

DIALOGUE & CO



Les Instituts d'émission d'Outre-mer : territoires, monnaies et défis de la convergence

(enregistré le 26 juin 2025)

Introduction

Bienvenue dans Dialogue Éco. Aujourd'hui, nous parlons des territoires d'Outre-mer. Des Antilles au Pacifique, leur histoire singulière continue d'influencer leur réalité économique et monétaire. Pour mieux comprendre cette complexité, Lucile Rives, en charge des podcasts à la Banque de France, interroge Ivan Odonnat, président de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM) et directeur général de l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM). Histoire, souveraineté, défi de la convergence, ils décryptent ensemble le rôle des instituts d'émissions dans ces territoires ultramarins.



Partie 1 : Partir des territoires

LUCILE RIVES : Bonjour Ivan Odonnat. Vous êtes président de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer, l'IEDOM, et directeur général de l'Institut d'émission des Outre-mer, l'IEOM. Quand on s'est rencontrés pour préparer cet entretien, vous m'avez dit : « Avant de parler des instituts, il faut parler des territoires ». Pourquoi c'est important de partir des territoires ?

IVAN ODONNAT : Bonjour Lucile. Oui, je crois que c'est important parce qu'en réalité, ces territoires sont assez largement méconnus. Ces territoires, c'est ce qu'on appelle la France d'Outre-mer, sous-entendu une France un peu différente. En fait, il s'agit d'anciennes colonies dont l'histoire est donc largement méconnue, qui ont été progressivement érigées en collectivités territoriales à partir de 1946, avec des statuts institutionnels particuliers et qui ont été plusieurs fois modifiés. Ce qui en résulte aujourd'hui, c'est une certaine complexité institutionnelle, que la construction européenne a probablement accentuée.

Pour préciser le contexte et mon positionnement dans cette affaire, je suis moi-même originaire de la Martinique et comme beaucoup de jeunes de ma génération, après le bac, je suis parti faire des études à Paris, j'y suis resté, je m'y suis installé, mais j'ai encore de très fortes attaches là-bas.

Les départements et anciens départements des bassins océaniques, atlantique et indien

LUCILE RIVES : Pour mieux connaître les territoires qui sont couverts par les deux instituts que vous dirigez, je vous propose que vous nous les présentiez. Je vous propose de commencer par l'IEDOM. Dans IEDOM, il y a un D comme département. Donc tous les territoires qui relèvent des missions de l'IEDOM sont des départements français ou des anciens départements français. Est-ce que vous pouvez nous en dire un peu plus ?

IVAN ODONNAT : Alors, pour les férus de géographie marine, j'ajoute « dans les bassins océaniques atlantique et indien ». L'IEDOM couvre d'abord les cinq collectivités qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, donc nous allons faire un peu de droit constitutionnel, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte. Ce que dit cet article 73, c'est que les lois et règlements qui s'appliquent dans ces territoires, ce sont les mêmes que ceux de la République, mais qu'ils peuvent faire l'objet d'adaptations en fonction des caractéristiques des territoires. On va également faire un peu de droit européen. Je crois que c'est utile de bien comprendre le positionnement de ces territoires au regard du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À ce titre, ces territoires sont considérés comme ce que l'on appelle des régions ultrapériphériques ou des RUP en abrégé. Ce qui veut dire qu'elles sont soumises au droit européen, mais là aussi avec certaines spécificités à raison de leur éloignement géographique. Les régions ultrapériphériques font donc partie de l'Union européenne. Elles sont, pour les régions françaises, incluses dans la zone euro, dans le marché commun et dans le territoire douanier de l'Union européenne. Je pense qu'on y reviendra un peu plus tard, mais ce qu'il faut préciser tout de suite, c'est que ces territoires ne font pas partie de l'espace Schengen, ce qui signifie que quand vous y allez ou quand vous en revenez, il y a des contrôles aux frontières pour les déplacements.

LUCILE RIVES : Donc, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte. Et puis, il y a aussi trois territoires qui sont également couverts par l'IEDOM, trois autres collectivités qui ont comme spécificité d'avoir été des départements.

IVAN ODONNAT : C'est exactement cela. Donc à côté de ces cinq territoires que je viens de mentionner, il y en a trois autres qui relèvent, eux, au plan constitutionnel, de l'article 74. Comme vous l'avez indiqué, ce sont des territoires qui ont été des départements ou des parties de départements. D'une part, Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui étaient des communes du département de la Guadeloupe jusqu'en 2007. D'autre part, Saint-Pierre-et-Miquelon qui a été un département entre 1976 et 1985.

Là aussi, il faut s'intéresser à ce que nous dit le droit européen. Au regard du traité de fonctionnement de l'Union européenne, Saint-Martin est une RUP, on vient d'en parler. En revanche, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon relèvent d'un autre statut, ce qu'on appelle les Pays et territoires d'Outre-mer, ou les PTOM, et ne font donc pas partie du territoire de l'Union européenne. Ils ne sont pas soumis aux droits européens. La relation avec l'Union européenne est gérée par un régime d'association qui permet donc aux ressortissants de ces deux territoires, notamment, de bénéficier d'un passeport de l'Union européenne.

LUCILE RIVES : Et alors, pour continuer à illustrer cette complexité administrative, dans ces trois collectivités, même si elles ne sont plus des départements, l'État y est toujours représenté par un préfet.

Les collectivités du Pacifique

LECTURE

-Tu viens d'où ?

-Nouméa.

-C'est Tahiti, ça, non ?

-Non, non, c'est pas...

-Alors quoi ? C'est... Attends, je vais trouver. Forcément, une île, c'est...

-Nouvelle-Calédonie.

