



HAL
open science

La Polynésie française est-elle dans ou hors la République ?

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. La Polynésie française est-elle dans ou hors la République?. Textes & Contextes, 2024, 19-1. hal-04695128

HAL Id: hal-04695128

<https://hal.science/hal-04695128v1>

Submitted on 12 Sep 2024

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

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

La Polynésie française est-elle dans ou hors la République ?

Florent Venayre*

(Référence : Venayre F., 2024, « La Polynésie française est-elle dans ou hors la République ?, *Textes & Contextes*, n° 19-1, « L’entre-deux, une recomposition des représentations. Regards transdisciplinaires et transfrontaliers », juillet.)

Résumé :

Les liens institutionnels entre la République française et ses outre-mer n’ont cessé d’évoluer au cours de l’Histoire, affirmant chaque fois un peu plus, dans le temps, les diverses spécificités de ces territoires de la République. La Polynésie française ne fait pas exception, bien au contraire, elle qui constitue après la Nouvelle-Calédonie le territoire ultramarin disposant à l’heure actuelle du plus fort degré d’autonomie, y compris par l’adoption de signes distinctifs forts qui soulignent son individualité. Elle est à la fois profondément différente – et tant éloignée – de la France hexagonale, mais constitue également une partie intégrante de la République *a priori* soumise à ses principes fondamentaux. Cet ‘entre-deux’ aux antipodes de la planète, cependant, ne se réalise pas sans certains grands écarts qui peuvent surprendre. Cette autonomie polynésienne, progressivement construite, a ainsi donné lieu à un système économique et fiscal très en marge de ce que l’on peut connaître usuellement, jusqu’à pouvoir heurter parfois la compréhension des Français de métropole qui y sont confrontés. A la lumière de ce système propre et d’expériences réglementaires nouvelles en matière de protection de l’emploi et du foncier, nous nous proposons de discuter les particularités de la Polynésie française, qui en font un territoire français qui n’est pas la France, un élément de la République qui lui échappe pourtant parfois, un ‘entre-deux’ non pas

* Professeur de sciences économiques à l’Université de la Polynésie française. L’auteur tient à remercier les deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires judicieux.

seulement institutionnel, mais aussi économique et fiscal, l'éloignant parfois sensiblement des valeurs ou principes généralement considérés comme acquis.

Mots-clefs :

Polynésie française – Autonomie – République française – Système économique et fiscal – Protection de l'emploi local – Accès au foncier

Abstract :

The institutional links between the French Republic and its overseas territories have constantly evolved over the course of history, each time affirming a little more, over time, the various specificities of these territories of the Republic. French Polynesia is no exception - on the contrary, after New Caledonia, it is the overseas territory with the greatest degree of autonomy at present, including the adoption of strong distinctive signs that underline its individuality. It is at once profoundly different from - and so far removed from - mainland France, but also an integral part of the Republic, a priori subject to its fundamental principles. This 'in-between' situation, at the antipodes of the planet, is not, however, achieved without certain major deviations that may come as a surprise. The Polynesian autonomy that has gradually been built up has given rise to an economic and fiscal system that is far removed from the usual, to the point of sometimes offending the understanding of French people living in mainland France. In the light of this particular system, and of new regulatory experiments in employment and land protection, we propose to discuss the particularities of French Polynesia, which make it a French territory that is not France, an element of the Republic that nevertheless sometimes eludes it, an 'in-between' not only institutionally, but also economically and fiscally, sometimes significantly distancing it from values or principles generally taken for granted.

Keywords :

French Polynesia – Autonomy – French Republic – Economic and tax system – Protection of local employment – Access to land

L'article 1^{er} de la Constitution dispose que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ». Pour autant, la France n'est pas homogène géographiquement et il est commun de distinguer la France 'métropolitaine' ou 'hexagonale' – le plus souvent en y intégrant cependant la Corse – et les outre-mer français, regroupant une grande diversité de territoires distincts et répartis sur l'ensemble du globe. La France est ainsi une nation présente sur tous les continents et océans, possédant le deuxième plus grand domaine maritime au monde, derrière les Etats-Unis, et dont la plus grande frontière terrestre, d'une longueur de 730 km se dessine avec le Brésil, devant celle qu'elle partage avec l'Espagne, de 623 km (Alabrune 2018).

La Polynésie française, constitue l'un des plus éloignés de ces outre-mer par référence à la métropole et le plus grand, avec une zone maritime de 2,5 millions de km² et une zone économique exclusive (ZEE) de 5,5 millions de km², soit plus de la moitié du domaine maritime français. Située au beau milieu de l'Océan Pacifique Sud, elle compte 118 îles dont 75 sont habitées¹. Les particularités du territoire, tant géographiques, qu'historiques, culturelles ou linguistiques font ainsi des Polynésiens une population difficile à dissoudre dans la notion constitutionnelle de « peuple français », comme pourrait l'illustrer la reconnaissance, explicite bien que timide, de l'identité de la « population de la Polynésie française » par l'art. 19 de la loi organique statutaire². La notion de 'Polynésiens' est d'ailleurs elle-même relativement hétéroclite puisqu'elle regroupe des appartenances différentes, notamment géographiques et linguistiques, comme les Tahitiens, les Marquisiens, les Paumotu³, etc. Autant d'identités et de territoires initialement distincts et progressivement réunis par un creuset colonial devenu ensuite la Polynésie française et mis en exergue par le statut polynésien (Bui-Xuan 2005). La loi organique de 2004 précitée dispose ainsi en son article 57 que : « *La langue tahitienne est un élément fondamental de l'identité culturelle : ciment de cohésion sociale, moyen de communication quotidien, elle est reconnue et doit être préservée, de même que les autres langues polynésiennes, aux côtés de la langue de la République, afin de garantir la diversité culturelle qui fait la richesse de la Polynésie française* ».

L'évolution institutionnelle et juridique de la France a su tenir compte de ces évidentes différences entre la métropole et les outre-mer en créant des distinctions entre les territoires, des statuts complexes et différenciés, évolutifs et régulièrement discutés, tout en essayant de ne pas contredire les bases même de la République. La Polynésie française est l'un des outre-mer qui illustre le plus – avec la Nouvelle-Calédonie – ce long processus historique et politique vers un renforcement de l'autonomie des territoires. Il en découle aujourd'hui une entité particulière qui, tout en s'inscrivant au sein de la République française, en reste aussi à l'écart sur bien des aspects. C'est par exemple l'un des territoires français – avec notamment les deux autres collectivités du Pacifique – qui ne fait pas partie de l'Union européenne, et

¹ Recensement de la population, 2017.

² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

³ Habitants de l'archipel des Tuamotu.

donc dans lequel le droit européen ne s'applique pas. La Polynésie française est en effet 'associée' à l'Europe⁴, c'est-à-dire qu'elle dispose du statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et non de celui de région ultrapériphérique (RUP). Ce régime d'association permet aux territoires qui en bénéficient de s'écarter des règles habituellement applicables entre les Etats de l'Union européenne. En matière de commerce international, par exemple, cela permet de déroger aux règles du marché commun en appliquant des droits de douanes aux importations européennes.

Bien que partie intégrante de la République si l'on adopte une conception de droit constitutionnel, la Polynésie française s'éloigne cependant sur bien des aspects du fonctionnement républicain tel qu'on le conçoit usuellement. Selon le prisme considéré, elle peut s'éloigner sensiblement des représentations qu'une conception générale de la République suppose. Elle se situe ainsi, d'une certaine façon, dans un 'entre-deux' républicain que veut souligner le questionnement du titre de cette contribution et que nous illustrerons ici de différentes manières. L'évolution historique et institutionnelle de la Polynésie lui a conféré un niveau d'autonomie politique fort et une position tout à fait spécifique au sein de l'ensemble républicain (1.). Les compétences acquises très tôt par le territoire en matière économique ont progressivement façonné un système économique très en marge de ce que l'on peut observer habituellement, voire des prescriptions de la science économique elles-mêmes (2.). En lien avec cette organisation économique, la Polynésie a également construit un système fiscal pour le moins particulier et qui semble difficilement s'articuler avec des principes considérés comme immuables en métropole (3.). Mais l'évolution de l'autonomie polynésienne au sein de la République n'est pas figée et se poursuit. De nouveaux outils sont recherchés pour développer une forme de 'préférence locale', notamment en matière d'accès à l'emploi ou au foncier (4.)

1. Une position spécifique de la Polynésie française

Au-delà de sa position géographique, qui la situe au centre d'un immense océan et la déconnecte donc des zones d'activités, d'échanges et de décisions, la Polynésie française connaît au plan historique et institutionnel de fortes spécificités qui l'ont conduite à obtenir avec le temps un degré d'autonomie toujours croissant au sein de la République.

