



HAL
open science

Statuts et structure de la sphère publique en Polynésie française

Mickaël Fidèle, Florent Venayre

► **To cite this version:**

Mickaël Fidèle, Florent Venayre. Statuts et structure de la sphère publique en Polynésie française. Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, 2011, 18, pp.1-9. halshs-00645340

HAL Id: halshs-00645340

<https://shs.hal.science/halshs-00645340v1>

Submitted on 27 Nov 2011

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

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

Statuts et structure de la sphère publique en Polynésie française

Mickaël Fidèle* et Florent Venayre**

Revue Juridique, Politique et Economique de la Nouvelle-Calédonie,
Vol. 18, pp. 1-9, 2011

On a coutume de distinguer au sein d'une économie le secteur privé et le secteur public, ce dernier regroupant l'ensemble des activités dans lesquelles la puissance publique intervient, plus ou moins partiellement, en tant qu'acteur direct. Le secteur public nécessite donc un financement de la puissance publique passant par des mesures fiscales qui soient en adéquation avec le niveau des dépenses souhaitées. Ainsi, plus le secteur public d'une économie est développé, plus son financement important nécessite un recours à un financement collectif par le biais de la fiscalité, selon des modalités qui peuvent différer sensiblement d'un pays à un autre.

En Polynésie française, cependant, cette dichotomie s'appréhende différemment au regard de la fiscalité, dans la mesure où les fonctionnaires d'Etat sont pris en charge financièrement par la métropole, tandis que les autres agents publics sont payés par la collectivité¹. Ainsi, les rémunérations des fonctionnaires d'Etat apparaissent non pas comme un poids accroissant la pression fiscale, comme c'est le cas dans tous les pays, mais au contraire comme une sorte de manne qui contribue de manière non négligeable au PIB de la Polynésie française. En effet, les transferts de l'Etat, pris dans leur globalité, représentent près de 30 % du PIB polynésien, les dépenses civiles de l'Etat étant composées à 58 % de rémunérations de fonctionnaires, de pensions et de retraites².

Pour autant, il n'en reste pas moins que près de 60 % des agents publics exerçant en Polynésie française sont effectivement rémunérés par la collectivité et que les débats sur l'importance de la fonction publique polynésienne sont nombreux, soulignant souvent les difficultés liées à son financement. Ces dernières années, à plusieurs occasions, le poids de la sphère publique en Polynésie française a été mis en avant, souvent accompagné de demandes de son contingentement. Ce fut le cas en 2009 lors des Etats-généraux de l'outremer, puis en

* Docteur en Droit public, chargé d'enseignement à l'Université de la Polynésie française.

** Maître de conférences en Sciences économiques, Université de la Polynésie française et LAMETA, Université de Montpellier.

¹ A l'exception de quelques fonctionnaires d'Etat dont la rémunération peut être prise en charge, pour tout ou partie, par la collectivité. Ces cas demeurent néanmoins assez marginaux au regard de l'ensemble des fonctionnaires d'Etat exerçant en Polynésie française.

² CEROM, 2007, *L'économie polynésienne post CEP, une dépendance difficile à surmonter, 1995-2003*, décembre, 147 p., page 119.

2010 à l'occasion de la publication du rapport Bolliet³ et enfin, très récemment en 2011, du fait des Assises du service public.

En écho à ces débats publics, nous nous proposons dans cet article de qualifier la sphère publique polynésienne et sa structure en déterminant dans un premier temps ses contours (1), puis en examinant la réalité de son importance en tenant compte de son étalement géographique (2). Nous présenterons ensuite son organisation et les spécificités qu'elle présente au regard de l'ensemble de la fonction publique française (3).

1. Les contours de la fonction publique

L'intervention de la puissance publique conduit parfois à opérer une confusion entre les notions de secteur public et de service public. Pourtant, les deux notions ne sont pas synonymes. Certains services publics peuvent en effet être fournis par des entreprises privées. C'est par exemple le cas d'*Electricité de Tahiti* (Suez). On pourrait également citer, dans le cas de la métropole, la fourniture en eau, la gestion des déchets ou encore, par exemple, l'exploitation de certaines infrastructures de transport comme des autoroutes ou des aéroports. Il s'agit alors d'entreprises concessionnaires de service public. L'inverse est d'ailleurs vrai, c'est-à-dire que des activités publiques peuvent ne présenter aucun caractère de service public. Ce qui caractérise la notion de service public est en définitive l'idée d'un intérêt général⁴, alors même que le droit public ne fournit pas de définition précise de ce qui constitue cet intérêt général. Cela « conduit à une situation dans laquelle l'Etat se légitime par des activités de service public dont lui seul détermine la définition », ce qui constitue un « grave inconvénient », selon François Lévêque⁵.