-Oui, bien sûr, oui. Et c'est la France, ça ?

LUCILE RIVES : Donc vous venez de nous donner un aperçu des territoires qui sont ou qui étaient des départements et qui sont couverts par l'IEDOM. Et puis il y a les collectivités du Pacifique qui sont couvertes par l'autre institut que vous dirigez, l'IEOM, et qui ont également des statuts administratifs très variés.

IVAN ODONNAT : Oui, l'IEOM agit, aujourd'hui en tout cas, dans les trois collectivités du Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, qui sont, elles, régies par l'article 74 de la Constitution et, au titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont considérées comme des PTOM, des Pays et territoires d'Outre-mer. Précisons qu'à Wallis-et-Futuna, l'organisation institutionnelle se distingue par plusieurs traits spécifiques. Il y a un exécutif qui est assuré par l'administrateur supérieur, cela s'appelle ainsi, qui représente l'État. Donc, si vous voulez, c'est le préfet pour ce territoire. Il y a une autorité coutumière. En fait, il y en a plusieurs. Wallis-et-Futuna a cette particularité, qu'administrativement, il n'y a pas de commune, mais vous avez des royaumes coutumiers. Il y a trois rois - et en fait, je crois bien quatre parce qu'il y a semble-t-il un roi dissident - qui gèrent les aspects coutumiers et qui sont associés à la gestion des affaires territoriales. Puis, il y a une assemblée territoriale, qui dispose de certaines attributions, mais qui sont assez limitées, à vrai dire.

Et puis, il y a la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Dans les deux cas, l'État y est représenté par une sorte de préfet qui s'appelle haut-commissaire. Le haut-commissaire gère les compétences régaliennes qui sont réservées à l'État. Les collectivités elles-mêmes sont représentées à la fois par un exécutif et une assemblée délibérante et qui disposent dans les deux cas d'une assez large compétence, c'est une compétence générale, c'est-à-dire qu'elles font tout ce que l'État ne fait pas et de fait, cela correspond à une assez large autonomie sur beaucoup de sujets en dehors du régalien.

Au total, si l'on veut résumer ce paysage, l'IEDOM et l'IEOM ensemble couvrent 11 territoires habités au sens où il y a une population permanente. Pour être complet sur ce qu'est la France

d'Outre-mer, il faut y ajouter deux autres territoires qui sont, eux, inhabités, mais au sens où il n'y a pas de présence permanente. D'une part, les Terres australes et antarctiques françaises, les TAAF. D'autre part, l'île de Clipperton. Et ces deux territoires font bien partie de la République française.

Partie 2 : L'histoire monétaire des territoires d'Outre-mer

LUCILE RIVES : Donc vous êtes à la tête d'instituts d'émission, sous-entendu de monnaie. J'imagine que l'organisation administrative complexe que vous venez de décrire et qui reflète l'histoire coloniale, on la retrouve aussi dans l'histoire de la monnaie. Pour nous donner un aperçu de cette histoire monétaire, je vous propose une fois encore que l'on sépare les territoires couverts par l'IEDOM et par l'IEOM, parce qu'ils ont des régimes monétaires très différents.

L'histoire monétaire des départements et anciens départements des bassins océaniques atlantique et indien

IVAN ODONNAT : On ne va pas remonter aux racines de la colonisation et de toute la période coloniale. En réalité, l'histoire monétaire, la véritable histoire monétaire des collectivités que nous venons d'évoquer, démarre pendant la seconde guerre mondiale avec la formation de la France libre et l'organisation monétaire de la France libre à partir de 1941, qui s'effectue autour de ce que l'on a appelé la Caisse Centrale de la France Libre, une sorte de Banque centrale de la France Libre, la CCFL. On aime bien les acronymes dans le monde des banques centrales. Et puis, les choses s'accélérent, on approche de la fin de la Seconde Guerre mondiale. En février 1944, cette CCFL devient la Caisse Centrale de la France d'Outre-mer, CCFOM, qui va exercer le privilège d'émission dans l'ensemble des territoires français, qui sont encore des colonies, en Afrique et dans un certain nombre de territoires, l'Afrique équatoriale française, le Cameroun, Saint-Pierre-et-Miquelon. Cela, c'est le privilège d'émission. Ce privilège est ensuite étendu la même année, un peu plus tard, en juin, à La Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe. Et puis vient le tour de la Guyane, encore un peu plus tard au mois d'août 1944. Donc vous avez cette caisse centrale de la France d'Outre-mer qui gère l'émission de monnaie dans tous ses territoires. Elle émet et met en circulation les billets. Ce sont des billets qui sont propres à chaque territoire. De la sorte, à cette époque, vous avez un franc de la Martinique, vous avez un franc de la Guadeloupe, un franc de la Guyane, qui sont reliés au franc dit métropolitain par un taux de change fixe.

Concernant la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon, qu'on a mentionnés comme faisant partie du périmètre d'intervention de l'IEDOM, les choses sont un peu différentes, puisqu'à ce moment de l'histoire, au plan monétaire, les deux territoires sont rattachés ou vont être rattachés aux colonies françaises d'Afrique, elles-mêmes dotées d'un franc spécifique, ce qu'on va appeler le franc CFA. Donc, la monnaie de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, c'est le franc CFA, lui aussi relié au franc métropolitain par un taux de change fixe. L'IEDOM vient ensuite, c'est l'étape suivante de la construction. En 1959, il est créé sous la

forme d'un établissement public national et l'IEDOM hérite du privilège d'émission de la Caisse centrale de la France d'Outre-mer.