1.1. Evolution institutionnelle et statuts ultramarins

A partir de 1842 et son annexion, Tahiti devient, sous le règne de la reine Pomare IV, un protectorat (d'autres îles polynésiennes suivront au fil des années), mais ce n'est qu'avec

⁴ Par une décision d'association outre-mer (DAO), dont la dernière est la décision (UE) 2021/1764 du Conseil de l'Union européenne du 5 octobre 2021.

l'abdication du roi Pomare V en 1880 qu'est créée la colonie française appelée Etablissement français de l'Océanie (EFO)⁵. La colonie sera officiellement supprimée après la seconde guerre mondiale, avec la Constitution du 27 octobre 1946, qui institue la différenciation entre départements et territoires d'outre-mer (DOM et TOM), que reprendra ensuite la Constitution de 1958. Les EFO deviennent ainsi un TOM, même si, bien entendu, la question de la (dé)colonisation effective se poursuit et oppose des conceptions différentes, y compris jusqu'à nos jours⁶.

Le vote de la loi-cadre Defferre en 1956⁷ ouvre des pistes pour une certaine autonomie des TOM au sein de la République. Avec le décret d'application de la loi-cadre sur le territoire en 1957⁸, les EFO prennent leur nom actuel de Polynésie française. Cette première possibilité d'autonomie, toutefois, s'avèrera décevante, comme le maintien du statut des 'Gouverneurs' peut en constituer une illustration. Ce statut ne sera supprimé, pour être remplacé par celui de 'Haut-commissaire de la République' – équivalent local du préfet –, qu'en 1977, date à laquelle la Polynésie française se voit transférer les compétences économiques et fiscales⁹. C'est la première évolution vers une autonomie de la Polynésie française que l'on appelle usuellement 'autonomie de gestion'.

Cependant, l'autonomie qui est en général célébrée à Tahiti est l'autonomie dite 'interne' acquise avec le statut de 1984¹⁰. Elle sera affirmée davantage encore en 1996¹¹, notamment par des compétences économiques appuyées, comme la possibilité pour la Polynésie française de créer des sociétés d'économie mixte (SEM), dont la gestion a souvent été pointée du doigt par la suite par la chambre territoriale des comptes ou CTC (Venayre, 2011) et par la transformation de l'assemblée territoriale en une 'Assemblée de la Polynésie française' (APF).

C'est enfin le statut de 2004¹², faisant suite à la révision constitutionnelle de 2003¹³ reconnaissant aux collectivités territoriales des compétences élargies (Rihal, 2003, qui consacrera une 'autonomie renforcée' de la Polynésie française, qui la caractérise encore aujourd'hui (des modifications régulières du statut ont en effet été effectuées depuis, mais toujours dans le cadre de la loi organique révisée de 2004¹⁴). Les compétences de l'Etat français y sont répertoriées dans une liste limitative et la Polynésie française peut dorénavant

⁵ Les aspects historiques développés dans cette section s'appuient sur APF (2017).

⁶ La Polynésie française est d'ailleurs réinscrite sur la liste des territoires non autonomes de l'ONU depuis le 17 mai 2013 (après une première inscription en 1946-1947), à la demande du parti indépendantiste, le Tavini (cf. infra). Sur ce long processus, voir Regnault (2013).

⁷ Loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-mer.

⁸ Décret n° 57-812 du 22 juillet 1957.

⁹ Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977, qui reconnaît la personnalité juridique et « l'autonomie administrative et financière » du territoire qui se voit attribuer une compétence de droit commun, l'Etat n'ayant plus qu'une compétence d'exception.

¹⁰ Loi organique n° 84-820 du 6 septembre 1984.

¹¹ Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996.

¹² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, *op. cit.*

¹³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

¹⁴ Lois organiques n° 2007-1719 du 7 décembre 2007, n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 et n° 2019-786 du 26 juillet 2019.

voter des ‘lois du pays’ intervenant dans une liste spécifiée de domaine précisée par l’article 140, même si ces actes demeurent des actes administratifs¹⁵. La Polynésie française acquiert également le droit d’avoir des activités internationales : signature d’accords internationaux de manière autonome dans les domaines de compétence de la Polynésie (art. 39), participation à la négociation des accords internationaux (art. 40) ou encore possibilité d’être membre ou membre associé d’organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci (art. 42)¹⁶. Il est surtout créé avec la loi organique statutaire de 2004 une nouvelle institution, le Président de la Polynésie française, ce qui représente un symbole puissant¹⁷.

Selon l’article 1^{er} de la loi organique de 2004, « pays d’outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d’outre-mer dont l’autonomie est régie par l’article 74 de la Constitution » (al. 2). Si l’emploi de l’expression « pays d’outre-mer » a pu parfois entraîner l’utilisation de l’acronyme « POM » pour désigner la Polynésie, cela ne correspond cependant à aucune réalité juridique, comme l’a d’ailleurs précisé le Conseil constitutionnel¹⁸. La Polynésie française est bien un outre-mer relevant de l’art. 74 de la Constitution, qui définit depuis la révision constitutionnelle précitée de 2003 le statut de collectivité d’outre-mer (COM), celui de TOM étant supprimé.

Les COM sont ainsi différenciées des anciens DOM, devenus à leur tour DROM (départements et régions d’outre-mer) à la faveur de la révision constitutionnelle et régis par l’art. 73 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie, quant à elle, constitue une collectivité sui generis régie par le titre XIII de la Constitution. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), quant à elles, sont une collectivité territoriale dotée d’une « organisation particulière » (art. 72-3 de la Constitution, dernier alinéa) dont le statut a été précisé par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007. Les TAAF disposent ainsi d’un préfet propre (un ‘administrateur supérieur’), en dépit du fait qu’elles ne comptent pas de population permanente, et qui est basé à Saint-Pierre de La Réunion¹⁹. La Polynésie française, comme les COM de l’art. 74, relèvent ainsi d’un principe de spécialité législative qui permet de tenir compte « des intérêts propres de chacune d’elles au sein de la République » (art. 74, al. 1) et non du principe d’identité législative applicable dans les DROM de l’art. 73 selon lequel les

¹⁵ Les ‘lois du pays’ polynésiennes sont donc soumises au contrôle du Conseil d’Etat, contrairement aux ‘lois du pays’ calédoniennes, qui, elles, sont de réels actes législatifs et relèvent donc du Conseil constitutionnel. En réalité, et bien que cela soit peu connu, la République française dispose ainsi de trois législateurs distincts : l’Assemblée nationale, le Sénat et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁶ La réforme statutaire de 2019 (loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019) viendra élargir au-delà de la zone Pacifique la capacité de la Polynésie française à devenir membre, membre associé ou observateur au sein d’organisation internationale (art. 12), toujours avec l’accord préalable des autorités de la République (Zarka 2019).

¹⁷ Bien que le Président de la Polynésie française ne soit pas élu au suffrage universel direct mais qu’il soit désigné par les ‘représentants’ de l’APF (l’équivalent des députés de l’Assemblée nationale). On notera que son homologue calédonien est le ‘Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie’.

¹⁸ Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, le Conseil constitutionnel indique ainsi que si l’article 1^{er} de la loi organique « désigne cette dernière [la Polynésie française] comme « pays d’outre-mer », cette dénomination n’emporte aucun effet de droit » (considérant 13).

¹⁹ Actuellement, il s’agit d’une préfète : Mme Florence Jeanblanc-Risler. Les TAAF regroupent cinq districts : l’archipel Crozet, l’archipel des Kerguelen, les îles Saint-Paul et Amsterdam – ces trois districts formant les Terres australes –, la Terre Adélie et les Îles Eparses (ces dernières rassemblant les îles tropicales autour de Madagascar : archipel des Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India et Tromelin).

lois de la République sont applicables de plein droit). En tant que COM bénéficiant de l'autonomie, la Polynésie française dispose de vastes pouvoirs et peut notamment faire respecter son domaine de compétence en cas d'empiètement du législateur national en recourant au Conseil constitutionnel (art. 74 al. 9 de la Constitution), de même qu'elle peut également participer à l'exercice des compétences de l'Etat (art. 74 al. 11).

