

# Les lacunes du transfert de la compétence économique à la Polynésie française

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Les lacunes du transfert de la compétence économique à la Polynésie française. J.-Y. Faberon, V. Fayaud et J.-M. Regnault. Destins des collectivités politiques d'Océanie, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp.531-540, 2011, Droit d'Outre-Mer. halshs-00652154

**HAL Id: halshs-00652154**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00652154>**

Submitted on 15 Dec 2011

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

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

# Les lacunes du transfert de la compétence économique à la Polynésie française

Florent Venayre  
Maître de conférences en Sciences économiques  
Université de la Polynésie française et LAMETA, Université de Montpellier

in J.-Y. Faberon, V. Fayaud et J.-M. Regnault (eds),  
*Destins des collectivités politiques d'Océanie – Vol. 2 : Singularités*, pp. 531-540.

## 1. L'inertie de l'économie polynésienne

L'économie polynésienne souffre d'un certain nombre de maux identifiés, qui font l'objet de commentaires récurrents de la part des observateurs de la vie économique en Polynésie française : protectionnisme destiné à favoriser les producteurs locaux, absence de concurrence dans la plupart des secteurs et interventionnisme tentaculaire de la puissance publique sur les prix et les marchés<sup>1</sup>. Le diagnostic des États généraux de l'outre-mer parle ainsi d'un « *interventionnisme prépondérant des pouvoirs publics locaux dans l'économie, dans des proportions incompatibles avec un développement synonyme d'autonomie économique* », idée qui sera reprise dans le Rapport Bolliet, qui indique que « *la collectivité de Polynésie française doit limiter son intervention dans l'économie, recentrer son fonctionnement et se restructurer autour de quelques politiques prioritaires* »<sup>2</sup>. Christian Montet mentionne que des éléments jugés comme indispensables à une bonne gouvernance, tels que la transparence de l'information ou une politique active de la concurrence n'atteignent pas un niveau satisfaisant<sup>3</sup>, tandis que Bernard Poirine souligne que « *le Territoire est devenu au fil des années l'une des économies les plus protectionnistes et les plus chères au monde* »<sup>4</sup>.

Ces caractéristiques de l'économie polynésienne minent tout à la fois compétitivité des entreprises, opportunités de croissance et création d'emploi. C'est ainsi l'ensemble du développement de la Polynésie française qui est mis à mal car les marchés ne « *fonctionnent pas comme ils devraient* »<sup>5</sup>, du fait du manque d'institutions favorables à leur efficacité. Le

---

<sup>1</sup> Sur l'interventionnisme, voir : Bambridge T. ; Vucher-Visin J. et Venayre F., 2009, « La mise en cohérence des décisions publiques et des possibilités de financement de l'économie polynésienne », *Yearbook of New Zealand Association for Comparative Law*, n° 15, p. 157-184. Sur le protectionnisme et l'absence de concurrence : Bambridge T. ; Vucher-Visin J. et Venayre F., 2010, « La gouvernance du système économique polynésien en question : comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in Angelo A. et Sage Y.-L. (éds.), *Gouvernance et autonomie dans les sociétés du Pacifique Sud : études comparées*, p. 313-343.

<sup>2</sup> Rapport *Mission d'assistance à la Polynésie française*, septembre 2010, Volume 1, p. 8.

<sup>3</sup> Montet C., 2011, « Self-Government in French Polynesia : A Case of Decentralization Detrimental to Growth », Working Paper, Université de la Polynésie française.

<sup>4</sup> Poirine B., 2004, « De l'autonomie politique à l'autonomie économique », *Colloque 20 années de statut d'autonomie de la Polynésie française*, Université de la Polynésie française, 3-4 novembre.

