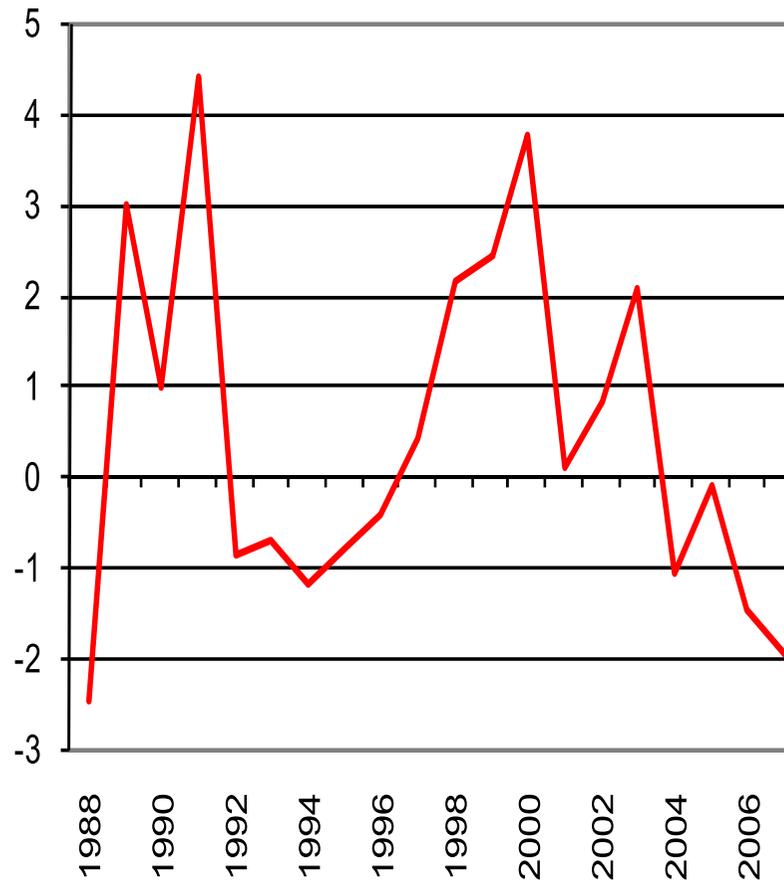
Taux de croissance du PIB réel (%)



PIB réel par habitant (base 100 en 1987)



Taux de croissance du PIB réel par habitant (%)



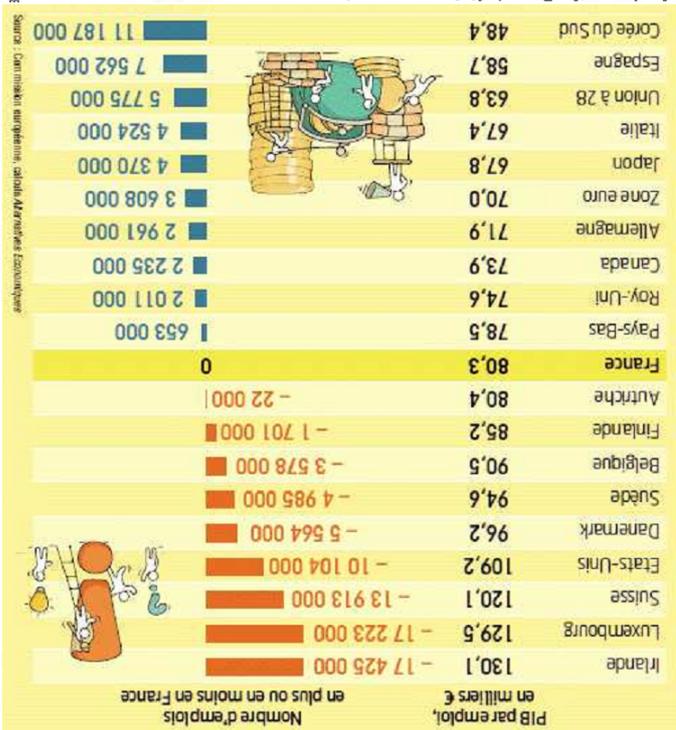
Pourquoi la France manque-t-elle d'emplois ?

DIAGNOSTIC

Emmanuel Macron justifie l'urgence et le caractère autoritaire de sa démarche par l'incapacité de la France à réduire le chômage de masse. Ce constat ne fait guère de doute, mais le manque de flexibilité n'en est pas la cause principale, comme tenu des multiples réformes introduites en ce sens depuis trente ans. Pourquoi tant de difficultés alors ?

PLUS PRODUCTIFS Parmi les données les plus déterminantes sur ce sujet, se trouve la productivité du travail, c'est-à-dire la quantité de richesses produite chaque année par chacun de ceux qui occupent un emploi. Comparée à celle des salariés des autres pays développés, la nôtre est élevée. Et ce sont surtout des paradis fiscaux qui affichent

PIB par emploi (en milliers d'euros) et nombre d'emplois en plus ou en moins en France à niveau de productivité égale, en 2016



Lecture : si les Français étaient aussi productifs que les Autrichiens, la France aurait compté en 2016, avec le même PIB, 22 000 emplois de moins.

– artificiellement – une productivité supérieure. Ainsi, si nous avions été en 2016 aussi peu productifs que les Allemands, nous aurions eu, avec le même produit intérieur brut (PIB), 2 960 000 emplois de plus en France. Et 4 524 000 emplois de plus avec une productivité semblable à celle de l'Italie, 7 560 000 de plus avec celle de l'Espagne ou 11 187 000 de plus avec celle de la moyenne de la zone euro.

MOINS DE TEMPS PARTIELS FÉMININS Ceux qui, comme nos voisins allemands en particulier, ont significativement plus d'emplois que nous grâce à une productivité moindre parvenant généralement à ce résultat grâce à une proportion nettement plus importante de femmes employées à temps partiel, avec des durées du travail très courtes. D'où de fortes inégalités hommes-femmes sur le marché du travail.

Ce type d'organisation sociale n'est – heureusement – pas imparable chez nous. D'où l'idée déjà mise en œuvre avec succès par la réforme des 35 heures que, pour aboutir en France à un résultat analogue dans des conditions socialement acceptables, il faut plutôt chercher à réduire à la fois le temps de travail des hommes et celui des femmes.

COMPRES EXTÉRIURES DÉSÉQUILIBRÉS L'autre facteur déterminant du manque d'emplois en France est lié au fait que nous consommons trop de biens et de services produits à l'étranger compte tenu de notre capacité trop limitée à produire sur notre territoire des biens et services que des étrangers acceptent d'acheter. Cela s'est traduit par un déficit de la balance courante* de l'économie française de 50,5 milliards d'euros l'an dernier, soit 2,2 points de PIB. Si nous étions capables d'équilibrer nos comptes extérieurs, nous aurions 1 million d'emplois en plus étant donné que le coût moyen d'un emploi est de 50 600 euros par an. Avec une productivité plus basse, de niveau allemand, et des comptes extérieurs équilibrés, la France pourrait compter 3 960 000 emplois de plus et pourrait revenir quasiment au plein-emploi.

L'échec du pacte de responsabilité a cependant montré que la baisse du coût du travail n'était pas un levier très efficace pour rétablir les comptes extérieurs : la compétitivité-coût n'est qu'une partie du problème et ce sont surtout la qualité et le caractère innovant de l'offre française qui pèchent actuellement. La baisse du coût du travail présente en outre l'inconvénient majeur d'affaiblir en parallèle la demande intérieure, supprimant ainsi d'autres emplois au sein de l'économie française.

* Balance courante : de biens et de services, de revenus des facteurs et des transferts (aide au développement, envoi de fonds des travailleurs étrangers). > Compétitivité-coût : capacité à offrir un prix plus bas que les concurrents

[*]



PRESIDENCE

POLYNESIE FRANÇAISE

SERVICE DU PERSONNEL
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

.....

**CONCOURS GENERAL EXTERNE POUR LE
RECRUTEMENT DE 13 ATTACHES
D'ADMINISTRATION DE CATEGORIE A RELEVANT
DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA POLYNESIE
FRANÇAISE**

REDACTION D'UNE NOTE

SPECIALITE : ECONOMIE

**Vendredi 14 janvier 2011
(Durée : 5 heures – coefficient 5)**

Aucun autre document n'est autorisé

Le sujet comporte 12 pages recto-verso (page de garde incluse)



PRESIDENCE

POLYNESIE FRANÇAISE

SERVICE DU PERSONNEL
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

.....

REDACTION D'UNE NOTE

ECONOMIE

A la lecture de l'article sur la gouvernance du système économique polynésien quelle analyse pouvez vous donner des enjeux et des perspectives de développement économique du pays ? En quoi les particularismes des économies insulaires peuvent-elles vous permettre d'élargir le champ de l'analyse ? Quel peut être à cet égard, l'enjeu central des pays insulaires de la région et notamment en termes d'emploi ?

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.

sociale sont alarmantes et minent à terme la cohésion sociale polynésienne¹. 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 rendre².

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 impossible⁴. 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 débiter 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 richesse⁶ 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 public⁷. D'autres handicaps, enfin, peuvent émaner du coût et des inefficacités de la protection sociale⁸.

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 renchérissement 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 polynésienne⁹.

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 1^{er} 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 concurrence¹⁰. 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 tarifier 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).

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

Dans cette expression, P représente le prix de vente, C_m 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
<i>Salaires</i>	410 420	451 748	+ 10,1 %	+ 55 %
Transports et communications	2007	2008	Variation	/ Moy
<i>Salaires</i>	343 228	382 283	+ 11,4 %	+ 31 %
Total	2007	2008	Variation	/ Moy
<i>Salaires</i>	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 recourt 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 français¹¹. 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 pénales¹², par exemple, ou implication des entreprises 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 rentabilité 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 possibilités 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 réglementation¹³. 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 libéralisations¹⁴.

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 vieillesse¹⁵ – 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 social¹⁶. 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 Iles-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.



MINISTÈRE
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,
*chargé de la réforme de l'administration,
des relations avec l'Assemblée de Polynésie française
et le Conseil économique, social et culturel*

SERVICE DU PERSONNEL
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE **D'ADMINISTRATION DE CATEGORIE A**

3^{ème} épreuve d'admissibilité :

Rédaction d'une note de synthèse

Economie

Mardi 13 décembre 2005

(7H30 à 12H30)

L'usage de la calculatrice non-programmable et non-alpha numérique est autorisé.

Le sujet comporte 32 pages.

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHES D'ADMINISTRATION

REDACTION D'UNE NOTE – OPTION : ECONOMIE

Sujet :

Votre chef de service doit participer à un séminaire sur le thème de la mondialisation. Il vous remet le dossier ci-joint (16 documents, soit 32 pages) pour lui préparer une note de 4 à 5 pages maximum sur ce thème.

- Document 1 : La mondialisation-« le monde dans ses lieux », Olivier Doilfus-Presses de Sciences Po- 2001.**
- Document 2 : Les deux faces de la mondialisation, Jacques Le Cacheux – Alternatives Économiques n° 56, 2è Trimestre 2003.**
- Document 3 : La mondialisation, une chance à partager- Citoyens du monde, n° 128 2001.**
- Document 4 : Mondialisation, un devoir d'ambition pour la société civile- Citoyens du monde n° 123 – 2000.**
- Document 5 : L'alibi de la mondialisation – magazine Télérama 10 avril 2002.**
- Document 6 : L'affrontement Nord-Sud- Christian Chavagneux --Alternatives Économiques n° 64 2è Trimestre 2005.**
- Document 7 : Les enjeux de Porto Alegre- le Monde 27 janvier 2002.**
- Document 8 : Sueurs froides dans la galaxie libérale- le Monde 29 mai 2002.**
- Document 9 : Connivences des élites internationales- le Monde Diplomatique-juin 2005.**
- Document 10 : La mutation du monde - le Monde Diplomatique octobre 1999.**
- Document 11 : Firmes géantes – États nains- le Monde Diplomatique juin 1998.**
- Document 12 : La contestation du capitalisme-Alternatives Économiques n° 65 Trimestre 2005.**
- Document 13 : Pour une mondialisation économique et sociale équilibrée- le Monde 10 octobre 2000.**
- Document 14 : Les vrais démocrates n'ont pas peur de l'OMC- Courrier international 29 mai 2002.**
- Document 15 : Mais que fait donc l'OMC ? Alternatives Économiques n° 210 ; Janvier 2003.**
- Document 16 : OMC : Pascal Lamy a cent jours....-le Monde 1 septembre 2005.**

DOCUMENT 1

La mondialisation – « Le monde dans ses lieux »

Des populations et des richesses croissantes inégalement réparties

La mondialisation, qu'on la fasse débuter au moment des Grandes Découvertes ou, sous sa forme actuelle, à la fin du XIX^e siècle, a contribué, dans la croissance des effectifs et des richesses – un milliard d'hommes en 1800, près de six milliards deux siècles plus tard, cent fois plus d'échanges et quarante fois plus de richesses –, à des fortes redistributions de populations à l'échelle des régions et des continents ; au rôle et au poids sans cesse plus grand des villes ; à l'importance, liée au commerce et aux migrations par voie maritime, conférée à certaines façades océaniques : ainsi en Amérique. Cette dernière, « Extrême Occident de l'Europe » selon Alain Rouquié, est l'un de ses produits. La première mondialisation, issue de l'Europe, a d'abord été intercontinentale et transocéanique.

La mondialisation a été et reste un formidable moteur de croissances de toute nature, inégalement réparties selon les sociétés, les régions, les continents, et qui ont été le plus souvent décalées dans le temps, par grandes régions du monde. Ces décalages traduisent d'une certaine manière des « vagues » de mondialisation, s'adaptant aux situations locales et propulsées à partir de quelques centres d'abord européen, puis américain et japonais. Croissances démographiques, urbaines et industrielles de l'Europe au XIV^e siècle ; croissances démographiques et urbaines saisissant l'Amérique latine au milieu du XX^e siècle, poussée démographique de l'Afrique à la fin du XX^e siècle, au moment où elle se ralentit en Amérique latine. Le tourbillon des croissances économiques de l'Asie pacifique dans le dernier quart du XX^e siècle contribue à « tirer » la croissance économique mondiale. Ces croissances sont les conséquences de processus de diffusions d'inventions, de systèmes technologiques de plus en plus performants, de changements de comportements, parfois de compétitions, processus mis en œuvre par des populations et leurs sociétés à un moment de leur histoire. Les processus de mondialisation « s'internalisent » dans les sociétés, avec des temps de réponse propres à chaque ensemble.

Les croissances démographiques d'abord : diminution des mortalités par recul des épidémies, grâce aux vaccinations et aux mesures de santé publique, comme une plus grande attention portée à la qualité de l'eau, à la suppression des conséquences mortelles de certaines maladies et infections, au recul des grandes famines par suite des progrès des transports mais aussi grâce à l'accroissement des productions alimentaires, comme en Asie. Ces améliorations se traduisent à peu près partout par un allongement de l'espérance de vie (en deux siècles, dans le monde, elle passe d'environ 25 ans à 60 ans), mais en même temps, par rétroaction, par une diminution de la fécondité, décalée dans le temps par rapport aux baisses de la mortalité. Partout donc, des transitions démographiques, inégalement avancées selon les sociétés, qui devraient s'achever dans la première partie du XXI^e siècle.

Diffusion aussi des améliorations dans la productivité des facteurs pour les biens et services : davantage de produits, nouveaux et diversifiés, abaissement des coûts. Tout ceci conduisant à une hausse globale des revenus, donc des consommations et des productions comme de l'épargne. Par suite des progrès dans les transports (vitesse, charge, sécurité, coûts) accompagnés de la diminution des barrières tarifaires, l'accroissement de flux d'échanges étant plus rapide que celui des productions.

La mondialisation, c'est d'abord un tourbillon de croissances de toute nature, inégalement distribuées, qui affecte les conditions d'existence de chacun, mais de façon différente et qui contribue, à

toutes les échelles, aux modifications des masses et de leurs répartitions, entre villes et campagnes, entre régions, entre pays, comme entre continents. Chaque phase de mondialisation s'est, jusqu'ici, accompagnée d'un certain type de croissances, ici démographiques, là économiques, ici des connaissances, là des revenus, et de l'allongement de la durée de vie. Ces croissances, qui marquent le début du cycle de l'histoire de la mondialisation contemporaine, ne pourront pas se prolonger sur la longue durée. Replacé dans l'histoire de l'humanité, le XX^e siècle, celui des essors de la mondialisation, restera un siècle exceptionnel par ses croissances, qui traduisent un système où entrent en jeu les boucles de rétroaction positive.

États et régions, anciens et nouveaux acteurs

Le niveau du territoire de l'État était, il y a encore un demi-siècle, celui de l'économie, dite nationale, de l'organisation de la société dans l'encadrement des institutions et des lois, de certaines solidarités se traduisant par des redistributions de moyens et d'un vouloir-vivre en commun, comme le disait Renan à propos de la Nation. Il reste important et ne doit pas être trop rapidement jeté dans les poubelles de l'histoire. Cependant d'autres niveaux, qu'à défaut d'autres termes plus précis on nomme « régionaux », interviennent de plus en plus. Le terme de « régional » recouvre plusieurs acceptions : une première division d'un territoire national d'une certaine extension, le Languedoc par exemple ; la première division de l'espace mondial : la « région » des diplomates, avec le regroupement de pays voisins offrant une unité historique, culturelle ou encore s'organisant autour de problèmes communs (par exemple le Moyen-Orient) ; s'y ajoute la région formée par des morceaux de territoires nationaux contigus dont l'économie et même la vie sociale se restructurent en transgressant les frontières nationales : ainsi la *regio basiliensis* à partir de Bâle.

Or, de plus en plus, en marge des acteurs nationaux émergent des ensembles qui s'efforcent de faire monter en puissance des synergies en jouant des relations de proximité. Synergie facilitée par l'abaissement des frontières douanières comme des barrières non tarifaires, qui sont des produits de la libéralisation de l'économie mondiale.

Le temps régional est celui du même fuseau horaire et où les déplacements aller-retour peuvent se faire dans la même journée, d'où l'importance de la fluidité des transports, de leur rapidité pour des déplacements qui s'effectuent sur quelques centaines de kilomètres.

Sous le terme de « niveau régional », on range des sous-ensembles de nature institutionnelle différente. Il englobe les « marchés communs », « les unions économiques », « les zones de libre-échange », aux contraintes différentes, qui constituent des aires rassemblant les territoires d'États. Les frontières y ont alors au moins deux valeurs : les frontières entre la « région » et le reste du monde, qui deviennent les limites importantes, les frontières internes dont la hauteur est diminuée, voire supprimée au moins pour les produits, les flux financiers et qui deviennent davantage des limites administratives. Ces ensembles résultent de négociations entre États. Leur logique est donc d'abord territoriale. C'est l'Union européenne, à la géométrie progressivement extensive et aux missions et rôles évolutifs ; c'est, en Amérique du Sud, le Mercosur, marché commun entré en vigueur en 1995 qui rassemble le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay auquel se sont associés le Chili et la Bolivie ; c'est, en Amérique du Nord, l'ALENA, zone de libre-échange entre les États-Unis et ses deux voisins, Canada et Mexique. Chaque forme de « régionalisation » a une histoire, des contenus, des évolutions différentes : il n'y a pas de modèle unique. Mais, pour les grandes entreprises mondiales, les régionalisations étendent les aires « nationales » de marché ; pour les économies des pays, elles peuvent permettre de mieux faire face à certaines négociations mondiales (autrefois accords du GATT, maintenant avec l'OMC). Elles se traduisent toujours – on l'observe avec le Mercosur comme au sein de l'Union européenne – par un accroissement des échanges entre les participants, ce qui est l'un des buts visés. Il ne s'agit pas de nouveautés institutionnelles : au XIX^e siècle, le Zollverein a précédé l'unité allemande au sein du Reich.

Ces créations régionales ou même les institutions mondiales comme l'OMC, formalisées par les traités et accords qui délèguent bien souvent des parties de la souveraineté de l'État ou de ses préroga-

tives, ne produisent pas une « additivité », c'est-à-dire un ensemble né de la somme des attributs apportés, mais un ensemble dont la nature et les règles de fonctionnement ont changé en même temps que le niveau de référence : l'Union européenne est autre chose que la somme des apports et contributions des États membres.

D'autres régionalisations sont fondées sur le renforcement et la mise en place de réseaux, animés par des entreprises qui jouent des différences de potentiel existant de part et d'autre d'une frontière, et qui, parfois, sont organisés par des communautés ethniques ou culturelles. Ici le territoire est second par rapport au réseau. Différents modèles s'observent en Asie orientale, de part et d'autre des mers de Chine septentrionale et méridionale, avec des têtes de réseaux, se disposant sur le vaste arc de Séoul à Singapour. C'est une régionalisation qui tolère des tensions politiques entre États dont relèvent les entreprises. Ses effets se lisent dans les modifications des flux aériens et téléphoniques au cours du dernier quart de siècle : maintenant, des réseaux de lignes directs, avec de bonnes fréquences de vol, tissent la toile aérienne de part et d'autre des mers de Chine, alors qu'il y a vingt-cinq ans, il y avait des passages obligés par Tokyo, Singapour, Hong Kong et Pékin.

Une troisième forme de régionalisation, une variante de la précédente, est liée à l'initiative de certaines villes d'établir, avec leurs entrepreneurs, des relations institutionnalisées par des échanges, des jumelages par-delà les frontières. Les « triangles de croissance » de l'Asie orientale et du Sud-Est relèvent de cette logique, comme le triangle Singapour-Johore-Riau, à cheval sur trois pays, ou encore les tentatives, en Europe, de créer une *regio basiliensis* comprenant Bâle, le Sud de l'Alsace et du pays de Bade. Là encore, on observe le rôle toujours structurant des rapports de proximité et de voisinage.

Aires d'influences

S'inspirant des modèles régionaux, mais en plus flou encore, il y a ce que l'on peut appeler les « aires d'influence », politique, économique, financière ou culturelle. Il s'agit parfois d'héritages impériaux ou coloniaux, associés ou non à des choix géostratégiques. Les contenus de ces « aires d'influence » changent selon les lieux et les acteurs : ainsi, pour la France, ce qu'en terme administratif on nomme les « pays du champ » et qui, en 2000, relèvent toujours du ministère de la Coopération : anciens territoires de l'Afrique française, auxquels s'agrègent maintenant le Zaïre et les pays africains de l'ancien Empire portugais. Certains relèvent de la « zone franc », tous sont des pays d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique, dits ACP, liés par des accords (accords de Lomé) avec l'Union européenne. Ils constituent la couronne d'une francophonie inégalement pratiquée ; ils sont suivis de près par les services de renseignements et d'intervention ; les chefs d'État peuvent opérer en réseau avec le plus égal d'entre eux, le président de la République française.

On voit ainsi se dessiner, pas toujours nettement, une carte du monde des zones d'influence disposées en larges fuseaux. Il y a, ombre portée de l'Europe et surtout de la France, le fuseau de l'Afrique noire occidentale et centrale ; il y a le fuseau américain contrôlé par Washington, capitale continentale dont le poids est important parce que s'y trouvent les sièges du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement, de l'OEA mais aussi le Pentagone et la Maison-Blanche. L'ombre portée de l'Allemagne s'étend en Europe de l'Est comme en Turquie. Le Japon, depuis un quart de siècle, se « réasiatise », reconstituant par ses entreprises et ses capitaux une aire de « co-prospérité asiatique » que les armes n'étaient pas parvenues à construire durablement entre 1936 et 1945. Mais cette « aire » n'est que partiellement japonaise, l'ombre chinoise s'y fait de plus en plus forte : d'où des tensions qui ne sont pas prêtes de s'atténuer entre les deux principaux protagonistes.

C'est aussi, on l'a noté, à l'intérieur de ces fuseaux que se situent les « paradis fiscaux » utilisés par les banques, entreprises et officines pour les mouvements d'argent confidentiels ou secrets, de « sociétés écrans » : « paradis fiscaux » des Caraïbes pour l'Amérique du Nord comme pour l'Amérique du Sud.

Ainsi la palette du monde s'enrichit sans cesse de nouveaux lieux et surtout de nouveaux espaces : les espaces locaux demeurent, avec des fonctions transformées, et sont affectés par la proximité des espaces régionaux, divers et aux « zones d'influence » dont le flou ne doit pas masquer la vigueur des interventions de la part de ceux qui les contrôlent.

L'hégémonie américaine

Une situation particulière doit être faite aux États-Unis : grand vainqueur de la deuxième guerre mondiale, pôle de la bipolarisation qui a marqué le monde entre 1945 et 1989, et qui s'est achevée, par le « KO » technique de l'URSS. Les États-Unis sont la seule puissance qui possède une capacité stratégique de projection armée sur le monde, que la puissance de ses armes peut détruire ; son hégémonie industrielle au lendemain de la deuxième guerre mondiale a laissé la place à une hégémonie financière. Le dollar est la monnaie mondiale de référence qui impose aux autres ses règles. Les États-Unis sont la seule puissance à pouvoir se défausser de ses charges au détriment des autres : les déficits américains sont couverts par les autres, avec les conséquences sur les taux d'intérêt ; les coûts de la guerre du Golfe ont été couverts par les pays du Golfe, le Japon et l'Allemagne. Et même si leurs entreprises n'ont plus le monopole des technologies innovantes, leur déploiement sur le monde appuyé par le gouvernement des États-Unis, reste une forte réalité dans le paysage de la mondialisation. Paradoxe d'une nation hégémonique parfois malgré elle, dont les institutions politiques sont mal adaptées aux problèmes mondiaux, et dont la société est taraudée de faiblesses internes : marginalité de minorités, réseaux intérieurs souvent déficients.

L'État débordé

Inégalement et différemment, un peu partout, l'État est « débordé », à la fois par le haut, du fait de la transnationalisation financière, de l'information transmise par satellite, des pratiques des entreprises, et il est rongé de l'intérieur par la croissance de l'informel, sans compter les États contestés dans leurs limites et leur légitimité territoriale par des groupes séparatistes ou en proie à des attaques terroristes. Mais ce sont là des processus récurrents. B. Badie pose la question de la « fin des territoires » de l'État, c'est-à-dire d'un certain dépérissement du rôle territorial des États, concurrencé par d'autres acteurs et donc d'autres règles que celles fondées sur la territorialité, ce qui donne un sens différent aux lieux et aux espaces.

Débordé, l'État est en retrait, adopte un profil bas ou modeste. Les politiques d'austérité, associées à l'idéologie libérale et à ses pratiques, le conduisent à se désengager de certains domaines économiques – entreprises publiques ou formes de contrôle – comme d'actions d'encadrement social (santé publique, éducation, vie culturelle) qui contribuaient à la cohésion nationale. Dans ces domaines, il est remplacé soit par des entreprises privées, avec leurs logiques et leurs réseaux, soit par des associations qui ont aussi leurs aires d'actions et leurs réseaux. D'où une inadéquation grandissante entre les limites des circonscriptions territoriales, internes à l'État, progressivement vidées de contenu, et les nouveaux espaces, plus souples, changeant dans leurs limites comme dans leurs fonctionnalités, à partir desquels se nouent de nouvelles solidarités fondées sur la religion, l'appartenance ethnique, qui revient en force, ou sur une certaine vision du monde. Tant qu'il n'aura pas redéfini avec vigueur de nouvelles missions, l'État se délitéra et, avec lui, son efficacité gestionnaire et politique.

L'État est aussi concurrencé dans un domaine où il régnait souverainement, celui des relations internationales, où d'autres acteurs interviennent dans les champs jusqu'alors réservés : des villes ou des régions ont leurs politiques internationales. Des ONG peuvent suppléer aux domaines jusqu'à présent réservés aux États, comme les politiques des droits de l'homme. Il peut enfin déléguer certains de ses pouvoirs à des organismes « régionaux », comme le fait la France au sein de l'Union européenne.

Ces concurrences, débordements, érosions et attaques des pouvoirs étatiques interviennent aussi parce que, pour gouverner dans le monde et pour assurer son pouvoir, il vaut mieux contrôler des

réseaux plutôt que des territoires. Le contrôle par le réseau est moins coûteux que celui par le territoire ; il est plus « ciblé » et ne s'encombre pas de la gestion des hommes et de la régulation de leurs rapports.

Le champ transnational

Pavé de territoires, le monde est aussi tramé de réseaux. Des flux qui empruntent certains d'entre eux et transportent des informations ou des marchandises font fi des frontières ; ce sont des flux « passe-frontières ». La logique qui sous-tend le transnational est celle du réseau, c'est-à-dire de l'articulation de « nœuds », reliés entre eux par des « arcs » et dont la projection forme des « aires ». Plusieurs facteurs jouent en synergie, comme presque toujours dans les problèmes mondiaux, ce qui explique l'importance, chaque jour plus grande, prise par les flux transnationaux. Avancées techniques dans les communications et l'information, avec les transmissions d'informations, d'images, de chiffres, par des satellites dont les faisceaux balayent la surface du globe en fonction de leur position autour de la Terre, indépendamment des frontières. Aujourd'hui, le numérique permet la compression des informations qui peuvent se transformer, à partir d'un même mode de transport, en images, sons et textes. Le phénomène transnational remonte à la vague de libéralisation et aux efforts tenaces du GATT dès les lendemains de la deuxième guerre mondiale pour abaisser les barrières tarifaires. Tout ceci contribue à la dévalorisation des frontières, devenues inopérantes pour le contrôle des informations transmises par satellites. Perméables aux informations, les frontières constituent pratiquement toujours des barrières pour les déplacements des hommes à la recherche de travail ou de meilleures conditions de vie.

Tout cet ensemble d'actions, de déréglementations, de suppressions de barrières douanières mettent fin à l'État comme unité territoriale d'une économie, l'« économie nationale ». Les déréglementations, notamment dans le domaine financier, sont en fait davantage des changements de réglementations que la suppression de toute règle. L'État s'efface devant les ententes entre entreprises, qui sont parfois arbitrées par des institutions internationales comme l'OMC.

Les « macrosystèmes techniques » dans les transports et les communications, les nouveaux modes de régulation, hors des interventions étatiques, sont en fait des instruments au service d'entreprises devenues mondiales. Plusieurs éléments les caractérisent. Ces entreprises produisent leur propre espace, qui s'étend sur le monde ou l'une de ses parties, indépendamment des frontières. Espace tissé par les relations entre les sociétés et entreprises du groupe, espace où circulent des informations, cachées aux autres, des flux financiers, des produits ou éléments de produits. Une bonne partie du commerce mondial (40 % environ) est maintenant le fait des échanges internes aux entreprises. Il devient parfois difficile de donner une origine géographique aux produits. Le *made in* a-t-il encore un sens ? Est-ce le lieu d'assemblage, le lieu d'élaboration et de conception du produit ? Pour les entreprises, en dehors de la localisation du siège social, est-ce la nationalité de ses dirigeants, des membres du conseil d'administration, l'origine du capital ? Même si de nombreuses entreprises mondialisées appartiennent à un pays et relèvent encore de sa culture entrepreneuriale, pour un nombre grandissant, notamment à la suite d'alliances, de fusion, on peut s'interroger sur la nationalité des firmes. Mais le souci de l'origine n'est-il pas un trait du passé ?

Ces entreprises ont des rapports « oligo-polistiques » avec les autres entreprises de la même branche, elles déterminent leurs stratégies en fonction de celles de leurs « adversaires-partenaires », se concurrencent, mènent des combats commerciaux, technologiques ou financiers, mais s'allient aussi pour étendre leur influence, pour abattre un adversaire considéré comme dangereux ou encore pour atteindre des masses critiques permettant de rentabiliser des investissements de plus en plus lourds. Un déploiement sur le monde coûte cher. D'où des ententes entre des firmes déjà géantes pour couvrir le monde. Ces entreprises ne peuvent gagner qu'en disposant d'un excellent système d'informations, qui éclaire la prise de décisions. Leurs stratégies reposent sur une connaissance de la situation du marché du travail dans le monde, sur le choix de telle ou telle technologie, qu'il faut avoir les capacités de développer, sur l'analyse des marchés dans chaque région, avec leurs règles, leurs habitudes. Les entreprises se fondent aussi sur les taux de change et les possibilités de lever des capitaux de la façon la moins coûteuse ou la plus sûre.

O. Dollfus, « La mondialisation » (extrait), Presses de Sciences Po.

Les deux faces de la mondialisation

Economistes et communs des mortels ont une perception différente de la mondialisation. En cause, le manque de régulation de l'économie mondiale.



Jacques Le Cacheux, directeur du département des études de l'OFCE et professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour

Doha, Johannesburg, Davos, New York, d'un côté, Seattle, Gênes, Porto Alegre, Florence, de l'autre : la mondialisation occupe nos gouvernants et suscite les passions. Bon nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales expriment leurs craintes de voir la mondialisation aggraver les menaces qui pèsent sur notre environnement et la pauvreté des peuples les moins favorisés, oblitérant toute possibilité de développement maîtrisé et durable. En France même, Attac s'est imposé comme le fer de lance d'un mouvement de contestation de la mondialisation marchande. Tous les maux lui sont

premier lieu, l'ouverture des économies nationales aux transactions internationales et le développement des échanges de biens et de services, mais aussi des flux internationaux de capitaux, donc également ce que l'on désigne habituellement par l'expression de globalisation financière. Au-delà de cette dimension marchande, c'est aussi un processus d'interpénétration croissante des économies nationales, donc un effacement progressif des frontières, l'affaiblissement des réglementations nationales et la déterritorialisation des activités économiques : c'est une mondialisation des processus de production et des marchés, avec des entreprises qui deviennent des « acteurs globaux », sur des marchés intégrés et dont les décisions et les comportements semblent échapper à toute considération nationale et dicter leur loi aux responsables politiques nationaux.

Le libre commerce profite aux consommateurs, qui peuvent ainsi acquérir, au moindre coût, les biens et les services qu'ils désirent. Et la liberté des transactions financières bénéficie autant aux épargnants, qui peuvent ainsi accéder aux placements les plus rémunérateurs, qu'à tous les débiteurs, à qui elle offre la possibilité de puiser dans le vaste réservoir de l'épargne mondiale et de se procurer, au moindre coût, les fonds dont ils ont besoin. La spécialisation conforte encore ces gains, en permettant d'accroître l'efficacité productive.

A ces sources classiques d'avantages de l'échange, la théorie moderne ajoute plusieurs dimensions, dont la possibilité, pour les producteurs, d'exploiter des économies d'échelle. Ainsi l'immense marché mondial des DVD ou des portables permet d'étaler et d'amortir les coûts de recherche et développement. Pour les consommateurs, l'échange permet également de satisfaire leur goût pour la variété en accédant à la diversité de l'offre mondiale, qu'il s'agisse de vins argentins ou sud-africains, des musiques du monde, etc. Tout cela semble bien favorable et, pourtant, la perception du commun des mortels est tout autre.

Au-delà de la dimension marchande, la mondialisation est un processus d'interpénétration croissante des économies nationales

Le prix à payer

attribués, des catastrophes écologiques de l'*Erika* et du *Prestige* à la diffusion des organismes génétiquement modifiés (OGM), en passant par la chute de la Bourse ou les fermetures d'usines. Dans le même temps, pourtant, il n'est guère d'économistes qui ne reconnaissent à la mondialisation économique et financière au moins quelques mérites : sans doute en trouverait-on même une majorité pour affirmer qu'elle est créatrice de richesses. D'où vient alors cette opposition ? Qui a tort, qui a raison ?

Précisons d'abord l'objet de notre analyse. La mondialisation est, en

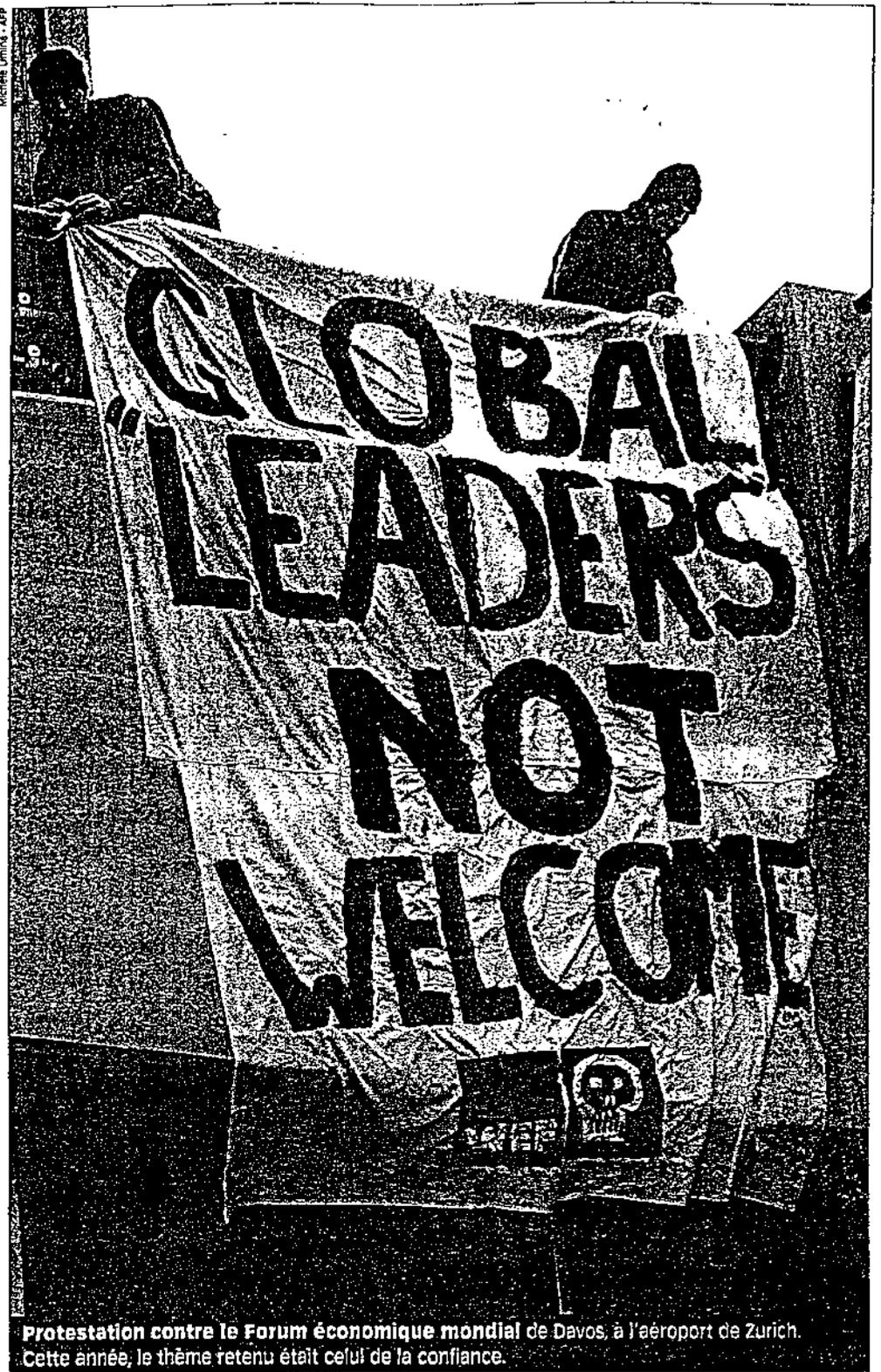
La tradition de la pensée économique classique est volontiers associée aux noms d'Adam Smith – notamment pour la notion de « *main invisible* » régulant harmonieusement les échanges marchands et conduisant, à partir des seuls intérêts particuliers et souvent égoïstes, à une situation favorable pour tous – et de David Ricardo – pour la défense du libre-échange, fondée sur la théorie de l'avantage comparatif et des gains mutuels de l'échange. Selon cette tradition, la liberté des échanges marchands et des mouvements de capitaux est source d'harmonie et de prospérité.

Globalement, et au-delà des soubresauts de la conjoncture, la création de richesses est indéniable. Mais au débit, quels sont les effets néfastes ? Tout d'abord, les phénomènes de spécialisation induisent toujours des restructurations : délocalisations d'entreprises vers des pays où les coûts de production sont plus faibles, ou développement d'importations qui évincent les productions locales. Les coûts, au moins transitoires, de ces restructurations

tiennent à la difficulté de reconvertir le capital humain et l'appareil productif. Ces coûts d'ajustement sont souvent très concentrés sur certaines activités, certaines régions et certaines catégories de main-d'œuvre. Ils sont donc très visibles, bien plus que les bénéfices procurés de manière plus diffuse à tous les consommateurs. En outre, de même que les processus d'agglomération des activités peuvent avoir un caractère cumulatif, les pertes de substance économiques de certains pays ou de certaines régions ont souvent aussi des effets irréversibles d'appauvrissement. Tout cela donne de la mondialisation une image locale dont les facettes les plus défavorables sont les plus perceptibles, ceux qui en bénéficient étant « ailleurs ».

Cette asymétrie des perceptions est également visible dans la macro-économie et la finance. Les évolutions positives sont alors volontiers attribuées à d'autres causes, les « corrections » étant, quant à elles, toujours filles des « excès de la mondialisation ». Ainsi, il est vrai que l'ouverture des économies nationales aux échanges de biens, de services et de capitaux les rend plus vulnérables aux divers types de chocs provenant du reste du monde, renforçant ainsi leurs interdépendances économiques et financières. En outre, l'intégration des marchés financiers et la mondialisation des activités productives, qui créent des liaisons étroites entre les évolutions dans les différents pays, engendrent une synchronisation des fluctuations des prix d'actifs financiers (taux d'intérêt et cours boursiers) et des conjonctures économiques nationales. Ce qui amplifie les variations cycliques de l'économie mondiale.

Le rôle de l'endettement extérieur, des mouvements internationaux de capitaux et des variations de taux de change dans les différentes crises financières récentes (crises asiatique en 1997, russe en 1998, brésilienne en 1999, argentine en 2001), illustre l'importance de ces interdépendances. Et la manière dont les marchés financiers facilitent la transmission, par contagion, à des pays voisins ou similaires, faisant ressentir leurs effets à l'ensemble de l'économie mondiale. Plus généralement, la globalisation financière et l'hypertrophie des marchés financiers qui l'accompagne amplifient les

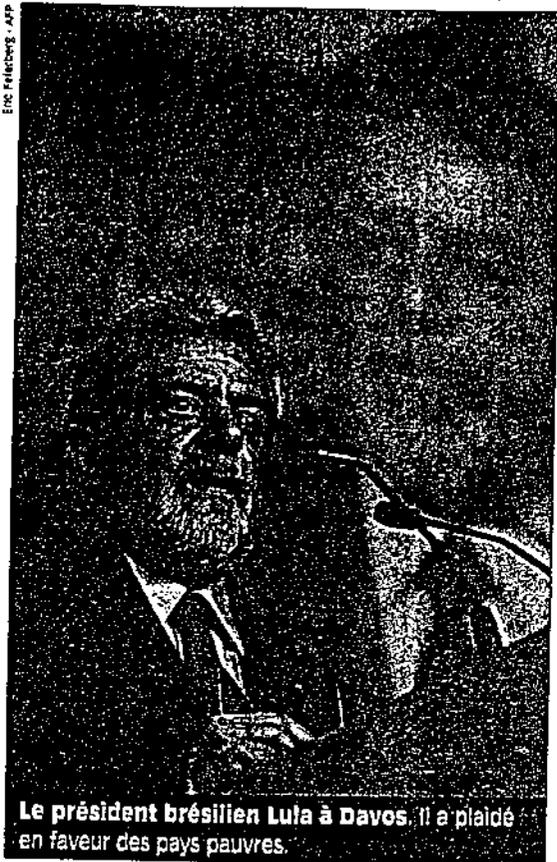


Protestation contre le Forum économique mondial de Davos, à l'aéroport de Zurich. Cette année, le thème retenu était celui de la confiance.

effets des vagues d'euphorie qui, périodiquement, saisissent les investisseurs sur ces marchés. Par contre-coup, elles amplifient aussi les contractions des cours boursiers ou du crédit qui, inéluctablement, les suivent : en témoignent la longue correction des excès boursiers américains et européens, ses répercussions sur la récession américaine et

sa propagation à l'ensemble de la planète, y compris à l'Union européenne.

Certes, l'enrichissement progresse, en moyenne, dans les pays les plus développés, mais les inégalités, apparemment, se creusent. Les études empiriques ne s'accordent pas toutes sur ce point, mais il semble bien que le fossé entre riches ■■■



Le président brésilien Lula à Davos. Il a plaidé en faveur des pays pauvres.

« et pauvres s'accroisse. Au sein de la plupart des économies nationales, les écarts de revenu avaient eu tendance à se réduire pendant le troisième quart du XX^e siècle ; ils se sont à nouveau élargis depuis. C'est le cas également entre pays, puisque, selon les données rassemblées par l'économiste américain Dani Rodrick, le revenu moyen par habitant du pays le plus riche (le Luxembourg) était, à l'orée du XXI^e siècle, cent fois plus élevé que celui du pays le plus pauvre (la Sierra Leone). Malgré ce constat impitoyable, la mondialisation est-elle, selon la formule utilisée par Paul Krugman, pour autant « coupable » ?

Au sein des économies nationales, les modifications induites par l'ouverture aux échanges de biens et de capitaux sont comprises depuis longtemps : elles résultent à la fois de la disparition de certaines rentes de rareté et de la tendance, dans un environnement concurrentiel, à l'égalisation des rémunérations des facteurs de production, capital et main-d'œuvre. Plus précisément, la main-d'œuvre qualifiée et les détenteurs de capitaux, relativement plus abondants dans les pays les plus développés, bénéficieront des gains de l'ouverture ; tandis que les sala-

riés les moins qualifiés des pays développés devraient y perdre, ou du moins enregistrer des gains nets moindres (1), tandis que ceux des pays en développement y gagnent. Plus encore peut-être que cet effet direct sur les inégalités entre les personnes, la mondialisation, en rendant certaines assiettes fiscales plus mobiles, impose de sévères limites aux possibilités de redistribution des revenus qu'exercent les Etats.

Quant aux inégalités de développement entre pays, si elles semblent bien s'être creusées au cours des décennies, voire des siècles passés (2), elles ne résultent pas tant de la mondialisation elle-même que de certaines modalités de sa mise en œuvre. En effet, en permettant l'exploitation par chaque économie nationale de ses avantages comparatifs, en favorisant la spécialisation et la diffusion internationale du progrès technique, l'ouverture devrait, en théorie, faciliter le rattrapage des pays les moins développés, notamment par l'apport de capitaux à long terme.

Certaines spécialisations pourraient cependant se révéler peu porteuses de croissance, voire appauvrissantes ; et les effets bénéfiques attendus ne se manifesteront que si la libéralisation est multilatérale et équitable. En outre, l'instabilité économique et financière est probablement la cause de l'appauvrissement de certains pays, victimes de fluctuations erratiques des cours de leurs exportations ou d'ajustements aux disciplines des marchés, imposés notamment par les institutions financières internationales à la suite des crises financières et des difficultés liées au surendettement extérieur.

La poursuite du profit

Ce qui est en cause ici, ce sont davantage les désordres et les excès de la mondialisation « libérale » que le processus en soi. De même, la plupart des exemples souvent cités d'effets néfastes de la mondialisation relèvent de cette catégorie : les catastrophes environnementales causées par des comportements irresponsables, les spéculations financières plus ou moins délictueuses, l'incapacité à fournir aux pays les plus pauvres un accès peu coûteux à des médicaments existants pour lutter contre des pandémies telles que le sida, la liste est longue des griefs,

souvent fondés, qu'on lui oppose. La tâche de la régulation de l'économie mondiale est colossale et difficile, puisqu'il convient, à l'instar de ce qu'ont les Etats-nations au sein des économies nationales, de mettre en place des réglementations que chacun reconnaît comme légitimes et de préserver, au moins en partie, ce qui constitue le ressort de l'économie de marché, c'est-à-dire la poursuite d'un profit.

Toutes ces questions mettent en jeu des arbitrages entre, d'une part, les profits des entreprises, souvent multinationales, ou les gains de certains agents, notamment les investisseurs financiers, et, d'autre part, d'autres objectifs, tels que la préservation de l'environnement, la santé des moins favorisés, les droits des enfants, des salariés, etc. Autant de

**Ce qui est en cause,
ce sont davantage
les désordres
et les excès
de la mondialisation
« libérale »
que le processus en soi**

choix qui, au sein des économies nationales, sont faits ou ont longtemps été faits par des gouvernements légitimes et disposant d'instruments efficaces. Dans l'économie mondiale, c'est aux institutions internationales – Organisation mondiale du commerce (OMC), Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, etc. – de proposer des solutions, de les faire accepter, par compromis, par les autorités légitimes que sont les gouvernements nationaux, et de se doter des instruments appropriés. C'est là que réside aujourd'hui la grande faiblesse de la mondialisation, celle qui favorise tous les désordres qu'on lui reproche. ■

(1) Ils profiteront en effet, en tant que consommateurs, des baisses des prix à la consommation, de sorte que leur situation nette pourrait s'améliorer, mais plus modestement que celle des travailleurs qualifiés ou des détenteurs des capitaux.

(2) Selon Angus Maddison, de l'OCDE, le niveau de vie mesuré en standard de pouvoir d'achat, des pays les plus riches est aujourd'hui plus de 60 fois supérieur à celui des pays les moins avancés. L'écart n'était que de 1 à 5 il y a trois siècles et à peu près inexistant il y a un millénaire. En termes absolus, un certain nombre de pays, parmi les plus pauvres (l'Algérie, l'Angola, le Bénin, etc.), ont même enregistré une régression du revenu par tête au cours des décennies les plus récentes.

La mondialisation, une chance à partager

Un rapport de la Commission des Conférences épiscopales de la Communauté européenne (Comece) propose de créer une nouvelle instance internationale. Intitulée Groupe de gouvernance globale (3G), celle-ci veillerait notamment à ce que la mondialisation de l'économie profite à tous, y compris les pays pauvres qui sont actuellement majoritairement exclus de ce processus. Le groupe, constitué de quatorze personnalités, recommande par ailleurs la création d'une Organisation mondiale de l'environnement et un renforcement du rôle de l'Organisation internationale du travail (OIT). Sa philosophie est que chaque citoyen, chaque groupe, chaque Etat, doit se sentir responsable de la mondialisation de l'économie.

« Un système de gouvernance mondiale est essentielle si nous voulons garantir les impacts positifs de la mondialisation et limiter ses éventuelles répercussions négatives. »

... « Jusqu'à présent, les efforts pour réduire la pauvreté et les inégalités à travers l'aide officielle au développement, qui de toute façon se réduit, n'ont produit que de maigres résultats. Quant aux actions internationales pour réduire les dégâts écologiques au niveau mondial, elles se sont avérées tout aussi vaines. »

... « La volonté politique de créer et de maintenir un système de gouvernance mondiale doit être soutenue par des fermes convictions et des valeurs. Dans un monde où aucun pouvoir unique -aussi fort soit-il- ne peut ou ne devrait exercer le plein contrôle, il est primordial d'aboutir à un consensus mondial sur une liste de valeurs et de principes fondamentaux. »

... « Ce rapport propose une série de valeurs et de principes fondamentaux qui devraient régir une politique mondiale commune : respect de la dignité humaine, sens des responsabilités, solidarité, subsidiarité, cohérence, transparence et respect. Les Eglises et les autres communautés religieuses ont un rôle vital à jouer dans la promotion de ces valeurs. »

L'importance croissante de l'interdépendance économique doit être contrebalancée par une interaction politique au niveau mondial. Cela permettra de traiter efficacement les aspects financiers et commerciaux qui ne peuvent être résolus au niveau national ou régional et de consentir de nouveaux efforts conjoints pour réduire la pauvreté dans le monde et limiter les risques écologiques qui menacent la planète. »

« Un système de gouvernance mondiale doit en plus des gouvernements, impliquer différents acteurs qui partagent un certain nombre de valeurs de base. Le secteur professionnel doit s'efforcer de conjuguer ses intérêts à long terme avec le bien commun mondial. La contribution responsable des organisations internationales non gouvernementales apporte une aide significative à l'émergence d'une opinion publique mondiale. »

... « L'Organisation internationale du travail (OIT) devrait disposer d'une plus grande autorité pour pouvoir défendre certaines normes standard comme celles qui visent à garantir le droit d'association et les négociations collectives, à interdire toute forme de travaux forcés, à abolir le travail des enfants et à supprimer toute discrimination en matière d'emploi et d'occupation. »

« L'infrastructure institutionnelle présente une autre lacune, à savoir sa faiblesse en matière d'environnement. Ce problème mérite qu'on s'y attache en priorité, en réformant profondément le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou mieux encore en créant une Organisation mondiale de l'Environnement afin de lui permettre d'initier et de superviser les efforts internationaux de lutte contre la dégradation du climat, la désagrégation de la couche d'ozone, la perte de la biodiversité, le déboisement excessif, la désertification et pour la fourniture de suffisamment d'eau potable

pour tous. » « Ce rapport recommande la création d'un groupe de gouvernance globale (3 G). Celui-ci s'occuperait des thèmes horizontaux au niveau mondial et assurerait un minimum de coordination et de cohérence au sein du système. Sa contribution à ce niveau est essentielle parce que même après une révision en profondeur de l'infrastructure existante; il y a fort à parier que le problème de la cohérence des orientations et de l'arbitrage persistera. Le système de gouvernance du monde ne sera pas finalisé tant qu'on n'aura pas trouvé la clé de voûte. »

... « Nous espérons que le groupe de gouvernance globale permettra à toutes les régions et à tous les peuples du monde de s'exprimer. Cela devrait nous permettre de nous rapprocher de l'idée d'une "autorité publique à compétence universelle" déjà préconisée par le Pape Jean XXIII en 1963. »

Ces notes extraites de *La Croix* du 24 Octobre 2001 nous ont été adressées par Vincent Peigniez (59)

Citoyens du Monde
n° 128/129 - 2001 -

" MONDIALISATION, un devoir d'ambition pour la société civile "

C'est le titre de l'article que Pierre Calame, Directeur de la Fondation Charles-Léopold Mayer, publie dans " le Monde " du 5 Septembre 00, dans des termes qui sont aussi les nôtres :

"Mondialisation, le mot est dans toutes les bouches, pour désigner pêle-mêle l'effet de serre, Internet, les mégafusions d'entreprises, la déréglementation des marchés financiers... Mais il faut distinguer deux phénomènes, certes liés entre eux, mais d'ordres différents : la mondialisation et la globalisation économique.

La mondialisation, qui se lit à travers une interdépendance croissante entre les hommes, les sociétés, les espaces, est un fait, et un fait irréversible. Les mutations scientifiques et techniques, la circulation instantanée de l'information et, surtout, l'impact des activités humaines sur le fonctionnement de la biosphère vouent l'humanité à un destin commun. Face à un fait irréversible, il ne s'agit pas d'être pour ou contre, mais de relever le défi. La globalisation économique, elle, n'est pas un fait, mais une idéologie : la croyance dans les avantages, partout et toujours, du libre marché à l'échelle mondiale. Les croyances, elles se discutent, se contestent et se corrigent.

Alors que s'ouvre à New York, en ce début septembre, l'Assemblée du Millénaire des Nations unies, dont l'ambition affichée est de proposer aux chefs d'Etat de la planète un nouveau pacte de gouvernance mondiale en phase avec ces mutations, la société civile se doit de participer au débat. Les acteurs traditionnels du débat public - Etats, organisations internationales, syndicats, milieux économiques... - ont montré leur difficulté, sinon leur incapacité à dépasser des schémas de pensée et des structures institutionnelles qui relèvent désormais du passé. Car ils sont, en réalité, trop prisonniers de leurs logiques propres, trop dépendants des intérêts investis, trop enfermés dans leurs frontières géographiques ou de compétence pour prendre des initiatives à la mesure des nécessités.

Les systèmes de régulation publique restent ainsi principalement fixés à l'échelle de l'Etat-nation quand tout ce qui prépare notre avenir se situe en dehors de ce cadre. Ce déphasage croissant remet en cause la légitimité des institutions et des hommes qui les dirigent aux yeux d'une opinion publique de plus en plus inquiète sur le futur qui se dessine. Une part croissante de la population est ainsi sceptique sur la capacité de ses gouvernants à sceptre la mesure des défis du monde d'aujourd'hui. Il est donc important que les chefs d'Etat présents à New York donnent à l'Assemblée du Millénaire

un signal positif. Il en va de l'avenir à long terme de la démocratie.

La société civile mondiale en formation doit prendre une part active à ces mutations. Sa capacité à devenir une force de proposition et d'initiative doit constituer pour elle un enjeu majeur. Cette communauté internationale, malgré une rhétorique fertile, reste à construire. Les " citoyens du monde " de la fin des années 40 en avaient conscience, sans être pour autant capables d'imaginer d'autres formes d'expression que la citoyenneté politique et la démocratie représentative à l'échelle du monde. Nous en sommes encore loin, mais le développement rapide de nouvelles formes d'organisation de la société civile à l'échelle internationale ouvre la voie à une alternative. Au cours de ces vingt dernières années, les organisations non gouvernementales, plus souples que les grands systèmes hiérarchiques, habituées à travailler en réseau, ayant su rapidement tirer profit d'Internet, capables d'une mobilisation rapide, attentives par nature aux nouvelles aspirations des sociétés, ont joué un rôle croissant dans l'évolution des idées, des mœurs, des lois et même des institutions.

Ecologie, droits de l'homme, égalité des femmes et des hommes, solidarités internationales, droit au logement, commerce équitable, boycottage des multinationales transgressant les droits jugés élémentaires, comme celui des enfants face au travail. La plupart de ces thèmes portés par des ONG ont été d'abord regardés par les pouvoirs en place avec un mélange d'indulgence et d'exaspération avant de devenir des questions centrales du débat politique.

Cela suffit-il ? Assurément non. La construction de la société civile mondiale entre aujourd'hui dans une troisième phase. La première, jusqu'au début des années 90, a été surtout une phase de dénonciation et de résistance. La seconde, typique des années 90 et des grandes conférences de l'ONU, inaugurée avec le Sommet de la Terre à Rio en 1992, voit les ONG engager le dialogue avec les Etats et les institutions internationales, mais en collant à leur agenda. La troisième, qui s'ouvre, suppose une tout autre ambition. La société civile doit prendre l'initiative de l'agenda lui-même, définir les mutations à entreprendre et en proposer les perspectives. Les campagnes ponctuelles et ciblées demeurent certes un moyen de sensibiliser et de mobiliser les opinions publiques. Mais elles ne peuvent en soi demeurer un objectif. Pour devenir des acteurs majeurs du dialogue des nations, les ONG doivent construire des alliances et démontrer leur aptitude à traiter les problèmes dans leur complexité.

C'est fort de cette nécessité qu'est née, en 1994, l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire. Sur la base d'une plateforme, qui en est le manifeste de départ et existe en 25 langues. Elle réunit maintenant 3000 alliés, personnes ou mouvements de 115 pays, militants d'ONG, dirigeants paysans, universitaires, élus locaux, mouvements de jeunesse, religieux, chefs d'entreprises, syndicats ou chercheurs.

Notre ambition est la construction d'alternatives citoyennes. Rien de médiatique au quotidien, mais la volonté d'assumer sereinement la complexité des questions avec la conscience que les mutations à venir dans les prochaines décennies concerneront tous les domaines de l'activité humaine. C'est pour rendre visible cette société civile en marche, ce dialogue entre ses composantes, sa capacité à tracer des perspectives que nous préparons pour la fin 2001 une assemblée des citoyens de la Terre. L'un des chantiers de l'Alliance porte précisément sur la gouvernance mondiale. Nourri des réflexions de nombreux autres chantiers - sécurité, énergie, eau, environnement, commerce, finance -, il a élaboré des propositions et interpelle les chefs d'Etat sur la refondation du système international. Nous sommes arrivés à la conviction que le problème d'aujourd'hui n'est pas de modifier à la marge le système de l'ONU mais d'englober l'acquis des cinquante dernières années dans une nouvelle architecture. On ne peut continuer à faire de la souveraineté absolue de l'Etat-nation la base de la vie internationale. Cette dernière doit reposer sur de nouveaux fondements. La notion de bien commun doit ainsi être élargie et plus solidement justifiée, par opposition aux biens qui relèvent du marché.

Il faut en outre donner toute leur place aux pays du Sud, faute de quoi l'idée de gouvernance mondiale restera illégitime, renforcer le rôle de la société civile, des Parlements et des ensembles régionaux, ou encore assurer des ressources plus stables au système international lui-même. Voilà quelques-unes des perspectives que nous soumettons au débat public, en appelant l'Assemblée générale de l'ONU à définir le processus collectif de discussion permettant d'aboutir à cette nouvelle architecture."

Citoyens du Monde
n° 123 - 2000 -

DOCUMENT 5

L'alibi de la mondialisation

« Chômage et exclusion ici (France), inégalités salariales là (États-Unis), ces différences montrent bien la diversité des choix opérés par les États »

Non, la mondialisation ne prive pas les États de tout moyen d'action, dit Pierre-Noël Giraud. Elle est juste une bonne excuse au manque de courage politique des gouvernants. Fiscalité, budget, éducation... les marges de manœuvre restent considérables.

La cause, pour beaucoup, est entendue. Désormais, l'économique l'emporte sur le politique, et les marchés sur les États. Le grand mouvement de globalisation financière et commerciale a balayé l'essentiel du pouvoir de nos gouvernants, qui font eux-mêmes le constat de leur impuissance face aux « lois de l'économie » ou à la « dictature des marchés ». Et si ce n'était qu'une idée reçue, s'interroge Pierre-Noël Giraud, professeur d'économie à l'École des mines de Paris...

Télérama : « *L'Impuissance des États face à la globalisation n'est qu'une fable cynique* », écrivez-vous dans votre dernier livre. Que voulez-vous dire ?

Pierre-Noël Giraud : C'est une fable, parce que la globalisation est loin d'avoir privé les États de tout moyen d'action en matière économique. Cynique, parce qu'elle sert à masquer le manque de courage des politiques. Dans un contexte marqué par la disparition du clivage droite-gauche, la ligne politique majoritaire tend aujourd'hui nécessairement vers le consensus. L'essentiel est de ne méconter personne. Et, comme la plupart des décisions économiques favorisent les uns au détriment des autres, la mondialisation est un bon prétexte pour ne rien faire.

Télérama : Dans quels domaines précisément les États gardent-ils leurs marges de manœuvre ?

Pierre-Noël Giraud : Commençons par les politiques conjoncturelles, celles qui concernent le court terme. Dans ce domaine, il est certain que la politique monétaire est plus contrainte qu'auparavant. La globalisation, et particulièrement la mondialisation des marchés financiers, ne permet plus aux États de jouer sur l'inflation pour effectuer certains ajustements – des transferts de richesses au profit des salariés et au détriment des rentiers – comme ils le faisaient par le passé dans le cadre d'économies plus fermées. Désormais, l'inflation est immédiatement sanctionnée par une dépréciation de la monnaie et une fuite des capitaux. Elle a donc plus d'inconvénients que d'avantages politiques. En revanche, les autres volets de la politique conjoncturelle demeurent largement ouverts à l'action des États. Le budget, la fiscalité permettent en particulier de lutter contre les conséquences de la globalisation. On sait en effet que celle-ci a tendance à accroître les inégalités à l'intérieur de chaque pays, les riches comme les pauvres. Rien n'empêche les gouvernements de les combattre par des politiques de redistribution active. Les différences d'un pays à l'autre, inégalités salariales croissantes ici (États-Unis, Royaume Uni), chômage et exclusion là (France, Allemagne), cohésion sociale et solidarité plus fortes ailleurs (Scandinavie, Pays-Bas), montrent bien la diversité des choix opérés par les États et par conséquent la marge de manœuvre dont ils disposent. Quant aux politiques structurelles, celles qui s'inscrivent dans le long terme – pour nous en tenir à celles dont la dimension économique est évidente : la recherche, l'éducation, la santé, tout ce qui concourt à rendre un territoire attractif aux hommes et aux activités – elles relèvent complètement des États, c'est même l'objet de la compétition entre eux. Vous voyez, il y a de quoi faire !

Télérama : *Voyez-vous des dossiers importants qui vous paraissent absents de la campagne électorale ?*

Pierre-Noël Giraud : Je ne vais pas être strictement économique, parce que l'économie a des relations fortes avec le social, les institutions, la démocratie. La démocratie, justement. Tout le monde s'accorde, en France, pour considérer que nous vivons dans un des systèmes politiques les plus achevés de ce point de vue. Il existe pourtant, sous nos yeux, un espace de non-droit absolu : 300 000 personnes sans papiers, pour la très grande majorité des gens qui travaillent sans qu'on les ait régularisés, qui sont en possession de fausses cartes de travail, qui cotisent pour l'assurance maladie, le chômage, la retraite, sans que ces cotisations leur ouvrent jamais le moindre droit. Voilà une entorse majeure à la démocratie telle que je la conçois. Pas un mot dans les programmes électoraux.

D'une manière plus générale, c'est toute la question de notre rapport aux étrangers qui est ignorée par la campagne électorale. Malgré l'évidence des mouvements de population entraînés par la globalisation. L'immigration est aujourd'hui une donnée fondamentale en Europe. Et pas seulement conjoncturelle. Nous allons vivre avec elle pendant des décennies. Et le problème ne concerne pas seulement les personnes peu qualifiées. Il est essentiel que nous ayons, comme aux États-Unis, une immigration de gens très diplômés. Que nos formations universitaires, nos grandes écoles puissent rivaliser avec le MIT ou Harvard, devenir un pôle d'attraction des meilleurs cerveaux du monde. Pas une ligne sur cette question aux rubriques « éducation » des programmes électoraux. Là encore parce que le sujet risquerait de fâcher.

Télérama : *Vous venez de parler d'éducation. Pensez-vous que certains secteurs économiques puissent être protégés, c'est-à-dire en partie exclus du marché, au nom de l'intérêt collectif, par exemple ?*

Pierre-Noël Giraud : Mais cela relève précisément du champ politique. C'est pour les États un choix légitime ! Cela dit, même sur le plan économique, l'existence de secteurs protégés de la compétition internationale peut être justifiée. En théorie économique, en effet, on prend en compte ce qu'on appelle les « externalités » positives ou négatives d'une activité, selon que celle-ci engendre des coûts à la charge d'autres acteurs économiques ou au contraire des avantages dont ils vont recueillir les bénéfices. Dans le domaine agricole, par exemple, on peut considérer qu'un paysan est non seulement un producteur de biens alimentaires mais aussi quelqu'un qui entretient le paysage. Si on laisse jouer librement le jeu du marché, son activité de producteur de biens alimentaires va lui être payée au prix mondial, mais celle de jardinier du paysage ne le sera plus. Elle sera donc perdue pour la collectivité. Il est alors parfaitement légitime de le subventionner, de le protéger à hauteur des services qu'il rend en tant que gardien du paysage. De même peut-on considérer que l'existence d'une création artistique de langue française dans le domaine cinématographique engendre des externalités positives. Dans ces cas précis, c'est l'économie elle-même qui vous dit : attention, l'ouverture totale au commerce n'est pas optimale ! Mais moi, j'ajoute que n'importe quel pays peut faire des choix, c'est-à-dire décider par exemple qu'il maintiendra 4 % de sa population active dans l'agriculture alors que 2 % suffiraient. Cela lui coûtera plus cher, mais c'est un choix.

Télérama : *Même si les États n'ont pas perdu tous leurs pouvoirs en matière de régulation économique, il reste que de nombreux domaines leur échappent désormais. Quel peut être le rôle de l'Europe ?*

Pierre-Noël Giraud : L'Europe est un niveau essentiel de la régulation de l'économie mondiale. Tout l'enjeu est de savoir si nous serons capables de maintenir ce qu'on pourrait appeler un modèle social européen capable de nous différencier du modèle américain.

Télérama : *Où seraient les principales différences ?*

Pierre-Noël Giraud : Essentiellement dans l'existence de minima et de transferts sociaux plus importants. Mais, pour que cela fonctionne, il faut que l'Europe soit suffisamment attractive par un bon niveau de formation de sa population, des infrastructures publiques irréprochables, un cadre réglementaire stable qui permette aux entreprises de se déployer comme elles l'entendent, etc.

Télérama : *Et au niveau de la planète ? L'urgence est à la lutte contre les inégalités...*

Pierre-Noël Giraud : Contrairement aux thèses des mouvements d'antimondialisation libérale, je pense qu'il est faux de dire que la globalisation aggrave systématiquement les inégalités entre le Nord et le Sud. Elle est même un accélérateur de développement pour certains pays du Sud qui savent en saisir l'opportunité. Leur liste aujourd'hui s'allonge. Elle comprend maintenant l'Inde et la Chine. Ce n'est pas rien. En favorisant les échanges de marchandises, les investissements directs, en faisant circuler les connaissances et les savoir-faire, la globalisation amplifie l'impact d'éléments essentiels au développement. Même si elle laisse de côté certains pays avec lesquels l'écart se creuse. Ceux d'Afrique en particulier. Mais quelle en est la raison ? La mondialisation ou les problèmes internes à ces pays ? Cela dit, je pense que les règles actuelles de l'Organisation mondiale du commerce, qui obligent les nouveaux adhérents du Sud à accepter très rapidement l'ensemble des traités existants, élaborés par et pour les pays occidentaux, ne leur sont pas très favorables. Avec l'Inde et la Chine, qui vient d'adhérer, on va heureusement avoir un pôle capable de faire entendre la voix des pays émergents dans les négociations commerciales multilatérales.