Les statuts juridiques et institutionnels des outre-mer de la République sont donc à l'image de leur diversité, avec des DROM relativement homogènes entre eux, des COM plus hétérogènes, dont certaines sont dotées de l'autonomie (la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) et régies pour chaque collectivité par des lois organiques, une collectivité sui generis (la Nouvelle-Calédonie) et un territoire hors catégorie (les TAAF), dont l'organisation particulière est régie par une simple loi ordinaire et qui regroupe des territoires disparates. S'ajoute le cas de l'atoll de Clipperton, au large du Mexique, qui reste sans statut particulier et relève du domaine public de l'Etat et dont l'administration dépend du ministre des outre-mer, qu'il peut déléguer²⁰. C'est ainsi le Haut-commissaire de la République en Polynésie française qui assure l'administration de Clipperton²¹, bien que l'île ne soit pas intégrée dans cette COM et qu'elle relève bien de l'identité législative et non de la spécialité législative de la Polynésie française²².

1.2. De forts signes distinctifs d'autonomie

La Polynésie française jouit ainsi d'un très fort niveau d'autonomie au sein de la République française dont l'art. 1^{er} (al. 5) de la loi statutaire de 2004, qui reprend une disposition du statut d'autonomie interne de 1984, donne un aperçu : « *La Polynésie française détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques aux côtés de l'emblème national et des signes de la République. Elle peut créer un ordre spécifique reconnaissant les mérites de ses habitants et de ses hôtes* ».

La Polynésie française arbore ainsi son propre drapeau, sur lequel figure le sceau polynésien : une pirogue double sur fond de mer et de soleil, sur laquelle se tiennent cinq 'tiki', ces représentations polynésiennes classiques, figurant les cinq archipels polynésiens²³. Elle dispose également de son propre ordre, l'Ordre de Tahiti Nui, qui permet de décorer au maximum 450 personnes : 300 chevaliers, 100 officiers, 40 commandeurs et 10 grand-croix²⁴. S'il est aisé de relever la proximité des grades avec ceux de l'Ordre national de la légion

²⁰ Décret du 31 janvier 2008 relatif à l'administration de l'île de Clipperton, art. 1^{er}

²¹ Arrêté du 3 février 2008 portant délégation de l'administration de l'île de Clipperton au haut-commissaire de la République en Polynésie française, art. 1^{er}.

²² Art. 10 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 révisée : « Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton ».

²³ Les Gambier, les Tuamotu, les Marquises, les Australes et La Société, ce dernier archipel étant divisé entre les Îles-sous-le-Vent et les Îles-du-Vent (qui accueillent Tahiti).

²⁴ Délibération n° 96-81 APF du 5 juin 1996.

d'honneur, ainsi en va-t-il de même pour le design des médailles, à l'exception notable, toutefois, de la présence de la fleur de tiare sur les médailles polynésiennes.

Le 'Pays', comme il est de coutume d'appeler localement la Polynésie française – y compris, dans le champ politique, par opposition à 'l'Etat' – a sa propre 'capitale' (Papeete) et les Polynésiens se distinguent eux-mêmes des 'Français', appelés Farani tandis que les Polynésiens se qualifient de Ma'ohi (Saura 2008)²⁵. La Polynésie dispose également d'une fête 'nationale' – la fête de l'autonomie –, célébrée depuis le statut d'autonomie interne par un jour férié le 29 juin (qui s'ajoute évidemment au 14 juillet). Une date qui fait d'ailleurs débat encore de nos jours puisqu'elle correspond à l'abdication du roi Pomare V au profit de la France en 1880 et est à ce titre considérée comme un « *jour de deuil* » par le parti indépendantiste, le Tavini²⁶. Lors de sa séance du 30 avril 2024, le conseil des ministres du gouvernement de M. Moetai Brotherson a d'ailleurs retenu la date du 20 novembre pour remplacer à compter de 2025 celle du 29 juin et en faire une journée de célébrations du Matari'i (l'arrivée de la constellation des Pléiades dans le ciel polynésien, en référence au calendrier lunaire traditionnel).

La Polynésie française a enfin son propre hymne « Ia ora o Tahiti Nui » (« Que vive Tahiti Nui »), dont les paroles indiquent notamment « Mon pays est né de Dieu ». Il est utile de préciser à cet égard que la loi de 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat n'a pas été rendue applicable en Polynésie, même si le principe constitutionnel de laïcité s'y applique²⁷. Les bulletins de vote du Tavini affichent ainsi une croix chrétienne au-dessous de la laquelle figure la mention « te atua to'u fatu », ce que l'on pourrait traduire par « Dieu est mon seigneur » (ou « mon maître »). A titre anecdotique, on se souvient localement de la polémique de 2004 lorsque le président indépendantiste de l'Assemblée de la Polynésie française, M. Anthony Géros²⁸, avait fait figurer au sein de l'hémicycle un crucifix. L'Eglise protestante ma'ohi (EPM) intervient d'ailleurs régulièrement sur le terrain politique, parfois en termes assez vindicatifs. Le synode de l'EPM parle ainsi « *d'accaparement des richesses* » par l'Etat français, ou encore de « *servitude* » et « *d'esclavagisme* »²⁹. On soulignera également qu'en plus de la fête de l'autonomie précitée, la Polynésie connaît deux autres jours fériés de plus que ceux que connaissent l'ensemble des Français, eux-mêmes à la signification

²⁵ Les Polynésiens sont cependant naturellement de nationalité française, bien que des débats actuels existent (une pétition a circulé en août 2023) quant à l'opportunité de définir une citoyenneté polynésienne. Le conseil des ministres a tout récemment formulé le vœu d'une « *citoyenneté Ma'ohi entraînant des conséquences juridiques pour celui qui l'acquiert, citoyenneté consacrée et sacralisée dans la Constitution* » (arrêté n° 1654 du 20 septembre 2023). Sur l'emploi quelque peu anachronique du terme « *sacralisée* », voir les développements des aspects religieux ci-dessous.

²⁶ Le nom complet du parti, qui figurait notamment sur les bulletins de vote des élections territoriales de 2023, est le « *tavini huira'atira no te ao ma'ohi – FLP* » (ce qui signifie « servir le peuple autochtone », l'acronyme final FLP renvoyant au premier nom du parti, le Front de libération de la Polynésie, fondé en 1977 par M. Oscar Temaru, toujours actuel leader du parti).

²⁷ Décision du Conseil d'Etat n° 265560 du 16 mars 2005 : « *le principe constitutionnel de laïcité [...] s'applique en Polynésie française et implique neutralité de l'Etat et des collectivités territoriales de la République et traitement égal des différents cultes* ».

²⁸ M. Géros est actuellement à nouveau le président de l'APF depuis 2023. Le 11 mai dernier, les nouveaux représentants de l'APF issus des urnes des élections territoriales se sont réunis pour élire le président de l'Assemblée et la séance a débuté par une prière (TNTV, 11 mai 2023).

²⁹ La Dépêche, 5 mai 2023.

fortement religieuse : le premier est le vendredi saint, qui précède le week-end de Pâques, et le second est le 5 mars, qui célèbre 'l'arrivée de l'Évangile' en commémorant l'ancrage sur la côte est de Tahiti du Duff, navire des premiers missionnaires protestants, le 5 mars 1797.

2. Un anti-modèle économique

L'économie polynésienne s'est construite sur un modèle très administré. Si l'héritage colonial peut sans doute être invoqué à l'origine, l'accès à des degrés d'autonomie de plus en plus renforcés n'a pas inversé la tendance, bien au contraire. Certes, la Polynésie française connaît des handicaps structurels importants, dont l'insularité et l'éloignement par rapport aux grands centres d'échanges, le morcellement (les îles polynésiennes sont réparties sur une surface océanique de la taille de l'Europe) ou encore la faible population qui limite la demande intérieure et les possibilités d'économies d'échelle pour les productions locales. Autant d'aspects qui expliquent une faible compétitivité, mais qui ont aussi développé une forme d'alibi protectionniste, en justifiant pour les gouvernements successifs de répondre à ces difficultés intrinsèques par le recours à un interventionnisme massif qui, loin de présenter l'efficacité attendue, a souvent contribué à renforcer le manque de dynamisme de l'économie polynésienne.

2.1. Une culture interventionniste

De manière synthétique, on peut distinguer trois modes d'action des autorités publiques sur les marchés polynésiens (Venayre 2013).