<sup>5</sup> On reprend ici : McMillan J., 2008, « Market Institutions », in Durlauf S.N. et Blume L.E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave MacMillan, 2<sup>nd</sup> ed. : « Markets, to work as they should, need institutions ».

terme « institutions » est ici à comprendre au sens de Douglas North<sup>6</sup>, comme les contraintes qui s'imposent à l'ensemble des acteurs économiques et politiques, c'est-à-dire des règles du jeu. Sans ces institutions, on ne peut pas attendre de marchés efficaces<sup>7</sup>. Pourtant, progressivement, une importante prise de conscience de la nécessité de fournir des institutions vertueuses aux marchés s'est développée auprès des autorités politiques nationales comme des organismes internationaux. Tous les pays se dotent ainsi d'autorités de régulation des monopoles naturels, d'une autorité de concurrence, de mécanismes d'encadrement des procédures publiques et de l'interventionnisme économique, ou encore de contraintes sur les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce international. La Polynésie française, contre toute attente, se maintient à l'écart de cette évolution mondiale.

La Polynésie française n'est certes pas la France, même si elle demeure à part entière au sein de la République. On peut toutefois s'interroger sur les motifs pour lesquels l'ensemble des institutions précitées, dont on a pu observer le développement sur le territoire métropolitain, sont absentes en Polynésie française. L'accroissement des compétences des autorités locales, avec l'extension progressive de l'autonomie, ne s'est pas accompagné de la mise en place des jalons ou des contre-pouvoirs qui existent actuellement en France. En cela, le transfert de la compétence économique à la Polynésie française semble être lacunaire. Cet article s'attache à fournir des éléments de compréhension à l'absence d'institutions favorables au développement économique de la Polynésie française.

## 2. L'héritage d'une longue tradition interventionniste française

L'économie française a longtemps été administrée<sup>8</sup>, puisque ce n'est qu'en 1986 que le gouvernement français a instauré la liberté des prix<sup>9</sup>. Avant l'obtention de son autonomie économique, la Polynésie française est donc elle-même, très logiquement, dans un système de prix encadrés. Les règles de fixation des prix sont alors décidées par le gouverneur<sup>10</sup>.

Cette autonomie, la Polynésie française l'obtient en 1977. Cette date fait débat, le statut de 1977<sup>11</sup> n'accordant qu'une « autonomie de gestion », tandis que le statut de 1984<sup>12</sup> apporte, lui, une « autonomie interne »<sup>13</sup>. Pour autant, l'article 21 du statut de 1977 confie bel et bien la « *réglementation du commerce intérieur et des prix* » au Conseil de gouvernement. Dans la discussion du pouvoir réglementaire en matière de prix, il paraît donc logique de retenir 1977 comme date charnière.

Naturellement, lorsque la Polynésie française obtient son autonomie économique, le système perdure. L'année 1978 voit ainsi l'adoption par le gouvernement local d'une série de textes visant à encadrer la détermination des prix à tous les stades : importation, production, distribution<sup>14</sup>. Le système français est donc bien ancré, ce qui corrobore le fait que le droit en vigueur dans les anciennes colonies, et donc le fonctionnement des marchés, est très

---

<sup>6</sup> North D., 1991, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, n° 5, p. 97-112.

<sup>7</sup> J. McMillan, *op. cit.*, résume clairement les enjeux liés à la présence d'institutions vertueuses : « *Market-supporting institutions ensure that property rights are respected, that people can be trusted to live up to their promises, that externalities are held in check, that competition is fostered and that information flows smoothly* ». Voir également : McMillan J., 2002, *Reinventing the Bazaar*, New York : Norton.

<sup>8</sup> Voir l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945.

<sup>9</sup> Ordonnance n° 1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986.

<sup>10</sup> On en trouvera un exemple éloquent avec l'Arrêté n° 201 AET du 17 janvier 1973, qui définit avec précision la formation des prix des produits importés.

<sup>11</sup> Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977.

<sup>12</sup> Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984.

<sup>13</sup> Ainsi, le colloque organisé à l'UPF en 2004 portait-il sur les « 20 ans » du statut d'autonomie. En réalité, le processus d'autonomie avait connu des soubresauts même antérieurs à 1977, mais qui sortent ici de notre champ d'analyse. Voir : Gille B., 2006, *Histoire des institutions publiques à Tahiti du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, CRDP.