LUCILE RIVES : Et puis, les choses évoluent au début des années 1970. Pour résumer tout ce que vous venez de nous dire, au début des années 1970, des billets en franc spécifiques aux départements circulent aux Antilles et en Guyane, des billets en franc CFA circulent à la Réunion. Et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les francs CFA commencent progressivement à être remplacés par des billets métropolitains. Il y a donc une très grande hétérogénéité monétaire.

IVAN ODONNAT : En effet, une très grande hétérogénéité et l'idée à ce moment-là, est d'harmoniser tout cela. En 1975, il y a une réforme du régime d'émission monétaire à cet effet. Le franc CFA de la Réunion est remplacé par les billets métropolitains. On dit encore « métropole » à ce moment-là. De la même façon, ce sont les billets de la Banque de France, donc les billets du franc français, qui sont introduits en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique. À Saint-Pierre-et-Miquelon, cela vient là aussi selon une séquence un peu différente. Cette période des années 1970 est une période d'harmonisation, d'uniformisation de la façon dont les billets sont émis dans le périmètre d'intervention de l'IEDOM. Et depuis cette période, sur tous les territoires qui sont couverts par l'IEDOM, la monnaie qui circule, c'est la monnaie de l'hexagone, c'est-à-dire d'abord le franc, jusqu'en 2002, où l'euro prend la suite.

LUCILE RIVES : Mais alors, au début de l'émission, vous nous avez expliqué la distinction entre les régions ultrapériphériques, donc les RUP, qui sont soumises au droit européen, et les pays et territoires d'Outre-mer, les PTOM, qui ne le sont pas. Je fais ce petit détour parce que quand on parle d'euro, on pense forcément au droit européen, et donc Saint-Pierre et Miquelon, c'est un PTOM, et pourtant, l'euro y circule et c'est aussi le cas à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

IVAN ODONNAT : Oui, c'est très juste. Rappelez-vous, Saint-Barthélemy devient une collectivité à part entière à partir d'un mouvement qui fait sortir Saint-Barthélemy commune de Guadeloupe et l'érige en collectivité à part entière. Mais à ce moment-là, la monnaie qui circule à Saint-Barthélemy, c'est la monnaie de la Guadeloupe, qui est le franc français puis l'euro. Et donc, Saint-Barthélemy devenu PTOM au regard du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, continue d'utiliser l'euro, bien que le droit européen ne s'y applique pas, bien que ne faisant pas partie de la zone euro, par souci d'assurer la continuité monétaire.

Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, l'archipel est également un PTOM. Redisons, parce que je crois que c'est important, qu'il ne fait pas partie intégrante du territoire de l'Union européenne, il ne fait pas partie de l'espace Schengen. Mais à la différence de Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon fait partie de la zone euro. Et cela, c'est le résultat d'une décision ad hoc du Conseil de l'Union européenne qui date du 31 décembre 1998.

Cette même décision de décembre 1998 s'applique également à Mayotte. Nous n'avons pas beaucoup parlé de Mayotte jusqu'à présent. Le régime monétaire de Mayotte est un peu différent. Il l'est resté pendant un certain temps parce que Mayotte est l'une des îles de l'archipel des Comores. Pendant très longtemps, l'émission de la monnaie a été gérée, assurée par la

Banque centrale de Madagascar et des Comores, et ce, jusqu'à l'indépendance de Madagascar en 1960. Après 1960, la Banque centrale des Comores a continué d'émettre des francs CFA pour les Comores jusqu'en 1976. En 1976, c'est l'indépendance des Comores, sauf pour Mayotte qui choisit à ce moment-là de rester dans la République française. Et au plan monétaire, ce franc CFA qui est émis et géré par l'IEOM va être échangé contre des francs français, des billets émis et gérés par la Banque de France. Donc il y a un transfert de l'émission de l'IEOM vers l'IEDOM qui s'effectue et qui est effectif en 1999, juste avant le passage à l'euro.

L'histoire monétaire des collectivités du Pacifique

LECTURE

Bien sûr, pendant la guerre, il y eut le temps des Américains. Une époque d'abondance, qu'on chante encore ici, et au cours de laquelle il plut des rubans de goudron, des ponts et des véhicules à quatre roues motrices pour les parcourir. Oh, le temps des Américains !

LUCILE RIVES : Et on voit donc cette histoire coloniale qui se reflète dans l'histoire administrative, dans l'histoire monétaire et même sur les périmètres de responsabilité des instituts, puisque l'IEOM est intervenue quelques années à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Mais aujourd'hui, l'IEOM se concentre sur les collectivités du Pacifique, où l'histoire monétaire, on l'a dit un peu tout à l'heure, est sans doute très différente de ce qu'elle est aux Antilles, en Guyane ou dans les territoires de l'océan Indien, puisqu'en effet, l'euro ne circule pas en Nouvelle-Calédonie, il ne circule pas à Wallis-et-Futuna, ni en Polynésie française.

IVAN ODONNAT : Alors, il ne circule pas mais on peut en trouver et l'utiliser. Mais la monnaie qui a cours légal dans cette zone, qu'on appelle la zone franc Pacifique, c'est le franc Pacifique, une monnaie de création relativement récente. Elle a été créée en 1945, assortie d'une parité fixe avec le franc français. Et à ce moment-là, l'objectif est de retrouver un peu le contrôle monétaire de ces territoires qui ont été, pendant la Seconde Guerre mondiale, à peu près tous occupés par l'armée américaine. Et en fait, la monnaie dominante dans les échanges dans les territoires, c'est le dollar. Donc, il y a cet objectif de redonner, en quelque sorte, une personnalité monétaire aux territoires.