Le premier consiste en des aides fiscales à l'investissement (ou défiscalisation). Il s'agit de permettre à certains contribuables de ne pas payer d'impôt sur des sommes réinvesties sur le territoire. Il s'agissait à l'origine d'un dispositif s'appliquant aux contribuables métropolitains et touchant l'ensemble des outre-mer, sous réserve d'obtenir les agréments qui dépendent notamment des priorités définies et des investissements réalisés. Mis en place avec la loi Pons en 1986, il a connu ensuite des évolutions successives, dont la teneur s'éloigne du cadre de cet article et qui ne sera donc pas discutée ici, avec les lois Paul, Duflot, Pinel, Girardin, LODEOM³⁰. Le principe général de ces dispositifs est d'amener une capacité de financement présente en métropole vers un besoin de financement qui caractérise généralement les économies ultramarines. L'objectif est de permettre de favoriser le développement des outre-

³⁰ Il s'agit, respectivement, de la loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-824 du 11 juillet 1986 (dite « loi Pons »), de la loi de finances pour 2001 n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 (dite « loi Paul »), de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (dite « loi Girardin »), de la loi de finances pour 2013 n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 (dite « loi Duflot »), de la loi de finances pour 2015 n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 (dite « loi Pinel ») et de la loi pour l'ouverture et le développement économique de l'outre-mer n° 2009-594 du 27 mai 2009 (dite « LODEOM »).

mer, de la même manière que les capitaux peuvent circuler entre les régions hexagonales elles-mêmes, en dépit de leurs différences de ressources propres. A ce mécanisme national ('défiscalisation nationale'), s'est ajouté une 'défiscalisation locale' avec la loi Flosse à partir de 1995, les deux dispositifs étant cumulables. Certains projets peuvent ainsi atteindre un financement des trois quarts environ, mais, pour important que soit cette proportion, cela ne suffit pas à contrebalancer intégralement le surcoût supporté par ces petites économies (Martins et Winters 2004). Le système a également connu quelques dérives ou investissements regrettables. Ainsi, par exemple, l'acquisition puis l'entretien de thoniers pour la société de pêche Tahiti Nui Rava'i'ai, une SEM de la Polynésie française, a englouti des montants considérables alors que les navires n'ont quasiment jamais navigué (CTC 2015).

Le second angle d'action des pouvoirs publics, qui se trouve d'ailleurs également illustré par l'exemple précédent de Tahiti Nui Rava'i'ai, est la prise en charge de tout ou partie de la production des biens et services directement par la puissance publique. Les travaux réalisés à l'occasion des Etats-généraux de l'outre-mer en 2009 avaient permis de recenser une centaine d'entités intervenant sur le fonctionnement des marchés polynésiens : 17 établissements publics administratifs (EPA), 15 établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), 16 SEM et 58 services de la Polynésie française. Une situation qui n'a guère évolué depuis, en dépit de quelques fusions de services réalisées sans réelles synergies. Les secteurs d'activités concernés constituent, sans prétention à l'exhaustivité, un inventaire à la Prévert : poste, téléphonie fixe et mobile, accès à Internet, transports aériens, maritimes et terrestres, immobilier, banque, pêche, télévision, assainissement, déchets, abattoir, tourisme, énergie, production agricole, perle, vanille, fabrication d'huile...

Des interventions multiples pas toujours optimales, comme le montrent nombre de rapports de la CTC, et auxquelles s'ajoutent l'octroi de licences et d'autorisation d'accès aux marchés. Elles peuvent s'adresser à des secteurs également encadrés en métropole, comme dans le cas des taxis, ou encore des pharmacies (bien que les seuils soient largement plus favorables aux exploitants dans le cas de la Polynésie française). Elles peuvent aussi prendre des tournures plus surprenantes comme la 'loi anti-Digicel' de 2010, une loi du pays *ad hoc* qui avait interdit aux opérateurs de téléphonie mobile de détenir plus de 35 % de capitaux étrangers. Une loi évidemment discriminatoire et donc censurée par le Conseil d'Etat³¹, mais qui a retardé l'ouverture à la concurrence du secteur de trois ans, dans l'attente de l'arrivée en 2013 d'un autre opérateur (Vodafone) disposé à concurrencer l'opérateur public en monopole (Vini).

Le troisième vecteur d'action sur les marchés polynésiens est le soutien apporté aux produits locaux, qui revêt différentes formes. On peut tout d'abord tenter de réduire les coûts locaux de production, par l'exonération de taxes à l'importation sur les inputs (c'est-à-dire les biens importés entrant dans la fabrication d'un produit local). Mais cela ne suffit pas toujours à rendre le produit local compétitif et conduit donc à rechercher en complément des moyens d'accroître le prix des produits concurrents étrangers. Ces derniers sont donc frappés de droits et taxes à l'importation (DTI), reflétant également un choix plus général de fiscalité des

³¹ Assemblée de la Polynésie française, texte adopté n° 2010-16 LP/APF du 5 octobre 2010 et décision du Conseil d'Etat n° 343991 et 344199 du 2 février 2011.

autorités politiques (cf. infra). S'ajoute à ces DTI la taxe de développement local (TDL), qui vise à taxer davantage les produits extérieurs en concurrence avec des productions locales. Ainsi, par exemple, certaines charcuteries et eaux importées subissent un taux de TDL de 37 %, tandis que les sodas sont frappés de 60 % et que la bière – record en la matière – dispose d'un parapluie conséquent de 82 % de TDL, assurant aux brasseurs locaux la quasi-totalité du marché polynésien. D'autres produits font l'objet d'interdiction d'importation : eau de javel, liquide vaisselle, ananas, miel, certains yaourts ou viandes de porc... Enfin, il existe pour d'autres produits des quotas d'importation. C'est notamment le cas des fruits et légumes, pour lesquels la 'conférence agricole'³² fixe mensuellement les autorisations d'importation en fonction des volumes attendus de la production locale, contribuant ainsi aux prix élevés de ces produits. Un système particulièrement protectionniste accordé sans contrepartie, notamment sur la qualité sanitaire des produits, certaines études ayant pourtant montré une utilisation d'engrais et de pesticides bien supérieure à celle que l'on peut observer en métropole et qui rejaillit sur les dépassements de la limite maximale de résidus (LMR) autorisée dans les produits locaux (Venayre 2012).

2.2. Des indicateurs économiques très éloignés de ceux de la métropole

L'ensemble de ces actions participe à la cherté du coût de la vie, à laquelle les pouvoirs publics tentent parallèlement de répondre par un contrôle des prix largement développé et qui distingue les produits de première nécessité (PPN) et les produits de grande consommation (PGC), dont les marges font l'objet d'encadrement, ainsi que les produits libres pour lesquels les prix et marges sont fixés sans contraintes réglementaires spécifiques par les distributeurs. Certains produits relèvent par ailleurs de régimes spécifiques, comme par exemple la viande de porc, les œufs, les pommes de terre locales ou la baguette – et la farine utilisée pour la produire – dont le prix de vente final est réglementé à 60 francs Pacifique³³, en bénéficiant pour cela d'un soutien substantiel de la puissance publique qui subventionne non seulement les achats de farine, mais aussi l'énergie nécessaire à la cuisson des baguettes. Avec l'envolée des cours, on estimait que le soutien tarifaire à la baguette pouvait atteindre un coût de 1,5 milliards de Fcfp pour le gouvernement en 2022 (12,5 millions d'euros environ)³⁴.

Une récente loi du pays³⁵ a rassemblé les textes épars ayant trait au contrôle des prix et les a codifiés au sein de la partie réglementaire du code de la concurrence – ce qui est pour le moins surprenant et assez peu heureux sur un plan pédagogique – tout en élargissant les prérogatives

³² Créée à l'origine par l'art. 9 de la décision n° 762 AE du 13 octobre 1978, ce que l'on appelle communément la 'conférence agricole' réunit notamment des représentants du gouvernement, de l'administration et des agriculteurs et vise à fixer les quotas d'importation des produits agricoles.

³³ Soit 50 centimes d'euros. Le franc Pacifique (Fcfp, pour franc des collectivités françaises du Pacifique, encore noté XPF selon la norme internationale ISO 4217) est une monnaie commune à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna dont le change est fixe par rapport à l'euro : 1 000 Fcfp = 8,38 €.

³⁴ Selon une interview de la directrice de cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances (Radio 1, 21 juillet 2022), qui estimait également que 20 % des baguettes produites à grand renfort d'aides publiques servaient à nourrir les animaux (cochons, chiens...).

³⁵ Loi du pays n° 2022-44 du 19 décembre 2022.

du gouvernement en la matière (Venayre 2022). On notera que le code de la concurrence polynésien, entré en vigueur depuis le 1^{er} février 2016, a précisément été adopté dans le but d'améliorer l'efficacité des marchés en traquant les comportements susceptibles de renchérir le coût de la vie. Néanmoins, le bilan de l'Autorité polynésienne de la concurrence (APC) en charge de son application demeure à ce jour étique : seule une pratique anticoncurrentielle a été sanctionnée en plus de 8 années d'exercice de l'institution.