Ainsi, le secteur public est-il constitué de personnels, que l'on qualifiera dans cet article d'« agents publics »⁶, qui peuvent exercer leur activité dans des cadres très variés. Il peut s'agir des services de la Polynésie française, bien entendu, mais aussi de ce que l'on appelle souvent ses « satellites » comme notamment les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte. Cela signifie que, d'un point de vue juridique, certains agents publics relèvent du droit public, tandis que d'autres relèvent du droit privé, distinction qui a été posée par la jurisprudence. Le juge exige ainsi deux conditions cumulatives pour caractériser un agent de droit public : tout d'abord, il doit être employé par une personne publique⁷ (critère organique), et ensuite, travailler pour le compte d'un service public à caractère administratif⁸ (critère matériel). En l'absence de l'une de ces conditions, l'agent sera alors regardé comme ayant un statut de droit privé. Ainsi, les employés des établissements publics administratifs

³ Rapport *Mission d'assistance à la Polynésie française*, septembre 2010.

⁴ Notons d'ailleurs que la notion de service public est quasiment absente des textes communautaires, alors qu'on y trouve celle de service d'intérêt économique général ou celle de service universel.

⁵ Lévêque F., 1998, *Economie de la réglementation*, Coll. Repères, Ed. La Découverte, Paris, 125 p., pp. 104-105.

⁶ Cette terminologie très générale sera utilisée dans un objectif de simplification du discours, mais cela ne retire rien aux précisions qui seront apportées par la suite dans cet article, notamment le fait que les agents travaillant dans les EPIC et les SEM relèvent du droit privé ou encore que les ANFA employés dans les services administratifs de la Polynésie française ont également un statut particulier.

⁷ TC, 18 juin 2001, *Lelaidier*, à propos d'un agent ayant une activité de gestion du domaine privé d'une commune, à savoir le ramassage et la vente de bois d'une forêt domaniale, *AJPF*, 6-2001, note Charles Fortier, cité par Melleray F., 2010, *Droit de la fonction publique*, Corpus Droit Public, Economica, 2^{ème} édition, p. 68.

⁸ TC, 25 mars 1996, *Berkani c/ CROUS de Lyon*, Rec. 535, concl. Ph. Martin ; *AJDA*, 1996, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux, p. 355.

(EPA) ont donc un statut de droit public, alors que les employés des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) sont des agents de droit privé⁹.

L'employeur doit donc être une personne publique pour que l'agent relève du droit public. Sinon, l'agent dépendra du droit privé, même si l'employeur assure l'exécution d'un service public¹⁰. Les salariés des sociétés d'économie mixte (personnes morales de droit privé) sont donc des agents de droit privé. Cela dit, le législateur peut déroger à ces critères, notamment lorsqu'il transforme le statut de régies d'Etat, tout d'abord en établissement public industriel et commercial, et ensuite en société anonyme (comme pour *France Télécom* ou *La Poste*). Les employés peuvent alors conserver leur ancien statut de fonctionnaire. Il l'a également fait avec la loi du 15 décembre 1952 portant code du travail des territoires d'outre-mer (TOM), permettant notamment à la Polynésie française de recruter des agents de droit privé.

Ces précisions étant établies, on peut dresser une comparaison entre les fonctions publiques française et polynésienne. La fonction publique française est constituée de trois composantes distinctes : la fonction publique territoriale (FPT), la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique d'Etat (FPE). La première regroupe l'ensemble des agents au service de collectivités territoriales (communes, départements, régions) ou d'organismes y étant rattachés. La FPH concerne l'ensemble des structures publiques du type hôpitaux, maisons de retraite, structures d'accueil du handicap, centres d'hébergement ou de réadaptation ou encore aide sociale à l'enfance. Enfin, la fonction publique d'Etat peut s'appréhender de deux manières distinctes, selon que l'on opte pour une vision étroite ou plus élargie.