L'IEOM est créé un petit peu plus tard, en 1966. À ce moment, l'IEOM reçoit le privilège d'émission. Et la question naturellement, c'est : avant l'IEOM, qui assurait cette émission ? En réalité, c'était le fait d'une entité privée, d'une banque privée, la Banque d'Indochine. Donc, la Banque d'Indochine assure entre 1945 et 1966 l'émission du franc pacifique et en 1966, l'IEOM est créé et reprend ce privilège d'émission. Quand on regarde les premières gammes de billets, c'est aussi une histoire assez intéressante que celle des billets en franc Pacifique. Qu'il s'agisse de ceux imprimés par la Banque d'Indochine ou un peu plus tard par l'IEOM, ces billets sont soumis à un principe strict de territorialité. Cela veut dire que leur usage est limité strictement aux places ou aux territoires où les billets sont émis. C'est toujours la même monnaie, mais le type de billets

qui y circulent est différent. D'ailleurs, ce sont des billets qui font le bonheur des collectionneurs à cause de leur iconographie très riche.

LUCILE RIVES : Et alors, même si ces collectivités n'ont pas adopté l'euro, l'histoire monétaire continue de s'écrire, puisqu'en 2014 ont été mis en circulation des nouveaux billets, donc une nouvelle gamme de billets en franc pacifique, et le principe de territorialité dont vous venez de parler disparaît.

IVAN ODONNAT : Il disparaît parce que ce que l'on observe, c'est que les billets, ces billets en franc Pacifique, sont victimes d'une forme d'obsolescence. Ils coûtent cher à produire. On a des signes de sécurité qui ne sont pas à l'état de l'art, des formats qui ne sont pas pratiques. Ce sont vraiment de très beaux billets, mais assez encombrants, assez larges. Et donc, on va renouveler la gamme. Ce renouvellement de la gamme est également motivé par des considérations politiques. Il intervient à un moment où il y a des interrogations importantes sur l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et au cœur de ces discussions, il y a une revendication des représentants néo-calédoniens concernant la promotion de signes identitaires de nature à mieux exprimer l'identité Kanak. Et donc, dans les billets de la nouvelle gamme, on va retrouver cette préoccupation. Ces billets de la nouvelle gamme comportent chacun une face calédonienne, une face polynésienne. Et Wallis-et-Futuna, dans cette affaire, me diriez-vous ? Il y a des signes représentatifs de Wallis-et-Futuna sur chacune des faces. Et donc, au total, on a des billets nouvelle gamme qui comportent des signes identitaires forts, dans lesquels les populations peuvent parfaitement se retrouver. C'est une façon d'installer de la confiance et le message envoyé aux populations, c'est que ces billets, « ce sont les vôtres ».

Partie 3 : La politique monétaire dans les territoires d'Outre-mer

LUCILE RIVES : Et alors, quelles sont les conséquences de ces régimes monétaires en termes de politique monétaire ? Pour l'IEDOM avec l'euro qui circule, j'imagine qu'il y a une certaine relation qui s'opère avec la Banque Centrale Européenne ?

La politique monétaire dans les départements et anciens départements des bassins océaniques atlantique et indien

IVAN ODONNAT : Partons de l'IEDOM. Concernant les départements et collectivités couverts par l'IEDOM, la politique monétaire est celle de la Banque Centrale Européenne, on est dans la zone euro. Les taux d'intérêt directeurs qui permettent de déterminer le coût du crédit aux ménages, aux entreprises, sont les mêmes que partout ailleurs dans la zone euro. L'IEDOM n'a donc pas, dans cette affaire, de fonction décisionnelle. Ce n'est pas l'IEDOM qui décide de ses taux d'intérêt, ce n'est pas l'IEDOM qui décide de la politique monétaire applicable. En revanche, l'IEDOM est essentiel dans la phase opérationnelle, la phase de mise en œuvre. L'IEDOM sert aujourd'hui de relais opérationnel. Et ce relais opérationnel, c'est aussi un relais en matière de suivi des évolutions conjoncturelles dans les territoires et aussi d'analyse. Je pense qu'on pourra y revenir pour bien préciser ce que cela recouvre.

La politique monétaire dans collectivités du Pacifique

LUCILE RIVES : Donc les choses sont un peu différentes dans le Pacifique, je dirais même très différentes, puisqu'il existe une politique monétaire propre au franc pacifique. Et en termes d'organes de décision, est-ce que l'on peut dire que vous êtes le gouverneur monétaire du Pacifique ?

IVAN ODONNAT : La monnaie dans le Pacifique, ce n'est pas l'euro, mais l'euro n'est pas absent de l'organisation monétaire. D'abord, le franc Pacifique est relié à l'euro par un taux de change fixe qui est fixé aujourd'hui à 1000 francs Pacifique pour 8,38 euros. Donc cela, c'est le lien fort avec l'euro. La politique monétaire est décidée non pas par le Conseil des gouverneurs de la BCE mais par le conseil de surveillance de l'IEOM, présidé par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant. Et en pratique, aujourd'hui, le gouverneur délègue cette responsabilité à Agnès Bénassy-Quéré, la deuxième sous-gouverneure de la Banque de France.

La question, c'est finalement : quel est le pouvoir de décision de ce Conseil ? C'est un pouvoir réel mais qui s'inscrit dans un cadre particulier. En fait, on est confronté à ce que l'on appelle dans la théorie monétaire internationale le triangle des incompatibilités de Mundell. On a un régime de change fixe, on a une totale liberté des mouvements de capitaux et ce que dit Mundell, c'est que si vous avez ces deux éléments, vous ne pouvez pas avoir de complète autonomie monétaire. Et de fait, l'autonomie monétaire est limitée, ce qui veut dire que l'IEOM ne peut pas fixer ses taux d'intérêt indépendamment de l'orientation des décisions prises par la Banque Centrale Européenne.