<sup>14</sup> Décisions n° 761 AE à 766 AE du 13 octobre 1978.

dépendant de la nature de l'ancien pouvoir colonisateur<sup>15</sup>. En dépit des freins économiques induits par la réglementation tarifaire, il serait donc difficile de faire grief à la France de ce legs encombrant, dans la mesure où cette dernière s'appliquait ce système. L'interventionnisme polynésien, toutefois, ne se cantonnera pas à la poursuite d'un système de prix administrés : les statuts successifs poursuivront le développement de l'empreinte du gouvernement local dans l'économie.

Ainsi, en 1996<sup>16</sup>, il devient possible pour la Polynésie française de créer des sociétés d'économie mixte (SEM). Cette disposition donnera lieu à de nombreuses interventions du gouvernement local dans des secteurs économiques très variés, qui se verront reprocher leur coût, leur politisation, leur inefficacité, leur empiètement sur le secteur privé, la qualité de leur gestion... Ces critiques sont parvenues de toute part : médias, consommateurs et observateurs de la vie économique, mais aussi Chambre territoriale des comptes (CTC)<sup>17</sup> et plus récemment Rapport Bolliet. Les SEM s'ajoutent donc aux services et établissements publics<sup>18</sup> que la Polynésie française pouvait déjà créer<sup>19</sup>.

Si l'on passe volontiers sur l'interventionnisme en matière de tarification, modèle transféré en Polynésie française alors même qu'il était appliqué en France, il devient en revanche plus complexe de comprendre comment la métropole a accepté ce développement de l'interventionnisme du gouvernement local en 1996, alors qu'elle-même était largement revenue à cette époque sur ce mode de gouvernance.

D'autant plus que les pouvoirs interventionnistes de la Polynésie française vont encore être accrus, en 2004<sup>20</sup>, de deux manières distinctes, alors même que les constats en termes de liberté étaient déjà inquiétants<sup>21</sup>. La première consiste en la possibilité de participer au capital des sociétés privées<sup>22</sup>. La seconde autorise la création de groupements d'intérêt public (GIP)<sup>23</sup>. Ces deux nouvelles dispositions interrogent particulièrement, puisqu'elles renforcent l'interventionnisme économique, à l'encontre de la tendance métropolitaine, et qu'elles s'inscrivent dans un contexte qui aurait pu conduire les autorités nationales à une circonspection plus marquée.

Concernant la participation au capital des sociétés privées, la loi mentionne un caractère « *d'intérêt général* » ou de « *service public* ». Il s'agit certes d'une limitation, mais qui ne saurait constituer un garde-fou réel. Par ailleurs, cette nouvelle disposition ne vient que régulariser une situation de fait, puisque le gouvernement local était déjà partie prenante dans la société *Huilerie de Tahiti*<sup>24</sup>.

Quant à la possibilité de créer des GIP, il est intéressant de noter que le Conseil d'État, interrogé par le Président polynésien, en avait mentionné l'impossibilité, excepté pour le domaine de la recherche et du développement technologique<sup>25</sup>. On ne peut s'empêcher de relier cet avis négatif à la création, moins d'un an plus tard, d'un « service » que le Président nommera « GIP », pour : groupement d'interventions de la Polynésie<sup>26</sup>. Difficile de ne pas y voir un pied de nez au refus du Conseil d'État. Ce « service », qui est donc un GIP sans l'être,

---

<sup>15</sup> Rubin P.H., 2008, « Legal systems as frameworks for market exchanges », in Ménard C. and Shirley M.M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, p. 205-228.

<sup>16</sup> Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, Article 66.

<sup>17</sup> Voir par exemple les récents rapports de la CTC de 2008 (ATN), 2009 (TNTV) ou 2010 (SEP).

<sup>18</sup> Qui font également l'objet de vives critiques, notamment les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Voir par exemple le cas de l'EPIC Vanille de Tahiti.

<sup>19</sup> Depuis la loi de 1984, article 25.

<sup>20</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>21</sup> Voir : Al Wardi S., 2008, *Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie*, Paris, L'Harmattan, qui décortique le processus de la montée d'un autoritarisme.

<sup>22</sup> Article 30 de la loi de 2004.