Malgré leur développement historique en Polynésie, les contrôles de prix restent largement inefficaces, comme cela est d'ailleurs en général observé, particulièrement lorsqu'ils sont utilisés sur le long terme. De fait, le coût de la vie en Polynésie française reste très supérieur à celui que connaissent les consommateurs métropolitains : 31 % de plus en moyenne en 2022, selon l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), en tenant compte des habitudes distinctes de consommation entre la métropole et la Polynésie. Mais pour un consommateur polynésien qui aurait exactement les mêmes habitudes de consommation qu'un consommateur métropolitain – par exemple un ménage de métropole qui viendrait s'installer en Polynésie en maintenant à l'identique ses habitudes – le surcoût est alors de 44 % (ISPF 2023³⁶).

Ces données sur les prix sont à mettre en correspondance avec d'autres indicateurs qui renseignent sur la richesse moyenne et les possibilités d'achats des consommateurs polynésiens. Le produit intérieur brut (PIB, c'est-à-dire le total des valeurs ajoutées créées en une année ou l'ensemble de la richesse collective créée), par exemple, est sensiblement plus faible en Polynésie. Rapporté par habitant, il s'élève pour la Polynésie à 18 300 € annuels, soit la moitié de celui de la métropole. Le salaire minimum polynésien (le salaire minimum interprofessionnel garanti ou SMIG) est lui-même assez faible : environ 1 450 € brut, soit de l'ordre de 300 € de moins qu'en métropole, alors même que la durée hebdomadaire légale de travail en Polynésie est toujours de 39 heures.

Les indicateurs d'emploi ne sont eux non plus pas particulièrement performants. Certes, le taux de chômage officiel, calculé selon les normes du Bureau international du travail (BIT), est de 9 % en 2022, ce qui est un peu supérieur à la métropole mais pourrait a priori ne pas sembler outre mesure inquiétant. Cependant, les critères du BIT s'adaptent assez mal à la réalité polynésienne (Venayre 2009) et conduisent à exclure des statistiques nombre d'individus qui travaillent très épisodiquement, ne sont pas en mesure de chercher un emploi ou relèvent de ce qu'on appelle les 'chômeurs découragés'. Une autre approche du chômage, dite 'au sens du recensement', consiste à recenser les chômeurs en fonction de la perception qu'ils ont de leur propre statut et non selon les critères statistiques internationaux habituellement retenus. Cette méthode permet de réintroduire les individus comptabilisés comme inactifs bien qu'appartenant au 'halo du chômage' et donc sans emploi et désireux d'en occuper un. Le taux de chômage polynésien ainsi calculé s'élève alors à 20 % environ. Enfin, le taux d'emploi rend mieux compte encore que le taux de chômage des défaillances du marché du travail de la Polynésie française, en calculant le ratio entre les actifs employés et la population en âge de travailler – c'est-à-dire les 15-64 ans selon la norme internationale

³⁶ L'écart entre la Polynésie et la métropole s'est cependant amoindri depuis la précédente enquête de 2016 où les pourcentages étaient respectivement de 39 % et 55 % (ISPF 2016).

usuelle. On trouve ainsi un taux de 53,8 % pour l'année 2022, soit environ une personne sur deux en âge de travailler qui est effectivement employée (alors que c'est deux personnes sur trois en métropole). A titre d'ultime remarque, mais qui n'est pas dépourvue de sens, soulignons qu'il n'existe en Polynésie française ni dispositif de revenu minimum (RMI, RSA...), à l'exception d'un minimum vieillesse d'environ 700 € par mois, ni mécanisme d'allocations chômage.

3. Particularités locales de la fiscalité

Comme cela vient d'être vu, la Polynésie française a historiquement fait le choix du protectionnisme de ses marchés et ses entreprises, comme celui d'un interventionnisme massif de la puissance publique, ce qui n'est pas sans rejaillissement sur sa fiscalité et sur l'efficacité et la justice sociale qui en découlent.

3.1. Une pression fiscale majoritairement indirecte

A titre de remarque liminaire, il est utile de comprendre que la compétence fiscale (totale) de la Polynésie française implique qu'elle perçoit les impôts et taxes pour son propre compte et non pour l'Etat. Les contribuables polynésiens sont donc les uniques bénéficiaires in fine des dépenses autorisées par la pression fiscale qu'ils supportent. Mais les résidents polynésiens peuvent également compter sur une participation des contribuables métropolitains (et pas uniquement avec les mécanismes de défiscalisation susmentionnés). Les compétences de l'Etat, par exemple en matière de sécurité, défense, justice ou éducation, s'exercent en effet au travers de la fonction publique d'Etat, qui compte en Polynésie environ 10 000 salariés rémunérés directement par l'Etat, et donc par le contribuable métropolitain. A cela s'ajoutent d'autres contributions au titre du développement et de la participation à différents projets ou infrastructures. Annuellement, les dépenses de l'Etat en Polynésie française représentent donc de l'ordre de 200 milliards de Fcfp (1,7 milliard d'euros), soit environ 30 % du PIB du territoire.

S'agissant des contributions locales, aux droits et taxes à l'importation et à la taxe de développement local présentés ci-dessus s'ajoutent également la TVA et une kyrielle de taxes diverses. Cet ensemble, qui forme la fiscalité indirecte, pèse sur les prix finals et donc sur le budget des consommateurs, indépendamment du revenu des ménages – contrairement à la fiscalité directe qui, elle, est progressive et implique donc une contribution d'autant plus forte que le contributeur est aisé. Or, cette fiscalité indirecte représente une proportion environ trois fois plus importante dans le budget du gouvernement que la fiscalité directe. En 2022, par

exemple, la part des recettes fiscales de la Polynésie française provenant de la fiscalité indirecte était de 73,5 %, contre 26,5 % seulement pour la fiscalité directe (IEOM 2023)³⁷.

A partir du 1^{er} avril 2022, la fiscalité directe a encore été renforcée par l'introduction d'une taxe sur la consommation de 1 %, qui s'appliquait à chaque transaction de la chaîne de valeur. Nommée la contribution pour la solidarité (CPS), elle était destinée à assurer l'équilibre des comptes sociaux³⁸, mais a été fort décriée, particulièrement dans un contexte inflationniste enclenché dès le début de l'année 2022. Le nouveau gouvernement l'a supprimée à compter du 1^{er} octobre 2023.

La fiscalité directe est donc relativement faible en proportion du total et elle présente par ailleurs certaines particularités. S'agissant des entreprises, par exemple, deux systèmes d'imposition coexistent. L'un est classique, puisqu'il s'agit d'un impôt sur les bénéfices, avec comme particularité cependant que les mécanismes de défiscalisation locaux viennent contrebalancer le cas échéant l'impact des taux initiaux. L'autre, en revanche, appelé impôt sur les transactions, s'applique directement au chiffre d'affaires des entreprises concernées, quel que soit le niveau de leurs charges. Pour que cela soit viable en cas de coûts de production importants, il est nécessaire de fixer des taux particulièrement bas. La conséquence est que lorsque, au contraire, les entreprises ont des charges très faibles, leur contribution est alors tout à fait minime au regard des bénéfices perçus. Par ailleurs, ce dispositif ne favorise évidemment pas les investissements, ce qui peut potentiellement favoriser l'obsolescence de certains équipements à long terme.

Du côté des ménages, on trouve un impôt foncier relativement modeste, basé sur une proportion de 10 % de la valeur locative (déclarée) après abattement de 25 à 30 %. On relève surtout l'absence de droits de succession qui, notamment, permet le maintien éventuel d'importantes rentes immobilières, dans un marché pourtant particulièrement tendu qui rend l'accès à la propriété presque impossible pour les ménages gagnant moins de quatre fois le salaire minimum³⁹. Enfin, les ménages sont soumis à la contribution de solidarité territoriale (CST), une forme d'imposition sur le revenu mais qui diffère sensiblement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) de métropole.

³⁷ Etant précisé que la contribution de solidarité du territoire (CST) – l'équivalent de l'impôt sur le revenu polynésien, sur lequel nous allons revenir plus bas – est directement affectée au financement de la protection sociale et ne transite donc pas par le budget du gouvernement. En 2022, les recettes fiscales du gouvernement s'élevaient à près de 118 milliards de Fcfp, soit environ 990 millions d'euros.

³⁸ Le choix de cet acronyme n'a pas été sans poser un certain nombre de difficultés, la CPS désignant en premier lieu la Caisse de prévoyance sociale, c'est-à-dire l'équivalent de la sécurité sociale de métropole. Ajoutons que la taxe CPS avait initialement été présentée comme une TVA sociale, alors qu'elle était pourtant non déductible et s'appliquait donc plusieurs fois sur le même bien ou service, ce qui a encore contribué à rendre la plupart du temps les débats sur la question parfaitement inaudibles pour le grand public.

³⁹ Les notaires alertent les gouvernements successifs sur cette question depuis près de 10 ans (Polynésie 1^{ère}, 7 juillet 2022).