Pour autant, l'IEOM dispose d'une capacité d'ajustement de ses taux d'intérêt directeurs de façon à piloter la liquidité bancaire et le crédit. Pour préciser des choses un peu techniques, mais cela intéressera les personnes qui s'intéressent aux questions de politique monétaire et d'analyse monétaire, la zone franc Pacifique est caractérisée par un déficit de liquidité bancaire qui est assez massif et qui présente un caractère structurel. Donc cela, c'est très différent de la situation qu'on connaît aujourd'hui dans la zone euro. Et du coup, cela veut dire que lorsque l'on prend les décisions de politique monétaire, les décisions de taux d'intérêt, il faut qu'on prenne en compte cette considération-là et il faut qu'on s'assure qu'à travers ces décisions de taux d'intérêt, on ne crée pas de situation d'arbitrage de nature à inciter des sorties de capitaux de la zone alors qu'on en a besoin. Au total, on a des taux d'intérêt directeurs qui suivent d'assez près ceux de la BCE, mais les mouvements se font avec un petit décalage dans leur ampleur ou dans leur timing. On essaie de tenir compte du mieux possible des situations locales, sachant qu'en fait, on a trois territoires à couvrir : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, qui peuvent se retrouver comme c'est le cas aujourd'hui dans des situations conjoncturelles assez différentes en termes de besoins de financement, d'évolution du crédit bancaire ou des conditions de liquidité sur place.

LUCILE RIVES : C'est vrai que pour traduire ces spécificités locales, notamment la moindre profondeur du marché interbancaire, il y a des taux directeurs qui n'existent pas ou qui n'existent

plus dans le cadre de la politique monétaire européenne. Et notamment, j'ai vu que vous vous prononciez sur un taux de réescompte, ce qui n'existe plus aujourd'hui dans le cadre de la politique monétaire européenne.

IVAN ODONNAT : Vous vous interrogez sur la pertinence effectivement de ces instruments et leur caractère un peu daté. Cela peut ressembler à des instruments d'un autre temps, mais je ne crois pas. Ce sont des instruments à la mesure de la façon dont toute cette zone et ses économies fonctionnent, et de leurs besoins. Alors, vous avez parlé de profondeur de marché interbancaire. En réalité, il n'y a pas de marché interbancaire. Quand on regarde la façon dont est configuré le système bancaire des différents territoires, vous allez retrouver, notamment en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, des établissements bancaires qui sont souvent des filiales de groupes bancaires français, qui appartiennent aux mêmes groupes bancaires. Et donc, lorsque c'est le cas, il peut y avoir des échanges, des flux monétaires entre les deux territoires à travers les filiales bancaires qui y sont installées, qui sont donc des flux intra-groupes. Donc cela, c'est le petit marché interbancaire qu'on peut voir. Au-delà, il n'y a pas de relation de financement entre les différents établissements, et leur refinancement pour faire face aux besoins des économies se fait à travers l'IEOM et les mécanismes de l'IEOM. Vous notez à juste titre que ces mécanismes, ces instruments de refinancement, sont différents de ceux de la BCE. Ils sont à la mesure du territoire. Le réescompte, c'est effectivement un héritage assez lointain mais qui a cette particularité qu'il permet de cibler très précisément les besoins de financement de très petites entreprises. C'est quand même la caractéristique du tissu d'entreprises, des territoires d'Outre-mer en général et de la zone franc-pacifique en particulier. La possibilité qui est offerte aux banques de mobiliser les prêts accordés à ces entreprises auprès de l'IEOM donne la possibilité d'injecter très directement de la liquidité en faveur de ces entreprises.

Partie 4 : Les autres missions des Instituts

LECTURE

La langue est souple quand on montre un peu de patience. Elle accepte de raconter des histoires de mines qui respecteraient les écosystèmes, de complexes hôteliers parfaitement intégrés dans des paysages, de commerces globalisés ayant à cœur les intérêts locaux. Et lorsque ces histoires se heurtent à des faits qui les contredisent, elles ne tombent pas en morceaux, elles grincent à peine.

LUCILE RIVES : Et donc, outre les missions monétaires des instituts, l'IEDOM et l'IEOM jouent aussi un rôle très concret dans la vie économique locale. Est-ce que vous pouvez nous décrire quelles sont les missions conduites par les instituts que vous dirigez ?

IVAN ODONNAT : En fait, on fait beaucoup de choses. On fait déjà d'abord notre métier fondamental qui est d'émettre et de gérer la circulation fiduciaire. Les pièces, les billets continuent d'être des moyens de paiement extrêmement importants dans les territoires d'Outre-mer. Et si vous avez l'occasion un jour de visiter une agence de l'IEDOM ou de l'IEOM dans un territoire donné, vous verrez que toutes ces agences sont configurées de la même façon. Elles

sont articulées autour d'un cœur qui est toute la zone fiduciaire, avec, je vous laisse imaginer, tout un dispositif de sécurité parce qu'on continue de gérer de fortes encaisses. Donc ça, c'est la première mission fondamentale.

J'ai parlé des moyens de paiement. Les moyens de paiement, ce ne sont pas seulement les pièces et les billets. Et de fait, on assure dans toutes les zones la mission de sécurité des moyens de paiement, soit de façon directe lorsqu'on est à l'IEOM, soit en relais de la Banque de France et de l'Observatoire sur la sécurité des moyens de paiement, qui est présidé par la Banque de France.