<sup>23</sup> Article 90, 1°, de la loi de 2004.

<sup>24</sup> Voir le Rapport du Sénat de M. Lucien Lanier, n° 107, Séance du 9 décembre 2003, p. 62.

<sup>25</sup> Avis n° 360-268 du 17 juin 1997.

<sup>26</sup> Délibération n° 98-54 APF du 20 mai 1998.

interviendra régulièrement dans des domaines qui relèvent normalement du secteur privé et fera l'objet de sévères critiques de la part de la CTC, notamment en raison de l'irrespect des règles de mise en concurrence<sup>27</sup>.

À la faveur des modifications statutaires, le développement des organismes publics ou para-publics a connu un essor considérable<sup>28</sup>, augmentant l'influence du politique dans l'économie et créant un véritable « *concubinage de la politique et des affaires* »<sup>29</sup>. Un système proche de celui de la France jusqu'au milieu des années 1970, dans lequel le monde des affaires s'accommodait « *des contraintes finalement assez douillettes de l'économie administrée* », du fait d'une « *certaine consanguinité du haut personnel administratif et des dirigeants des grandes sociétés* »<sup>30</sup>.

### 3. La France prend seule le virage concurrentiel

En France, une véritable révolution concurrentielle se produit avec l'ordonnance de 1986 qui libère les prix et instaure droit de la concurrence et Conseil de la concurrence, autorité administrative indépendante (AAI) dotée de larges pouvoirs. La transposition de ces dispositions n'est pas automatique, du fait de la compétence réglementaire polynésienne depuis 1977 et du principe de spécialité législative<sup>31</sup>. Il en résulte que le droit de la concurrence métropolitain ne s'applique pas en Polynésie française et que le Conseil de la concurrence n'a pas compétence sur le territoire<sup>32</sup>.

Certes, les prix étaient administrés en France lors du transfert de la compétence de réglementation tarifaire, et donc on comprend bien que le système se soit reproduit en Polynésie. Néanmoins, les institutions françaises n'ignoraient pas totalement les considérations concurrentielles. Avant la mise en place d'une AAI pour la concurrence, la France avait en effet connu trois organes concurrentiels, bien que de pouvoirs assez faibles puisque consultatifs et dépendants du pouvoir politique. Le premier embryon d'autorité, voué aux ententes illicites, datait de 1953<sup>33</sup>. Il avait été modifié pour intégrer les situations de dominance<sup>34</sup>, puis les concentrations et l'ensemble des questions intéressant la concurrence<sup>35</sup>. Autant dire que la réflexion sur la concurrence était bien en marche en métropole, même si son pas demeurait peu assuré.

Pourtant, rien ne transparaît dans les textes régissant l'autonomie, ni en 1977, ni en 1984. L'intégration, plus tard, des dispositions de cette ordonnance dans le Code de commerce<sup>36</sup> fera bien l'objet d'une discussion à l'Assemblée de la Polynésie française, mais sera rapidement rejetée, à l'unanimité<sup>37</sup>. Accepter une transposition du droit français de la concurrence est vécu comme un recul sur les compétences acquises.

---

<sup>27</sup> Les critiques sont en fait très nombreuses. La CTC parlera même, pour qualifier le GIP, de « *véritable bras séculier du président du gouvernement* » (p. 3 du Rapport de 2006).

<sup>28</sup> Qui ne semble d'ailleurs pas vouloir s'infléchir si l'on considère la création en 2009 de l'EPIC *Maison de la Perle*.

<sup>29</sup> Selon Bernard Poirine, cité par : Regnault J.-M., 2007, *Tahiti malade de ses politiques*, Les éditions de Tahiti, p. 38.

<sup>30</sup> Rigaud J., 2006, « L'hégémonie étatiste et technocratique : le culte de l'État », in Stoffaës C. (éd.), *Psychanalyse de l'antilibéralisme*, Éditions Saint-Simon, Institut d'Histoire de l'Industrie, p. 172-176 (p. 176).