Dans sa vision stricte, la FPE comprend l'ensemble des agents des ministères civils, titulaires ou non titulaires, ainsi que les civils et militaires du ministère de la défense et les agents des EPA ayant un statut de recrutement de droit public. Dans un sens plus large, on ajoute les agents employés dans les EPIC, les groupements nationaux d'intérêt public, les caisses nationales de sécurité sociale, l'enseignement privé sous contrat et *La Poste*¹¹.

Le tableau 1 précise les effectifs des différentes fonctions publiques françaises¹². L'agrégation de ces différents effectifs (FPT, FPH et FPE au sens large) permet de déterminer le total des emplois publics, qui peut alors être comparé au nombre des actifs occupés et à la population française totale.

⁹ La loi peut cependant en décider autrement, comme dans le cas des établissements publics « à visage inversé ». En règle générale, il s'agit d'établissements publics qualifiés d'EPIC mais gérant en réalité un SPA. De même, dans le cas des EPIC, le directeur et le comptable public restent des agents de droit public (CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*). Enfin, dans le cas particulier des établissements « à double visage », qui poursuivent à la fois des missions de SPA et de SPIC, le juge examinera les missions de l'agent pour en déduire son statut.

¹⁰ CE, 13 mai 1938, *Caisse Primaire aide et protection*.

¹¹ INSEE, 2010, « Les agents de l'Etat au 31 décembre 2006 et 2007 », *INSEE Résultats*, n° 107 Société, Mars.

¹² Nous avons fait le choix de recenser les différents effectifs pour l'année 2007, qui correspond à celle du dernier recensement de la population. Cela autorise ainsi des comparaisons entre la France et la Polynésie française, car le nombre exact d'habitants en Polynésie française, ainsi que celui des actifs occupés de la collectivité ne sont connus avec exactitude que lors des recensements de la population.

Tableau 1 : Les agents publics en France

	Nombre d'agents
FPE (sens strict) ⁽¹⁾	2 522 187
FPE (sens large) ⁽¹⁾	3 024 156
FPT ⁽²⁾	1 875 365
FPH ⁽³⁾	1 035 073
Total emplois publics ⁽⁴⁾	5 934 594
Nombre d'actifs occupés ⁽⁵⁾	26 146 034
Population totale ⁽⁵⁾	63 600 455

(1) Sources : INSEE, fichier de paie des agents de l'Etat (Métropole, DOM-TOM et étranger), 2007.

(2) Sources : INSEE, Enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, 2007.

(3) Sources : Drees, DHOS, INSEE. Traitement DGAFP (Métropole et DOM, hors bénéficiaires d'emplois aidés. Y compris internes et résidents, hors praticiens hospitalo-universitaires), 2007.

(4) Somme de FPE (sens large), FPT et FPH, 2007.

(5) Source : INSEE, Recensement de la population 2007, Métropole et DOM.

En Polynésie française, l'équivalent de la fonction publique hospitalière n'existe pas. On différencie donc simplement les agents qui relèvent de l'Etat et ceux qui relèvent de la collectivité (Polynésie française ou communes). Les agents qui travaillent pour la collectivité regroupent ceux des services administratifs (SA), mais également ceux affectés dans les EPIC, les EPA et les sociétés d'économie mixte (SEM). Dans une certaine mesure, cela correspond à la fonction publique d'Etat, comprise au sens large, compte tenu des compétences très larges de la Polynésie française qui, en métropole, sont exercées par l'Etat¹³. A ces personnels s'ajoutent les agents communaux qui ressortissent, sous quelques réserves, au régime de la FPT applicable en métropole. A ces agents publics de la Polynésie française s'ajoute le personnel de l'Etat, civil et militaire, le total constituant l'emploi public en Polynésie française. Là encore, sont fournies les données concernant le total des actifs occupés et le nombre d'habitants, issues du recensement de la population de 2007, afin de pouvoir effectuer des comparaisons, comme dans le cas de la France. Le tableau 2 synthétise ces résultats.