Télérama : *Que pensez-vous de la « gouvernance mondiale » dont il est question aujourd'hui ? Quelle forme pourrait-elle prendre ?*

Pierre-Noël Giraud : À cet égard, je crois qu'il faut clairement écarter comme utopique toute idée de supranationalité. Dans le monde actuel, toute initiative en matière de gouvernance mondiale ne peut venir que d'accords multilatéraux librement consentis par chacun des États nations. Les cadres existent : il s'agit de l'Organisation mondiale du commerce ou, en matière financière, du Fonds monétaire international et du comité de Bâle chargé du contrôle prudentiel des banques. Ces organisations sont certes imparfaites, certains accords sont injustes à l'égard des pays émergents, mais ce n'est que par la négociation qu'on pourra les faire évoluer. L'Europe pourrait jouer un rôle moteur en la matière. Et la France, « pays des droits de l'homme », comme le répètent tous les candidats, prendre des initiatives originales. Les programmes électoraux sont pourtant muets sur ces questions. On en revient ainsi au début de notre conversation. Ce n'est pas la globalisation qui fait l'impuissance des États, et de la France en particulier, mais le manque de courage politique des gouvernants. Ou plutôt l'enlisement actuel de nos démocraties, car chaque peuple a les gouvernants qu'il mérite.

Propos recueillis par Michel Abescat
P.-N. Giraud, « L'alibi de la mondialisation », Télérama

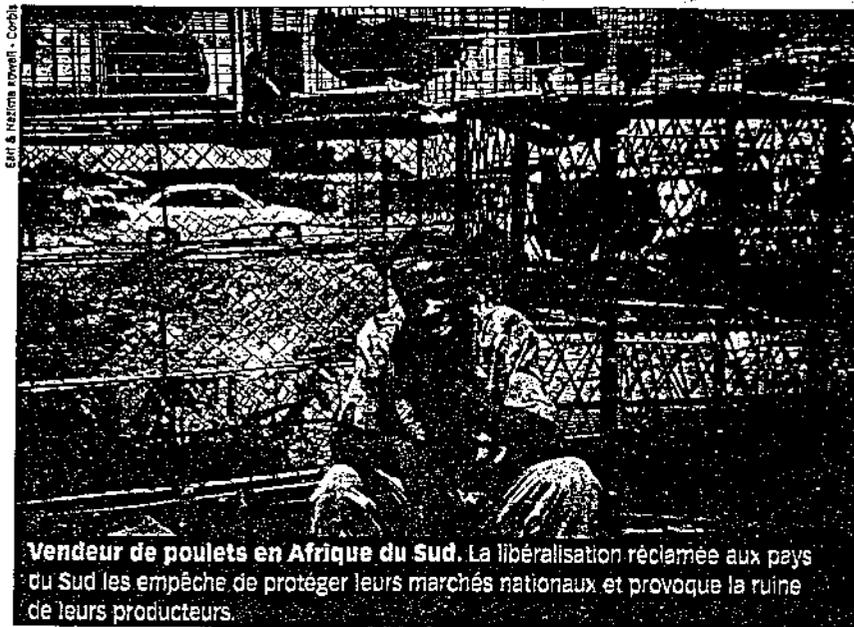
L'affrontement Nord-Sud

Agriculture, propriété intellectuelle, finance..., les pays du Nord ne font pas grand-chose pour faciliter le développement des pays du Sud.

Il y a quelques années, l'économiste coréen Ha-Joon Chang avait publié un petit livre fort remarqué (voir encadré), dans lequel il défendait une idée simple : afin de contrer la montée en puissance de nouveaux concurrents, les pays du Nord ne cessent de retirer l'échelle sous les pieds des pays du Sud pour les empêcher de se déve-

des prix rémunérateurs à leurs producteurs. Ainsi, après la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), le maïs subventionné des Etats-Unis a conquis un tiers du marché mexicain, faisant chuter le prix local de 70 %, provoquant la ruine de 3 millions de familles. De même, les exportations de poulets congelés européens arri-

de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Et par deux fois déjà, dans le cas des subventions américaines aux producteurs de coton et dans celui des aides européennes aux producteurs de sucre, les juges commerciaux internationaux ont donné raison aux pays du Sud. Des décisions qui ont servi l'organisation d'un rapport de force, habilement monté par le Brésil. Celui-ci a finalement obligé les Etats-Unis et l'Union européenne à accepter, l'été dernier, de supprimer leurs aides à l'exportation de produits agricoles et de limiter les subventions internes versées à leurs agriculteurs. Les pays du Nord se sont cependant bien gardés de s'engager dans un calendrier précis de relâchement des contraintes commerciales qu'ils font peser en ce domaine sur les pays du Sud.



Vendeur de poulets en Afrique du Sud. La libéralisation réclamée aux pays du Sud les empêche de protéger leurs marchés nationaux et provoque la ruine de leurs producteurs.

opper. Depuis, la montée croissante des tensions entre le Nord et le Sud a montré que, pour être provocante, la thèse n'en contenait pas moins une part de vérité.

L'agriculture au centre des tensions Nord-Sud

On peut en prendre pour première confirmation la façon dont ont été menées les négociations commerciales internationales ces dernières années, notamment sur la question agricole. Alors que la France ou les Etats-Unis ont développé leur agriculture en la protégeant de la concurrence internationale, la libéralisation réclamée aujourd'hui aux pays du Sud les empêche de protéger leurs marchés nationaux, ce qui assurerait

vent sur le marché camerounais à 1,37 euro le kilo, contre 2,28 euros pour la production locale. Celle-ci n'assure plus désormais que 37 % du marché national, contre 60 % il y a encore trois ans (1).

Le cycle de négociations commerciales de Doha, qui a débuté en novembre 2001, était censé devenir « le cycle du développement ». Il a été sérieusement ébranlé lors de la conférence de Cancun au Mexique, à la fin 2003, après le refus des pays du Nord de remettre en cause leur protectionnisme et leurs politiques de subventions agricoles. Emmenés par le Brésil, les pays en développement ont alors décidé d'attaquer les politiques du Nord devant l'Organe de règlement des différends (ORD)

Le retour des négociations bilatérales

Dans le domaine de la propriété intellectuelle, le Nord cherche à réintroduire, par la fenêtre des négociations bilatérales ou régionales, des contraintes que le Sud avait pourtant réussi à faire sortir par la porte multilatérale de l'OMC. On en a un exemple dans le cadre des Adpic (Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, Trips en anglais). Après la victoire de l'Afrique du Sud dans son procès contre les grands laboratoires pharmaceutiques mondiaux en 2001, les pays du Sud, emmenés encore une fois par le Brésil, ont obtenu, la même année, le droit de produire des médicaments génériques (des copies) pour le traitement des maladies susceptibles de porter gravement atteinte à la santé de leur population. Et même de les exporter dans les pays les plus pauvres (à des conditions très restrictives cependant), le tout sans risque d'être attaqués pour non-respect des brevets par les firmes multinationales qui les ont inventés. Or, dans des accords bilatéraux

récents, par exemple celui signé entre les Etats-Unis et le Maroc, on trouve des obligations d'achat de médicaments à prix fort aux multinationales pharmaceutiques. Alors que, là aussi, le non-respect de la propriété intellectuelle européenne avait, au XIX^e siècle, joué un rôle central dans le décollage des Etats-Unis, ou encore au XX^e siècle dans celui du Japon.

Des objectifs compromis

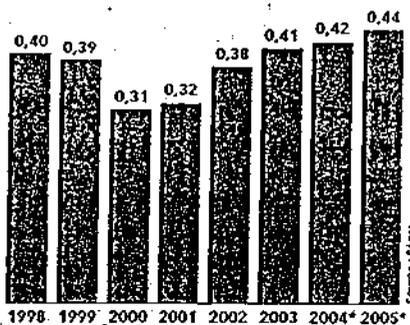
Dans le domaine financier, enfin, les pays du Nord ne font guère non plus la preuve – c'est un euphémisme – de leur volonté de contribuer à résoudre les problèmes du Sud. L'initiative en faveur des pays les plus pauvres très endettés, visant à alléger la contrainte de remboursement de leur dette extérieure, patine depuis presque dix ans : seule une quinzaine de pays en bénéficient, et dans une proportion tellement dérisoire que la hausse des prix du pétrole, la baisse des prix de leurs principaux produits d'exportation ou tout autre choc important rendent immédiatement les charges liées à leur endettement extérieur de nouveau difficilement supportables.

Les Etats-Unis ont fini par proposer, en septembre 2004, l'annulation totale de la dette pour ces pays les plus pauvres. Ils demandent en contrepartie que l'aide future ne soit plus réalisée que sous forme de dons, afin d'éviter de nouvelles crises d'endettement. Cela aurait pour conséquence de réduire les montants d'aide, car tous les prêts ne pourraient être remplacés par des dons. Cela rendrait au passage sans objet une bonne partie de l'activité du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, un vieux rêve de certains parlementaires américains. Des projets sains peuvent pourtant très bien être financés sous forme de prêts. Et la réalisation des objectifs du millénaire, qui visent à améliorer la situation sociale dans les pays du Sud d'ici à 2015 et à laquelle se sont engagés les pays du Nord en 2000; réclamerait davantage et non moins de budget d'aide publique internationale.

Or, on sait déjà que le niveau d'aide actuel est insuffisant pour atteindre ces objectifs. D'où la multiplication des propositions visant à mobiliser de nouvelles ressources,

France : une reprise de l'aide en trompe-l'œil

Aide française, en % du PIB



La France se positionne volontiers comme un partenaire privilégié des pays du Sud. La reprise de son effort d'aide et les engagements du gouvernement de la faire passer à 0,5 % du PIB d'ici à 2007, puis à 0,7 % d'ici à 2012 sont mis en avant pour en témoigner. Pourtant, hors annulations de dette passées – qui représentent environ un tiers du budget –, l'aide publique française est en réalité en baisse. De plus, comme les autres pays, la France cherche à faire entrer dans l'aide des dépenses qui n'en font pas partie : participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, actions du ministère de l'Environnement... Une façon d'apparaître généreux à moindre frais.

allant de la suggestion par le gouvernement britannique d'un emprunt immédiat à celle des 110 pays soutenant la volonté des présidents Lula et Chirac, rendue publique à l'automne 2004, de créer une taxe mondiale dont le fruit servirait à financer le Sud. Compte tenu de la part modique dans le produit intérieur brut (PIB) de l'aide au développement, un accroissement important des budgets publics d'aide ne devrait théoriquement guère poser problème sur la base des impôts existants. L'absence de volonté politique rend pourtant nécessaire le détour par la recherche d'une nouvelle base fiscale (écologique, sur le transport maritime, etc.), dont la dimension internationale permettrait de s'assurer que l'effort est bien partagé par l'ensemble des pays riches. A ce jour,

aucune de ces propositions n'a reçu un début de concrétisation.

Agriculture, propriété intellectuelle, finance..., les pays du Nord ne se sont guère montrés conciliants ces dernières années envers les besoins des pays du Sud. Certes, l'environnement international est loin d'être le seul obstacle aux difficultés à se développer. Mais là où les Trente Glorieuses de l'après-Seconde Guerre mondiale avaient apporté un contexte favorable, dont plusieurs pays asiatiques ont su profiter, les années récentes ont plutôt été marquées par un refus des pays les plus riches d'aider les plus pauvres à sortir de l'ornière. ■

Christian Chavagneux

(1) Pour tous ces exemples, voir le dossier réalisé par Laurence Estival « Le grand désordre alimentaire », dans *Alternatives Internationales* n° 17, octobre 2004.

Faites ce que je dis, ne faites pas ce que j'ai fait

▲ Dans *Kicking Away the Ladder* (Anthem Press, 2002), Ha-Joon Chang, chercheur à l'université de Cambridge, passe en revue les politiques suivies par les grands pays industrialisés d'aujourd'hui pour se développer dans le passé. Autant dire qu'elles n'ont absolument rien à voir avec ce que ces pays cherchent actuellement à imposer à ceux du Sud. L'ouverture des frontières ? Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, la construction de l'industrie britannique s'est faite à l'abri de tarifs douaniers particulièrement élevés. *Idem* pour les Etats-Unis, qui n'ont véritablement commencé

à ouvrir leur économie qu'après la Seconde Guerre mondiale, quand leur industrie, grâce à un siècle et demi de protectionnisme, fut suffisamment développée. Et l'intervention étatique ne s'est pas arrêtée là : financement de la recherche agricole, développement des infrastructures de transport, espionnage industriel, débauchage de techniciens, etc. On est loin de l'état minimum réclamé au Sud...

De plus, passant en revue l'état des principales institutions des pays riches au moment de leur développement, Chang montre une démocratie

inexistante ou partielle, des postes de juges achetés par les plus riches, un droit de la propriété intellectuelle à peine émergent, des cartels omniprésents, presque pas de banques, des banques centrales minimales et largement influencées par le pouvoir politique, etc. Tout l'inverse des canons de la « bonne gouvernance » !

Un Etat entreprenant, des frontières régulées, le non-respect de la propriété intellectuelle des pays les plus avancés et une gouvernance politique boiteuse ont été les clés du succès des pays riches d'aujourd'hui. Ce qu'a bien compris la Chine...

Le Monde, 27-28/01/2002
Les enjeux de Porto Alegre

Le mouvement antimondialisation se réunit, du 31 janvier au 5 février, à Porto Alegre (Brésil) pour « refaire le monde ». Qui est-il ? Quels sont ses dirigeants, ses objectifs ?
Huit pages pour comprendre

Porto Alegre contre Davos ou vice versa. Duel de forums, choc des deux mondialisations.

Programmés à la même date, du 31 janvier au 5 février, le Forum social mondial d'une part, composé de militants luttant contre les excès d'une globalisation jugée ultralibérale, et le Forum économique mondial de l'autre, rendez-vous annuel du gotha de la politique et du business, avocats du libre-marché, vont s'efforcer d'occuper l'espace médiatique. Le Forum économique de Davos en est à sa 32^e édition annuelle ; le rassemblement de Porto Alegre va simplement souffler sa seconde bougie et, déjà, il paraît assuré de l'emporter, ne fût-ce qu'aux points. En janvier 2001, plus de 15 000 personnes, dont 4 700 délégués et une poignée de responsables politiques, avaient fait le voyage ; un an plus tard, ce sont près de 50 000 participants, venus de 110 pays, dont environ 10 000 délégués, qui sont attendus dans l'État du Rio Grande do Sul.

Comment expliquer le succès prévisible de ce Porto Alegre II ? D'abord, par l'impact inattendu de la première version du Forum social mondial, qui a motivé les indécis. Désormais, toutes les grandes figures de la contestation – l'Américaine Lori Wallach, le Malais Martin Khor, la Franco-Américaine Susan George et le Français Bernard Cassen au nom d'Attac, l'une des principales organisations à l'origine du rassemblement de janvier 2001, ou encore l'Indienne Vandana Shiva – seront présents dans la ville brésilienne connue

pour avoir érigé le principe de « démocratie participative » en modèle de gouvernement.

Ensuite, les 2 000 mouvements de la société civile qui ont décidé de faire le voyage de Porto Alegre ont conscience qu'il faut redonner de la crédibilité au mouvement et éviter le brouillage d'image après les violences qui ont marqué le sommet européen de Göteborg en juin et le G7-G8 des chefs d'État et de gouvernement de Gênes en juillet. Il leur faut démontrer, par un catalogue de propositions concrètes bâti autour d'un slogan rassembleur, « Un autre monde est possible », que l'impressionnante nébuleuse du mouvement anti-globalisation est autre chose qu'un bric-à-brac cosmopolite d'organisations que ne relie ni leur histoire ni leurs objectifs, pas plus que leur mode d'action, comme l'affirment ses détracteurs.

Enfin, les attentats perpétrés le 11 septembre aux États-Unis ont, pendant un temps, anesthésié la contestation, qui a craint d'être assimilée à un parti antiaméricain au moment où les États-Unis déclenchaient leur combat contre le terrorisme. Il convenait donc de rappeler qu'avant comme après cette tragédie demeurent les problèmes globaux devant lesquels le monde politique avoue son impuissance et auxquels la société civile a entrepris de s'attaquer.

C'est le sens des 700 ateliers, articulés autour de vingt-six thèmes de débat – allant de la demande de taxation des flux de capitaux spéculatifs et de la suppression des paradis fiscaux à la réorganisation de la production agricole, en passant par l'annulation de la dette des pays en développement –, autour desquels vont s'organiser les discussions du Forum social de Porto Alegre. Celles-ci sont le discours d'étape d'un cheminement protéiforme né aussi bien des effets de la crise asiatique de 1997, de l'échec, l'année suivante, de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), première victoire des opposants au libéralisme économique, que,

bien sûr, de l'action des 40 000 manifestants venus à Seattle, en novembre 1999, pour bloquer avec succès la réunion de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), un événement, largement repris par les médias et qui a donné au mouvement ses lettres de créance.

Parallèlement, Internet lui a fourni son armature logistique. Instrument de communication, de coordination, la Toile s'est transformée en outil de combat au service d'une « *information alternative mondialisée* » par le biais d'innombrables sites sur lesquels se retrouvent experts indépendants et militants chevronnés. Le mouvement antimondialisation est quasiment consubstantiel au réseau Internet avec lequel il partage son caractère décentralisé, déhiérarchisé, déterritorialisé. « *C'est sur ce terrain qu'il y a actuellement la lutte la plus ouverte* », relève Antonio (dit Toni) Negri, l'un des représentants historiques de l'extrême gauche italienne, qui a récemment écrit avec l'Américain Michael Hardt, *Empire*, un ouvrage que se sont aussitôt approprié les contestataires du libéralisme sauvage et que le *New York Times* salue en le pré-

sentant comme « *la première grande synthèse théorique du nouveau millénaire* ».

Une consécration littéraire autant que politique qui montre le chemin parcouru par les sociétés civiles et leurs différents modes d'intervention sur la scène de l'anti-globalisation. Celle-ci est devenue aussi une estrade électorale pour tous ceux, politiques et syndicalistes, qui avaient loupé Porto Alegre I et qui sont aujourd'hui au rendez-vous. Fin janvier, pour la deuxième édition du Forum social, la gauche française qui avait tardivement compris le message, dépêche sur place, outre ses traditionnels hérauts de la majorité plurielle, pas moins d'une demi-douzaine de ministres et de secrétaires d'État.

Sans aller jusqu'à descendre dans la rue pour manifester contre « *la marchandisation du monde* » en prônant « *une autre mondialisation* » comme l'avaient fait, un an plus tôt, José Bové et Jean-Pierre Chevènement, ils feront indirectement partie, eux aussi de cette « *Internationale civile* » qui s'est mis en tête de rénover la gouvernance mondiale.

Serge Marti

« *Après le 11 septembre, il est devenu impossible de manifester* »,
constate Maude Barlow,
directrice du Conseil des Canadiens

Davos – Porto Alegre. D'un côté, un forum économique qui depuis plus de trente ans, attire tout ce que le monde compte de puissants. De l'autre, un forum social, né il y a tout juste un an, d'un défi lancé par une poignée d'inconnus.

Aujourd'hui, le premier déménagement, et quitte ses hôtes suisses, lassés de voir leur ville assiégée par les manifestants, pour s'installer à New York. Le second s'agrandit. Après 15 000 participants l'an dernier, ce sont en effet 50 000 qui sont attendus du 31 janvier au 5 février, pour donner cette fois encore, à quelques milliers de kilomètres de distance, la réplique au discours libéral de Davos. Et s'il fallait en mesurer le succès, sur lequel peu d'observateurs avaient osé miser, c'est bien ce chiffre qu'il faudrait citer. Les Brésiliens et leurs

voisins du continent formeront l'essentiel de cette foule cosmopolite, mais des bourses permettront aussi à d'autres représentants des pays du Sud, d'Asie et d'Afrique, de faire le déplacement.

Porto Alegre est devenu l'événement à ne pas manquer pour les hommes politiques français qui s'y pressent à quelques mois des échéances électorales comme pour les forces syndicales, ébranlées – sans l'avouer – d'avoir si mal analysé le phénomène, et surtout pour cette société civile internationale qui n'avait répondu qu'en ordre dispersé à l'appel de Porto Alegre. Nombreuses sont en effet les organisations – comme la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) – qui, en 2001, avaient préféré limiter leur présence à de simples observateurs. Pour voir. Cette fois-ci, toutes les grandes figures de la contestation apparues depuis deux ans, au fil des campagnes sont là : Lori Wallach, Vandana Shiva, Martin Khor, Sugan George, pour n'en citer que quelques-unes.

Trois raisons ont balayé les dernières hésitations. Premièrement : le succès inattendu du Forum a

donné des remords aux indécis. Deuxièmement : la nécessité de crédibiliser le mouvement à un moment où, après les violences des manifestations lors des précédents sommets – européen de Göteborg en juin 2001, et du G8 de Gênes en juillet –, son image menaçait de se brouiller. Enfin, les attentats du 11 septembre aux États-Unis et le besoin de démentir un amalgame rapidement fait : terrorisme, antiaméricanisme, antimondialisation, même combat.

« Après le 11 septembre, il est devenu impossible de manifester, constate Maude Barlow, directrice du Conseil des Canadiens, dont l'action se focalise contre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le projet de libre-échange des Amériques. *Porto Alegre représente, dans ces conditions, un endroit où le mouvement peut exister positivement.* » Absents remarqués, l'an dernier, les Américains ont, cette fois-ci, décidé de franchir le Rio Grande. « *Les Brésiliens ne souhaitent pas nous faire trop de place par peur d'être, encore une fois, victimes de notre hégémonie,* raconte Victor Menotti, de l'International Forum on Globalisation, un réseau qui regroupe une soixantaine de mouvements. *Il est vrai aussi que, de notre côté, nous les menaçons. Mais Porto Alegre incarne notre combat et nous voulons être là pour participer à l'élaboration d'alternatives concrètes. C'est le véritable enjeu.* »

De leur côté, les organisateurs ont aussi fait des efforts pour atténuer la coloration par trop franco-brésilienne qu'avait prise le forum dans sa première version. Attac était en effet la seule composante étrangère de l'équipe dirigeante. Celle-ci a été ouverte à un conseil international

formé d'une quarantaine de mouvements, originaires de tous les continents. Gage, sinon d'une parfaite représentativité, au moins d'un début de rééquilibrage entre les différents acteurs de l'anti-mondialisation. « *Ce n'est pas parfait, mais c'est un progrès* », observe, prudent, l'un de ses membres, sans faire mystère des tensions qui secouent déjà cette coalition. Pendant un an, le Brésilien Candido Grzybowski a ainsi joué les globe-trotters pour écouter, consulter, associer le plus largement possible. Il a fallu lever des fonds : en tout, 1,65 million de dollars (1,76 million d'euros), dont 1 million versé par la municipalité, le reste provenant de fondations étrangères et de grosses ONG comme Oxfam. À cela viendront s'ajouter, pour un montant de 350 000 dollars, les cotisations des quelque 2 000 associations (contre 900 l'an dernier) participant au Forum.

Pour autant, le plus dur reste à faire. Passé maître dans l'art de faire dérailler les grands sommets internationaux, le mouvement anti-mondialisation doit maintenant faire la preuve de sa capacité à s'imposer comme une force de propositions. Le Forum social est né pour cela et il joue gros avec cette deuxième édition. Vingt-six conférences plénières et sept cents ateliers, répartis dans les deux universités de la ville, serviront de lieu d'élaboration de ces propositions. Laboratoire d'idées ou simple grand-messe antilibérale, c'est bien à l'aune de cet enjeu que le verdict sera dressé, le 5 février. Quel qu'il soit, le rideau se refermera sur Porto Alegre : pour 2003, il est d'ores et déjà prévu que le « *peuple de Seattle* » se transporte en Inde.

Laurence Caramel

Le Monde diplomatique, janvier 2001

Sueurs froides dans la galaxie libérale...

Irréversible, la mondialisation ?

Une angoisse taraude la galaxie néolibérale : et si, contrairement à ce qui avait été constamment proclamé, le type de mondialisation impulsé par les marchés financiers et les firmes « globales » n'était pas irréversible ? Le succès des mobilisations contre l'OMC, le FMI, etc., est passé par là, et les manifestations de Nice n'ont rien arrangé. Les mouvements antimondialisation ont bien compris que les luttes nationales devaient se fonder sur des alliances et des consensus élaborés à l'échelle internationale. Exactement la même logique que celle de leurs adversaires...

Irréversible, inévitable et, comme le pensait Alain Minc¹, forcément « heureuse » la mondialisation ? C'est en tout cas ce que, pendant plus d'une décennie, nous ont ressassé les chantages du libéralisme : journalistes économiques, éditorialistes, essayistes en tout genre, institutions multilatérales et gouvernements. Certes, dans sa formulation la plus naïve et la plus réfractaire aux faits, ce credo continue à être proclamé. Ainsi le commissaire européen Frederik Bolkestein écrivait-il récemment : « *Pour ma part, je resterai ferme dans mon opposition à la taxe Tobin, dans mon soutien à une saine concurrence fiscale et dans ma croyance dans les vertus de la globalisation.*² »

Le commissaire aura sans doute été jugé inutilement balourd par ses maîtres à penser habituels qui, eux, certes sans modifier leurs pratiques, ont au moins rompu avec un discours qui ne « passe » plus : la Banque mondiale qui, dans son dernier *Rapport sur le développement mondial*, a reconnu l'échec de ses programmes d'ajustement structurel dans sa prétendue « lutte » contre la pauvreté ; par le Fonds monétaire international (FMI) dont l'ancien directeur général adjoint, M. Stanley Fischer, admettait, lors du séminaire annuel de la Réserve fédérale de Kansas City, en août 2000, que « *nombre d'attaques des adversaires de la globalisation contre les gouvernements, les grandes firmes et les institutions internationales sont justifiées*³ » ; l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont un des fervents défenseurs, M. Michael Kinsley, éditorialiste à *Time*, dit avec regret qu'« *on la vomit d'un bout à l'autre de l'éventail politique*⁴ ». Voilà pour les « vertus » invoquées par M. Bolkestein et pour le « bonheur » d'Alain Minc.

Plus préoccupante pour le sérieux que l'on peut accorder aux professions de foi et pronostics de ces deux personnalités est l'appréciation pessimiste sur l'avenir de la mondialisation que porte la presse financière anglo-saxonne. S'adressant à des *global leaders* qui n'ont cure d'un amateurisme bien intentionné⁵, elle se sent tenue de les mettre en

1. L'inoubliable formule d'Alain Minc, *La Mondialisation heureuse*, est le titre de son ouvrage publié aux éditions Plon, Paris, 1997.

2. *The Wall Street Journal Europe*, 25 septembre 2000.

3. *Financial Times*, 28 août 2000.

4. *Le Monde des Débats*, janvier 2000.

5. Signe, parmi d'autres, du fameux « retard français », *Le Point* du 15 décembre n'offre aux décideurs de l'Hexagone que les hallucinations de Jean-François Revel. Il y est question des « hordes de Seattle, de Davos et de Biarritz », de « quelques milliers de terroristes », de « sections d'assaut » réclamant « à la manière hitlérienne la fermeture des frontières », tout en étant nostalgiques du « modèle soviétique ».

garde. Et elle n'y va pas par quatre chemins. Pour le *Financial Times* (11 septembre 2000), « aussi longtemps que les exigences de l'opinion et celles des marchés financiers seront en conflit, les responsables politiques tireront la conclusion que le populisme antibusiness promet des dividendes électoraux. Pour le big business, le message n'est guère rassurant. »

Brutal changement de ton

Pour *Business Week* (6 novembre 2000), « à moins que les firmes multinationales ne prennent elles-mêmes en charge les coûts sociaux dans les pays où les gouvernements sont faibles, ce sont les manifestations de rue qui leur imposeront probablement leurs règles ».

Mais c'est *The Economist* qui tire le plus fermement le signal d'alarme. Attention, écrit l'hebdomadaire londonien (23 septembre 2000) : « Les protestataires ont raison de dire que la question morale, politique et économique la plus urgente de notre époque est la pauvreté du tiers-monde. Et ils ont raison de dire que la vague de la globalisation, si puissants que soient ses moteurs, peut être refoulée. C'est le fait que ces deux choses soient vraies qui rend les protestataires – et, de manière cruciale, le courant d'opinion qui sympathise avec eux – si terriblement dangereux. »

L'explication fournie pour ce brutal changement de ton ? Le succès des mobilisations de Seattle, de Washington, de Prague, de Melbourne, que n'aura pas démenti celui des manifestations de Nice⁶. Affirmer que la mondialisation est réversible, que les dirigeants politiques, aiguillonnés par le « populisme » de leurs électeurs, peuvent parfaitement défaire ce qu'ils ont fait ou laissé faire, n'est pas une prise de position anodine. Il existe sans doute une dimension tactique dans ce revirement : brandir un épouvantail afin que les intéressés – essentiellement les gouvernements invités à se porter au secours de la mondialisation – prennent les mesures nécessaires pour le neutraliser. En quelque sorte avancer des prophéties qui, contrairement à celles des financiers, ne soient pas auto-réalisatrices.

La part de manœuvre, si minime soit-elle, que comporte cette démarche n'est pas sans risques, car elle renforce considérablement la main des adversaires de la mondialisation libérale qui constatent que leur combat est payant. Parmi les hypothèses que l'on peut mettre en avant pour expliquer cette attitude, outre la force et l'audience accrues des mouvements antilibéraux, il en est une toute simple, plus ressentie qu'exprimée : l'anti-mondialisation marche parce qu'elle adopte la même logique que celle de la mondialisation. On la résumera en une formule : le passage obligé par le haut.

Il faut se souvenir que l'idéologie néolibérale est devenue hégémonique aux États-Unis d'abord, dans le reste du monde ensuite, au prix d'un effet systématique pour mobiliser des fonds et investir l'université et les médias⁷. Cette idéologie, qui répondait aux intérêts de la finance américaine désireuse de lever tous les obstacles à la libéralisation planétaire des mouvements de capitaux, a ensuite été imposée aux très nombreux pays « bénéficiaires » des prêts et crédits des institutions de Bretton Woods par le carcan du « consensus de Washington⁸ ». En Europe, impulsée par le Thatcherisme au début des années 80, puis reprise avec zèle par les différents gouvernements du continent, elle s'est traduite par la politique du « franc fort », la liberté de circulation des capitaux décidée en 1988, pour trouver son couronnement dans le traité de Maastricht en 1992, dans le pacte de stabilité budgétaire de 1997, dans les plans d'ajustement structurel imposés aux pays candidats à l'adhésion à l'Union sous la forme de l'« intégration des acquis communautaires » et, d'une manière générale, par toutes les mesures de libéralisation préconisées ou mises en œuvre par la Commission.

Dans tous les cas, les peuples ont été sommés de se plier à des dispositions légitimées par des institutions internationales présumées au-dessus de la mêlée et, en raison de leur « expertise » technique, porteuses des « seules politiques possibles ». Les gouvernements, qui avaient activement participé à l'élaboration de ces mesures, pouvaient ensuite les appliquer, chacun de leur côté, en invoquant, qui

6. Lire « Quand le parent pauvre du social s'invite au sommet européen », *Le Monde diplomatique*, décembre 2000.

7. Lire Susan George, « Comment la pensée devint unique », *Le Monde diplomatique*, août 1996.

8. Lire Moïssès Naïm, « Avatars du "consensus de Washington" », *Le Monde diplomatique*, mars 2000.

les « conditionnalités » du FMI et de la Banque mondiale, qui les « contraintes » européennes. Ce détour par le haut valait absolution et légitimation. Le combat contre la mondialisation libérale a, lui aussi, et fort efficacement, réussi ce passage par le haut : de l'international vers le national.

Prenons l'exemple de la France. Les pourfendeurs du « repli national », de l'« idéologie française » et des « nationaux-républicains » – de Bernard-Henry Lévy à Philippe Sollers, en passant par Daniel Cohn-Bendit et quelques-uns de leurs amis journalistes – ne parviennent pas, malgré tous leurs efforts, à faire rentrer les mouvements antimondialisation dans le lit de Procuste de catégories préfabriquées et massivement utilisées pour, en dernière analyse, défendre et illustrer l'orthodoxie libérale⁹. Que, par exemple, la caution permettant la sortie de prison de M. José Bové ait été versée par des agriculteurs américains, et qu'un mouvement comme Attac¹⁰ ait spontanément essaimé dans une vingtaine de pays interdit l'utilisation de l'épithète « nationaliste ».

Dans les grands rassemblements, de Seattle à Nice, se sont en effet retrouvés au coude-à-coude des manifestants de multiples nationalités, chacun porteur de revendications spécifiques à son pays et à son activité professionnelle, mais dont toutes s'inscrivaient dans un cadre global.

Vers un nouvel internationalisme

Chacun commence, en effet, à comprendre que, dans la mesure où les politiques nationales sont surdéterminées par des orientations décidées au niveau international, c'est aussi à ce niveau que doivent se porter la contestation et l'élaboration de propositions alternatives. Et ces dernières, à la

grande différence de la mondialisation libérale, pur produit du Nord, doivent incorporer les aspirations du Nord comme du Sud. Ce sera la principale fonction du Forum social mondial prévu à Porto Alegre du 25 au 30 janvier (*lire l'éditorial d'Ignacio Ramonet, page 1*).

Il appartiendra ensuite aux différents mouvements, syndicats et élus de décliner, pays par pays, et en fonction des rapports de force locaux, la traduction de ces premières alternatives globales. C'est donc bien un nouvel internationalisme qui, certes très progressivement – car il est des questions qui divisent, telles les normes sociales et environnementales –, se met en place à l'échelle internationale. Il a vocation à décloisonner des combats jusqu'ici isolés, mais qui seront désormais dotés de la légitimité que confère la référence à un socle commun de propositions portant la « griffe » d'un lieu emblématique.

Pour les mouvements citoyens, l'invocation de Seattle ou de Porto Alegre aura peut-être bientôt le même statut que celle du « consensus de Washington » ou du pacte de stabilité budgétaire par leurs gouvernements respectifs. On comprend alors mieux l'inquiétude lancinante des libéraux qui voient se constituer contre eux une architecture dont ils connaissent bien l'efficacité, et que les résultats de leurs politiques ne peuvent que renforcer. Et ils ne seront certainement pas rassérénés par la lecture d'un récent (et excellent) rapport du service canadien du renseignement de sécurité intitulé « L'antimondialisation, un phénomène en pleine expansion¹¹ »...

Bernard Cassen

9. Certains utilisent des moyens détournés pour tenter de disqualifier le mouvement antimondialisation. Par exemple l'usage de l'adjectif « antimondialiste », délibérément emprunté au lexique du Front national, pour suggérer insidieusement une parenté. C'est le cas d'Alexandre Adler dans « La mondialisation malheureuse » (*Le Monde*, 23 novembre 2000) qui, pour faire bon poids, s'en prend par ailleurs aux « violences agitateuses des illuminés communautaristes de Seattle et de

Prague ». M. Alain Lipiez, député Vert européen, dans « Le vrai fiasco de la présidence française » (*Le Monde*, 13 décembre 2000), va encore plus loin, en prétendant que cette formule est revendiquée par les intéressés eux-mêmes !

10. L'auteur de ces lignes en est actuellement le président.

11. Source : www.csis-scrs.gc.ca/fra/miscdocs/200008_f.html.

POURQUOI PASSE-T-ON SI FACILEMENT DU POSTE DE RESPONSABLE D'UNE GRANDE ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE (ONG) À CELUI DE PATRON D'UNE MULTINATIONALE ? LES PARCOURS SOCIAUX ET ÉDUCATIFS COMMUNS, SOUVENT UNE GRANDE UNIVERSITÉ AMÉRICAINE, FACILITENT BIEN DES RAPPROCHEMENTS, POUSSANT À UN « PARTENARIAT » CONTRE NATURE ENTRE GRANDES ENTREPRISES ET ONG, AU NOM D'UNE RESPONSABILITÉ SOCIALE PARTAGÉE.

PAR YVES DEZALAY
ET BRYANT GARTH *

LA SOCIOLOGIE a beaucoup à dire dans les débats sur la mondialisation (1). Car, si les analyses savantes sont prolixes en diagnostics promotionnels ou critiques, elles restent très discrètes sur les pratiques des experts et contre-experts qui sont des acteurs essentiels de la mondialisation.

L'étude de la gouvernance mondiale représente un marché valorisé et profitable pour les producteurs de droit, d'économie ou de science politique (2). Au-delà de leurs divergences scientifiques ou idéologiques, ces producteurs ont en commun de prendre au sérieux les enjeux de la mondialisation. Faisant comme si elle était une réalité – à promouvoir, à combattre ou à contrôler –, ils mobilisent des ressources sociales et institutionnelles qui contribuent à la faire exister, comme enjeu politique mais également comme chantier autour duquel s'empressent les experts. Lorsqu'ils se renvoient la balle d'un forum à l'autre, les protagonistes ont tout intérêt à ne pas saper ce nouvel espace de pouvoir. Ils y parviennent d'autant plus facilement que la dynamique de l'affrontement les conduit à mettre en avant des championniers qui mobilisent des combinaisons assez voisines de savoirs intellectuels et de capital social. Au service de stratégies qui se répondent comme en écho.

Le marché de l'expertise internationale est élitiste et protégé. Pour y accéder, il faut disposer de compétences culturelles et linguistiques. Avant d'être renforcées et légitimées par des cursus scolaires internationaux très coûteux, les prédispositions à l'international sont l'apanage des héritiers de lignées familiales cosmopolites. Y compris parmi certains critiques de la mondialisation, qui s'inscrivent dans des réseaux internationaux souvent marqués par l'influence nord-américaine. Car les grandes organisations non gouvernementales (ONG) multinationales recrutent, elles aussi, leurs jeunes professionnels parmi les meilleurs diplômés des campus de l'Ivy League (3), aux États-Unis. Or l'accès à ces écoles d'élite – dont le

coût peut dépasser 40 000 dollars par an (30 000 euros) – est réservé pour l'essentiel aux héritiers d'un establishment libéral qui, noblesse oblige, a toujours cultivé une certaine forme d'idéalisme et d'universalisme.

Grâce à un tel recrutement, certaines organisations militantes, certaines ONG, disposent d'un vivier constamment renouvelé de compétences. Aussi motivées que reconnues, elles deviennent des partenaires critiques des multinationales et des États. Ces collaborations, mal rémunérées mais riches d'expérience, n'excluent nullement des carrières ultérieures dans les institutions d'État, les grands cabinets d'expertises, voire les multinationales. Les professionnels du militantisme y retrouveront leurs anciens condisciples, sinon les dépasseront. Les apprentissages militants de ce type permettent en effet d'acquérir quelques-unes des clefs essentielles à l'heure de la « mondialisation » : un carnet d'adresses, mais aussi un savoir-faire politique qui combine la visibilité médiatique et la discrétion du lobbying, sans oublier une réputation bien utile en cas de reconversion ultérieure comme « entrepreneur moral ».

Ainsi, M. Benjamin Heineman, diplômé de Harvard, Oxford et Yale, commence son parcours professionnel en consacrant ses trois premières années à un cabinet juridique d'intérêt public financé par la Fondation Ford. Cela le conduit à d'importantes fonctions dans l'administration Carter, avant qu'il ne devienne (il le restera dix-sept ans) directeur juridique de la General Electric, principale multinationale de la planète. Il en est actuellement le vice-président. Exemplaire, ce profil lui vaut une sorte de légitimité dans le monde professionnel et patronal, où il s'engage en faveur de la déontologie et d'une plus grande « responsabilité sociale ».

Connivence des élites internationalisées

autour de l'économie et de la science politique. Les grands campus privés de l'Ivy League servent ainsi de lieu de prédilection à la constitution des nouvelles élites, tant nationales qu'internationales. Compensant la concurrence accrue dans l'enseignement supérieur national, liée à l'afflux d'étudiants, les formations lointaines et coûteuses ont permis aux différentes bourgeoisies d'État de privilégier leurs héritiers en leur réservant de fait l'accès à des diplômés étrangers prestigieux. Cette stratégie, commune aux élites de nombreux pays, a contribué à « une unification du champ mondial de la formation des dirigeants » (4).

A travers la dénonciation des vieilles idéologies coloniales au profit de nouveaux universels – le développement, le marché, l'État de droit –, la puissance hégémonique américaine a fait coup double. Elle a disqualifié les réseaux d'influence qui assureraient la pérennité du modèle néocolonial européen, tout en réorientant vers ses propres campus les circuits internationaux de formation des élites périphériques. Avec pour corollaire utile, la fuite des cerveaux vers les marchés professionnels les plus rémunérateurs.

Les deux espaces du national et de l'international sont étroitement imbriqués dans les stratégies de reproduction des élites. Sur le marché de l'expertise internationale, les opérateurs dominants sont ceux qui peuvent mobiliser des titres et des diplômes authentifiés par leurs États d'origine. À l'inverse, un capital international de compétences et de relations représente un atout non négligeable dans les stratégies nationales de pouvoir. Être énarque ou polytechnicien ne nuit certainement pas à une carrière ultérieure dans les institutions internationales ; être diplômé de Harvard n'interdit aucunement de devenir ministre à Paris. Un petit groupe de privilégiés peut simultanément faire valoir sa notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale et investir dans l'international pour renforcer ses positions dans le champ du pouvoir national. Dans ce dernier cas, il suffit d'expliquer qu'ils pourront ainsi mieux promouvoir les intérêts du pays dans la compétition mondiale.

Ces stratégies du double jeu valent, a fortiori, pour les grandes institutions philanthropiques privées – comme les Fondations Ford, Rockefeller, Soros – qui se retrouvent désormais à l'avant-garde de la mondialisation, fût-elle « humanisée ». Tout en finançant l'essor international des grandes ONG qui militent pour les droits de la personne ou la défense de l'environnement, elles ont contribué au rayonnement international des campus qui produisent et qui diffusent la nouvelle orthodoxie libérale ; plus de la moitié des gouverneurs de banques centrales sont diplômés en économie, le plus souvent dans les grandes universités américaines ; plus d'un tiers sont des anciens du Fonds monétaire international (FMI) ou de la Banque mondiale. La mondialisation valorise ainsi un espace de la « gouvernance » internationale dont les institutions et les pratiques s'inspirent du modèle nord-américain.

(1) Cf. « Sociologie de la mondialisation », Actes de la recherche en sciences sociales, Paris, mars 2004.

(2) Ainsi, les grandes institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, consacrent désormais plusieurs centaines de millions de dollars à la promotion de droit et de la « bonne gouvernance », qui viennent compléter le répertoire des prescriptions monétaristes (cf. Yves Dezalay, Bryant Garth [sous la direction de], *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002).

(3) L'Ivy League regroupe les huit universités d'élite américaines. Lire Rick Farnstein, « Défilé d'initiés sur le marché universitaire américain », *Le Monde diplomatique*, novembre 2004.

(4) Pierre Bourdieu, « Conclusions du colloque sur les instances de formation des cadres dirigeants », Centre de sociologie européenne, Maison des sciences de l'Homme, Paris, 1993, p. 282.

* Respectivement directeur de recherche au CNRS et professeur de droit et ancien directeur de l'American Bar Foundation. Auteurs de *La Mondialisation des guerres de palais*, Seuil, Paris, 2002.

Stratégies du double jeu

LES CARACTÉRISTIQUES de la nouvelle génération des activistes de la mondialisation valent, a fortiori, pour leurs aînés. Laisance culturelle et linguistique, souvent cultivée depuis le plus jeune âge dans des établissements scolaires élitistes comme les écoles bilingues (particulièrement dans les pays en voie de développement), sert de passeport pour l'accès ultérieur à des formations universitaires étrangères, dont le coût, assumé en

grande partie par les familles, renforce l'effet de sélection sociale.

Cette formation à l'étranger des élites nationales des pays dépendants constitue un héritage du modèle colonial, réactualisé par le nouvel impérialisme. Les États-Unis ont imposé leur hégémonie par des investissements éducatifs qui ont remodelé les cursus universitaires des futurs responsables gouvernementaux

Le Monde Diplomatique
- juin 2005 -

rentes autant que complémentaires dans leurs effets hégémoniques.

Paradoxalement, les divisions au sein de l'empire font sa force. La ruse de la raison impériale (5), c'est qu'elle exporte aussi ses modes de pensée : même la contestation du modèle américain s'inspire des analyses (multiculturelisme, métissage) et des méthodes de lutte (invocation de la « société civile » et recours aux médias) courantes aux États-Unis. Pour riposter à ceux qui justifient leurs politiques conservatrices en s'appuyant sur les « internationales de l'établissement » (FMI, Banque mondiale, etc.), leurs adversaires puisent dans la panoplie des modèles alternatifs qui circulent à travers le réseau des ONG. Ainsi, au centre comme à la périphérie du nouvel ordre mondial, les luttes internes alimentent et se nourrissent de dynamiques d'importation culturelle. Concur-

les plus charismatiques), ils se heurtent à des pouvoirs qui, eux, ne reculent pas devant la violence. Ce qui correspond le mieux aux canons de la protestation occidentale, médiatisation comprise, n'est pas nécessairement ce qui impressionne le plus des régimes où la puissance des forces de répression et l'équilibre des pouvoirs sont à l'équivalent. Stockholm ni ceux de Washington (7).

Confrontés à une lutte aussi incertaine qu'inégale, certains de ces militants peuvent être tentés de fuir vers les grandes scènes de la mondialisation où, grâce aux ressources mises à leur disposition, ils peuvent avoir l'impression que leurs engagements sont non seulement moins périlleux, mais aussi plus efficaces.

Ainsi, parmi les militants chiliens qui avaient été les pionniers des droits de la personne sous la dictature de Pinochet, plusieurs, parmi les meilleurs, ont émigré pour se retrouver au premier rang de la scène internationale. Certains s'y sont réajustés parce qu'ils étaient pourchassés ou expulsés, comme le professeur de droit José Zalaquegui qui a rejoint Amnesty International en 1976, avant d'en assumer trois ans plus tard la présidence.

Mais, pour la plupart, leur départ coïncide avec le déclin des ONG chiliennes, après la victoire de la coalition démocratique. Soit parce que la nouvelle équipe gouvernementale a fait appel à eux pour bénéficier de leur légitimité : M. Roberto Carrleton, responsable du comité juridique de défense des victimes de la dictature créé au sein de l'Archevêché, est, par exemple, nommé ambassadeur des droits de l'homme, avant de poursuivre sa carrière à l'ONU comme rapporteur spécial des droits de l'homme, notamment au Zaïre. Plus généralement, quand le Chili cesse de faire la « une » des grands médias, les financements des ONG se tarissent, même si les couches les plus défavorisées de la population chilienne continuent d'être victimes de violences policières. Pour poursuivre leur engagement, certains militants choisissent alors d'émigrer, comme M. José Vivanco, qui rejoint Washington, où il devient l'un des principaux porte-parole d'America Watch.

Parfois, les gains obtenus par les militants sur la scène internationale ont été chèrement payés au plan local car, encouragés à utiliser les méthodes d'action prônées par les pays démocratiques et les ONG (rassemblements pacifiques, exposition des leaders du mouvement

L'internationalisation des luttes nationales à travers lesquelles se construit l'embryon d'une société civile mondiale contribue donc à imposer comme universelles des stratégies et un savoir-faire inspirés par la dynamique politique américaine. Déjà, la victoire de Ronald Reagan avait produit des effets paradoxaux, notamment en favorisant l'universalisation des « droits de l'homme (8) ». Pour constituer une sorte de contre-feu devant la mainmise de la

« Jugez les salauds »

LES FONDATIONS PHILANTHROPIQUES ont joué un rôle de modérateurs de la mobilisation civique. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, en faisant miroiter ses subventions et en mobilisant ses réseaux scientifiques, la Fondation Ford a accéléré la reconversion de mouvements contestataires autour de thématiques « raisonnables ». Elle a, par exemple, fait pression sur les responsables de l'« Environment Defense Fund (EDF) » pour qu'ils abandonnent une stratégie de confrontation qui s'appuyait sur la tribune judiciaire pour mobiliser l'opinion : « *See the bastards* » (Jugez les salauds), selon la formule favorite de l'inventeur de cette démarche.

Faisant valoir que leur responsabilité civile en tant que bailleurs de fonds était engagée, les financiers de la Fondation Ford ont imposé une présélection des dossiers par des grands notables du barreau. Simultanément, la Fondation a encouragé la négociation des écologistes avec les industriels. D'abord en finançant les travaux d'une équipe d'économistes d'Electricité de France qui ont démontré que la protection de l'environnement ne représentait pas seulement un coût, mais une source de profits potentiels pour les entreprises. Ensuite en faisant pression sur les multiples petits groupes d'activistes pour qu'ils se regroupent au sein de structures unifiées autour d'états-majors professionnels, capables de négocier sur la base d'une expertise scientifique reconnue (9). Les grandes ONG qui dominent désormais la scène internationale de la défense de l'envi-

droite sur les institutions d'État, la fraction réformiste, souvent démocrate, du Foreign Policy Establishment s'appuie sur les ressources d'institutions privées qu'elle avait fondées et dont elle conservait le contrôle. Soutenue et encouragée l'essor d'une « société civile » capable de jouer un rôle de contre-pouvoir, elle invoquait contre les faucons dont s'entourait Ronald Reagan une morale universelle des droits de la personne.

ronnement – modernisée sous l'appellation de « marché du développement durable » – sont l'instrument de cette contre-offensive insérée dans la grande tradition réformiste du capitalisme philanthropique américain, inventée par les « barons voleurs (10) ».

Pierre Bourdieu le rappelait : « La référence à l'universel est l'arme par excellence (11) ». L'impérialisme sait avancer sous l'étendard des droits de l'homme et de la (bonne) gouvernance. Jouant de leur partenariat avec les ONG, les multinationales n'ont plus ensuite qu'à se présenter comme les champions du « développement [d'un capitalisme] durable ».

YVES DEZALAY
ET BRIAN GARTH

(5) Cf. Pierre Bourdieu et Loïc Wacziarg, « Sur les règles de la raison impériale », *Actes de la Rencontre en sciences sociales*, mars 1998, et Le Monde diplomatique, mai 2000.

(6) Cf. Benjamin Buelck, « Le marché international de la solidarité : les organisations non gouvernementales en Amazonie brésilienne », thèse soutenue à l'HESS, Paris, juin 2004.

(7) Lire Norberto Rey, « Les péchés du tout-humain », *Le Monde diplomatique*, octobre 2004.

(8) Cf. « L'impérialisme de la vertu », *Le Monde diplomatique*, mai 2000.

(9) Cf. Robert Gompas, *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*, Island Press, Washington, 1993.

(10) Cf. Nicolas Guilhot, « Une vocation philanthropique », *Actes de la Rencontre en sciences sociales et de la philosophie du marché mondial*, Actes de la Rencontre en sciences sociales, mars 2004.

(11) Cf. Pierre Bourdieu, *Recherche pratiques*, Seuil, Paris, 1994, p. 242.

La mutation du monde

Par IGNACIO RAMONET

EN octobre 1917, dix jours suffirent à la révolution bolchevique pour « ébranler le monde ». Pour la première fois, le rouleau compresseur du capitalisme était durablement stoppé.

L'essor du capitalisme avait été stimulé par les travaux de grands théoriciens (Adam Smith, David Ricardo), par de décisives avancées technologiques (machine à vapeur, chemin de fer) et par des bouleversements géopolitiques (Empire britannique, renaissance de l'Allemagne, puissance des Etats-Unis). Tout cela conjugué avait produit la première révolution capitaliste ; laquelle favorisait une considérable expansion mais écrasait les hommes, comme en témoignèrent Charles Dickens, Emile Zola ou Jack London.

Comment tirer collectivement profit de la formidable richesse produite par l'industrialisation, tout en évitant que les citoyens ne soient broyés ? C'est à cette question que répondra Karl Marx, dans son œuvre majeure, *Le Capital* (1867). Il faudra attendre cinquante ans pour qu'un stratège de génie, Lénine, parvienne à conquérir le pouvoir en Russie dans l'espoir messianique de libérer les « prolétaires de tous les pays ».

Quatre-vingts ans après, l'Union soviétique a fait naufrage, et le monde connaît une nouvelle grande mutation, que nous pourrions appeler la seconde révolution capitaliste. Elle résulte, comme la première, de la convergence d'un faisceau de transformations survenues dans trois champs.

En premier lieu, dans le domaine technologique. L'informatisation de tous les secteurs d'activités ainsi que le passage au numérique (son, texte et images désormais transmis, à la vitesse de la lumière, au moyen d'un code unique) bouleversent le travail, l'éducation, les loisirs, etc.

En deuxième lieu, dans le domaine économique. Les nouvelles technologies favorisent l'expansion de la sphère financière. Elles stimulent les activités possédant quatre qualités : planétaire, permanente, immédiate et immatérielle. Le « big bang » des Bourses et la déréglementation, encouragées dans les années 80 par M^{me} Margaret Thatcher et M. Ronald Reagan, ont favorisé la mondialisation de l'économie, qui constitue la

dynamique principale de cette fin de siècle et à l'influence de laquelle nul pays n'échappe.

En troisième lieu, dans le domaine sociologique. Les deux bouleversements précédents mettent à mal les prérogatives traditionnelles de l'Etat-nation et ruinent une certaine conception de la représentation politique et du pouvoir. Celui-ci, naguère hiérarchique, vertical et autoritaire, apparaît de plus en plus structuré en réseaux, horizontal

et – grâce à la manipulation des esprits que permettent les grands médias de masse – consensuel.

Déboussolées, les sociétés sont désespérément en quête de sens et de modèles, car ces trois grands changements se produisent simultanément, ce qui accentue l'effet de choc.

En même temps, deux des piliers sur lesquels reposaient les démocraties modernes – le progrès et la cohésion sociale – sont remplacés par deux autres – la communication et le marché – qui en changent la nature.

LA communication, première superstition du temps présent, nous est proposée comme étant susceptible de tout régler, en particulier les conflits au sein de la famille, de l'école, de l'entreprise ou de l'Etat. Elle serait la grande pacificatrice. Pourtant, on commence à soupçonner que son abondance même cause une nouvelle forme d'aliénation et que, au lieu de libérer, ses excès incarcent l'esprit.

Le marché a désormais tendance à inonder toutes les activités humaines, à les réglementer. Naguère, certains domaines – culture, sport, religion – demeuraient hors de sa portée ; maintenant, ils sont absorbés par sa sphère. Les gouvernements s'en remettent de plus en plus à lui (abandon des secteurs d'Etat, privatisations). Or le marché est l'adversaire majeur de la cohésion sociale (et de la cohésion mondiale), car sa logique veut qu'une société se divise en deux groupes : les solvables et les non-solvables. Ces derniers ne l'inté-



BRAM VAN VELDE. – « Eclatement » (1978)

ressent guère : ils sont hors jeu. Le marché est, intrinsèquement, producteur d'inégalités.

Tous ces changements structurels et conceptuels, à l'œuvre depuis une dizaine d'années, ont produit un authentique éclatement du monde. Des concepts géopolitiques – comme Etat, pouvoir, démocratie, frontière – n'ont plus la même signification. Au point que, si l'on observe le fonctionnement réel de la vie internationale, on constate que ses acteurs ont changé.

A l'échelle de la planète, les trois principaux protagonistes (qui étaient, sous l'Ancien Régime, la noblesse, le clergé et le tiers-état) sont désormais : les associations d'Etats (Union européenne, Alean, Mercosur, Asean, etc.) ; les entreprises globales et les grands groupes médiatiques ou financiers ; et les organisations non gouvernementales (ONG) d'envergure mondiale (Greenpeace, Amnesty International, World Wild Life, etc.). Ces trois acteurs agissent dans un cadre planétaire moins fixé par l'Organisation des Nations unies que, signe des temps, par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), nouvel arbitre global.

Le vote démocratique n'a aucune influence sur le fonctionnement interne des trois nouveaux acteurs. Cette mutation du monde s'est mise en place sans qu'on y prenne garde et sans que les responsables politiques eux-mêmes en soient conscients. Les citoyens peuvent-ils rester sans réagir, alors que cela vide la démocratie de sens ?

Firmes géantes Etats nains

Par IGNACIO RAMONET

PAS une semaine ne se passe sans que les médias annoncent un nouveau mariage entre grandes entreprises, un rapprochement colossal, une mégafusion donnant naissance à une firme géante. Rappelons l'acquisition du constructeur automobile Chrysler par Daimler-Benz (pour un montant de 43 milliards de dollars) (1), de la banque Citicorp par Travelers (82,9 milliards), de la compagnie de téléphone Ameritech par SBC Communications (60 milliards), de la firme pharmaceutique Ciba par Sandoz (36,3 milliards) qui a donné naissance à Novartis, de l'opérateur MCI Communication par WorldCom (30 milliards), de la Bank of Tokyo par la Mitsubishi Bank (33,8 milliards), de la Société de banque suisse par l'Union des banques suisses (24,3 milliards), ainsi que la récente décision de fusionner les deux géants historiques de la sidérurgie allemande, Thyssen et Krupp, dont le chiffre d'affaires, selon ses dirigeants, s'élèvera à 63 milliards de dollars...

En 1997, les fusions-acquisitions dans le monde ont atteint 1 600 milliards de dollars ! Les secteurs les plus sensibles à cette course au gigantisme sont les banques, la pharmacie, les médias, les télécommunications, l'agroalimentaire et l'automobile.

Pourquoi une telle effervescence ? Dans le cadre de la mondialisation, les grands groupes de la Triade (Amérique du Nord-Union européenne-Japon), profitant de la déréglementation de l'économie, veulent avoir une présence planétaire. Ils cherchent à devenir des acteurs importants dans chaque grand pays et à y détenir des parts de marché significatives. Par ailleurs, la baisse des taux d'intérêt (qui provoque un transfert des obligations vers les actions), les masses de capitaux ayant fui les Bourses asiatiques, la colossale capacité financière des principaux fonds de pension et une meilleure rentabilité des entreprises (en Europe et aux Etats-Unis) dopent les Bourses occidentales et provoquent l'ivresse des fusions.

Celles-ci rencontrent de moins en moins de tabous. Par exemple, l'automobile, au même titre que la sidérurgie ou les télécommunications, était naguère considérée comme un secteur stratégique par la plupart des gouvernements. Ce n'est pas le cas, depuis une vingtaine d'années, au Royaume-Uni, et, depuis le rachat de l'américain Chrysler par l'allemand Daimler-Benz, cela ne l'est plus aux Etats-Unis.

« Désormais, les patrons sont totalement désinhibés, déclare un expert du

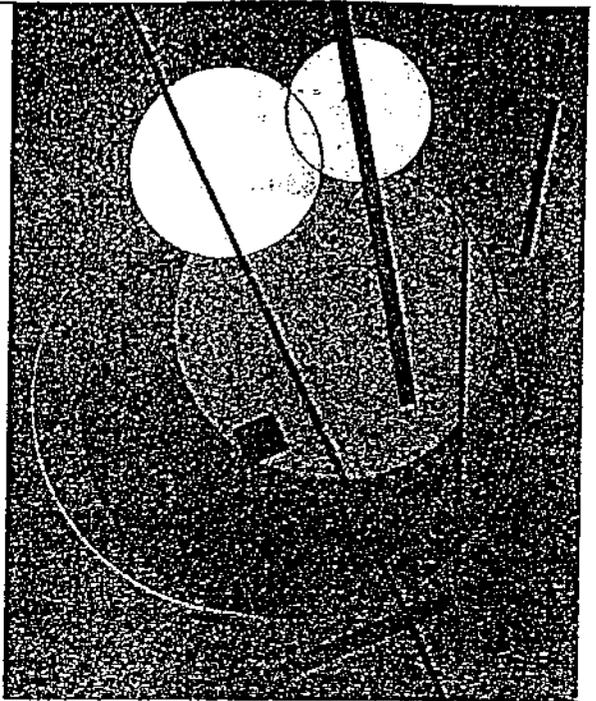
Boston Consulting Group. *Les verrous du capitalisme traditionnel sautent, les pactes mutuels de non-agression n'ont plus cours. Il n'est plus interdit de secouer violemment la porte d'un groupe, même quand le management refuse l'idée d'un rapprochement* (2). » On en a eu un exemple éloquent, en mars dernier en France, lors de la fusion-absorption d'Havas par la Compagnie générale des eaux, de M. Jean-Marie Messier, qui a donné naissance au groupe Vivendi.

C'est que les fusions présentent, aux yeux des prédateurs, de nombreux avantages. Elles permettent de réduire les effets de la concurrence en la rachetant car la plupart de ces ententes rapprochent des entreprises concurrentes désireuses de dominer de manière quasi monopolistique leur secteur (3) ; elles fournissent l'occasion de rattraper le retard en matière de recherche-développement en absorbant des entreprises possédant une réelle avance technologique ; elles permettent enfin de procéder à des licenciements massifs sous prétexte de réduire les coûts (la fusion des firmes pharmaceutiques britanniques Glaxo et Wellcome, par exemple, s'est traduite, dès la première année, par la suppression de 7 500 emplois, soit 10 % des effectifs).

CERTAINES firmes ont atteint des dimensions titanesques. Leur chiffre d'affaires est parfois supérieur au produit national brut (PNB) de nombreux pays développés : ainsi, celui de General Motors est plus important que le PNB du Danemark, celui d'Exxon supérieur au PNB de la Norvège, et celui de Toyota supérieur au PNB du Portugal (4). Le montant des ressources financières dont ces firmes disposent est souvent supérieur aux recettes budgétaires des Etats, y compris des plus développés. Supérieur, surtout, aux réserves de change détenues par les banques centrales de la plupart des grands Etats (5).

Comme dans des vases communicants, au fur et à mesure que, par le biais des fusions, des firmes deviennent géantes, par le truchement des privatisations, les Etats deviennent nains.

Depuis que, au début des années 80, M^{me} Margaret Thatcher lança les pro-



LUIGI VERONESI - « KF2 » (1991)

mières privatisations, tout (ou presque) est à vendre. La plupart des gouvernements, de droite comme de gauche, du Nord comme du Sud, taillent à la hache dans la masse de l'Etat.

Entre 1990 et 1997, à l'échelle mondiale, les Etats se sont débarrassés, au profit de firmes privées, d'une part de leur patrimoine estimée à 513 milliards de dollars (215 milliards pour la seule Union européenne) ! Les entreprises privatisées sont particulièrement prisées par les investisseurs car elles ont bénéficié d'une restructuration financée par l'Etat et, de surcroît, leurs dettes ont été épongées. Elles représentent des placements fort attractifs. En particulier celles des secteurs de première nécessité (électricité, gaz, eau, transports, télécommunications, santé), qui assurent un revenu régulier très rentable, dénué de risque, et où des investissements préalables pouvant durer des décennies ont été faits par l'Etat.

On assiste ainsi à ce spectacle insolite : la montée en puissance de firmes planétaires, face à laquelle les contre-pouvoirs traditionnels (Etats, partis, syndicats) semblent de plus en plus impuissants. Le phénomène principal de notre époque, la mondialisation, n'est point piloté par les Etats. Face aux firmes géantes, ceux-ci perdent de plus en plus leurs prérogatives. Les citoyens peuvent-ils tolérer ce coup d'Etat planétaire de nouveau type ?

(1) 1 dollar = environ 5,9 F.

(2) *Libération*, 15 octobre 1997.

(3) C'est pour ne pas être accusé de favoriser la reconstitution de « monopoles naturels » que le gouvernement des Etats-Unis a déposé plainte, le 18 mai dernier, contre la firme Microsoft, de M. Bill Gates pour violation de la législation antitrust.

(4) François Chesnais, *La Mondialisation du capital* Syros, Paris, 1997, p. 251.

(5) *Ibid.*, p. 253.

Multiforme et transnational, le mouvement altermondialiste renouvelle la critique sociale du capitalisme et dénonce sa perte de sens.

La contestation du capitalisme

Le développement des mouvements sociaux observé dans notre pays depuis maintenant une quinzaine d'années a remis à l'ordre du jour la question de la contestation sociale du capitalisme, éclipsée pendant une bonne décennie. Une situation qui n'est pas une exception française : l'émergence rapide et le succès du mouvement altermondialiste ont montré que des lignes de conflit identiques et de nouvelles entreprises de mobilisation se retrouvaient dans les démocraties occidentales, par-delà les différences de traditions et de cultures politiques.

Un mouvement multiforme

Le mouvement est partout multiforme : il associe des groupes, syndicaux ou associatifs, et les causes les plus variées. Les forces syndicales traditionnelles n'y sont ni pionnières ni majeures, les premiers rôles étant tenus par des mouvements sociaux de l'après-68, des organisations non gouvernementales (ONG) et, surtout, par de vrais nouveaux venus : des syndicats de création récente comme SUD ou la Confédération paysanne, des organisations de « sans » parfois hybrides, à mi-chemin du syndical et de l'associatif, comme AC ! ou *Jobs with Justice*, des *think tanks* ou clubs intellectuels (Fondation Copernic ou Espaces Marx pour la France, Public Citizen aux Etats-Unis...) et des associations *ad hoc*, spécialisées dans la dénonciation des effets de la mondialisation économique et financière, comme Attac ou la New Economics Foundation au Royaume-Uni. Les protestations altermondialistes sont ainsi rendues possibles par la coopération inédite de groupes qui étaient auparavant soit totalement étrangers les uns aux autres, soit en compétition. L'outil Internet a sans aucun doute été essentiel dans ce rapprochement et dans la diffusion des informations à très faibles coûts.

L'éclatement des revendications fait écho à cette variété organisationnelle : solidarité Nord-Sud, lutte contre les injustices sociales, les discriminations

et la pauvreté, respect des cultures et de la biodiversité, etc. La défense (et/ou l'élargissement) des droits et de la démocratie apparaît comme le substrat commun à l'ensemble des mobilisations actuelles, ce que les Nord-Américains désignent comme un « mouvement pour la justice globale ». Autre point commun : la gamme des moyens d'action, alternativement ou conjointement

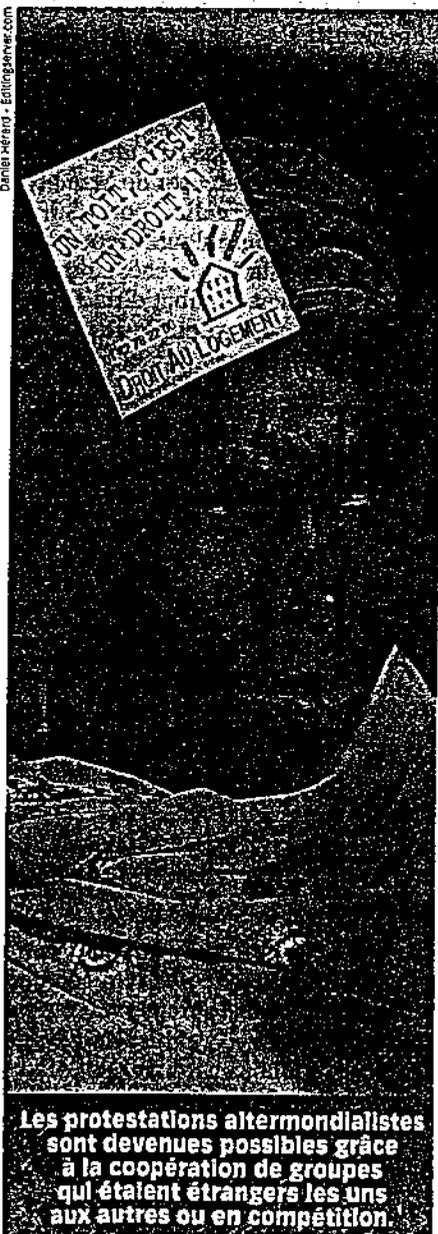
utilisés, est étendue, de la stratégie de lobbying jusqu'à la légitimation de la désobéissance civile. En d'autres termes, elle associe deux registres jusqu'alors antinomiques : d'un côté, le coup de force pour choquer ou interpeller l'opinion publique, de l'autre, la stratégie d'influence.

A l'appui de ces stratégies, les groupes associent une forte composante savante ou experte qui leur fait produire des contre-rapports, des contre-argumentaires et des dossiers techniques mobilisables, le cas échéant, pour engager un combat judiciaire. La forme contre-sommet ou forum social constitue une illustration exemplaire de ce « militantisme de dossier » (1), dans lequel l'engagement écologiste a été pionnier.