3.2. Une imposition sur les revenus en marge du système métropolitain

Lorsque la question d'une éventuelle réforme de l'introduction d'un IRPP revient sur la scène politique, ce qui est récurrent, c'est pour être rapidement évacuée. Le spectre de la manifestation du 29 avril 1958 contre une délibération qui avait adopté l'impôt sur le revenu semble encore vivace. A l'époque, 3 000 personnes s'étaient massées devant l'Assemblée territoriale, qui avait subi des jets de pierres. De manière symptomatique, des photos du rassemblement montrent la présence d'une grande banderole sur laquelle figuraient des croix gammées biffées et le slogan : « contre la dictature ». Au lendemain de cette manifestation, la délibération contestée avait été annulée et ce n'est qu'en 1995 que la CST a ensuite été mise en place, selon des modalités très différentes d'un impôt sur le revenu classique et, surtout, avec une pression fiscale extrêmement limitée.

Calculée mensuellement, par fractions de revenus et sur chaque revenu distinct, la CST ne comporte ainsi aucun quotient familial. Un salarié percevant 3 000 € mensuel, par exemple, paiera donc la même contribution quelle que soit sa situation personnelle, c'est-à-dire indépendamment du nombre de personnes à charge dans le foyer. Les taux restent par ailleurs très inférieurs à ceux que l'on peut connaître en métropole. Jusqu'en 2010, le taux marginal maximal de la CST – c'est-à-dire le taux maximal s'appliquant à la dernière fraction de revenu perçu – s'établissait à 5 % seulement, et encore fallait-il gagner mensuellement plus de 750 000 Fcfp pour y parvenir (6 300 €)⁴⁰. Une très faible réforme avait porté en 2011 le taux marginal maximal à 10 % pour la fraction des revenus supérieure à 2 millions (16 800 €). C'est en 2013 qu'une modification plus importante de la structure des taux avait multiplié les tranches d'imposition, jusqu'à atteindre un taux marginal maximal de 25 % (pour la part des revenus excédant 2,5 millions de Fcfp, soit 21 000 €). En 2022, une nouvelle réforme a conservé les mêmes tranches pour en décaler le taux de 2 à 3 points, uniquement pour le cas des tranches de revenus dépassant 400 000 Fcfp (3 350 €). Le taux marginal maximal a ainsi atteint 28 %. Le nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions en mai 2023, avait rapidement annoncé qu'une réforme de la CST était prévue mais, à la date de publication de cet article, les modalités en restent ignorées.

On notera en complément que les cotisations de l'assurance maladie, qui sont également prélevées sur les revenus, ont historiquement été plafonnées. Ainsi par exemple, en 1981, elles ne s'appliquaient qu'aux 80 000 premiers Fcfp du salaire mensuel (670 €), quel que soit le montant effectif du salaire perçu. Progressivement, ce plafond a été décalé. Il était ainsi de 500 000 Fcfp en 1997, puis de 650 000 Fcfp en 2000 et 750 000 Fcfp en 2003 (respectivement 4 200, 5 500 et 6 300 € environ). En 2008, le « déplafonnement » des cotisations a été annoncé, mais en maintenant tout de même un plafond officiel à 3 millions de Fcfp

⁴⁰ C'est-à-dire par exemple qu'un salarié gagnant 800 000 Fcfp ne se voyait appliquer le taux marginal maximal de 5 % que pour la fraction de son salaire supérieure à 750 000 Fcfp, soit 50 000 Fcfp.

(25 000 €). Depuis 2015, ce plafond mensuel a été porté à 5 millions de Fcfp (42 000 €), sans qu'il soit aisé de comprendre pourquoi il n'a pas tout simplement été supprimé⁴¹.

La fiscalité polynésienne, compétence exclusive du gouvernement local, pèse donc de manière parfois déroutante sur les différentes catégories de contribuables locaux. Le fait qu'une forte proportion soit indirecte, notamment avec des formes très protectionnistes (comme avec les DTI ou la TDL), contribue aux prix élevés et renforce également les positions de marché (défiscalisation, exonérations et TDL à nouveau). Tous les consommateurs sont donc contributeurs, même si un contrôle des prix (PPN et PGC) se présente comme de nature à assurer une forme de redistribution en assurant aux ménages les plus modestes un accès facilité à certains produits de base. Cependant, chacun peut bénéficier de ces prix et marges encadrés, quel que soit son niveau réel de revenu. De fait, le système présente donc d'importantes fuites qui rendent le mode d'action retenu largement inefficace, alors même que l'indice de Gini, qui mesure classiquement le niveau des inégalités de répartition des revenus est sensiblement élevé puisqu'il atteint 0,4. Par comparaison, il n'est que de 0,3 pour la métropole. Les inégalités mesurées par l'indice de Gini situent donc la Polynésie française à un niveau légèrement supérieur à celui des Etats-Unis ou de la Chine, une mesure qui entretient les interrogations sur la justice fiscale du territoire.

4. De 'nouvelles' quêtes d'autonomie ?

Si le système fiscal polynésien, considéré selon les habitudes ancrées du prisme métropolitain, peut surprendre au regard des inégalités qu'il entretient, d'autres dérogations à l'égalité républicaine existent de longue date dans le paysage institutionnel du territoire. La loi organique précitée de 2004, qui définit le statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française au sein de la République, contient en effet deux dispositions qui permettent, pour la première, de promouvoir et protéger l'emploi local (art. 18) et, pour la seconde, d'encadrer le transfert de propriétés foncières (art. 19). Dans les deux cas, il s'agit de donner au gouvernement la possibilité d'intervenir au bénéfice des personnes justifiant soit d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, soit d'une durée suffisante de vie en couple avec ces dernières. L'année 2022 a été l'occasion pour le gouvernement polynésien de (tenter de) mettre en application ces deux dispositions organiques.

4.1. Promotion et protection de l'emploi local

La loi organique statutaire permet une discrimination dans l'accès à l'emploi s'agissant des emplois du secteur privé ou des emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes. Les éventuels textes à adopter restent cependant sous le contrôle du juge

⁴¹ Voir, pour les cotisations 2023, l'arrêté n° 2667 CM du 9 décembre 2022.

administratif, étant entendu que les mesures de protection, comme en dispose l’alinéa 4 de l’article 18 de la loi organique statutaire, doivent répondre à des « *critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l’emploi local* » et qu’elles « ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et collectifs » des autres résidents (personnes physiques ou morales) qui exerçaient leur activité dans des conditions conformes aux lois et règlements en vigueur à la date de publication de ces nouvelles mesures.

Dès 2009, des tentatives ont été entreprises pour légiférer sur la question de l’emploi local, mais elles sont longtemps restées infructueuses. Ce n’est que le 5 novembre 2019 que la loi du pays sur la promotion et la protection de l’emploi local a pu être promulguée⁴², bien que son entrée en vigueur ait dû attendre le 1^{er} octobre 2022, soit près de trois années encore. Le parti indépendantiste du Tavini, qui était à l’époque dans l’opposition, s’était ému de ce retard d’application par le biais d’une question orale déposée à l’APF le 10 mai 2022 par Mme Eliane Tevahitua, alors représentante à l’assemblée⁴³. Mme Tevahitua soulignait alors la nécessité d’intervenir pour protéger l’emploi local dans les termes suivants (les mises en gras et en italique sont d’origine)⁴⁴ :

« Les Polynésiens sont chaque jour les témoins impuissants d’un phénomène migratoire dont l’ampleur ne cesse de croître. Ce phénomène face auquel notre population nourrit les plus vives inquiétudes porte un nom : **immigration**. [...] Nous assistons, également sur les réseaux sociaux, à l’émergence de groupes d’entraide dont la vocation affichée est de promouvoir l’expatriation des métropolitains dans notre pays et de faciliter leur installation permanente au *fenua*. [...] Leur motivation est de quitter la France, leur pays natal devenu désormais invivable et de trouver ailleurs un emploi et de nouvelles opportunités. »

Le principe de la loi du pays repose sur une analyse des données statistiques de l’emploi privé par le service de l’emploi, de la formation et de l’insertion professionnelle (SEFI, équivalent polynésien de France Travail). Il s’agit de recenser les embauches⁴⁵ effectuées dans chaque métier, selon la classification ROME⁴⁶, en les croisant avec la date à laquelle les personnes embauchées ont obtenu un numéro d’inscription à la CPS, que l’on retient comme la date d’arrivée sur le territoire. Pour un métier spécifique, si au moins 10 % des embauches concernent des résidents récents, l’emploi est alors protégé. On distingue alors trois niveaux de protection, selon l’ancienneté de ces nouveaux résidents sur le territoire :

- Si l’ancienneté est inférieure à 10 ans, l’emploi bénéficiera d’une protection minimale (c’est-à-dire que sera imposée une durée de résidence d’au moins 3 ans) ;

⁴² Loi du pays n° 2019-30 du 5 novembre 2019.