Au-delà, on retrouve à l'IEOM et à l'IEDOM toutes les activités de service à l'économie qu'exerce la Banque de France aujourd'hui, au bénéfice des entreprises, pour ce qui est, par exemple, de la cotation des entreprises, c'est-à-dire l'évaluation de leur qualité de crédit et l'information qu'on peut ainsi donner aux banquiers, qui peut faciliter l'obtention des crédits, ou que ce soit pour accompagner les ménages. Il peut s'agir de ménages en difficulté, souvent dans le cadre de la gestion des situations de surendettement ou pour l'exercice du droit au compte. Donc, vous avez toute cette gamme d'activités.

Et puis, dans le prolongement de cet accompagnement des agents dans leur parcours de financement, il y a toute la préoccupation qu'on relaie également en matière d'éducation financière. Donc, l'IEDOM et l'IEOM sont aussi opérateurs en matière d'éducation financière dans les territoires, au même titre que la Banque de France, pour tous les publics.

Et puis enfin, on a une grosse activité de suivi et d'analyse conjoncturels, d'analyse économiques en général, qui permet d'éclairer l'action des décideurs localement, mais aussi au plan central. En fait, ce sont des analyses que l'on partage avec le gouvernement de la Banque de France et avec l'administration centrale. Voilà, on a toute cette gamme d'activités.

LUCILE RIVES : J'aimerais beaucoup développer ce dernier point avec vous. Encore une fois, quand nous avons préparé l'entretien, vous nous avez parlé de la difficulté qu'il pouvait y avoir à avoir des données statistiques pour éclairer les décisions qui sont prises ou juste même pour comprendre le fonctionnement des économies localement. Comment faites-vous aujourd'hui ce travail de recensement, de collecte, de construction d'indicateurs qui n'existent pas ?

IVAN ODONNAT : Il y a des données, mais elles sont insuffisantes, elles sont lacunaires. Moi qui ai une formation de statisticien, je ne peux que le regretter. On ne peut pas faire de politique économique pertinente sans information, sans indicateurs. Et force est de constater que quand il s'agit de l'Outre-mer, l'information souvent manque, n'est pas complète, n'est pas forcément fiable. Aucun territoire n'a le monopole de cette insuffisance, vous la retrouvez partout. Alors, comment est-ce que nous, on s'y prend pour pallier ces manques ? On produit de la donnée. Dans notre domaine d'intervention naturel, qui est tout ce qui concerne l'activité bancaire, bien sûr, ou financière, mais on le fait aussi dans le domaine réel, à mesure des besoins des territoires. Et donc, nous nous sommes retrouvé, par exemple, à Wallis-et-Futuna ou à Saint-Barthélemy, en situation de produire un indicateur de PIB pour les territoires. En fait, c'est un travail de comptable national. Les organisations statistiques localement ne sont pas en mesure de le faire. Là, ce n'est pas l'INSEE

qui est compétent parce que dans les deux cas, j'ai pris ces deux exemples à dessein, on est dans des PTOM, avec, rappelez-vous, une organisation juridique et des compétences différentes. Donc, en particulier en matière statistique, ce n'est pas l'INSEE qui intervient. Ce sont des structures juridiques ad hoc de chaque territoire, mais qui parfois sont démunies en moyens. Et on a pu apporter notre concours aux deux territoires pour les aider à disposer d'un indicateur permettant de suivre l'activité. Donc, on fournit ce type de contributions et je dois dire qu'on est énormément sollicité. Alors, j'ai une ambition qui est qu'effectivement, on puisse faire ce travail de façon plus systématique avec davantage de moyens et des outils à l'état de l'art, comme c'est le cas un peu partout.

Partie 5 : La convergence économique

LUCILE RIVES : Il est vrai que cette mission, qui peut paraître peut-être plus administrative, elle est tout de même fondamentale pour guider les décisions de politique économique, et notamment parce qu'il y a un objectif de politique économique très ambitieux et en même temps très naturel pour ces territoires, qui s'appelle la convergence économique. Je voulais savoir quel était cet objectif et aussi où on en était de la convergence économique de ces territoires par rapport, j'imagine, à l'Hexagone.

IVAN ODONNAT : Alors, faire de l'analyse économique sur les territoires d'Outre-mer, c'est extrêmement intéressant et même, à certains égards, gratifiant. Il y a tant à faire, tant à comprendre. Le constat qu'on doit faire, malgré tout, avec les indicateurs dont on dispose, c'est que prenant cette idée de convergence, on constate un retard, ou en tout cas un écart, en termes de niveau de vie. Corrigé des prix entre les territoires d'Outre-mer et par exemple, la référence hexagonale, c'est un écart qui varie entre 30 % et 70 % en moins selon les territoires. Donc cela, c'est la photo. Quand vous regardez la façon dont cet indicateur, cet écart, a évolué depuis, mettons, la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y a une phase où les niveaux de vie se rapprochent. C'est cette idée de convergence. En fait, toute la politique économique est organisée en ce sens.

Et puis, le mouvement cesse autour de la fin des années 2000, après la grande crise financière. Il faut peut-être encore bien en comprendre les ressorts. Mais le mouvement cesse, voire en réalité, plutôt que de parler de convergence, on devrait même dans certains cas parler de divergence, donc cela a un côté presque déprimant, donc il est vraiment important de comprendre pourquoi et quels sont les leviers et ce que l'on peut faire pour le corriger.