Ces mouvements témoignent, pour reprendre les termes de Luc Boltanski et Eve Chiapello (2), d'un renouveau de la critique sociale qui dénonce l'aggravation de la misère et de l'exploitation, mais aussi d'un renouveau, selon nous, de la « critique artiste » s'attachant à dénoncer la perte de sens (désenchantement, non-authenticité et oppression) induite par le capitalisme, comme on peut le repérer, par exemple, dans les thématiques sur la marchandisation du vivant ou le contrôle social croissant. Par cette jonction des critiques, inédites depuis 1968, ils pourraient constituer, aux yeux de certains militants d'extrême gauche en particulier, une relève au mouvement ouvrier traditionnel, en crise depuis une vingtaine d'années.

Une contestation transnationale

Comment un tel mouvement a-t-il pu voir le jour dans un contexte marqué par le reflux général des conflits sociaux, une uniformisation des choix de politique économique et l'absence d'idéologie de transformation sociale depuis, au moins, la fin du monde bipolaire ? Poser la question revient souvent à comparer, ou au moins à mettre en parallèle, le mouvement altermondialiste et le mouvement ouvrier naissant de la seconde moitié du XIX^e siècle.



Les protestations altermondialistes sont devenues possibles grâce à la coopération de groupes qui étaient étrangers les uns aux autres ou en compétition.

Le parallélisme se fonde sur deux éléments. D'une part, sur le caractère ou la prétention internationale des deux expériences. Dès son entrée sur la scène publique, à l'occasion de la tenue du « cycle du Millenium » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en 1999, le mouvement anti-globalisation a adopté une Déclaration des membres de la société civile internationale : par ce texte, environ 1 200 associations venues de 87 pays exigeaient un coup d'arrêt à la libéralisation du commerce et une réforme de l'institution. La conviction d'être des « mondialistes » est forte parmi les militants. C'est ce qui a en partie guidé l'objectif, réussi au cours de l'année 2002, de substituer à l'étiquette « antimondialisation » celle de « l'altermondialisation », pour expliquer qu'ils s'opposent aux formes empruntées par la globalisation économique et financière, non pas à la mondialisation en tant que telle. Mieux : ils estiment être les promoteurs et les moteurs d'une mondialisation des sociétés civiles, plus légitime, voire antérieure, à la mondialisation des flux marchands.

Le parallélisme avec le mouvement ouvrier s'opère, d'autre part, par le choix de l'adversaire désigné. Lorsque les altermondialistes fustigent la mondialisation néolibérale, coupable à leurs yeux de l'ensemble des maux dénoncés

– de l'accroissement des inégalités à la précarisation générale du salariat, en passant par les atteintes environnementales –, ils désignent sans aucun doute une nouvelle phase d'accumulation capitaliste organisée autour des marchés financiers. Leurs adversaires ne se privent d'ailleurs pas de présenter ce nouveau combat comme une forme dépoussiérée (et édulcorée par l'utilisation du terme libéralisme plutôt que de capitalisme) de la rhétorique marxiste.

L'émergence d'une contestation du capitalisme à l'échelle transnationale soulève deux interrogations. La première porte sur la dynamique du mouvement. A l'heure de la mondialisation, le déplacement de l'action collective vers l'international représente peut-être une césure historique identique à celle qui, entre 1848 et 1914, au moment où se construisaient les économies nationales, a vu s'affirmer un répertoire d'actions collectives modernes dans ses formes (manifestations, grèves, pétitions, etc.) et se déplaçant de l'espace local à l'espace national par le défi direct lancé par des associations nationales aux autorités centrales. La dimension désormais transnationale des protestations est-elle une simple affaire d'opportunité politique (saisir l'occasion de la tenue des réunions internationales) ou une adaptation des organisations du mouvement

social au glissement décisionnel opéré par la logique néolibérale mondialisée de fragilisation de l'État ?

Enfin, le développement et la diffusion des conflits, l'émergence de nouveaux groupes contestataires, la construction de références communes et le renouvellement des modes d'action marquent le signe de l'ouverture éventuelle d'un nouveau cycle de protestations collectives similaire à celui qui s'est développé au cours des années 60. Et nous interrogeons sur la durée de cette nouvelle phase de contestation du capitalisme. ▲

ISABELLE SOMMIER*

* Directrice du Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS).

(1) Voir « Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française », par Sylvie Ollitrault, *Politix* n° 36, 1996, pp 141-162.

(2) Voir *Le nouvel esprit du capitalisme*, par Luc Boltanski et Eve Chiappello, éd. Gallimard, 1999, p. 424

Alternatives Economiques
n° 65 - 3^e trim. 2005.

Le Monde, 10/10/2000

Pour une mondialisation économique et sociale équilibrée

Au retour des vacances, au moment où le mouvement contre la mondialisation semblait s'essouffler, des milliers d'étudiants engagés, de paysans radicaux et de déçus de la politique avaient surgi début septembre à Millau pour faire un pied de nez aux hamburgers et au capitalisme mondial dont ils sont le symbole. En tant que critiques gastronomiques, peut-être ont-ils raison... Mais leur mépris envers la mondialisation les entraîne dangereusement – comme les protestataires de Seattle, de Davos, de Washington et de Prague plus récemment – du mauvais côté du débat.

Sans aucun doute, les contestataires qui se rangent derrière José Bové sont persuadés que l'intégration économique mondiale a été une manne pour les grandes compagnies, ne laissant aux autres que peu à partager. Ils sont aussi persuadés que la mondialisation ne favorise que l'élite économique et pénalise le reste de la société. D'ailleurs, n'est-ce pas ce que prêche la mondialisation selon la logique darwinienne ? Tout compte fait, pas exactement.

Une étude récente menée par A.T. Kearney suggère que le renforcement de l'intégration économique a été simultanément un moteur pour l'économie et pour le développement social à une échelle mondiale. De ce fait, les bienfaits de la mondialisation sont bien plus étendus – et les coûts moins lourds – que ce que laissent entendre les critiques. Afin de mesurer l'impact de la mondialisation, cette étude, « Globalization Ledger » (« Bilan de la mondialisation »), a recueilli et classé des données provenant de pays développés et en voie de développement qui représentent plus de 75 % du PIB mondial. En utilisant des critères tels que les taux de commerce extérieur, les types d'investissements internationaux et les flux de capitaux, l'étude a classé les pays par degrés de mondialisa-

tion et regardé comment ils se situaient par rapport à des indicateurs sociaux, politiques et autres.

Ce classement montre que, à la suite d'une politique de coopération dynamique avec les marchés mondiaux, les pays tirent de la mondialisation des bénéfices importants. Les économies qui se sont mondialisées d'une manière agressive au cours des vingt dernières années – un groupe hétéroclite qui compte des pays tels que le Chili, la Chine et les Philippines – ont eu un développement qui dépasse en moyenne de 30 % à 50 % celui de leurs voisins moins enclins à la mondialisation. Pour être honnête, les bienfaits de cette expansion économique n'ont pas été distribués équitablement au niveau socio-économique. Dans sa majorité, la classe dominante a vu ses revenus bondir de deux à vingt fois plus vite que les autres groupes ! Ce problème est encore plus prononcé dans des pays fortement mondialisés car l'inégalité des revenus a considérablement augmenté à mesure que les barrières au commerce international et à l'investissement sont tombées. Cela dit, il est évident que d'autres classes sociales ont bénéficié de la mondialisation.

Dans le monde, les revenus parmi la classe moyenne ont augmenté de presque 15 % en termes de pouvoir d'achat (à inflation comparable) entre 1980 et 1990, dernière année pour laquelle les données complètes sont encore disponibles. Et, en Europe, les revenus de la classe moyenne ont crû de manière encore plus sensible.

La croissance économique a eu un énorme impact sur la qualité de vie des couches sociales les plus défavorisées, qui sont souvent au cœur des débats sur la mondialisation. Les revenus des pauvres n'ont pas augmenté dans les mêmes proportions que ceux des plus fortunés ; néanmoins, les revenus des 10 % de la population européenne parmi les plus pauvres ont augmenté de plus de 40 %.

Dans le monde, le nombre de personnes au-dessous du seuil de pauvreté – ceux qui d'après la Banque mondiale ont moins de 2 dollars par jour en pouvoir d'achat – a baissé de 1,3 milliard à 727 millions entre 1980 et 1990, bien que la population ait continué d'augmenter. Cela représente une baisse considérable du taux d'extrême pauvreté parmi la population mondiale, de 34 % en 1980 à 17 % dix ans plus tard.

Étant donnée la dégradation du mode de distribution des revenus, de tels résultats n'auraient pas pu être atteints sans la croissance forte liée à la mondialisation. Ainsi, la mondialisation peut signifier que les riches se partagent la plus grosse part du gâteau économique, mais le gâteau est devenu tellement grand que les pauvres ont également une part plus grande. Bien sûr, les considérations économiques ne sont pas les seules qui alimentent l'opposition à la mondialisation. Mais, là encore, il y a des signes encourageants, car des échanges croissants avec l'économie mondiale ont provoqué des changements sociaux et politiques nombreux et surprenants.

Par exemple, les pays pratiquant une mondialisation offensive ont dépensé plus dans l'éducation secondaire et universitaire : le taux de fréquentation scolaire a augmenté par rapport à leurs voisins moins actifs. Les dépenses ont également aug-

menté dans la santé, l'accès au logement social et autres programmes sociaux, qui contribuent à une réduction du taux de mortalité infantile, à l'allongement de la durée de vie, et à de meilleurs résultats de l'indice du développement social. Ce sont les pays où, curieusement, les libertés politiques et les droits de l'individu sont de plus en plus respectés. Autant de facteurs qui ont aidé ces pays à se doter d'économies plus compétitives tout en atténuant les effets négatifs d'une transition souvent difficile à réaliser.

Le but n'est pas de laisser entendre que la mondialisation n'est que bénéfique pour la société. L'étude prouve que les pays se mondialisant le plus ont également pâti de taux de change surévalués, d'une corruption plus généralisée, et d'une moins bonne qualité de l'air et de l'eau que celle de leurs voisins plus passifs. À mesure que le débat sur la mondialisation s'étend, les deux parties doivent être prêtes à séparer la fiction de la réalité. Cela implique d'accepter que l'intégration économique mondiale a un coût. Mais une discussion honnête nous force aussi à reconnaître que la mondialisation apporte de nombreux bienfaits économiques et sociaux à tous les pays qui désirent s'engager dans cette voie.

Paul A. Laudicina est directeur général du Global Business Policy Council-A.T. Kearney

DOCUMENT 14

Courrier international, 29/05/2002

Les vrais démocrates n'ont pas peur de l'OMC

Qui a peur de l'Organisation mondiale du commerce ? Beaucoup de braves gens que la mondialisation relativement rapide de ces dix dernières années a bouleversés dans leur vie quotidienne et leur sentiment de sécurité, mais aussi quelques noyaux endurcis de conservatisme altier, d'autoritarisme sans mélange et de comportements économiques défaillants.

En Chine, par exemple, il n'y a pas le moindre doute : l'enjeu de l'OMC était et demeure coextensif à celui de la démocratisation du régime. Avec l'introduction des nouvelles règles de l'organisation, le démantèlement du secteur d'État a commencé pour de bon, et avec lui celui de l'organisation du Parti communiste chinois au cœur des entreprises ; le prix des céréales va bais-

ser très considérablement, cette baisse ouvrant la voie à une utilisation de la terre disponible pour les légumes, l'élevage et les autres produits à haute valeur ajoutée ; enfin, les banques étrangères pourront s'implanter et contraindre leurs concurrentes chinoises à nettoyer leurs bilans et à cesser de faire éponger par leurs déposants – comme le faisaient avant elles les banques japonaises et sud-coréennes – leurs prêts inconsidérés à l'industrie. L'entrée de la Chine dans l'OMC est LA défaite stratégique des bureaucrates violents et xénophobes qui enragent encore de n'avoir pu rapatrier la croissance sur un marché intérieur chinois obsédé par leurs pratiques économiques débilés ou semi-délinquantes. Pour l'instant, la Chine se sauve encore par Hong Kong, par Shanghai et par des petites entreprises exportatrices.

Adieu donc, Li Peng et sa clique sordide ! Bienvenue à la Chine. À Pékin, l'entrée dans l'OMC prend figure de victoire stratégique d'une conception du monde fondée sur la liberté. Accessoirement, adieu Lee Teng-hui, le sinistre agitateur indépendantiste projaponais qui fait encore figure de président à Taïwan. L'entrée de l'île dans l'OMC, qui suivra de près celle de Pékin, suppose en effet le démantèlement des obstacles au commerce avec le continent. La voie de la réunification se fait plus concrète. Elle a moins de raisons de devenir violente. Peut-on étendre cette analyse chinoise au reste du monde ? Les ennemis de l'OMC sont-ils partout et toujours aussi nuisibles qu'ils le sont à Pékin ?

Aux États-Unis, en tout cas, nous connaissons les chefs du bloc protectionniste. Ce sont les racistes antihispaniques comme le fondateur du Reform Party, Ross Perot, qui ne voulait rien entendre des avantages d'un marché commun avec le Mexique ; ce sont les syndicalistes traditionnels du Parti démocrate, qui veulent maintenir autant de monopoles possible sans jamais reconnaître que le libre-échange de ces sept dernières années a créé des millions d'emplois, qu'ils ne cherchent même pas à organiser ; c'est, enfin, cette majorité isolationniste, solipsiste du Parti républicain, qui répugne à toute organisation collective du commerce mondial et préférerait, en ce domaine comme en bien

d'autres, faire jouer des rapports de forces pour l'instant encore assez favorables aux États-Unis. Rien là qui inspire beaucoup de sympathie politique. Si l'Amérique a pu jouer un rôle positif au cours de ces dix dernières années, c'est avant tout parce qu'elle a courageusement commencé à ouvrir ses frontières économiques, avant tout au Canada et au Mexique, ce qui était plein de bon sens. Le bloc libéral démocrate, qu'incarne aujourd'hui Albert Gore, est évidemment l'élément le plus avancé de la politique américaine.

En Europe, en Afrique du Sud, en Inde, les ennemis de l'OMC ne sont pas les moteurs du changement démocratique, les agents de la tolérance ou de la cohésion sociale, mais, sous diverses formes, les corporations qui rappellent le passé, tout le passé et particulièrement son caractère hiérarchique, éthnocentré et militaire, hérité du XX^e siècle nationaliste, étatiste et violent.

Reste alors le paradoxe bien balisé par Keynes dès les années 30 : à moyen terme, l'ouverture des marchés est indispensable à l'utilisation optimale des facteurs de production. (Dès à présent, c'est cette ouverture qui a arrêté Japon et Chine au bord du précipice de la déflation et de la destruction massive des richesses.) Mais, à court terme, certaines barrières protectionnistes conduisent, à l'instant T, à cet usage optimal, et permettent d'obtenir une croissance plus forte, même si elle demeure qualitativement inférieure. Passer de l'équilibre à court terme à l'équilibre à moyen terme, en démantelant les États protectionnistes sans casser la société : tel est sans doute le summum de l'art politique, qui aurait besoin d'un nouveau Machiavel capable de décrire certaines approches particulièrement habiles de ce difficile problème. Car, au XXI^e siècle, la politique sera plus que jamais – selon le mot de Marx – un concentré de l'économie. Alors, souhaitons bonne chance aux Zhu Rongji, Albert Gore, Vladimir Poutine en Russie (mais oui) et Romano Prodi à Bruxelles, qui incarnent ce programme pour demain, le seul par lequel la démocratie peut se renforcer.

Alexandre Adler, « Bloc-notes »

Gouvernance mondiale Une étude récente conclut que l'Organisation mondiale du commerce n'a aucune influence sur le commerce international.

Mais que fait donc l'OMC ?

L'économiste américain Andrew K. Rose, de l'université de Berkeley, vient de publier un article qui provoque beaucoup de remous : il y montre que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a absolument aucune influence sur le commerce international. Pas plus que n'en avait son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt). Le résultat est d'autant plus provoquant que la libéralisation du commerce international (baisse des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires) est présentée par presque tous les économistes comme l'une des raisons essentielles de sa formidable progression au cours des cinquante dernières années (+ 6 % par an en moyenne), les exportations mondiales étant vingt-deux fois plus élevées en 2000 qu'en 1950.

Pour en arriver à cette conclusion, Andrew Rose cherche à expliquer les déterminants du commerce entre les pays (1). Il part d'une approche – celle des « modèles gravitaires », tra-

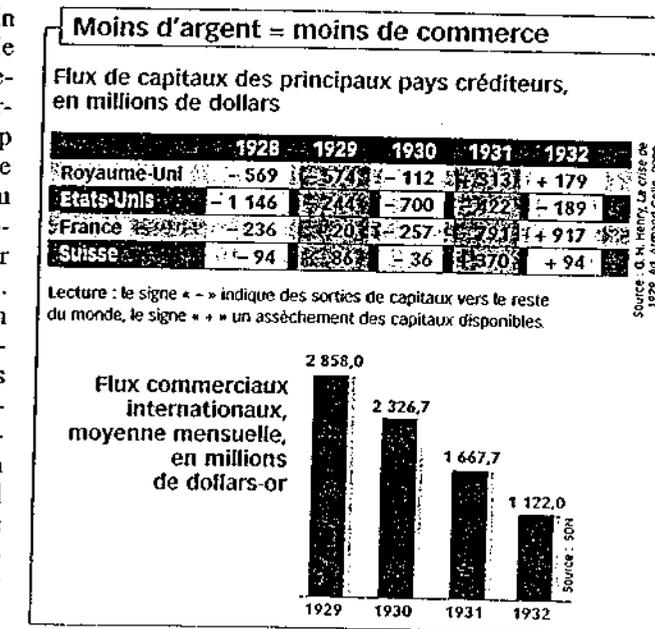
Il n'y a aucune corrélation entre l'existence de normes et la croissance du commerce

ditionnelle maintenant chez les économistes – qui tient compte de la distance entre les pays et de la taille de leur économie. Il y ajoute d'autres variables explicatives, de type culturel (langue commune ou pas), géographique (pays enclavés ou pas) et historique (un pays a colonisé l'autre ou pas). Ce

genre d'analyse permet d'expliquer pratiquement 70 % du commerce bilatéral entre les pays. Le problème est d'arriver à comprendre les 30 % restants.

Tests négatifs

D'où l'idée de tester l'appartenance au Gatt, puis à l'OMC, comme l'un des facteurs explicatifs résiduels possibles. Il serait quand même étonnant que le fait



on ne trouve pas d'impact sur le niveau de leur commerce extérieur. Afin de convaincre que sa conclusion ne dépend pas de la façon dont il traite ses données, Andrew Rose se livre à différents tests de sensibilité de ses résultats... et ne trouve toujours aucune influence. Comment expliquer ce résultat sidérant ? Là, notre économiste est perdu : « Personnellement, je ne sais pas », affirme-t-il.

Il n'est pourtant pas le premier à être arrivé à cette conclusion. Il y a d'abord eu les travaux d'Arthur Lewis et de Charles Kindleberger : ils montraient que les politiques protectionnistes expliquaient peu le ralentissement des échanges dans les années 30 (une analyse que partageait même l'économiste néoclassique américain et partisan du libre-échange Frank Taussig). De même, la spécialiste d'économie politique internationale Susan Strange montrait,

il y a plus de quinze ans, la difficulté de passer de la corrélation à la causalité dans la concomitance entre la progression du commerce mondial et les politiques de libéralisation postérieures à la Seconde Guerre mondiale.

Pour elle, le facteur explicatif principal est financier (2). Dans les années 30, la chute du commerce international s'explique surtout à ses yeux par le fait que les banques de Londres et de New York ont considérablement freiné la distribution de crédits, en particulier aux non-résidents. De même, l'explosion des échanges d'après-guerre s'explique surtout par le fait que les Etats-Unis ont injecté de larges doses de pouvoir d'achat dans l'économie mondiale.

Les normes commerciales les plus favorables n'ont d'impact sur le commerce que dans la mesure où le système financier les soutient. Et il n'y a aucune corrélation entre l'existence de normes et la croissance du commerce. Les échanges agricoles mondiaux ont progressé dans le cadre de politiques agricoles protectionnistes et les échanges internationaux de services financiers se sont accrus bien avant leur libéralisation récente. Les travaux d'Andrew Rose n'en sont qu'une confirmation supplémentaire. ■

Christian Chavagneux

(1) « Do we Really Know that the WTO Increases Trade ? », CEPR discussion paper n° 3538, 2002.

(2) « Protectionism and World Politics », *International Organization*, vol 39, n° 2, 1985. Repris dans *Authority and Markets*, Roger Tooze et Christopher May (dir.), éd. Palgrave, 2002. Voir aussi page 84 de ce numéro.

OMC : Pascal Lamy a cent jours pour sauver les négociations lancées à Doha

Le nouveau directeur général de l'Organisation mondiale du commerce prend ses fonctions jeudi 1^{er} septembre alors que les discussions sont dans l'impasse sur quatre dossiers, dont l'agriculture et les services. Une réunion ministérielle décisive aura lieu du 13 au 18 décembre à Hongkong

PASCAL LAMY pourra-t-il sauver l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'une nouvelle débâcle ? Alors qu'il prend ses fonctions jeudi 1^{er} septembre à Genève, l'ancien commissaire européen au commerce ne dispose que d'une centaine de jours d'ici à la conférence ministérielle de Hongkong, prévue du 13 au 18 décembre, pour débloquer des négociations lancées à Doha en 2001 et qui sont au point mort sur à peu près tous les dossiers. Une situation que le directeur général (DG) sortant, Supachai Panitchpakdi, qualifie, fin juillet, de « décevante mais pas catastrophique » en tirant les leçons de ses trois années à la tête de l'organisation : « Il faut changer les règles du jeu. Les négociations sont devenues trop lourdes et trop complexes pour qu'elles puissent aboutir dans un marchandage de dernière minute ».

LA RÉFORME, APRÈS

Le Français Pascal Lamy ne le démentira pas. Au lendemain du premier grand échec du cycle de Doha, en 2003 à Cancun, le négociateur européen avait qualifié l'OMC de « féodalité ». Mais dans son nouveau costume de DG, il a déjà avoué qu'il ne s'attaquerait à la réforme de l'institution qu'après Hongkong. D'ici là, entouré d'une équipe composée en partie de ses anciens collaborateurs bruxellois, il tentera de forger un compromis acceptable par les 148 pays membres sur les quatre grands sujets restant sur la table depuis Doha : l'agriculture, sans laquelle aucun accord n'est envisageable, les tarifs douaniers sur les produits industriels, la libéralisation des services et, enfin, le traitement « spécial et différencié » que réclament les

pays en développement pour se ménager une adaptation progressive à la concurrence internationale et les aider à rattraper leur retard. Les échanges de produits agricoles n'ont beau représenter que moins de 10 % du commerce international, ils cristallisent les affrontements entre, d'un côté, les États-Unis et l'Union européenne, qui continuent de subventionner à tour de bras leurs agriculteurs pour protéger leur marché domestique et écoulent leurs excédents sur les marchés extérieurs et, de l'autre côté, les pays en développement qui pâtissent de cette concurrence déloyale, auxquels s'unissent les traditionnels partisans d'un libre-échange agricole réunis au sein du groupe de Cairns, dont font partie l'Australie et la Nouvelle Zélande.

Lors de la conférence de Cancun en 2003, les pays émergents - comme le Brésil, l'Inde, la Chine - avaient formé un front commun en créant le G20. Celui-ci reste un interlocuteur incontournable qui entend bien, cette fois-ci, obtenir satisfaction sur les trois volets de la négociation agricole : la question de l'accès aux marchés à travers la réduction des droits de douanes, la réduction des soutiens internes que pratiquent Européens et Américains en accordant des aides plus ou moins déguisées à leurs agriculteurs et la disparition des subventions aux exportations, dont le principe est admis mais pour laquelle il reste à fixer une date.

Américains et Européens, qui estiment avoir fait leur part du che-

min avec la réforme de la politique agricole commune, se rejettent aujourd'hui mutuellement la responsabilité dans le blocage des négociations. Pour les pays africains les plus pauvres, il ne faudrait pas non plus sous-estimer l'importance du dossier coton. Symbole de l'iniquité du système commercial international, il s'est, lui aussi, enlisé depuis Cancun.

LA « SURPRISE D'OCTOBRE »

Les pays en développement ont dans les mains les clés des deux autres gros dossiers : tarifs industriels et services, ceux sur lesquels les pays riches ont le plus à gagner. Sur le premier, les discussions acheminent depuis des mois sur l'élaboration d'une formule qui permettrait d'ouvrir les marchés

du Sud tout en ménageant, aux pays en phase d'industrialisation la possibilité de protéger certains pans de leur économie en maintenant des droits de douane plus élevés. Ce dont ne veulent officiellement pas entendre les pays riches. Sur le second, les pays en développement jouent tout simplement le jeu de la chaise vide. Moins d'une centaine de pays ont déposé des offres de libéralisation et ces derniers sont faibles selon les États-Unis et l'Europe. Les pays les plus pauvres, qui n'ont rien à échanger, estiment qu'ils sont déjà noyés par la mise en œuvre des accords commerciaux existants. Les autres - Inde, Pakistan, Bangladesh - n'ont qu'un objectif en tête : obtenir des pays riches un accord sur les migrations temporaires de main-d'œuvre

Pour le Français, le protectionnisme est « le risque majeur à court terme »

PASCAL LAMY, qui ne devrait pas s'exprimer lors de sa prise de fonctions, a livré son analyse de la situation dans laquelle se trouve le commerce international lors d'une intervention prononcée devant le Cercle des économistes, vendredi 8 juillet à Aix-en-Provence.

Selon lui, les échanges commerciaux sont menacés par trois types de risques. Les premiers sont « classiques » et ne sont pas très différents des contentieux apparus dès le XIX^e siècle. Rentrent dans cette catégorie les conflits entre l'Union européenne et les États-Unis sur l'acier, la banane, la construction aéronautique et l'audiovisuel. Dans ce dernier secteur, « la différence de taille des marchés fait qu'on ne peut pas faire confiance à la concurrence pour respecter la diversité culturelle ».

« Selon lui, « le risque majeur à court terme, car la mondialisation va plus vite que les opinions publiques ».

« Selon lui, « la mondialisation fait pas mal de gagnants, qui ne le savent pas et pas mal de perdants qui le savent et le font savoir ».

« M. Lamy, « ces risques prennent de plus en plus d'importance, car les biens échangés sont de plus en plus complexes et parce que le pourcentage de services dans les échanges augmente. Or les règles multinationales sont plus floues sur ces sujets, car il faut mettre d'accord l'Europe, les États-Unis mais aussi le Canada ou le Bangladesh ».

Mais ce que craint surtout M. Lamy, c'est le troisième risque que constitue désormais la montée du protectionnisme. « C'est le

risque majeur à court terme, car la mondialisation va plus vite que les opinions publiques ».

« Selon lui, « la mondialisation fait pas mal de gagnants, qui ne le savent pas et pas mal de perdants qui le savent et le font savoir ».

« M. Lamy, « ces risques prennent de plus en plus d'importance, car les biens échangés sont de plus en plus complexes et parce que le pourcentage de services dans les échanges augmente. Or les règles multinationales sont plus floues sur ces sujets, car il faut mettre d'accord l'Europe, les États-Unis mais aussi le Canada ou le Bangladesh ».

Mais ce que craint surtout M. Lamy, c'est le troisième risque que constitue désormais la montée du protectionnisme. « C'est le

« vite - baptisé mode 4 dans le jargon des négociations. Pascal Lamy est au fait des intérêts des uns et des autres et aura à en user pour construire un accord et diviser les alliances qui pourraient y faire obstacle. Avant même sa prise de fonction, circulait à Genève l'idée qu'il aurait, dans sa manche un scénario, qui permettrait de débloquer les négociations à la mi-octobre, lors du dernier conseil général de l'OMC avant Hongkong. Lors de cette « surprise d'octobre », les Européens annonceraient une date pour la suppression des subventions agricoles à l'exportation, en échange les Américains promettaient la réforme de leur aide alimentaire. De part et d'autre, des concessions seraient accordées sur les migrations temporaires. De quoi satisfaire en partie les pays émergents.

« La lassitude des négociateurs, quatre ans après le lancement des négociations à Doha, joue aussi en faveur d'un accord, même a minima. Reste à donner aux pays les plus pauvres, à qui il a été promis un cycle du développement, des raisons de signer.

Pascal Lamy - artisan lorsqu'il était commissaire européen de l'accord « Tout sauf les armes » qui permet aux 49 pays les moins avancés de vendre la plupart de leurs produits en Europe sans quotas ni droits de douane - a beaucoup promis lors de sa campagne. Trop vite ? Le directeur général de l'OMC ne peut qu'user de son influence en respectant son devoir de neutralité envers tous les membres. Mais M. Lamy, qui avait vécu l'échec de Cancun comme une humiliation personnelle, mettra toute son énergie dans la bataille.

Frédéric Lemaître

Laurence Caravel



**MINISTERE
DU TRAVAIL, DU DIALOGUE SOCIAL,
DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA COMMUNICATION ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

SERVICE DU PERSONNEL
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

**CONCOURS EXTERNE
D'ATTACHES D'ADMINISTRATION DE CATEGORIE A**

EPREUVE N°3

**La rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats
à l'analyse d'un dossier portant sur l'**

ECONOMIE

**Mardi 21 décembre 2004
De 7h00 à 12h00
(5 heures – Coefficient 5)**

**Hausse des salaires ou baisse des prix ?
Rassembler les éléments critiques de la revalorisation du pouvoir
d'achat sur la croissance économique.**

Dossier comprenant 5 pages celle-ci incluse

Croissance

Des voitures toujours plus nombreuses, des autoroutes... des produits massifs et bouleversent les habitudes. Des villes champignons surgissent et gonflent en mégapoles, des gracieux s'élevaient... La croissance économique modifie espaces, habitudes, façons de vivre et de produire.

La croissance des organismes humains se mesure sous la toise, mais biologiquement la taille ou le poids peuvent être ceux de la maturité pour un individu et ceux de l'adolescence pour un autre. La croissance biologique est un processus complexe de multiplication cellulaire, d'apprentissage permanent...

Qu'est-ce que la croissance économique ?

La croissance économique se manifeste par un faisceau de possibilités, et si l'équivalent de la taille pour l'être humain semble généralement être le PNB, la Comptabilité Nationale étant la base, cet indicateur ne suffit pas à définir la croissance.

Un exemple

Une remarquable récolte de café en Colombie, augmentant brusquement la valeur du PNB, n'est pas croissance véritable de cette économie. Une augmentation sensible du PNB ne sera un témoignage de croissance que si elle résulte d'un changement des conditions de production. On ne peut parler de croissance si le climat favorable fait une année monter le PNB ou si un hasard climatique effacera le lendemain. Par contre, il y aura croissance économique si ce doublement est le fruit de nouvelles techniques, de progrès dans l'efficacité du travail.

Pour qu'il y ait croissance, il faut non seulement la production augmentée, mais aussi que le mouvement ascendant soit durable et non aléatoire.

La croissance au sens strict (F. Perroux)

Pour F. Perroux, « c'est l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues (chacune de ces périodes comprenant plusieurs cycles quasi-décennaux) d'un indicateur de dimension ; pour une nation, le produit global net en termes réels. Ce n'est pas - il est nécessaire d'y insister au retour d'une attitude qui se répand - l'augmentation du produit réel par habitant ».

Cette approche distingue donc nettement croissance et développement ; sur le plan de l'analyse cela se comprend aisément ; pourtant, sur le plan concret la croissance modifie les structures, les attitudes, inclut le progrès technique... Aussi, F. Perroux insiste sur cette dynamique globale de la croissance : « Sans épuidité, la croissance est définie par l'accroissement durable d'une unité économique simple ou complexe, réalisé dans les changements de structure et éventuellement des systèmes, et accompagné de progrès économiques variables ».

La croissance au sens large

Au sens large, la croissance inclut les changements de structure, englobe les mutations sectorielles et les changements qui rendent celle-ci auto-entretenu.

La distinction classique de F. Perroux entre croissance et développement est, selon Celso Furtado, inobservable dans la réalité : « L'hypothèse d'une croissance sans développement appliquée à un ensemble économique qui enfante sa propre demande est un exercice de manuel d'économie qui n'a pas de correspondance dans la réalité. » (*Théorie du développement économique*, PUF). F. Perroux le reconnaît lui-même dans ses observations concrètes : « Aucune croissance n'est homodéterminée ; la croissance s'opère dans et par les changements de structure. (...) Le développement englobe et soutient la croissance ».

La croissance est :

Croissance exponentielle

La croissance exponentielle ignore la croissance à taux constant ; l'indicateur choisi (PNB...) augmente de façon multiplicative.

Par exemple la croissance des néphrithes doublant toutes les 24 h dans une mare est un exemple de croissance exponentielle. Le pouvoir multiplicateur de ce type de fonction à croissance ultra rapide se comprend aisément par l'exemple des néphrithes. S'il a fallu 1 milliard d'années pour couvrir la moitié de la mare, il ne faut plus qu'un jour pour que les néphrithes hâtissent de l'obscurcir.

La mesure de la croissance

Taux de croissance

Si l'on ne produisait qu'un seul bien aux caractéristiques stables, le type de voiture, le calcul du taux de croissance serait simple : Soit 1 000 000 de voitures produites en 1970, et 1 200 000 voitures produites en 1971, le taux de croissance en % est alors de

$$\frac{1\ 200\ 000 - 1\ 000\ 000}{1\ 000\ 000} \times 100 \text{ soit } 20\%$$

Si la variable passe de la valeur a l'année 1 à la valeur b l'année 2, le taux de croissance est de

$$\frac{b - a}{a} \times 100$$

de la variable la 2^e année — de la variable la 1^{re} année
Valeur
Valeur de la variable la 1^{re} année

Mais pour mesurer le taux de croissance de la production d'une économie, il faut non seulement additionner des biens divers (des tonnes de fraises, des caennons-benne, des concerts pop...), mais aussi comparer deux périodes où apparaissent des biens nouveaux (magnétoscope, ordinateur familial...) et disparaissent certains modèles (la Dauphine n'est plus produite par Renault)... Comme nous le voyons pour l'analyse du PNB (cf. Comptabilité Nationale), les statistiques rendent homogènes les données en supposant que les prix reflètent exactement la valeur de la production.

Mais un problème supplémentaire apparaît : les prix se modifient. Les caractéristiques des produits changent (par exemple, d'une année à l'autre, un modèle de balais d'essuie-glace à 1 vitesse sera remplacé par un modèle à deux vitesses...), on consommera moins de produits alimentaires et plus de services.

La production en « francs constants »

Si l'utilisation des prix d'une année de base permet de neutraliser d'une certaine façon l'effet des mouvements de langage, l'expression de « production en volume » est un abus de langage, l'expression « en francs constants » étant plus juste, puisque l'on utilise en effet les prix d'une année donnée pour les deux périodes.

Pour calculer l'indice en francs constants, on divise l'indice en valeur nominale par l'indice des prix :

$$\text{Indice en francs constants} = \frac{\text{Indice en francs courants}}{\text{Indice des prix}} \times 100$$

Notons qu'une approximation courante du taux de croissance réel consiste à soustraire le taux d'inflation du taux de croissance nominal (en valeur à prix courants). Ainsi un taux de croissance nominal de 10% avec hausse des prix de 5% correspondrait à un taux de croissance en francs constants de 10% - 5% = 5%, on obtient alors un ordre de grandeur. En effet, le calcul exact est :

Indice en francs constants = $(110/105) 100 = 104,76\%$... Autrement dit, on commet une petite erreur en chiffrant à 5% le taux de croissance réel alors qu'il est en fait de 4,76%.

PNB par habitant

Pour éliminer les distorsions apportées par les variations de la population, on utilise souvent comme indicateur le PNB ou le PIB par habitant. Il permet de comparer des croissances de pays très dissimilaires par la dimension tels la Chine, les Etats-Unis, la Grande Bretagne et la Suisse. Ainsi, en 1980, le PNB/hab. suisse dépasse celui des Etats-Unis, faisant de Suisse « moyen » un des habitants de la planète qui peut consacrer le plus de richesses à la consommation, l'investissement, l'épargne. Cet indicateur ne prend pas en compte l'inégale répartition des revenus.

Mais le niveau absolu de la croissance du PNB exprime un aspect essentiel de la croissance qui est gommé lorsque l'on prend le PNB/hab. La Chine, qui a un PNB/hab. des plus faibles, a cependant pu, en les concentrant, consacrer des ressources sur des projets technologiques précis difficilement accessibles à la très opulente Suisse. L'économiste américain Kuznets, le Français F. Perroux, par exemple, prêtent pour leur part tenir compte du PNB global, indicateur de la multitude de biens et services créés par le processus de croissance.

Que faire pour calculer l'évolution lorsque des produits se diffusent largement et que leurs prix relâchent ou absorbent le modificateur (réfrigérateur, transistor, télévision-couleur, magnétoscope, calculatrice de poche...)?
Ainsi, supposons que l'on produise 100 fois plus de calculatrices de poche mais que leur prix moyen soit divisé par 10, en valeur nominale il n'y a multiplication que par 10/10 = 10 alors qu'à prix constants (par exemple ceux de départ) il y a multiplication par 100. Inversement, le prix relatif d'autres produits peut augmenter...
Deux grandes méthodes d'évaluation sont utilisées pour calculer l'évolution de la production entre deux dates.

Indice de Laspeyres

Pour simplifier, envisageons une économie produisant trois biens seulement :

Quantités 1970	Calculatrice	Baguelette de pain	Ticket de métro	Total
2 000	1 000 000	10 000 000	10 000 000	
Prix 1970	100 F	1 50 F	1 F	
Valeur de la production au prix 1970	200 000 F	1 500 000 F	10 000 000 F	11 700 000 F
Quant. 1980	200 000	900 000	11 000 000	
Prix 1980	100 F	1,50 F	1 F	
Valeur de la production en 1980	20 000 000 F	1 350 000 F	11 000 000 F	32 350 000 F

On pose indice 100 en 1970 donc 11 700 000 est identifiée à 100 et 32 350 000 est identifiée à

$$\frac{32\ 350\ 000}{11\ 700\ 000} \times 100 = 276. \text{ Soit l'indice } 276.$$

Indice de Paasche

Mais cette méthode est une estimation forte du taux de croissance car elle utilise les prix de 1970, alors que la division par 10 du prix des calculatrices électroniques incorpore le progrès technique, aussi Paasche a proposé de modifier la méthode de Laspeyres en prenant les prix de la période d'arrivée et non ceux de départ :

	Calculatrice	Baguette de pain	Ticket de métro	Total
Quantités 1970	2 000	1 000 000	10 000 000	
Prix 1980	10 F	2 F	1,50 F	
Valeur de la production à 1970	20 000 F	2 000 000 F	15 000 000 F	17 020 000 F
Quantités 1980	200 000	900 000	11 000 000	
Prix 1980	10 F	2 F	1,50 F	
Valeur de la production à 1980	2 000 000 F	1 800 000 F	16 500 000 F	20 300 000 F

Indice de Paasche :
 Année de base 1970, on pose : $17\,020\,000 = 100$
 $20\,300\,000 = \frac{20\,300\,000 \times 100}{17\,020\,000} = 119$

Soit l'indice 119.
 Cet exemple symbolise le caractère essentiel des définitions. Pour Laspeyres, la croissance est très sensible, l'indice passe de 100 à 276, soit un taux de croissance de :
 $\frac{276 - 100}{100} = 176\%$

tandis que l'indice de Paasche n'enregistre qu'un taux de croissance modeste de $\frac{119 - 100}{100} = 19\%$

Généralement, l'indice de Paasche donne un taux de croissance un peu plus faible.

Indice de Fisher
 Certains auteurs adoptant un point de vue moyen, proposent tout simplement « de couper la poire en deux » et adoptent l'indice de Fisher, moyenne géométrique des deux précédents :

Indice de Fisher = $\sqrt{\text{Indice de Laspeyres} \times \text{Indice de Paasche}}$
 $I_F = \sqrt{276 \times 119} = 181$

Les externalités
 Pour leur part, les écologistes insistent sur la faiblesse d'une définition de la croissance peu respectueuse du bilan écologique. En langage économique, il faudrait compter les externalités dans le processus de croissance. Supposons qu'une usine engendre une valeur ajoutée substantielle, disons de 100 milliards, mais détruise la possibilité de pêcher et dégrade l'écosystème (pollution des rivières, modification du lait des vaches), la croissance réelle différerait de 100 milliards de valeur ajoutée. Il faut retrancher 100 milliards, le coût des externalités.

Le problème des comparaisons

Le choix de l'indicateur : problème, et ce d'autant plus qu'il est un témoignage imparfait des capacités productives des pays. Ainsi de nombreux pays en voie de développement sont caractérisés par une large production hors marché : auto-consommation paysanne, troc, difficiles à intégrer dans le PNB. De plus, les comparaisons internationales sont fortement influencées par les oscillations monétaires. Ainsi évaluée en taux de croissance en francs pour le PNB français et en Marks pour la croissance du PNB de la RFA, la comparaison des rythmes de croissance depuis 45 est favorable à la France, d'où la thèse du rattrapage du célèbre Hudson Institute (des E.U.). Par contre, l'estimation avec les taux de change courants inverse totalement la comparaison, et le dossier sur la RFA du service économique du *Monde* conclut à l'inverse du Hudson Institute, que la RFA renforce son avantage...

La déflation

La déflation est un ensemble de mesures visant, dans un cadre libéral, à restreindre la demande pour réduire les tensions sur les prix (politique déflationniste) :

- réduction des dépenses publiques,
- augmentation de la pression fiscale pour limiter les revenus disponibles des ménages,
- encadrement du crédit, montée du taux de l'escompte afin de limiter la croissance de la masse monétaire,
- limitation des salaires, des marges bénéficiaires,
- blocage des prix...

Le terme de déflation peut aussi être utilisé pour caractériser une période marquée par une baisse durable du niveau des prix.

La désinflation

La désinflation se manifeste par le ralentissement durable et auto-entretenu du rythme de hausse du niveau général des prix. Ainsi lorsque le taux de hausse des prix passe de 15 % à 5 % par an, il y a désinflation.

La stagflation

Les années 70 ont été marquées à la fois par un ralentissement du taux de croissance économique, par une forte inflation et par la montée du chômage.
 La stagflation désigne une période où coexistent inflation, baisse de l'activité économique et chômage élevé. Mot forgé en contractant stagnation et inflation, la stagflation est un phénomène reflétant les structures du capitalisme contemporain et les difficultés d'une régulation par des politiques traditionnelles.

Inflation

Parler d'inflation c'est souvent mener une enquête et instruire un procès. La question « qu'est-ce que l'inflation ? » devient rapidement « d'où vient-elle ? » et finit par un doigt accusateur pointé vers les « fauteurs d'inflation »...

Pour les uns les salarités sont coupables, pour d'autres la monnaie augmente trop vite ou circule trop aisément... La société agressive qui pousse à vouloir toujours plus sans tenir compte des ressources disponibles engendre la « société d'inflation » (Maurus)... L'irrégularité qui favorise la consommation ostentatoire, manipulée par le snobisme et la publicité, se soucie peu des prix et favorise la valse des étiquettes, et nous avons « l'inflation au cœur » (Maurus-Rocardi)... L'Etat qui prélève des richesses sans produire la contrepartie et recourt au déficit budgétaire, l'étranger qui induit la hausse des prix en augmentant le pétrole et oblige à répercuter le coût de matières énergétiques sur les prix des produits... autant d'accusés, autant de types d'inflation...

Nul doute qu'à recenser quelques-unes des démarches on ne se prenne à constater une inflation du vocabulaire et des théories relatives à l'inflation. Mais avant d'examiner ces définitions particulières, recherchons ce qui unit le vocabulaire de l'inflation.

Qu'est-ce que l'inflation ?

Nous retiendrons comme définition synthétique de l'inflation, celle de G. Olive qui refuse d'associer la définition de l'inflation à un mécanisme inflationniste particulier :

« L'inflation est :
 1. La hausse du niveau général des prix (et non la hausse du prix de quelques produits).
 2. Un phénomène auto-entretenu de hausse des prix (une hausse en entraîne d'autres) et non un phénomène isolé et accidentel.
 3. Une hausse des prix fondée sur des mécanismes macro-économiques (mettant en jeu l'interdépendance entre toutes les parties et tous les mécanismes de l'économie : répartition, formation des prix, systèmes de distribution, ...). »

L'indice des prix à la consommation

L'inflation étant un phénomène global de hausse, il est usuel de la mesurer par l'indice général des prix : celui-ci tient compte en principe de l'ensemble des prix et du poids des articles dans le budget d'un « ménage moyen ».

Mais la hausse de l'indice n'est que l'indicateur qui permet de déceler l'existence de l'inflation. Si une cause fortuite ou isolée produit sa hausse sur un ou deux mois, il n'y a pas inflation, mais une simple tension sur les prix. Une sécheresse, l'augmentation de tarifs publics ou de taxes, peuvent occasionner une flambée des prix sans lendemain, le phénomène n'étant pas auto-entretenu ou ne peut parler d'inflation.

Les indices par CSP

De plus, l'indice général des prix ne reflète pas nécessairement la hausse des prix ressentis par les individus ou même les groupes sociaux. L'amateur de café ressentira la hausse du prix du café comme profondément inflationniste alors qu'elle ne passera que peu sur le budget de l'amateur de thé...

S'il n'est pas possible de définir un indice des prix par individu, il est souvent utile de distinguer les indices des prix par CSP. En tenant compte de la structure de consommation des ouvriers, des cadres, des paysans... la notion d'inflation prend un sens sociologique concret, la hausse du ticket de 2e classe n'ayant pas le même sens socio-économique que le doublement d'une place d'avion sur Concorde de Paris à New York...

Les indices sectoriels

L'envolée des prix des services peut s'accompagner d'une baisse des prix agricoles, aussi a-t-on cherché à mesurer l'évolution des prix par secteurs significatifs.

Les prix relatifs

Le prix relatif du bien b par rapport au bien a est égal au rapport entre le prix de b et le prix de a, soit Pb/Pa .
 Ainsi, si un disque vaut 40 F et une place de cinéma 20 F, le prix relatif du disque en termes de place de cinéma est 2 contre 1 ($40/20 = 2$).

Plus généralement, pour mesurer le comportement différenciel des marchandises à l'égard de l'inflation, il est possible de définir un indice relatif des prix d'un produit.

Les formes d'inflation

L'inflation par la demande

L'approche monétariste traditionnelle

Dans l'optique monétariste traditionnelle, lorsque la monnaie créée dans des conditions trop libérales (croissance plus rapide de la masse monétaire que celle du PNB en volume), est trop abondante par rapport aux richesses produites, les prix rétablissent l'équilibre sur le marché.

Dans cette optique, une expression souvent utilisée est celle d'inflation par la demande.

L'inflation par la demande est un phénomène de hausse de prix engendré par une situation de déséquilibre entre une demande solvable trop forte par rapport à l'offre à un prix donné. Pour que les quantités demandées soient égales à cel-

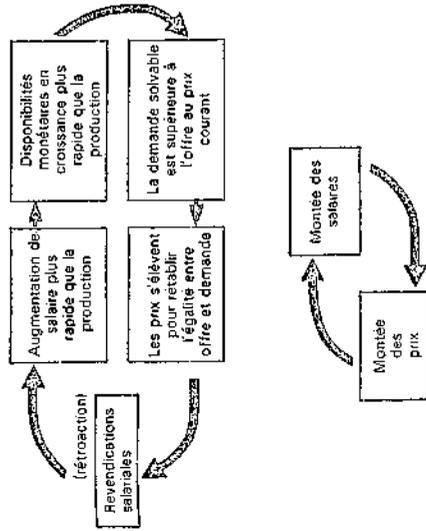
Inflation par la demande globale (Keynésiens)

Les Keynésiens utilisent l'expression d'inflation par la demande dans une approche un peu différente : Ils parlent d'inflation par la demande globale si des accroissements de dépenses se heurtent à une offre rigide. A la différence de l'inflation par la demande libérale, celle des Keynésiens n'est pas automatiquement liée à un déficit des dépenses publiques ou à une monnaie des salariés... Pour les Keynésiens la hausse des prix liée à la demande globale ne se développe que lorsque le système ne réagit pas par un accroissement de production.

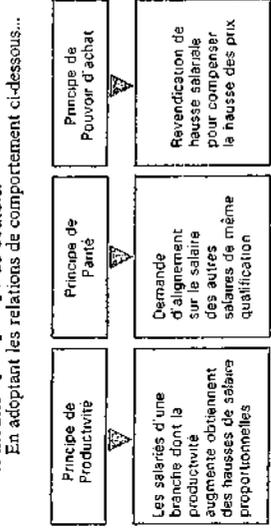
Inflation par les coûts

Les Keynésiens insistent souvent sur le rôle des coûts dans les phénomènes inflationnistes. On parle d'inflation par les coûts pour désigner la hausse des prix occasionnée par la diffusion des hausses des éléments entrant dans les prix (matières premières, salaires, marges, ...). La hausse des coûts est inflationniste quand elle est auto-entretenu, ce qui est souvent le cas vu l'interdépendance des éléments composant le prix de production.

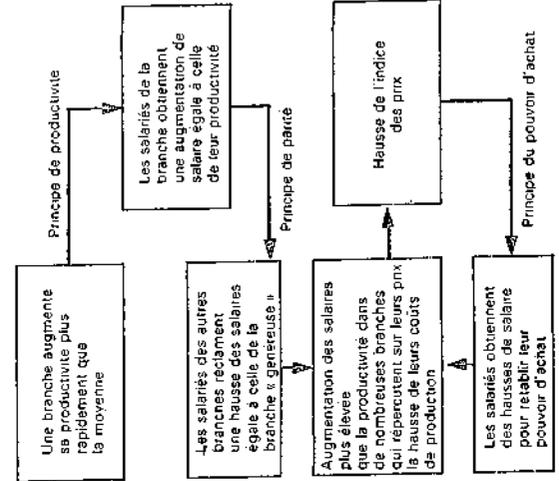
La spirale inflationniste



Ce type de démarche peut être perçu à travers un exemple : le modèle « P - P' - P'' » de Courbis.



... on peut mesurer l'évidence le schéma inflationniste suivant.



Deux inséparables

Il est faux au niveau macro-économique de séparer radicalement l'inflation par les coûts et l'inflation par la demande. Toute hausse d'une composante d'un coût se traduit de fait par une augmentation des revenus distribués ; pour les salariés c'est évident, mais dans le cas où le prix d'une matière première tend à augmenter, les entreprises qui produisent vont disposer de plus d'argent à dépenser... Aussi la hausse des coûts va souvent avec une hausse des disponibilités monétaires donc de la demande. Réciproquement, une inflation résultant d'une demande trop forte va entraîner une montée des salaires et des prix, donc des coûts...

Un moyen de résoudre à court terme les contradictions du capitaliste (marxisme)

Les prix sont un point central dans un système économique, ils permettent au capitaliste de maintenir son taux de profit. Ce type d'analyse a pour particularité d'introduire les rapports sociaux, issu de Marx ce courant s'est précisée à la lueur de l'inflation du XX^e siècle.

Conflit pour le partage des richesses

Supposons que les salariés obtiennent une augmentation de salaire : est le capitaliste ne modifie pas son prix, il va voir son taux de profit baisser — $\frac{pl}{p(c + v)}$ est d'autant plus petit que v est grand — à productivité constante.

Si l'augmentation de son prix, il pourra obtenir un réajustement du partage entre capitalistes et salariés. Cette modification du prix est d'autant plus facile que l'ensemble des autres entreprises font face aux mêmes revendications salariales. Chacune augmentant ses prix, il n'y aura pas de modification de la situation des prix réels. L'inflation est alors une façon de régler le problème de la répartition et apparaît comme un élément du conflit entre les groupes pour obtenir une part plus importante des richesses produites.

La lutte contre la "tendance tendancielle" des taux de profit

La hausse des prix peut être aussi une façon de répercuter sur le consommateur le besoin accru d'investissements pour faire face aux nouvelles techniques de production de plus en plus coûteuses. La montée des investissements (c en hausse) va diminuer le taux de profit $\frac{pl}{c + v}$ et pour une main-d'œuvre donnée le taux d'exploitation (pl/v) ne peut être augmenté. En modifiant le prix, il est possible de répercuter sur le consommateur la hausse de la composition organique du capital (c/v) en réduisant de fait la valeur réelle de la force de travail, car les salariés au moyen de leurs revenus (v) ne pourront se procurer autant de biens qu'avant le mouvement de hausse des prix...

Un élément de régulation

Ainsi l'inflation apparaît comme une façon de lutter contre la baisse tendancielle du taux de profit, elle est donc un moyen de régulation du système économique tout autant qu'une façon d'exprimer les tensions entre les groupes.

La théorie de la répartition des marxistes est fondée sur la théorie de la valeur travail. Pour Marx, le salaire correspond en moyenne à la valeur de la force de travail.

Le salaire dépend d'un panier de biens qui est le fruit d'un rapport conflictuel avec les employeurs et du niveau des forces productives. Le salaire comprend tous les biens nécessaires à la constitution et à la reproduction de la force de travail : éducation, logement, nourriture... Ce panier de biens correspond non au seul travailleur mais inclut en particulier les membres de sa famille, car la société a besoin de nouveaux travailleurs formés et éduqués. Toute la complexité de la détermination du salaire provient du caractère social des besoins qui s'expriment dans le panier de biens nécessaires à la reproduction de la force de travail. Pour Marx, c'est l'élévation de la productivité du travail et les luttes qui amènent la fixation de niveaux de vie-standard par qualifications.

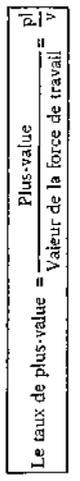
Plus-value

Pour Marx, la force de travail a la propriété de produire plus de valeur qu'elle ne coûte ; elle crée ainsi de la plus-value.



En simplifiant, si un traicteur emploie un salarié qui prépare des plats et le paie 4 000 F par mois, il doit évidemment payer les ingrédients des plats cuisinés, le loyer du magasin, l'électricité... Supposons que tous les frais autres que le salaire soient de 6 000 F par mois, et que le produit de ses ventes lui rapporte 18 000 F.

La valeur produite par la force de travail est de 18 000 F - 6 000 F car évidemment le cuisinier n'a pas apporté la valeur correspondant aux matières premières, au loyer... Les 6 000 F sont dans la terminologie marxiste des dépenses qui n'ajoutent pas de valeur mais la transmettent dans le processus de fabrication (du capital constant). La valeur de la force de travail est de 4 000 F correspondant au salaire : on peut donc calculer la plus-value : Plus-value = (18 000 F - 6 000 F) - 4 000 F = 8 000 F



soit dans notre exemple : $\frac{8\,000\text{ F}}{4\,000\text{ F}} = 200\%$

Il ne faut pas confondre taux de plus-value et taux de profit.

$$\text{Taux de profit} = \frac{\text{Plus-value}}{\text{Capital avancé}} = \frac{pl}{c + v}$$

Autrement dit : $\frac{8\,000\text{ F}}{4\,000\text{ F}} = 80\%$

Marx, considérant que la plus-value est « extorquée » aux travailleurs, appelle souvent le taux de plus-value taux d'exploitation.

Le marché du travail

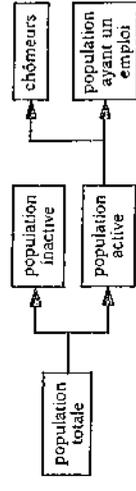
Les informations statistiques sur l'emploi et par suite sur le chômage répondent à deux types de préoccupations essentielles : la première est celle de l'appareil productif, la seconde est celle des travailleurs.

L'appareil productif a besoin de main-d'œuvre, dont le niveau quantitatif et qualitatif est fonction de multiples variables, conjoncture, technologie utilisée, durée du travail, organisation du travail... Face à ces demandes, les « ressources » de main-d'œuvre varient de façon sensible, selon la structure par âge de la population, sa formation, l'âge de fin de scolarité, l'âge de la retraite... et même selon l'importance de la demande des entreprises, puisque l'on constate que des propositions d'emploi nombreuses suscitent un accroissement du nombre de personnes recherchant un emploi.

L'ensemble des offres d'emploi des entreprises et des demandes d'emploi des travailleurs constitue le marché du travail.

Il n'y a pas un marché du travail, mais plusieurs. Chacun de ces marchés est cloisonné. Ainsi, à l'intérieur du marché du travail des ingénieurs, il y a le marché du travail des informaticiens et à l'intérieur de ce marché des entreprises demandant des informaticiens ayant déjà travaillé sur tel type de machine et pour tel type de problème (compatibilité bancaire ou gestion de stocks...). L'ancienneté peut aussi structurer le marché ; le marché des ingénieurs débutants n'est pas celui des ingénieurs expérimentés.

La population active



Depuis Keynes, les notions d'équilibre et de déséquilibre du marché du travail, d'équilibre de sous-emploi prennent un sens précis. Le marché du travail peut être en équilibre si, pour un niveau de salaires donné, quantités de travail offertes et quantités demandées s'ajustent ($O_E = D_E$). Le marché est déséquilibré si $O_E \neq D_E$, autrement dit si offres et demandes ne s'équilibrent pas. Le marché est en l'offre ($D_E > O_E$). Le marché est en situation de sur-emploi si l'offre excède la demande ($D_E < O_E$). L'équilibre de sous-emploi désigne pour Keynes une situation dans laquelle l'offre de travail excède la demande de main-d'œuvre des entreprises, alors même que l'offre et la demande de biens peuvent être équilibrées. Le mot sous-emploi signifie souvent au niveau de l'entreprise que la main-d'œuvre est sous-employée par rapport à ses possibilités productives. Ce sens est évidemment tout différent du précédent.

La conjoncture fait aujourd'hui l'objet d'une surveillance permanente, des « observatoires économiques » la scrutent. Malgré d'impressionnantes apparatus statistiques, des enquêtes, des modèles mathématiques utilisant une multitude de variables et la puissance de calcul d'ordinateurs performants, elle se laisse mal interpréter.

La conjoncture désigne l'ensemble des variations à court terme de l'activité économique (non saisonnières) ainsi que leurs raisons (évolution de l'indice des prix, taux de chômage, PNB, balance commerciale...). La conjoncture se situe dans une période de moins d'un an, généralement quelques mois. Pour les Keynesiens, la conjoncture correspond à la période durant laquelle l'ensemble des anticipations restent stables, chacun prévoyant une certaine évolution bien définie des variables économiques le concernant ; variation des commandes, prévisions d'embauche et d'investissement, revenus distribués...

Il faut bien distinguer conjoncture et mouvements saisonniers : si les jouets se vendent bien en décembre, ce n'est pas nécessairement le signe d'une bonne conjoncture mais certainement un fait saisonnier. Pour savoir si la conjoncture est favorable à la branche, l'économiste comparera les résultats de la saison précédente et ceux de la saison en cours ; si C-A de la branche connaît une augmentation sensible, il devra comparer le rythme de progression à celui des années précédentes pour conclure définitivement sur l'état de la conjoncture.

Qu'est-ce qu'une bonne conjoncture ?

Ce qui est bon pour les uns n'est pas toujours aussi bon pour les autres : la neige qui réjouit les skieurs sème le trouble chez les automobilistes, de même la hausse des prix du sucre illumine le visage des betteraviers et de certains grossistes, et attriste le ménager...

Pour les salariés, une bonne conjoncture sera un moment économique de plein emploi, où les entreprises n'hésitent pas à embaucher, à donner des salaires élevés, où les prix augmentent moins vite que les revenus, où la charge de travail n'augmente pas de façon importante...

Pour les patrons, une bonne conjoncture est marquée par des occasions de profit, la possibilité de développer sa part du marché, des prix de vente en hausse et des charges salariales qui augmentent moins vite que les gains de productivité, le marché de l'emploi fournissant les travailleurs de qualification requise au moindre coût...

Au niveau macro-économique, une bonne conjoncture est souvent associée au comportement d'une série d'indicateurs comparatifs :

- Croissance de la production ;
- Taux de chômage faible ;
- Equilibre extérieur ou même excédent de la balance des paiements ;
- Stabilité de la monnaie ; stabilité ou baisse des coûts ;
- Taux d'investissement soutenu...

Politique conjoncturelle

La politique conjoncturelle désigne l'utilisation d'un certain nombre de moyens économiques (taux d'intérêt, déficit budgétaire, contrôle des prix, encadrement du crédit...) afin d'obtenir certains résultats qui sont comparés à des objectifs de la puissance politique. La politique conjoncturelle est donc la forme immédiate que prend la politique économique envisagée dans le court terme.

La politique conjoncturelle nécessite des choix hiérarchisés les objectifs, un ensemble de moyens d'action adaptés, des bons observatoires économiques, des modèles permettant de prévoir les effets des instruments utilisés.

L'armée de réserve in-vieille

Pour Marx, le sous-emploi ne résulte pas de simples désajustements, il reflète les contradictions de l'accumulation capitaliste.

L'armée de réserve industrielle désigne l'ensemble des travailleurs périodiquement touchés par le chômage du fait de l'insuffisance du taux de profit (loi de la baisse tendancielle) et de l'absence de demande solvable qui limite les possibilités d'investissement (valorisation insuffisante du capital). L'armée de réserve est un moyen permanent de faire pression à la baisse sur la valeur de la force de travail, et donc de maintenir ou de faire remonter le taux de plus-value. Cette armée de réserve contient toutes les catégories les plus menacées par la conjoncture (minorités raciales et ethniques, jeunes, femmes, manoeuvres, travailleurs de santé fragile), derniers embauchés et premiers licenciés, jamais intégrés à un statut de travailleurs stables...

Relation de Phillips

L'économiste Phillips a recherché une liaison entre chômage et salaires qui exprime la pression sur les salaires d'une masse importante de personnes sans emploi. La liaison statistique entre niveau des salaires et chômage est cependant fortement contestée.

Pour la relation de Phillips, le taux de variation des salaires est une fonction décroissante de la variation du taux de chômage mesurée par le pourcentage moyen de chômage une année donnée.

Plus il y a de chômeurs par rapport à la population active, plus l'accroissement des salaires est faible. Plus on se déplace vers le plein emploi, plus les salaires (et donc les prix) risquent de monter de façon importante.

Chômage frictionnel, conjoncturel et structurel

Si le chômage est un arrêt involontaire du travail dû à l'impossibilité de trouver un emploi, celui-ci peut avoir des causes différentes. Traditionnellement, on distingue :

Le chômage frictionnel qui est dû à des insuffisances de mobilité de la main d'œuvre ou à des décalages entre les qualifications disponibles et demandées.

Le chômage conjoncturel désigne un chômage lié aux mouvements courts de l'activité économique, et donc réversibles. Une réduction de l'activité économique en période où les entreprises liquident leurs stocks avant de passer de nouvelles commandes, va freiner l'embauche et créer une montée du chômage conjoncturel.

Le chômage structurel désigne une situation où on ne peut durablement créer des emplois à la mesure de l'augmentation de l'offre.

Les pays sous-développés connaissent un chômage structurel car leur appareil productif ne peut créer suffisamment d'emplois.

La notion de bilan emploi

Il faut, dit Sauvy, considérer l'emploi comme un passif, et le résultat de la production comme un actif.

Ainsi une société a tout intérêt à tenir compte du coût d'opportunité de l'emploi, le travail est disponible en quantité et en qualité limitées, il faut donc affecter les individus à ou affecté comme manœuvre constitue un gaspillage de ressources éducatives.

Il faut même tenir compte du coût social, le chômage étant à la fois facteur de morbidité, de gaspillage de talents et de dynamisme...

L'indicateur du développement humain (IDH)

Pour mesurer que la mesure du développement ne se résume au PIB, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) a créé l'IDH depuis 1990. C'est un indicateur composite qui est la somme de trois indicateurs pondérés de façon égale :

- la longévité, mesurée par l'espérance de vie à la naissance ;
- le niveau d'éducation, mesuré à partir du taux d'alphabétisation des adultes (pour deux tiers de l'indicateur) et du taux de scolarisation des moins de quinze ans (pour le dernier tiers) ;
- le niveau de vie, mesuré par le PIB réel corrigé par habitant.

La valeur de chacun de ces indicateurs est comprise entre 0 et 1 ; elle est proportionnelle à la position du pays par rapport au minimum et au maximum fixe par le PNUD pour chaque indicateur. L'IDH est donc un indice compris entre 0 et 100 %.

Le PNUD a calculé l'IDH pour les pays où il y a eu des progrès importants ou des régressions importantes au cours des cinquante dernières années, alors que l'écart est de 67-231/105-351 %.

Pour le niveau de vie, le PIB est un peu moins simple. Le PNUD suppose que le niveau de vie dépend d'un PIB corrigé de la population.

Le PNUD a calculé l'IDH pour les pays où il y a eu des progrès importants ou des régressions importantes au cours des cinquante dernières années, alors que l'écart est de 67-231/105-351 %.

Indicateur du développement humain (IDH) : $WPI = Y^a \cdot E^b \cdot L^c$ (où Y = PIB par habitant, E = espérance de vie à la naissance, L = niveau d'éducation). Les coefficients a, b, c sont choisis de façon à ce que l'IDH soit compris entre 0 et 100. Les coefficients a, b, c sont choisis de façon à ce que l'IDH soit compris entre 0 et 100.

Pour les pays avancés de la zone industrielle, le PIB par habitant est de 20 000 dollars, l'espérance de vie à la naissance est de 75 ans, le niveau d'éducation est de 100 %.

Pour les pays en développement, le PIB par habitant est de 1 000 dollars, l'espérance de vie à la naissance est de 50 ans, le niveau d'éducation est de 50 %.

Pour les pays sous-développés, le PIB par habitant est de 500 dollars, l'espérance de vie à la naissance est de 40 ans, le niveau d'éducation est de 20 %.

Source : PNUD, Human Development Report 1997, Oxford University Press, 1997.

Le véritable plein emploi

Le véritable plein emploi est le volume d'emploi qui permet d'obtenir au moyen des facteurs de production le volume de richesses produites le plus important selon une évaluation tenant compte des besoins de la collectivité.

Ainsi, le plein emploi ne signifie pas simplement que chacun a un emploi, mais que les emplois rendent maximale la différence entre le passif (le travail étant supporté comme une charge) et l'actif (tous les biens et services mis à la disposition de la collectivité).

Concours INTERNE d'attaché d'administration

Le vendredi 25 avril 2003 –(07 h 00 – 12 h 00)

**Note de synthèse – OPTION : Economie
(Durée 5 heures ; coefficient 5)**

Salle de Commissions de l'Assemblée de la Polynésie française

S U J E T

Vous êtes Conseiller technique du Ministre de la perliculture qui doit proposer un repositionnement de la stratégie de développement de la perliculture en Polynésie française. Il vous est demandé de rédiger une note de synthèse à partir du dossier ci-joint. Votre travail doit mettre en relief les forces et faiblesses du secteur perlicole et proposer des objectifs réalistes de développement ainsi que les conditions minimales de leur réalisation

Documents joints : 31 pages

- 1 – La perliculture (p. 56 à 65) : 10 pages
- 2 – Les filières des ressources marines (p 108 à 114) : 7 pages
- 3 – Les exportations (p 104 à 107) : 4 pages
- 4 – La balance commerciale (p 107 à 109) : 3 pages
- 5 – La gestion de nos ressources naturelles (p 167 à 173) : 7 pages

L'année 2001 a vu une reprise de la production locale, marquée depuis plusieurs années par une tendance baissière, en partie liée à la forte concurrence des importations de crevettes thaïlandaises et néo-calédoniennes. La production locale, qui a représenté 12,3 % de la consommation polynésienne en crustacés (11,1 % en 2000) s'est ainsi établie à 44,4 tonnes contre 41,7 tonnes, soit une hausse de 6,3 % en glissement annuel. Cette évolution positive a essentiellement concerné la production de crevettes (43,6 tonnes contre 40,5 tonnes en 2000, soit +7,5 %), alors que celle des chevrettes est ressortie en baisse de 34 % (0,8 tonne contre 1,2 tonne en 2000). Compte tenu de la forte demande, les importations de crevettes ont poursuivi leur progression, passant de 229 tonnes en 2000 à 252 tonnes en 2001 (+9,8 %).

Evolution de la production locale et des importations de crustacés en tonnes

	1998 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001	Variations 2001/2000
Production locale	49,5	44,9	41,77	44,4	6,3%
dont - Crevettes	47,9	44,5	40,5	43,6	7,5%
- Chevrettes	1,6	0,4	1,2	0,8	-34,4%
Importations de crustacés⁽²⁾	268	262	334	316	-5,5%
dont - Crevettes	195	198	229	252	9,8%
Total	318	307	376	360	-4,2%

Sources : Institut de la statistique de la Polynésie française - Service de la pêche
 (1) Chiffres rectifiés pour les importations.
 (2) Non compris les produits préparés (salés, séchés, en conserve ou en saumure).