<sup>31</sup> Voir : Faberon J.-Y., 2004, « Polynésie française et Nouvelle-Calédonie, des autonomies différentes », *Colloque 20 années de statut d'autonomie de la Polynésie française*, Université de la Polynésie française, 3-4 novembre.

<sup>32</sup> Voir sa décision du n° 93-D-16 du 25 mai 1993.

<sup>33</sup> Commission technique des ententes, créée par le décret n° 53-704 du 9 août 1953.

<sup>34</sup> Commission technique des ententes et des positions dominantes, créée par la loi n° 63-628 du 2 juillet 1963.

<sup>35</sup> Commission de la concurrence, créée par la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977. Certes, cette loi est postérieure à la loi statutaire, mais d'une semaine seulement.

<sup>36</sup> Ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000.

<sup>37</sup> Voir le procès-verbal de l'APF, séance du 6 juillet 2000.

Si le droit métropolitain ne s'applique pas, la Polynésie française aurait-elle pu prendre des dispositions réglementaires propres ? La question est complexe car les principes fondamentaux des obligations commerciales restent compétences d'État jusqu'en 2004, de même que certains aspects du droit civil. Avant 2004, il semble donc impossible de mettre en place un réel droit de la concurrence polynésien. Le Conseil d'État corrobore cette analyse, pour le cas des concentrations : « *l'édiction d'une réglementation ayant pour objet de permettre le contrôle des concentrations d'entreprises (...) relève (...) de la seule compétence de l'État* »<sup>38</sup>.

Après 2004, il devient donc théoriquement possible de voter localement des lois du pays sur la concurrence. Un projet avait d'ailleurs été envisagé à partir de 2005, mais il n'a jamais vu le jour<sup>39</sup>. Cependant, la question de l'application d'un tel droit demeure : si la Polynésie peut créer des AAI, ces autorités ne sauraient obtenir les mêmes pouvoirs que celles de métropole. Il ne pourrait s'agir que d'organes consultatifs chargés de missions de « *médiation, recommandation, évaluation* »<sup>40</sup>. Une autorité plus puissante nécessiterait des pouvoirs d'enquête élargis, mais procédure pénale et garantie des libertés publiques demeurent compétences d'État<sup>41</sup>. Cette difficulté n'est pas propre à une autorité de concurrence, mais s'étend à la régulation des industries de réseaux en monopole naturel (électricité, télécommunications, transports). Là encore, il est paradoxal de constater les lacunes du statut de la Polynésie, alors même qu'on observe en France un intérêt croissant pour la régulation des industries de réseaux par des autorités indépendantes<sup>42</sup>.

#### **4. Commerce extérieur et fiscalité : la question des traités internationaux**

La Polynésie française, qui a pleine compétence douanière et fiscale<sup>43</sup>, a fait le choix d'une fiscalité douanière et de barrières non tarifaires aux importations<sup>44</sup>, ce qui la met en décalage de l'ensemble du processus observé au plan mondial depuis la seconde guerre mondiale. Toutefois, l'État reste compétent en matière de commerce extérieur jusqu'en 2004<sup>45</sup>. Cela n'est pas sans poser des difficultés car l'État a pris ainsi des engagements dont on peut se demander s'ils s'appliquent à la Polynésie.

La Commission européenne est en charge du commerce international pour les États membres<sup>46</sup>, mais la situation des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) lui échappe, du fait de la compétence douanière des PTOM. Une décision<sup>47</sup> régit l'association des PTOM/UE et mentionne que les PTOM peuvent fixer « *les droits de douane ou les restrictions quantitatives qu'elles estiment nécessaires* »<sup>48</sup>, en vertu du principe de non-réciprocité qui assure les PTOM de l'asymétrie des échanges avec les pays membres.

<sup>38</sup> Avis n° 363-631 du 28 septembre 1999.

<sup>39</sup> Communications en Conseil des ministres n° 175/MEF du 10 octobre 2010 et n° 203/VP du 4 septembre 2006.

<sup>40</sup> Avis du Conseil d'État n° 383-316 du 22 décembre 2009, qui porte sur la Nouvelle-Calédonie, mais est « *transposable à la Polynésie française* », selon le Rapport Bolliet, Volume 1, Annexe 8, p. 1.