Et c'est ce qui nous amène à sortir, je dirais, de notre terrain de jeu habituel. Quand vous êtes dans une banque centrale, en général, vous ne vous intéressez pas uniquement à la politique monétaire parce que la politique monétaire doit être articulée par rapport à toutes les autres politiques, et c'est encore plus vrai à l'IEDOM et à l'IEOM. Et la réalité, c'est que sur le terrain, dans les agences, sur les territoires, vous êtes l'interlocuteur d'un certain nombre d'autorités, des collectivités, des représentants de l'État. On se retrouve souvent en situation d'être un peu les sachants. Et donc, du coup, face à cette attente, il est important qu'on ait des choses à dire et

qu'on puisse fournir des éléments d'analyse, d'aide à la décision pertinents. Donc ça, c'est vraiment une part importante de notre travail.

LUCILE RIVES : Et alors que dans toute la première partie de cet entretien, on a vraiment pris soin de distinguer l'histoire des anciens départements ou des départements actuels, et puis par ailleurs des collectivités du Pacifique, c'est vrai que là, on se retrouve à parler de convergence au global ou d'une situation prise un petit peu globalement, alors qu'il y a des différences fondamentales entre chacun des territoires, ne serait-ce que d'un point de vue démographique, avec à la fois des populations qui vieillissent et d'autres qui sont très jeunes. Est-ce que ce ralentissement de la convergence dont on parle est partout le même ? Et est-ce qu'il est dû aux mêmes causes sur l'ensemble des territoires que vous couvrez ?

IVAN ODONNAT : Ce constat de convergence insuffisante et peut-être même ralentie, voire de divergence, est général. Là aussi, aucun territoire n'a de monopole. Alors, évidemment, les niveaux de vie varient, mais très franchement, on ne peut pas se satisfaire de ce que l'on voit, quel que soit le territoire. Donc, effectivement, cela pointe vers l'idée qu'il peut y avoir un certain nombre de facteurs communs à ces situations. Il y a des différences, bien sûr. D'un territoire à l'autre, on va trouver des choses spécifiques. Si on observe l'histoire économique récente, les crises qu'on a observées l'an dernier, par exemple, en Nouvelle-Calédonie ou aux Antilles, elles ont des ressorts différents. Mais tout cela se déroule sur un arrière-plan qui est assez identique. Tous ces territoires ont en commun, notamment, d'être ce que l'on appelle des petites économies insulaires. Il y en a beaucoup d'autres. Je crois même que le FMI a une liste de ces États. De mémoire, c'est une liste qui doit comporter à peu près une soixantaine de pays ou territoires. Ils ont en commun une forte dépendance à l'extérieur, aux importations, pour s'approvisionner, en corollaire la faiblesse de la production locale, des coûts logistiques ou des besoins de stockage importants, une faible intégration régionale, donc une faible interaction avec les voisins, des marchés assez étroits, combinés avec des situations de concurrence insatisfaisantes, en particulier sur les marchés de consommation courante. Donc cela, c'est vraiment l'arrière-plan.

Et je pense même que pour ce qui est des territoires français, qui entrent dans cette catégorie-là, toutes ces caractéristiques que j'ai évoquées sont accentuées, renforcées par une relation très étroite, presque univoque, entre les territoires et l'Hexagone. Et cela, c'est le stigma d'héritage de la colonie, de ce que l'on appelait le pacte colonial, dans lequel en fait la métropole avait le monopole de la relation avec la colonie. On a encore des traces de cela et cela conditionne énormément les structures économiques. Qu'a fait l'État ? Qu'ont fait les autorités face à ces situations ? Les constats que je fais ne sont pas nouveaux. La stratégie a été de compenser ce que l'on a analysé comme des handicaps par des transferts de revenus, des transferts fiscaux, sociaux, au bénéfice des ménages et des entreprises. Cette pratique, l'État l'a partout. En fait, toutes les régions françaises bénéficient de transferts, hormis l'Île-de-France qui est plutôt celle qui pourvoit. Mais la difficulté, c'est que cela ne s'est pas traduit par l'émergence de capacités de production suffisantes, de taux d'investissement suffisants et de la création de valeur ajoutée qui soient de nature à permettre une croissance endogène. C'est une croissance qui reste toujours tirée par la consommation et cette consommation continue d'être alimentée par beaucoup de

ces transferts. Au total, quand vous regardez toutes les mesures qui ont été prises, leur accumulation dans la durée, on est obligé de constater qu'elles manquent de pertinence, qu'elles ne sont pas efficaces, qu'elles n'ont pas forcément produit les effets attendus, voire qu'elles ont été ou qu'elles sont contre-productives, qu'elles sont devenues des freins ou des sources de rigidité, des freins à l'innovation et à la concurrence. Donc, il s'agit là du cadrage global. C'est important de faire ce constat, ce diagnostic, parce qu'en creux, vous pouvez identifier les leviers pour casser cette dynamique.

LUCILE RIVES : Est-ce que vous pouvez nous donner un exemple de l'une de ces mesures contre-productives ? Et peut-être pour terminer cet entretien, parce que l'on voit bien que vous avez une connaissance intime des Outre-mer, quels sont les leviers pour sortir de cette situation non pertinente et parfois contre-productive ?