2.2 La pisciculture

Au cours de ces dernières années, la maîtrise des techniques de reproduction des alevins a permis aux fermes piscicoles d'augmenter considérablement leur production. Celle-ci est ainsi passée de 3,5 tonnes en 1999 à 12,1 tonnes en 2000 et 21,4 tonnes en 2001. Le *Lates Calcarifer* (loup tropical) a constitué plus de 71 % de la production totale, soit 15,2 tonnes produites en 2001 (9,3 tonnes en 2000). Il convient de noter que le potentiel de production d'alevins de loup tropical est dorénavant largement supérieur aux possibilités de production et de vente. La production de *Sunfish*, qui s'est établie à 8 % du total en 2001 est également ressortie en hausse de 26,4 % pour atteindre 1,7 tonne (1,4 tonne en 2000). Quant aux espèces locales, la production a plus que triplé en un an, grâce notamment à la réussite des campagnes de collecte d'alevins. Elle s'est élevée à 4,4 tonnes en 2001 contre 1,4 tonne en 2000.

3. LA PERLICULTURE

La perliculture est un des secteurs moteurs de l'économie polynésienne, constituant la principale source d'exportation du Territoire après le tourisme. L'objectif fixé par les autorités territoriales dans leur programme stratégique pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française serait d'atteindre 30 milliards de F CFP d'exportations à l'horizon 2003.

Après avoir enregistré des années d'expansion caractérisées par une forte croissance de la production et des exportations de produits perliers, le secteur de la perliculture a connu un retournement de conjoncture au cours de l'année 2001. L'environnement économique international a certes

joué un rôle essentiel dans cette situation de crise¹, mais d'autres facteurs propres à la Polynésie comme le développement anarchique de la production ou encore la désorganisation des circuits de commercialisation ont également été à l'origine de cette évolution. Dans ce contexte, le Territoire a décidé de mettre en place un train de mesures visant à restaurer l'image haut de gamme de la perle de Tahiti.

3.1 Le marché international

1) Le négoce mondial des perles de culture brutes...

Le commerce international des perles de culture brutes est resté soutenu en 2000², porté par le dynamisme de l'ensemble des économies régionales et la croissance de la consommation des ménages. Il s'établissait à 479 millions de dollars américains (\$ US) contre 484 millions \$ US en 1999 (-1 %).

Après deux exercices au cours desquels la Polynésie française³ s'était imposée comme le premier exportateur de perles, celle-ci s'est positionnée en 2000 au deuxième rang des pays exportateurs avec 117 millions de \$ US (125 millions en 1999). Sa part de marché est ressortie en baisse (-1,6 point) à 24,3 %, à la faveur de l'Australie, qui a retrouvé le premier rang mondial⁴ (25,2 % du total, soit +4,1 points). Les exportations australiennes de perles se sont ainsi montées à 121 millions de \$ US en 2000 contre 102 millions en 1999. A la troisième place, l'Indonésie, qui est restée très dynamique sur le marché mondial, a enregistré une nette amélioration de ses recettes d'exportations (98 millions de \$ US et 20,5 % du total en 2000 contre 89 millions de \$ US et 18,4 % du total en 1999). Le Japon a pour sa part continué de subir une diminution de ses exportations (40 millions de \$ US en 2000 contre 52 millions de \$ US en 1999 soit -23,8 %), qui ont représenté 8,3 % du total (10,8 % en 1999). Hong Kong, un des principaux centres de négoce de perles, a conforté sa cinquième place mondiale, gagnant 2 points à 7,9 % (38 millions de \$ US) alors que la Chine, dont les ventes à l'export ont sensiblement reculé (15 millions de \$ US, soit -27,3 %), a vu sa part de marché s'effriter (3,2 %, soit -1,2 point).

Comme les années précédentes, le Japon est resté le premier pays importateur de perles de culture en 2000. Il a concentré 55,4 % du négoce mondial, soit 265 millions de \$ US. La consommation des ménages japonais restée atone en 2000⁵, semble être à l'origine de cette stabilité des achats de perles. En revanche, Hong Kong a conforté sa deuxième place avec 80 millions de \$ US d'importations (+6,7 % par rapport à 1999), avec 16,6 % du total (15,4 % en 1999). Au troisième rang mondial, les Etats-Unis, ont importé 46 millions de \$ US de perles (+2,9 % par rapport à 1999) pour une part de marché relativement stable (9,7 % en 2000 contre 9,3 % en 1999). La Suisse apparaît à la quatrième place (20 millions de \$ US et 4,1 % du total) devançant l'Australie, dont les importations

Après avoir atteint des niveaux records en 2000, le marché du luxe a été l'un des premiers à souffrir du ralentissement de l'économie mondiale en 2001

Les chiffres de l'année 2001 ne sont pas encore connus. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'exercice 1999 avait vu une forte reprise du négoce mondial de perles, après une année 1998 marquée par la crise asiatique

Les statistiques d'exportations de la Polynésie française, élaborées par le Service des douanes (cf tableau suivant), diffèrent des données issues de l'étude sur le négoce international des perles de culture menée par le Centre français du commerce extérieur, en raison des retraitements effectués par ce dernier.

Il convient de rappeler que l'Australie avait culminé au premier rang mondial des pays exportateurs de perles de culture brutes sur la période 1994-1997

En 2000, les ménages japonais ont adopté des comportements de précaution, qui étaient principalement suscités par la perspective de nouvelles restructurations d'entreprises

69
3

ont fortement chuté en 2000 (13 millions de \$ US en 2000, soit -49 % par rapport à 1999). Profitant du recul des achats du Royaume Uni (7 millions de \$ US, soit -26 % par rapport à 1999), la France a gagné une place et s'est positionnée au sixième rang avec 11 millions de \$ US d'importations (+20 % par rapport à 1999) et 2,3 % de part de marché.

2) ... et des perles de culture travaillées

Le négoce international de perles de culture travaillées est ressorti en baisse de 6,5 % en 2000, passant de 867 millions de \$ US en 1999 à 810 millions en 2000.

Le Japon a maintenu sa place de premier fournisseur de perles de culture travaillées avec 312 millions de \$ US d'exportations, mais sa part de marché, qui a atteint 38,5 % en 2000 (40,3 % en 1999), a continué de se dégrader au profit de Hong Kong. Soulignons que malgré les efforts entrepris par les Chinois ces dernières années dans le travail et l'assemblage des perles, ils n'égaleront pas le savoir-faire des Japonais, qui restent les modèles dans cette profession. Du troisième rang mondial en 1999, Hong Kong s'est hissé à la deuxième place (13,4 % de part de marché en 2000 contre 11,5 % en 1999, soit 108 millions de \$ US), devançant l'Australie (12,4 % du total en 2000 contre 13 % en 1999, soit 100 millions de \$ US). La Chine a conforté sa quatrième place, gagnant 1,1 point, soit une part de marché de 9,7 % en 2000 (79 millions de \$ US). La Polynésie française, quasiment absente de ce secteur il y a six ans, a confirmé son cinquième rang mondial (7 % en 2000 contre 5,8 % en 1999), avec un chiffre d'affaires de 57 millions de \$ US, en hausse de 13,5 %.

Stimulées par la croissance de la demande et par la bonne tenue de la consommation des ménages américains, les importations de perles de culture travaillées se sont maintenues à un niveau élevé aux Etats-Unis (323 millions de \$ US en 2000, soit +0,4 %), demeurant ainsi le premier acheteur mondial avec une part de marché en progression (39,9 % en 2000 contre 37,1 % en 1999). Hong Kong a renforcé sa position sur le marché mondial, devenant un centre de négoce incontournable. Ses importations ont cru de 23,4 %, pour s'établir à 132 millions de \$ US, soit 16,3 % du total (12,4 % en 1999). Le Japon, relégué à la sixième place en 1999, est devenu le quatrième importateur mondial en 2000 (7,3 % de part de marché en 2000 contre 5,9 % en 1999, soit 59 millions de \$ US). En Europe, l'Allemagne a conservé son rang de leader (8 % du marché mondial), suivi de la Suisse (6,4 %) et de l'Italie (5,9 %).

3.2 Les résultats de la perliculture en 2001

1) L'évolution des exportations

En l'absence de statistiques exhaustives concernant la production de perles noires, l'évolution de l'activité du secteur est appréciée à partir des exportations recensées par le Service des douanes. Selon l'étude sociale et économique menée dans le cadre du programme général de recherche sur la nacre (PGRN)¹, les exportations représenteraient 83 % de la production, le solde, soit environ 17 %, étant vendu sur le marché local.

Le bilan du secteur de la perliculture a été morose pour l'année 2001, marquée par le ralentissement de l'économie mondiale. Les recettes d'exportations ont ainsi reculé de 28,4 % pour

Cette étude, dont les résultats ont été diffusés au mois d'avril 2000, est fondée sur les données statistiques de l'année 1999.

s'établir à 15 milliards de F CFP contre 21 milliards en 2000. Elles ont totalisé 80,3 % du montant total des exportations locales en 2001 contre 89,5 % en 2000.

Evolution des exportations de produits perliers⁽¹⁾

	1996 ⁽²⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽²⁾	1999 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾	2001	Variations 2001/2000
Poids (en kg)	5 492,7	5 164,0	6 708,0	10 800,6	11 739,8	10 802,3	-8,0%
- dont perles de culture brutes	5 101,0	4 827,3	6 070,5	8 415,6	11 364,5	10 531,7	-7,3%
- dont ouvrages en perles	8,1	137,7	513,3	2 189,2	63,3	47,8	-24,5%
Valeur à l'exportation (en millions de F CFP)	14 479	14 889	15 106	19 360	20 957	15 015	-28,4%
- dont perles de culture brutes	14 074	14 534	14 480	17 597	20 073	14 244	-29,0%
- dont ouvrage en perles	30	167	476	1 541	259	137	-47,1%
Valeur moyenne des perles de culture brutes (F CFP/gramme)	2 759	3 011	2 385	2 091	1 766	1 352	-23,4%

Sources : Service des douanes - Institut de la statistique de la Polynésie française

(1) comprend les biwas, keshus, mabes, autres perles de culture brutes et travaillées et ouvrages en perles fines et de culture

(2) Chiffres rectifiés.

Le tonnage exporté, inférieur de 8 % à celui de l'année précédente, est passé de 11,7 tonnes en 2000 à 10,8 tonnes en 2001. Cette diminution des volumes trouve une explication d'une part, dans le fléchissement de la production engagé par les fermes perlières et, d'autre part, dans la mise en place des premières mesures de contrôle des produits exportés à partir du mois de septembre (cf infra). Cette tendance devrait se prolonger en 2002, la poursuite de la détérioration de la conjoncture dans le secteur et le contexte international déprimé ont effectivement conduit la société *Tahiti Perles*, premier producteur de Polynésie française, à geler sa production pour une période de six mois à compter du 1^{er} janvier 2002. Cette décision, qui a été prise pour rétablir le phénomène de rareté et donc d'élever le prix moyen, a eu pour conséquence la mise au chômage temporaire de 400 salariés, ce qui représente près d'un tiers des effectifs salariés du secteur de la perliculture

La chute importante des recettes d'exportations supérieure à celle du tonnage, a donc entraîné une baisse mécanique du prix moyen au gramme des perles de culture brutes (-23,4 %), qui s'est établi à 1.352 F CFP en 2001 (1.766 F CFP en 2000). Ce mouvement baissier des cours s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs :

- l'expansion rapide de la production et, par conséquent, la dégradation de la qualité des produits ont eu une incidence négative sur les prix. Il convient effectivement de rappeler que ces dernières années, les perliculteurs ont augmenté de manière significative leur production pour faire face à une demande croissante des acheteurs étrangers. Cet accroissement a été entrepris, parfois au détriment de la qualité, notamment en récoltant sans attendre la pleine maturité du produit. Cette diminution de la qualité des perles commercialisées est par ailleurs confirmée par les statistiques d'exportations ventilées par forme et catégorie de produits¹. En 2001, 75 % des perles exportées étaient de qualité C et D (76 % en 2000, 60 % en 1999), contre 19 % de B (19 % en 2000, 31 % en 1999) et seulement 6 % de A (5 % en 2000, 9 % en 1999).

La classification des perles est définie dans la délibération n° 2001-88 APF du 12 juillet 2001.

5

Sur la même période, 68 % des perles exportées ont été inférieures à 10 millimètres (67 % en 2000, 58 % en 1999), contre 25 % pour une taille comprise entre 10 et 12 millimètres (27 % en 2000, 32 % en 1999) et 7 % pour une taille supérieure à 12 millimètres (6 % en 2000, 10 % en 1999). Selon les professionnels, si la dégradation de la qualité moyenne des perles exportées a effectivement tiré les cours à la baisse, le prix de vente des perles de catégorie A n'a pas suivi cette tendance :

- la dépréciation des cerclées, qui représentent 30 % à 40 % des récoltes, a également été de nature à tirer vers le bas les prix de toutes les catégories de perles de Tahiti. Dans ce contexte, les GIE Poe Rava Nui et Tahiti Pearl Producers ont annoncé conjointement au mois de décembre 2001 la création d'une première centrale d'achat, dont les principaux objectifs sont, d'une part, de rétablir la valeur des perles cerclées sur le marché mondial en les commercialisant sous forme de lots homogènes ou de lignes de bijoux adaptées et, d'autre part, de garantir aux producteurs un prix de 10 à 20 % supérieur au marché ;
- la perte de confiance des acheteurs étrangers dans la perle de Tahiti du fait de la détérioration de la qualité et de la commercialisation anarchique des perles, a incité négociants et distributeurs à se réorienter vers des produits refuges, comme les pierres précieuses ;
- la concurrence directe de la Chine et de l'Indonésie, qui disposent d'une main d'œuvre moins onéreuse, s'est traduite par une pression sur les prix ;
- la montée en puissance du centre de négoce de Hong Kong et, à l'inverse, le désengagement progressif des entreprises de négoce japonaises touchées par les restructurations engagées dans le secteur bancaire et financier nippon, ont accentué le jeu de la concurrence, s'accompagnant d'une baisse des cours mondiaux.

La répartition géographique des exportations de perles polynésiennes laisse effectivement apparaître l'ascension de Hong Kong et la perte de l'hégémonie du Japon. En 2001, Hong Kong est devenu le premier acheteur de perles de Tahiti, améliorant de 13,7 points leur part de marché (41,9 % en 2001 contre 28,2 % en 2000). Les exportations vers Hong Kong sont ainsi passées de 5,9 milliards de F CFP en 2000 à 6,3 milliards en 2001 (+6,5 %).

L'année 2001 a également vu la fin de la suprématie du Japon dans les exportations de perles françaises. Rappelons que si les Japonais ont été depuis l'origine les premiers clients de la Polynésie française, on assiste depuis cinq ans à une érosion de leur part de marché, passée de 71,1 % en 1995 à 57,3 % en 1997 et à 39,9 % en 2001. Ce mouvement baissier a résulté dans un premier temps de la crise asiatique de 1998, puis récemment de la conjoncture économique défavorable marquée par la fragilité du secteur financier nippon. Les exportations de perles de Tahiti à destination du Japon sont ainsi ressorties en baisse de 43,8 % en valeur sur un an (5,9 milliards de F CFP en 2001 contre 10,5 milliards en 2000).

Les Etats-Unis ont, quant à eux, maintenu leur troisième place mais ont importé beaucoup moins de perles brutes en 2001 (1,1 milliard de F CFP contre 1,7 milliards de F CFP en 2000, soit -35,6 %). Leurs achats ont représenté 7,2 % du total en valeur (8 % en 2000).

Les marchés européens sont également ressortis en recul malgré les efforts de promotion entrepris par le GIE Perles de Tahiti. La France a conforté sa quatrième place (3,9 % en 2001 contre 3,3 % en 2000), mais ses achats de perles ont diminué de 15,7 %, passant de 687,4 millions de F CFP

6

en 2000 à 579,6 millions en 2001. La Suisse qui occupait la cinquième place des acheteurs de perles a rétrogradé au sixième rang, au profit de l'Allemagne. Leurs parts de marché respectives se sont élevées à 1,1 % et 2,9 % en 2001, contre 2,6 % et 2,1 % en 2000.

Enfin dans la zone Pacifique, seules les exportations de perles à destination de l'Australie ont enregistré une progression de 2,4 % (102,9 millions de F CFP en 2001) alors que celles en faveur de la Nouvelle-Calédonie ont reculé de 23,6 % (72,7 millions de F CFP).

Parts de marché des exportations de produits perliers⁽¹⁾ en %

	1996	1997	1998	1999 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾	2001	Variations 2001/2000
Hong-Kong	8,4%	5,8%	10,2%	17,8%	28,2%	41,9%	13,7 points
Japon	70,3%	57,3%	64,6%	57,8%	50,0%	39,2%	-10,8 points
USA	10,2%	18,0%	14,3%	8,1%	8,0%	7,2%	-0,8 point
France	0,6%	1,0%	2,1%	2,7%	3,3%	3,9%	0,6 point
Allemagne	0,5%	1,5%	1,3%	1,6%	2,1%	2,9%	0,8 point
Suisse	0,6%	2,0%	3,2%	2,8%	2,6%	1,1%	-1,5 point
Australie	1,8%	2,6%	1,5%	1,3%	0,5%	0,7%	0,2 point
Nouvelle-Calédonie	0,1%	0,2%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0 point
Autres pays	7,5%	11,5%	2,3%	7,2%	4,8%	2,6%	-2,2 points
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Sources : Service des douanes - Institut de la statistique de la Polynésie française - GIE Perles de Tahiti

(1) comprennent les perles fines, les keshis, les perles teintées, les demi-perles, les autres perles de culture brutes ou travaillées et ouvrages en perles fines et de culture.

(2) Chiffres rectifiés

2) Les ventes aux enchères

Depuis plus d'une vingtaine d'années, le groupement d'intérêt économique (GIE) Poe Rava Nui (PRN) et plus récemment, le GIE Tahiti Pearl Producers (TPP) organisent la commercialisation de la production de leurs adhérents par l'intermédiaire de ventes aux enchères. Trois manifestations, programmées par ces derniers, ont lieu chaque année en Polynésie française, tandis que trois autres, réalisées par la société *Tahiti Perles*, se déroulent à Hong Kong. Ces ventes aux enchères ont pris une place importante dans le négoce de la perle de Tahiti, apportant un éclairage concernant l'orientation du marché.

La première vente aux enchères de l'exercice 2001, organisée par les deux GIE sous l'enseigne Tahiti Pearl Producers au mois de février, a confirmé la tendance baissière des prix observée lors de la manifestation du mois d'octobre 2000. Sur les 169 lots proposés, 132 ont été vendus pour une recette globale de 608,1 millions de F CFP, soit une enchère moyenne supérieure de 27 % par rapport au prix initial proposé. Le prix moyen au gramme, qui s'est établi à 2.594 F CFP, est resté relativement stable par rapport à la vente d'octobre 2000 (+1,2 %) mais a été nettement inférieur à celui de février 2000 (-17,8 %).

Selon l'étude sociale et économique menée dans le cadre du Programme général de recherche sur la nacre, la commercialisation des perles de Tahiti par l'intermédiaire des ventes aux enchères, a représenté 20 % de la production en 1998. Les autres circuits de commercialisation sont organisés autour de négociants polynésiens (55 % du total), étrangers (15 %) et des bijouteries (5 %).

Le prix moyen au gramme est descendu sous la barre des 2 600 CFP (2.563 F CFP), seuil jamais atteint depuis des décennies lors des ventes aux enchères internationales. En 1998, le prix moyen s'était établi à 2 782 F CFP.

5
9



7

Les résultats de la deuxième vente de l'United Pearl Producers Auction (UPPA) au mois de juin ont été satisfaisants selon les organisateurs. Outre un nombre de lots invendus inférieur à celui du mois de février 2001 (22 en juin contre 37 en février) en raison d'une sélection rigoureuse des perles, cette vente a été marquée par une remontée du taux moyen de surenchère, qui s'est établi à 41 %. Le chiffre d'affaires s'est ainsi élevé à 537,4 millions de F CFP pour 152 lots vendus. Pour autant, la diminution des cours n'a pas été enrayée, le prix moyen au gramme a atteint 2.474 F CFP, soit 5 % de moins qu'à la précédente vente.

à renf
selon
cre et
che m
à corr

La XXIV^{ème} vente aux enchères organisée au mois d'octobre à l'enseigne du GIE Poe Rava Nui s'est soldée par une recette de 747,9 millions de F CFP pour 175 lots écoulés, soit une hausse de 39 % par rapport aux prix de réserve. Le tri sélectif des perles s'est accompagné d'une baisse sensible des lots invendus (9 contre 22 en juin). En revanche, la chute des cours s'est poursuivie, le prix moyen au gramme s'est établi à 2.246 F CFP (-9,2 % par rapport à juin). Cette situation a résulté du décalage entre les prix proposés lors des ventes aux enchères et ceux pratiqués sur les marchés parallèles. Soulignons que lors de cette vente, les mesures mises en place par le Territoire ont semblé avoir porté leurs fruits, se manifestant par un certain retour de la confiance des acheteurs étrangers venus en nombre.

1998,
vités
profe
s'exe

La société *Tahiti Perles* a pour sa part organisé trois ventes à Hong Kong en 2001. Les résultats ont été dans l'ensemble moins bons par rapport à 2000. Pour 2002, *Tahiti Perles* prévoit toutefois de maintenir ces trois manifestations internationales.

3.3 Les mesures d'accompagnement au développement du secteur

1) L'évolution de la réglementation

Afin d'enrayer la chute des cours, le Territoire a pris plusieurs mesures pour améliorer la qualité de la perle et organiser la filière. Un nouveau Ministère de la perliculture a donc vu le jour ainsi qu'un Service de la perliculture², responsable notamment de l'attribution des concessions maritimes, du contrôle de la réglementation en vigueur et de l'expertise de la qualité des perles exportées. Par ailleurs, le Territoire a annoncé au cours du mois de février 2002, la création d'un comité de suivi chargé d'examiner l'évolution des mesures prises et à prendre, afin d'inverser la tendance baissière des prix.

pour

depu
rebut
la de
licat

Au niveau de la production, une délibération a limité le nombre de greffeurs étrangers³ (un greffeur pour cinq employés), tandis qu'un gel de l'attribution des concessions maritimes a été décidé pendant un an⁴. Par ailleurs, l'Assemblée de la Polynésie, au cours de la séance extraordinaire du 29 mars 2002 a donné un avis favorable au projet de délibération relatif à la réduction de la période d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public maritime, passé de 9 à 5 ans. Un recensement des fermes perlières (localisation des fermes et estimation des volumes de production) a été engagé par le Service de la perliculture en novembre aux îles Sous-le-Vent et devrait se poursuivre en 2002 dans l'archipel des Tuamotu-Gambier.

Cf.
Cf.
en Po
portai
Cf.
Un
ranc
tator
orgar
Il s
tectn
L'a
est e
lité d

Il convient de rappeler que les acheteurs japonais avaient été les premiers à témoigner leur inquiétude face à la prolifération de perles de basse qualité, qui s'est manifestée par un surenchérissement moins important que prévu des lots lors de la vente d'octobre 2000

Cf délibération n° 2001-37 APF du 30 mars 2001 portant création du Service de la perliculture
Cf arrêté n° 568 CM du 26 avril 2001 relatif à l'emploi de la main d'œuvre étrangère dans le secteur de la perliculture.
L'arrêté n° 1283 CM du 3 octobre 2001 fixe la suspension provisoire de la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole dans tous les lagons de Polynésie française

Concernant l'amélioration de la qualité des perles, le Territoire a pris une délibération¹ visant à renforcer les règles de classification des perles (définition plus restrictive des catégories de perles selon le lustre, établissement d'un nouveau critère de classification portant sur l'épaisseur de la nacre et interdiction de commercialiser les rebuts même localement). L'épaisseur minimale de la couche nacrée a ainsi été fixée à 0,6 millimètre depuis le 1^{er} septembre 2001, puis portée à 0,8 millimètre à compter du 1^{er} août 2002².

Par ailleurs, après la mise en place de la carte de négociant en perles de culture de Tahiti en 1998, l'Assemblée de la Polynésie française a fixé en mars 2002 la réglementation relative aux activités de producteur d'huîtres perlières et de producteur de perles de culture³, dont l'objectif est de professionnaliser l'ensemble de la chaîne de production. Ces deux activités distinctes ne peuvent s'exercer qu'aux conditions suivantes :

- disposer d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime à des fins perlicoles ;
- être titulaire d'une carte de producteur d'huîtres perlières ou de perles de culture délivrée par le Service de la perliculture, chargé de l'instruction des demandes et de la délivrance des cartes professionnelles⁴. Il convient de préciser qu'outre les dispositions communes⁵, cette carte valable cinq ans, est remise aux titulaires justifiant d'une aptitude professionnelle de base dans ce secteur et d'un équipement minimum nécessaire à ces activités. Les producteurs de perles de culture sont également soumis à une superficie minimale de concession maritime, qui ne peut être inférieure à un hectare. Par ailleurs, toute personne physique ou morale peut cumuler les deux cartes de producteur (huîtres perlières et perles de culture). En revanche, les professions de producteur et de négociant en perles ne peuvent s'exercer sous la même personnalité juridique.

Les personnes physiques ou morales qui relèvent du statut de producteur disposent de 18 mois pour se mettre en conformité avec cette nouvelle réglementation.

Au niveau de la commercialisation, les dispositifs de contrôle ont été renforcés à l'aéroport depuis le mois d'août avec la mise en service d'appareils à rayons X, tandis que les exportations de rebuts ont été interdites. Une indemnité a par ailleurs été fixée pour dédommager les producteurs de la destruction de ces derniers⁶. Parallèlement, les exportateurs ont l'obligation de présenter un certificat de conformité des perles exportées délivré par le Service de la perliculture.

¹ Cf délibération n° 2001-38 APF du 30 mars 2001

² Cf délibération n° 2001-88 APF du 12 juillet 2001 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti

³ Cf délibération n° 2002-51 APF du 27 mars 2002

⁴ Une commission consultative de la perliculture a été créée à cet effet. Elle est chargée d'émettre un avis sur la délivrance de la carte de producteur et fait également office de commission de discipline en cas d'infraction à la réglementation en vigueur. Elle est composée de trois représentants issus de l'administration et de trois représentants issus des organisations professionnelles.

⁵ Il s'agit notamment de justifier d'une situation régulière au regard de la réglementation en matière fiscale et de protection sociale, d'être de nationalité française et résident de Polynésie française.

⁶ L'arrêté n° 1040 CM du 7 août 2001 fixe les conditions d'indemnisation des rebuts. Le montant à verser au producteur est calculée sur la base de 50 F CFP le gramme de rebut, dans la limite de 10 % du poids net total des perles dites de qualité d'exportation.

5
9

Sur le plan de la formation, le Centre des métiers de la nacre et de la perliculture (CMNP) a revu son programme d'enseignement, qui devient plus généraliste. Ainsi, l'aptitude à la plongée professionnelle, qui était un des critères de sélection des candidats, se présente dorénavant comme un des modules de spécialisation. Le nombre de stagiaires a été pour sa part limité à seize personnes. Par ailleurs, la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM), avec le concours du Ministère de l'artisanat, a ouvert au mois d'octobre un atelier d'apprentissage au traitement des perles. Une initiation au triage, au perçage, au lustrage et à l'enfilage des perles est ainsi dispensée aux stagiaires. Le Fonds de reconversion économique de la Polynésie française a participé à ce projet qui a nécessité un investissement de 10 millions de F CFP. Dans un souci de faire évoluer la filière, notamment par le développement du travail des bijoux, qui génère une valeur ajoutée supérieure à la simple activité de production de perles, des formations plus pointues sont prévues comme les techniques de soudure et de sertissage servant à la confection des bijoux en perles.

Enfin, s'agissant de la recherche et du développement de la filière, l'Institut français de recherches pour l'exploitation de la mer (IFREMER) a poursuivi son programme de recherche génétique et entrepris des études sur la valorisation des produits de la perliculture. Dans ce cadre, la construction d'un nouveau laboratoire entièrement dédié à l'huître perlière a débuté au mois de février 2002, et comprendra une écloserie qui permettra aux chercheurs d'effectuer des travaux sur les maladies qui touchent les huîtres perlières. Rappelons que le deuxième contrat de développement a consacré d'importants crédits au secteur de la perliculture (220 millions de F CFP)

2) La promotion de la perle de Tahiti à l'étranger

La promotion internationale de l'image de la perle de Tahiti est assurée par le GIE Perles de Tahiti. Ses recettes proviennent d'une partie de la fiscalité applicable aux exportations de perles de l'année précédente. En juillet 2001, le Territoire a décidé de modifier le montant du droit spécifique sur les perles exportées (DSPE) et sa répartition. Le DSPE est ainsi passé de 160 F CFP à 200 F CFP le gramme, 65 % des recettes étant affectés au profit du Territoire, contre 35 % au GIE Perles de Tahiti (50 % précédemment). Par conséquent, le budget du GIE a été réduit à 600 millions de F CFP en 2002 contre 950 millions de F CFP en 2001.

Depuis sa création en 1993, le GIE Perles de Tahiti s'est appliqué à promouvoir le produit sur les principaux marchés extérieurs tels le Japon, les Etats-Unis et l'Europe, avec pour objectif de trouver de nouveaux débouchés. Afin de donner à la perle de Tahiti l'image d'un produit de luxe, le GIE s'est, à l'origine, attaché à travailler avec les joailliers et les grands couturiers. A partir de 1998, son action s'est davantage orientée vers le grand public par l'organisation d'animations dans les grands magasins nord américains et européens, ou de campagnes de promotion ciblées sur certains segments (clientèle masculine, hispano-américaine et afro-américaine, actions sur les perles cerclées...). L'année 2001 a vu une ouverture des débouchés sur le marché chinois (Hong Kong et Chine continentale). Le GIE a cherché à renforcer l'image acquise mondialement par la perle de Tahiti et à provoquer l'acte d'achat du consommateur final. Outre les opérations traditionnelles sur les marchés majeurs que sont les Etats-Unis, la France, l'Italie ou l'Allemagne, le GIE a accentué

Il s'agit notamment d'acquérir une meilleure maîtrise de la production de la croissance de la nacre, du contrôle de la couleur et de la qualité des nacres produites
 Ces ressources devraient contribuer à l'accroissement des performances techniques des fermes perlières et à l'optimisation des capacités de production (formation des perliculteurs à la gestion et conception de plans type de fermes perlières), ainsi qu'à une meilleure valorisation des perles de culture et huîtres perlières

ses ac
 En 20
 l'ima;
 gleme
 étrang
 effets
 ment
 seule)
 effect
 rennit
 dans
 sur le
 2002
 neme
 certai
 goce
 sein e
 l'acti
 de bc
 très f
 tistiq
 milli
 moye
 quide
 milli
 éléai
 catio
 du se
 ont d

10
ses actions dans les pays récemment prospectés tels l'Espagne, la Russie ou encore le Moyen-Orient. En 2002, compte tenu du budget plus restreint du GIE, ce dernier va concentrer sa promotion sur l'image de produit de luxe.

Le retournement de conjoncture observé en 2001 a entraîné une évolution sensible de la réglementation dans ce secteur, afin d'enrayer la chute des cours et rétablir la confiance des acheteurs étrangers dans le produit.

L'exercice 2002 sera certainement une année charnière pour le secteur, qui verra les premiers effets des mesures territoriales. Toutefois, si l'intervention des autorités a été accueillie favorablement par l'ensemble des professionnels, ces derniers estiment que le rôle du Territoire ne devrait pas seulement se limiter à l'aspect réglementaire, il devrait surtout s'accompagner de tout un dispositif effectif de contrôle tant au niveau de la production que de la commercialisation afin d'assurer la pérennité du secteur. La mise en place de la carte de producteur devrait constituer une étape importante dans la structuration de la filière, permettant notamment de réduire le nombre d'acteurs intervenant sur les marchés parallèles.

D'ores et déjà, les résultats obtenus lors de la dernière vente aux enchères au mois de mars 2002 semblent apporter la confirmation du bien-fondé des nouvelles règles adoptées par le gouvernement. Le prix moyen des perles s'est affermi, retrouvant le niveau de février 2000 tandis qu'un certain retour de la confiance des acheteurs a été observé, avec la venue en nombre de sociétés de négoce internationales.

§ 3. LE BATIMENT ET LES TRAVAUX PUBLICS

L'arrêté n°1310 CM du 12 octobre 2001 a entériné la création de l'Observatoire du BTP au sein de l'ISPF, à la fois instrument de suivi du secteur et base de données pour les professionnels sur l'activité, l'emploi, la formation, les coûts et les prix. En janvier 2002, ce dernier a édité un tableau de bord retraçant l'évolution du BTP depuis 1997. Il en ressort que si le BTP a connu une évolution très favorable sur la période, un léger tassement de son activité a été ressenti en 2001. Selon les statistiques de l'ISPF, le chiffre d'affaires du BTP a atteint 31 milliards de F CFP en 2001 contre 31,9 milliards de F CFP en 2000, soit - 2,9 %. Cependant, il a tout de même enregistré une progression moyenne annuelle de 2,8 % depuis 1999.

Les investissements publics ont contribué à entretenir l'activité. Le montant des crédits liquidés par la Direction de l'équipement s'est établi à 15,6 milliards de F CFP en 2001 contre 13,9 milliards de F CFP l'année précédente, en hausse de 12 %.

1. LE POIDS DU SECTEUR

Le redéploiement de l'activité économique du Territoire, marqué par la fin des essais nucléaires en 1995, s'est traduit par un afflux d'investissements dans les infrastructures de communication ainsi que dans la construction hôtelière et immobilière qui a concouru à entretenir la prospérité du secteur. Entre 1995 et 2001, les entreprises du BTP sont passées de 1 804 à 2 692 (+ 49,2 %) mais ont diminué de 1,1 % en 2001 (2 722 en 2000).

le secteur est confronté, sans compter qu'ils peuvent facilement tenir compte des différences entre les îles.

Définir des zones agricoles protégées

En outre, face à l'urbanisation généralisée et au peu d'espaces constructibles, les terres agricoles fertiles subissent de très fortes pressions pour d'autres usages. Aussi, devant la faible part de surfaces agricoles disponibles, la *Mission d'évaluation et de Prospective* recommande une protection et un contrôle renforcé de l'utilisation de ces terres.

Ainsi, des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison, soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique devraient faire l'objet d'une intégration d'office en Zone NC des documents d'aménagement ou, pour les communes qui en sont dépourvues, d'un classement en tant que zones agricoles protégées.

Revoir les conditions d'utilisation des engrais et pesticides

L'utilisation incontrôlée et inadaptée ou inconsciente des engrais et pesticides constitue l'une des principales causes de dégradation des sols, dont les conséquences sont également graves tant sur les ressources en eau, l'écosystème insulaire ou lagunaire que sur la sécurité alimentaire.

La *Mission d'évaluation et de Prospective* préconise pour ces substances la suppression de toutes les mesures de protection ou de soutien accordées. En contre partie, elle recommande :

- la mise en place de quotas individualisés, selon les cultures et les orientations proposées par le schéma d'orientation agricole, et gérées par les structures administratives;
- l'incitation à un accompagnement financier individualisé subordonné à des formations sur l'utilisation de ces substances et leurs conséquences en collaboration avec les importateurs et commerçants concernés.

VALORISER ET AMÉLIORER LES EXPLOITATIONS

Favoriser le développement agricole durable suppose également qu'un soutien important soit apporté aux exploitants.

La *Mission d'évaluation et de Prospective* propose que ce soutien effectué par l'Administration au travers des groupements et en collaboration avec la chambre consulaire, revête les formes suivantes :

- renforcer le soutien à l'équipement agricole ou à son amélioration. Les travaux d'irrigation, de voirie ou d'aménagement agricoles doivent être privilégiés par convention ou par la mise en place de prêts bonifiés ou garantis ;
- développer des champs semenciers dans différentes îles pour la régénération des plantations, éventuellement confiés au secteur coopératif ou privé, et développer des conservatoires agronomiques des différentes espèces.

3.2. LES FILIÈRES DES RESSOURCES MARINES

Quatre secteurs d'activités se distinguent de l'éventail des multiples ressources marines de la Polynésie, la perliculture, bien développée, la pêche industrielle, en développement, la pêche lagunaire, artisanale, et l'aquaculture, en crise.

Chacune de ces activités hérite d'une histoire spécifique dans laquelle l'implication à des degrés divers des pouvoirs publics a joué un rôle plus ou moins déterminant.

Il convient de tirer les leçons de ces interventions plus ou moins heureuses pour proposer un cadre d'actions futures. Ce cadre devrait éclairer l'étendue et les limites d'intervention du secteur public pour guider au mieux le développement durable des ressources marines.

Rappelons que le concept de durabilité, emprunté en premier lieu à la littérature scientifique, caractérise la gestion d'une ressource naturelle de telle sorte que sa capacité de reproduction soit intégralement préservée.

La perliculture

Le développement de la perliculture est à mettre à l'actif du dynamisme et de la clairvoyance d'entrepreneurs privés.

Ce secteur illustre bien l'accompagnement a posteriori d'un essor économique par les pouvoirs publics.

Le savoir technique a été importé du Japon et ce n'est qu'après son succès économique local que le Territoire s'est doté d'une filière de formation technique de personnels locaux.

Bien que des accompagnements aient été offerts à la filière dès 1979 [organisation de ventes aux enchères, diffusion de techniques de collectage], sa recherche scientifique ne s'est réellement structurée qu'après la première menace sérieuse de disparition de l'activité¹.

Enfin l'accompagnement économique a été mis en place récemment, soit environ deux décennies après le démarrage industriel de l'activité.

Cet accompagnement s'est concentré sur une structuration de la profession (création de GIE, carte de négociant) et une stratégie marketing internationale basée sur la qualité et l'association de l'image de la perle de Tahiti avec le luxe (classification des perles, réglementation de l'export, campagnes et salons à l'étranger, constitution d'un réseau mondial de presse et d'associations relais).

RENFORCER L'IMPLICATION DES POUVOIRS PUBLICS

En 1999, la Polynésie a produit 10,8 tonnes de perles générant un chiffre d'affaires de 20 milliards CFP.

Le vif succès de l'industrie perlière démontre qu'une implication tardive des pouvoirs publics dans l'exploitation d'une ressource marine n'est nullement un frein à son développement. Les industriels du secteur y voient même un gage de réussite.

Au-delà des premiers succès, l'implication des pouvoirs publics doit se renforcer pour asseoir les conditions d'un développement économique harmonieux et durable.

Dans ses dimensions économique et sociale, le développement durable implique que l'on porte l'attention sur des considérations plus générales que la croissance économique et le bien-être matériel. Le concept englobe des préoccupations d'équité et de cohésion sociale, ainsi que la nécessité de parer aux menaces contre les biens communs de l'humanité.

ACTIONS DANS LE DOMAINE DE LA SAUVEGARDE DE LA RESSOURCE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Veiller à la capacité de charge des lagons

Les pouvoirs publics, face à une demande de concession maritime, doivent pouvoir y répondre en conciliant deux missions du service public, la première étant de protéger l'activité existante et le patrimoine naturel, la seconde étant de favoriser le développement économique. Or des outils fiables d'aide à la décision font encore défaut dans ce domaine. Aujourd'hui, l'estimation de la capacité maximale de charge des lagons est empirique, certes basée en partie sur la connaissance scientifique, mais surtout sur le bon sens et la prudence.

L'ensemble des concessions maritimes octroyées pour la perliculture, sous toutes ses formes (collectage, élevage et greffe), représente moins de 1% de la surface totale des

1. Plan Général de recherche sur la nacre (PGRN) mis en place après la mortalité de 1985

lagons de Polynésie (94 km² sur 12 675 km²). Seulement 42 % des îles de Polynésie (50) hébergent des fermes perlières. La marge de croissance de l'activité semble donc très confortable. Cependant du fait du développement agrégatif de cette activité, la surcharge localisée des lagons en nacres peut menacer certains sites. En effet, près de la moitié (47 %) de la surface des concessions a été accordée dans seulement 4 lagons (Ahe, Aratika, Manihi et les Gambier).

La surcharge des nacres en élevage n'est pas seulement une menace pour la production elle-même, elle entraîne aussi un appauvrissement trophique pour les autres espèces. De plus lorsqu'une épidémie s'étend, le stock de nacres malades constitue un important réservoir de germes qui peuvent être nuisibles aux espèces environnantes. Enfin la crise de mortalité qui s'ensuit crée, par la décomposition des tissus organiques, une pollution biologique importante qui peut entraîner la mortalité des autres espèces du site. La surcharge représente donc un facteur non négligeable de mise en danger de l'environnement et de la diversité biologique.

Une modélisation mathématique de la croissance des nacres en fonction du milieu lagonaire a été réalisée dans le cadre du PGRN. Ce modèle, élaboré à partir de données d'un seul atoll (Takapoto), doit prouver sa validité sur d'autres atolls ainsi que dans les lagons des îles hautes, plus riches en matière organique. Ce type de modèle permet essentiellement de comprendre le fonctionnement d'un système nacre-lagon et les réactions, en terme de croissance, de la nacre aux variations des principaux facteurs environnementaux. Ce modèle, très performant pour expliquer les phénomènes observés, n'est cependant pas considéré, par les chercheurs qui l'ont développé, comme un réel outil prédictif. En effet, les limites de modèles équivalents comme outil prédictif de décision ont été clairement montrées ailleurs (Bassin de Marennes-Oléron, France).

D'autre part, on sait que c'est plus la surcharge à l'intérieur d'une concession qui est dangereuse que le nombre de concessions accordées. Il faudrait donc pouvoir définir des standards de densité d'élevage pour pouvoir conseiller la profession.

À terme il faudra envisager de mettre en place une législation et des contrôles comme c'est le cas pour les élevages terrestres. En effet, le comportement des ostréiculteurs français nous rappelle que l'intérêt immédiat individuel prime sur l'intérêt collectif et par conséquent sur l'intérêt individuel à long terme.

Orienter les efforts de recherche vers la gestion des cheptels

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande d'orienter les efforts de recherche vers la gestion des cheptels à l'intérieur des concessions. Elle recommande aussi l'octroi d'une licence d'exploitation, basée sur le nombre de nacres en élevage, au lieu d'une concession, qui n'est autre que la location d'une surface, ce qui a peu de sens sur le plan biologique. Le principe de la licence d'exploitation, associée à un volume d'eau loué, permet de réellement contrôler les densités d'élevage et la quantité totale de nacres dans un lagon.

Mettre en place un suivi des zones d'élevage

Elle recommande aussi la mise en place d'un suivi des zones d'élevage. Un réseau de suivi du milieu est déjà opérationnel. Mais c'est un suivi de paramètres pertinents mesurés sur l'animal qui seul permettra de déceler les stigmates d'une surcharge lagonaire. Ce réseau de suivi physiologique de la nacre pourrait se superposer aisément et avec un coût raisonnable, au réseau existant de suivi du milieu. Il serait souhaitable d'inciter les perliculteurs à intégrer ce réseau, au moins à l'étape de la collecte d'échantillons, ce qui réduirait le coût de cette opération et tendrait vers une prise en charge du suivi par la profession.

Le risque sanitaire

Les exemples de catastrophe économique liée à une mauvaise gestion du risque sanitaire abondent dans le domaine des élevages marins (huîtres et palourdes en France, nacres au Japon). Ce risque concerne les maladies (épizooties) mais aussi les parasites de la coquille (épibiontes) comme l'a récemment rappelé l'explosion des anémones ou des "boules roses"² aux Tuamotu-Gambier.

La grande difficulté et la faible efficacité des traitements curatifs en milieu aquatique ouvert conduisent tout naturellement à baser la lutte sur la prévention.

Empêcher toute contamination

La première et la plus efficace des préventions consiste à empêcher toute contamination

La protection aux frontières

En ce qui concerne la protection aux frontières, celles-ci sont fermées à toute huître perlière vivante. Depuis le début de l'année 2000, l'importation d'outils de greffe usagés est prohibée. Il conviendrait d'étendre le contrôle à l'importation d'autres animaux ou végétaux marins vivants.

Les transferts intérieurs

Les transferts intérieurs anarchiques augmentent considérablement le risque d'un effondrement économique de l'industrie perlière en cas d'épidémie (la dernière épidémie qu'a connue le Japon a réduit de 50 % la production depuis 1995)

Ces transferts de naissain sont rendus nécessaires par l'absence de captage en quantité suffisante dans beaucoup d'atolls perliers. Le bon sens voudrait que ces transferts soient le plus limités possible, voire abolis.

Mais pour atteindre cet objectif, l'activité doit disposer de solutions alternatives.

C'est-à-dire que les fermes situées dans un lagon où le captage est faible ou inexistant doivent pouvoir s'approvisionner en naissain provenant soit du même lagon, soit d'un lagon proche.

Ce naissain pourrait avoir été collecté dans le milieu naturel ou produit en éclosérie.

Créer des zones de libre transfert (ZLT)

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande la création de zones de libre transfert (ZLT). Chaque zone serait circonscrite autour d'un centre de production de naissain (collectage naturel ou éclosériel).

Une ZLT comprendrait un ou plusieurs lagons entre lesquels les transferts seraient libres.

La définition d'une ZLT serait basée sur des critères géographiques, économiques et scientifiques. Tout transfert entre zones serait strictement réglementé. La réduction du risque sanitaire ira de pair avec la multiplication de ces zones et leur rétrécissement. L'action des pouvoirs publics serait dans ces circonstances, l'incitation à la création d'écloséries privées et à la recherche de nouveaux sites de collectage ou de nouvelles méthodes plus performantes ou mieux adaptées aux sites.

Actuellement, tout transfert inter-îles est soumis à une autorisation délivrée par le Ministre de la Mer après autorisation des maires des deux communes, de départ et d'arrivée, et l'avis du service des Ressources Marines

Cependant, l'efficacité de la procédure est toute théorique car, d'une part, l'absence de suivi zoonosanitaire limite la pertinence de l'avis et, d'autre part, une proportion importante des transferts, probablement les deux tiers selon le SRM, échappe à tout contrôle.

² "boule rose" : dénomination vernaculaire locale d'une ascidie qui se fixe sur la coquille des nacres et entre en compétition alimentaire et respiratoire avec son hôte. De plus, l'envahissement de la coquille par ce parasite gêne considérablement le travail sur la nacre

L'absence d'une structure de contrôle ainsi que la non sensibilisation des professionnels en sont les principales raisons.

Mettre en place un suivi zoosanitaire

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande la mise en place d'un suivi zoosanitaire qui s'affiche comme une priorité, d'autant qu'il pourrait théoriquement permettre de détecter à temps les signes avant-coureurs d'un événement zoosanitaire.

Un plan d'urgence à déployer en cas de début d'épidémie devrait être conçu avec pour objectif de limiter les dommages socio-économiques. Il serait souhaitable que l'accent soit mis plus sur l'emploi de moyens concrets avec des actions de terrain (isolement sanitaire des atolls touchés, traitement systématique ou destruction des cheptels infestés, etc.) que sur des mesures a posteriori, comme l'octroi d'indemnités, coûteuses et peu efficaces pour la survie de l'activité.

Par ailleurs, on constate que la réglementation dans ce domaine est quasi inexistante. Des sanctions fortement dissuasives (perte de la concession, destruction du cheptel, confiscation du matériel, sanctions pénales, amendes) permettraient, à condition qu'elles soient réellement appliquées, de soutenir une politique responsable de protection de la perliculture.

Former et informer les perliculteurs

L'une des mesures les plus importantes en matière de prévention du risque sanitaire reste la formation et l'information des perliculteurs. Un niveau de compétence minimal pourrait être requis pour pouvoir gérer une ferme perlière.

La gestion rationnelle de chacun est favorable à tous car elle limite le risque d'une épidémie, qui ne s'arrête jamais aux limites d'une concession.

Instaurer une carte professionnelle de perliculteur

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande l'instauration d'une carte professionnelle de perliculteur, accessible aux producteurs de perles comme aux producteurs de naissains.

À l'instar de la carte de négociant en perles, elle pourrait être délivrée au détenteur d'un certificat de compétences garantissant que le titulaire possède les connaissances nécessaires à cette profession et a été sensibilisé à l'environnement et à la notion de gestion du patrimoine commun que représentent l'espèce élevée et le lagon.

Le certificat nécessaire pourrait être celui délivré par le CMNP³ moyennant éventuellement quelques élargissements du programme, notamment en matière de réglementation et de protection de l'environnement.

Cette carte devrait être aussi accessible aux professionnels déjà en place après un contrôle des connaissances techniques et de la réglementation.

Pour atteindre son objectif, cette carte devra être attractive pour un chef d'exploitation. Elle pourrait notamment devenir une condition requise pour l'accès aux dispositifs fiscaux, actuels et à venir, et à d'autres avantages comme l'accès à du naissain amélioré ou à une assistance technique, par exemple.

Elle devrait favoriser la responsabilisation de la profession qui, à terme, devra prendre en charge le contrôle sanitaire de la perliculture, par le biais de GIE, d'associations ou de petites structures vétérinaires. Cette carte, renouvelée chaque année, permettra aussi de distinguer les producteurs de naissains des producteurs de perles.

Elle pourrait être liée à l'octroi de la concession ou confondue avec la licence d'exploitation.

³ Centre des Métiers de la Nacre et de la Perliculture, Rangiroa

Renforcer l'équipement des atolls en moyens de télécommunication et d'accès à internet

L'information d'origine publique est véhiculée vers la profession par une parution bilingue du service des Ressources Marines, Te Reko Parau, adressée gratuitement aux professionnels. Cette publication fait le point sur des techniques liées à la perliculture et sur les programmes de recherche en cours. Sa publication est irrégulière et beaucoup de professionnels déclarent avoir des difficultés à la comprendre en tahitien, le langage étant trop éloigné de celui qu'ils emploient au quotidien, notamment dans l'emploi des termes techniques.

Cependant, moyennant quelques aménagements, ce média semble rester un bon moyen de diffuser l'information, étant donné l'isolement de certains atolls perliers.

L'utilisation d'Internet à terme ne devra pas être négligée bien que les fermes soient actuellement sous-équipées en matériel informatique et en liaison téléphonique.

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande de renforcer l'équipement des atolls en moyens de télécommunication et d'accès à Internet.

Organiser des stages de formation professionnelle pour plongeur de classe A et B

Enfin, à part les stages de plongeur professionnel de classe A et B, accessibles aux demandeurs d'emploi et aux salariés, des stages de formation professionnelle ou continue dans d'autres domaines, techniques ou de gestion, devraient être envisagés.

ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'AMÉLIORATION ET DE LA PROTECTION DE LA RESSOURCE**Améliorer la qualité de l'huître et les techniques d'élevage**

Le développement durable passe par l'amélioration de la qualité de la ressource et de son exploitation. Des recherches sur les techniques d'élevage et de greffe sont encore nécessaires pour les améliorer car beaucoup d'opérations restent très simples et souvent empiriques.

Quant à l'amélioration de la qualité de l'huître, un effort important doit être consenti sur la recherche en génétique. Rappelons qu'en matière de sélection génétique le temps est un facteur quasi incompressible. Il est donc indispensable de débiter un programme de sélection le plus tôt possible car si les pays concurrents prennent de l'avance, elle sera difficilement rattrapable. Inversement, si la Polynésie prend de l'avance sur ses concurrents, elle la conservera pour peu qu'elle soutienne son effort de sélection génétique. En définitive améliorer la ressource, c'est la protéger, en la pérennisant et en s'affranchissant de la concurrence internationale.

Pour démarrer un programme d'amélioration génétique, il convient de commencer par un constat de la variabilité génétique. Cette phase est déjà en cours de réalisation. Dans le domaine de l'amélioration génétique, les techniques sont connues de tous, la valeur ajoutée de la recherche réside bien plus dans les souches sélectionnées ou manipulées.

Mais pour pouvoir profiter des retombées de cette recherche, qui peuvent être très importantes, il est indispensable de disposer de l'outil de production du naissain amélioré, l'écloserie.

Encourager l'émergence d'écloseries

Le coût de production du naissain d'écloserie étant plus élevé que celui du naissain de collectage, la production massive de naissain à écloserie peut ne pas apparaître comme une absolue nécessité dans l'immédiat.

Cependant, ce constat pourrait conduire à négliger l'importance de disposer d'écloseries opérationnelles. Ce serait une erreur stratégique car l'écloserie constitue, en matière de lutte a posteriori contre une épidémie, un outil incontournable. C'est grâce à l'écloserie et au programme de sélection d'individus résistants qu'on peut à nouveau déguster des huîtres plates (ou belons) en France alors qu'elles avaient presque complètement disparu dans les années 80. Seule l'écloserie ouvre la possibilité de tester l'acclimatation de nouvelles espèces sans risque,

ni pour l'environnement, ni pour les individus importés. Sans éclosion, le programme de création d'hybrides résistants initié au Japon pour tenter de sauver l'industrie perlière n'aurait jamais pu être envisagé.

L'outil éclosion est utilisé dans un premier temps comme support à la recherche mais il est indispensable pour la diffusion aux professionnels de nouveaux produits.

Il faut donc que la Polynésie se dote d'écloseries privées comme elle a commencé à le faire timidement. La profession doit se familiariser au travail à partir de cet outil de façon à avoir déjà intégré cette évolution lorsque, en période de crise pandémique, le naissain d'éclosion sera l'unique recours pour la survie durable de l'industrie.

De plus, la profession a tout à gagner à se pourvoir d'un outil capable de produire du naissain de qualité standard, déjà détaché, et sur des prévisionnels établis, c'est-à-dire offrant à cette industrie une programmation de la production beaucoup plus fiable. Les progrès techniques, s'ils sont nécessaires, sont à réaliser en période de prospérité, de calme et de relative sécurité, l'urgence et l'incertitude du lendemain propres aux périodes de crise leur étant préjudiciables.

Pour tous ces arguments qui participent de la protection et de l'amélioration de la ressource, les services territoriaux doivent aider du mieux qu'ils le peuvent à l'émergence de cette industrie, nouvelle pour le Territoire, qu'est la production de naissain en éclosion.

Diversifier la commercialisation et la distribution

Le développement de la "nouvelle économie" grâce à l'arrivée des NTIC en Polynésie va naturellement s'étendre à l'industrie de la perle. La clé du succès de la vente par internet de la perle de Tahiti résidera dans la confiance que les millions d'acheteurs potentiels accorderont aux sites de vente.

Le développement des marchés parallèles de perles a montré les dérives possibles et leurs effets néfastes sur l'image de qualité ou le cours de la perle.

Il sera donc nécessaire de protéger la profession en confiant à une entité agréée par le Gouvernement la mission de garantir la qualité des perles vendues sur le net.

Le développement du commerce électronique permettra non seulement la vente directe au particulier, mais aussi la tenue d'enchères permanentes pour des lots plus ou moins importants.

Il conviendra d'étudier les possibles effets néfastes de cette évolution sur le marché de la perle.

Les pouvoirs publics doivent entamer dès maintenant cette réflexion afin de mettre en place, si nécessaire, le cadre réglementaire qui protégera la seconde ressource du Territoire.

Améliorer la qualité consiste aussi à éliminer plus de perles de bas de gamme.

La législation peut être durcie en rehaussant les critères du seuil de commercialisation, quel que soit le type de commerce.

Le principe de la taxe à l'exportation peut aussi être révisé. Aujourd'hui, son montant de 160 F par gramme est unique. La Mission d'Évaluation et de Prospective propose l'instauration d'une taxe à l'exportation variable, dont le montant serait inversement proportionnel à la qualité de la perle, afin de surtaxer les perles de basse qualité. Cependant la meilleure façon de valoriser ces perles de bas de gamme reste leur utilisation dans l'artisanat local qui devrait donc être favorisé.

La pêche industrielle

On distingue deux domaines de pêche extra-régionale ou industrielle, la pêche côtière et la pêche hauturière.

Ces deux types de pêche sont, à quelques exceptions près, pratiqués par des entreprises différentes, des hommes différents avec des techniques et des matériels distincts.

Les poti marara et les bonitiers classiques pêchent dans les zones côtières, tandis que des unités armées différemment, et plus importantes, bonitiers palangriers, thoniers pour le frais ou le

69

1

La France a conservé son rang de premier fournisseur du Territoire, avec 37,4 % du total en valeur et une augmentation de 16,1 % en 2001. Les autres pays de l'Union européenne y ont expédié pour quelque 20,5 milliards de F CFP de marchandises, soit 7,4 % de plus que l'année précédente. L'Europe, dans son ensemble, a été favorisée par la faiblesse de sa monnaie par rapport au dollar.

Les pays de la zone du Pacifique sud ont continué à s'affirmer comme des partenaires de poids. L'Australie a accru ses exportations vers le Territoire de 32,9 % en valeur et la Nouvelle Zélande de 18,2 %. En cumul, ces deux pays ont assuré 18,9 % du total des importations locales.

Comme l'euro, les monnaies australienne et néo-zélandaise se sont dépréciées vis-à-vis du dollar américain en 2001. Mais la compétitivité de ces deux pays ne saurait se résumer à un avantage comparatif en termes de taux de change, elle tient aussi à la qualité et à la spécificité de leur offre. Tout d'abord, les produits alimentaires de Nouvelle Zélande, dont la sécurité sanitaire est reconnue, ont profité des interdictions d'importations en 2001 sur les fromages et la viande bovine en provenance d'Europe. L'Australie, ensuite, a été confortée dans son statut de pourvoyeur quasi-exclusif d'hydrocarbures puisqu'elle en a procuré 94 %. Enfin, la relative proximité géographique de ces deux pays permet des coûts et des délais de livraisons moins élevés que ceux des autres fournisseurs de la Polynésie française.

Depuis 1999, la part des États-Unis n'a cessé de s'amoinrir, passant à 11,6 % en 2001 contre 13,9 % en 2000 et 16,5 % en 1999. Leurs exportations ont atteint 16,4 milliards de F CFP en 2001 contre 17,6 milliards de F CFP en 2000, soit - 6,8 %. Parmi les principaux partenaires commerciaux de la Polynésie française, ils sont les seuls à n'avoir pas profité du gonflement de ses achats en 2001. Entravés par leur monnaie surévaluée, ils ont été victimes d'un report vers d'autres sources d'approvisionnement moins coûteuses.

2. LES EXPORTATIONS

Les exportations de 2001 sont apparues bien décevantes après les 25,5 % de croissance constatés en 2000. En englobant les réexportations, elles se sont élevées à 16.277 tonnes contre 16.652 l'année précédente, soit une baisse de 2,2 %. En ne retenant que les exportations locales, le constat est plus sombre : elles ont atteint 14,7 milliards de F CFP contre 15,5 milliards de F CFP en 2000, soit - 5,4 %. Ce résultat est largement imputable aux mauvaises performances du marché de la perle. Les produits perliers ont, en effet, représenté 80 % de la valeur des exportations locales contre 90 % en 2000. Les ventes de poissons et de quelques produits transformés ont enregistré des succès notables sur les marchés extérieurs tandis que les productions traditionnelles se sont inscrites en retrait.

Les ventes de produits perliers à l'étranger ont reculé de 8,0 %, mettant fin à une tendance haussière de quatre années. Elles se sont établies à 10,8 tonnes en 2001 après 11,7 tonnes en 2000. Les recettes d'exportation, quant à elles, ont chuté de 28,3 % en 2001 pour se retrouver au même niveau qu'en 1996 (15,1 milliards de F CFP pour 5,5 tonnes). La dépression traversée par le marché de la perle est due à un affaiblissement de la demande couplé à des problèmes d'offre excédentaire. Le gouvernement et les professionnels ont essayé de réagir pour redresser la situation (voir Section 2 §2.3).

La pêche a conforté sa place de moteur de l'économie polynésienne. Les exportations de poissons ont augmenté de 59,9 %, pour arriver à 2.800 tonnes en 2001 contre 1.751 tonnes en 2000. Soutenue par les efforts des pouvoirs publics, elle a fait l'objet d'un programme visant à développer les capacités du secteur. L'objectif du Territoire est d'exporter 7.000 tonnes et d'en tirer 3 milliards.

Evolution du tonnage exporté

en tonnes

	1996	1997	1998	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001	Variations 2001/2000
Produits perliers	5,493	5,164	6,708	10,801	11,740	10,802	-8,0%
Bateaux de pêche	30	-	634	480	382	330	-13,6%
Huile de coprah	6 828	6 060	2 703	4 635	5 750	4 819	-16,2%
Préparations de type monoï	182	171	187	196	180	222	23,4%
Nacres	523	747	556	906	741	808	9,1%
Vanille	8	8	5	7	7	6	-9,5%
Poissons, crustacés	117	1 118	886	893	1 751	2 800	59,9%
Fleurs	32	29	29	23	16	5	-69,5%
Fruits	8	11	3	17	2	4	82,2%
Jus de fruits	10	6	118	95	287	673	134,6%
Purée de fruits	59	1 009	2 533	3 595	2 814	2 753	-2,2%
Divers	314	1 306	227	587	3 602	2 282	-36,7%
Total exportations locales	8 116	10 470	7 888	11 444	15 543	14 712	-5,4%
Réexportations	13 026	2 642	5 407	1 869	1 108	1 565	41,3%
Total Général	21 142	13 112	13 295	13 313	16 652	16 277	-2,2%

Sources : ISPF - Douanes
(1) chiffres rectifiés

de F CFP de recettes d'ici à 2005. La flottille est constituée de 57 unités et 5 nouveaux navires qui ont obtenu la défiscalisation métropolitaine en décembre 2001, devraient grossir ses rangs en 2002. Les immenses ressources halieutiques du Pacifique en font un marché prometteur.

Les exportations de nono ont poursuivi leur hausse en 2001, 673 tonnes de jus et 2.753 tonnes de purée ont quitté le Territoire. Si on a pu observer en 2000 que les premières prenaient le pas sur les secondes, la tendance s'est confirmée en 2001. En effet, les exportations de jus de nono ont augmenté de 134,6 % en volume tandis que celles de purée se sont repliées de 2,2 %. Le nono est un exemple de produit à fort potentiel en valeur ajoutée : en purée, il a rapporté 189 F CFP le kilo contre 506 F CFP en jus en 2001. Les craintes pour l'avenir de la filière, nées du litige fiscal entre la société chargée de la commercialisation du nono à l'étranger et le Territoire, se sont dissipées sans dommages majeurs.

Pour ce qui est des autres exportations agricoles, les résultats ont été mitigés. Bien que les exportations d'huile de coprah aient régressé de 16,2 % pour s'établir à 4.819 tonnes en 2001 contre 5.750 en 2000, leurs recettes se sont accrues de 13,1 %. Alors que la production locale de coprah a freiné de 6,3 % sur l'année et que le cours de l'huile brute s'est effondré (\$280 la tonne en 2001 contre \$750 en 1999), plombé par la surproduction asiatique, le haut niveau du dollar a permis de compenser ces facteurs négatifs. Les exportations de vanille ont également souffert d'un ralentissement de 9,5 % en raison de la modestie des récoltes. Elles ont plafonné à 6 tonnes contre 7 tonnes l'année précédente. Malgré les efforts de modernisation des vanilleraies et de lutte contre les viroses, la production peine à redémarrer. Quant à la production de fleurs exotiques, le démantèlement du GIE Tahiti Nui dans le courant de l'année 2000 a désorganisé le circuit de commercialisation. Par conséquent, les ventes à l'étranger ont baissé de 69,5 % en volume, arrivant à peine à 5 tonnes en 2001 contre 16 en 2000 et 23 en 1999.

Parmi les exportations de produits transformés, les préparations à base de monoï ont joui d'une conjoncture porteuse alors que les bateaux de pêche ont stagné. Les ventes de produits dérivés du monoï, soutenues par le succès des produits naturels dans les pays occidentaux et par un marketing

Evolution des exportations en valeur

en millions de F CFP

	1996	1997	1998	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001	Variations 2001/2000
Produits perliers	14 479	14 889	15 106	19 360	20 934	15 015	-28,3%
Bateaux de pêche	40	-	275	780	471	340	-27,8%
Huile de coprah	404	392	153	324	259	293	13,1%
Préparations de type monoï	127	110	128	138	124	155	25,6%
Nacres	217	286	151	205	157	162	2,9%
Vanille	84	111	89	125	141	131	-7,2%
Poissons, crustacés	53	401	354	344	812	1 458	79,7%
Fleurs	23	18	15	12	15	5	-65,6%
Fruits	1	3	1	2	1	1	-29,4%
Jus de fruits	1	1	121	72	153	341	122,1%
Purée de fruits	15	61	151	273	220	521	136,6%
Divers	11	206	9	171	128	278	116,7%
Total exportations locales	15 457	16 477	16 555	21 808	23 416	18 701	-20,1%
Réexportations	7 977	7 327	9 908	6 531	5 325	7 300	37,1%
Total Général	23 433	23 803	26 462	28 339	28 741	26 000	-9,5%

Sources : ISPF - Douanes

(1) chiffres rectifiés

ciblé du GIMT, ont enregistré une hausse de 23,4 %, passant à 222 tonnes en 2001 contre 180 en 2000. La démarche de diversification vers les cosmétiques et non plus seulement les crèmes solaires semble avoir porté ses fruits.

Les exportations de bateaux de pêche se sont inscrites à 340 millions de F CFP en 2001 contre 471 en 2000, soit -27,8 % bien que les chantiers navals polynésiens aient livré deux crevettiers à la Guyane. Cette toute jeune industrie escompte une commande plus importante pour 2002.

En 2001, Hong Kong est devenu le premier acheteur de produits locaux. Ses achats qui consistent uniquement en produits perliers, se sont élevés à 6,4 milliards de F CFP en 2001 contre 5,7 milliards de F CFP en 2000, soit + 11,5 % devenant par conséquent le premier partenaire commercial de la Polynésie française. Sa part a ainsi atteint 25 % des exportations polynésiennes en 2001 contre 20 % en 2000 et seulement 4 % en 1997. Les chinois ont supplanté les japonais avec lesquels ils sont en concurrence depuis quelques années dans le négoce de la perle.

Le Japon, touché par une longue récession économique, a limité ses acquisitions de perles. En recul de 43,1 % en valeur en 2001, les importations japonaises ont totalisé 6 milliards de F CFP contre 10,6 milliards de F CFP en 2000. Elles ont constitué 23 % des exportations locales contre 37 % en 2000. Malgré leur importance minimale, on peut observer que l'intérêt du Japon s'est porté sur d'autres produits tels que le poisson ou la vanille dont il a acheté 1,6 tonne de cette dernière, ce qui représente tout de même 27,9 % des exportations totales de ce produit (5,9 tonnes) en 2001.

La part de la France a progressé en un an puisqu'elle s'est affichée à 21 % en 2001 contre 14 % l'année précédente, avec un total de 5,4 milliards de F CFP contre 4,1 milliards de F CFP en 2000. En valeur, elle a acheté 25,3 % des exportations de poissons et 85,2 % de celles de monoï.

Le partenaire américain, favorisé par le pouvoir d'achat de sa monnaie, a absorbé 17 % des exportations du Territoire. En hausse de 69,3 % en valeur, les ventes vers les Etats-Unis ont totalisé 4,5 milliards de F CFP en 2001 contre 2,7 milliards de F CFP en 2000. Ceux-ci se sont portés

acqu
d'un
de vi

Expo

Japo
Hon
Fran
Etats
Autr
Autr
Tota

Sources

9,5 %
creus
17,9 %
marie
vaise:

montu
mites
gilise
rend
pouve
ché in
faisan
divers
le plu
rence

Balan

Impo
Expo
dont
Sold
Taux

Sources
(1) ch
(2) Tau

4

en millions de F CFP

	2001	Variations 2001/2000
4	15 015	-28,3%
1	340	-27,8%
9	293	13,1%
4	155	25,6%
7	162	2,9%
1	131	-7,2%
2	1 458	79,7%
5	5	-65,6%
1	1	-29,4%
3	341	122,1%
0	521	136,6%
3	278	116,7%
6	18 701	-20,1%
5	00	37,1%
1	26 000	-9,5%

acquéreurs de 96 % des ventes de nono, en jus et purée cumulés, rapportant 780,5 millions de F CFP, d'un peu plus de la moitié du poisson exporté (740 millions de F CFP) et d'un tiers des exportations de vanille (41 millions de F CFP)

Exportations par pays de destination en millions de F CFP

	1997	1998	1999	2000	2001	Variations 2001/2000	Part relative 2001
Japon	8 811	9 899	11 247	10 591	6 023	-43,1%	23%
Hong Kong	920	1 564	3 561	5 733	6 391	+11,5%	25%
France métropolitaine	5 958	7 442	4 581	4 140	5 429	+31,1%	21%
Etats-Unis	3 696	3 253	2 657	2 657	4 499	+69,3%	17%
Autres pays de l'UE	711	551	1 176	1 180	997	-15,5%	4%
Autres pays	3 707	3 753	5 117	4 440	2 661	-40,1%	10%
Total	23 803	26 462	28 339	28 741	26 000	-9,5%	100%

Sources : ISPF - Douanes

3. LA BALANCE COMMERCIALE

La hausse des importations de 11,7 % en valeur, conjuguée au tassement des exportations de 9,5 % a entraîné une sévère dégradation du solde de la balance commerciale. En effet, le déficit s'est creusé jusqu'à 114,9 milliards de F CFP contre 97,5 milliards de F CFP l'année précédente, soit + 17,9 %. Alors que les importations ont été stimulées par les besoins d'investissement et de consommation d'une économie en pleine expansion, les exportations ont été tirées vers le bas par les mauvaises performances du secteur de la perle, leur poste clé.