⁴³ Depuis les dernières élections territoriales, Mme Tevahitua est devenue la première femme vice-présidente de la Polynésie française, évincée depuis du gouvernement par le président le 28 mai 2024.

⁴⁴ Le mot *fenua* désigne en langue tahitienne la terre ou le pays.

⁴⁵ Toutes les embauches sont prises en considération, qu’il s’agisse de CDI, de CDD, d’intérim... On utilise à cet effet les déclarations préalables à l’embauche (DPAE).

⁴⁶ Ou répertoire opérationnel des métiers et des emplois, qui répertorie en France les métiers le plus finement possible depuis 1989. Plus de 10 000 métiers distincts sont ainsi recensés.

- Si l'ancienneté est inférieure à 5 ans, l'emploi bénéficiera d'une protection intermédiaire (c'est-à-dire que sera imposée une durée de résidence d'au moins 5 ans) ;
- Si l'ancienneté est inférieure à 3 ans, l'emploi bénéficiera d'une protection renforcée (c'est-à-dire que sera imposée une durée de résidence d'au moins 10 ans).

Chaque année, un arrêté pris en conseil des ministres définit ainsi, en fonction des statistiques précédentes, le tableau des activités professionnelles protégées (TAPP). Pour ne citer que quelques exemples, pour la première application de la loi à compter du 1^{er} octobre 2022 – et donc en se basant sur les DPAE recueillies de septembre 2021 à août 2022 –, les vendeurs des magasins d'alimentation faisaient l'objet d'une protection minimale, tandis que les vendeurs de matériel et d'équipements bénéficiaient d'une protection intermédiaire et que les coiffeurs ou assistants coiffeurs relevaient d'une protection renforcée.

Ainsi, selon le critère statistique retenu, à partir de 10 % d'embauches de 'nouveaux résidents', les emplois sont protégés et le niveau de protection augmente d'autant plus que ces nouveaux résidents sont installés depuis peu. Or, on peut se demander si un tel choix est réellement pertinent, car rien ne vient démontrer dans ce processus que le recours à des travailleurs récemment installés en Polynésie française ne répond pas soit à une absence de compétence locale, soit aux souhaits des Polynésiens de ne pas candidater sur les postes proposés⁴⁷. De fait, l'intérêt pour une entreprise d'un recrutement en dehors de la Polynésie française – qu'il s'agisse de coûts induits ou de risques liés à l'adaptabilité, par exemple – est loin d'être démontré si un travailleur local compétent est disponible. L'analyse statistique réalisée pour la première année montre d'ailleurs que seules 8,5 % des personnes embauchées résidaient en Polynésie française depuis moins de 10 ans (et 6,3 % depuis moins de 3 ans).

L'efficacité économique de cette loi du pays interroge donc (Montet 2023), même si elle n'a heureusement pas pour but d'empêcher les embauches de nouveaux résidents, puisque les employeurs peuvent obtenir des attestations de carence auprès du SEFI, qui leur donnent alors la possibilité de recruter soit des résidents plus récents, soit des personnes provenant de l'extérieur du territoire. Cela risque cependant de rallonger les procédures (bien qu'une procédure d'urgence soit prévue) et le texte ne considère surtout pas explicitement des caractéristiques pourtant essentielles en matière de recrutement, comme l'appariement et les aspects humains et relationnels sous-jacents à toute intégration dans un environnement professionnel.

⁴⁷ S'agissant de la fonction publique pour laquelle les données sont plus renseignées, on rencontre de nombreuses situations où les agents potentiels refusent les affectations dans les îles autres que Tahiti. Tout récemment encore, un poste de travailleur social à Rangiroa (archipel des Tuamotu), qui n'avait pas pu être pourvu depuis longtemps, a été rapatrié à Tahiti (Radio 1, 21 septembre 2023).

4.2. Mesures fiscales sur l'immobilier

En dehors de la mise en œuvre de la loi de protection de l'emploi local, l'année 2022 a également été celle du vote d'une seconde loi du pays s'intéressant cette fois à favoriser les transferts de biens immobiliers en faveur des résidents polynésiens de longue date, comme l'autorise l'art. 19 de la loi organique statutaire compte tenu de l'importance de la terre en Polynésie, à la fois compte tenu de son caractère insulaire, mais aussi en raison de son rôle identitaire et culturel⁴⁸. Il s'est agi pour cela de renforcer très sensiblement la pression fiscale portant sur les personnes dont la durée de résidence en Polynésie française était inférieure à 10 ans (ou d'une durée de mariage ou PACS de moins de 5 ans avec un résident dont la protection est visée).

La loi a ainsi majoré, pour les 'nouveaux résidents' concernés :

- De 50 % le taux d'imposition sur la plus-value ;
- De 2 000 % les droits d'enregistrements des cessions de parts de SCI ;
- De 1 000 % les droits d'enregistrements et de publicité foncière.

C'est cette dernière mesure qui, touchant l'ensemble des acquisitions immobilières, a le plus fait parler d'elle et a valu que la loi soit surnommée dans les médias « loi sur les 1 000 % ». Concrètement, une telle majoration revient environ à doubler le prix d'acquisition des biens immobiliers – et pour un marché pour lequel les prix sont déjà sensiblement élevés.

Il faut préciser que si la mesure frappe les personnes physiques, elle touche aussi les personnes morales, c'est-à-dire soit une entreprise dont le siège social se situe en Polynésie française mais qui est contrôlée par une personne physique ne satisfaisant pas aux conditions d'ancienneté de résidence requises, soit une entreprise dont le siège social ne se situe pas en Polynésie, même si elle est contrôlée par un résident polynésien de longue date. Sans doute conscient du frein que cela pouvait représenter pour les investissements étrangers, le législateur a cependant prévu une dérogation pour les investissements supérieurs à 5 milliards de Fcfp (près de 42 millions d'euros) destinés à accueillir un grand projet économique, industriel ou touristique, à la condition que l'investissement en question soit affecté au projet pour une durée de 30 ans (sous peine de verser alors la totalité des droits exonérés). On comprend cependant aisément, d'une part, que nombre d'investissements se trouvent évincés alors même qu'ils sont pourtant d'un montant important et, d'autre part, que même pour les investissements éligibles, réclamer une condition de visibilité de 30 ans à l'investisseur est totalement déconnecté de la réalité économique.

Le vote de la loi du pays le 26 avril 2022 – à l'unanimité des représentants de l'Assemblée – a pour le moins surpris car aucune consultation préalable n'avait été effectuée, ni auprès des

⁴⁸ Loi du pays n° 2022-20 du 10 mai 2022.

experts fonciers, ni avec les agents immobiliers, ni encore en contactant les notaires⁴⁹. La chambre des notaires a d'ailleurs considéré que la loi était « *électorale* », « *stigmatisante* » et « *choquante* ». Consciente de l'indignation soulevée, la majorité politique a reconnu s'attendre à des recours, en expliquant avoir voulu « *faire passer un message* »⁵⁰. Pour autant, la loi du pays a été promulguée le 10 mai, soit dans un délai très court, surtout compte tenu de recours annoncés.

Face aux premières difficultés soulevées par la mise en application de la loi, le ministre de l'Economie et des Finances a déclaré s'être « *trompé de cible* » et a annoncé le report de l'application du texte à 2023, dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat⁵¹. Sans réelle surprise, ce dernier a annulé l'ensemble des dispositions attaquées⁵², indiquant notamment que, si l'art. 19 de la loi organique statutaire permettait de prendre des mesures protectrices en matière de foncier, les mesures fiscales n'en faisaient pas partie et que : « [...] *l'ancienneté de la résidence en Polynésie française n'est pas un critère en relation directe avec l'objectif poursuivi* ». De fait, aucune statistique ne permet selon la chambre des notaires d'attester de l'influence des acquisitions des non-résidents sur les prix de l'immobilier⁵³, alors même que la simple supposition de ce lien sert de fondement à la loi du pays⁵⁴ :

« [...] la spéculation immobilière générée notamment par les investissements immobiliers de personnes non résidentes participe à la paupérisation foncière et à la flambée des prix dans ce secteur. En conséquence, l'accès à la propriété foncière des résidents polynésiens devient de plus en plus difficile compte tenu de la rareté mais également de l'augmentation exponentielle du prix de l'immobilier. Le présent projet de loi du pays entend mettre un frein à la spéculation foncière [...]. »

Conclusion

Bien que partie intégrante d'« *une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* », la Polynésie française a acquis au fil du temps un très important degré d'autonomie à l'égard de Paris. Les indiscutables et profondes différences entre le territoire et la métropole constituent un puissant soutien en faveur d'une évolution institutionnelle autorisant les Polynésiens à bénéficier d'un processus décisionnel décentralisé, un ancrage plus 'local' des choix. La France a su faire montre à cet égard de compréhension et de respect culturel, y

⁴⁹ On relèvera également que, s'agissant d'une loi fiscale, le Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC) n'a pas été saisi (bien qu'il ait de toute façon à l'époque été empêché de siéger du fait du non-renouvellement de ses membres dans les délais requis).