¹³ Exception faite de la nuance soulignée plus haut concernant l'absence de fonction publique hospitalière. Ainsi, certains agents publics travaillant dans le domaine de la santé sont directement comptabilisés au sein des personnels des services administratifs de la Polynésie française.

Tableau 2 : Les agents publics en Polynésie française

	Nombre d'agents
SA ⁽¹⁾	5 565
EPA ⁽²⁾	2 220
EPIC ⁽²⁾	1 707
Agents communaux ⁽³⁾	4 544
Autres et ajustements	387
Total agents PF et communes	14 423
Personnel d'Etat (armées) ⁽⁴⁾	2 217
Personnel d'Etat (civil) ⁽⁴⁾	9 503
Total personnel d'Etat	11 720
Total emplois publics ⁽⁵⁾	26 143
Nombre actifs occupés ⁽⁵⁾	95 258
Population totale ⁽⁵⁾	259 706

(1) Source : Service du personnel, 2007.

(2) Source : Direction du budget, 2007.

(3) Source : Rapport Bolliet, chiffres du 30 juin 2009.

(4) Source : ISPF, données de 2007.

(5) Source : ISPF, Recensement de la population 2007.

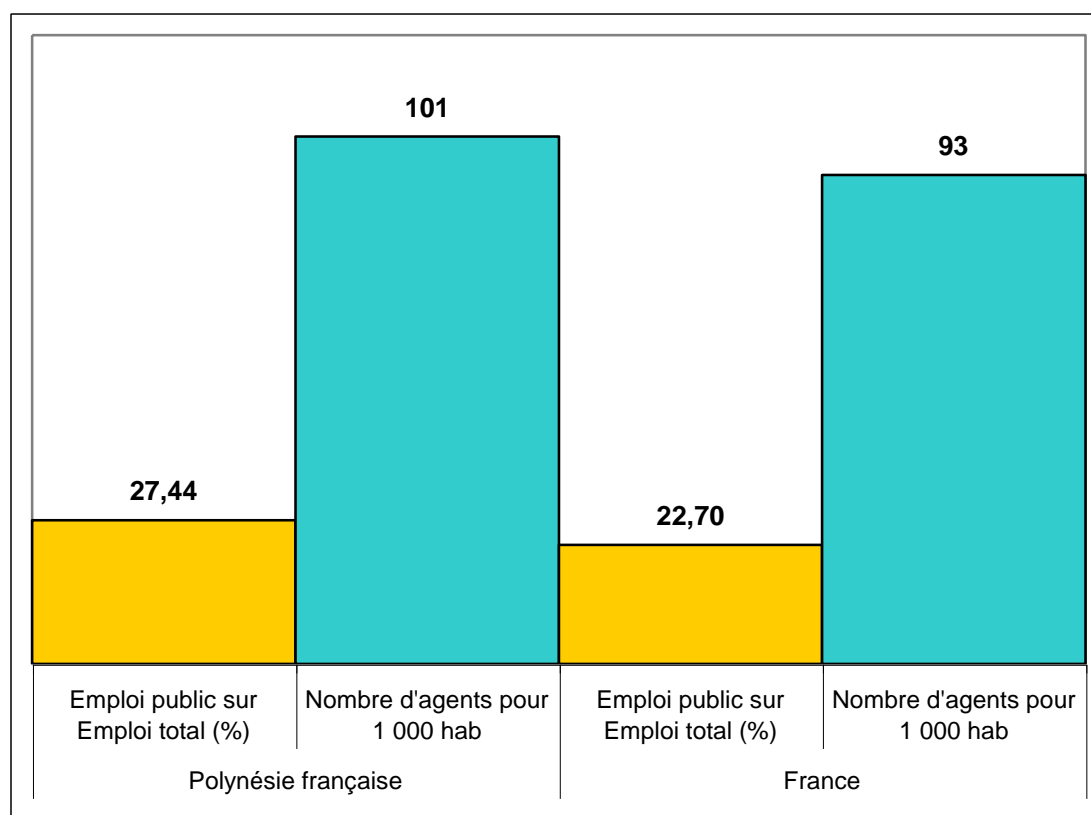
Une remarque méthodologique relative au tableau 2 s'impose. Le recensement de la population effectué par l'ISPF permet de connaître le total des emplois publics en Polynésie française, de même que les bases de l'ISPF permettent de connaître pour la même année (2007), les effectifs du personnel étatique. On obtient par différence le nombre des agents publics de la Polynésie française. Différentes sources, mentionnées en références du tableau, permettent d'identifier, également pour 2007, les effectifs des SA, EPA et EPIC. En revanche, les données concernant les agents communaux ne sont disponibles que pour l'année 2009 et celles des personnels des SEM ne sont pas accessibles. La ligne « *Autres et ajustements* » tient compte de cette lacune et de cette différence de mesure pour assurer la cohérence des totaux.