Le taux de couverture, pourtant ancré au-dessus des 20 % depuis 1996, est retombé à 18,4 % montrant que la politique économique de réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur a ses limites. En effet, le décalage qui existe entre la structure des importations et celle des exportations fragilise le commerce extérieur polynésien. La faiblesse des ressources, tant alimentaires qu'énergétiques, rend obligatoire un niveau élevé d'importations incompressibles. Malgré les encouragements des pouvoirs publics pour rééquilibrer les échanges, l'appareil productif, limité par l'étroitesse du marché intérieur, manque de compétitivité et ne peut fournir au consommateur local des quantités satisfaisantes de produits de substitution aux importations. Quant aux exportations, elles sont encore peu diversifiées et très dépendantes de la santé de la perle. Les produits destinés aux marchés étrangers, le plus souvent non transformés, sont pauvres en valeur ajoutée et ont du mal à soutenir la concurrence internationale.

Balance commerciale en millions de F CFP

	1998 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001	Variations 2001/2000
Importations	116 355	103 851	126 232	140 948	+11,7%
Exportations	26 462	28 339	28 741	26 000	-9,5%
dont réexportations	9 908	6 531	5 325	7 300	+37,1%
Solde commercial	-89 893	-75 512	-97 491	-114 948	+17,9%
Taux de couverture⁽²⁾	22,7%	27,3%	22,8%	18,4%	-4,3 pts

Sources : ISPF - Douanes
 (1) chiffres rectifiés
 (2) Taux de couverture des importations par les exportations

4

en millions de F CFP

	2001	Variations 2001/2000
4	15 015	-28,3%
1	340	-27,8%
9	293	13,1%
4	155	25,6%
7	162	2,9%
1	131	-7,2%
2	1 458	79,7%
5	5	-63,6%
1	1	-29,4%
3	341	122,1%
1	521	136,6%
3	278	116,7%
5	18 701	-20,1%
10	10	37,1%
	26 000	-9,5%

acquéreurs de 96 % des ventes de nono, en jus et purée cumulés, rapportant 780,5 millions de F CFP, d'un peu plus de la moitié du poisson exporté (740 millions de F CFP) et d'un tiers des exportations de vanille (41 millions de F CFP).

Exportations par pays de destination

en millions de F CFP

	1997	1998	1999	2000	2001	Variations 2001/2000	Part relative 2001
Japon	8 811	9 899	11 247	10 591	6 023	-43,1%	23%
Hong Kong	920	1 564	3 561	5 733	6 391	+11,5%	25%
France métropolitaine	5 958	7 442	4 581	4 140	5 429	+31,1%	21%
Etats-Unis	3 696	3 253	2 657	2 657	4 499	+69,3%	17%
Autres pays de l'UE	711	551	1 176	1 180	997	-15,5%	4%
Autres pays	3 707	3 753	5 117	4 440	2 661	-40,1%	10%
Total	23 803	26 462	28 339	28 741	26 000	-9,5%	100%

Sources : ISPF - Douanes

3. LA BALANCE COMMERCIALE

La hausse des importations de 11,7 % en valeur, conjuguée au tassement des exportations de 9,5 % a entraîné une sévère dégradation du solde de la balance commerciale. En effet, le déficit s'est creusé jusqu'à 114,9 milliards de F CFP contre 97,5 milliards de F CFP l'année précédente, soit + 17,9 %. Alors que les importations ont été stimulées par les besoins d'investissement et de consommation d'une économie en pleine expansion, les exportations ont été tirées vers le bas par les mauvaises performances du secteur de la perle, leur poste clé.

Le taux de couverture, pourtant ancré au-dessus des 20 % depuis 1996, est retombé à 18,4 % montrant que la politique économique de réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur a ses limites. En effet, le décalage qui existe entre la structure des importations et celle des exportations fragilise le commerce extérieur polynésien. La faiblesse des ressources, tant alimentaires qu'énergétiques, rend obligatoire un niveau élevé d'importations incompressibles. Malgré les encouragements des pouvoirs publics pour rééquilibrer les échanges, l'appareil productif, limité par l'étroitesse du marché intérieur, manque de compétitivité et ne peut fournir au consommateur local des quantités satisfaisantes de produits de substitution aux importations. Quant aux exportations, elles sont encore peu diversifiées et très dépendantes de la santé de la perle. Les produits destinés aux marchés étrangers, le plus souvent non transformés, sont pauvres en valeur ajoutée et ont du mal à soutenir la concurrence internationale.

Balance commerciale

en millions de F CFP

	1998 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽¹⁾	2001	Variations 2001/2000
Importations	116 355	103 851	126 232	140 948	+11,7%
Exportations	26 462	28 339	28 741	26 000	-9,5%
dont réexportations	9 908	6 531	5 325	7 300	+37,1%
Solde commercial	-89 893	-75 512	-97 491	-114 948	+17,9%
Taux de couverture⁽²⁾	22,7%	27,3%	22,8%	18,4%	-4,3 pts

Sources : ISPF - Douanes

(1) chiffres rectifiés

(2) Taux de couverture des importations par les exportations.

En 2001, la conjoncture internationale a contribué à accentuer le déséquilibre du commerce extérieur polynésien. Tandis que la cherté du dollar, devise dominante dans le commerce mondial des marchandises, a influé sur le prix de ses importations, la récession a tari les débouchés de ses exportations.

§ 3. LA BALANCE DES PAIEMENTS 2000

En 1998, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a chargé l'Institut d'émission d'outre-mer d'établir, conjointement avec la Banque de France, une balance des paiements de la Polynésie française. Pour des raisons de collecte de données, la disponibilité des résultats de l'année 2001 sera postérieure à la publication de ce rapport annuel, celui-ci présentera, de ce fait, la balance des paiements 2000.

1. LE COMPTE DES TRANSACTIONS COURANTES

En 2000, la Polynésie française enregistre à nouveau un excédent du compte de transactions courantes, qui s'élève à 45.662 millions de F CFP, soit 10,2 % du PIB (25.978 millions de F CFP et 6,1 % du PIB en 1999). La progression de 75,8 % en un an du solde des transactions courantes est essentiellement imputable à la forte augmentation de l'excédent des échanges de services (+31.415 millions de F CFP, soit + 169 %).

Les échanges de biens enregistrent un déficit de 81.052 millions de F CFP, en hausse de 2.156 millions de F CFP par rapport à 1999. Cette évolution du déficit est essentiellement due à la progression des importations (constituées principalement de produits de grande consommation et de biens manufacturés), soutenues par l'orientation favorable de la conjoncture et amplifiées, en valeur, par des effets prix consécutifs au renchérissement de l'énergie et par la dépréciation de l'Euro face au dollar US. La Polynésie a également bénéficié d'une progression sensible de ses exportations de biens, lesquelles trouvent principalement leur origine dans la croissance des exportations de perles de Tahiti en 2000, et dans une moindre mesure de la filière pêche.

Le taux de couverture FAB/EAB des importations par les exportations passe, selon les données douanières, de 24 % en 1999 à 24,5 % en 2000.

Les échanges de services, qui ont largement contribué au solde positif du compte des transactions courantes, affichent un excédent de + 31.415 millions de F CFP en 2000 (+ 11.679 millions de F CFP en 1999). Reflétant le dynamisme du secteur touristique en Polynésie française cette année, un tel résultat s'explique principalement par la progression de la ligne "voyages", qui atteint + 24.751 millions de F CFP.

Le poste des revenus continue d'être largement excédentaire (+ 48.882 millions de F CFP), mais ressort en retrait de 600 millions F CFP par rapport à 1999 (+ 49.482 millions de F CFP). Comme pour les années précédentes, les salaires versés par l'extérieur à des résidents, principalement des fonctionnaires, contribuent pour une large part à cet excédent.

Constitués principalement des transferts publics à destination de la Polynésie française, les transferts courants présentent un excédent de 46.417 millions de F CFP, qui s'inscrit en hausse par rapport à 1999 où l'excédent s'élevait à 43.713 millions de F CFP.

En contrepartie qui exprime la ca comme en 1999, e de F CFP en 1999 lignes "investisse

Les entrées de F CFP, la prog par l'accroisseme

Le solde millions de F CF extérieurs par les

Enfin, les ments extérieurs affiche un solde - 12.972 million

Le poste 4,5 % du total d millions de F CF d'origine métho financier.

2. LE COMPTE FINANCIER

En contrepartie de l'excédent du compte des transactions courantes et du compte de capital qui exprime la capacité de financement du Territoire vis-à-vis de l'extérieur, le compte financier, comme en 1999, enregistre des sorties nettes de capitaux de 23.827 millions de F CFP (9.932 millions de F CFP en 1999). L'augmentation du solde négatif observée en 2000, résulte essentiellement des lignes "investissements de portefeuille" et "Avoirs - secteur bancaire".

Les entrées nettes au titre des investissements directs sont en très légère hausse, à 784 millions de F CFP, la progression des investissements extérieurs en Polynésie ayant été presque compensée par l'accroissement des investissements de la Polynésie à l'extérieur.

Le solde des investissements de portefeuille largement négatif pour l'année 2000 (- 3.286 millions de F CFP contre +1.956 millions de F CFP en 1999) s'explique par des achats nets de titres extérieurs par les résidents polynésiens.

Enfin, les autres investissements, qui retracent les variations nettes des avoirs et des engagements extérieurs de l'IEOM, du secteur bancaire, des administrations publiques et des autres secteurs, affiche un solde négatif beaucoup plus important qu'en 1999, à - 21.326 millions de F CFP (contre - 12.972 millions de F CFP en 1999).

Le poste "erreurs et omissions nettes" représente, en 2000, - 21.543 millions de F CFP, soit 4,5 % du total des montants (crédits et débits) recensés en balance des paiements, contre - 16.019 millions de F CFP en 1999 (3,3 % des montants recensés en balance des paiements). L'évolution est d'origine méthodologique et résulte de la difficulté d'appréhender certains flux au niveau du compte financier.

problèmes de disponibilités foncières par des mises à disposition de ces espaces. Ainsi, on peut se féliciter de la réalisation en cours du sommier des biens du Territoire, inventaire précis qui devrait être disponible en fin d'année 2000 pour 80% du domaine territorial privé.

L'utilisation optimale du domaine territorial requiert l'achèvement de cet inventaire pour les domaines privés et publics mais, surtout, la réforme complète des réglementations de gestion de ces domaines. La réforme devra chercher une simplification des procédures indispensable pour accroître l'utilisation foncière, améliorer et faciliter les relations avec les usagers et rendre plus efficace le travail de l'administration.

CHAPITRE 4 →
la composante
environnementale du
développement
durable

3. La gestion de nos
ressources naturelles

3. La gestion de nos ressources naturelles

Les ressources naturelles de la Polynésie figurent parmi les plus riches et recèlent un énorme potentiel économique. C'est pour elles que des milliers de touristes viennent la visiter, c'est grâce à elles que la pêche ou l'artisanat se développent, et que dire de la perte de TAHITI ! Cependant, ce potentiel repose sur des ressources fragiles. Leurs dégradations devenues irréversibles auraient des conséquences dramatiques, non seulement sur l'économie polynésienne mais, surtout, sur la qualité de la vie des Polynésiens.

La conversion d'espaces naturels en terres agricoles, industrielles, artisanales ou d'habitation, l'érosion, l'appauvrissement et la pollution agrochimique des sols, les terrassements et les remblais détériorent les réserves d'eau douce et les ressources côtières en aval et réduisent la diversité biologique, en particulier dans les plaines côtières. Si le point de non retour ne semble pas encore avoir été franchi, il convient d'agir au plus tôt.

Il s'agit de produire plus ou mieux avec moins - moins de ressources comme intrants, moins de déchets. On peut sensiblement améliorer la protection de l'environnement par un meilleur rendement énergétique, une meilleure utilisation de l'eau, la réduction au maximum des déchets et la prévention de la pollution.

Encore faut-il connaître le niveau de départ, les dégradations et les pressions qui sont infligées à notre environnement, pour mettre en place et appliquer les mesures nécessaires à une bonne gestion de ces ressources.

3.1. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE NOS RESSOURCES NATURELLES

Le préalable et la base d'une bonne gestion de toute ressource repose sur son identification précise, les évaluations de son niveau et sa disponibilité.

Ainsi, un état de l'environnement a déjà été réalisé en 1995. Depuis, quelques études ponctuelles et non coordonnées ont permis la réactualisation de certaines données.

Sur la base de ces études et leur éventuelle réactualisation, la *Mission d'Évaluation et de Prospective* recommande qu'un bilan, avec un recensement environnemental précis et général, base décisionnelle en matière d'environnement, soit effectué.

Cette évaluation environnementale permettra de formuler et de sélectionner des solutions de rechange favorables au développement durable et d'introduire des mesures qui permettent d'éviter, ou tout au moins de réduire au minimum, les répercussions négatives que des décisions inopportunes pourraient avoir sur l'ordre social, écologique et économique.

Pour avoir une quelconque utilité, ce bilan devra faire l'objet d'un suivi. Aussi, la *Mission*

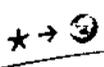
d'Évaluation et de Prospective suggère qu'une batterie d'indicateurs environnementaux soient instaurés et fassent l'objet d'observations régulières.

Ces indicateurs pourraient, autres que ceux existant sur la santé des lagons, être ceux habituellement retenus par les organismes internationaux.

Ils sont au nombre de 38 :

- Dépenses de protection de l'environnement (en pourcentage du PIB)
- Consommation d'eau par habitant pour les besoins domestiques
- Réserves en eaux souterraines
- Prélèvements en eaux souterraines et de surface en % des ressources en eau disponibles
- Accès à l'eau potable
- Accès à des installations appropriées d'évacuation des eaux usées
- Concentration en coliformes fécaux dans les eaux douces
- Demande Biochimique en Oxygène
- Traitement des eaux usées
- Densité des réseaux de mesures hydrologiques
- Déversements de pétrole dans les eaux côtières
- Rejets d'azote et de phosphore dans les eaux côtières
- Indice d'algues
- Evolution de l'utilisation des sols
- Changements de la condition des sols
- Indice de précipitations mensuelles
- Indice de végétation obtenu à partir d'images satellites
- Terres affectées par la désertification
- Dégradation des sols par la salinisation et l'engorgement
- Espèces menacées de disparition
- Espaces protégés
- Emissions de gaz responsables de l'effet de serre
- Emissions d'oxydes de soufre
- Emissions d'oxydes d'azote
- Consommation de substances détruisant la couche d'ozone
- Concentrations en polluants atmosphériques dans les zones urbaines
- Dépenses consacrées à la diminution de la pollution atmosphérique
- Production de déchets solides industriels et municipaux
- Elimination des déchets ménagers
- Réutilisation et recyclage des déchets
- Collecte et élimination des déchets municipaux
- Dépenses consacrées à la gestion des déchets
- Empoisonnements causés par les produits chimiques
- Produits chimiques interdits ou sévèrement réglementés
- Production de déchets dangereux
- Import et export de déchets dangereux
- Superficies occupées par des sites contaminés
- Dépenses consacrées au traitement des déchets dangereux

Pour la mise en place de ce suivi, la *Mission d'Évaluation et de Prospective* recommande le renforcement du Réseau Territorial d'Observation en relation avec un observatoire de l'environnement chargé du suivi permanent de l'Etat de l'environnement à mettre en oeuvre. Ces missions pourront être assumées par une Délégation à l'environnement renforcée.



3.2. UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES EXPLOITABLES

Alors que cinq s'interviennent en la matière, les administrations chargées de l'environnement n'assurent qu'une partie de leurs missions et interviennent trop souvent à posteriori par défaillance des autres administrations concernées.

La Mission d'Évaluation et de Prospective propose donc une révision de l'organisation administrative en matière d'environnement et de gestion de ressources naturelles. Dans ce domaine, comme il a été précédemment préconisé (Chap. 2), le recours à un partenariat interministériel doit s'imposer ; le ministère de l'Environnement doit assurer un rôle de coordination et la Délégation à l'environnement, outre son rôle de contrôle, doit dynamiser sa fonction de sensibilisation et d'information préventive de tous les acteurs.

La Mission d'Évaluation et de Prospective propose, par ailleurs, d'intégrer les principes du développement durable dans les politiques, dans la planification et dans les décisions. Il faudra donc tenir compte systématiquement des facteurs sociaux, économiques et environnementaux pour l'élaboration des politiques, des programmes et des projets et pour la prise de décision.

Il n'y a pas pour cela de recette uniforme que l'on puisse suivre étape par étape. Le guide de l'éco-gouvernement, recommande toutefois des techniques qui aident à mieux comprendre les considérations d'ordre social, environnemental et économique et à les intégrer en un même tout. Parmi les plus importantes, citons la comptabilisation du coût complet, l'évaluation environnementale et la gestion des écosystèmes.

LA COMPTABILISATION DU COÛT COMPLET

En général, pour élaborer des politiques bien fondées, il faut en comprendre les coûts et les avantages relatifs. Il est peut-être possible, dans certains secteurs d'activité, de déterminer et de soupeser objectivement les coûts de l'action par rapport aux coûts de l'inaction. De plus, les questions relatives au développement durable nécessitent l'insertion des valeurs sociales et écologiques dans les calculs de coûts. Comme ces valeurs ne font jamais, ou si rarement, l'objet d'échanges sur le marché, il faut tenter de les traduire en termes monétaires pour tendre vers une comptabilisation du coût complet et contribuer de façon importante au développement durable.

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

En plus de l'évaluation dont nous avons déjà parlé, l'ensemble des ministères doit étudier les répercussions écologiques des nouvelles propositions de politiques et de programmes qu'ils présentent. Ainsi, les ministères doivent détecter très tôt dans la planification des projets les conséquences que ces projets peuvent avoir sur l'environnement, de sorte qu'ils puissent étudier d'autres possibilités et prendre, le cas échéant, des mesures propres à en atténuer les effets négatifs.

LA GESTION DES ÉCOSYSTÈMES

La gestion des écosystèmes repose sur le fait, que dans la nature, les éléments vivants et les éléments non vivants fonctionnent comme un tout. En raison des interactions des systèmes sociaux, économiques et environnementaux des écosystèmes, si un système change, les autres peuvent changer aussi. Cette façon de voir tient compte du fait que le potentiel de développement des écosystèmes et leur capacité d'appuyer le développement ne sont pas toujours uniformes.

Dans la conception des politiques et des programmes, et dans la gestion des opérations ministérielles, il faut tenir dûment compte des caractéristiques fondamentales et tout à fait

CHAPITRE 4 →
la composante
environnementale du
développement
durable

3. La gestion de nos
ressources naturelles

particulières des différents écosystèmes et bien prendre conscience de l'interdépendance des systèmes sociaux, économiques et environnementaux. Cette façon de travailler nécessitera donc une coopération intra-gouvernementale, mais également un partenariat avec les autres acteurs des projets.

3.3. RENFORCER L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS COERCITIFS ET INCITATIFS

En dehors de la prise en compte des facteurs environnementaux dans la gestion publique, les comportements du secteur privé ou des populations doivent aussi faire l'objet d'adaptation ou d'obligation au respect de l'environnement contre une tendance trop fréquente où la dégradation de l'environnement est le comportement le plus rentable.

Il convient donc de faire prendre conscience à tous les acteurs publics, économiques, associatifs et à la population de l'impact négatif des activités humaines sur l'environnement. Sur le principe du pollueur-payeur généralement accepté par tous en théorie, mais dont l'application fait l'objet de nombreuses réticences ou oppositions, il convient d'instaurer des mesures, acceptées par tous, permettant de supprimer les impacts néfastes, de les limiter, ou le cas échéant, de les minimiser.

Ainsi, en dehors d'un cadre d'action limitant les comportements les plus dangereux pour notre écosystème, il faut aussi avoir recours aux dispositifs incitatifs obligeant les agents économiques à internaliser des coûts qu'ils ignorent la plupart du temps.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE : POUR UN CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET SON APPLICATION
Actuellement en Polynésie, de nombreux textes régissent les mesures concernant l'environnement, relevant de délibérations locales, d'extension de législations nationales ou d'accords internationaux. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs intégrées au code de l'aménagement de la Polynésie française. Constituée de législations d'origines et d'époques différentes, la réglementation concernant l'environnement est complexe.

La Mission d'Évaluation et de Prospective recommande donc la codification spécifique de ces réglementations. Cette codification permettra d'accroître la cohérence et la lisibilité de l'ensemble des textes. Elle en facilitera ainsi un meilleur respect.

Elle constitue, par ailleurs la nécessaire première étape de la modernisation du droit de l'environnement. Ce code de l'environnement devra être complété par les arrêtés d'application non encore rendus publics pour les textes existants et par les réglementations manquantes nécessaires. Ces compléments devront être basés sur le principe d'anticipation des crises et d'identification des problèmes et des incertitudes pesant sur l'environnement. Le code devra également évoluer avec les innovations technologiques et s'adapter lorsque la compréhension des aspects scientifiques de la biodiversité et de ses liens avec les activités humaines augmentera.

Par ailleurs, si la panoplie réglementaire paraît assez importante en Polynésie française, sa mise en œuvre et, surtout l'application des sanctions prévues sont loin d'être usitées. Pour la réussite de la politique de développement durable préconisée, *la Mission d'Évaluation et de Prospective* recommande une application stricte des textes, notamment dans le traitement des contraventions. Cette application exige la mise à disposition des organes de contrôles de l'ensemble des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission, notamment des moyens humains et financiers.

En parallèle des dispositifs coercitifs, le renforcement et la mise en œuvre d'instruments économiques incitatifs s'imposent.

LES DISPOSITIFS INCITATIFS : POUR UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

En effet, comme nous l'avons déjà signalé, pour être économiquement efficace, tout entrepreneur doit assumer et répercuter dans ses prix l'ensemble de ses coûts de production.

Il est légitime que le pollueur paye pour un usage privatif de l'environnement qui, par la consommation-destruction qu'il implique d'une ressource naturelle, est facteur de production au même titre que le capital, le travail, l'énergie. Un pollueur profite d'un milieu naturel, au détriment des autres usagers qui seront privés de leur usage et subiront un dommage, ou vient en concurrence avec d'autres usages, dont certains peuvent être collectifs et ne pas impliquer d'altération de l'environnement.

Le problème - auquel tous les pays du monde sont aussi confrontés - est de trouver la procédure par laquelle l'arbitrage de cette concurrence de consommations et d'usages différents peut le mieux s'exercer sans entacher l'efficacité économique. En outre, si la capacité d'absorption d'un milieu est limitée (plafonnement des émissions de gaz à effet de serre par exemple), il faut alors réguler son usage et ses prix.

L'efficacité économique se joue sur les terrains de l'information et de l'incitation. L'information économique (sur les coûts, les possibilités d'agir, les techniques...) et l'incitation doivent se combiner au mieux pour conduire à une allocation économiquement efficace des efforts de lutte contre la pollution, comme partie intégrante de l'équilibre économique général.

Au cours de la dernière décennie, le recours aux instruments économiques pour la protection de l'environnement s'est considérablement développé dans les pays de l'OCDE aussi, la *Mission d'Évaluation et de Prospective* recommande de s'inspirer des organisations déjà mises en place et de leur évaluation pour instaurer le dispositif le plus performant et le plus adapté à la Polynésie.

Dans ce contexte, le recours aux instruments fiscaux constitue une voie royale pour injecter des signaux appropriés sur le marché et éliminer ou réduire des distorsions structurelles (telles que des tarifications inadaptées de l'énergie et des transports) et "internaliser les externalités". Tout en renforçant l'efficacité des mesures prises les pays ont procédé ainsi à un véritable ajustement structurel des économies.

De nombreux pays dans le monde ont adopté différentes attitudes et mesures face à ce problème à partir d'un dosage des différents instruments économiques disponibles, dont on peut distinguer plusieurs catégories :

Les redevances

Elles se rapprochent d'une facturation des coûts d'un service rendu. C'est l'exemple des perceptions pour le traitement des ordures ménagères ou la fourniture d'eau :

Les taxes

Elles ont de préférence un lien direct avec les effets négatifs que l'on veut réduire. Cependant, par réalisme, on peut être amené à déplacer la taxation des comportements à réguler (émissions de polluants) vers une taxation des produits auxquels les nuisances sont rattachées (une taxe sur l'énergie fossile en lieu et place d'une taxe sur les émissions de CO₂ par exemple)

Les subventions

Agréables pour ceux qui les accordent et ceux qui les reçoivent, elles ont un coût économique, le plus souvent caché ou diffus, mais important au détriment des contribuables et de l'activité économique par la création de distorsions importantes :

Les permis négociables d'émissions polluantes

Expérimentés aux USA depuis 1977, ces permis y sont maintenant utilisés à grande échelle pour organiser la lutte contre la pollution atmosphérique à longue distance

LE VERDISSEMENT DE LA FISCALITÉ : LES ÉCO-TAXES

Dans le monde entier, et notamment dans les pays de l'OCDE, on parle également beaucoup de "verdissement" de la fiscalité

Selon la définition donnée par l'OCDE, on appelle "fiscalité environnementale" les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables.

Cette expression de "fiscalité écologique" est cependant ambiguë car elle recouvre deux types de fiscalité très différents. On peut plus précisément distinguer les "écotaxes" (taxes indirectes sur les produits) des taxes environnementales existantes, comme les redevances sur l'eau ou les taxes sur les déchets. Ces dernières sont en effet levées pour financer des travaux précis comme l'épuration des eaux ou le traitement des déchets avant mise en décharge : elles se rajoutent donc à l'ensemble des prélèvements publics. Les écotaxes sont au contraire destinées à lancer un signal-prix (comme les taxes sur le tabac par exemple)

Cette "fiscalité écologique" comporte trois approches complémentaires :

Supprimer les distorsions fiscales

La suppression des distorsions passe, par exemple par la réduction voire la suppression de subventions à l'agriculture dont les productions sont cause de surexploitation des sols et d'usage excessif d'engrais et pesticides, mais encore par la tarification réelle de l'eau : souvent tarifée au-dessous de son prix, voire gratuite, elle est gaspillée.

Les dispositions fiscales (modulations ou dégrèvements fiscaux) constituent une autre catégorie de distorsion à supprimer. Le secteur des transports, source majeure de pollutions et nuisances diverses, comporte de nombreuses dispositions de ce type telle que la sous-taxation quasi systématique du gazole qui, dans de nombreux pays, a entraîné une augmentation constante du parc de véhicules diesel, plus polluants et plus bruyants.

Restructurer les taxes existantes

De nombreuses taxes existantes peuvent également être modifiées dans un sens favorable à l'environnement. En l'occurrence, il s'agit de modifier les prix relatifs en taxant davantage les produits et les activités les plus polluants.

Ainsi, la plupart des pays de l'OCDE ont instauré un différentiel de taxe entre l'essence plombée et sans plomb. Dans 16 pays, on a modifié les taxes perçues sur les ventes de voitures ou l'impôt annuel sur les automobiles afin de stimuler le recours à des véhicules moins polluants. On assiste ainsi à une réduction progressive de l'essence la plus polluante. Par exemple, la taxe intérieure sur les produits pétroliers en métropole a su limiter un développement excessif des transports routiers dépassant largement leur utilité sociale réelle. Ainsi, la consommation de carburants routiers par habitant est 3,4 fois plus élevée aux USA qu'en France.

Introduire de nouvelles écotaxes

Depuis le début de cette décennie, on a vu une multiplication d'écotaxes sur des produits aussi divers que les emballages, les engrais, les pesticides, les piles, certaines substances chimiques (solvants), les lubrifiants, les pneumatiques, les rasoirs et appareils photo jetables

Il peut aussi s'agir de taxes sur les émissions (par exemple sur les polluants atmosphériques ou la pollution de l'eau).

L'intérêt économique et social de tels redéploiements peut également avoir une grande importance politique en rendant plus acceptable une politique de l'environnement souvent perçue comme la source potentielle de contraintes économiques coûteuses. Si les avantages théoriques (en particulier efficacité statique et dynamique) des écotaxes sont bien connus et solidement établis, les évaluations disponibles encore rares indiquent une efficacité environnementale certaine, même si l'on ne dispose pas de données sur l'efficacité économique de ces taxes (réduction des coûts).

Les écotaxes ont un potentiel réel de protection de l'environnement et d'efficacité économique et, l'expérience des pays de l'OCDE l'atteste, on peut faire trois remarques :

- Les écotaxes, malgré toutes leurs vertus, ne sont pas une panacée. Les politiques de l'environnement comportent toute une panoplie d'instruments. C'est le plus souvent dans le contexte de systèmes "mixtes" où se combinent ces différents instruments que les écotaxes trouveront leur juste place ;
- Dans certains cas, tels que les produits toxiques, mieux vaut interdire que taxer.
- Dans d'autres cas, la complexité des phénomènes rend l'écotaxe difficilement applicable ;
- Les écotaxes seront d'autant plus efficaces qu'elles s'inscriront dans le cadre de réformes propres à accroître la protection de l'environnement.

L'idéal est donc un impôt capable d'imputer aux agents économiques les conséquences extérieures liées à leur comportement. Lorsque tel est le cas, l'impôt permet le financement des opérations de protection de l'environnement, et suscite de surcroît une optimisation du comportement des assujettis.

Il est clair qu'une réforme "verte" de notre fiscalité devra d'abord passer par un inventaire systématique et une correction de ces dispositions fiscales (subventions et taxes) néfastes pour l'environnement. Ce toilettage devrait être accompli avant même d'introduire d'éventuelles écotaxes.

3.4. RENFORCER LA PROTECTION ZOOSANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE

La gestion de nos ressources naturelles passe aussi par un renforcement des mesures de protection vis à vis de l'introduction de substances animales ou végétales extérieures. En effet, le caractère insulaire de la Polynésie française l'a jusqu'alors préservée de nombreuses pestes et éléments pathogènes. Les conséquences environnementales, économiques et financières de la mouche des fruits devraient nous en convaincre.

Il est fondamental de prévenir l'introduction de végétaux, d'animaux, de micro-organismes et d'écotypes invasifs ou potentiellement invasifs compte tenu de la fragilité de l'environnement de nos îles et atolls.

Il faut donc chercher à en faciliter l'élimination ou à en contrôler le développement.

Dans ce contexte, la *Mission d'Évaluation et de Prospective* suggère une meilleure évaluation et maîtrise des dangers que les espèces allogènes représentent pour les espèces endémiques, le renforcement des services de mise en quarantaine des espèces animales et végétales afin de respecter les normes internationales régissant les importations et les exportations. Parallèlement à une information sur les risques encourus, le renforcement de la protection juridique est à inciter notamment par le raffermissement des sanctions pour les contrevenants.

**CONCOURS EXTERNE, SUR EPREUVES, POUR LE
RECRUTEMENT DE 18 ATTACHES
D'ADMINISTRATION
-VOIE GENERALE -**

CENTRE D'EXAMEN : PAPEETE

VENDREDI 22 JUIN 2001

EPREUVE N°3

REDACTION D'UNE NOTE A PARTIR D'UN DOSSIER

OPTION : ECONOMIE

DUREE : 5 heures (8 H à 13 H)

COEFFICIENT : 5

1 LE PRINCIPE DU BILAN FONCTIONNEL

Un **bilan fonctionnel** est un bilan organisé en vue d'expliquer le fonctionnement de l'entreprise. Dans un bilan fonctionnel, les **ressources** et les **emplois** :

- sont **évalués à leur valeur d'origine** ;
- sont **classés selon le cycle** (investissement, financement ou exploitation) auquel appartient leur recette ou leur dépense d'origine.

A LA VALEUR BRUTE

Dans un bilan fonctionnel, les immobilisations, les titres, les stocks et les créances figurent à leur **valeur brute**, avant déduction des amortissements et des provisions. En effet, la valeur brute représente la **valeur d'origine**, c'est-à-dire :

- la valeur d'acquisition des immobilisations, des titres et des stocks ;
- la valeur nominale des créances.

La dépréciation de ces éléments d'actif n'apparaît pas dans un bilan fonctionnel, car elle est postérieure à l'acquisition des éléments par l'entreprise.

B LES CYCLES FONCTIONNELS

Le bilan fonctionnel repose sur la distinction entre les **cycles longs** et le **cycle court**.

1. LES CYCLES LONGS D'INVESTISSEMENT ET DE FINANCEMENT

La décision de constituer le capital ou de contracter un emprunt assure le **financement** de l'entreprise pour **plusieurs années**. L'entreprise est engagée à long terme. Le capital et l'emprunt sont des **ressources stables**.

La réalisation d'un **investissement** fixe également pour longtemps l'équipement de l'entreprise. L'investissement est un **emploi stable**.

2. LE CYCLE COURT D'EXPLOITATION

Le cycle : Achats - Stockage - Production - Ventes est appelé **cycle d'exploitation** (fig. 1).

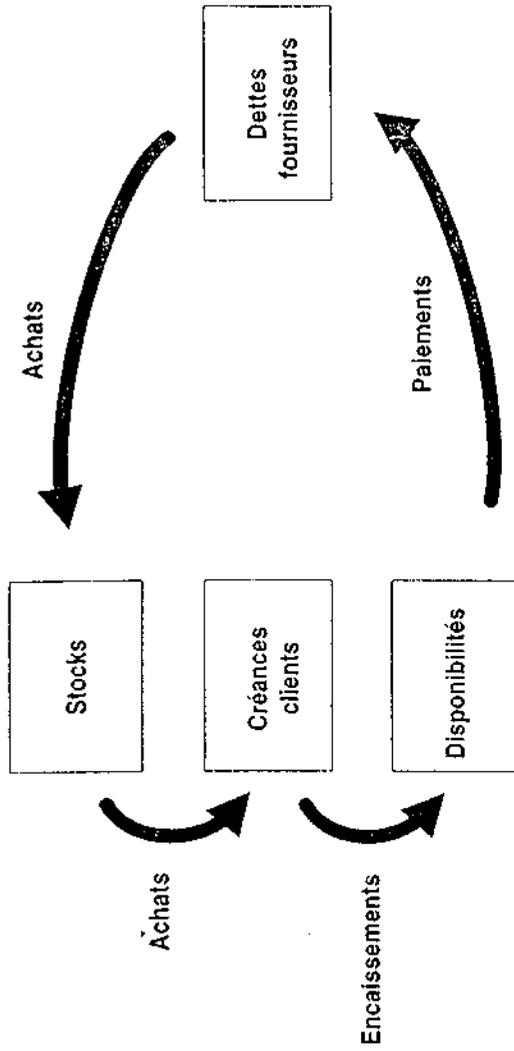


Fig. 1
Le cycle d'exploitation

Le cycle d'exploitation est un **cycle court**, de quelques semaines le plus souvent. Les décisions affectant le cycle d'exploitation (volume des stocks, durée du crédit consenti aux clients...) peuvent être limitées à la durée d'un cycle : elles n'engagent l'entreprise qu'à **court terme**.

2 LA STRUCTURE DU BILAN FONCTIONNEL

A LES GRANDES MASSES DU BILAN FONCTIONNEL

Quatre grandes masses partagent le bilan fonctionnel :

- deux d'entre elles correspondent aux **cycles longs** ; ce sont les **ressources stables** et les **emplois stables** ;
- les deux autres correspondent au **cycle d'exploitation** ; ce sont l'**actif circulant** et les **dettes circulantes**.

1. LES RESSOURCES ET LES EMPLOIS STABLES

a) Les **ressources stables** résultent des décisions de **financement** ayant engagé l'entreprise à long terme. Elles comprennent :

- les **ressources propres** (capitaux propres, amortissements, provisions) ;
- les **dettes financières** (à l'exception des soldes créditeurs de banques).

Elles figurent *en haut* du passif du bilan fonctionnel.

b) Les **emplois stables** résultent des décisions d'**investissement**. Ils correspondent à l'**actif immobilisé brut** et figurent en haut de l'actif du bilan fonctionnel.

2. LES ÉLÉMENTS CIRCULANTS

Les éléments circulants résultent du cycle d'exploitation. On distingue parmi eux :

- a) l'**actif circulant** (montant brut des stocks, créances et disponibilités) ;
- b) les **dettes du passif** qui ne sont *pas financières* (dettes fournisseurs, dettes diverses, soldes créditeurs de banques). On peut éventuellement les qualifier de **dettes circulantes** en l'absence de dénomination officielle.

(11)

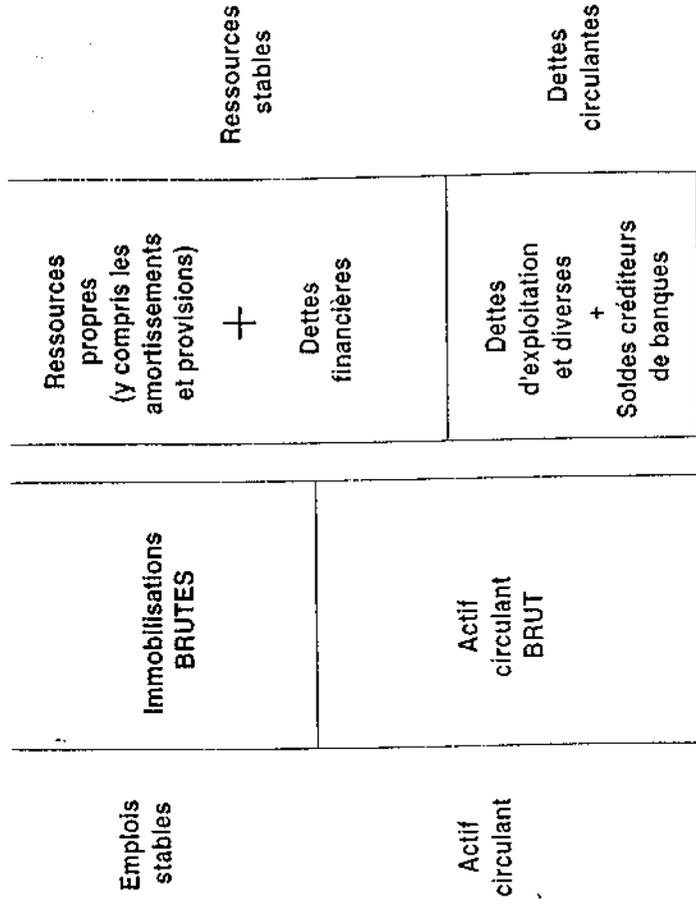


Fig. 2
Les grandes masses du bilan fonctionnel

B LES RECLASSEMENTS

Les rubriques du bilan prévues par le P.C.G. ne reproduisent que de façon imparfaite la classification fonctionnelle. Il faut donc procéder à des **reclassements** pour passer du **bilan normalisé** du P.C.G. à l'**instrument d'analyse** que constitue le bilan fonctionnel.

1. RECLASSEMENT DES AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS

Les amortissements et les provisions pour dépréciation sont :

- éliminés de l'actif soustractif ;
- ajoutés aux **ressources propres** du passif (avec les provisions pour risques et charges qui y figureraient déjà).

Les amortissements et les provisions représentent des capitaux épargnés pour financer le renouvellement des immobilisations ou de possibles dépréciations. A ce titre, ils constituent des ressources de financement.

Ressources propres = capitaux propres + amortissements et provisions

2. RECLASSEMENT DES SOLDES CRÉDITEURS DE BANQUES

Les concours bancaires courants et soldes créditeurs de banques sont :

- retranchés des dettes financières ;
- ajoutés aux dettes circulantes.

Les concours bancaires courants et soldes créditeurs de banques ne constituent certainement pas une

DÉFINITION ET CALCUL DU FONDS DE ROULEMENT

A DÉFINITION

Les ressources stables servent d'abord à financer les emplois stables. Dans la mesure où les ressources stables sont supérieures aux emplois stables, l'excédent des ressources stables finance l'actif circulant.

On appelle **fonds de roulement la partie de l'actif circulant financée par des ressources stables**.

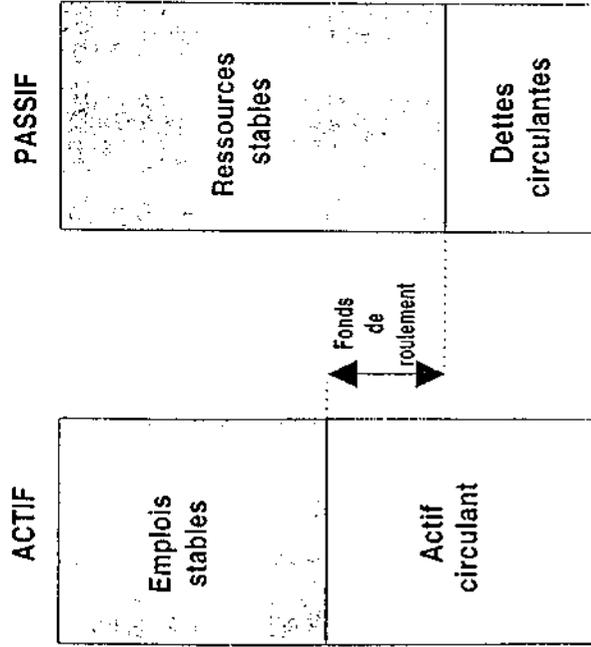


Fig. 1
Détermination du fonds de roulement

B CALCUL DU FONDS DE ROULEMENT

Le montant du fonds de roulement peut être calculé, soit par le haut, soit par le bas du bilan fonctionnel.

1. CALCUL PAR LE HAUT DU BILAN

Fonds de roulement = ressources stables – emplois stables

Cette formule a l'avantage de mettre en évidence la **stabilité** du fonds de roulement.

2. CALCUL PAR LE BAS DU BILAN

Fonds de roulement = actif circulant – dettes circulantes

Cette seconde formule est arithmétiquement équivalente à la précédente.

Remarque

Le PCG désigne le fonds de roulement sous l'appellation de **fonds de roulement net global (FRNG)**.

- Le mot **net** signifie que le fonds de roulement est égal à l'actif circulant *diminué* des dettes circulantes.
- Le mot **global** signifie que l'ensemble des ressources stables (ressources propres et dettes financières) concourt à financer l'actif circulant.

2 LES ÉLÉMENTS DU FONDS DE ROULEMENT

On distingue deux parties dans le fonds de roulement :

- le besoin en fonds de roulement ;
- la trésorerie.

A LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT (BFR)

1. LA NÉCESSITÉ DU FONDS DE ROULEMENT

Un fonds de roulement est nécessaire aux entreprises du fait des **décalages dans le temps** :

- décalages entre les achats et les ventes ; ces décalages entraînent la constitution de **stocks** ;
- décalages entre les produits comptables (ex. : les ventes) et les paiements correspondants (ex. : paiements des clients) qui donnent naissance à des **créances**.

Les stocks et les créances constituent l'actif circulant et ils entraînent un besoin en fonds de roulement pour financer cet actif circulant. Le besoin en fonds de roulement est cependant atténué par le décalage de sens opposé entre les charges (ex. les achats) et les paiements correspondants (ex. paiements aux fournisseurs). Les décalages entre les charges et

(12)

2. DÉFINITION DU BFR

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre les postes suivants du bilan fonctionnel :

- **stocks et créances de l'actif circulant (1)**
- **moins dettes circulantes (2)**

- (1) Y compris les valeurs mobilières de placement et les charges constatées d'avance.
 (2) Y compris les produits constatés d'avance.

3. CALCUL DU BFR

Le calcul du BFR de la société Saint-Yves est présenté dans le tableau suivant. Les éléments hors-exploitation y figurent sur fond grisé.

Calcul du BFR

	Plus (+) (a)	Moins (-)	
Stocks	3 940 000	Dettes d'exploitation	4 071 000
Créances d'exploitation	2 631 000	Dettes diverses	569 000
Créances diverses	0	Produits constatés d'avance	300
Valeurs mobilières de placement	60 000		
Charges constatées d'avance	1 000		
Total	6 632 000	Total	4 640 300
BFR = 6 632 000 - 4 640 300 = 1 991 700			

(a) Dans la colonne des "plus", inscrire le montant **brut** des postes d'actif circulant (avant déduction des provisions pour dépréciation).

4. BFR D'EXPLOITATION ET HORS-EXPLOITATION

On distingue deux parties dans le BFR : le BFR d'exploitation et le BFR hors-exploitation.

a) Le BFR d'exploitation (BFRHE)

Une partie des postes du bilan intervenant dans le calcul du BFR est liée au cycle d'exploitation. Ces postes (qui figureraient sur fond blanc dans le tableau du BFR) définissent le BFR d'exploitation.

Calcul du BFR d'exploitation

	Plus (+)	Moins (-)	
Stocks	3 940 000	Dettes d'exploitation	4 071 000
Créances d'exploitation	2 631 000	Produits constatés d'avance (a)	300
Charges constatées d'avance (a)	1 000		
Total	6 572 000	Total	4 071 300
BFR = 6 572 000 - 4 071 300 = 2 500 700			

(a) Les charges et produits constatés d'avance sont généralement des charges et des produits d'exploitation.

Remarque

Les créances d'exploitation et les dettes d'exploitation sont des créances et des dettes liées à des produits d'exploitation (comptes 70 à 75) ou à des charges d'exploitation (comptes 60 à 65).

Les créances d'exploitation comprennent notamment les créances clients et les fournisseurs débiteurs (emballages à rendre, RRR à obtenir...).

Les dettes d'exploitation comprennent notamment les dettes fournisseurs (sauf les fournisseurs d'immobilisations), les clients créditeurs (emballages consignés, RRR à accorder...), la TVA à décaisser, les dettes envers le personnel et envers les organismes sociaux, les dettes fiscales (sauf les dettes d'impôts sur les bénéfices).

Le bilan modèle développé (voir page 253) distingue les créances d'exploitation, des créances diverses et les dettes d'exploitation des dettes diverses.

Les montants des postes de stocks, de créances d'exploitation et de dettes d'exploitation varient dans le même sens que le chiffre d'affaires. **Le montant du BFRHE est donc fonction du chiffre d'affaires.**

b) Le BFR hors-exploitation (BFRHE)

Les autres postes du bilan entrant dans le calcul du BFR sont indépendants du cycle d'exploitation, et donc du chiffre d'affaires. Ces postes (qui figureraient sur fond grisé dans le tableau du BFR) définissent le BFR hors-exploitation.

Calcul du BFR hors-exploitation

	Plus (+) (a)	Moins (-)	
Créances diverses	0	Dettes diverses	569 000
Valeurs mobilières de placement	60 000		
Total	60 000	Total	569 000
BFRHE = 60 000 - 569 000 = - 509 000 (négatif)			

Vérification : BFR d'exploitation 2 500 700
 BFR hors-exploitation - 509 000
BFR total 1 991 700

Remarque

Les créances diverses et les dettes diverses sont des créances et des dettes qui sont sans relation avec des produits d'exploitation ou des charges d'exploitation, soit qu'elles concernent des charges ou produits financiers, exceptionnels ou autres, soit qu'elles ne concernent pas de produits ni de charges (telles que les dettes sur immobilisations).

Les créances diverses comprennent notamment les créances sur cessions d'immobilisations ou de V.M.P.

Les dettes diverses comprennent notamment les dettes envers les fournisseurs d'immobilisations et les dettes relatives aux impôts sur les bénéfices.

13

B LA TRÉSORERIE

1. L'AJUSTEMENT ENTRE LE FONDS DE ROULEMENT ET LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT

- Le montant du **fonds de roulement** (différence entre des ressources stables et des emplois stables) est lui-même stable.
- La plus grande part du **besoin en fonds de roulement** est constituée par le BFR d'exploitation qui dépend du chiffre d'affaires. Le BFR peut, notamment, varier de manière saisonnière (comme le chiffre d'affaires).

Le fonds de roulement et le BFR résultent donc de causes de natures différentes. Leur montant est généralement différent.

Exemple

Dans la société Saint-Yves, nous avons :

Fonds de roulement.....	1 780 200
Besoin en fonds de roulement.....	1 991 700
Différence (négative)	- 211 500

C'est la **trésorerie** qui équilibre cette différence et qui permet ainsi d'ajuster le BFR et le fonds de roulement.

$$\text{Trésorerie} = \text{fonds de roulement} - \text{BFR}$$

- Si le **fonds de roulement** est supérieur au BFR, la trésorerie est positive ; l'entreprise dispose de **disponibilités** (fig. 2).

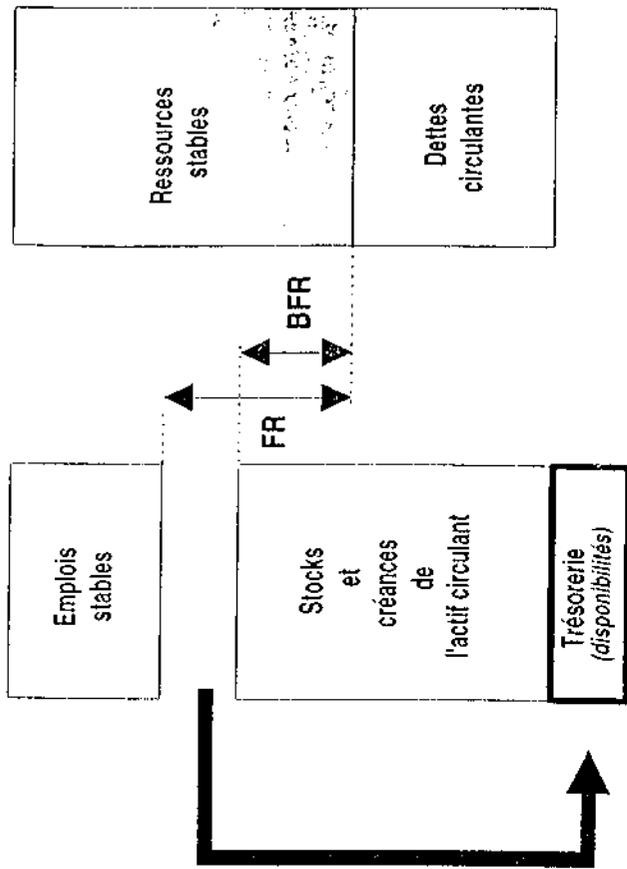


Fig. 2
L'ajustement entre le BFR et le fonds de roulement
(cas où $FR > BFR$)

- Si le **fonds de roulement** est inférieur au BFR, la trésorerie est négative. L'entreprise fait appel aux **concours bancaires courants** et aux découverts bancaires (**saldes créditeurs de banques**) (fig. 3).

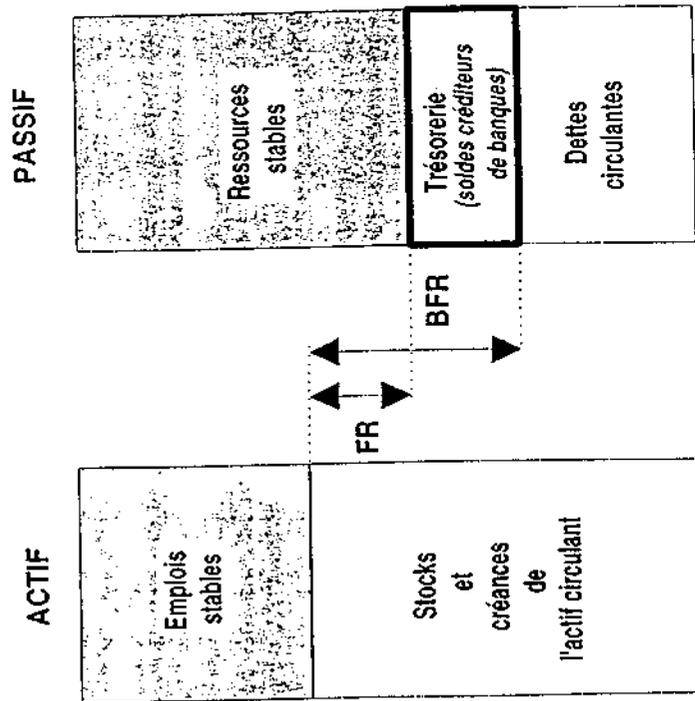


Fig. 3
L'ajustement entre le BFR et le fonds de roulement
(cas où $FR < BFR$)

2. LE CALCUL DE LA TRÉSORERIE

Le calcul de la trésorerie de la société Saint-Yves se présente ainsi :

Calcul de la trésorerie

Plus (+)	Moins (-)
Disponibilités	Soldes créditeurs de banques
114 100	325 600
Trésorerie = $114\ 100 - 325\ 600 = -211\ 500$ (négative)	

Remarque

Les concours bancaires courants et soldes créditeurs de banques figurent au bilan dans le poste *Emprunts auprès des établissements de crédit*, parmi les dettes financières. Un renvoi au bas du bilan permet cependant d'en distinguer le montant. Ce renvoi est essentiel, car les concours bancaires courants et soldes créditeurs de banques sont un élément de la trésorerie, alors que les autres dettes financières appartiennent aux ressources stables.

15

Solde n° 1 : Marge commerciale. — La marge commerciale est la différence entre le montant des ventes de marchandises et leur coût d'achat (prix d'achat + frais accessoires d'achat).

707	Ventes de marchandises (reventes en l'état) — 7097 RRR sur ventes
	607 Achats de marchandises
	+ 6087 Frais accessoires d'achat de marchandises
	± 6037 Variation des stocks de marchandises
	- 6097 RRR sur achats
- Marge commerciale (solde n° 1)	

(1) Sous déduction des transferts de charges le concernant (voir § 2775)

Observations :

1. Si cette marge commerciale peut être lue directement du « Compte de résultat » du système développé, il n'en est pas de même du « Compte de résultat » du système de base lorsqu'il existe des **frais accessoires d'achat**. En effet, dans le système de base ces derniers sont compris dans les autres charges externes (ayant la nature de services) et non dans les achats.

2. Toutefois, même dans le système développé, la marge commerciale n'est pas exacte puisque les frais accessoires d'achat internes ne sont pas dans les comptes d'achat alors qu'ils le sont dans le coût des stocks.

3. Elle ne tient pas compte des **subventions d'exploitation** même lorsqu'elles ont le caractère de supplément de prix de vente des marchandises.

Sous ces réserves, la marge commerciale est l'**indicateur fondamental des entreprises commerciales (entreprises de négoce)**.

Le **taux de marge** est égal au rapport marge commerciale sur prix d'achat hors T.V.A.

Le **taux de marque**, établi à partir des ventes, est différent selon qu'il est calculé hors T.V.A. ou T.T.C.

— le taux de marque (hors T.V.A.) = $\frac{\text{marge commerciale}}{\text{prix de vente hors T.V.A.}}$

— taux de marque (T.T.C.) = $\frac{\text{prix de vente T.T.C.} - \text{prix d'achat hors T.V.A.}}{\text{prix de vente T.T.C.}}$

Pour les entreprises productrices, voir § 2780.

Solde n° 2 : Production de l'exercice. — Elle comprend la production vendue, la production stockée (ou le déstockage) et la production immobilisée.

Eventuellement, y sont ajoutés les produits nets partiels sur opérations à long terme

Observations :

1. La production vendue ne tient compte ni des **subventions d'exploitation** ayant (parfois) le caractère de complément de prix de vente des produits, ni des **redevances** pour brevets, licences, marques...

2. La production de l'exercice n'est pas **homogène**, car la production vendue y est retenue au prix de vente alors que la production stockée et la production immobilisée le sont au coût de production.

Malgré cette hétérogénéité, et à condition d'y ajouter dans certains cas les subventions d'exploitation, la production mesure parfois mieux que le chiffre d'affaires l'activité de chaque exercice.

	701 à 703	Ventes de produits
	704	Travaux
	705	Études
	706	Prestations de services
	708	Produits des activités annexes (1)
	- 709	RRR accordés (1)
±	713	(Stock final — stock initial)
+	72	Production immobilisée
+	73	Produits nets partiels sur opérations à long terme
- Production de l'exercice (solde n° 2)		

(1) A l'exception des éléments concernant les marchandises.

II. — DEGRÉS DE FORMATION DU RÉSULTAT : SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION

Dans le décret du 29 novembre 1983 et le P.C.G., la formation du résultat net apparaît sur un unique « **Compte de résultat** » où charges et produits sont regroupés en fonction de leur caractère d'exploitation (autre que financier), financier et exceptionnel.

La formation du résultat peut être fournie dans l'annexe. Le tableau des soldes intermédiaires de gestion en est une autre illustration, voir § ci-après 2761 s.

Soldes intermédiaires de gestion

Dans le cadre d'une étude sur l'évolution de la comptabilité et son utilisation comme moyen d'information de l'entreprise, le C.N.C. a réalisé une analyse critique des règles actuelles d'établissement des soldes intermédiaires de gestion (voir Doc. C.N.C. n° 77, juin 1989).

Caractère facultatif. — L'établissement des soldes intermédiaires de gestion n'est pas obligatoire.

En effet, le décret du 29 novembre 1983 n'en fait pas mention. En outre, le P.C.G. ne prévoit leur établissement que lorsque l'entreprise utilise le système développé (système facultatif).

Il en résulte l'absence d'obligation d'information des soldes intermédiaires de gestion dans l'annexe.

Définition. — Le tableau des soldes intermédiaires de gestion (voir modèle détaillé page suivante) représente une cascade des soldes suivants (ou plus exactement des marges suivantes, car ils ne sont pas tirés en comptabilité) qui constituent autant de **paliers dans la formation du résultat net** de l'exercice ou de toute autre période comptable.

Nous présentons page suivante les soldes intermédiaires de gestion, tels qu'ils sont prévus par le P.C.G., nos commentaires éventuels apparaissant en italiques.

Solde n° 3 : Valeur ajoutée produite. - Elle exprime le résultat du fonctionnement de valeur apportée par l'entreprise, dans l'exercice de ses activités professionnelles courantes, aux biens et services en provenance des tiers.

Elle est mesurée de deux manières :

a) C'est la **différence entre la production globale de l'exercice** (marge commerciale qui constitue la production des commerces et production proprement dite) et les consommations de biens et de services fournis par des tiers pour cette production.

Production	Solde n° 1 : Marge commerciale
	Solde n° 2 : Production de l'exercice
	601 à 606 Achats d'approvisionnements
	6031/6032 Variation des stocks d'approvisionnements
	608 Frais accessoires d'achat d'approvisionnements (le cas échéant)
- Consommations (1)	RRR sur achats d'approvisionnements
	- 609 (sauf 6097)
	61/62 Autres charges externes
	- 619/629 RRR sur services externes
= Valeur ajoutée produite (solde n° 3)	

(1) Sous déduction des transferts de charges les concernant (voir § 2775)

Il s'agit d'une **valeur ajoutée brute**, la consommation des investissements par leur dotation aux amortissements n'ayant pas été prise en considération. Si elle avait été ajoutée à la consommation des biens autres que les immobilisations et des services, il en serait résulté une **valeur ajoutée nette**.

b) Elle peut également être obtenue par une approche additive : la valeur ajoutée est la **somme des rémunérations des facteurs de sa production** :

Déduction faite des transferts de charges affectés

Rémunération de l'Etat	63 Impôts, taxes et versements assimilés (subventions d'exploitation reçues déduites)
Rémunération du travail	64 Charges de personnel
Rémunération des prêteurs	66 Charges financières
Rémunération des investissements	68 Dotations aux amortissements
Transfert de revenu (Charges n'ayant pas le caractère de consommations)	65/75 Autres charges/produits de gestion courante
Rémunération des capitaux propres	12 Résultat (moins produits financiers et exceptionnels plus charges exceptionnelles, participation des salariés et impôts sur les bénéfices ainsi que corrections liées aux provisions)

c) Elle peut être déterminée par **branche d'activité ou par produit**.

d) Selon la brochure C.N.C./O.E.C.C.A. « La valeur ajoutée de l'entreprise » : « Mieux que le chiffre d'affaires, elle traduit l'activité propre de l'entreprise, celle qui correspond à sa vocation : - « Analyse comme une différence entre les ventes et les achats extérieurs, elle fait apparaître les contraintes des marchés entre lesquels se situe l'activité de l'entreprise. Dans une optique prévisionnelle cette analyse amorce la mise au point de cadres budgétaires qui ménagent des possibilités d'action pour des améliorations de rentabilité et de productivité. - « Analyse comme une addition de **coûts ajoutés** et d'un résultat. La valeur ajoutée donne une image de l'évolution de ces coûts. Le poids de chacun d'eux peut être apprécié par rapport au total de la valeur ajoutée et l'on peut en tirer de précieux enseignements pour la gestion. - « Enfin, analysée comme une addition des rémunérations qui reviennent aux diverses parties prenantes à l'activité de l'entreprise, la valeur ajoutée fournit une base objective pour suivre et ajuster la part respective de chacune de ces rémunérations ». Notions toutefois, à notre avis, **l'insuffisance de cette notion** pour des comparaisons inter-entreprises, suivant les modalités d'organisation, et la nécessité d'autres analyses supplémentaires, en particulier les analyses par fonction.

e) Ce solde est différent de la valeur ajoutée retenue pour le calcul de la participation des salariés (voir § 2965).

Solde n° 4 : Excédent brut d'exploitation (ou Insuffisance brute d'exploitation). - Il est constitué par la différence entre - d'une part, la valeur ajoutée produite, éventuellement augmentée des subventions d'exploitation accordées à l'entreprise, - d'autre part, les frais de personnel et les impôts à la charge de l'entreprise (non compris les impôts sur le bénéfice) éventuellement diminués des transferts de charges les concernant.

Pour produire sa valeur ajoutée, l'entreprise a dû recourir à du personnel « rémunéré » sous forme de salaires et de charges sociales et elle a bénéficié des services rendus par la collectivité publique « rémunérés » sous forme d'impôts et taxes. Les éventuelles subventions d'exploitation reçues ou à recevoir viennent en diminution des impôts, la Comptabilité nationale leur accordant ce caractère.

Solde 3	Valeur ajoutée produite
+ Compte 74	Subventions d'exploitation
- Compte 63 (1)	Impôts, taxes et versements assimilés
- Compte 64 (1)	Charges de personnel
= Excédent brut d'exploitation (solde n° 4)	

(1) Sous déduction des transferts de charges les concernant (voir § 2775)

Son montant constitue la ressource tirée par l'entreprise de son exploitation pour, d'une part, maintenir et développer son outil de production et, d'autre part, rémunérer les capitaux engagés, tant capitaux propres que capitaux empruntés.

L'excédent brut d'exploitation constitue le « **cash-flow** » d'exploitation avant charges financières et impôt sur le résultat.

C'est la **ressource fondamentale** que l'entreprise tire régulièrement du cycle de son exploitation. Il exprime donc la capacité de celle-ci à engendrer des ressources de trésorerie et, à ce titre, il sert de charnière entre les résultats de l'entreprise et le tableau des ressources et des emplois (tableau de financement de l'exercice).

2769

Solde n° 5 : Résultat d'exploitation (hors charges et produits financiers). - Il est égal à l'excédent brut d'exploitation corrigé des charges et produits calculés d'exploitation ainsi que des charges et produits de gestion courante.

Solde 4	Excédent brut d'exploitation
+ Compte 781	Reprises sur amortissements et provisions d'exploitation
- Compte 681	Dotations aux amortissements et provisions d'exploitation
+ Compte 75	Autres produits de gestion courante (sauf 755)
- Compte 65 (1)	Autres charges de gestion courante (sauf 655)
+ Compte 79	Transferts de charges d'exploitation (2)
= Résultat d'exploitation (avant charges et produits financiers) (solde n° 5)	

(1) Sous déduction des transferts de charges les concernant (voir § 2775).

(2) Transferts non affectables (voir § 2775).

Ce résultat n'incorpore pas les charges et produits financiers de façon à lier étroitement les flux d'exploitation, générateurs de résultats aux créances et aux dettes d'exploitation, à l'exclusion des flux de caractère purement financier. Il mesure la performance industrielle et commerciale de l'entreprise, indépendamment de toute politique financière, fiscale, d'investissement, de distribution.

(27)

Solde n° 6 : Résultat courant avant impôts. - Il permet de dégager le résultat courant qui provient de l'activité normale et habituelle de l'entreprise.

Solde 5	Résultat d'exploitation (avant charges et produits financiers)
+ Compte 755	Quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun
- Compte 655	Quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun
- Compte 76/786/796	Produits financiers
- Comptes 66/686	Charges financières
= Résultat courant (solde n° 6)	

Il s'agit d'un résultat courant avant impôt sur ce résultat; mais la fourniture dans l'annexe de la répartition du montant global de l'impôt sur les bénéfices entre résultats courant et exceptionnel permet de déterminer le **résultat courant après impôt**.

Il n'est pas tiré de **résultat financier** dans le compte de résultat présenté sous forme de compte, vu l'hétérogénéité des charges financières (intérêts) et des produits financiers (revenus de titres et intérêts)... mais il existe dans le compte de résultat en liste. Les redevances de crédit-bail sont considérées comme constituant des services extérieurs alors qu'elles se décomposent en deux éléments correspondant à l'amortissement du bien et à la rémunération de l'organisme financier. C'est pourquoi certains guides comptables professionnels préconisent l'éclatement de ces redevances en partie en exploitation et en partie en financier (voir § 816).

2771

Solde n° 7 : Résultat exceptionnel. - Il est déterminé à partir des opérations effectuées à titre exceptionnel par l'entreprise.

Comptes 77/787/797	Produits exceptionnels
- Compte 67/687	Charges exceptionnelles
= Résultat exceptionnel (solde n° 7)	

2772

Solde n° 8 : Résultat net comptable de l'exercice. - Il est établi à partir des résultats d'exploitation (ou courant) et exceptionnel, sous déduction de la participation des salariés aux fruits de l'expansion de l'entreprise et des impôts sur les bénéfices.

Solde 6	Résultat d'exploitation (ou résultat courant)
± Solde 7	Résultat exceptionnel
- Compte 691	Participation des salariés aux résultats de l'entreprise
- Compte 695/697	Impôts sur les bénéfices
= Résultat net comptable (solde n° 8)	

En fait, le résultat de l'exercice avant impôt sur les bénéfices (résultat d'exploitation + ou - résultat exceptionnel) est réparti entre les salariés (participation), l'Etat (impôt sur les bénéfices) et les associés (résultat net); mais juridiquement, seule la part de ces derniers constitue le bénéfice net, la participation et l'impôt sur les sociétés ayant le caractère de charges hors exploitation.

Solde n° 9 : Résultat sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés. - Les plus-values ou moins-values de cession ne sont pas explicitées dans le résultat exceptionnel où figurent séparément les deux éléments de la cession : produits des cessions d'éléments d'actif et valeurs comptables des éléments d'actif cédés.

+ Produits des cessions d'éléments d'actif immobilisés
- Valeurs comptables des éléments d'actif cédés
= Résultat sur cessions d'éléments d'actif immobilisés (solde n° 9)

Ces deux éléments sont reproduits à la fin du tableau des soldes intermédiaires de gestion, pour mémoire (ils sont déjà compris dans le résultat exceptionnel). Ils fournissent ainsi une information complémentaire qui n'est pas dénuée d'intérêt; en particulier elle est reprise dans le tableau de financement.

2775

Transferts de charges et soldes intermédiaires de gestion. - Les soldes intermédiaires de gestion sont calculés directement à partir des comptes de résultat. Or, ces comptes ont pu être ajustés, modifiés ou transférés par le biais de comptes de transferts de charges. Aussi, si ces derniers ne sont pas rattachés aux comptes concernés pour le calcul des différents soldes, les soldes présentés ne sont pas homogènes. Le P.C.G. pour sa part, regroupe l'ensemble des transferts au niveau d'un seul solde : « Résultat d'exploitation ».

Deux questions se posent alors. Peut-on affecter les transferts de charges à chaque solde concerné et comment?

a) **Possibilité d'affectation.** - L'affectation n'est possible que si le transfert ne concerne qu'une catégorie de charges (c'est-à-dire un même compte à deux chiffres Achat. Autres charges externes, etc.).

En effet, les transferts de charges (à des comptes de bilan ou entre deux catégories de charges) peuvent être décomposés en deux types

- transferts de charges touchant plusieurs catégories de charges par nature (exemples : réaffectation d'une quote-part de frais généraux, charges différées, répartition de la sous-activité entre charge courante et charge exceptionnelle, etc.) - Dans ce cas, la répartition par catégorie de charges n'est pas possible;
- transferts de charges ne concernant qu'une catégorie de charges, soit éventuellement plusieurs comptes, mais au sein d'un même compte à deux chiffres (exemples : charges à étaler, frais d'acquisition d'immobilisations... avantages en nature, charges de personnel supportées pour le compte d'un tiers, etc.) - Dans ce cas, l'affectation est possible.

Ainsi, les transferts de charges affectables peuvent-ils être intégrés dans le calcul des différents soldes intermédiaires de gestion, les autres étant regroupés, en fin de calcul au niveau du solde « Résultat d'exploitation ».

b) **Moyen pratique d'affectation.** - Afin de préparer, au cours de l'exercice, cette répartition selon les différents soldes, il peut être envisagé de créer des sous-comptes du compte 791 (« Transferts de charges d'exploitation ») qui se termineraient par un chiffre correspondant au numéro du solde intermédiaire de gestion, comme le présente le tableau suivant.