IVAN ODONNAT : Pour illustrer cette idée de mesures contre-productives, on peut prendre l'exemple des aides fiscales à l'investissement privé. Politique que l'État a déployée à grande échelle depuis 40 ans, sous forme de lois diverses et variées. Aujourd'hui, cette dépense fiscale, soit sous forme de réductions d'impôts ou de déductions fiscales, c'est à peu près 800 millions d'euros par an, tous territoires confondus. Si vous mettez en face le montant d'investissement privé dans les territoires, vous constatez qu'il est insuffisant. On peut comparer le montant d'investissement par tête d'habitant dans chaque territoire par rapport à celui dans l'Hexagone, et l'écart est assez substantiel. Donc cela incite à se dire que ces aides n'ont pas fait décoller l'investissement. En réalité, là aussi, si vous creusez un peu et regardez la situation des entreprises, vous vous apercevez que ces aides agissent plutôt comme des aides au fonctionnement. Elles aident en réalité les entreprises à faire face à leurs contraintes de fonctionnement. Elles ne servent pas à l'investissement. C'est pour cela que j'évoquais leur caractère contre-productif. Elles ne font pas ce qu'on en attend et en fait, elles créent une situation dont il est très difficile de sortir. En réalité, pour détricoter tous ces dispositifs, puisque vous dites que ces aides sont inefficaces, naturellement, on devrait les arrêter. Mais si vous les arrêtez, vous créez des difficultés financières pour beaucoup d'entreprises. Donc, c'est extrêmement compliqué.

Alors, comment en sort-on ? Je crois que c'est une démarche d'ensemble. À mon sens, il n'existe pas de baguette magique, il n'y a pas une seule mesure qui suffira. C'est toute une démarche, tout un cadre. À partir des constats que j'ai faits, s'il n'y a pas suffisamment de concurrence, il faut s'assurer que la concurrence peut être exercée du mieux possible. On ne va pas changer la taille des territoires, mais on peut peut-être faire en sorte que les règles du jeu en matière de commerce ou de fonctionnement des marchés soient plus transparentes. On peut faire en sorte de réduire les barrières à l'entrée, par exemple dans la grande distribution ou dans d'autres secteurs, ce sont des choses qui sont tout à fait atteignables.

Il y a des rigidités sur les marchés des biens, sur le marché du travail. Le marché du travail, c'est assez emblématique. Vous avez des taux de chômage qui varient entre 15 % et 35 %, alors que la moyenne hexagonale est un peu supérieure à 7 %. À une exception près, qui est la Polynésie

française où l'on a un taux de chômage qui est de l'ordre de 8 % aujourd'hui, avec comme corollaire une situation qui n'a rien à voir avec la situation française en matière de protection sociale et de protection contre le chômage. Donc, ce sont des règles du jeu très différentes. Si on enlève la Polynésie, dans tous les autres territoires, vous avez des taux de chômage massifs. Et en même temps, une vraie difficulté pour beaucoup d'entreprises dans beaucoup de secteurs à recruter. Il y a une action à mener, je ne dis pas comment, mais on doit travailler cet aspect des choses et ne pas s'en contenter.

J'ai beaucoup parlé, et ce point est plus facilement notre terrain de jeu, de l'accompagnement des entreprises sur leur parcours de financement. On sait faire, on le fait. On fait de la médiation, on fournit des cotations. Tous ces services ne sont pas suffisamment utilisés. Je pense qu'il y a une méconnaissance des entreprises de nos dispositifs. On essaie d'en faire la promotion le plus possible. C'est moins vrai côté IEOM que côté IEDOM. Donc là, je pense qu'il y a un levier.

Il y a un vrai sujet sur les délais de paiement en Outre-mer. Et là, je dois dire que les services publics doivent balayer devant leurs portes parce que l'on est obligé de faire le constat que ces délais de paiement importants, qui sont des retards de paiement, sont souvent le fait soit des collectivités publiques, soit des hôpitaux. Là aussi, il y a des solutions. On y travaille avec les directions régionales des finances publiques. Et nous, on constate, ce qui me rend optimiste, qu'au fil des ans, on arrive à faire réduire les délais de paiement.

Quand je mentionne toutes ces pistes, cela ne veut pas dire que rien n'est fait. Mais c'est juste pour souligner qu'à mon sens, c'est bien là qu'il faut mettre l'accent. Et pour que ça marche, il faut être très persévérant, c'est dans la durée. Puis, vous avez un enjeu plus large d'investissement. Il faut améliorer la connectivité portuaire. On parle souvent d'îles, mais même en Guyane, qui est le seul territoire qui ne soit pas une île, l'approvisionnement se fait par le port. Plus de 90 % des approvisionnements en biens passent par la voie maritime. Donc, si vous voulez que ces biens arrivent dans des conditions de prix, de coûts qui peuvent être absorbés localement, il y a un enjeu très fort sur tout ce qui concerne les opérations maritimes en mer et sur le port.

Il y a la question de la transition énergétique. C'est un levier qui peut être extrêmement important parce que cela peut être un facteur de réduction des coûts de l'énergie et en même temps de création d'emplois.

Et puis, la dernière idée qui me paraît importante, c'est celle de la production agricole, de biens et de produits de consommation courante, animale et végétale. C'est anormal qu'un certain nombre de territoires, pour satisfaire les besoins locaux, soient obligés de faire venir massivement de l'extérieur ce qui est de nature à satisfaire les besoins de consommation locale. Cela soulève énormément de sujets, évidemment, puisque, encore une fois, c'est détricoter une organisation qui trouve ses racines dans une histoire assez ancienne, méconnue, mais assez ancienne. Donc, cela prend du temps. Et mon message, c'est surtout de dire qu'on connaît les pistes. Ce que je vous dis là, en fait, il y a beaucoup d'acteurs qui le disent, il faut juste être persévérant et maintenir l'action dans la durée.

LUCILE RIVES : Merci beaucoup, Ivan Odonnat.

IVAN ODONNAT : Merci beaucoup Lucile.

VOIX OFF : Merci de nous avoir écoutés. Les extraits littéraires sont tirés de « Frapper l'épopée », un livre d'Alice Zeniter. Si cet épisode vous a plu, n'oubliez pas de vous abonner, de le partager autour de vous et de laisser un commentaire et des étoiles. À très bientôt dans « Dialogue &co » !