2. Poids de la sphère publique

La mise en perspective de l'emploi public, de l'ensemble des actifs occupés – c'est-à-dire de l'emploi total – et de la population totale permet d'établir deux indicateurs informatifs quant au poids de la sphère publique en Polynésie française. On peut également calculer les

mêmes indicateurs pour l'ensemble de la France, de façon à obtenir des éléments de comparaison utiles à l'appréhension de la situation de la collectivité. Le premier de ces indicateurs est la part de l'emploi public sur l'emploi total. Il permet d'appréhender le nombre de travailleurs qui exercent leur activité dans la sphère publique, et donc l'emprise de cette dernière dans l'économie locale. Le second indicateur calcule le nombre d'agents publics employés pour 1 000 habitants. Il permet d'avoir une idée quantitative du service rendu par les agents publics, en dehors, bien entendu, de toute considération d'efficacité ou de productivité du travail des agents en question. Le graphique 1 compare les résultats obtenus dans le cas de la Polynésie française et de la France.

Graphique 1 : Poids du secteur public dans l'emploi et la population, Comparaison France / Polynésie française



Sources : Calculs effectués à partir des données des tableaux 1 et 2.

On voit que l'on a, pour 1 000 Polynésien, 8 agents publics de plus que dans le cas de la France, soit près de 10 % de plus en termes de dotation. Pourtant, un certain nombre de services existants en France ne sont pas rendus en Polynésie française, comme par exemple la distribution du courrier à domicile. Cela tient vraisemblablement à l'importance de l'interventionnisme de la puissance publique dans l'économie polynésienne. Cela renvoie aussi à la question de l'efficacité du service public¹⁴.

¹⁴ Voir sur ces questions : Bambridge T., Venayre F. et Vucher-Visin J., 2009, « La mise en cohérence des décisions publiques et des possibilités de financement de l'économie polynésienne », *Yearbook of New Zealand Association for Comparative Law*, Vol. 15, pp. 157-184.

On constate également qu'il y a 27,44 % d'emplois publics sur l'emploi total en Polynésie française, soit plus du quart de la population active employée, ce qui est près de cinq points supérieur au cas français. Il est intéressant de comparer ce chiffre à un autre, mentionné dans le Rapport Bolliet¹⁵, et qui circule souvent dans les médias polynésiens, selon lequel « *les effectifs de la sphère publique [...] [représentent] 13,1 % de la population active polynésienne* ». Ce chiffre ne permet pas une compréhension réelle du poids de la sphère publique en Polynésie française, pour deux raisons. D'une part, il calcule le ratio avec un numérateur trop faible, en ce sens que les agents considérés ne sont que ceux qui sont employés par la Polynésie française. Cela exclut donc l'ensemble des personnels employés par l'Etat, qui représente environ 45 % de l'emploi public polynésien. On comprend bien que l'objectif de la mission d'assistance à la Polynésie française était d'aider les responsables politiques polynésiens à dégager des marges de manœuvre budgétaires et qu'ainsi, le **traitements** des agents publics d'Etat n'était pas pertinent. Cependant, dans le but plus large qui est le nôtre, de déterminer le poids du secteur public, l'éviction des personnels d'Etat ne s'avère pas informative. En second lieu, le dénominateur du ratio est trop important dans le cas du Rapport Bolliet, puisqu'il considère l'ensemble de la population active. Or, la population active est composée de la somme des travailleurs (les actifs occupés) et des chômeurs. Ainsi, dans le cadre d'un raisonnement sur la proportion des emplois publics, inclure les chômeurs n'apparaît pas pertinent.