<sup>41</sup> Article 14, 2°, de la loi de 2004.

<sup>42</sup> Le Conseil de la concurrence a demandé une telle régulation pour les autoroutes (avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005), diagnostic confirmé par la Cour des comptes dans son Rapport de 2008. De même, l'Autorité de concurrence propose l'étude d'une autorité indépendante pour le transport intermodal (avis n° 10-A-04 du 22 février 2010).

<sup>43</sup> De façon plus ancienne, sur le régime fiscal propre aux colonies, on pourra consulter, p. 60 : Regnault J.-M., 1997, « Tahiti, avec et sans la bombe », *20<sup>ème</sup> Siècle*, n° 53, p. 55-67.

<sup>44</sup> Voir Arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999.

<sup>45</sup> Le statut de 1984 indique « *commerce extérieur* » (Art. 3, 5°), tandis que celui de 1996 mentionne : « *relations extérieures, y compris en matière financière et commerciale* » (Art. 6, 1°).

<sup>46</sup> Article 133 du Traité de l'Union.

<sup>47</sup> Décision du Conseil n° 2001/822/CE du 27 novembre 2001, qui fait suite à la décision n° 91/482/CEE du 25 juillet 1991. Sur les relations PTOM/UE, voir : André S., 2001, « L'évolution des politiques de l'Union européenne dans la zone du Pacifique », *Revue Juridique Polynésienne*, Hors-série.

<sup>48</sup> Article 40 de la décision de 2001.

Au plan mondial, la situation paraît plus complexe. Selon Pierre Lampué, la signature des accords du GATT par un pays s'étend à tous ses territoires, sauf si l'État précise qu'il ne concerne pas ceux qui sont des territoires douaniers spécifiques<sup>49</sup>. Or ce n'est pas le cas des Etablissements Français de l'Océanie (EFO), listés parmi les territoires concernés par le GATT de 1947<sup>50</sup>. Le fait que les EFO soient devenus Polynésie française et que les accords de Marrakech instituant l'OMC se soient substitués au GATT de 1947 ne modifie pas le principe selon lequel les engagements pris par la France en matière de commerce international s'appliquent bien à la Polynésie française, et que « *le territoire ne respecte pas l'ensemble des engagements de la France sur le commerce de produits* »<sup>51</sup>. La France en serait responsable devant l'OMC<sup>52</sup>. Notons enfin que, parmi ce que l'on a appelé les « questions de Singapour », un intérêt particulier a porté sur les politiques de concurrence. Or, sur cette question également, la Polynésie demeure en marge<sup>53</sup>.

Bien que les engagements pris par la France dans le cadre des accords de l'OMC s'appliquent donc à la Polynésie française<sup>54</sup>, ce n'est pas le cas des engagements de l'UE du fait de la compétence douanière de la Polynésie. Le ministre de l'économie l'a rappelé à la faveur d'une question écrite posée par le député Émile Vernaudon<sup>55</sup>. Cette dernière ambiguïté peut laisser perplexe et renforce l'interrogation de B. Savoye<sup>56</sup> : « *la question de savoir s'il y a eu de la part de l'État un dépassement du champ de ses compétences est controversé* ». À cela s'ajoute le fait, selon J.-M. Salmon<sup>57</sup>, que le régime commercial qui unit l'UE et les PTOM n'a pas été notifié à l'OMC. Ainsi, il semble que seul un jugement rendu par l'ORD (l'organe de règlements des différends de l'OMC) pourrait définitivement clarifier la situation du commerce international polynésien. Cela dit, il faudrait pour un tel jugement qu'une plainte soit déposée par un pays partenaire commercial lésé. Or cette hypothèse semble assez improbable car la Polynésie française reste un marché de faible taille et ses importations bien supérieures à ses exportations.

Au-delà de ces interrogations, il reste que l'évolution de l'autonomie de la Polynésie française n'a pas su tenir compte du processus mondial qui amenait l'immense majorité des États à converger vers une limitation du protectionnisme. Il en résulte un système qui pose non seulement des questions de compétences récurrentes, mais surtout, qui prive les Polynésiens des gains de l'ouverture des échanges.