Transferts affectant les soldes suivants	N° du solde	N° du compte
Marge commerciale	1	7911
Production	2	- *
Valeur ajoutée	3	7913
Excédent brut d'exploitation	4	7914
Résultat d'exploitation	5	7915**

* Pas de charges.
** Pour les transferts non affectables

Remarque : il semble également possible de subdiviser le compte 791 en fonction de la nature de la charge transférée.

Exemple : comptes 7910, 7911, 7912, 7913, 7914, 7915 pour les transferts provenant respectivement des comptes 60, 61, 62, 63, 64, 65 et 7919 pour les transferts ne pouvant être affectés à un compte particulier.

2780

Soldes intermédiaires de gestion complémentaires (Entreprises productrices) - Une adaptation des comptes du P.C.G. permet l'obtention de soldes intermédiaires complémentaires. Le P.C.G. (p. II, 98) en fournit des exemples pour les entreprises productrices. Il s'agit de la marge sur coût de production, du coût ajouté et d'une valeur ajoutée par addition de cette marge et de ce coût

- une écriture de virement interne, au moment de la vente, permet de débiter un compte de « Coût des produits vendus » par le crédit du compte « Production vendue » qui se trouve ainsi évalué en coût de production et non plus en prix de vente.

- la **marge sur coût de production** est obtenue par différence entre les ventes de produits et le coût de production de ces produits.



Capacité d'autofinancement

	n° de compte
Excédent (ou insuffisance) brut(e) d'exploitation	(11)
+ Transferts de charges (d'exploitation)	+ 7315 (2)
+ Autres produits (d'exploitation)	+ 75 (sauf 765)
+ Autres charges (d'exploitation)	- 65 (sauf 655)
+ Quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun	+ (755-655)
+ Produits financiers (a)	+ 76 et 796
+ Charges financières (b)	- 66
+ Produits exceptionnels (c)	+ 77 (sauf 775 et 777) et 797
- Charges exceptionnelles (d)	- 67 (sauf 675)
- Participation des salariés aux résultats	- 691
- Impôts sur les bénéfices	- 695
= CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT DE L'EXERCICE.	

(1) Solde intermédiaire de gestion n° 4, voir § 2768.
(2) Il s'agit uniquement des transferts non affectables, voir § 2775.

(a) Sauf reprises sur provisions.

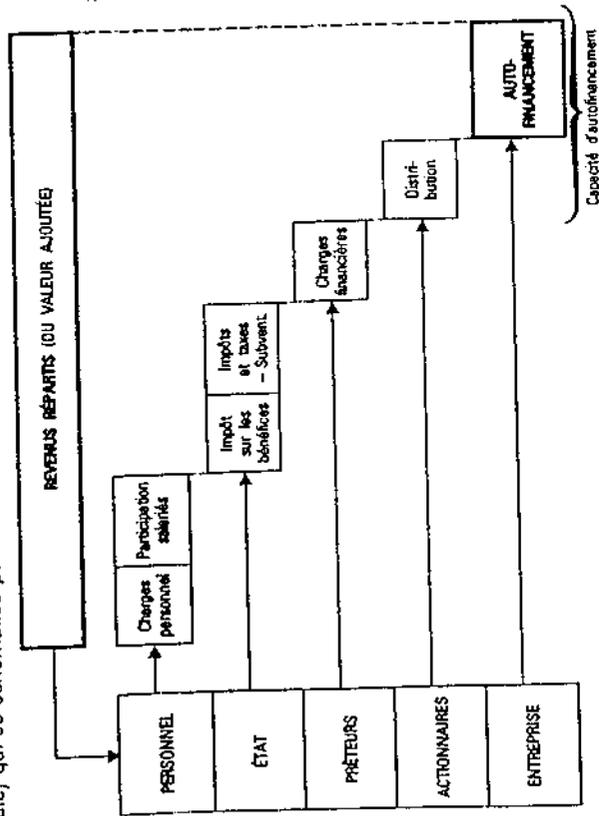
(b) Sauf dotations aux amortissements et aux provisions financiers.

(c) Sauf : - produits des cessions d'immobilisations ;
- quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice ;
- reprises sur provisions exceptionnelles ;
- valeur comptable des immobilisations cédées ;
- dotations aux amortissements et aux provisions exceptionnelles.

(d) Sauf : - dotations d'autofinancement peut également être obtenue de la manière suivante (note additive), en pratique plus rapide (mais déconseillée par certains car elle n'est pas « pédagogique ») :

Résultat net + Charges calculées (hors transfert de charges) - Reprises sur charges calculées ± Résultat sur cessions d'éléments d'actif (plus-value et moins-value) - Subventions d'investissement rapportées au résultat.

Le calcul ci-dessus s'appuie sur la notion fondamentale (développée par la Centrale de bilans de la Banque de France) de « **revenus répartis** » (ou répartition de la valeur ajoutée globale) qui se schématise par le tableau suivant :



Dans ce concept, l'autofinancement représente ce qui reste à l'entreprise, une fois rémunéré l'ensemble des partenaires (Personnel, Etat, Prêteurs et Actionnaires). Selon la centrale des bilans, l'auto-financement doit tout d'abord permettre à l'entreprise de maintenir en courant, notamment, la consommation de capital (amortissements) et les risques réels de pertes et de charges (provisions) ; il doit également lui permettre de financer une part de sa croissance. Toute baisse prolongée de la marge d'auto-financement (financement revenus répartis) est dangereuse car elle place l'entreprise dans l'incapacité de financer à terme sa croissance, dans la nécessité de ralentir pour commencer puis de réduire de plus en plus ses investissements et, enfin, de les arrêter.

Pour le calcul de la capacité d'autofinancement tel qu'il résulte du tableau ci-dessus, ne sont pas retenus - les éléments ne comportant pas de contrepartie financière : charges calculées (dotations aux amortissements des immobilisations et des charges à répartir ; dotations aux provisions pour risques et charges, pour dépréciation et réglementées ; reprises de provisions ; subventions d'investissement rapportées au résultat) ;

En effet, comme indiqué ci-dessus, le montant d'autofinancement dégagé pendant l'exercice doit être en mesure de couvrir la consommation de l'outil de production (amortissements) et les risques réels de pertes et charges (provisions) ;

Cette approche conduit, d'une part, à raisonner (pour l'établissement du tableau de financement) sur les variations des montants bruts des postes de l'actif et à ne pas tenir compte des provisions figurant au passif (cette position est critiquée par certains qui estiment que la capacité d'auto-financement devrait être diminuée des provisions destinées à couvrir un risque ou une charge, mais cela n'est pas l'optique retenue) ;

- les plus (ou moins-) values de cession ;

Ceci pour éviter un double emploi, le produit des cessions figurant sur une ligne spécifique (en effet, si on part de l'égalité valeur nette comptable + plus-value = prix de cession, la prise en compte du prix de cession dans les ressources revient à traiter en même temps la valeur nette comptable et la plus-value) ;

La mise en évidence du produit des cessions permet d'en montrer l'impact financier (trésorerie). En ce qui concerne l'impact des abandons de créances comptabilisées en immobilisations financières, voir § 3717-2.

L'on notera enfin :

- que cette capacité d'autofinancement comprend à la fois des éléments courants et des éléments exceptionnels (il nous paraît possible de faire une distinction entre les deux, afin de pouvoir apprécier l'évolution de la capacité d'autofinancement courante sur plusieurs exercices) ;

- qu'il n'est pas tenu compte des distributions de dividendes (celles-ci étant considérées comme un emploi, voir § 3718-1).

Dossier 2 :

La société ALARM a un département chargé de la production des systèmes d'alarmes pour véhicules. A la fin de l'année N son atelier dispose d'un matériel qui n'est pas totalement amorti. La direction envisage cependant d'investir dans des machines plus productives.

La situation actuelle du département est présentée en annexe 10. Une proposition a été faite par le fournisseur PROMECA sélectionné pour la qualité de son matériel (annexe 11). Cet investissement devrait entraîner de nouvelles conditions d'approvisionnement, de fabrication et de commercialisation, dont les paramètres de gestion sont présentés en annexe 12.

On vous demande de présenter un dossier de synthèse sur cet investissement, vous devrez notamment :

- **Déterminer s'il est opportun de se séparer de l'ancien matériel pour acquérir ce nouvel équipement, en utilisant le critère de la rentabilité économique nette avant impôt (habituellement égale à 25% dans l'entreprise).**
(Rappel : ratio de rentabilité économique nette = résultat d'exploitation / capitaux investis *
* en matériel et besoin en fonds de roulement)
- **Déterminer le besoin en fonds de roulement d'exploitation de la décision d'investir (calcul en nombre de jours de chiffre d'affaires).**
Calculer la valeur de ce besoin pour les années N+1 à N+5.
- **Présenter le calcul des flux nets de trésorerie prévisionnels (de N+1 à N+5).**
- **Calculer le taux interne de rentabilité du projet d'investissement.**

Remarque : Tous les calculs seront effectués en tenant compte d'un taux d'imposition de 33 1/3 %. Par ailleurs, en cas de résultat déficitaire, on suppose que l'entreprise réalise des profits dans les autres départements qui lui permettent de compenser en totalité le déficit.

ANNEXE 10 : Situation du département des alarmes pour véhicules au 31/12/N

L'équipement actuel est détenu depuis 3 ans. Sa valeur d'origine est de 3 000 000 F. La durée de vie retenue pour pratiquer l'amortissement linéaire est de 5 ans. Si le matériel n'est pas changé, l'entreprise conservera sa structure actuelle avec, pour les années N+1 et N+2, des frais de maintenance respectivement de 200 000 F et 500 000 F l'an.

Le marché risquant de stagner au cours des 2 années à venir, les dirigeants estiment souhaitable de raisonner à partir d'un chiffre d'affaires HT de 70 000 000 F par an.

Par contre, pour les années N+3 à N+5, il est prévu une augmentation du chiffre d'affaires HT de 2 000 000 F chaque année.

La structure des coûts est actuellement la suivante :

- Marge sur coût variable de production : 40%
- Charges fixes hors amortissements : 25 600 000 F.

Il n'y a pas de coût variable de distribution.

Pour le fonctionnement du département, le besoin en fonds de roulement d'exploitation est estimé à 6% du chiffre d'affaires HT.

20

ANNEXE 11 : Projet d'investissement

Le renouvellement des installations techniques devrait être réalisé dès le début de l'année N+1 et aurait un coût global de 9 500 000 F HT

La valeur vénale de l'ancien matériel est nulle.

La durée d'utilisation du nouveau matériel serait de 5 ans et un amortissement dégressif serait pratiqué.

Ce nouveau matériel entraînerait :

- Une augmentation du taux de marge sur coût variable de production de 10 points.
- Une augmentation des charges annuelles de structure, hors amortissements de 6 400 000 F, comprenant les frais de maintenance des installations.

Pour financer ce projet, la société prévoit d'emprunter, début N+1, une somme de 5 500 000 F au taux de 10% l'an, remboursable annuellement en 5 fractions égales, les intérêts étant calculés sur le capital restant dû.

Le premier remboursement interviendrait le 31/12/N+1.

Pour apprécier ce projet, la société choisit le critère du taux de rentabilité interne de l'investissement en tenant compte du financement.

ANNEXE 12 : Paramètres de gestion pour le calcul du besoin en fonds de roulement d'exploitation

Les nouveaux équipements vont entraîner des modifications importantes dans le choix des approvisionnements, des conditions de fabrication et de commercialisation.

Une étude a fixé les objectifs suivants pour le département :

- Un taux de marge brute (ou marge sur coût d'achat des matières et approvisionnements utilisés) de 80% du chiffre d'affaires HT.
- Un taux de marge sur coût variable de production des produits vendus de 50% du chiffre d'affaires HT.
- Une durée de stockage des matières premières et approvisionnements de 10 jours.
- Une durée de stockage des produits finis de 36 jours.
- Une durée moyenne des crédits fournisseurs de 45 jours.
- Une durée moyenne des crédits clients de 30 jours.
- Les charges fixes décaissables sont en général payées comptant.

L'activité du département est répartie sur 12 mois. Et il n'y a pas d'en-cours de production.

Le taux de TVA applicable aux matières premières, approvisionnements et produits finis est de 20,60% et la TVA est réglée le 20 de chaque mois. On négligera la TVA sur les charges fixes décaissables.

D'autre part, l'influence des charges de personnel est négligée pour le calcul du besoin en fonds de roulement d'exploitation.



MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION, DU TRAVAIL
ET DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION,
en charge du numérique

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT D'ATTACHÉS D'ADMINISTRATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Domaine : « Finances publiques »

Deuxième épreuve d'admissibilité :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème financier, budgétaire ou comptable rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

**Jeudi 6 janvier 2022
(Durée : 4 heures, coefficient 4)**

Le sujet comporte 19 pages (page de garde incluse)

Aucun autre document n'est autorisé

Important :

- Tout document personnel ou appareil électronique non autorisé est interdit ;
- Votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la copie d'examen. Toute mention d'identité, signature, initiale, paraphe sur toute autre partie de votre copie entraînera son annulation ;
- Pour rédiger, seul l'usage d'un stylo noir ou bleu (à bille non effaçable, feutre, plume) est autorisé. L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur, entraînant l'annulation de votre copie ;
- Les feuilles de brouillon ne sont pas prises en compte ;
- Tout candidat doit remettre une copie, même blanche. Dans cette hypothèse, il signe sa copie en indiquant « copie blanche »
- Si vous composez sur plusieurs pages, bien vouloir mentionner l'ordre de lecture de celles-ci. Par exemple : 1 / 4, 2 / 4, 3 / 4 et 4 / 4, etc.

Sujet :

Dans l'hypothèse selon laquelle une nouvelle vague pandémique liée au COVID viendrait à frapper la Polynésie française, dégradant fortement la situation sanitaire de celle-ci, il est fort à croire que l'Assemblée de la Polynésie française soit dans l'impossibilité de se réunir, au risque que le budget de l'année à venir ne puisse être approuvé avant le 31 décembre de l'année en cours.

Afin d'anticiper une telle situation, le Ministre en charge des Finances de la Polynésie française, vous demande de lui rédiger une note. Celle-ci devra récapituler l'ensemble de la réglementation existante concernant le calendrier normal de vote du budget primitif de la Polynésie française, les mesures à envisager lorsque le vote du budget est retardé, ainsi que les conséquences budgétaires et financières d'un tel retard.

Liste des documents :

DOCUMENT 1 : Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée, portant statut d'autonomie de la Polynésie française (extraits) – 14 pages

DOCUMENT 2 : Loi du pays n° 2021-9 du 1^{er} février 2021 relative au régime budgétaire de la Polynésie française (extraits) – 7 pages

DOCUMENT 1

LOI ORGANIQUE n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. (AP n° 119 DRCL du 3 mars 2004 ; JOPF du 12 mars 2004, n° 2 NS, page 102)

Modifiée par :

- Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 ; JOPF du 21 mars 2007, n° 11 NS, p. 202 (art. 8, 6-III)
- Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 ; JORF du 8 décembre 2007, page 19890 (1)
- Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 ; JORF du 29 juin 2010, page 11633
- Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ; JOPF du 7 avril 2011, n° 14, p. 1582 (art. 43-II)
- Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 ; JOPF du 5 mai 2011, n° 18, p. 2045
- Loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 ; JOPF du 11 août 2011, n° 32, p. 4178
- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 ; JOPF du 30 mai 2013, n° 22, p. 5578
- Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 ; JOPF du 22 octobre, n° 50, p. 9999
- Loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 ; JOPF du 8 janvier 2016, n° 3, p. 333 (2)
- Loi organique n° 2016-1047 du 1er août 2016 ; JOPF du 9 août 2016, n° 64, p. 8899 (3)
- Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 ; JOPF du 3 février 2017, n° 10, p. 1573 (4)
- Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 ; JOPF du 26 septembre 2017, n° 77, p. 13880 (5)
- Loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 ; JOPF du 9 juillet 2019, n° 55 NC, p. 12448 (6)

TITRE IV - LES INSTITUTIONS

Chapitre II - L'assemblée de la Polynésie française

Art. 102. — L'assemblée de la Polynésie française règle par ses délibérations les affaires de la Polynésie française. Les compétences de la collectivité relevant du domaine de la loi sont exercées par l'assemblée de la Polynésie française.

Toutes les matières qui sont de la compétence de la Polynésie française relèvent de l'assemblée de la Polynésie française, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi organique au conseil des ministres ou au président de la Polynésie française.

L'assemblée vote le budget et les comptes de la Polynésie française.

Elle contrôle l'action du président et du gouvernement de la Polynésie française.

Section 2 - Règles de fonctionnement

Art. 118. — L'assemblée de la Polynésie française siège au chef-lieu de la Polynésie française. Elle peut, pour certaines séances, fixer un autre lieu de réunion.

Elle se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit l'élection de ses membres, sous la présidence de son doyen d'âge.

Art. 119.— L'assemblée de la Polynésie française tient chaque année deux sessions ordinaires qui s'ouvrent de plein droit à des dates et pour des durées fixées (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 19) « par son règlement intérieur ».

Les sessions sont ouvertes et closes dans les conditions prévues par le règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française. Au cas où l'assemblée ne s'est pas réunie conformément aux dispositions précédentes, le haut-commissaire met en demeure son président de procéder à la convocation de celle-ci dans les quarante-huit heures. A défaut, le haut-commissaire convoque l'assemblée en session ordinaire.

Art. 120. — L'assemblée de la Polynésie française se réunit en session extraordinaire sur convocation de son président à la suite de la demande qui lui est présentée par écrit soit par le président de la Polynésie française, soit par la majorité absolue de ses membres, soit par le haut-commissaire en cas de circonstances exceptionnelles.

La demande comporte la date d'ouverture et l'ordre du jour de la session. La demande présentée par le président de la Polynésie française ou par la majorité des représentants à l'assemblée de la Polynésie française est notifiée au haut-commissaire.

Au cas où l'assemblée de la Polynésie française ne s'est pas réunie au jour fixé par la demande, le haut-commissaire met en demeure le président de l'assemblée de procéder à la convocation de celle-ci dans les quarante-huit heures. Si l'assemblée ne s'est pas réunie dans ce délai, le haut-commissaire convoque l'assemblée en session extraordinaire sans délai.

La durée de chaque session extraordinaire ne peut excéder un mois.

La durée cumulée des sessions extraordinaires tenues entre deux sessions ordinaires ne peut excéder deux mois.

Les dispositions des deux alinéas précédents ne sont pas applicables aux sessions extraordinaires tenues à la demande du haut-commissaire.

Art. 121. (Remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 4) — L'assemblée de la Polynésie française élit son président pour la durée du mandat de ses membres. Elle élit (modifié, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 28-1°) « pour la même durée » les autres membres de son bureau à la représentation proportionnelle des groupes politiques et dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

En cas de vacance des fonctions de président de l'assemblée de la Polynésie française, il est procédé au renouvellement intégral du bureau.

Art. 122. — L'assemblée de la Polynésie française ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres en exercice sont présents à l'ouverture de la séance.

Si le quorum n'est pas atteint à l'ouverture de la séance, celle-ci est renvoyée au lendemain, dimanche et jours fériés non compris ; elle peut alors être tenue quel que soit le nombre des présents.

Dans les cas prévus aux deux précédents alinéas, les noms des absents sont inscrits au procès-verbal.

Le vote par procuration est autorisé dans la limite d'une procuration par représentant à l'assemblée de la Polynésie française. Il est toutefois interdit pour l'élection du président de la Polynésie française, du président et du bureau de l'assemblée de la Polynésie française et pour le vote d'une (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 5-IV-2°) « motion de défiance ou de renvoi ».

(Inséré, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 26) « Lorsque, faute pour les vacances de sièges survenues en cours de mandat de pouvoir être comblées par appel aux candidats suivants de liste, l'assemblée de la Polynésie française continue de fonctionner avec un nombre de représentants inférieur à cinquante-sept, la majorité exigée dans tous les cas prévus par la présente loi organique ou par le règlement intérieur est déterminée à partir du nombre des représentants en fonctions. »

Art. 123. — L'assemblée de la Polynésie française établit son règlement intérieur. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues au présent titre. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 20) « Il est adopté à la majorité absolue des membres de l'assemblée. »

Il est publié au *Journal officiel* de la Polynésie française. Il peut être déféré au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Section 5 - "Lois du pays" et délibérations

Art. 139.— L'assemblée de la Polynésie française adopte des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" et des délibérations.

Art. 140.— (alinéas 1 à 18 remplacés, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 25-I) « Les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés "lois du pays", sur lesquels le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'État dans les conditions prévues aux articles 31 à 36. »

Les actes pris sur le fondement du présent article peuvent être applicables, lorsque l'intérêt général le justifie, aux contrats en cours.

Art. 141.— L'initiative des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" et des autres délibérations appartient concurremment au gouvernement et aux représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

Tout projet ou proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou d'autre délibération est accompagné d'un exposé des motifs.

Art. 142.— Sur chaque projet ou proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays", (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 25-II) « un représentant à l'assemblée de la Polynésie française est désigné en qualité de rapporteur, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. »

Aucun projet ou proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport écrit, conformément à l'article 130, déposé, imprimé et publié dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" sont adoptés par l'assemblée de la Polynésie française au scrutin public, à la majorité des membres qui la composent.

Art. 143. — Les actes de l'assemblée de la Polynésie française et de la commission permanente sont transmis, par leur président ou leur vice-président, au plus tard le deuxième jour ouvrable suivant leur adoption, au président de la Polynésie française et au haut-commissaire. Les procès-verbaux des séances sont transmis au président de la Polynésie française (inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 23-I) « et au haut-commissaire » dans un délai de huit jours.

Pendant les huit jours qui suivent l'adoption d'une délibération, le conseil des ministres peut soumettre cette délibération ou certaines de ses dispositions à une nouvelle lecture de l'assemblée.

Pendant les huit jours qui suivent l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays", le haut-commissaire de la République et le conseil des ministres peuvent soumettre cet acte ou certaines de ses dispositions à une nouvelle lecture de l'assemblée.

Dans les cas prévus aux alinéas précédents, la nouvelle lecture ne peut être refusée ; elle ne peut intervenir moins de huit jours après la demande. Si elle n'est pas en session, l'assemblée est spécialement réunie à cet effet, sans que les dispositions relatives à la durée des sessions prévues à l'article 120 soient opposables.

Art. 144.— I. - (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 31-I) « Le budget de la Polynésie française est voté en équilibre réel, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère. (Insérée, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 32) « Il peut être déferé au Conseil d'Etat statuant au contentieux dans les conditions prévues au chapitre II du titre VI. »

Le budget de la Polynésie française est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Ne sont obligatoires pour la Polynésie française que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et des dépenses pour lesquelles la présente loi organique l'a expressément décidé.

Aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition de relèvement de taxe, de création de taxe ou d'économie de même importance.

II. - Le budget de la Polynésie française est voté selon la procédure prévue à l'article (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-V) « 185-1 ». Lorsqu'il n'est pas en équilibre réel, il est fait application de la procédure prévue à l'article (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-V) « 185-3 ».

Si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget de la Polynésie française, il est fait application de la procédure prévue à l'article (remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-V) « 185-4 ».

(Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 17-V) « III. – L'assemblée de la Polynésie française définit, par une délibération distincte du vote du budget ou par un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays", les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales.

Toutefois, pour les aides financières dont l'attribution n'est pas assortie de conditions, l'assemblée de la Polynésie française peut décider :

- 1° D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;
- 2° D'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de l'aide financière.

L'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au 2° vaut décision d'attribution des aides financières précitées. »

Art. 144-1. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 31-II) — Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu à l'assemblée de la Polynésie française sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.

Le projet de budget de la Polynésie française est préparé et présenté par le président de la Polynésie française qui est tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée de la Polynésie française avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit projet.

Le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives sont votés par l'assemblée de la Polynésie française.

Art. 144-2. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 31-II) — La commission de contrôle budgétaire et financier remet au président de la Polynésie française, aux autres membres du gouvernement et aux membres de l'assemblée de la Polynésie française, au plus tard le 31 mai de chaque année, un rapport dressant le bilan de son activité et comportant en annexe le compte rendu de ses débats, ainsi que les décisions qu'elle a prises, au cours de l'année précédente. Ce rapport est publié au *Journal officiel* de la Polynésie française dans un délai de cinq jours à compter de son dépôt. Dans le mois suivant son dépôt, ce rapport fait l'objet d'un débat à l'assemblée de la Polynésie française.

Art. 145. (Remplacé, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 31-III) — Lorsque le budget de la Polynésie française a été adopté, les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays", relatifs aux impôts et taxes, entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit la date de la première réunion de l'assemblée de la Polynésie française consacrée à l'examen du projet de budget alors même qu'ils n'auraient pas été publiés avant cette date.

Art. 146. — Est nul tout acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou toute délibération de l'assemblée de la Polynésie française, quel qu'en soit l'objet, pris hors du temps des sessions ou hors du lieu des séances.

Chapitre IV - Les rapports entre les institutions

Art. 156-1.- I — (inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 5-II) Si, (modifié, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-1°) « par un vote intervenu au plus tard le 30 mars » de l'exercice auquel il s'applique, l'assemblée de la Polynésie française a rejeté le budget annuel, le président de la Polynésie française lui transmet, dans un délai de dix jours à compter du vote de rejet, un nouveau projet de budget élaboré sur la base du projet initial, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements soutenus lors de la discussion (inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-1°) « du projet initial » devant l'assemblée. (Modifié, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-1°) « Le nouveau projet » est accompagné, le cas échéant, des projets d'actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays", relatifs aux impôts et taxes destinés à assurer son vote en équilibre réel. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-1°) « L'assemblée de la Polynésie française se prononce par un seul vote sur les projets transmis par le président de la Polynésie française, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. ».

Si l'assemblée de la Polynésie française n'a pas adopté ce nouveau projet de budget et, le cas échéant, les projets d'actes dénommés "lois du pays" qui l'accompagnent dans un délai de cinq jours suivant leur dépôt, le président de la Polynésie française peut engager sa responsabilité devant l'assemblée. Dans ce cas, le projet de budget et, le cas échéant, les projets d'actes dénommés "lois du pays" qui l'accompagnent sont considérés comme adoptés à moins qu'une motion de renvoi, présentée par au moins le (modifié, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-2°) « tiers » des membres de l'assemblée de la Polynésie française, ne soit adoptée à la majorité (modifié, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 36-2°) « des trois cinquièmes » des membres de l'assemblée. La liste des signataires figure sur la motion de renvoi.

La motion de renvoi est déposée dans un délai de cinq jours à compter de l'engagement de la responsabilité du président de la Polynésie française devant l'assemblée et comporte un projet de budget, accompagné, le cas échéant, des propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays", relatives aux impôts et taxes destinés à assurer son équilibre réel. Elle mentionne le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la Polynésie française en cas d'adoption de la motion de renvoi.

Le jour du dépôt de la motion de renvoi, le président de l'assemblée de la Polynésie française convoque l'assemblée pour le neuvième jour qui suit ou le premier jour ouvrable suivant. La

convocation adressée aux représentants est assortie de la motion de renvoi déposée et du projet de budget qu'elle comporte, accompagné, le cas échéant, des propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays", relatives aux impôts et taxes.

Le vote sur la motion a lieu au cours de la réunion prévue au quatrième alinéa du présent I.

Le président de l'assemblée de la Polynésie française proclame les résultats du scrutin et les transmet immédiatement au haut-commissaire. Les résultats du scrutin peuvent être contestés par tout représentant à l'assemblée de la Polynésie française ou par le haut-commissaire, devant le Conseil d'État statuant au contentieux, dans le délai de cinq jours à compter de cette proclamation.

Si la motion est adoptée, le projet de budget qu'elle comporte et les propositions d'actes dénommés "lois du pays", relatives aux impôts et taxes, qui accompagnent celui-ci sont considérés comme adoptés. Les fonctions des membres du gouvernement cessent de plein droit. Le candidat au mandat de président de la Polynésie française est déclaré élu et entre immédiatement en fonction. Il est procédé à la désignation des autres membres du gouvernement dans les conditions prévues à l'article 73.

Le budget est transmis au haut-commissaire de la République au plus tard cinq jours après la date à partir de laquelle il peut être considéré comme adopté conformément au deuxième alinéa du présent I ou la date de l'adoption ou du rejet et de la motion de renvoi.

II. – Le présent article est également applicable aux autres délibérations budgétaires relatives au même exercice, hormis le compte administratif, qui font l'objet d'un vote de rejet par l'assemblée de la Polynésie française. Le président de la Polynésie française peut transmettre un nouveau projet à l'assemblée de la Polynésie française dans un délai de dix jours à compter du vote de rejet, sur le fondement du projet initial modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements présentés lors de la discussion.

TITRE VI - LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL, FINANCIER ET BUDGÉTAIRE

Chapitre II - Le contrôle juridictionnel spécifique des "lois du pays"

« Section 1 - Dispositions générales »

(Section créée, LO n° 2011-918 du 01/08/2011, art. 45)

Art. 176. — I. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent déférer cet acte au Conseil d'État.

Ils disposent à cet effet d'un délai de quinze jours. Lorsqu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" est déféré au Conseil d'État à l'initiative des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, le conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures de six membres au moins de l'assemblée de la Polynésie française.

Chaque saisine contient un exposé des moyens de droit et de fait qui la motivent ; le Conseil d'État en informe immédiatement les autres autorités titulaires du droit de saisine ; celles-ci peuvent présenter des observations dans un délai de dix jours.

II. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, l'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" est publié au *Journal officiel* de la Polynésie française à titre d'information pour permettre aux personnes physiques ou morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication, de déférer cet acte au Conseil d'État.

Le recours des personnes physiques ou morales est recevable si elles justifient d'un intérêt à agir. Dès sa saisine, le greffe du Conseil d'État en informe le président de la Polynésie française avant l'expiration du délai de dix jours prévu à l'article 178.

III. - Le Conseil d'État se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit. (Insérée, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 39-I) « Il se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation, en l'état du dossier. » La procédure contentieuse applicable au contrôle juridictionnel spécifique de ces actes est celle applicable en matière de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

Les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" ne peuvent plus être contestés par voie d'action devant aucune autre juridiction.

Art. 177.— « I. - » (ajouté, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 39-II, 1°) Le Conseil d'État se prononce dans les trois mois de sa saisine. Sa décision est publiée au *Journal officiel* de la République française et au *Journal officiel* de la Polynésie française.

Si le Conseil d'État constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée.

Si le Conseil d'État décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée.

Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, le président de la Polynésie française peut, dans les dix jours qui suivent la publication de la décision du Conseil d'État au *Journal officiel* de la Polynésie française, soumettre la disposition concernée à une nouvelle lecture de l'assemblée de la Polynésie française, afin d'en assurer la conformité aux normes mentionnées au deuxième alinéa.

« II. - (ajouté, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 39-II, 2°) À l'expiration du délai de trois mois mentionné au premier alinéa du I du présent article, le président de la Polynésie française peut promulguer l'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays", dans les conditions mentionnées au second alinéa de l'article 178. Le Conseil d'État reste toutefois saisi des recours formés contre l'acte.

Dans ce cas, lorsque l'acte contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, le Conseil d'État en prononce l'annulation totale.

Si le Conseil d'État estime qu'une disposition est contraire à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, il prononce l'annulation de cette seule disposition. »

Art. 178.— A l'expiration du délai d'un mois mentionné au II de l'article 176 pour saisir le Conseil d'État ou à la suite de la publication au *Journal officiel* de la Polynésie française de la décision de ce conseil constatant la conformité totale ou partielle de l'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" aux normes mentionnées au deuxième alinéa (inséré, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 39-III) « du I » de l'article 177, le président de la Polynésie française dispose d'un délai de dix jours pour le promulguer, sous les réserves énoncées aux troisième et quatrième alinéas (inséré, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 39-III) « du I » dudit article.

Il transmet l'acte de promulgation au haut-commissaire. L'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" est publié, pour information, au *Journal officiel* de la République française.

Art. 179.— Lorsque, à l'occasion d'un litige devant une juridiction, une partie invoque par un moyen sérieux la contrariété d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" avec la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux, ou les principes généraux du droit, et que cette question commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites, la juridiction transmet sans délai la question au Conseil d'État, par une décision qui n'est pas susceptible de recours. Le Conseil d'État statue dans les trois mois. Lorsqu'elle transmet la question au Conseil d'État, la juridiction sursoit à statuer. Elle peut toutefois en décider autrement dans les cas où la loi lui impartit, en raison de l'urgence, un délai pour statuer. Elle peut dans tous les cas prendre les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires. Le refus de transmettre la question

au Conseil d'État n'est pas susceptible de recours indépendamment de la décision tranchant tout ou partie du litige.

Art. 180.— (ajoutés, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 44) « Sans préjudice de l'article 180-1, » les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" ne sont susceptibles d'aucun recours par voie d'action après leur promulgation.

Lorsque le Conseil d'État a déclaré qu'elles ne relèvent pas du domaine défini à l'article 140, les dispositions d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" peuvent être modifiées par les autorités normalement compétentes. Le Conseil d'État est saisi par le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou le ministre chargé de l'outre-mer. Il informe de sa saisine les autres autorités qui sont titulaires du pouvoir de le saisir ; celles-ci peuvent présenter des observations dans le délai de quinze jours. Le Conseil d'État statue dans un délai de trois mois.

« Section 2 - Dispositions particulières applicables aux actes dénommés "lois du pays" relatifs aux impôts et taxes »

(Section créée, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45)

Art. 180-1. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45) — Par dérogation au premier alinéa des I et II de l'article 176 et au premier alinéa des articles 178 et 180, les actes dénommés "lois du pays" relatifs aux impôts et taxes peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État à compter de la publication de leur acte de promulgation.

Art. 180-2. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45) — Les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" relatifs aux impôts et taxes sont publiés au Journal officiel de la Polynésie française et promulgués par le président de la Polynésie française au plus tard le lendemain de leur adoption.

Le président de la Polynésie française transmet l'acte de promulgation au haut-commissaire de la République.

Art. 180-3. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45) — I. - A compter de la publication de l'acte de promulgation d'un acte dénommé "loi du pays" relatif aux impôts et taxes, le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent déférer l'acte dénommé "loi du pays" relatif aux impôts et taxes au Conseil d'État.

Ils disposent à cet effet d'un délai de quinze jours. Lorsqu'un acte dénommé "lois du pays" relatif aux impôts et taxes est déféré au Conseil d'État à l'initiative de représentants à l'assemblée de la Polynésie française, le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures de six membres au moins de l'assemblée de la Polynésie française.

Chaque saisine contient un exposé des moyens de droit et de fait qui la motivent ; le Conseil d'État en informe immédiatement les autres autorités titulaires du droit de saisine ; celles-ci peuvent présenter des observations dans un délai de dix jours.

II. - A compter de la publication de l'acte de promulgation, les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir disposent d'un délai d'un mois pour déférer l'acte dénommé "loi du pays" relatif aux impôts et taxes au Conseil d'État.

Dès sa saisine, le greffe du Conseil d'État en informe le président de la Polynésie française.

Art. 180-4. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45) — Le Conseil d'État se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Il annule toute disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit.

Art. 180-5. (Inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 45) — L'article 179 et le second alinéa de l'article 180 sont applicables aux actes dénommés "lois du pays" relatifs aux impôts et taxes.

Chapitre IV - Dispositions relatives au contrôle budgétaire et comptable et à la chambre territoriale des comptes

Art. 182.— Il est institué un contrôle préalable sur l'engagement des dépenses de la Polynésie française et de ses établissements publics à caractère administratif, de l'assemblée de la Polynésie française et du conseil économique, (remplacé, LO n° 2019-706 du 5/07/2019, art. 30-II) « social, environnemental et culturel ». Ces contrôles sont organisés par délibération de l'assemblée de la Polynésie française.

Art. 183.— Le contrôle exercé par le comptable de la Polynésie française sur les actes de paiement s'effectue suivant les modalités définies à l'article LO 274-4 du code des juridictions financières.

Les autres modalités du contrôle sont fixées par délibération de l'assemblée de la Polynésie française.

Lorsque le comptable de la Polynésie française notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, il ne peut être procédé à sa réquisition que dans les conditions et suivant les modalités définies à l'article LO 274-5 du même code.

Art. 184.— Devant la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française qui statue par voie de jugement, les comptables de la Polynésie française et de ses établissements publics sont tenus de produire leurs comptes comme il est dit à l'article LO 272-32 du code des juridictions financières.

Art. 185. — Le jugement des comptes de la Polynésie française et de ses établissements publics ainsi que l'examen de leur gestion sont soumis aux dispositions ayant valeur de loi organique du titre VII du livre II du code des juridictions financières.

Art. 185-1. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Le président de la Polynésie française dépose le projet de budget de la Polynésie française sur le bureau de l'assemblée de la Polynésie française au plus tard le 15 novembre.

Si le budget n'est pas exécutoire avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le président de la Polynésie française peut mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Dans les mêmes conditions, il peut mandater les dépenses de remboursement de la dette publique en capital venant à échéance avant que le budget ne devienne exécutoire.

Si l'assemblée de la Polynésie française n'a (remplacé, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 46) « ni adopté, ni » rejeté le budget avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le haut-commissaire de la République en Polynésie française saisit sans délai la chambre territoriale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le haut-commissaire règle le budget et le rend exécutoire. Si le haut-commissaire s'écarte des propositions de la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. À compter de la saisine de la chambre territoriale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le haut-commissaire, l'assemblée de la Polynésie française ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars, à l'assemblée de la Polynésie française, d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, l'assemblée de la Polynésie française dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.

Art. 185-2. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Le budget primitif de la Polynésie française est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles 185-1 et 185-5. À défaut, il est fait application de l'article 185-1.

Art. 185-3. (inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Lorsque le budget de la Polynésie française n'est pas voté en équilibre réel, la chambre territoriale des comptes, saisie par le haut-commissaire dans le délai de trente jours à compter de la notification qui lui est faite de la délibération de l'assemblée de la Polynésie française, le constate et propose à l'assemblée de la Polynésie française, dans un délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. La chambre territoriale des comptes demande à l'assemblée de la Polynésie française une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération rectifiant le budget initial doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la communication des propositions de la chambre territoriale des comptes.

Si l'assemblée de la Polynésie française n'a pas délibéré dans le délai prescrit ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre territoriale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à compter de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le haut-commissaire. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Art. 185-4. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget de la Polynésie française, le haut-commissaire demande une seconde lecture à l'assemblée de la Polynésie française. Si, dans les quinze jours de la demande de seconde lecture, l'assemblée de la Polynésie française n'a pas rétabli les inscriptions de crédits nécessaires, le haut-commissaire (inséré, LO n° 2011-918 du 1/08/2011, art. 48) « , le comptable public ou toute personne y ayant intérêt » saisit la chambre territoriale des comptes.

Si la chambre territoriale des comptes constate, dans le mois de sa saisine, que la dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la Polynésie française ou l'a été pour une somme insuffisante, elle adresse une mise en demeure au président de l'assemblée de la Polynésie française.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre territoriale des comptes demande au haut-commissaire d'inscrire cette dépense au budget de la Polynésie française et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire. Le haut-commissaire règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

À défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le président de la Polynésie française, dans le mois suivant la mise en demeure qui lui a été faite par le haut-commissaire, celui-ci y procède d'office.

Art. 185-5. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — À compter de la saisine de la chambre territoriale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article 185-3, l'assemblée de la Polynésie française ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article 185-3 et pour l'application de l'article 185-8.

Lorsque le budget de la Polynésie française a été réglé et rendu exécutoire par le haut-commissaire, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le haut-commissaire à la chambre territoriale des comptes. En outre, le vote de l'assemblée de la Polynésie

française sur le compte administratif prévu à l'article 185-8 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre territoriale des comptes par le haut-commissaire.

S'il est fait application de la procédure définie au deuxième alinéa du présent article, la date fixée au dernier alinéa de l'article 185-1 pour l'adoption du budget primitif est reportée au 1^{er} juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article 185-8 est ramené au 1^{er} mai.

Art. 185-6. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — La transmission du budget de la Polynésie française à la chambre territoriale des comptes au titre des articles 185-3 et 185-10 a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure. Toutefois, sont applicables à compter de cette transmission les deuxième et troisième alinéa de l'article 185-1. En outre, les dépenses de la section d'investissement de ce budget ne peuvent être engagées, liquidées et mandatées que dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.

Art. 185-7. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Sous réserve du respect des articles 185-1, 185-5 et 185-6, des modifications peuvent être apportées au budget par l'assemblée de la Polynésie française jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent.

Dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, l'assemblée de la Polynésie française peut en outre apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues au deuxième alinéa sont transmises au haut-commissaire au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent.

Art. 185-8. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — L'arrêté des comptes de la collectivité est constitué par le vote de l'assemblée de la Polynésie française sur le compte administratif présenté par le président de la Polynésie française après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la Polynésie française. Le vote de l'assemblée de la Polynésie française arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Art. 185-9. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Le compte administratif est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles 185-5 et 185-8.

À défaut, le haut-commissaire saisit, selon la procédure prévue par l'article 185-3, la chambre territoriale des comptes du plus proche budget voté par l'assemblée de la Polynésie française.

Art. 185-10. (inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Lorsque l'arrêté des comptes de la Polynésie française fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement, la chambre territoriale des comptes, saisie par le haut-commissaire, propose à la

Polynésie française les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget de la Polynésie française a fait l'objet des mesures de redressement prévues au premier alinéa, le haut-commissaire transmet à la chambre territoriale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre territoriale des comptes constate que la Polynésie française n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au haut-commissaire dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue au deuxième alinéa. Le haut-commissaire règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en œuvre des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article 185-3 n'est pas applicable.

Art. 185-11. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — L'article 185-4 n'est pas applicable à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires résultant, pour la Polynésie française et ses établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Ces opérations demeurent régies par les dispositions législatives relatives aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et par le code de justice administrative.

Art. 185-12. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — Dans le cadre des commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le haut-commissaire dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement. Dans un délai de quinze jours, le haut-commissaire adresse à l'ordonnateur une mise en demeure de mandatement. À défaut d'exécution dans un délai d'un mois, le haut-commissaire procède d'office, dans un délai de dix jours, au mandatement de la dépense.

Toutefois, si, dans le délai d'un mois dont il dispose, l'ordonnateur notifie un refus d'exécution motivé par une insuffisance de crédits disponibles ou si, dans ce même délai, le haut-commissaire constate cette insuffisance, celui-ci, dans un délai de quinze jours à compter de cette notification ou de cette constatation, saisit la chambre territoriale des comptes dans les conditions fixées à l'article 185-4. Le haut-commissaire procède ensuite au mandatement d'office dans les quinze jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou sa décision réglant le budget rectifié.

Art. 185-13. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — L'assemblée et le conseil des ministres de la Polynésie française sont tenus informés dès leur plus proche réunion des avis formulés par la chambre territoriale des comptes et des arrêtés pris par le haut-commissaire de la République en Polynésie française en application du présent chapitre.

Art. 185-14. (Inséré, LO n° 2007-1719 du 7/12/2007, art. 34-II) — L'assemblée de la Polynésie française doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses ayant donné lieu à une déclaration en gestion de fait par la chambre territoriale des comptes au cours de la plus proche séance suivant la transmission de la demande adressée par la chambre territoriale des comptes au comptable de fait et à l'ordonnateur de la Polynésie française. Passé ce délai, la chambre territoriale des comptes statue sur les dépenses de la gestion de fait dont elle apprécie les justifications présentées.

DOCUMENT 2

LOI DU PAYS n° 2021-9 du 1er février 2021 relative au régime budgétaire de la Polynésie française.

NOR : DBF2022056LP

L'Assemblée de la Polynésie française a adopté ;

Le Président de la Polynésie française promulgue la loi du Pays dont la teneur suit :

TITRE I - DU BUDGET DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Article LP 1.- Définition et structure du budget

I - Définition du budget

Le budget est l'acte de l'assemblée de la Polynésie française par lequel sont prévues et autorisées les ressources pour couvrir les charges de la Polynésie française.

Il prend la forme d'une délibération budgétaire.

Les délibérations budgétaires déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de la Polynésie française, ainsi que l'équilibre réel qui en résulte conformément à l'article 144 de la loi organique statutaire de la Polynésie française.

L'exercice s'étend sur une année civile.

II - Structure du budget

La structure du budget comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, regroupant l'ensemble des recettes et des dépenses y relatives.

Article LP 2.- Nature des délibérations budgétaires

Ont le caractère de délibérations budgétaires :

1° Les délibérations approuvant pour l'année :

- le budget général,
- les budgets annexes,
- les budgets des comptes spéciaux ;

2° Les délibérations créant ou supprimant les budgets annexes et comptes spéciaux ;

3° Les délibérations modifiant celles prévues au 1° dénommées délibérations modificatives ;

4° Les délibérations de règlement ;

5° Les délibérations de reprise et d'affectation du résultat de fonctionnement ;

6° La délibération autorisant la perception des impôts et taxes lorsque le budget ne pourra être exécutoire au 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique.

Article LP 3.- La présentation du budget

La délibération budgétaire s'accompagne du document retraçant les ressources et les charges budgétaires sous forme de recettes et de dépenses dénommé « bleu budgétaire » ;

Le « bleu budgétaire » présente les recettes et les dépenses par programme au sein de chaque mission. En raison de leurs spécificités, les crédits inscrits au programme dédié aux dépenses de rémunération sont également ventilés au sein des programmes de chaque mission.

Les crédits d'un programme sont présentés par article selon la nomenclature par nature. Cette présentation des crédits par nature est indicative.

Article LP 4.- Principes budgétaires

Les principes budgétaires s'appliquent à la délibération budgétaire et à la présentation du budget, dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi de pays.

1° Principe d'annualité

Le budget et ses modifications décrivent, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de la Polynésie française.

2° Principe d'universalité

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

3° Principe d'unité

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées dans un document unique, intitulé budget général.

4° Principe d'équilibre réel.

Conformément à l'article 144 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, le budget de la Polynésie française est voté en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition de relèvement de taxe, de création de taxé ou d'économie de même importance.

5° Principe de sincérité

Conformément au I de l'article 144 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère. La sincérité budgétaire s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Lorsque des dispositions réglementaires sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de la Polynésie française dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur l'équilibre réel doivent être évaluées et autorisées dans une délibération budgétaire afférente à cette année.

TITRE IV - DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE DÉLIBÉRATION BUDGÉTAIRE

Article LP 33.- Préparation des projets de délibération budgétaire

Sous l'autorité du président de la Polynésie française, le ministre chargé du budget prépare les projets de délibération budgétaire qui sont arrêtés en conseil des ministres.

Article LP 34.- Date limite de dépôt et délais de communication du projet de budget de l'année

I - Date de dépôt sur le bureau de l'assemblée de la Polynésie française

Conformément à l'article 185-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, le président de la Polynésie française dépose le projet de budget sur le bureau de l'assemblée de la Polynésie française au plus tard le 15 novembre.

II - Délais de communication aux membres de l'assemblée de la Polynésie française du projet de délibération

Conformément à l'article 144-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, le président de la Polynésie française prépare et présente le projet de budget de la Polynésie française qu'il communique aux membres de l'assemblée de la Polynésie française, accompagné des rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit projet.

III - Le projet de délibération budgétaire de l'année s'accompagne du « bleu budgétaire » prévu à l'article LP 3 et des états d'information prévus à l'article LP 40.

Article LP 35.- Ordre et clôture du vote

Chaque article du projet de délibération budgétaire est voté dans l'ordre de présentation.

La seconde partie du projet de délibération budgétaire ne peut être adoptée avant la première partie.

Le vote de la délibération budgétaire est clos par un vote d'ensemble.

Article LP 36.- Répartition et mise à disposition des crédits.

Conformément à l'article 91-17° de la loi organique statutaire de la Polynésie française, les crédits ouverts par l'assemblée de la Polynésie française sur chaque mission sont répartis par arrêtés du conseil des ministres :

- par programme pour les crédits en fonctionnement,
- par programme et par autorisation de programme pour les crédits en investissement.

Dès publication de la délibération budgétaire de l'année ou d'une délibération modificative, le conseil des ministres répartit les crédits par programme conformément à la répartition présentée dans les « bleus budgétaires ».

Les crédits répartis par le conseil des ministres sont mis à la disposition des ministères et des services.

Article LP 37.- Défaut de budget exécutoire au 1^{er} janvier

Si le budget n'est pas exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le président de la Polynésie française dépose un projet de délibération l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la délibération budgétaire de l'année.

En outre, il peut mandater les dépenses de remboursement de la dette publique en capital venant à échéance avant que le budget ne devienne exécutoire.

Dès publication de la délibération autorisant la poursuite de la perception des impôts, le président de la Polynésie peut, conformément à l'alinéa 2 de l'article 185-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

TITRE V - DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE

CHAPITRE I- DE L'INFORMATION À L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE ET DU CONTRÔLE PAR L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Article LP 39.- Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article 144-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, dans un délai de deux mois précédant l'examen du projet de budget de l'année suivante, un débat a lieu à l'assemblée de la Polynésie française sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.

Article LP 40.- Documents accompagnant le projet de délibération approuvant le budget général de l'année et ses modifications

I - Les documents accompagnant le projet de délibération approuvant le budget général de l'année sont joints au projet de délibération approuvant le budget général de l'année :

- 1° Un rapport définissant l'équilibre réel, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;
- 2° Un projet de « bleu budgétaire » retraçant les recettes et les dépenses par section selon la présentation du budget prévue à l'article LP 3.

Il présente, pour la section de fonctionnement et par mission, l'évolution des inscriptions budgétaires entre le budget précédent et celui de l'année et pour la section d'investissement et par mission, l'évolution du montant des autorisations de programme.

3° Des états d'information suivants :

- 3- 1° Un état comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que la Polynésie française ;
- 3- 2° Un projet annuel de performance ;
- 3-3° Un état détaillé des créations et suppressions des autorisations d'emplois ainsi que les évaluations y afférentes ;
- 3- 4° Un état des postes ;
- 3-5° Un état des emplois cabinet ;
- 3-6° Un état de la dette ;
- 3-7° Un état des garanties d'emprunt ;
- 3-8° Un état des contrats de crédit-bail ;
- 3-9° Un état des participations de la Polynésie française au capital de sociétés et autres structures ;
- 3-10° Un état des comptes de concours financiers, à défaut un état des avances et des prêts
- 3-11° Un état prévisionnel des crédits de paiements associés aux autorisations de programme présenté par mission ;
- 3-12° Un état d'exécution des autorisations budgétaires en investissement présenté par mission ;

3-13° Un état prévisionnel des recettes et des dépenses, présenté par section et par mission de l'ensemble des comptes spéciaux ;

3-14° Un état prévisionnel des recettes et des dépenses, présenté par section et par mission de l'ensemble des budgets annexes.

II - Les documents accompagnant le projet de délibération budgétaire modificative

Sont joints au projet de délibération modifiant le budget général de l'année :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Un projet de « bleu budgétaire » retraçant les modifications des recettes et des dépenses par section selon la présentation du budget prévue à l'article LP 3.

Article LP 41.- Documents accompagnant le projet de délibération approuvant le budget de l'année des budgets annexes et des comptes spéciaux et ses modifications

I - Sont joints au projet de délibération approuvant le budget de l'année des budgets annexes et des comptes spéciaux :

1° Un rapport définissant l'équilibre réel, les résultats connus et les perspectives d'avenir des budgets annexes et des comptes spéciaux ;

2° Un projet de « bleu budgétaire » retraçant les recettes et les dépenses par section selon la présentation du budget général prévue à l'article LP 3 ;

3° Des états d'information suivants :

3-1° Pour les seuls budgets annexes :

- un état détaillé des créations et suppressions des autorisations d'emplois ainsi que les évaluations y afférentes,

- un état des postes ;

3-2° Un état prévisionnel des crédits de paiements associés aux autorisations de programme présenté par mission ;

3-3° Un état de la dette.

II - Sont joints au projet de délibération modifiant le budget de l'année des budgets annexes et des comptes spéciaux :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Un projet « bleu budgétaire » retraçant les modifications des recettes et des dépenses par section selon la présentation du budget général prévue à l'article LP 3.

CHAPITRE II - DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Article LP 43- Cadre général

Les dispositions relatives au contrôle des actes budgétaires de la Polynésie française sont prévues aux articles 185-1 et suivants de la loi organique statutaire de la Polynésie française.

Article LP 44.- Procédure applicable en cas de défaut d'adoption la délibération budgétaire de l'année au 31 mars

Si l'assemblée de la Polynésie française n'a ni adopté, ni rejeté le budget avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le haut-commissaire saisit sans délai la chambre territoriale des comptes selon la procédure prévue au quatrième et dernier alinéa de l'article 185-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française.

Article LP 45.- Délais de transmission de la délibération budgétaire de l'année

Conformément à l'article 185-2 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, le « budget primitif » de la Polynésie française est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles 185-1 et 185-5 de la loi organique statutaire de la Polynésie française. A défaut, il est fait application de l'article 185-1.

Article LP 46.- Procédure applicable en cas d'absence d'équilibre réel

Lorsque la délibération budgétaire de la Polynésie française n'est pas votée en équilibre réel, la procédure prévue à l'article 185-3 de la loi organique statutaire de la Polynésie française s'applique.

Article LP 47.- Dépense obligatoire omise ou insuffisamment dotée

Si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté dans la délibération budgétaire de la Polynésie française, la procédure prévue à l'article 185-4 de la loi organique statutaire de la Polynésie française s'applique.

Article LP 48.- Procédure en cas d'absence de vote, de transmission ou de déséquilibre du compte administratif

I- Conformément à l'article 185-9 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, le compte administratif est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption. A défaut, ce dernier saisit la chambre territoriale des comptes du plus proche budget voté par l'assemblée de la Polynésie française.

II- Lorsque l'arrêté des comptes de la Polynésie française fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement, la procédure prévue à l'article 185-10 de la loi organique statutaire de la Polynésie française s'applique.

Article LP 49.- Conséquences relatives au règlement d'office du budget par le haut-commissaire de la Polynésie française

Les conséquences relatives au règlement d'office du budget par le haut-commissaire de la Polynésie française sont prévues à l'article 185-5 de la loi organique statutaire de la Polynésie française.



MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION, DU TRAVAIL
ET DE LA MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION,
en charge du numérique

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT D'ATTACHÉS D'ADMINISTRATION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Domaine : « Finances publiques »

Deuxième épreuve d'admissibilité :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème financier, budgétaire ou comptable rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

**Jeudi 6 janvier 2022
(Durée : 4 heures, coefficient 4)**

Le sujet comporte 24 pages (page de garde incluse)

Aucun autre document n'est autorisé

Important :

- Tout document personnel ou appareil électronique non autorisé est interdit ;
- Votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la copie d'examen. Toute mention d'identité, signature, initiale, paraphe sur toute autre partie de votre copie entraînera son annulation ;
- Pour rédiger, seul l'usage d'un stylo noir ou bleu (à bille non effaçable, feutre, plume) est autorisé. L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur, entraînant l'annulation de votre copie ;
- Les feuilles de brouillon ne sont pas prises en compte ;
- Tout candidat doit remettre une copie, même blanche. Dans cette hypothèse, il signe sa copie en indiquant « copie blanche »
- Si vous composez sur plusieurs pages, bien vouloir mentionner l'ordre de lecture de celles-ci. Par exemple : 1 / 4, 2 / 4, 3 / 4 et 4 / 4, etc.

Sujet :

En votre qualité d'attaché d'administration, Monsieur Paul MARTIN votre supérieur hiérarchique nouvellement nommé en Polynésie française, souhaite s'informer davantage sur le Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP).

Il vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents fournis, une note. Cette dernière devra faire référence au rôle important du FIP en Polynésie française ainsi qu'à son évolution, notamment financière, depuis sa création.

Liste des documents :

DOCUMENT 1 : « *Présentation du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP)* », <https://www.polynesie.francaise.pref.gouv.fr/index.php//Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP> – 2 pages

DOCUMENT 2 : « *Le Fonds intercommunal de péréquation : partage de fiscalité entre le Pays et les communes* », <https://spc.pf/actualites/fonds-intercommunal-perequation> – 1 page

DOCUMENT 3 : « *Compte administratif du fonds intercommunal de péréquation exercice 2019* », <http://www.polynesie.pref.gouv.fr> – 1 page

DOCUMENT 4 : « *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité* », <http://www.senat.fr/rap/r08-130/r08-13023.html>, rapport (extraits) – 3 pages

DOCUMENT 5 : « *Budget 2019, compte spéciaux, FIP : avis favorable en commission à l'Assemblée* », 28 novembre 2018, <https://www.presidentie.pf/budget-comptes-speciaux-fip-avis-favorable-en-commission-a-lassemblee/> – 1 page

DOCUMENT 6 : Décret n° 2021-1529 du 26 novembre 2021 fixant pour les années 2019 et 2021 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation, 26 novembre 2021, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/idJORF000044377997> – 9 pages

DOCUMENT 7 : HARGOUS V., « *20,13 milliards au budget 2020 du Fonds intercommunal de péréquation* », <https://www.tntv.pf> – 1 page

DOCUMENT 8 : « *Organisation du Comité des Finances Locales (CFL)* », <http://www.polynesie.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP/Organisation-du-Comite-des-Finances-Locales-CFL> – 1 page

DOCUMENT 9 : « *Réunion du Comité des finances locales* », 17 novembre 2020, <https://www.presidentie.pf/reunion-du-comite-des-finances-locales-3/> – 1 page

DOCUMENT 10 : COZETTE C., « *Ressources des communes : le FIP en baisse en 2021* », 8 mars 2021, La Dépêche de Tahiti – 2 pages

DOCUMENT 1

Présentation du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP)

Source : <https://www.polynesie.francaise.pref.gouv.fr/index.php//Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP>

Créé en 1971, le fonds intercommunal de péréquation (FIP) est actuellement régi par la loi organique statutaire du 27 février 2004.

Sa vocation est de doter les communes d'une source de financement stable et pérenne en l'absence d'une fiscalité propre suffisante. Il s'agit de la principale ressource financière des communes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Les ressources du FIP proviennent chaque année :

- d'un prélèvement effectué sur les impôts, droits et taxes perçues au profit du budget général de la Polynésie française dont le taux est fixé par décret après consultation de l'assemblée et du conseil des ministres (appelé « quote-part », ce taux est de 17 % depuis 2006)
- de deux contributions de l'Etat (la « quote-part » et la dotation territoriale pour l'investissement des communes DTIC), dont les montants sont fixés, annuellement, par la loi de finances.

Le comité des finances locales répartit les ressources du fonds intercommunal de péréquation entre les communes et leurs groupements.

Une première part du fonds, libre d'emploi, est versée aux communes en fonctionnement et en investissement. Cette première part non affectée ne peut être inférieure à 70 % des ressources annuelles du fonds, à l'exception des reports de crédits non utilisés les années précédentes.

Elle est répartie entre les communes, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants et pour une autre part compte tenu de leurs charges.

Le critère de population intervient au moins à hauteur de 30 % du montant de la part non affectée du fonds.

Les charges des communes sont appréciées selon des critères objectifs et mesurables prenant notamment en compte :

- 1° la superficie de chaque commune ;
- 2° le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement primaire ;
- 3° l'éloignement géographique de l'île de Tahiti ;
- 4° la dispersion d'une commune sur plusieurs îles ou atolls.

Le comité des finances locales précise les modalités de répartition de cette première part. Il peut utiliser des critères complémentaires dès lors qu'ils sont représentatifs des charges communales. A ce stade, douze critères sont retenus pour la répartition de l'enveloppe.

En pratique, en 2019 environ 85 % des dotations non affectées (DNA) sont versées en section de fonctionnement contre 15 % en investissement. Le montant total des DNA en 2019 est de 15 478 042 545 Fcfp (+2% par rapport à 2018) dont 13 080 636 327 Fcfp en fonctionnement et 2 397 406 218 Fcfp en investissement.

Le montant des DNA de fonctionnement du FIP représente, en moyenne, 38,5% des recettes réelles de fonctionnement des communes.

Le comité des finances locales peut décider d'attribuer aux communes une deuxième part du fonds pour le financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement en vue de la réalisation de projets d'intérêt communal.

Le comité des finances locales peut également décider d'attribuer aux groupements de communes une troisième part du fonds pour le financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement en vue de la réalisation de projets d'intérêt communal.

Globalisées sous le terme de « dotations affectées », le comité des finances locales du 22 février 2019 s'est prononcé pour une programmation de subventions FIP à hauteur de 2,465 milliards Fcfp pour 69 opérations.

Source : <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/index.php//Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP>

DOCUMENT 2

Le Fonds intercommunal de péréquation : partage de fiscalité entre le Pays et les communes
Source : <https://spc.pf/actualites/fonds-intercommunal-perequation>

Le Fonds intercommunal de péréquation : partage de fiscalité entre le Pays et les communes

Il s'apparente à un partage de fiscalité entre le Pays et les communes. Le Pays doit ainsi verser un pourcentage de la fiscalité qu'il perçoit au profit des communes. Le FIP reçoit ces fonds tous les ans et permet le partage de cette somme entre les communes. Le comité des finances locales (CFL) se charge de sa gestion. Les sommes sont divisées en trois parts au profit : du budget de fonctionnement de chaque commune ; de leur budget d'investissement – deux dotations non affectées (DNA) qu'elles sont libres de gérer – ; et des projets précis pour lesquels les communes déposent des dossiers tous les ans. Ces dotations affectées doivent porter sur des domaines éligibles comme par exemple la construction d'écoles, de centre d'incendie et de secours ou encore des projets informatiques... Les décisions sont prises par le CFL composé de dix maires et des représentants du Pays et de l'État. Il est co-présidé par le président du Pays et le haut-commissaire de la République.

Source : <https://spc.pf/actualites/fonds-intercommunal-perequation>

DOCUMENT 3

Compte administratif du fonds intercommunal de péréquation exercice 2019 - Source : <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/>

COMPTE ADMINISTRATIF DU FONDS INTERCOMMUNAL DE PEREQUATION
EXERCICE 2019

RECETTES				DEPENSES			
	PREVISION	REALISATION	%		PREVISION	REALISATION	%
Quote-part PF	16 656 032 200	16 656 032 200	100,00%	Dotations non effectuées	15 478 042 545	15 478 042 545	100%
Régularisation compte administratif 2017 ⁽¹⁾	1 889 897 150	1 895 372 799	100,29%	- DNA fonctionnement	13 080 636 327	13 080 636 327	100%
DTIC	1 080 572 792	1 080 572 792	100,00%	- DNA investissement	2 397 406 218	2 397 406 218	100%
Subvention État	804 015 246	804 015 246	100,00%	Dotations annuelles	192 691 320	25 784 332	19%
Titres de perception	0	0	0,00%	- Incendie secours	58 191 320	21 416 032	37%
				- Etudes préalable procédure hors CFL	50 000 000	4 368 300	9%
				- Frais de déplacement des membres du CFL	500 000	0	0%
				- Etudes préalable procédure hors CFL - Compléments demandés aux membres du CFL par consultation écrite de septembre 2019	24 000 000	0	0%
Résultat cumulé 2018	8 925 660 699			Dotations effectuées	6 176 910 442	1 612 182 272	26%
				- CP 2019 - Opérations 2009-2016	1 871 783 307	492 493 957	26%
				- CP 2019 - Opérations 2017 ⁽²⁾	1 783 691 987	449 983 104	25%
				- CP 2019 - Opérations 2018	1 781 677 293	564 286 622	32%
				- CP 2019 - Opérations 2019	739 757 855	105 418 589	14%
				Reliquat après programmation	7 568 533 780		
TOTAL	29 356 178 087	20 435 993 037	69,61%	TOTAL	29 356 178 087	17 116 009 149	58%

RÉSULTAT 2019

3 319 983 888

Résultat cumulé 2018 (trésorerie au 31/12/2018)	8 925 660 699
Résultat 2019 (recettes - dépenses)	3 319 983 888
Résultat cumulé 2019 (trésorerie au 31/12/2019)	12 245 644 587
Reste à liquider au 31/12/2019	7 027 117 046
Trésorerie libre d'engagement	5 218 527 541

(1) Au cours de l'exercice 2019, les services du Pays ont versé un complément de 5,475 millions xpf correspondant à une régularisation du CA 2017

(2) Inscription de 6 701 479 F.Cfp de crédits correspondant à 30% du complément validé par consultation écrite en date du 17 janvier 2019 transmise aux membres du CFL (Gambier : Ecole élémentaire Rikitea)

DOCUMENT 4

Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité

Source : <http://www.senat.fr/rap/r08-130/r08-13023.html>

Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité

4. Une situation de tutelle par rapport à la collectivité d'outre-mer

Les communes polynésiennes restent très dépendantes des ressources transférées par la collectivité, si bien que les subventions accordées par cette dernière contribuent à alimenter l'instabilité politique. Les représentants du patronat ont ainsi indiqué à vos rapporteurs que le jeu des subventions favorisait le basculement des membres de l'assemblée d'un camp politique à l'autre, les élus se rendant, selon une expression locale, « là où l'herbe est la plus verte ».

Plusieurs élus municipaux ont indiqué à vos rapporteurs que la délégation au développement des communes (DDC) était un organe politisé, imposant aux maires de soutenir le pouvoir en place à Papeete pour obtenir des subventions.

Le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) représente une part importante des ressources des communes (38 % en moyenne en 2003, mais davantage pour les petites communes).

L'article 52 de la loi organique établit le principe selon lequel le FIP ne peut être inférieur à 15 % des ressources du budget général de la Polynésie française.

La participation de la Polynésie française (soit 92 % des ressources du fonds) correspond à une quote-part du produit des impôts, droits et taxes du budget de la Polynésie française. Le décret n° 2007-1391 du 27 septembre 2007 fixant pour les années 2005 et 2007 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation, a fixé le taux de cette quote-part à 17 % des recettes fiscales et douanières de la Polynésie française pour l'année 2007 (comme en 2006).

Les ressources du FIP vont donc augmenter de 9 millions d'euros (+ 7%), grâce à une hausse des recettes fiscales de la Polynésie (136,59 millions d'euros reversés au FIP). La contribution de l'Etat au fonds a été pérennisée par la loi du 27 février 2004, complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et indexée sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Ainsi, l'article 9 de la loi pose l'obligation pour l'Etat de participer à concurrence de deux quinzièmes du montant de la quote-part versée en 1993 par la Polynésie française au FIP.

Jugant que le système de financement des communes n'était pas satisfaisant, M. Gaston Tong Sang, président de la Polynésie française, a rappelé que le prélèvement sur les ressources fiscales de la Polynésie française destiné à alimenter le Fonds intercommunal de péréquation avait été abaissé de 25 % en 1972 à 16 % en 1988, alors que les communes connaissaient à cette époque une importante croissance démographique. Il a estimé que cette réduction du taux du FIP, décidée sans concertation, avait entraîné un retard important dans l'action des communes.

Le comité des finances locales de la Polynésie française, qui remplace le comité de gestion depuis le décret n° 2005-1611 du 20 décembre 2005, organise la répartition des ressources du FIP.

Le comité est désormais co-présidé par le haut commissaire et le président de la Polynésie française. Les représentants des collectivités territoriales constituent la majorité des membres du comité, qui peut décider d'attribuer une dotation à des groupements de communes pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de personnel présentant un intérêt intercommunal.

Le comité des finances locales et la répartition des ressources du Fonds intercommunal de péréquation entre les communes et leurs groupements

1. La composition du comité des finances locales polynésien

Le décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a inscrit à l'article R. 2573-34 du code général des collectivités territoriales la composition du comité des finances locales de la Polynésie française institué par l'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Le comité comprend par conséquent :

- des représentants de l'Etat : le haut commissaire de la République en Polynésie française ou son représentant, le secrétaire général du haut commissariat ou son représentant, le trésorier-payeur général ou son représentant, les chefs de subdivisions administratives ou leurs représentants, un directeur du haut-commissariat ou son représentant, nommé par le haut commissaire ;
- le président de la Polynésie française ou son représentant, qu'il désigne par arrêté au sein du gouvernement, et un ministre du gouvernement de la Polynésie française ou son représentant, désignés par le conseil des ministres en son sein ;
- deux représentants à l'assemblée de la Polynésie française ou leurs suppléants ;
- des représentants des communes : quatre maires pour la subdivision administrative des îles du Vent ou leurs suppléants, deux maires pour chacune des subdivisions administratives des îles Sous-le-Vent et des îles Tuamotu-Gambier ou leurs suppléants, un maire pour chacune des subdivisions administratives des îles Australes et des îles Marquises ou son suppléant ;
- deux présidents de syndicats de communes ou de leurs représentants, qui peuvent assister aux débats avec voix consultative.