⁵⁰ Radio 1 du 26 avril 2022 et TNTV du 27 avril 2022.

⁵¹ Radio 1, 5 juillet 2022.

⁵² Conseil d'Etat, décision n° 464367, 464618, 464699, 464762, 464802, 464804, 464867, 464868, 464870, 464871 du 30 septembre 2022.

⁵³ TNTV du 27 avril 2022.

⁵⁴ Rapport de l'APF n° 15-2022 du 10 février 2022.

compris sur des champs parfois historiquement sensibles pour les Français, comme le rapport au religieux.

Des demandes de renforcement de l'autonomie dont bénéficie actuellement la Polynésie se font cependant régulièrement entendre, particulièrement de la part des indépendantistes. Elles sont parfois l'objet de passes d'arme politiques avec les partis autonomistes, même si les discours de certains autonomistes peuvent aussi être à ce titre ambigus sur certains aspects. Si, historiquement, l'Etat semble suivre les évolutions en essayant régulièrement de faire preuve d'une certaine ouverture d'esprit, on ne peut pas dire non plus qu'il précède le mouvement. Dans les indications que l'actuel haut-commissaire a fournies peu après sa nomination, il indiquait (Radio 1, 29 septembre 2022) :

« Quand j'étais à Paris, personne ne m'a parlé de questions institutionnelles. Et je constate qu'à chaque fois qu'on parle de questions institutionnelles, c'est souvent un prétexte pour ne rien faire pour la vie quotidienne des gens. Donc moi j'ai envie de parler de pouvoir d'achat, j'ai envie de parler de logement, j'ai envie de parler d'emploi, mais je n'ai pas envie de passer des heures et des heures à batailler pour tel ou tel point juridique ou institutionnel. [...] Le statut, il est déjà extrêmement décentralisé. Et puis surtout, dans la loi organique, il y a des articles qui n'ont même pas encore été utilisés. Je pense par exemple à l'article 18, celui qui protège l'emploi local. Le Pays vient tout juste de déposer sa liste des métiers en tension, l'arrêté n'est même pas encore pris. L'article 19 protège le foncier ; alors là, il n'y a carrément rien eu, il n'y a pas eu de loi du Pays. Alors allons d'abord au bout de ce statut, déployons ce que les textes prévoient avant de discuter d'une nouvelle évolution institutionnelle. »

Des interrogations régulières existent par ailleurs quant aux conséquences de cette autonomie renforcée dans le temps sur la qualité de la gouvernance de la Polynésie française⁵⁵. Des décisions localisées exposent en effet davantage au risque de s'éloigner de principes généraux ou transversaux, notamment éthiques ou juridiques. Elles insèrent potentiellement dans le socle républicain le coin des influences individuelles qui, si elles existent assurément dans chaque territoire, sont sans doute renforcées encore dans le cas des petites sociétés insulaires où les proximités sont légion.

S'agissant des aspects économiques et fiscaux de la Polynésie française, il serait ainsi complexe d'ignorer, sans perte de compréhension des mécanismes globaux, que les intérêts individuels (ou de groupes) ne sont pas étrangers à la construction progressive de l'architecture du système. La résultante en est des choix parfois à rebours des principes républicains eux-mêmes, qui favorisent notamment les inégalités et la reproduction sociale sur le territoire. Il ne faut pas oublier non plus que la politique économique polynésienne a débuté sa construction dans l'imitation d'un système français encore très centralisé et administré. Si la métropole a ensuite évolué vers un meilleur respect des principes de l'économie de marché

⁵⁵ Malgré le fait que l'évolution de l'autonomie de la Polynésie française ne soit pas allée aussi loin que celle de la Nouvelle-Calédonie, comme cela avait été envisagé en 1999 (Faberon 2006).

– souvent à petits pas cependant et sous l’influence, voire la pression, européennes –, la Polynésie est restée plus en retrait et il demeure parfois complexe de trouver des échos favorables à des préceptes économiques pourtant communément reconnus ailleurs dans le monde.

Quoi qu’il en soit, les débats sur le niveau optimal d’autonomie à atteindre restent très vifs et la nouvelle mandature qui s’ouvre, aux couleurs indépendantistes⁵⁶, ne manquera pas d’apporter de nouveaux questionnements sur la place que la Polynésie française doit occuper au sein de la République, comme l’illustre déjà, notamment, la volonté affichée par le gouvernement de la création d’une « citoyenneté Ma’ohi ».

Bibliographie

Alabrune, François, « Les frontières de la France », *Pouvoirs*, 2018/2, n° 165, 2018, p. 51-64.

Assemblée de la Polynésie française (APF), Kit pédagogique « La Polynésie d’hier et d’aujourd’hui : des institutions, des hommes, des événements », 2017, Document électronique consultable à : <http://www.assemblee.pf/Institution/histoire>. Page consultée le 27 septembre 2023.

Bui-Xuan, Olivia, « De la difficulté d’édifier un statut sur mesure : le nouveau statut de la Polynésie française », *Les Petites Affiches*, n° 36, 21 février 2005, p. 6-16.

Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française (CTC), Société d’économie mixte Tahiti Nui Rava’ai, Rapport d’observations définitives, 29 juillet 2015.

Faberon, Jean-Yves, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2006/4 (n° 68), 2006, p. 691-712.

Institut d’émission d’outre-mer (IEOM), *Rapport annuel économique 2022 – Polynésie française*, juin 2023.

Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), « La Polynésie française 39 % plus chère que la métropole », *Points forts*, n° 01, juin 2016.

Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), « Des prix plus élevés de 31 % en Polynésie française qu’en France métropolitaine en 2022 », *Point Etudes et Bilans*, n° 1391, octobre 2023.

Martins, Pedro and Winters, Alan, « When comparative advantage is not enough : business costs in small remote economies », *World Trade Review*, Vol. 3, n° 3, 2004.

⁵⁶ Plus exactement le bleu Pantone 306, qui caractérise le parti. En Polynésie française, en effet, chaque parti politique est représenté par une couleur spécifique, qu’arborent volontiers les militants, notamment en période électorale.

Montet, Christian, « Les enjeux économiques de la loi de protection de l'emploi local en Polynésie française », Colloque « La protection de l'emploi local en Polynésie française », Université de la Polynésie française, Tahiti, 16 mai 2023.

Regnault, Jean-Marc, *L'ONU, la France et les décolonisations tardives : L'exemple des terres françaises d'Océanie*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Droit d'Outre-mer, 2013.

Rihal, Hervé, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », *Revue Française d'Administration Publique*, 2003/1-2, n° 105-106, 2003, p. 219-234.

Saura, Bruno, *Tahiti Ma'ohi, Culture, identité, religion et nationalisme en Polynésie française*, Au Vent des Îles, Tahiti, 2008.

Venayre, Florent, « L'emploi en Polynésie française : situation actuelle et difficultés d'interprétation », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 15, 2009, p. 37-64.

Venayre, Florent, « Les lacunes du transfert de la compétence économique à la Polynésie française », in : Faberon, Jean-Yves, Fayaud Viviane et Regnault Jean-Marc, Eds. *Destins des collectivités politiques d'Océanie – Vol. 2 : Singularités*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. Droit d'Outre-mer, 2011, p. 531-540.

Venayre, Florent, « Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française », *Economies et sociétés, Série « Systèmes Agroalimentaires »*, AG, n° 34, 10-11/2012, 2012, p. 2057-2076.

Venayre, Florent, « Interventionnisme public et développement économique des collectivités d'outre-mer françaises du Pacifique Sud », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 22, 2013, p. 42-52.

Venayre, Florent, « La liberté à tout prix ? », *Actualités du Droit*, Lamy Liaisons, 28 avril 2022. Document électronique consultable à (page consultée le 30 septembre 2023) : <http://www.actualitesdudroit.fr/browse/affaires/droit-economique/37131/la-liberte-a-tout-prix>.

Zarka, Jean-Claude, « La réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française », *Les Petites Affiches*, n° 134, 5 juillet 2019, p. 15-22.