## 5. Déficience du contrôle et volonté de changement ?

L'évolution du statut de la Polynésie française n'a donc pas réellement prévu d'encadrement à l'accroissement des pouvoirs du gouvernement local, et particulièrement du président. L'interventionnisme économique en matière de commerce intérieur n'est pas contenu, tandis que les échanges internationaux s'effectuent dans un cadre flou qui autorise le

---

<sup>49</sup> Lampué P., 1960, « L'application des traités dans les territoires et départements d'outre-mer », *Annuaire Français de Droit International*, n° 6, p. 907-924 (p. 912).

<sup>50</sup> Annexe B du GATT de 1947.

<sup>51</sup> Savoye B., 1999, *Synthèse des flux de financements publics en Polynésie française*, Rapport de l'AFD, Département des politique et études, Division de la macro-économie et des études, Août (p. 14). C'est également le cas de la Nouvelle-Calédonie (Lagadec G., 2009, « Développement territorial autonome ou assisté – Quelle transition fiscale pour la Nouvelle-Calédonie ? », *Développement Durable et Territoires*, mis en ligne le 16 décembre 2009, point 18).

<sup>52</sup> Salmon J.-M., 2007, *Étude d'impact de l'intégration régionale des PTOM*, Rapport final réalisé pour l'Union européenne, Juillet, l'écrit (p. 126) pour la Nouvelle-Calédonie, mais la transposition à la Polynésie française semble possible.

<sup>53</sup> Cf. point précédent.

<sup>54</sup> Ce n'est cependant pas le cas de certains protocoles.

<sup>55</sup> Question n° 27999 de la 11<sup>ème</sup> législature. Question publiée au *JORF* le 5 avril 1999 (p. 1977). Réponse publiée au *JORF* le 31 mai 1999 (p. 3293).

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 14.

<sup>57</sup> *Op. cit.*, p. XIV.

verrouillage des marchés. On trouve une illustration de ce manque de contrôle exercé sur la puissance publique dans les conditions de l'adoption de l'autonomie interne de 1984.

En 1982, la France entame un processus de décentralisation, avec la loi Defferre<sup>58</sup>, les collectivités territoriales s'administrant dorénavant librement. On comprend les gains d'efficacité qu'une gestion locale peut avoir sur une gestion centralisée, du fait d'une meilleure connaissance du terrain ou d'une rapidité d'exécution renforcée. Néanmoins, il convient de se garder de possibles dérapages en matière de gestion des fonds publics, et c'est pourquoi la loi Defferre institue des organes indépendants de contrôle : les Chambres régionales des comptes (CRC)<sup>59</sup>. Leurs fonctions sont triples : jugement des comptes et des comptes publics ; examen de la gestion des collectivités et organismes locaux ; contrôle des actes budgétaires<sup>60</sup>. Pourtant, de manière très surprenante, aucun organe similaire ne verra le jour, deux ans plus tard, lors du transfert à la Polynésie française de pouvoirs élargis. Une Chambre territoriale des comptes finira par être créée, mais six années plus tard<sup>61</sup>. De plus, même si la loi prévoit que son « *siège est à Papeete* »<sup>62</sup>, elle sera implantée en réalité à Nouméa, où elle restera dix ans. Ce n'est donc qu'en 2000 que la CTC exercera enfin ses missions sur le territoire de la Polynésie française, soit 16 ans après l'obtention de l'autonomie interne. Évidemment, cela n'a pas été sans conséquence sur l'efficacité des contrôles opérés, comme l'a souligné à mots choisis M. Jacques Basset, son actuel Président : « *la CTC a donc connu, en vingt ans, deux périodes bien distinctes de son histoire qui ont nettement marqué les conditions d'exercice de la mission d'examen de la gestion, notamment quant à ses résultats* »<sup>63</sup>. Il est en conséquence bien difficile de ne pas s'interroger sur les motifs qui président aux destinées de ce contrôle dilatoire. On peut se demander dans quelle mesure cela ne relève pas d'une volonté délibérée de l'État. Sémir Al Wardi rappelle ainsi qu'en 2004, la majorité politique avait refusé de créer une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie française<sup>64</sup>.