Les représentants à l'assemblée de la Polynésie française sont élus par elle en son sein, avec leurs suppléants, à la représentation proportionnelle avec répartition complémentaire suivant la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel.

Les représentants des communes sont élus dans chaque subdivision administrative, par un collège électoral composé des maires et adjoints et, le cas échéant, des maires délégués. L'élection a lieu à la représentation proportionnelle, sauf dans les subdivisions administratives qui n'élisent qu'un représentant titulaire et un suppléant, où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et leurs représentants sont désignés par les représentants des communes.

2. Les modalités de répartition des ressources du FIP

Aux termes de l'article R. 2573-45 du code général des collectivités territoriales, une première part du fonds, libre d'emploi, est versée aux communes en fonctionnement et en investissement. Cette première part non affectée ne peut être inférieure à 70 % des ressources annuelles du fonds, à l'exception des reports de crédits non utilisés les années précédentes.

Elle est répartie entre les communes, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants et pour une autre part compte tenu de leurs charges.

Le critère de population intervient au moins à hauteur de 30 % du montant de la part non affectée du fond. Les charges des communes sont appréciées selon des critères objectifs et mesurables prenant notamment en compte :

- la superficie de chaque commune ;
- le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement primaire ;
- l'éloignement géographique de l'île de Tahiti ;
- la dispersion d'une commune sur plusieurs îles ou atolls.

Il appartient au comité des finances locales de préciser les modalités de répartition de cette première part. Il peut utiliser des critères complémentaires dès lors qu'ils sont représentatifs des charges communales.

Le comité peut décider d'attribuer aux communes une deuxième part du fonds pour le financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement en vue de la réalisation de projets d'intérêt communal (art. R. 2573-46).

Il peut également décider d'attribuer aux groupements de communes une troisième part du fonds pour le financement d'investissements ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement, en vue de la réalisation de projets d'intérêt intercommunal (art. R. 2573-47).

Source : <http://www.senat.fr/rap/r08-130/r08-13023.html>

DOCUMENT 5

Budget 2019, comptes spéciaux, FIP : avis favorable en Commission à l'Assemblée

21 novembre 2018

Source : <https://www.presidence.pf/budget-2019-comptes-speciaux-fip-avis-favorable-en-commission-a-l-assemblee/>

La commission de l'Economie, des Finances, du Budget et de la fonction publique de l'Assemblée de la Polynésie française a examiné, mercredi, le projet de budget général et le projet de budgets des comptes spéciaux de la Polynésie française pour l'exercice 2019.

Le projet de budget général présente des ressources en fonctionnement à hauteur de 130,399 milliards Fcfp, dont 107,031 milliards Fcfp de recettes fiscales. Compte-tenu de la reprise économique constatée, ces recettes sont en hausse de 7,974 milliards Fcfp (+8%) par rapport au budget primitif 2018.

Le gouvernement, conformément à ses objectifs définis dans le cadre des orientations stratégiques, a souhaité consacrer l'essentiel des ressources supplémentaires aux soutiens en faveur de la cohésion sociale et du développement économique. Ainsi, les dépenses de subventions, participations et contributions progressent de 15 % par rapport à l'année précédente.

La maîtrise des dépenses publiques restant par ailleurs une priorité, les charges de fonctionnement courant et de personnel restent contenues aux enveloppes de 2018. En investissement, l'inscription de 28 milliards Fcfp de crédits de paiement nouveaux va permettre d'augmenter le financement alloué notamment à la poursuite des aménagements en réseaux et équipements structurants (12,2 milliards Fcfp), à la construction de logements (6,5 milliards Fcfp) et au soutien au développement des ressources propres (agriculture, pêche pour 1,8 milliard Fcfp).

Ces projets de budgets primitifs seront soumis au vote des représentants de l'Assemblée lors de la séance plénière du 6 décembre prochain. Le Vice-président, Teva Rohfritsch, a, par ailleurs, répondu aux questions des représentants dont l'avis est sollicité, comme chaque année, sur le projet de décret fixant pour les années 2016 et 2018 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation (FIP).

Ce projet de décret propose un taux de prélèvement de 17 % conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi organique portant statut de la Polynésie française, qui précisent que « *cette quote-part ne peut être inférieure à 15 %* ».

Concernant l'exercice 2016, le différentiel entre l'assiette du FIP au budget primitif 2016, qui correspond aux prévisions de recettes de l'exercice, et celle du compte administratif, qui constate les recettes effectivement perçues, est de + 4 600 447 725 Fcfp.

Ce constat génère mécaniquement un versement de 782 076 113 Fcfp, correspondant à 17 % du différentiel, en faveur du FIP au titre de l'année 2016. Les crédits correspondants avaient été inscrits au budget primitif 2018 et ont déjà fait l'objet d'un versement au FIP dès la fin du mois de janvier. S'agissant de l'assiette 2018, son montant, calculé sur les inscriptions du budget primitif de 2018, est de 92 843 179 000 Fcfp.

Source : <https://www.presidence.pf/budget-2019-comptes-speciaux-fip-avis-favorable-en-commission-a-l-assemblee/>

DOCUMENT 6

Décret n° 2021-1529 du 26 novembre 2021 fixant pour les années 2019 et 2021 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation

NOR : MOMS2133607D

ELI : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2021/11/26/MOMS2133607D/jo/texte>

Alias : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2021/11/26/2021-1529/jo/texte>

JORF n°0277 du 28 novembre 2021

Texte n° 45

Publics concernés : communes, Polynésie française.

Objet : déterminer la quote-part des impôts, droits et taxes inscrits au budget général de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation (FIP), en application de l'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : la quote-part du FIP est déterminée en deux étapes : un premier décret établit l'assiette provisoire et fixe le taux applicable à partir du budget primitif de l'année en cours, avant qu'un deuxième décret établisse l'assiette définitive sur la base du compte administratif.

Le décret procède ainsi :

- à l'établissement de l'assiette définitive pour l'année 2019 (Annexe I) et à la fixation du taux applicable, maintenu à 17 % ;
- à l'établissement de l'assiette provisoire pour l'année 2021 (Annexe II) et à la fixation du taux applicable, maintenu à 17 %.

Références : le décret est pris pour l'application de l'article 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Il peut être consulté sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des outre-mer,

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, notamment son article 52 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article R. 2573-4 ;

Vu le décret n° 2019-1417 du 19 décembre 2019 fixant pour les années 2017 et 2019 la quote-part des ressources du budget de la Polynésie française destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation, notamment son annexe II ;

Vu l'avis du gouvernement de la Polynésie française en date du 26 août 2021 ;

Vu l'avis de l'assemblée de la Polynésie française en date du 7 octobre 2021,

Décète :

- Article 1

La quote-part des ressources du budget de la Polynésie française énumérées à l'article 52 de la loi organique du 27 février 2004 susvisée et destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation est fixée :

1° Pour l'année 2019, à 17 % du total des impôts, droits et taxes inscrits au compte administratif de l'année 2019 de la Polynésie française dont la liste et les montants figurent à l'annexe I au présent décret ;

2° Pour l'année 2021, à 17 % du total des impôts, droits et taxes inscrits au budget primitif de l'année 2021 de la Polynésie française dont la liste et les montants figurent à l'annexe II au présent décret.

Liens relatifs

- Article 2

Le présent décret entre en vigueur le lendemain de sa publication.

- Article 3

Le ministre des outre-mer est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE I

AU DÉCRET FIXANT POUR L'ANNÉE 2019 LA QUOTE-PART DES RESSOURCES DU BUDGET DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DESTINÉE À ALIMENTER LE FONDS INTERCOMMUNAL DE PÉRÉQUATION

COMPOSANTES de l'assiette du prélèvement du FIP	MONTANTS CA 2019 (en FCFP)	MONTANTS CA 2019 (en euros)
Taxe sur la valeur ajoutée à l'importation	21 999 886 887	184 359 052
Taxe sur la valeur ajoutée - régime intérieur	28 417 076 911	238 135 105
Taxe de consommation sur les hydrocarbures	3 614 888 138	30 292 763
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	189 057 904	1 584 305
Taxe spécifique exceptionnelle sur certains carburants	1 029 409 143	8 626 449

Taxe supplémentaire de solidarité ad valorem	24 908 507	208 733
Taxe spécifique sur consommation de boissons viniques	190 167 508	1 593 604
Taxe de consommation sur autres boissons alcoolisées	66 132 191	554 188
Taxe pour le développement du sport et de la jeunesse	470 740 958	3 944 809
Droit spécifique spécial de consommation sur la bière	188 300 838	1 577 961
Taxe supplémentaire de solidarité spécifique	642	
Taxe spécifique grands travaux et routes	740 494 952	6 205 348
Droits de douane	7 534 372 090	63 138 038
Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	2 950 136 475	24 722 144
Taxe de statistique	188 435 923	1 579 093
Taxe forfaitaire postale	96 320 611	807 167
Taxe forfaitaire voyageurs	51 044 546	427 753
Taxe de développement local	1 945 218 344	16 300 930
Taxe spéciale spécifique de consommation	1 239 187 790	10 384 394
Taxe de consommation sur les tabacs et alcools importés	161 759 173	1 355 542
Taxe sur les conventions d'assurance	1 361 837 865	11 412 201
Taxe sur les jeux	1 002 850 345	8 403 886

Droits spécifiques sur les perles exportées	369 915 671	3 099 893
Taxe à l'exportation de l'huile de coprah raffinée	17 284 200	144 842
Droits d'enregistrement	4 730 325 751	39 640 130
Droit de timbre et de visa	545 515 350	4 571 419
Taxe de publicité immobilière	233 818 913	1 959 402
Exonérations de droits et taxes à l'importation (E/O)	20 186 384 995	169 161 906
Exonérations de droits d'enregistrement (E/O)	2 766 797 419	23 185 762
Impôt sur le bénéfice des sociétés (IS)	8 912 982 037	74 690 789
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IS (E/O)	4 099 981 736	34 357 847
Contribution supplémentaire impôt sur bénéfices sociétés	3 363 966 494	28 190 039
Impôt sur les transactions (IT)	3 181 242 360	26 658 811
Crédits d'impôt de défiscalisation locale IT (E/O)	462 180 213	3 873 070
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers (IRCM)	1 675 338 275	14 039 335
Impôt forfaitaire sur les sociétés civiles de participation	14 800 000	124 024
Impôt sur les plus-values immobilières	295 991 131	2 480 406
Retenue à la source sur les revenus des non-résidents	1 050 528 316	8 803 427
Impôts forfaitaires des très petites entreprises	123 714 000	1 036 723

Taxe annuelle sur les services fournis par les opérateurs de télécommunication	448 156 037	3 755 548
Taxe de mise en circulation	1 415 482 800	11 861 746
Taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules	244 935 000	2 052 555
Impôt foncier sur les propriétés bâties	2 909 160 306	24 378 763
Redevance de promotion touristique	1 537 902 498	12 887 623
Taxe sur les licences de débit de boissons	422 400	3 540
Taxe d'apprentissage (TA)	182 189 055	1 526 744
Impôt forfaitaire sur les stations radioélectriques	124 912 000	1 046 763
Produits sur exercices antérieurs		
Valeur totale de l'assiette	132 356 154 698	1 109 144 576
Pertes sur créances irrécouvrables	991 553 850	8 309 221
Restitution des crédits de TVA	2 734 701 165	22 916 796
Titres annulés	1 509 879 009	12 652 786
Reversements et restitution sur impôts indirects (E/O)	20 186 384 995	169 161 906
Exonérations de droits d'enregistrement (E/O)	2 766 797 419	23 185 762
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IS (E/O)	4 099 981 736	34 357 847
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IT (E/O)	462 180 213	3 873 070

Montant total des déductions	32 751 478 387	274 457 389
Assiette définitive après déductions	99 604 676 311	834 687 187
Différentiel entre le montant prévisionnel 2019 et le montant réalisé 2019	1 628 016 311	13 642 776,69 €

ANNEXE II
 AU DÉCRET FIXANT POUR L'ANNÉE 2021 LA QUOTE-PART DES RESSOURCES DU
 BUDGET DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DESTINÉE À ALIMENTER LE FONDS
 INTERCOMMUNAL DE PÉRÉQUATION

COMPOSANTES de l'assiette du prélèvement du FIP	MONTANTS BP 2021 (en FCFP)	MONTANTS BP 2021 (en euros)
Taxe sur la valeur ajoutée à l'importation	21 305 000 000	178 535 900
Taxe sur la valeur ajoutée - régime intérieur	26 724 000 000	223 947 120
Taxe de consommation sur les hydrocarbures	3 600 000 000	30 168 000
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	170 000 000	1 424 600
Taxe spécifique exceptionnelle sur certains carburants	1 085 900 000	9 099 842
Taxe supplémentaire de solidarité ad valorem	25 400 000	212 852
Taxe spécifique sur consommation de boissons viniques	200 000 000	1 676 000
Taxe de consommation sur autres boissons alcoolisées	60 000 000	502 800
Taxe pour le développement du sport et de la jeunesse	437 500 000	3 666 250
Droit spécifique spécial de consommation sur la bière	175 000 000	1 466 500

Taxe spécifique grands travaux et routes	752 000 000	6 301 760
Droits de douane	7 233 024 000	60 612 741
Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	2 800 000 000	23 464 000
Taxe de statistique	184 000 000	1 541 920
Taxe forfaitaire postale	72 000 000	603 360
Taxe forfaitaire voyageur	63 000 000	527 940
Taxe de développement local	1 850 000 000	15 503 000
Taxe spéciale spécifique de consommation	1 346 000 000	11 279 480
Taxe de consommation sur les tabacs et alcools importés	83 500 000	699 730
Taxe sur les conventions d'assurance	1 400 000 000	11 732 000
Taxe sur les jeux	800 000 000	6 704 000
Droit spécifique sur les perles exportées		
Taxe à l'exportation de l'huile de coprah raffinée	26 400 000	221 232
Droits d'enregistrement	4 200 000 000	35 196 000
Droit de timbre et de visa	443 100 000	3 713 178
Taxe de publicité immobilière	235 200 000	1 970 976
Exonérations de droits et taxes à l'importation (E/O)	12 000 000 000	100 560 000

Exonérations de droits d'enregistrement (E/O)	1 900 000 000	15 922 000
Impôt sur le bénéfice des sociétés (IS)	7 591 000 000	63 612 580
Crédits d'impôt de défiscalisation locale IS (E/O)	4 000 000 000	33 520 000
Contribution supplémentaire impôt sur bénéfices sociétés	3 510 000 000	29 413 800
Impôt sur les transactions (IT)	3 000 000 000	25 140 000
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IT (E/O)	800 000 000	6 704 000
Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers	1 603 700 000	13 439 006
Impôt forfaitaire sur les sociétés civiles de participation	15 300 000	128 214
Impôt sur les plus-values immobilières	240 000 000	2 011 200
Retenue à la source sur les revenus des non-résidents	1 425 000 000	11 941 500
Impôt forfaitaire des très petites entreprises	133 500 000	1 118 730
Taxe annuelle sur les services fournis par les opérateurs de télécommunication	460 133 917	3 855 922
Taxe de mise en circulation	1 327 000 000	11 120 260
Taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules	210 000 000	1 759 800
Impôt foncier sur les propriétés bâties	2 958 000 000	24 788 040
Redevance de promotion touristique	720 000 000	6 033 600

Taxe d'apprentissage (TA)	231 100 000	1 936 618
Impôt forfaitaire sur les stations radioélectriques	120 139 000	1 006 765
Valeur totale de l'assiette	117 515 896 917	984 783 216
Pertes sur créances irrécouvrables	1 130 000 000	9 469 400
Restitution des crédits de TVA	2 000 000 000	16 760 000
Titres annulés	2 420 000 000	20 279 600
Exonérations de droits et taxes à l'importation (E/O)	12 000 000 000	100 560 000
Exonérations de droits d'enregistrement (E/O)	1 900 000 000	15 922 000
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IS (E/O)	4 000 000 000	33 520 000
Crédit d'impôt de défiscalisation locale IT (E/O)	800 000 000	6 704 000
Montant total des déductions	24 250 000 000	203 215 000
Assiette après déductions	93 265 896 917	781 568 216,16 €

Fait le 26 novembre 2021.

Jean Castex
Par le Premier ministre :

Le ministre des outre-mer,
Sébastien Lecornu

DOCUMENT 7

20,13 milliards au budget 2020 du Fons intercommunal de péréquation

HARGOUS Vaiana

Source : <https://www.tntv.pf>

Dans le cadre de la gestion du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP), le Comité des Finances Locales (CFL) s'est tenu, vendredi à la présidence, sous la coprésidence du haut-commissaire de la République Dominique Sorain et du président de la Polynésie française Edouard Fritch.

Publié le 21/02/2020

Les membres du comité ont dressé le bilan de l'exercice 2019 et voté le budget 2020, qui arrête notamment la liste des projets communaux et intercommunaux financés par le FIP et la répartition des dotations annuelles entre l'ensemble des communes.

Pour 2020, l'Etat et le Pays contribuent au FIP, respectivement, à hauteur de 1,88 et de 18,25 milliards de Fcfp.

Le FIP finance les dotations de fonctionnement de l'ensemble des communes mais aussi de nombreux projets d'investissement, en complément d'autres financements, comme par exemple le Contrat de projets État-Pays-Communes.

Les dotations libres d'emploi versées aux communes progressent au global de 10,24 % (+1,584 milliard de Fcfp) par rapport à 2019 avec une hausse de 1,509 milliard de Fcfp en faveur des dotations non affectées d'investissement. Depuis 2017, les dotations non affectées ont progressé de plus de 2,6 milliards de Fcfp : 779 millions de Fcfp en fonctionnement et 1,83 milliard de Fcfp en investissement.

Cette évolution est rendue possible grâce au niveau important du fonds de trésorerie libre d'engagement établi au 31 décembre 2019 à plus de 5,2 milliards de Fcfp, montant jamais atteint ces dix dernières années.

Elle permet ainsi de renforcer la capacité de toutes les communes à financer des projets structurants de développement et de leur offrir une gestion plus autonome et plus dynamique de leurs crédits en améliorant leur trésorerie.

Ce dispositif de renforcement de la capacité de financement des communes est temporaire, l'objectif recherché est de permettre l'engagement progressif de cet important volume de crédits actuellement disponible au service des politiques communales, de l'activité économique et de l'emploi.

39 nouvelles opérations ont été programmées pour un montant total de 1,070 milliard de Fcfp. Ces projets s'ajoutent aux 229 autres engagés les années passées et toujours en cours de réalisation.

Ces investissements concernent en premier lieu des constructions scolaires, qui représentent plus de 70% des crédits mobilisés, mais également des équipements relevant des domaines de la protection civile ou encore de l'environnement.

Quelques exemples de projets financés et le montant de la participation du FIP :

- La construction de deux passages couverts au groupement scolaire de Mataura à Tubuai (6 millions de Fcfp) ;
- L'installation d'équipements photovoltaïques dans les écoles de Ahutoru élémentaire, Tamahana élémentaire et maternelle à Arue (16,8 millions de Fcfp) ;
- L'acquisition d'un camion-citerne rural moyen à Nuku Hiva (23 millions de Fcfp) ;
- La construction de l'école primaire de Faanui à Bora Bora (373 millions de Fcfp) ;
- La reconstruction de l'école de Tepoto Nord à Napuka (147 millions de Fcfp).

Source : <https://www.tntv.pf>

DOCUMENT 8

Organisation du Comité des Finances Locales (CFL)

Source : <http://www.polynesie.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP/Organisation-du-Comite-des-Finances-Locales-CFL>

Le FIP est géré par un comité des finances locales (CFL) composé de 24 membres : 8 représentants de l'Etat, 2 du gouvernement et 2 de l'assemblée de Polynésie française, 10 maires élus au sein de chaque archipel, et 2 présidents de groupement intercommunal (ne disposant pas de voix délibérative). Il est présidé conjointement par le haut-commissaire de la République et le président de la Polynésie française. La loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française qui vient d'être adoptée prévoit une présidence tripartite assurée par les co-présidents actuels et un maire, dont les modalités de désignation restent encore à être fixées par décret. Le secrétariat du CFL est quant à lui assuré par le Bureau des finances communales (BFC) au sein de la direction des interventions de l'Etat (DIE) du haut-commissariat.

Le comité des finances locales se réunit généralement, en séance plénière, au moins une fois dans l'année pour approuver le bilan de l'exercice passé, le budget de l'exercice à venir, et acter la programmation des opérations dans le cadre d'un appel à projets. Des groupes de travail sont organisés par le secrétariat du comité pour préparer les réunions du CFL. Le comité répartit les ressources du FIP entre les communes ou leurs groupements selon trois catégories :

- les dotations non affectées en fonctionnement (DNAF) et d'investissement (DNAI) ;
- les dotations annuelles ;
- les dotations affectées à des opérations identifiées.

Tenant compte de l'évolution, de nouvelles catégories d'opérations éligibles ont été ajoutées aux dotations affectées : énergies renouvelables, matériels informatiques, services publics environnementaux (eau potable, assainissement, déchets).

Source : <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/Politiques-publiques/Accompagnement-des-communes/Soutien-financier-de-l-Etat/Le-fonds-intercommunal-de-perequation-FIP/Organisation-du-Comite-des-Finances-Locales-CFL>

DOCUMENT 9

Réunion du Comité des finances locales

17 novembre 2020

Source : <https://www.presidence.pf/reunion-du-comite-des-finances-locales-3/>

Dans le cadre de la gestion du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP), le Comité des Finances Locales s'est tenu ce jour sous la coprésidence du Haut-Commissaire de la République et du Président de la Polynésie française.

Cette réunion avait notamment pour objet l'installation des nouveaux membres représentant les communes, élus à la suite du renouvellement général des conseils municipaux.

Lors de la séance, les membres ont procédé à la première élection du maire associé à la co-présidence du comité des finances locales dudit fonds. Cette évolution du mode de gouvernance répond à une demande appuyée des élus locaux, permise suite à la modification de la loi organique statutaire intervenue en 2019.

Cette nomination marque, une nouvelle fois, le partenariat qui unit l'Etat, le Pays et les communes. Elle confirme la qualité du dialogue résolument installé.

Le Président du Pays a pu également rappeler à quel point cela renvoie à un partage égalitaire, tant des responsabilités que des décisions prises collectivement et des moyens à allouer.

A l'issue du scrutin, Cyril Tetuanui, maire de Tumaraa a été désigné pour exercer cette fonction. Simplicio Lissant, maire de Punaauia, a été désigné comme suppléant.

Anthony Jamet, maire de Taiarapu-Est, et Benoit Kautai, maire de Nuku Hiva ont été choisis pour représenter les présidents des établissements de coopération intercommunale au sein du comité des finances locales.

Par ailleurs, pour concrétiser la proposition du Président de la Polynésie française dans son discours devant les *tavana* le 6 aout dernier, l'état d'avancement des travaux portant sur le projet de création d'un fonds d'intervention d'urgence en faveur des communes touchées par des catastrophes naturelles a été présenté.

Pour rappel, le FIP constitue la principale ressource financière annuelle des communes de la Polynésie française. Le budget annuel voté en février 2020 est de 32.4 milliards Fcfp (+1,584 milliard Fcfp de dotations libres d'emploi versées aux communes par rapport à 2019).

Malgré la baisse des recettes du Pays induite par la crise sanitaire et les difficultés économiques consécutives, les moyens alloués par le Pays au fonds pour 2020 ne seront pas impactés. En leur garantissant ainsi un niveau de trésorerie sur l'année en cours, les effets de la crise seront limités pour les communes.

Le fonds dispose par ailleurs d'un résultat prévisionnel au 31 décembre 2020, libre d'engagement, de près de 7 milliards Fcfp.

Source : <https://www.presidence.pf/reunion-du-comite-des-finances-locales-3/>

DOCUMENT 10

Ressources des communes : le FIP en baisse en 2021

Source : https://actu.fr/economie/ressources-des-communes-le-fip-en-baisse-en-2021_40059681.html

Pour 2021, l'État et le Pays contribuent au FIP, respectivement, à hauteur de 1,88 milliard et de 16,131 milliards de francs, soit un total de 18 milliards de francs.

Dans le cadre de la gestion du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), le Comité des finances locales (CFL) s'est réuni, jeudi dernier. (©C.C.)

Par **Christophe Cozette** Publié le 8 Mars 21

La Dépêche de Tahiti

On serre la ceinture. Dans le cadre de la gestion du Fonds intercommunal de péréquation (FIP), le Comité des finances locales (CFL) s'est réuni, jeudi dernier, à la présidence, sous la coprésidence du haut-commissaire, Dominique Sorain, du président du Pays, Édouard Fritch, et du président du Syndicat pour la promotion des communes (SPC), Cyril Tetuanui, maire de la commune de Tumara'a. Le FIP recule de 10%, mais l'avenir s'annonce plus sombre encore.

Ce CFL a trois objectifs : faire un point sur les ressources disponibles au titre de l'exercice en cours et ceux à venir, « dans un contexte sanitaire, économique et budgétaire, difficile », assurer la ventilation de ces crédits entre les dotations affectées et non-affectées et veiller, à la définition de la juste part des crédits revenant à chaque commune et enfin, valider le budget 2021.

Le FIP 2021 atteint 18 milliards de francs

Pour 2021, l'État et le Pays contribuent au FIP, respectivement, à hauteur de 1,88 milliard et de 16,131 milliards de francs, soit un total de 18 milliards de francs, en baisse de 10,6%, mais encore supérieure à celle de 2017.

Le président du Pays a tenu à rappeler que « la quote-part de la Polynésie française au financement du FIP diminue de 8,5% par rapport à 2020, sans compter le résultat financier de l'exercice 2019 qui est moindre par comparaison avec celui de 2018. Ceci résulte d'une amélioration des capacités de prévision des services comptables du Pays, du moins en période normale ».

À ceci s'ajoute, le résultat cumulé sur exercices antérieurs au 31 décembre 2020, et libre d'emploi de 7 milliards de francs. La disponibilité totale pour 2021 sera de l'ordre de 25 milliards de francs.

Enfin, les dotations libres d'emploi versées aux communes atteignent 15,7 milliards de francs avec une hausse de 129 millions de francs en faveur des dotations non affectées de fonctionnement par rapport à 2020. Depuis 2017, les dotations non affectées ont progressé de plus de 1,3 milliard francs : 910 millions en fonctionnement et 421 millions en investissement. Le CFL a donc pu lancer un certain nombre de programmes (lire ci-dessous).

Oui, mais voilà, les lendemains s'annoncent couverts. « L'année 2022 sera la plus durement touchée puisqu'elle se verra amputée, non seulement du résultat du compte administratif de 2020, mais également d'une très probable poursuite de la baisse des recettes au budget de 2022 » a précisé Édouard Fritch. Des propos également prononcés par Dominique Sorain. « Un dossier à suivre », explique le représentant de l'État, à la sortie du CFL. En espérant, un jour, fermer le dossier de la pandémie du coronavirus...

Dans un communiqué diffusé quelques heures après la clôture du séminaire, Cyril Tetuanui a dressé un constat plutôt noir des semaines à venir et a lancé un appel aux responsables du Pays et de l'État.

« Que l'État soit plus présent auprès des communes dans ces périodes conjoncturelles, que ce dernier prenne sa part au sein du FIP des conséquences de la crise en proposant que ce dernier réfléchisse, comme il l'a fait dans l'Hexagone, à un dispositif compensant les pertes de ressources liées à la crise. Que le Pays comprenne les raisons qui devraient conduire à une augmentation du taux du FIP. »
L'argent sera, une nouvelle fois, le nerf de la guerre dans le trio Pays-État-communes

Source : https://actu.fr/economie/ressources-des-communes-le-fip-en-baisse-en-2021_40059681.html



MINISTÈRE
DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE,
*en charge de la fonction publique
et de la recherche*

DIRECTION GÉNÉRALE
DES RESSOURCES HUMAINES

.....

CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT D'ATTACHES D'ADMINISTRATION

SECONDE EPREUVE D'ADMISSIBILITE

La rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème financier, budgétaire ou comptable rencontré par la Polynésie française dans la mise en œuvre de ses compétences

SPECIALITE : FINANCES PUBLIQUES
--

Mercredi 9 août 2017

(Durée : 4 heures – coefficient 4)

Le sujet comporte 21 pages (page de garde incluse).

Aucun autre document n'est autorisé.

Important :

Il est interdit aux candidats de signer leur composition ou d'y mettre un signe quelconque pouvant indiquer la provenance de la copie. Les compositions doivent rester anonymes.

SUJET :

Vous êtes en possession du rapport d'observations définitives arrêté le 9 mars 2017 par la chambre territoriale des comptes (Polynésie Française) sur le service de Protection Sociale Généralisée (PSG) – Affaire sociales et Solidarité de la collectivité de la Polynésie française.

La présentation de ce rapport est la suivante :

La protection sociale généralisée (PSG) a été instituée en Polynésie française en 1994. Par le biais de trois régimes sociaux, salarié, non-salarié, et régime de solidarité, elle a rapidement permis d'instaurer la couverture sociale de l'ensemble de la population polynésienne, avec le soutien financier de l'Etat jusqu'en 2007. La reprise de la participation de l'Etat au financement du régime de solidarité a été actée en 2015 pour une durée de trois ans, à hauteur de 1,4 milliards de F CFP annuels, et conditionnée à la mise en œuvre de mesures visant à redresser les finances de la PSG.

Après avoir pris connaissance de ce rapport, votre chef de service vous demande de rédiger à son attention une note de synthèse sur les points ci-après :

1°) Classer les thématiques, évoquées dans ce rapport, en fonction des grands principes budgétaires des finances publiques (Annualité, Universalité, Unité, Spécialité, Sincérité, Equilibre).

Vous explicitez à chaque fois pourquoi vous avez opéré ce classement, en vous rapportant au contenu de chaque principe.

(Il est recommandé de faire un premier classement au fil de la lecture du document)

2°) Classer les 8 recommandations en fonction de ce qui vous semble le plus important (par ordre croissant d'importance) et expliquer le choix de votre classement.

Vous ne retiendrez que les quatre premières recommandations que vous aurez sélectionnées. Pour rendre clair votre exposé, vous indiquerez, avant votre explication et son développement, le numéro et l'intitulé de la recommandation dont la liste est en page 3 du document ci-joint.

Document joint (19 pages) :

Rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française sur la collectivité de la Polynésie française – Affaires sociales et solidarité du 9 mars 2017.



Papeete, le 12 mai 2017

Le Président

à

Monsieur Edouard FRITCH
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE

n° 2017-258

Recommandé avec accusé de réception

Objet : notification des observations définitives relatives à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (affaires sociales et solidarité).

Pièce jointe : un rapport d'observations définitives.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la collectivité de la Polynésie française, au titre des affaires sociales et de la solidarité, pour les exercices 2010 à 2016, pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, la Chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 272-59 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la juridiction de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 272-65 du code précité, le rapport d'observations est transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'à la directrice locale des finances publiques de la Polynésie française.

Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COLLECTIVITE DE LA POLYNESIE FRANCAISE AFFAIRES SOCIALES ET SOLIDARITE

Exercices 2010 à 2016

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Dans le cadre de son programme de travail 2016 et en vertu des dispositions de l'article LO. 272-12 du code des juridictions financières, la chambre territoriale des comptes de Polynésie française a procédé à l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (affaires sociales et solidarité) sur les exercices 2010 à 2016.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 23 février 2016 à M. Edouard FRITCH, président de la Polynésie française (AR du 1^{er} mars 2016), ainsi qu'à ses prédécesseurs MM. Gaston FLOSSE (AR du 29 février 2016), Oscar TEMARU (AR du 3 mars 2016), Gaston TONG SANG (AR du 26 février 2016).

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 272-45 du code des juridictions financières s'est tenu le 6 décembre 2016 avec M. Edouard FRITCH et le 30 novembre 2016 avec M. Gaston TONG SANG. MM. Oscar TEMARU et Gaston FLOSSE n'ont pas répondu à la demande d'entretien qui leur a été adressée par lettre du 16 novembre 2016.

Lors de sa séance du 7 décembre 2016, la chambre a formulé des observations provisoires. Elles ont été notifiées le 15 décembre 2016 à MM. Gaston FLOSSE et Gaston TONG SANG, le 16 décembre 2016 à M. Oscar TEMARU et le 23 décembre 2016 à M. Edouard FRITCH. Un extrait a été notifié le 14 décembre 2016 à la Caisse de prévoyance sociale, tiers mis en cause.

En application de l'article L. 272-47 du code des juridictions financières, le délai imparti pour les réponses aux observations provisoires est de deux mois. Par courrier du 21 décembre 2016, enregistré à la chambre le 29 décembre 2016, M. Gaston TONG SANG a fait savoir qu'il n'avait ni observations ni remarques à émettre sur le rapport d'observations provisoires. La réponse de M. Régis CHANG, directeur de la Caisse de prévoyance sociale, a été enregistrée au greffe de la chambre le 13 février 2017. La réponse de M. Edouard FRITCH est parvenue à la chambre le 3 mars 2017.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 9 mars 2017, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Transmises au Président de la Polynésie française et à ses prédécesseurs par lettre du 10 mars 2017, ces observations définitives n'ont pas donné lieu à réponse de leur part, au terme du délai d'un mois prévu par l'article L. 272-48 du Code des juridictions financières.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

La protection sociale généralisée (PSG) a été instituée en Polynésie française en 1994. Par le biais de trois régimes sociaux, salarié, non-salarié, et régime de solidarité, elle a rapidement permis d'instaurer la couverture sociale de l'ensemble de la population polynésienne, avec le soutien financier de l'Etat jusqu'en 2007. La reprise de la participation de l'Etat au financement du régime de solidarité a été actée en 2015 pour une durée de trois ans, à hauteur de 1,4 milliards de F CFP annuels, et conditionnée à la mise en œuvre de mesures visant à redresser les finances de la PSG.

Celle-ci souffre en effet d'une situation financière précaire, notamment en raison des déficits subis par le régime des salariés, dont la masse financière domine largement celles des deux autres régimes. Réduit en 2013 et 2014, le déficit du régime des salariés se creuse à nouveau, conséquence d'une dégradation du solde de la branche maladie et du solde déficitaire des retraites, dont les réserves s'amenuisent d'année en année et sont très insuffisantes par rapport au fonds de réserve réglementairement requis.

Le régime des non-salariés, à l'équilibre, ne constitue qu'une très faible part des dépenses de la PSG. Quant au régime de solidarité, il ne bénéficie plus depuis 2011 d'une subvention d'équilibre systématique du Pays.

Le cadre réglementaire de la PSG a instauré un cloisonnement juridique et financier des trois régimes sociaux. La Caisse de prévoyance sociale, organisme paritaire de droit privé gestionnaire du régime des salariés, assure également la gestion des deux autres régimes, moyennant rémunération. La notion d'équilibre des comptes sociaux n'a été que tardivement introduite, et uniquement dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle. L'obligation d'équilibre n'est plus assignée au régime de solidarité, qui n'est en outre plus alimenté directement par des recettes fiscales affectées, celles-ci transitant désormais par le fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté (FELP), compte spécial du Pays.

S'agissant des recettes, la PSG est financée à 70 % par des cotisations et à 20 % par la fiscalité. La participation du Pays dans le financement de la PSG s'effectue au titre des trois régimes. La comparaison des taux de cotisation selon les régimes ainsi que des taux de contribution à la contribution de solidarité territoriale (CST), principale source fiscale du financement de la PSG, permet d'observer que la charge de la protection sociale pèse avant tout sur les salariés.

Par ailleurs, la répartition des affiliés entre régimes selon les textes réglementaires apparaît parfois battue en brèche par des transferts d'affiliation qui s'apparentent à de l'évasion sociale. La réforme de l'admission au régime de solidarité n'a pas encore réellement porté ses fruits en raison de modifications récentes apportées début 2016 à la loi de Pays qui l'avait instituée.

La PSG subit le poids de dépenses croissantes, dont le premier poste est constitué par l'assurance-maladie. Ces dépenses ont atteint 123 milliards de F CFP en 2015. L'assurance-vieillesse, second poste de dépenses, voit sa part augmenter sur la période 2010-2015.

Face à ce volume de dépenses en expansion, les conditions d'un pilotage efficace ne sont pas réunies, tant en raison de l'insuffisance de données que de l'absence d'évaluation des politiques sociales ou de la réglementation déficiente dans le domaine de l'action sociale. Le manque de coordination entre les services du Pays et l'organisme gestionnaire complexifie en outre le pilotage de la PSG.

Même si des mesures sur les dépenses et les recettes ont été prises, la situation financière de la PSG appelle des réformes fondamentales, tant de gouvernance que de financement, qui sont sans cesse repoussées en dépit des alertes adressées par les différentes missions d'appui nationales depuis 2010.

Concernant l'assurance maladie, les mesures engagées depuis 2010 ont permis de contenir la progression des dépenses de santé. Mais leur baisse, d'abord constatée de 2010 à 2013, ne s'est pas poursuivie. D'origine à la fois démographique et technique, la hausse des dépenses de santé appelle des mesures d'ordre structurel sur le pilotage des dépenses et la redéfinition des moyens de financement du risque maladie.

Les retraites se présentent comme la pierre d'achoppement de l'équilibre du système : leur coût global est passé en 20 ans de 25 % à 39 % des dépenses de la PSG. Pour le seul régime des salariés, les dépenses de pension sont en hausse de 35 % entre 2010 et 2015. Leur trajectoire financière est insoutenable à court terme, comme le soulignent toutes les études actuarielles menées depuis 2010. Confronté au vieillissement démographique, à des perspectives économiques moins favorables qu'au moment de sa mise en place, le régime de retraite polynésien des salariés ne peut compter que sur un horizon de viabilité très limité, qu'il s'agisse de la tranche A ou du régime complémentaire de la tranche B, et cela en dépit des ajustements paramétriques mis en œuvre ces dernières années.

Sans réforme portant sur une combinaison de paramètres, l'insuffisance des fonds disponibles porte en germe l'état de cessation de paiement du régime. En l'état actuel et sans mesures correctrices, les acquis fondamentaux du système ne pourront être longtemps sauvegardés.

RECOMMANDATIONS

La Chambre formule à la Polynésie française les recommandations suivantes :

1. Donner une base réglementaire à l'obligation d'équilibre des comptes sociaux.
2. Améliorer le pilotage financier de la protection sociale généralisée par une meilleure coordination entre la CPS, organisme de gestion, et le Pays, responsable des équilibres financiers et de la définition de stratégies en matière sanitaire et sociale.
3. Affermir le rôle du service chargé en interne de l'évaluation des politiques sociales.
4. Accélérer la réforme du pilotage des dépenses de santé, par la création d'une instance de régulation et la mise en place d'une communauté hospitalière polynésienne autour du CHPF, dont le principe est acté dans le schéma d'organisation sanitaire.
5. Redéfinir les moyens de financement du risque maladie.
6. Prendre une décision dès 2017 sur des mesures correctrices pour la tranche A du régime salarié des retraites visant à reculer l'horizon de viabilité du régime au moins à 2030 ;
7. Mettre en œuvre rapidement des mesures correctrices pour le régime tranche B des retraites salariées visant à réduire le taux de rendement du régime.
8. Maintenir un suivi technique régulier du régime de retraite des salariés, tranches A et B.

SOMMAIRE

1-	LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE A PERMIS LA COUVERTURE SOCIALE DE L'ENSEMBLE DES RESIDENTS POLYNESESIENS	7
1.1-	L'organisation du système	7
1.2-	Le soutien financier de l'Etat	8
1.2.1-	Un financement apporté par l'Etat jusqu'en 2007, sans conditionnalité autre qu'une obligation d'équilibre	8
1.2.2-	Les conditions de reprise de la participation de l'Etat en 2015.....	9
2-	LA SITUATION FINANCIERE DE LA PSG EST TOUJOURS PRECAIRE	9
2.1-	Le déficit du régime des salariés perdure	10
2.1.1-	Les déficits du régime des salariés (RGS), en réduction en 2013 et 2014, se creusent à nouveau	10
2.1.2-	Les réserves continuent leur baisse et sont, pour les retraites, toujours inférieures au seuil réglementaire	11
2.1.2.1-	<i>La mutualisation des réserves</i>	<i>12</i>
2.1.2.2-	<i>Le FADES</i>	<i>12</i>
2.2-	Le régime des non-salariés est à l'équilibre malgré un changement du mode de financement en 2011	12
2.3-	Le régime de solidarité : les comptes du régime ne sont plus systématiquement équilibrés par le Pays	13
3-	LE CADRE REGLEMENTAIRE DU FINANCEMENT DE LA PSG	15
3.1-	La notion d'équilibre des comptes a été récemment introduite dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle	15
3.2-	Le cadre budgétaire du régime de solidarité	16
4-	LES RECETTES DE LA PSG : UNE CHARGE QUI PESE D'ABORD SUR LES SALARIES ET DES TRANSFERTS D'AFFILIES ENTRE REGIMES	17
4.1-	Le financement de la PSG : des différences entre catégories de revenus et entre catégories d'actifs	17
4.1.1-	La structure des recettes.....	17
4.1.2-	Les cotisations	18
4.1.2.1-	<i>Le plafonnement</i>	<i>18</i>
4.1.2.2-	<i>Des taux de prélèvement différents selon les catégories d'actifs.....</i>	<i>19</i>
4.1.2.3-	<i>Le cas des ressortissants du régime de sécurité sociale métropolitaine.....</i>	<i>19</i>
4.1.3-	La fiscalité affectée au FELP	21
4.2-	Les trois régimes de protection sociale ou les vases communicants	23
4.2.1-	La répartition entre régimes selon les textes	23
4.2.2-	Les fuites du régime des salariés vers les autres régimes.....	23
4.2.3-	Les fuites du régime des non-salariés vers le régime des salariés.....	24
4.2.4-	La question de l'admission au régime de solidarité	25
5-	LES DEPENSES DE LA PSG : UN VOLUME CROISSANT, UN PILOTAGE DEFICIENT	26
5.1-	Un volume global de dépenses toujours en expansion.....	26
5.2-	Les conditions d'un pilotage efficace ne sont pas réunies.....	28

6-	LES REFORMES NE PEUVENT PLUS ETRE AJOURNEES	29
6.1-	Une réforme sans cesse repoussée	29
6.2-	L'assurance maladie : la tendance à la baisse des dépenses, constatée depuis 2010, s'essouffle	30
6.3-	Les retraites : le point noir.....	32
6.3.1-	Le coût global des prestations retraite	32
6.3.2-	Le dispositif des retraites : des effets de seuil dommageables	32
6.3.3-	Une trajectoire financière insoutenable à court terme.....	33
6.3.3.1-	<i>Les prestations excèdent les ressources</i>	<i>33</i>
6.3.3.2-	<i>La viabilité des régimes n'est pas assurée dans un avenir proche</i>	<i>35</i>
6.3.3.2.1-	<i>La tranche A</i>	<i>35</i>
6.3.3.2.2-	<i>La tranche B</i>	<i>36</i>

1- LA PROTECTION SOCIALE GENERALISEE A PERMIS LA COUVERTURE SOCIALE DE L'ENSEMBLE DES RESIDENTS POLYNESESIENS

1.1- L'organisation du système

L'action en matière de protection sociale et de solidarité est exercée par la Polynésie française dans le cadre de la protection sociale généralisée (PSG).

Le système regroupe trois régimes territoriaux administrés de façon autonome. Deux sont financés majoritairement par cotisations : le régime général des salariés (RGS) financé par les cotisations prélevées sur les revenus du travail et une participation du Pays, et le régime des non-salariés (RNS) financé par les cotisations versées par ses ressortissants et une participation du Pays.

Le troisième, régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF), est un régime subsidiaire financé par des ressources publiques (fiscalité affectée dont contribution de solidarité territoriale – CST – et taxes affectées-taxes sur la consommation).

Les prestations couvrent cinq risques : santé (maladie et accidents du travail), famille, vieillesse, handicap, action sociale. Seuls deux de ces risques sont couverts par l'ensemble des régimes : la maladie-maternité, dont la couverture a été rendue obligatoire lors de la création de la PSG en 1994, et la famille (couverture offrant des prestations sur une base légale). La couverture maladie est similaire dans les trois régimes. En revanche, les montants des prestations familiales diffèrent selon les régimes.

Le régime des salariés offre en outre une couverture des risques invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles et vieillesse. Le régime des non-salariés ne couvre que les risques communs ; il ne comporte pas d'assurance retraite¹. Pour sa part, le régime de solidarité gère une allocation de solidarité aux personnes âgées, un fonds d'action sociale et des prestations en faveur des handicapés.

La caisse de prévoyance sociale (CPS), organisme privé de gestion du régime des salariés, assure, contre rémunération, la gestion administrative et financière des deux autres régimes territoriaux. Elle assure la coordination avec les autres régimes de protection sociale, dont la sécurité sociale métropolitaine, la sécurité sociale de Nouvelle-Calédonie², le régime social des marins³.

La CPS est également chargée du recouvrement des cotisations des régimes contributifs (RGS et RNS), du service des prestations sociales, de santé et de régulation des évacuations sanitaires.

La PSG couvre la quasi-totalité de la population⁴ de Polynésie, soit en 2015 plus de 270 000 bénéficiaires tous régimes confondus, y compris le régime de sécurité sociale métropolitain (RSS) dont relève une partie des résidents (26 000 affiliés environ en 2015), fonctionnaires d'Etat.

¹ L'assurance retraite est optionnelle, par le biais d'une adhésion volontaire à la tranche A du régime des salariés.

² Gérée par la CAFAT (Caisse d'allocations familiales et accidents du travail).

³ Géré par l'ENIM (Etablissement national des invalides de la marine)

⁴ 265 562 bénéficiaires en 2012 pour 268 207 habitants selon le dernier recensement de 2012 (source : ISPF) soit 99 % de la population couverte.

Nombre et répartition des ressortissants des régimes de protection sociale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	répartition 2010	répartition 2015
Régime général des salariés (RGS)	158 285	156 909	153 760	153 152	157 877	157 078	60%	58%
Régime des Non salariés (RNS)	15 001	14 869	14 379	14 103	14 263	14 698	6%	5%
Régime solidarité territoriale (RST)	64 790	68 106	71 606	74 552	71 825	73 074	25%	27%
Régime Sécurité sociale (RSS)	26 020	26 240	25 817	25 714	26 056	25 979	10%	10%
Total	264 096	266 124	265 562	267 521	270 021	270 829	100%	100%

Source : rapport d'information financière 2016 de la vice-présidence de PF + CPS

La répartition des assurés entre régimes n'a guère varié de 2010 à 2015 : la majorité de la population reste couverte par le régime des salariés, même si sa part est en diminution de deux points, compensée par l'augmentation équivalente de la proportion des assurés au régime de solidarité.

Les dépenses de la PSG se répartissent en prestations sociales (représentant l'essentiel des dépenses), aides sociales et prises en charge dans les établissements médico-sociaux et familles d'accueil. Le secteur médico-social est ouvert aux ressortissants de tous les régimes.

Par ailleurs, la Polynésie française intervient également en matière d'action sociale par l'intermédiaire de fonds d'action sociale propres à chacun des trois régimes. Le fonds d'action sociale (FAS), budget annexe du régime de solidarité, finance ainsi les prestations de l'aide sociale et les programmes d'action sociale de la direction des affaires sociales au profit des publics les plus fragiles. Les établissements sociaux et médico-sociaux, quant à eux, sont financés par le budget du régime de solidarité pour 1,5 milliards de F CFP annuels, alors même qu'ils sont ouverts aux affiliés de l'ensemble des régimes.

1.2- Le soutien financier de l'Etat

1.2.1- Un financement apporté par l'Etat jusqu'en 2007, sans conditionnalité autre qu'une obligation d'équilibre

Bien que la collectivité de la Polynésie française soit seule compétente pour l'organisation, le financement et la régulation de la protection sociale et de la solidarité, l'Etat a contribué au financement du régime de solidarité (RSPF) dans le cadre de conventions partenariales, de ses débuts en 1994 jusqu'en 2007.

En contrepartie, le Pays devait assurer l'équilibre du régime de solidarité territorial.

Deux conventions, prorogées par avenants successifs, ont encadré le versement par l'Etat de plus de 40 milliards de F CFP (soit 20 % des recettes du régime de solidarité) pendant les quatorze premières années de fonctionnement de la PSG.

L'Etat a mis un terme à ce soutien financier spécifique à partir de 2008, conditionnant une éventuelle reprise de sa participation à l'ouverture de réflexions sur la rénovation du système de protection sociale.

Une dotation d'ajustement exceptionnel de l'Etat au Pays en 2012⁵ a toutefois permis à ce dernier de faire temporairement face à la croissance des dépenses du régime de solidarité en abondant sa participation au budget du régime de solidarité de 2,5 milliards de F CFP.

⁵ 50 M €, soit 5 966 MF CFP ont été versés dans ce cadre.

A la suite de plusieurs missions d'assistance technique de l'Etat, la Polynésie française ne s'est véritablement saisie du chantier qu'en 2015.

1.2.2- Les conditions de reprise de la participation de l'Etat en 2015

Une convention signée en 2015 entre l'Etat et le Pays encadre la participation renouvelée de l'Etat au financement du régime de solidarité territorial.

Contrairement aux conventions antérieures par lesquelles la Polynésie française était liée par l'unique engagement d'équilibre du régime de solidarité, la convention de 2015 assortit le versement de la dotation de l'Etat de conditions : les engagements du Pays portent sur la mise en œuvre ou la finalisation de mesures précises, à la fois d'organisation et de nature fiscale et budgétaire, issues des préconisations, de la mission d'appui au système de santé et de solidarité polynésiennes conduite par trois corps d'inspection de l'Etat et rendues en juin 2014.

La reprise de la participation de l'Etat au régime de solidarité est convenue pour trois années, 2015, 2016 et 2017, à hauteur de 1 431 960 F CFP annuels (12 millions d'euros), soit environ 1 % du montant de la PSG.

L'Etat s'est engagé en outre à annuler la dette⁶ de la Polynésie française envers les établissements publics de santé relevant de l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris (APHP), pour un montant de 6 M€, soit 716 MF CFP. Ce dossier n'est pas encore clos, en raison de divergences comptables entre la CPS et l'APHP.

Enfin, la convention prévoit la réduction du tarif des séjours facturé aux assurés sociaux de Polynésie française dans les établissements de santé métropolitains, par son alignement sur le tarif appliqué aux assurés métropolitains⁷. Cette mesure, qui a été inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, est destinée à réduire les dépenses d'assurance maladie de la Polynésie. Son entrée en vigueur était prévue, aux termes de la loi, « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2017 ». En l'absence de décret au 1^{er} janvier 2017, la disposition est donc entrée en vigueur.

2- LA SITUATION FINANCIERE DE LA PSG EST TOUJOURS PRECAIRE

La chambre a procédé à un état des lieux actualisé du financement de la protection sociale, dans la lignée des rapports produits à la suite des diverses missions d'appui à la Polynésie française sur ce thème.

L'analyse de la situation financière de la PSG porte sur les exercices depuis 2013, dernière année examinée par la mission d'appui au gouvernement qui a rendu son rapport en 2014⁸. Les données 2010-2012 figurent pour mémoire dans les tableaux d'analyse.

⁶ Dette établie à la date du 31 décembre 2014, d'un montant de 6 M€, soit 716 MF CFP.

⁷ La réciprocité n'est pas vraie : les assurés relevant de la sécurité sociale métropolitaine se voient appliquer dans le principal établissement de santé polynésien un tarif de soins supérieur à celui des assurés relevant des régimes territoriaux. Le lancement d'une réflexion sur une baisse progressive des tarifs de facturation au CHPF des non ressortissants de la PSG fait partie des engagements du Pays dans le cadre de la convention signée avec l'Etat.

⁸ Rapport IGF-IGAS-IGA de juin 2014.

2.1- Le déficit du régime des salariés perdure

2.1.1- Les déficits du régime des salariés (RGS), en réduction en 2013 et 2014, se creusent à nouveau

Les résultats du RGS par risque

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^[1]
Assurance maladie	- 5 319	- 395	- 1 234	-593	1 079	630	34
Retraite tranche A	- 2 016	- 3 698	- 5 527	-4 902	- 4 103	- 3 690	- 3 220
Retraite tranche B	1 446	1 058	806	701	671	424	251
Prestations familiales	nc	nc	233	233	547	497	332
AVTS ^[2]	nc	nc	- 5	1	1	4	0
ATMP ^[3]	nc	nc	- 49	569	464	137	39
Total	- 4 906	- 4 354	- 5 777	- 3 990	- 1 341	- 1 998	- 2 564

Source : comptes certifiés et budget primitif 2016, données CPS pour 2010 et 2011

Le déficit du régime des salariés, maîtrisé en 2013 et 2014, se dégrade à nouveau en 2015 et devrait encore se creuser en 2016 : il atteint presque 2 milliards de F CFP en 2015 et pourrait dépasser les 2,5 milliards en 2016.

Le risque le plus délicat concerne les retraites⁹, bien que la situation s'améliore en partie : la tranche A, structurellement déficitaire depuis 2010, voit son déficit diminuer régulièrement depuis 2013. De presque 5 milliards en 2013, il était de 3,7 milliards en 2015 et serait de 3,2 milliards en 2016. Cette baisse du déficit s'explique notamment par les mesures prises en 2013 pour freiner les départs en retraite anticipée¹⁰.

En revanche, l'excédent affiché par la tranche B s'amenuise et passe de 700 MF CFP en 2013 à 250 MF CFP en 2016 (résultats prévisionnels).

La même tendance est constatée pour l'excédent du risque accidents du travail-maladies professionnelles. Elle est due au reversement forfaitaire du risque accidents du travail-maladies professionnelles vers le risque assurance maladie, institué par la loi du Pays du 13 août 2015.

L'amélioration du solde de l'assurance-maladie sous l'effet des réformes mises en œuvre depuis 2010¹¹ est freinée depuis 2014 : l'excédent dégagé, supérieur à 1 milliard de F CFP en 2014, est réduit de moitié en 2015. L'excédent prévisionnel 2016 n'est plus que de 34 MF CFP. Dans ses réponses aux observations provisoires, le Pays l'attribue notamment à l'impact des épidémies de zika et de chikungunya pendant cette période.

^[1] Prévisions du budget 2016.

^[2] AVTS : aides aux vieux travailleurs salariés.

^[3] ATMP : accidents du travail maladies professionnelles.

⁹ Le régime de retraite comprend deux tranches : la tranche A, qui est la part de rémunération mensuelle jusqu'à 255 000 F CFP (au 1^{er} janvier 2015) et la tranche B, part de rémunération mensuelle comprise entre 255 001 F CFP et 510 000 F CFP.

¹⁰ Relèvement du taux d'abattement pour départ avant l'âge légal.

¹¹ Notamment : hausse du ticket modérateur, diminution de la dotation globale de fonctionnement du CHPF, taux de remboursement des médicaments différenciés selon le service médical rendu, obligation de substitution par des médicaments génériques, baisse du prix des médicaments remboursables, baisse de certaines lettres-clés pour les consultations médicales ou para-médicales.

2.1.2- Les réserves continuent leur baisse et sont, pour les retraites, toujours inférieures au seuil réglementaire

Etat des réserves du RGS par risque

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^[4]
Assurance maladie ¹²	- 14 769	- 15 164	- 16 398	- 16 990	- 15 911	- 15 260	- 15 226
Retraite tranche A+ FSR	49 104	45 404	39 878	34 976	30 873	27 189	23 969
Retraite tranche B	10 858	11 916	12 722	13 423	14 094	14 520	14 771
Prestations familiales	1 814	1 207	1 439	1 672	2 220	2 729	3 061
AVTS ^[5]	- 111	- 5	- 10	- 9	- 8	- 3	- 3
ATMP ^[6]	5 677	4 858	4 809	5 378	5 842	5 981	6 020
Total	52 571	48 217	42 440	38 450	37 109	35 155	32 592

Source : comptes certifiés et budget primitif 2016

Les réserves du régime des salariés, ponctionnées par les résultats en permanence déficitaires, diminuent toujours ; cette tendance était déjà à l'œuvre dans les années antérieures, plus précisément depuis 2008.

La réduction des réserves d'exploitation fragilise la trésorerie du régime en menaçant à terme le financement du besoin en fonds du roulement, de plus de 20 milliards de F CFP à fin 2015. Celui-ci naît notamment du décalage dans le temps entre l'encaissement des cotisations et le décaissement des prestations.

Le problème principal concerne l'assurance-maladie, dont le déficit cumulé dépasse toujours les 15 milliards de francs en 2015 (dont les deux tiers ont été portés au fonds pour l'amortissement du déficit social – FADES -), après avoir cependant diminué depuis 2013. Il devrait rester stable en 2016.

Les réserves des retraites, stables avant 2010, s'amenuisent depuis : celles de la tranche A diminuent régulièrement ; celles de la tranche B augmentent de moins en moins vite.

En outre, ce fonds de réserve s'avère inférieur au seuil réglementaire requis¹³ pour sécuriser le versement des prestations retraite.

Les réserves obligatoires ne peuvent en effet être inférieures, pour la tranche A, à trois fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois exercices précédents et pour la tranche B, à cinq fois cette moyenne.

Or, sur cette base, les réserves devraient atteindre au total, tranches A et B incluses, 117,2 milliards de F CFP fin 2015¹⁴. L'insuffisance de réserve s'élève à près de 70 milliards de F CFP. L'horizon de viabilité des retraites en est d'autant raccourci.

[4] Prévisions.

¹² FADES inclus.

^[5] AVTS : aides aux vieux travailleurs salariés (branche en voie d'extinction, ne comprenant plus que 16 bénéficiaires en 2015).

^[6] ATMP : accidents du travail maladies professionnelles.

¹³ Cf. délibérations n°87-11 AT du 29 janvier 1987 modifiée et n°95-180 AT du 26 octobre 1995 modifiée.

¹⁴ Le montant des réserves légales est estimé, selon le rapport des commissaires aux comptes, à 88,77 milliards pour la tranche A et à 28,5 milliards pour la tranche B.

2.1.2.1- *La mutualisation des réserves*

En effet, la PSG étant structurée non par branche de risques, mais par régime (RGS, RNS, RSPF), le fonds de roulement de chacun des régimes est partagé entre les divers risques couverts.

S'agissant du régime des salariés, cette mutualisation de fait des réserves constitue un facteur d'insécurité pour les risques excédentaires - retraites, mais également famille et accidents du travail-maladies professionnelles - qui supportent donc le poids du déficit de l'assurance-maladie.

Ainsi, les retraites présentent un montant de réserves prévisionnelles 2016 de 24 milliards de F CFP pour la tranche A et de 15 milliards pour la tranche B. Mais celles-ci vont servir en partie à combler le déficit cumulé de l'assurance maladie, hors montant pris en charge par le FADES.

Il convient de souligner cependant que ce déficit prévisionnel cumulé de l'assurance-maladie ne représente que 16 % de l'insuffisance de réserves des tranches A et B. Cette insuffisance dépasse donc largement le problème de la prise en charge du déficit cumulé de l'assurance-maladie.

2.1.2.2- *Le FADES*

La création du fonds pour l'amortissement du déficit social (FADES) en avril 2011¹⁵ avait pour but l'apurement de cette « dette » sociale correspondant au déficit cumulé de l'assurance-maladie, arrêté au 31 décembre 2010 à 14 768 671 338 F CFP.

Ce fonds spécial, établi dans les comptes du Pays, permet ainsi un financement direct de ce déficit cumulé par contribution du Pays au régime des salariés.

Pour 2011, le versement du Pays au FADES s'est élevé à 700 MF CFP. Il a été de 800 MF CFP les années suivantes, comme prévu par la loi de Pays du 7 avril 2011.

Fin 2015, le déficit restant à apurer s'élevait à 10 868 671 338 F CFP, ce qui correspond à plus de 13 années de versement par le Pays.

Par ailleurs, le montant du déficit à apurer ayant été arrêté à fin 2010, les déficits qui seraient constatés au titre du résultat de l'assurance-maladie dans les années à venir ne bénéficieraient pas de cet apurement. En revanche, le versement via le FADES n'est pas figé, dans la mesure où il peut être diminué des excédents du régime constatés l'année précédente. Un projet de loi de Pays en cours d'examen à l'assemblée de Polynésie française vise à sanctuariser la somme versée par le FADES.

2.2- Le régime des non-salariés est à l'équilibre malgré un changement du mode de financement en 2011

Contrairement au régime des salariés, le régime des non-salariés ne dispose pas d'une ventilation par branche.

Seule la couverture maladie y est obligatoire. Le risque retraite n'est assuré que sur une base volontaire.

¹⁵ Cf. Loi de Pays n°2011-12 du 7 avril 2011.

Les résultats du régime des non-salariés

en MF CFP		2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2011-2015
Recettes	Cotisations	2 440	2 869	2 986	2 937	2 954	21,07 %
	Pays	805	300	300	300	300	-62,73 %
	Autres	217	104	65	122	254	18,43 %
	Total	3 462	3 273	3 351	3 359	3 508	1,33 %
Dépenses	Famille	267	271	255	252	250	-6,37 %
	Maladie	2 624	2 864	2 432	2 447	2 464	-6,10 %
	FASS	51	42	42	38	39	-23,53 %
	Autres	541	349	553	461	617	14,05 %
	Total	3 483	3 526	3 282	3 198	3 370	-3,24 %
Résultat d'exploitation		-21	-253	69	161	141	
Résultat de l'exercice		-21	-252	69	161	68	

source : comptes certifiés

Les résultats du régime des non-salariés ont été constatés à l'équilibre pendant les trois dernières années. L'atterrissage du budget 2016, également voté à l'équilibre, est cependant prévu déficitaire, selon le comptable de la CPS, en raison de l'impact de la réforme de l'admission au régime de solidarité. Le retour à l'équilibre permet de résorber progressivement le déficit cumulé, égal à 607,7 MF CFP fin 2015.

Jusqu'en 2011, le régime des non-salariés s'équilibrait grâce à la subvention versée par le Pays, d'un montant variant entre 800 MF CFP et 1,2 milliards de F CFP.

Depuis 2011, le Pays a fixé par arrêté une subvention forfaitaire de 300 MF CFP destinée aux prestations familiales du régime des non-salariés. L'ajustement nécessaire à l'équilibre a été obtenu par augmentation des taux de cotisation et revalorisation du plafond de cotisation.

Les recettes issues des cotisations ont ainsi connu une hausse de 20 % de 2011 à 2015.

2.3- Le régime de solidarité : les comptes du régime ne sont plus systématiquement équilibrés par le Pays

Jusqu'en 2010, l'équilibre des comptes du régime de solidarité était assuré par une subvention du Pays.

A compter de l'exercice 2011, la décision du Pays de ne plus s'imposer l'équilibre des comptes du régime de solidarité a conduit à afficher dans les états financiers le résultat de chaque exercice et la situation nette du régime.

Les budgets initiaux sont adoptés en déficit depuis 2012, la Polynésie française s'estimant déliée de l'obligation conventionnelle d'équilibre après l'arrêt du soutien financier de l'Etat au régime de solidarité.

Le budget 2016 a été voté en déficit de 2,8 milliards de F CFP.

Résultats prévisionnels et résultats d'exécution du RSPF

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget initial	0	0	- 2 423	- 2 754	- 4 854	- 3 076	- 2 803
compte	0	- 901	24	- 2 597	1 867	- 251	

Les résultats du régime de solidarité se révèlent très fluctuants depuis 2011, au gré des collectifs budgétaires¹⁶ adoptés par le Pays en cours d'exercice. En 2012, le versement par l'Etat d'une dotation d'ajustement exceptionnel de 6 milliards de F CFP a permis au Pays de reverser 2,5 milliards de F CFP au régime de solidarité.

Les comptes ont été clôturés en déséquilibre en 2013 avec 2,6 milliards de F CFP de déficit, mais le régime a connu un excédent de 1,8 milliards de F en 2014, où un collectif budgétaire est venu abonder le régime de 3,5 milliards de F CFP. L'exercice 2015 s'est clôturé avec un déficit de 251 MF CFP en 2015, inférieur à 1 % des recettes.

Le déficit cumulé du régime de solidarité atteignait 1 858 MF CFP fin 2015.

Les résultats du RSPF

en MF CFP		2011	2012	2013	2014	2015
Recettes	CST	8 608	8 455	4 601	- 15	- 115 ¹⁷
	Fiscalité affectée	8 190	7 888	5 409	2	15 ¹⁸
	Pays	7 011	8 270	14 175		
	Pays-FELP				26 879	24 131
	Etat					1 432
	Autres ¹⁹	48	109	72	29	188
	Total	23 857	24 722	24 257	26 895	25 751
Dépenses	Famille	2 023	2 186	2 415	2 525	2 228
	Maladie	12 196	11 983	12 492	11 536	12 806
	Personnes âgées	3 824	3 764	3 894	3 928	3 854
	FAS	1 481	1 562	2 600	1 229	1 153
	Handicap	4 308	4 268	4 541	4 614	4 839
	RPSMR	231	250	232	222	179
	Autres	842	109	854	1 184	1 034
	Total	24 905	24 122	27 028	25 238	26 093
Résultat d'exploitation		- 1 048	600	- 2 771	1 657	- 341
Résultat de l'exercice		- 901	24	- 2 597	1 867	- 251

source : comptes certifiés

Jusqu'au 31 juillet 2013, le financement du régime était assuré par une subvention du Pays ainsi que par le versement de la CST et d'impôts et taxes affectés.

¹⁶ Modification en cours d'année des dispositions de la délibération de l'Assemblée de la Polynésie française approuvant le budget de l'année.

¹⁷ Les recettes fiscales (dont la CST) ne sont plus directement versées au régime depuis la mise en place du FELP en août 2013. Le montant de -115 MF pour la CST résulte du cumul entre des reliquats de versement des exercices antérieurs et une variation de produits à recevoir négative.

¹⁸ Taxe sur alcools et tabacs + taxe sur produits sucrés.

¹⁹ Les autres produits concernent des reprises de provisions.

Les recettes du régime de solidarité transitent désormais par un compte d'affectation spéciale de la Polynésie française, le fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté (FELP).

3- LE CADRE REGLEMENTAIRE DU FINANCEMENT DE LA PSG

3.1- La notion d'équilibre des comptes a été récemment introduite dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle

La gouvernance du système de la PSG n'a pas connu d'évolution sous la période examinée. Son cadre demeure celui qu'a institué la délibération n° 94-6 AT du 3 février 1994.

Les trois régimes territoriaux qui la composent restent cloisonnés, juridiquement et financièrement. Mais ils sont gérés par un unique organisme paritaire, de droit privé, la CPS, dont l'agent comptable tient leurs comptabilités respectives. Le directeur de la CPS est l'ordonnateur des budgets des trois régimes territoriaux, à l'exception des fonds d'action sociale respectifs du régime des non-salariés et du régime de solidarité ainsi que des budgets des établissements médico et socio-éducatifs, qui ont pour ordonnateur le directeur de l'action sociale (DAS).

La CPS n'assure que la gestion technique, administrative et financière de la PSG, sous tutelle du ministère référent²⁰. Le pilotage du système relève du Pays, qui dispose de la compétence normative dans le domaine social. La commission de l'Assemblée de la Polynésie française (APF) compétente en matière de santé et solidarité propose les textes ayant trait aux dépenses. Les recettes sont examinées par l'APF lors de la session budgétaire, pour le vote des chapitres afférents du budget du Pays. Mais le problème de l'équilibre du financement de la PSG n'est pas traité dans son ensemble par l'Assemblée.

Depuis la fin des conventions partenariales Etat-Pays en 2007, aucun texte n'organisait l'équilibre des comptes sociaux. En 2015, pour la première fois, la notion d'équilibre des comptes sociaux est introduite dans l'arrêté fixant les attributions du ministre de tutelle²¹ : *«Il élabore, propose et met en œuvre la politique en matière de protection sociale, de financement et d'équilibre des comptes sociaux.* Cette mention n'a toutefois pas empêché le creusement des déficits, constaté en 2015 et prévisionnel en 2016.

La chambre recommande au Pays de donner à l'obligation d'équilibre une base réglementaire.

La collectivité de Polynésie française exerce son pouvoir de régulation budgétaire par l'établissement de lettres de cadrage pour l'élaboration des budgets des différents régimes sociaux, et d'abord de celui du régime des salariés, qui représente les trois quarts des dépenses. Un taux maximum d'évolution des dépenses de santé est désormais fixé à chacun des régimes. Les grandes orientations sont données pour les mesures concernant les recettes. Tous les actes budgétaires des régimes de protection sociale territoriaux, ainsi que l'ensemble des conventions passées entre la CPS et les différents professionnels de santé ou les établissements sont soumis à l'approbation du conseil des ministres.

²⁰ En 2016, ministre du travail, des solidarités et de la condition féminine.

²¹ Cf. arrêté n° 337 PR du 27 mai 2015.