En dépit de l'amélioration des conditions d'exercice des missions de la CTC, l'économie polynésienne souffre encore d'un déficit d'encadrement du pouvoir de la puissance publique dans la vie des affaires. Peut-on espérer un changement ? Les volontés sont-elles aujourd'hui présentes ?

Du côté des autorités polynésiennes, rien n'est moins sûr, car une véritable culture anticoncurrentielle s'est installée en Polynésie française, aussi bien au plan interne qu'en externe. Certes, la Polynésie française n'a toujours pas les moyens de créer d'AAI dignes de ce nom<sup>65</sup>, mais les bases d'un droit de la concurrence auraient néanmoins pu être posées, en anticipation à l'obtention de cette compétence, ce qui n'a pas été souhaité par les autorités politiques. Les professionnels, eux-mêmes, y sont globalement très réticents. La concurrence n'est louée que lorsqu'il s'agit de réduire l'hégémonie de monopoles publics. Ainsi les organisations patronales ont-elles suggéré au Conseil économique, social et culturel (CESC) la « *création d'un Conseil de la concurrence dont la fonction serait de statuer sur des situations dans lesquelles le secteur public pratique une concurrence dommageable au secteur privé* »<sup>66</sup>. Dans tous les secteurs où de timides velléités de concurrence ont pu surgir, une multiplication des contraintes imposées aux entrants potentiels a vu le jour, comme dans le cas des télécommunications (Mara, Digicel) ou celui du transport intermodal (Raromatai Ferry). La tarification des monopoles concessionnaires de services publics continue à faire

<sup>58</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

<sup>59</sup> Article 84.

<sup>60</sup> Voir le site Internet des CRC.

<sup>61</sup> Loi n° 9990-612 du 12 juillet 1990, article 12. La CTC de Nouvelle-Calédonie date de 1988.

<sup>62</sup> Article 12.

<sup>63</sup> Audience solennelle du 14 décembre 2010.

<sup>64</sup> Assemblée nationale, Séance du 23 novembre 2004. Voir Al Wardi S., *op. cit.*, p. 244.

<sup>65</sup> Cf. *supra*.

<sup>66</sup> Procès-verbal de l'Assemblée de la Polynésie française, Séance du 2 octobre 2003.



débat, dans le domaine des télécommunications (OPT, Mana) ou de l'électricité (EDT). La nouvelle politique de développement de l'énergie photovoltaïque, elle-même, essuie de nombreuses critiques en ce sens. Du côté de la concurrence imposée par les importations, il en va de même : la taxe de développement local (TDL), qui protège les productions locales, est maintenue en dépit d'une levée de boucliers ; la franchise postale – qui exonère de taxes les achats pour un montant inférieur à 30 000 Fcfp – subit régulièrement des campagnes agressives visant sa suppression. Même si consommateurs et population réclament des réformes de l'interventionnisme économique, comme les États généraux s'en sont fait l'écho, il est donc peu probable que les gouvernants s'y emploient à court terme.

L'État pourrait-il créer les incitations nécessaires ? L'évolution des différents statuts de la Polynésie ne montre pas un tournant réel dans ce sens, mais des changements ont pu tout de même s'opérer. Dans les faits, en donnant par exemple à la CTC les moyens d'une action plus concrète. Dans les discours, également, les politiciens nationaux en appelant plus fréquemment à la responsabilité. Le Rapport Bolliet, à son tour, a récemment souligné la nécessité de réformes. Cependant, l'État avance toujours avec une extrême prudence sur la question des prérogatives de la Polynésie française et il est lui-même empreint d'une forte culture administrative et interventionniste. Les avancées françaises en matière de concurrence et de liberté des échanges ont d'ailleurs souvent été réalisées sous les pressions européenne et internationale. Le nouveau statut de la Polynésie française, actuellement en préparation, fournira sans doute l'occasion d'en savoir plus sur les intentions réelles de l'État en la matière.