Mais l'annualité budgétaire est mal adaptée au domaine de la protection sociale. Une visibilité à trois, voire cinq ans, est indispensable au pilotage de la PSG : sans trajectoire économique définie, et sans visibilité sur la masse salariale qui compose l'assiette des cotisations sociales, le Pays et la CPS, gestionnaire des régimes, peinent à accorder recettes et dépenses. La CPS dispose désormais d'une ébauche de documents de cadrage pluriannuels²² sur les dépenses. Mais, lors de l'élaboration budgétaire, la projection des dépenses se heurte à l'absence d'indicateurs pluriannuels du côté des recettes.

3.2- Le cadre budgétaire du régime de solidarité

Le régime de solidarité est désormais exclusivement financé via un compte spécial du Pays, le fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté (FELP), à l'exception des trois années (2015, 2016 et 2017) prévues pour un apport financier additionnel de l'Etat de 1,4 milliards de F CFP. Cette participation de l'Etat abonde les recettes du FELP affectées au régime de solidarité.

Le FELP finance par ailleurs, dans une bien moindre mesure toutefois, des actions pour l'emploi et l'insertion professionnelle, dont le contrat d'accès à l'emploi (CAE). En 2015, sur les 30 milliards de F CFP de dépenses du FELP, 26 sont consacrées au régime de solidarité et 4 aux dépenses liées au travail et à l'emploi.

Le FELP tire ses recettes de produits fiscaux ainsi que de versements du budget général²³ et de subventions éventuelles de l'Etat. La fiscalité affectée est représentée essentiellement par la contribution de solidarité territoriale (CST), pour 12,7 milliards de F CFP en 2015, à laquelle s'ajoutent divers droits de consommation²⁴ ainsi que la contribution supplémentaire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt forfaitaire des très petites entreprises. Le montant total de ces recettes du FELP était de 23,6 milliards de F CFP en 2015.

Ces produits fiscaux, qui étaient auparavant directement affectés à la Caisse de prévoyance sociale pour le compte du régime de solidarité, transitent donc désormais par le FELP. Leur versement au profit du régime de solidarité dépend par conséquent du seul fléchage budgétaire effectué au sein du FELP lors du vote du budget du Pays.

Jusqu'à présent, la totalité de la ressource fiscale du FELP a bien servi à alimenter le régime de solidarité. La ventilation des ressources du FELP entre ses différents emplois ne peut d'ailleurs être modifiée sans débat public devant l'assemblée de la Polynésie française, dans la mesure où les recettes et dépenses au sein du FELP sont fléchées par chapitre budgétaire. L'exécution budgétaire menée depuis la création du FELP en 2013 a été conforme à ce fléchage.

En cas de sous-évaluation des recettes fiscales, la mise en place du compte d'affectation spéciale FELP implique un nouveau passage devant l'assemblée avant le reversement du surplus au régime de solidarité. Dans les faits, comme le Pays l'indique dans sa réponse aux observations provisoires, en cas de perception de produits fiscaux supérieurs aux prévisions, le versement est effectué en trésorerie dès le mois de janvier N+1 et le Pays régularise la situation au collectif budgétaire suivant.

²² Sur trois années.

²³ 3,75 milliards de F CFP de produits exceptionnels en 2015 pour le travail et emploi.

²⁴ Droits de consommation sur le tabac, droits de consommation sur les autres produits, taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs, taxe de solidarité pour les personnes âgées et les handicapés, produits du crû, taxe sur la production de boissons alcoolisées.

Dans le cas inverse, en l'absence d'engagement d'équilibre du Pays, et compte tenu du fait que les recettes du régime de solidarité sont dépendantes du produit fiscal, la perception de recettes fiscales moindres que prévu engendrera en principe un moindre financement du régime de solidarité.

Face à ces recettes limitées par le cadre budgétaire institué pour le FELP, les enveloppes budgétaires de dépenses du régime de solidarité sont, elles, indicatives. Seuls les fonds d'action sociale (FASS) et les subventions aux établissements médico-sociaux et éducatifs, qui représentent une part marginale des dépenses du régime de solidarité, sont dotés d'enveloppes limitatives.

Les montants de recettes du budget prévisionnel du FELP s'avèrent ainsi décorrélés des dépenses du régime de solidarité, dont le montant est pourtant déterminé par les conventions, approuvées en conseil des ministres, que passe la CPS avec les offreurs de soins.

Au total, la contribution publique territoriale au régime de solidarité a décliné de 9,6 % entre 2014 et 2015 (elle a été de 24,3 milliards en 2015), et à nouveau de 2,5 % dans le budget 2016.

De surcroît, un décalage comptable entre le régime de solidarité et le fonds spécial qui l'alimente (FELP) engendre des difficultés de trésorerie au régime de solidarité. En effet, les modes de comptabilisation diffèrent entre la CPS qui gère le régime de solidarité en droits constatés et le Pays qui fonctionne en encaissement, les rôles du mois de décembre n'étant encaissables qu'en février de l'année suivante. Deux versements du FELP alimentent le régime de solidarité mensuellement²⁵ mais la CPS ne dispose d'aucune visibilité sur leurs montants. Il résulte de ce décalage technique un différentiel de trésorerie d'environ un mois et demi, soit plus de 3,5 milliards de F CFP, pour la CPS dont les dépenses au titre du régime de solidarité se montent à 27 milliards par an.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le Pays indique : « *La CPS adopte désormais, pour le suivi du régime de solidarité, en accord avec ses commissaires aux comptes, les mêmes principes comptables de rattachement que le Pays, de sorte que plus aucun écart ne sera constaté à compter de l'exercice 2017.* »

4- LES RECETTES DE LA PSG : UNE CHARGE QUI PESE D'ABORD SUR LES SALAIRES ET DES TRANSFERTS D'AFFILIÉS ENTRE RÉGIMES

4.1- Le financement de la PSG : des différences entre catégories de revenus et entre catégories d'actifs

4.1.1- La structure des recettes

La protection sociale généralisée est financée à 70 % par des cotisations. Cette proportion s'explique par le poids au sein de la PSG (75 % des produits totaux) du régime général des salariés, où les cotisations comptent pour 90 % des recettes.

La part des cotisations sociales dans le financement de la PSG a augmenté de 5 % depuis 2012 (de 66,6 % à 70,2 %) tandis que, parallèlement, celle du Pays a régressé de 11 % (de 25 % à 22,4 %).

²⁵ Le 1^{er} versement intervient aux alentours du 10-15 du mois, le second vers le 20-25 du mois.

Répartition des recettes de la PSG en 2015

en MF CFP et en %	RGS		RNS		RSPF		Total	
cotisations	80 527 ²⁶	90 %	2 954	84 %			83 481	70.2 %
Pays	2 275	2.5 %	300	8.5 %			2 575	2.2 %
Pays-FELP					24 031	93.5 %	24 031	20.2 %
Etat					1 432	5.5 %	1 432	1.2 %
Autres	6 863 ²⁷	7.5 %	254	7 %	188	0.5 %	7 305	6.2 %
Total	89 665		3 508		25 751		118 924	100 %

source : CTC d'après les comptes certifiés

La participation du Pays dans le financement de la PSG, pour un montant de 26,5 milliards de F CFP en 2015, s'effectue au titre des trois régimes et se décompose de la façon suivante, par la prise en charge :

- de l'intégralité du régime de solidarité (24 milliards de F CFP) ;
- des prestations familiales du régime des non-salariés (300 MF CFP) ;
- pour le régime des salariés, à hauteur de 2 275 MF CFP :
 - du déficit passé (à fin 2010) de l'assurance maladie du régime des salariés, pour 800 MF CFP ;
 - de l'allocation complémentaire de retraite (ACR), secours versés à des retraités sur le fonds social de retraite (régime des salariés) pour 1,4 milliards de F CFP ;
 - de la part patronale des cotisations dues au titre des chèques services aux particuliers (75 MF CFP).

4.1.2- Les cotisations

4.1.2.1- Le plafonnement

Les cotisations, source principale de financement de la PSG, sont plafonnées, ce qui n'est pas le cas des prestations servies, à l'exception des pensions de retraite pour le régime des salariés²⁸. Cette dichotomie entre l'universalité des prestations maladie et famille et le plafonnement des revenus soumis aux cotisations qui financent ces prestations ont longtemps conféré un caractère régressif²⁹ à ces dernières : du fait de leur plafonnement, elles pesaient très peu sur les hauts revenus, et moins lourdement que sur les revenus bas et moyens. Ce constat a été atténué par l'augmentation récente des plafonds.

Les plafonds mensuels applicables aux revenus soumis à cotisations pour les deux régimes contributifs, le régime des salariés et le régime des non-salariés ont varié de façon différenciée depuis 2008. Pour les non-salariés, le plafond mensuel de salaire, établi à 1 MF CFP depuis 2008, a été augmenté à 3 MF en 2012, puis 5 MF en 2015. L'alignement a été opéré avec le plafond des cotisations de l'assurance maladie du régime des salariés, fixé à 3 MF depuis 2008 puis à 5 MF en 2015.

²⁶ Dont majorations et pénalités de retard.

²⁷ Dont 1 518 MF de gestions des régimes externes et 5 171 MF de reprises de provisions.

²⁸ Dont le montant est fonction du plafond de cotisation.

²⁹ Le taux diminue avec la hausse de l'assiette.

4.1.2.2- *Des taux de prélèvement différents selon les catégories d'actifs*

Les dispositifs contributifs du régime des salariés et du régime des non-salariés financent des prestations non homogènes selon le régime et le risque couvert. Le régime des non-salariés ne couvre que les risques assurance-maladie et famille. Les prestations en nature de l'assurance-maladie sont similaires dans les deux régimes. Les prestations en espèces ne sont pas comparables mais leur poids reste faible dans le total des dépenses d'assurance maladie.

Au regard des prestations similaires de l'assurance-maladie, les prélèvements sociaux ne sont pas homogènes. Le prélèvement social via les cotisations pèse plus lourdement sur certaines catégories d'actifs, comme en témoigne la comparaison entre assiettes et taux de cotisations des régimes salariés et non-salariés.

L'assiette des cotisations est comparable entre les deux régimes. Au régime des non-salariés, les cotisations sociales s'appliquent en effet sur les recettes non salariales nettes de charges d'exploitation : cette assiette s'apparente au salaire des salariés, les cotisations pour ces derniers s'appliquant au salaire brut.

En ce qui concerne les taux, l'écart est marqué entre les salaires, soumis à 16,29 %³⁰ de prélèvement pour l'assurance maladie, avec un plafond mensuel de rémunération de 5 MF CFP, et les revenus non-salariés, pour lesquels le taux est de 9,54 % pour le même plafond (chiffres 2016). Il convient de souligner que le régime des non-salariés avait été créé pour assurer une protection sociale aux plus petits revenus et que les taux avaient été fixés dans l'unique objectif d'assurer la couverture de la dépense.

Les prestations familiales, quant à elles, s'appuient sur un dispositif contributif pour les salariés, financé par une cotisation patronale de 4,04 % de la rémunération (plafonnée à 750 000 F CFP mensuels).

Les non-salariés, en revanche, ne contribuent pas aux prestations familiales, qui sont financées pour le RNS par le Pays, pour un montant forfaitaire fixé en 2011 à 300 MF CFP. Mais les prestations servies diffèrent selon le régime.

Le dispositif contributif apparaît donc pour l'essentiel assis sur les salaires.

Il convient de souligner toutefois qu'en théorie, au regard de l'absence de solidarité inter-régimes, les écarts de prélèvements ne sont pas révélateurs d'un manque d'équité, dans la mesure où l'équilibre de chacun des régimes doit être assuré par leurs ressources respectives. La pratique cependant remet largement en cause cette affirmation : d'une part, cet équilibre n'est pas assuré ; d'autre part, en raison des versements réitérés du Pays aux différents régimes, c'est dans les faits l'ensemble des contribuables de la Polynésie française qui participe au financement de la protection sociale.

4.1.2.3- *Le cas des ressortissants du régime de sécurité sociale métropolitaine*

Depuis l'instauration de la PSG en 1994, le cadre défini pour la couverture sociale des résidents de la Polynésie française comprend les trois régimes territoriaux ainsi que la Sécurité sociale et ses régimes annexes pour ses ressortissants. La Sécurité sociale s'inscrit comme un régime parallèle aux trois autres. Elle compte environ 26 000 ressortissants en 2015, soit un peu moins de 10 % de la population de la Polynésie française.

³⁰ Ce taux comprend la part salariale (5,43 % en 2016) et la part patronale (10,86 %).

La définition de ce cadre s'accompagne de règles de coordination entre régimes polynésiens et métropolitains, posées dès 1994³¹.

Ces règles prévoient l'affiliation au régime du territoire de résidence, Polynésie ou métropole, pour les salariés et les non-salariés. Par dérogation, un maintien dans le régime d'origine est organisé pour les salariés détachés sur l'un ou l'autre territoire pour une durée maximum de trois ans (renouvelable), ainsi que pour les agents de l'Etat et les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière françaises résidant en Polynésie française. Une réciprocité est en général organisée entre les règles s'appliquant aux assurés polynésiens en métropole et aux assurés métropolitains en Polynésie.

S'agissant de l'assurance vieillesse, le paiement des pensions s'effectue directement par l'institution débitrice. Les prestations familiales, quant à elles, ne sont pas servies de manière réciproque : pour un assuré polynésien dont la famille réside en métropole, les prestations familiales sont servies par la Sécurité sociale ; dans le cas inverse, les prestations sont servies par la CPS mais la charge est supportée par la Sécurité sociale.

Pour l'assurance maladie et maternité, les prestations en nature³² sont servies par l'institution du lieu de résidence (Sécurité sociale ou CPS selon le cas) pour le compte de l'institution d'affiliation et remboursées par cette dernière. La réglementation dispose que ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence selon ses propres modalités, identiques quelle que soit l'affiliation de l'assuré, CPS ou sécurité sociale (même montant de base, même taux de couverture).

L'esprit de ces dernières dispositions s'avère toutefois quelque peu détourné par l'instauration dans certains établissements de santé métropolitains et polynésiens d'une tarification différenciée selon l'affiliation de l'assuré. Ainsi, certains hôpitaux de métropole appliquent le tarif des patients étrangers aux assurés relevant des régimes polynésiens ; de même, le CHPF soumet les ressortissants de la Sécurité sociale à des tarifs de séjour bien supérieurs à ceux qui s'appliquent aux assurés RNS, RGS ou RSPF³³.

Compte tenu de ces règles de coordination entre régimes, ce n'est pas en termes financiers que se pose la question de leur maintien ou de leur suppression, qui ne relève que d'un choix politique. En effet, ces règles n'induisent aucun manque à gagner pour les régimes polynésiens, dans la mesure où le remboursement des dépenses de santé engagées en faveur des ressortissants de la sécurité sociale métropolitaine (10 % de la population) est intégralement assuré par cette dernière institution, qui verse en outre à la CPS des frais de gestion au prorata (5,25 %) des dépenses avancées pour ses ressortissants. L'avance de trésorerie est assurée par ailleurs de manière réciproque entre les régimes métropolitain et polynésiens, au gré des dépenses de santé générées par les ressortissants de l'un ou l'autre régime sur l'un ou l'autre territoire. Qui plus est, c'est par l'augmentation régulière, ces dernières années, des tarifs de séjours d'hospitalisation appliqués aux non-ressortissants des régimes polynésiens qu'a été compensée la baisse de la dotation globale octroyée au CHPF par la CPS sur les ressources des trois régimes RGS, RNS et RSPF.

La comparaison des taux de cotisations³⁴ n'a donc pas la même pertinence lorsqu'elle s'applique entre régimes polynésiens (cf. partie 4.1.2.2) ou lorsqu'elle s'applique entre régimes polynésiens et régime de sécurité sociale, qui demeurent complètement étanches l'un envers l'autre.

³¹ Cf. décret n°94-1146 du 26 décembre 1994 et délibération n°94-138 AT du 2 décembre 1994.

³² Les prestations en nature de l'assurance maladie correspondent à la prise en charge des frais de santé de l'assuré.

³³ Cf. rapport CTC 2014 sur le CHPF.

³⁴ Le taux de cotisation maladie des agents de l'Etat à la sécurité sociale est de 14,45 % du traitement indiciaire brut, et serait de 9,18 % s'il était rapporté au traitement indiciaire net majoré du coefficient d'indexation.

4.1.3- La fiscalité affectée au FELP

Par ailleurs, plus de 20 % de la PSG - c'est-à-dire en réalité, le régime de solidarité - sont financés par la fiscalité via les impôts et taxes affectés au FELP. Les recettes fiscales sont alimentées pour 54 % par la contribution de solidarité territoriale (CST).

Cette contribution cédulaire³⁵, qui porte sur différentes catégories de revenus³⁶ et dont les taux sont progressifs³⁷, ne pèse pas de manière uniforme sur tous les revenus.

En 2015, les différentes CST, sur les revenus salariés, non-salariés, agricoles et sur les capitaux mobiliers ont rapporté respectivement 11,1 milliards, 1,2 milliards, 117 millions et 720 millions de F CFP.

Les assiettes³⁸ des différentes CST ne sont pas aisément comparables. Pour les revenus salariés, l'assiette est constituée de l'addition des sommes brutes versées, quelle que soit leur source. S'agissant des activités non salariées, l'assiette porte sur le chiffre d'affaires. La CST agricole, quant à elle, s'applique au total des recettes brutes annuelles.

La détermination de l'assiette s'effectue sur une base déclarative (employeur pour la CST-salariés, personne imposable pour les autres CST). Sur chacune de ces assiettes, s'appliquent des taux différents et progressifs. Au sein de la CST pour les non-salariés, le taux diffère selon la profession de l'assujéti, prestataires de services et professions libérales d'une part, commerçants d'autre part.

En dépit de ces différences d'assiette, des simulations ont pu être réalisées par la chambre à partir d'éléments fournis par la direction des impôts et des contributions publiques (DICP). Une estimation des revenus non salarié et agricole hors charges a en effet pu être établie à partir des charges déclarées à la DICP par les contribuables. L'abattement forfaitaire moyen à appliquer au chiffre d'affaires serait respectivement de 40 % pour les professions libérales, 55 % pour les commerçants et de 33 % pour le secteur primaire.

Ainsi, pour un revenu salarié annuel de 30 000 000 F CFP, le taux moyen³⁹ de la CST ressort à 13,57 %.

Concernant les professions libérales, pour un revenu annuel hors charges⁴⁰ équivalent au revenu salarié choisi ci-dessus (30 MF CFP), la base imposable serait de 62 500 000 F CFP. Le taux d'imposition pour une base imposable comprise entre 50 000 001 F CFP et 75 000 000 F CFP est de 3,50 %. Rapporté au revenu hors charges, le taux applicable est en réalité supérieur et s'établit à 4,58 %.

Pour un revenu commercial hors charges de 30 MF, le taux s'établirait en réalité à 2,22 %.

La CST agricole, quant à elle, ne concerne que les recettes d'une certaine importance, supérieures à 15 MF CFP, les agriculteurs et assimilés n'étant pas tenus de déclarer des recettes inférieures à ce seuil. Un abattement de 50 % s'applique à ces recettes avant calcul du taux de l'imposition⁴¹.

³⁵ Qui taxe différemment chaque catégorie de revenu en fonction de son origine.

³⁶ Il existe quatre CST : la CST sur les revenus salariés, la CST sur les professions et activités non salariées, la CST sur les produits des activités agricoles et assimilées, la CST sur le revenu des capitaux mobiliers.

³⁷ Un taux progressif croît avec l'assiette.

³⁸ L'assiette d'un impôt est constituée par la matière imposable.

³⁹ Calculé à partir des taux applicables aux différentes tranches de revenu.

⁴⁰ On applique l'abattement forfaitaire moyen de 52 % sur la base imposable.

⁴¹ Cf. code des impôts article 195-9.

Pour un revenu agricole hors charges du même montant (30 MF CFP), le taux retraité serait de 1,49 %.

Ces taux sont donc nettement inférieurs au taux applicable à un revenu salarié équivalent.

La même simulation effectuée à l'autre bout de l'échelle des revenus montre un écart moindre : ainsi, le taux moyen de la CST pour un revenu salarié de 3 000 000 F CFP annuels est de 1,5 %. Pour le même revenu hors charges, un non salarié de profession libérale se verra appliquer un taux de 1,25 %. Un revenu commercial hors charges de 3 MF se verra quant à lui taxé à 0,89 %. Un revenu agricole hors charges de même montant ne serait pas taxé.

Plus le revenu croît, plus, donc, l'écart est important entre taxation du salarié et taxation du non salarié. Il convient de souligner en outre que la base imposable du non salarié est appréhendée à travers sa seule déclaration, à laquelle sont tout de même joints bilan et compte de résultat.

Globalement, rapporté à la base d'imposition, le taux moyen de la CST des salariés était de 3,45 % en 2015⁴². Rapporté au chiffre d'affaires global des non-salariés hors charges déclarées, celui de la CST des non-salariés était de 2,25 %⁴³ et celui de la CST agricole, de 1,42 %⁴⁴.

Ces différences de taux n'ont toutefois pas été considérées, ni par le Conseil d'Etat, ni par le Conseil constitutionnel⁴⁵, comme une rupture de l'égalité devant les charges publiques, sous réserve que toutes les catégories de revenus professionnels entrent dans le champ d'application de l'imposition concernée⁴⁶.

Indépendamment de ces décisions juridictionnelles, le constat demeure, résultant d'un choix politique : la charge de la protection sociale généralisée pèse essentiellement sur les salariés, à travers les cotisations comme à travers la majeure partie de la fiscalité affectée.

Par ailleurs, les droits de consommation affectés au FELP, pour un montant de 9,5 milliards de F CFP en 2015⁴⁷, soit 40 % des recettes fiscales du fonds, pèsent sur le consommateur par prélèvement proportionnel⁴⁸. Ils peuvent donc être considérés comme des prélèvements dégressifs puisque, à proportion du revenu disponible, ils affectent davantage les ménages les moins aisés, dont la part de la consommation dans les dépenses est supérieure à celle des ménages aisés.

⁴² Montant de la CST 10 666 260 861 F CFP, pour une base imposable de 308 605 950 849 F.

⁴³ Montant de la CST 219 792 016 F CFP, pour une base imposable retraitée hors charges de 54 203 269 647 F.

⁴⁴ Montant de la CST 117 747 825 F CFP, pour une base imposable retraitée hors charges de 8 277 938 179 F.

⁴⁵ Dans sa décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997, le Conseil constitutionnel a considéré que, dans la mesure où les contributions instituées avaient pour finalité commune la mise en œuvre d'un principe de solidarité territoriale, ni la détermination des différentes catégories, ni le choix des modalités d'imposition de ces catégories ne devaient créer de disparité manifeste entre redevables ; qu'en l'espèce, les modalités d'imposition de chaque catégorie de revenus se fondaient sur des critères objectifs et rationnels, que l'assiette et le taux des différentes contributions étaient déterminés selon des modalités adaptées aux spécificités de chacune de ces catégories et qu'aucune catégorie de revenus n'était exclue du champ d'application de la contribution ; que dans ces conditions, il n'y avait pas rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

⁴⁶ Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 juin 1995, avait ainsi considéré que l'assemblée territoriale de la Polynésie française, décidant la création de la contribution de solidarité territoriale sur les revenus salariés et de la contribution de solidarité territoriale des professions et activités non salariées, ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques, exclure du champ d'application de cette imposition la catégorie des revenus provenant d'activités agricoles, dont l'absence d'imposition n'était justifiée ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de situation entre ces revenus et les autres revenus professionnels.

⁴⁷ Le restant des 23,6 milliards de recettes fiscales du FELP provient de la CST pour 12,7 milliards ainsi que d'une contribution supplémentaire de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (1,4 milliards) et, plus marginalement, de l'impôt forfaitaire sur les très petites entreprises (15 MF).

⁴⁸ Le taux reste fixe, quelle que soit l'assiette.

4.2- Les trois régimes de protection sociale ou les vases communicants

4.2.1- La répartition entre régimes selon les textes

La protection sociale généralisée s'est construite autour d'un régime central, premier-né du système, le régime général des salariés. Les deux autres régimes se présentent comme des régimes subsidiaires.

L'affiliation au régime des salariés est assise sur des critères juridiques : elle concerne « toute personne exerçant son activité dans le territoire, au sens de la loi n°86-845 du 17 juillet 1986, et ses ayants droit » ainsi que les « bénéficiaires du régime de retraite des salariés créé par la délibération n°87-11 AT du 29 janvier 1987 portant institution d'un régime de retraite des travailleurs salariés de la Polynésie française et à leurs ayants droit. »⁴⁹ Tout salarié, actif ou retraité, y est donc automatiquement affilié.

L'ouverture des droits requiert un seuil de revenu et de nombre d'heures salariées. L'affiliation est basée sur un système déclaratif de la part de l'employeur, via la déclaration préalable à l'embauche.

L'affiliation aux autres régimes se détermine par défaut, en fonction d'un seuil de revenus. Le régime des non-salariés comme le régime de solidarité s'appliquent ainsi aux personnes « qui ne sont pas susceptibles de relever d'un autre régime de protection sociale obligatoire », le seuil entre ces deux régimes étant déterminé par un niveau de revenu : relèvent du régime des non-salariés les personnes dont le revenu dépasse les plafonds fixés pour l'admission au régime de solidarité, soit 87 346 F CFP pour une personne seule et 97 346 F CFP pour un couple ou une personne avec enfants à charge⁵⁰. Le plafond de 87 346 F CFP est resté le même depuis 1994. La loi du Pays du 25 février 2015 sur les conditions d'admission au régime de solidarité a précisé les assiettes de revenus et leur évaluation.

L'affiliation au régime des non-salariés et au régime de solidarité s'appuie sur un système déclaratif du revenu de l'année précédente.

Dans les faits, la répartition des assurés entre les trois régimes n'obéit pas nécessairement à ces critères, et peut même se révéler fluctuante au gré des intérêts individuels des assurés. Les « fuites » d'un régime vers l'autre s'avèrent favorisées par l'insuffisance des contrôles, par la mauvaise connaissance des revenus par les services du Pays, mais aussi dans certains cas par le défaut de précision des textes réglementaires instituant la PSG.

4.2.2- Les fuites du régime des salariés vers les autres régimes

La situation économique difficile de la Polynésie française depuis plusieurs années a favorisé des comportements d'évasion sociale, voire de fraude. Le régime de solidarité a ainsi été confronté à des demandes d'affiliation de la part de personnes relevant en réalité du régime des salariés. Le travail clandestin d'une part, la sous-déclaration de revenus d'autre part, sont des facteurs de déversement du régime général des salariés vers le régime de solidarité.

⁴⁹ Cf. délibération n°94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française et délibération n°87-11 AT du 29 janvier 1987.

⁵⁰ Cf. arrêté n°2106 CM du 23 décembre 2015.

Depuis 2010, si le nombre de contrôles de la CPS sur le régime de solidarité a augmenté, le montant des revenus contrôlés a fortement baissé. L'inverse s'est produit pour les contrôles sur le régime des salariés. Dans l'ensemble, les taux de redressement ont chuté entre 2010 et 2015.

S'agissant de la sous-déclaration de revenus, la CPS et la direction des affaires sociales (DAS), qui régit l'admission au régime de solidarité, disposent désormais, en théorie, d'un nouvel outil de contrôle, avec l'instauration⁵¹ d'un droit de communication individuel et nominatif entre la CPS et, notamment, la direction des impôts, mais aussi tout établissement social ou bancaire. Ce droit de communication, peu étendu, n'est en outre pas encore mis en œuvre.

Une bascule existe également entre le régime des salariés et le régime des non-salariés, qui offre une couverture similaire en assurance maladie, mais dans lequel l'assurance retraite est facultative. C'est ainsi que des patentés sont indûment prises pour succéder à une activité salariée, ce qui permet à l'employeur d'économiser des charges sociales, mais prive l'ex-salarié de contributions à une assurance retraite. Ce montage n'est pas régulier à partir du moment où l'activité du travailleur et son lien de subordination à l'employeur restent identiques à ceux qu'il avait comme salarié. Des contrôles en requalification du contrat de travail sont effectués par la CPS afin de remédier à ces situations.

Par ailleurs, l'existence d'une dichotomie au régime des salariés entre l'affiliation et l'ouverture des droits est également facteur d'incohérences dans la situation de certains assurés, soumis à des effets de seuil dès lors que, percevant moins qu'un SMIG⁵², ils ne justifient pas d'un nombre d'heures minimal (80 h) pour bénéficier des prestations maladie et famille : alors même que leur statut les affine d'office au régime des salariés, auquel, donc, ils cotisent, ces prestations leur sont servies soit par le régime de solidarité s'ils perçoivent moins que le revenu plancher de 87 346 F CFP par mois, soit par le régime des non-salariés dans le cas contraire, mais sous réserve de cotiser de surcroît à ce dernier régime.

4.2.3- Les fuites du régime des non-salariés vers le régime des salariés

Le régime des non-salariés se trouve depuis peu confronté à une forme d'évasion sociale touchant les hauts revenus, dont certains migrent au régime général des salariés.

Cette migration, phénomène relativement récent (marqué depuis environ deux ans), est favorisée par l'insuffisant cloisonnement entre les régimes, instauré par le dispositif de la PSG. Elle trouve sa source dans la place centrale dévolue au régime des salariés dans la construction de la PSG et le rôle seulement subsidiaire laissé aux deux autres régimes. Ainsi, pour l'affiliation à un régime, la source de revenus salariés prend le pas sur les éventuelles autres sources de revenus non-salariés, l'affiliation au régime des non-salariés ne s'appliquant qu'aux personnes « *non susceptibles de relever d'un autre régime de protection sociale obligatoire* »⁵³.

⁵¹ Par la loi du Pays du 25 février 2015 relative aux conditions d'admission au régime de solidarité et au contrôle de leur respect.

⁵² Salaire minimum interprofessionnel garanti, fixé à 152 914 F CFP par mois.

⁵³ Cf. délibération n°94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée.

Cette priorité donnée aux revenus de source salariale est utilisée par certains assurés pour alléger l'impact des cotisations sur leurs revenus, via des montages caractérisant ce qui peut être qualifié d'évasion sociale. Il suffit ainsi à des non-salariés d'organiser parallèlement à leur activité principale le montage d'une structure au sein de laquelle ils se salarient, pour ne plus cotiser au régime des non-salariés au titre de leur activité non salariée. Au régime des salariés, la cotisation ne porte en effet que sur les revenus d'origine salariale, tandis qu'au régime des non-salariés, elle porte sur l'ensemble des revenus professionnels. Les revenus salariés déclarés dans ces conditions étant marginaux par rapport aux revenus non-salariés de l'activité principale, les cotisations, en dépit des taux supérieurs appliqués au régime des salariés (cf. partie 4.1.2.2), s'en trouvent nettement diminuées.

Ces pratiques sont consécutives à l'augmentation des taux et des plafonds de cotisations maladie du régime des non-salariés en 2012 puis en 2015 : au 1^{er} juillet 2012, le taux de cotisation est passé de 8,00 % à 9,54 % tandis que le plafond évoluait de 1 000 000 F CFP à 3 000 000 F CFP, puis à 5 000 000 F CFP au 1^{er} juillet 2015.

D'ailleurs, en dépit de la forte augmentation du plafond, l'assiette des cotisations maladie du régime des non-salariés n'a pas évolué de 2012 à 2015 (autour de 30 milliards de F CFP), en raison en partie de ces transferts, la situation économique n'expliquant pas tout.

Pour une même personne imposable en effet, la confrontation des montants des revenus nets non-salariaux déclarés et des montants des salaires déclarés par l'employeur pour 2015 permet de constater des écarts parfois significatifs.

Ces écarts correspondent à des transferts d'assurés du régime des non-salariés au régime des salariés.

En 2014 et 2015, la CPS a relevé 166 transferts de cet ordre, concernant pour l'essentiel des activités commerciales ou libérales. Toutes sortes d'autres activités non salariées sont touchées par le phénomène, à des degrés divers (artisanat, activités juridiques, activités comptables, activités d'assurance, agences immobilières et administration d'immeubles, etc...). L'ensemble de ces transferts a généré un écart total mensuel de plus de 175 MF CFP entre les revenus non-salariés effectivement perçus et les salaires déclarés au titre du régime des salariés. Le manque à gagner pour le régime des non-salariés est estimé à 20 MF CFP de cotisations mensuelles.

4.2.4- La question de l'admission au régime de solidarité

Régime subsidiaire destiné aux personnes ne remplissant pas les conditions d'affiliation aux deux autres régimes, le RSPF a vu le nombre de ses ressortissants augmenter régulièrement jusqu'en 2013, où il couvrait 74 500 personnes. Ce chiffre a diminué en 2014 avant de repartir à la hausse en 2015, avec 73 000 personnes assurées⁵⁴, représentant une variation de + 13 % par rapport à 2010 et correspondant à un quart environ de la population couverte par la PSG.

Parallèlement, les dépenses du régime de solidarité sont passées de 23,8 milliards de F CFP en 2010 à 27 milliards en 2013, puis 26 milliards en 2015.

⁵⁴ Ouvrants droit + ayants droit (membres de la famille bénéficiant de la couverture sociale de l'ouvrant droit).

Les conditions insuffisamment contraignantes d'admission au régime de solidarité avaient été critiquées par la mission d'appui à la Polynésie venue évaluer le dispositif du RSPF en 2014. Plusieurs inconvénients avaient été relevés : une procédure déclarative, des conditions d'accès malaisées à contrôler en pratique, une instruction en deux étapes, via les communes puis la direction des affaires sociales (DAS), la faiblesse de l'instruction des dossiers par les communes promptes à accorder l'admission.

Depuis, une loi du Pays est venue modifier à partir du 1^{er} janvier 2016⁵⁵ les conditions d'admission au régime de solidarité, redéfinissant notamment la période de référence pour l'évaluation des ressources et les éléments de cette évaluation (incluant une référence au train de vie) afin, d'une part, de mieux tenir compte d'une éventuelle dégradation brutale de la situation économique du demandeur, d'autre part, de cerner davantage l'ensemble des revenus du demandeur, quelle que soit leur source. Le contrôle des dossiers est désormais opéré conjointement par la DAS (qui gère l'instruction de la demande initiale) et la CPS (responsable des demandes de renouvellement). Surtout, l'affiliation d'office au régime de solidarité est remplacée par l'admission d'office au régime des non-salariés dans le cas de doutes sur les déclarations du postulant ou de dépassement des délais de renouvellement.

Les taux de rejet de demandes d'admission par la DAS ont crû à la suite de l'entrée en vigueur de cette réforme. Toutefois, ces nouvelles dispositions se sont rapidement révélées sources d'incohérences et de situations critiques pour des demandeurs en situation spécifique. Afin d'y remédier, une loi du Pays du 1^{er} décembre 2016 procède à la modification des articles en cause de la loi précédente.

Les éventuels impacts de ces modifications sur la répartition des affiliés entre les trois régimes sont donc reportés à 2017.

5- LES DEPENSES DE LA PSG : UN VOLUME CROISSANT, UN PILOTAGE DEFICIENT

5.1- Un volume global de dépenses toujours en expansion

<i>En MF CFP, hors charges financières et exceptionnelles</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Régime général des salariés (RGS)	77 906	79 154	84 341	86 895	88 636	91 843
Régime des non-salariés (RNS)	3 684	3 483	3 793	3 632	3 464	3 665
Régime de solidarité (RSPF)	24 531	26 273	26 665	28 849	26 903	27 732
Total dépenses PSG hors Sécurité sociale	106 121	108 910	114 799	119 376	119 003	123 240
Nombre de ressortissants (hors Sécurité sociale)	238 076	239 884	239 745	241 807	243 965	244 850
Coût moyen par ressortissant (en F CFP)	445 744	454 011	478 838	493 683	487 787	503 329

Source : Soldes intermédiaires de gestion et comptes de résultat RGS, RNS et RSPF

Les dépenses globales de la PSG montrent une progression continue. Elles augmentent de 16 % de 2010 à 2015. Seul l'exercice 2014 marque une pause sans lendemain dans cette progression. Les dépenses augmentent plus vite que le nombre des ressortissants, témoignant de la hausse du coût moyen de la protection sociale par ressortissant. En 2015, les dépenses de la PSG, hors charges financières et exceptionnelles, étaient de 123 milliards de F CFP.

⁵⁵ Cf. loi du Pays n°2015-3 du 25 février 2015 relative aux conditions d'admission au régime de solidarité et au contrôle de leur respect.

La comparaison avec le niveau national est malaisée, en raison de périmètres de dépenses différents. Le montant de dépenses de protection sociale de la Polynésie pourrait toutefois être comparé au montant de l'ensemble des prestations versées par la sécurité sociale. Celles-ci représentent 20,9 % du PIB national en 2015. En Polynésie, l'ensemble des dépenses de la PSG représente 22,3 % du PIB local en 2015⁵⁶. L'évolution des dépenses en Polynésie suit par ailleurs depuis 2010 un rythme de croissance sensiblement équivalent à celui des prestations sociales au niveau national, soit environ + 3 % par an⁵⁷.

74,5 % des dépenses émanent du régime des salariés, 22,5 %, du régime de solidarité et le régime des non-salariés représente les 3 % restants.

Environ 90 % de ces dépenses sont composées de charges techniques, c'est-à-dire des prestations allouées au titre des différents risques couverts⁵⁸.

Au sein des charges techniques, le premier poste de dépenses est constitué par l'assurance-maladie. Bien que sa part soit en diminution, il représente encore 47 % des dépenses avec 51 milliards de F CFP. Ces dépenses⁵⁹ représentaient 9 % du PIB de la Polynésie française en 2014, part en baisse depuis 2010 et équivalente à la part de la richesse nationale consacrée à la santé⁶⁰.

A l'inverse, l'assurance vieillesse, second poste de dépenses avec 38 %, voit sa part augmenter sur la période. Ces deux risques, santé et vieillesse, constituent ainsi à eux seuls 85 % des dépenses techniques de la PSG. La part des dépenses pour la famille reste stable, autour de 7 % (soit 7,7 milliards de F CFP en 2014). Les prestations handicap et l'action sociale se partagent les 8 % restants.

La PSG comprend en effet, outre les prestations sociales qui représentent l'essentiel des dépenses, les aides sociales et les prises en charge dans les établissements médico-sociaux et familles d'accueil. Le secteur médico-social est ouvert aux ressortissants de tous les régimes mais financé par le budget du régime de solidarité.

L'action sociale est déléguée aux partenaires sociaux pour le régime salarié (via deux fonds sociaux) et prise en charge par la direction des affaires sociales pour le régime de solidarité et le régime des non-salariés. Le fonds d'action sociale (FASS), budget annexe du régime de solidarité, finance ainsi les prestations de l'aide sociale et les programmes d'action sociale de la direction des affaires sociales au profit des publics vulnérables.

L'action sociale représente environ 2 % des dépenses de la protection sociale généralisée, soit 2,7 milliards de F CFP en 2015, dont 1,1 milliards consacrés au régime de solidarité. La part de l'action sociale est en baisse au sein de la PSG. Le montant qui lui est dévolu diminue depuis 2013 (4,6 milliards de F CFP en 2013), en lien avec la réduction du financement du fonds d'action sociale du régime de solidarité.

En-dehors des charges techniques, une partie des dépenses de la PSG est consacrée aux frais de gestion de l'organisme gestionnaire des régimes de protection sociale. Les frais de gestion de la CPS représentent ainsi environ 4 % des dépenses de la PSG et un peu plus de 2 % de l'ensemble dépenses et recettes de cotisations. Leur montant est demeuré globalement stable de 2010 à 2015, de l'ordre de 4,5 milliards de F CFP. Il est composé à 76 % des charges de personnel (pour 3,4 milliards de F CFP), l'effectif de la CPS étant de 477 salariés. Une baisse des effectifs a d'ailleurs été réalisée sur la période, permettant la

⁵⁶ Source : Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2016.

⁵⁷ Source : ministère des affaires sociales et de la santé, données DREES.

⁵⁸ Maladie-accidents du travail, retraite, famille, action sociale, handicap.

⁵⁹ Consommations de biens et soins médicaux, hors dépenses d'investissement.

⁶⁰ Source DREES, dépenses de santé 2014 en France.

stabilité constatée des frais de gestion⁶¹. En 2015, le montant des frais de gestion versés au régime des salariés par les autres régimes (au titre de la gestion administrative et financière assurée par la CPS) a été d'environ 1,5 milliards de F CFP.

Une particularité des charges de personnel de la CPS est à noter : la prise en charge des employés de la CPS au titre du régime de base de l'assurance maladie s'effectue aux mêmes conditions de taux de cotisations et de prise en charge que pour l'ensemble des autres salariés. Mais la convention d'entreprise de l'organisme prévoit la prise en charge, pour le personnel en activité ou retraité ainsi que leur famille⁶², de 50 % de leur reste à charge dans le cas de dépenses maladie couvertes par le régime général et de 50 % de leurs dépenses, sur accord préalable du médecin-contrôleur, dans le cas de soins non pris en charge par le régime. Ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les dépenses de l'assurance maladie mais dans les charges de personnel de la CPS, donc dans les frais de gestion financés par l'ensemble des régimes. Leur montant est marginal (16 MF en 2015 sur 3,4 milliards de charges de personnel) et cet avantage s'apparente à une participation de l'employeur à une complémentaire santé.

Par ailleurs, les administrateurs de la CPS ont bénéficié pendant leurs mandats de la prise en charge à 100 % de leurs prestations en nature de l'assurance maladie⁶³. Ce dispositif s'avérait déontologiquement fragile, dans la mesure où il était financé par l'ensemble des régimes. Il y a été mis fin en août 2015 par une décision du conseil d'administration abrogeant cette disposition instituée en 1985. Ces dépenses étaient comptabilisées dans les autres charges de gestion courante de la CPS et ont représenté un montant de 5 MF CFP en 2014.

5.2- Les conditions d'un pilotage efficace ne sont pas réunies

Le pilotage de la protection sociale généralisée pâtit d'une insuffisance de données et d'outils statistiques. Les données ne sont pas toujours cohérentes entre l'organisme de gestion (CPS) et les services du Pays (direction des affaires sociales), qui gèrent conjointement certains pans de la PSG, notamment l'admission au régime de solidarité ou l'action sociale.

La Polynésie française ne dispose pas de véritables statistiques sur la santé, pourtant champ d'exercice privilégié de la statistique dans les pays développés. Des comptes de la santé permettraient de fournir annuellement le montant et la répartition des dépenses de soins et de biens médicaux, ainsi que la ventilation de leur financement, tout en offrant la possibilité de comparaisons internationales. Des comptes de la santé ont été produits ponctuellement par la direction de la santé, mais la dernière publication date de 2010. Le Pays ne dispose pas davantage d'approches des coûts sociaux.

Par ailleurs, la gestion des régimes sociaux exige des outils de prévision budgétaire et de simulation de l'impact d'éventuelles modifications de leurs règles, qu'utilise la CPS pour produire ses analyses mensuelles et ses données de pilotage générales. Pour les régimes de retraite, la CPS, jusqu'en 2014, avait recours à des cabinets extérieurs d'actuaire. Elle dispose désormais d'un outil de modélisation et d'une expertise interne en matière de prévision financière.

Une mission de contrôle des régimes de protection sociale et de l'organisme qui les gère a été dévolue à la délégation générale à la protection sociale (DGPS), également chargée de l'évaluation des politiques sociales, sous l'autorité du ministre chargé des affaires sociales. A l'appui de ces missions, un organisme de consultation et de conception,

⁶¹ La baisse des effectifs compensant les effets sur la dépense du glissement-vieillesse-technicité.

⁶² Conjoint et enfants à charge.

⁶³ Sur la base du tarif de responsabilité et, à partir de 1990, sur accord préalable du médecin-conseil.

le Conseil de la protection sociale et de l'action sociale (CPSAS), a été créé en 1997.

Mais cet organisme n'a pas fonctionné, en dépit d'une tentative éphémère pour le réactiver en 2009-2010. La DGPS, quant à elle, apparaît sous-dimensionnée par rapport à ses attributions, ne comptant que deux personnes, dont une secrétaire, peut-être trois à compter de janvier 2017. Ses missions pâtissent en outre d'une mauvaise coordination avec la CPS.

L'insuffisante connaissance des publics concernés par les politiques d'action sociale et l'absence d'évaluation des effets des politiques menées complexifient leur pilotage. Faute d'évaluation des politiques sociales, les évolutions des financements dévolus aux différents secteurs ne sont pas fondées sur l'analyse des besoins ou des effets des actions menées. Une conférence de la famille a été organisée mi-2016, suivie d'un plan d'orientation pour une politique de la famille, mais aucun bilan préalable des assises de la famille de 2009 et des actions conduites depuis n'a été mené.

La réglementation reste déficiente dans le domaine de l'action sociale. Les établissements médico-sociaux et socio-éducatifs ne répondent pas à un schéma d'organisation et ne sont toujours pas régis par des contrats d'objectifs. Seule une convention comptable les lie à la CPS, 1,5 milliards de F CFP étant alloués annuellement à l'ensemble des établissements. Leur contrôle par les services du Pays est limité, une seule personne y étant dévolue, pour une trentaine d'établissements.

Le domaine sanitaire, en revanche, bénéficie d'un cadre quinquennal arrêté début 2016, avec un schéma d'organisation sanitaire (SOS) venant se substituer au précédent datant de 2003, et dont seulement un objectif sur cinq a pu être atteint en dix ans. Les coûts afférents aux mesures projetées du récent SOS n'ont toutefois pas fait l'objet d'évaluations. Il est à noter d'ailleurs que l'exécution de certaines de ces mesures, facteurs de dépenses, se heurte à des difficultés, la CPS ayant engagé des recours au tribunal administratif contre des arrêtés d'application du SOS pris courant 2016. La reprise en main de la régulation de l'offre de soins par le Pays s'avère par conséquent assez malaisée.

La chambre recommande d'améliorer le pilotage financier de la PSG par une meilleure coordination entre la CPS, organisme de gestion, et les services du Pays, seul responsable des équilibres financiers et de la définition de stratégies en matière sanitaire et sociale.

La chambre recommande en outre d'affermir le rôle du service chargé en interne de l'évaluation des politiques sociales.

6- LES REFORMES NE PEUVENT PLUS ETRE AJOURNEES

6.1- Une réforme sans cesse repoussée

Des débats sur la protection sociale généralisée ont été menés au sein des pouvoirs publics polynésiens dès 2009. En 2011 déjà, les attributions du ministre de tutelle portaient mention : « *en charge de la réforme de la PSG* ». Pourtant, fin 2016, la réforme annoncée n'a pas encore vu le jour. Si certaines des mesures préconisées ont connu un début de mise en œuvre, la réforme de la PSG dans son ensemble semble dans une impasse politique depuis la présentation aux partenaires sociaux en avril 2016 des conclusions des groupes de travail dédiés à cette réflexion.

Or, en dépit des mesures prises depuis 2013 (notamment, s'agissant des ressources, la réforme fiscale votée en juillet 2013), la situation financière de la PSG reste précaire : les impacts financiers positifs de ces mesures s'amenuisent progressivement.

Les engagements du Pays dans le cadre de la convention de 2015 avec l'Etat sur la dotation annuelle destinée au régime de solidarité portent sur plusieurs séries de mesures, préconisées par le rapport des inspections générales métropolitaines de 2014.

Les orientations ont été fixées conjointement par l'Etat et le Pays sur quatre axes :

- l'action sur les recettes et les prestations
- la maîtrise des dépenses par une action sur les tarifs
- la réorganisation de l'offre de soins
- la réforme de la gouvernance du système/de la PSG

Le suivi de la convention est opéré par un comité de pilotage réuni trimestriellement.

Plusieurs mesures ont été initiées par le Pays, notamment l'élaboration d'un schéma d'organisation sanitaire et la sécurisation du mode de financement du déficit cumulé de l'assurance maladie du régime des salariés (contribution annuelle du FADES), mais restent à poursuivre. D'autres ont été réalisées, comme la réforme des conditions d'admission au régime de solidarité.

Mais les deux chantiers reconnus comme urgents concernent les risques retraite et santé, qui représentent à eux seuls 85 % des dépenses de la PSG en 2015. Or, si des travaux ont bien été menés en 2015 sur ces questions, la réforme des régimes de retraite et d'assurance-maladie est au point mort depuis mi-2016. Elle achoppe notamment sur la question des retraites ainsi que sur les mesures à prendre visant à mobiliser de nouvelles recettes.

6.2- L'assurance maladie : la tendance à la baisse des dépenses, constatée depuis 2010, s'essouffle

Depuis 2010, à la suite de plusieurs rapports des inspections générales métropolitaines, de la Cour des comptes et de la chambre territoriale des comptes, et face à la situation financière dégradée de l'assurance maladie, des réformes ont été mises en œuvre par la Polynésie française, visant à réduire les dépenses de santé. La moitié de ces dépenses proviennent des soins hospitaliers.

Ces réformes ont agi sur divers paramètres des dépenses, notamment le gel ou la baisse de certains tarifs de soins, la baisse du prix des médicaments remboursables, la diminution de la dotation globale de fonctionnement du CHPF⁶⁴, et des établissements de soins privés⁶⁵, la réduction du nombre global des évacuations sanitaires internationales⁶⁶ par le transfert de compétences permettant la prise en charge sur place des patients, ainsi que la hausse du ticket modérateur⁶⁷.

L'ensemble des mesures conduites a engendré une baisse de consommation médicale à compter de 2011.

⁶⁴ La DGF versée au CHPF a baissé de 7,4 % entre 2010 et 2015.

⁶⁵ Comprenant trois cliniques et un centre de rééducation.

⁶⁶ Le coût moyen d'une évacuation sanitaire internationale est d'environ 6 MF CFP en 2015.

⁶⁷ Le ticket modérateur correspond au reste à charge des ménages.

Dépenses de prestations d'assurance-maladie-accidents du travail en nature et en espèce

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total PSG-prestations en nature ⁶⁸	46 852	45 690	44 508	44 229	44 507	45 233
Total PSG-prestations en espèce ⁶⁹	4 459	4 261	4 216	4 267	4 637	4 438
Total dépenses de santé PSG	51 311	49 951	48 724	48 496	49 144	49 671

Source : CPS

Cependant, force est de constater que cette tendance s'essouffle. L'orientation à la baisse s'inverse depuis 2013 et les dépenses s'accroissent à nouveau (+ 2,4 %), par effet volume, sans toutefois retrouver leur niveau de 2010 (- 3,5 % entre 2010 et 2015 pour les prestations en nature, qui composent l'essentiel de la dépense, et -0,5 % pour les prestations en espèce). Les prestations santé sont de l'ordre de 50 milliards de F CFP en 2015, dont le seul CHPF (centre hospitalier de la Polynésie française) mobilise le quart.

L'évolution à la hausse des dépenses de santé, d'origine à la fois démographique et technique, touche l'ensemble des pays développés, avec des spécificités bien identifiées en Polynésie française. Une action sur les recettes s'impose donc, parallèlement à la maîtrise médicalisée des dépenses.

S'agissant des dépenses de santé, le Pays s'est engagé avec l'Etat sur diverses mesures. Les actions sur le pilotage sont un peu plus avancées que les mesures sur les dépenses et les recettes.

Ainsi, le schéma d'organisation sanitaire a été adopté début 2016. Des conventions sont désormais établies entre la CPS et les établissements de santé sur le versement de la dotation globale de fonctionnement. Mais la bonne mise en œuvre des mesures techniques est conditionnée à des réformes préalables de gouvernance.

L'élaboration des mesures visant à réduire les coûts de fonctionnement du CHPF⁷⁰ se heurtent à des difficultés, tout comme la mobilisation de nouvelles recettes -notamment l'élargissement du ticket modérateur à l'hospitalisation ou la réforme de la fiscalité - ou la réduction des dépenses - notamment la diminution du plafond des indemnités journalières, la révision du mode de fixation des prix des médicaments et l'adaptation des tarifs des professionnels de santé dans le cadre d'enveloppes de dépenses prédéfinies.

Dans la lignée de ses précédentes recommandations sur la politique de santé du Pays⁷¹, la chambre préconise d'accélérer la réforme du pilotage des dépenses de santé, par la création d'une instance de régulation et la mise en place d'une communauté hospitalière polynésienne autour du CHPF, dont le principe est acté dans le schéma d'organisation sanitaire.

Elle recommande par ailleurs de redéfinir les moyens de financement du risque maladie.

⁶⁸ Les prestations en nature désignent la prise en charge des dépenses de santé (frais médicaux).

⁶⁹ Les prestations en espèce sont les indemnités versées pour compenser une perte de revenus en cas d'arrêt de travail pour maladie ou maternité.

⁷⁰ Essentiellement sur les gardes et astreintes.

⁷¹ Cf. rapport CTC sur la politique de santé de la Polynésie française (2014).

6.3- Les retraites : le point noir

6.3.1- Le coût global des prestations retraite

En 2014, tous régimes confondus, les dépenses de la branche vieillesse s'élevaient à plus de 42 milliards de F CFP pour 31 600 pensionnés. Ces dépenses sont les plus dynamiques au sein de la PSG : le risque vieillesse est passé de 25 % à 39 % des dépenses de la PSG en 20 ans. Les prestations vieillesse, tous régimes confondus, ont ainsi augmenté de 17 % entre 2011 et 2014, tandis que les dépenses de santé ont diminué de 9 % sur la même période.

92 % des pensionnés ressortissent du régime des salariés, les 8 % restants se composant des pensionnés de l'ex-régime de protection sociale en milieu rural (RPSMR)⁷² et des bénéficiaires de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (pensionnés du RSPF). Le régime des non-salariés ne couvre pas le risque vieillesse.

Pour le seul régime des salariés, les pensions sont en hausse de 35 % entre 2010 et 2015. Le total des pensions versées s'élève à 30 milliards de F CFP pour la tranche A, 6 milliards pour la tranche B.

Evolution des pensions de retraite du régime des salariés

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2010
Pensions retraite A	22 921	25 115	27 006	28 739	29 665	30 366	32.5 %
Pensions retraite B	4 019	4 517	4 959	5 403	5 724	6 002	49.3 %
Total pensions	26 940	29 632	31 965	34 142	35 389	36 368	35.0 %

Source : CPS, à partir des comptes certifiés

Le coût du risque vieillesse pris en charge par le régime de solidarité est plus stable, autour de 3,8 milliards de F CFP annuels.

Evolution des charges personnes âgées du régime de solidarité

en MF CFP	2011	2012	2013	2014	2015
Prestations vieillesse	3 824	3 764	3 894	3 928	3 854

Source : comptes certifiés

6.3.2- Le dispositif des retraites : des effets de seuil dommageables

Les salariés de la Polynésie française (qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public) disposent d'un système assurantiel complet, obligatoire et par répartition, fondé sur le principe de solidarité entre générations, les cotisations des actifs finançant les pensions des retraités. Il repose sur deux étages, la tranche A, régime de base s'appliquant aux plus bas salaires⁷³, et la tranche B, régime créé en 1996 et portant sur la part de rémunération supérieure au plafond fixé pour le régime de base. Le régime est facultatif pour les personnes ayant une activité autre que salariée (RNS).

⁷² Dont les ressortissants ont été transférés au régime des non-salariés ou au régime de solidarité.

⁷³ Le salaire brut moyen étant estimé à 201 000 F CFP pour le secteur privé et 318 000 F CFP pour le secteur public (données ISPF 2013).

La tranche A est un régime en annuités, à prestations définies, dépendant de trois paramètres : l'ancienneté acquise lors de la liquidation des droits, le salaire moyen de référence, le taux par année cotisée. La tranche B est un régime par points, à cotisations définies : le nombre de points acquis en fonction de la cotisation pendant la période d'activité donne droit à une pension fonction de la valeur du point chaque année.

Les conditions d'âge et d'ancienneté nécessaires à la liquidation des droits sont identiques pour les deux tranches. Les cotisations pour la tranche A s'appliquent sur la rémunération plafonnée à 256 000 F CFP (chiffres 2016). Celles de la tranche B concernent la part de rémunération comprise entre le plafond de la pension de base (256 000 F CFP) et 512 000 F CFP. Les effectifs sont deux fois moindres en tranche B qu'en tranche A.

L'ensemble est complété par un dispositif de minima vieillesse, répartis sur le régime des salariés et le régime de solidarité.

L'allocation complémentaire de retraite (ACR) fait office de minimum vieillesse pour le régime des salariés. Elle est financée via le Fonds social de retraite, intégré au régime des salariés, et imputée sur la tranche A. Elle est alimentée à la fois par des cotisations, pour les salariés ayant cotisé plus de 15 ans, et par une subvention du Pays pour les bénéficiaires ayant cotisé moins de 15 ans (1 400 MF CFP en 2015).

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) constitue le minimum vieillesse du régime de solidarité. Elle est destinée aux personnes n'ayant pas cotisé au régime des salariés.

Les conditions de liquidation et règles de fonctionnement de ces deux allocations sont identiques. Elles sont accessibles aux personnes sans ressources ou dont les revenus sont inférieurs au seuil du minimum vieillesse. En 2016, celui-ci s'élève à 80 000 F CFP⁷⁴ pour une personne seule et 140 000 F CFP pour un couple.

L'écart trop faible, voire défavorable pour le salarié en couple en-deçà d'un certain seuil de salaire, entre le minimum vieillesse et la pension de retraite peut constituer un facteur d'incitation à l'évasion sociale telle que décrite précédemment (partie 4.2.2). Ainsi, une pension de retraite, dont les droits sont ouverts à partir de 35 années de cotisations, calculée sur la base du SMIG (152 914 F CFP mensuels), se monte à 128 372 F CFP avec conjoint à charge. Elle est donc inférieure au minimum vieillesse accordé pour un couple sans conditions de cotisation.

6.3.3- Une trajectoire financière insoutenable à court terme

6.3.3.1- *Les prestations excèdent les ressources*

Le régime de retraite polynésien est confronté au vieillissement démographique et à des perspectives économiques moins favorables qu'au moment de sa mise en place⁷⁵. En raison de l'allongement de l'espérance de vie, conjuguée à la baisse du nombre des actifs, le rapport entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de retraités suit une tendance défavorable : le ratio est passé de 5,6 en 1995 à 2 en 2015. Selon les estimations de la CPS, en 2030, ce ratio sera inférieur à 1. En outre, le régime est encore en phase de montée en charge⁷⁶, avec l'arrivée en retraite de générations qui n'ont pas des carrières complètes.

⁷⁴ Depuis le 1^{er} juin 2013.

⁷⁵ 1987 pour la tranche A et 1995 pour la tranche B.

⁷⁶ Augmentation importante à court terme du nombre de bénéficiaires.

Les assiettes⁷⁷ des cotisations retraite du régime des salariés n'ont augmenté entre 2010 et 2015 que de 2,5 % pour la tranche A et de 0,3 % pour la tranche B, en dépit des modifications favorables de plafonds. Les effectifs des pensionnés⁷⁸, au contraire, ont augmenté respectivement de 24 % et 45 % entre 2010 et 2015, source du dynamisme des dépenses de retraite.

Effectifs tranche A et B du RGS

Effectifs*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tranche A	25 340	26 696	28 458	28 775	30 848	31 476
Tranche B	7 782	8 548	9 342	10 577	10 932	11 298

*pensionnés de base + pensionnés de réversion°

Source : comptes CPS

Les dépenses de retraite s'accroissent plus vite que les cotisations. Selon les travaux produits mi-2016 lors des ateliers mis en place par le gouvernement⁷⁹, pour un départ en retraite à 60 ans et une espérance de vie de 20 ans à ce départ, le rapport est de 5 à 1 entre la pension totale versée par le régime au salarié et les cotisations qu'il a acquittées.

En effet, le droit à pension à taux plein, particulièrement favorable, n'est conditionné qu'à une durée de cotisation fixée à 35 annuités, avec possibilité de départ anticipé à 55 ans (depuis 2015) après 20 ans de cotisations. Le taux plein de remplacement⁸⁰ est de 70 %. Les départs anticipés ont un impact négatif sur le régime, dégradant son niveau de ressources et augmentant le montant des prestations versées.

Toutefois, suite aux mesures paramétriques appliquées depuis 2013, notamment l'abattement sur la pension appliqué en cas de départ anticipé, l'âge réel moyen de départ en retraite a augmenté. Il est de 59 ans en 2015, contre 56 ans en 2010. Le nombre de départs anticipés annuels était élevé avant 2013⁸¹ : il s'expliquait d'une part par les données internes du dispositif, d'autre part par son utilisation comme amortisseur social palliant l'absence d'assurance chômage : les employeurs recouraient ainsi aux dispositifs de retraite anticipée comme outils de gestion de leur masse salariale. Les annonces de réformes avaient également contribué à la hausse des départs anticipés. Depuis l'application de la mesure d'abattement, ce nombre a été divisé par dix.

En dépit de ces ajustements, la conséquence des tendances démographiques et économiques se note dans les comptes de résultats dégradés des tranches A et B du régime des salariés. La tranche A est toujours fortement déficitaire depuis 2010 (10 % des produits en 2015) et son déficit annuel a été multiplié par 1,7 entre 2010 et 2015. Il a cependant diminué depuis 2013 en raison des ajustements paramétriques mis en œuvre. La tranche A cumule en 2015 environ 24 milliards de F CFP de déficit.

La situation de la tranche B, se détériore sur la période 2010-2015. L'excédent dégagé n'est plus que de 371 MF CFP en 2015 (soit 5 % des produits).

⁷⁷ Masses salariales du RGS aux plafonds.

⁷⁸ Tranches A et B du RGS.

⁷⁹ Ces ateliers comprenaient les partenaires sociaux, la CPS, les communes, le Pays, des élus de l'APF, des associations de retraités.

⁸⁰ Le taux de remplacement désigne le pourcentage de la pension versée par rapport au revenu d'activité.

⁸¹ 1000 départs anticipés par an.

Evolution des pensions de retraite du RGS

<i>en MF CFP</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 15/10
Tranche A	22 921	25 115	27 006	28 739	29 665	30 366	32.5 %
Tranche B	4 019	4 517	4 959	5 403	5 724	6 002	49.3 %
Total pensions	26 940	29 632	31 965	34 142	35 389	36 368	35.0 %
Résultat tranche A ⁸²	- 2 016	- 3 888	-5 751	- 5 863	- 4 297	- 3 795	88.2 %
Résultat tranche B	1 446	1 053	747	384	591	371	-74.3%

Source : CPS

Le minimum vieillesse⁸³ versé aux ressortissants du régime de solidarité affiche un montant stable entre 2010 et 2015.

6.3.3.2- *La viabilité des régimes n'est pas assurée dans un avenir proche*

L'horizon de viabilité des retraites, moment où les réserves auront été épuisées par les déficits passés, est raccourci par la ponction régulière sur ces réserves depuis 2010 (cf. observations sur la situation financière partie 2.1.2).

6.3.3.2.1- *La tranche A*

S'agissant de la tranche A, les fonds disponibles représentent moins d'une année de prestations. Le régime se trouve donc désormais dans la situation où les cotisations de l'année sont nécessaires pour pouvoir servir les pensions. L'insuffisance de ces fonds par rapport aux engagements (droits acquis et à acquérir par les adhérents actuels du régime) implique que ces droits devront être financés par les générations futures.

Les études actuarielles⁸⁴ réalisées en 2010 et 2011, puis 2013, faisaient état d'un horizon de viabilité s'échelonnant entre 2015 et 2019 sur la base des taux de cotisation de l'époque, et hors déficit de l'assurance maladie. Le report de cet horizon à une durée plus satisfaisante, de l'ordre d'une génération, impliquait la combinaison de plusieurs ajustements touchant à la fois au taux et à la durée de cotisation ainsi qu'au taux de remplacement⁸⁵.

Les ajustements paramétriques mis en œuvre depuis 2013, sous l'impulsion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, n'ont permis que de reculer légèrement la date à laquelle le régime serait en cessation de paiement. Il reste loin de l'horizon de viabilité confortable préconisé par les études précitées. Le régime se trouve toujours dans une situation délicate où le niveau de ses réserves ne permettra pas de faire face aux volumes de prestations à verser dans les toutes prochaines années. Les mesures mises en place ont amélioré la situation du régime, puisque l'écart entre ressources et prestations a diminué, mais elles sont insuffisantes pour redresser la viabilité : compte tenu du faible niveau de réserves, le déficit annuel que connaît toujours le régime est très préoccupant. Un suivi particulier et fréquent s'avère indispensable en raison du bas niveau des fonds, la réactivité du régime à modifier ses paramètres étant essentielle dans ce contexte.

⁸² Les résultats incluent les résultats financiers, contrairement au tableau de la partie 2.1.1.

⁸³ Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

⁸⁴ Menées par le cabinet Winter et associés, puis par le cabinet Fraeris. Ces études se basent sur des hypothèses démographiques et économiques susceptibles d'évolution.

⁸⁵ Pourcentage du revenu d'activité conservé par un salarié lorsqu'il fait valoir ses droits à pension.

Le principal levier d'ajustement des ressources a été le taux de cotisation, relevé à plusieurs reprises depuis 2010, passant de 14,46 % à 19,83 % en 2016⁸⁶. Le budget 2017 de la CPS prévoit de le passer à 20,34 %. L'âge de départ anticipé a en outre été reculé depuis l'étude de 2010. Enfin, depuis 2014, le salaire moyen de référence a été modifié : il est passé de la moyenne des cinq meilleures années parmi les 10 dernières à la moyenne des 10 meilleures années parmi les 15 dernières.

Les études actuarielles soulignaient l'enjeu des réformes à mener pour un régime en phase de montée en charge démographique : seuls des ajustements substantiels peuvent assurer son fonctionnement en rétablissant son équilibre. Hors modification de la structure d'acquisition des droits (notamment nombre d'annuités nécessaires, salaire moyen de référence), les paramètres pouvant être ajustés sont au nombre de trois, les deux premiers impactant les actifs actuels et le troisième, les retraités actuels :

- une augmentation des ressources,
- un relèvement de l'âge de départ à la retraite,
- une diminution des prestations.

Différents scénarios ont été envisagés dans le cadre des travaux présentés en avril 2016.

Dans ce contexte, en raison du niveau particulièrement bas du fonds de réserve, la chambre recommande une prise de décision dès 2017 sur des mesures correctrices pour la tranche A visant à reculer l'horizon de viabilité du régime au moins à 2030.

6.3.3.2.2- *La tranche B*

En ce qui concerne la tranche B, les études actuarielles menées en 2010 et 2013 ont mis en évidence le caractère très généreux du régime, source de déséquilibre structurel : un point acheté donne des droits à retraite qui ne sont pas couverts par la cotisation de ce point, et cela, pour tout âge de cotisation. L'acquisition de point pour tout affilié est par nature déficitaire pour le régime dans le cadre des hypothèses retenues par l'étude. Le taux de rendement⁸⁷ du régime est ainsi beaucoup trop élevé.

En outre, l'affiliation à la date de création du régime s'est effectuée en validant sans contrepartie⁸⁸ les points acquis au titre des périodes antérieures (entre 1987, date de création de la tranche A et 1996, date de création de la tranche B). Au 31/12/2014, plus de la moitié des points liquidés étaient issus de points sans contrepartie, représentant une charge de plus de 3 milliards de F CFP (sur les 5,7 milliards de pensions versées). De surcroît, la valeur de liquidation des points cotisés est trop élevée. En raison de ces différents facteurs, le régime est voué à une nette dégradation technique au cours des années à venir.

A ce titre, une augmentation très rapide du taux de cotisation était indispensable. Or, les taux ont été maintenus jusqu'en 2013 et n'ont fait l'objet d'ajustements qu'à partir de 2014 : ils sont alors passés en trois hausses de 14,43 % (total des parts salariale et patronale) à 17,43 % en 2016. Les plafonds de cotisation ont également été relevés.

Ces mesures ont permis de garder jusqu'à présent des résultats excédentaires, mais qui s'amenuisent d'année en année. Le faible niveau des réserves et le poids important des droits déjà accordés nécessitent des réformes de plus grande ampleur afin d'accroître l'horizon de viabilité du régime.

⁸⁶ Part salariale + part patronale.

⁸⁷ Le taux de rendement est le ratio valeur de service du point sur valeur d'acquisition.

⁸⁸ Ces points n'ont fait l'objet d'aucune cotisation.

L'objectif de nouvelles mesures paramétriques doit viser à augmenter le coût d'acquisition des droits tout en limitant la revalorisation du point déterminant le niveau de la pension servie. Il doit aussi permettre de financer les charges issues des droits passés.

Les mesures correctrices pourraient porter sur :

- l'augmentation du taux de cotisation
- l'augmentation de la valeur d'acquisition du point
- la diminution de la valeur du point liquidé
- la limitation de la revalorisation des prestations versées
- la désindexation entre la valeur d'acquisition du point et sa valeur de service

En tout état de cause, la chambre recommande la mise en œuvre rapide de mesures correctrices visant à réduire le taux de rendement trop élevé du régime.

La chambre recommande en outre un suivi technique régulier du régime tranche B, tout comme du régime tranche A.