C'est pourquoi notre calcul prend en compte l'ensemble des agents publics, de toute nature, en ne considérant que la population active occupée, ce qui constitue d'ailleurs une méthode classique pour apprécier le poids du secteur public. C'est pourquoi, également, le chiffre que nous présentons apparaît en première lecture nettement supérieur à celui qui circule fréquemment.

On peut par ailleurs noter que si plus du quart des emplois polynésiens relèvent du secteur public, la proportion augmente encore si l'on ne considère que les salariés¹⁶. Elle atteint alors 32,64 %¹⁷, c'est-à-dire qu'environ un salarié polynésien sur trois exerce son activité au sein de la sphère publique.

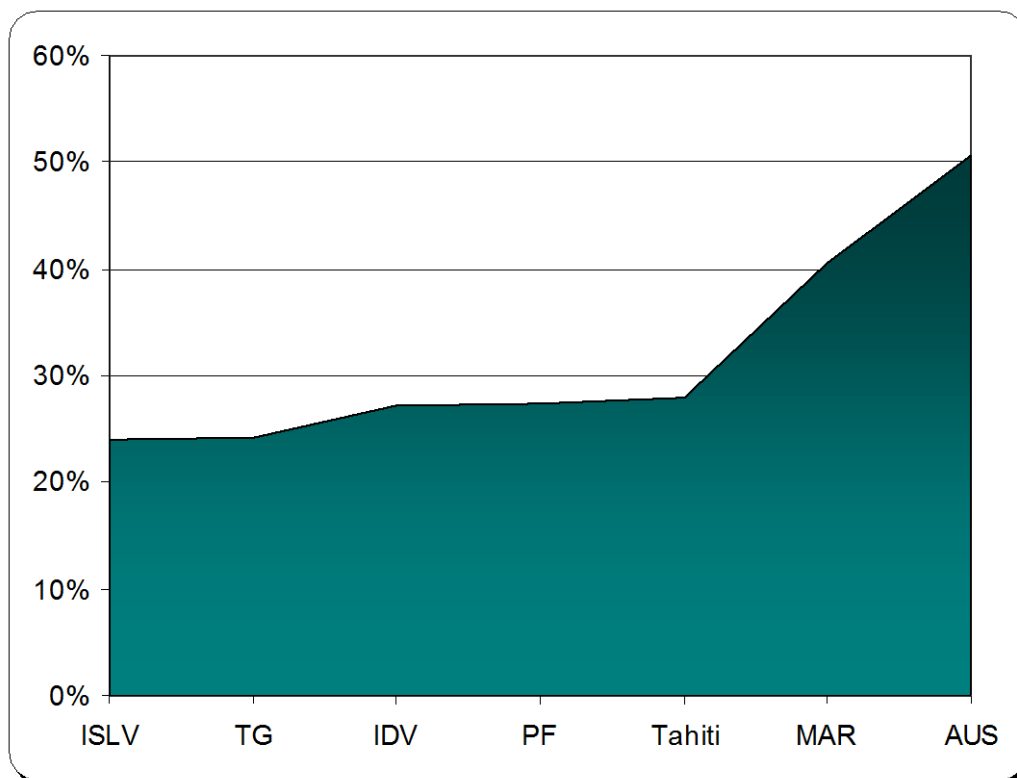
Toutefois ces chiffres cachent des différences marquées selon les archipels, comme le montre le graphique 2. Les Iles-du-Vent, ou Tahiti seule, apparaissent dans la moyenne de la Polynésie française, avec des taux d'emploi public respectifs de 27,26 % et 28,01 %. En revanche, les Iles-sous-le-Vent et les Tuamotu-Gambier sont légèrement moins pourvus en emplois publics (respectivement 24,03 % et 24,16 %), ce qui les rapproche de la situation française. Surtout, il est étonnant de constater que la part de l'emploi public est beaucoup plus importante aux Marquises (40,54 %), et plus encore aux Australes, où elle dépasse la moitié des emplois (50,60 %).

¹⁵ *Op. cit.*, Volume 1, Annexe 5, p. 1.

¹⁶ L'emploi total étant constitué de l'emploi salarié auquel s'ajoute l'emploi non salarié.

¹⁷ Selon les chiffres de l'ISPF du recensement de la population 2007, 26 143 salariés exercent leur activité dans le secteur public, tandis que l'ensemble de la Polynésie française compte 80 095 salariés.

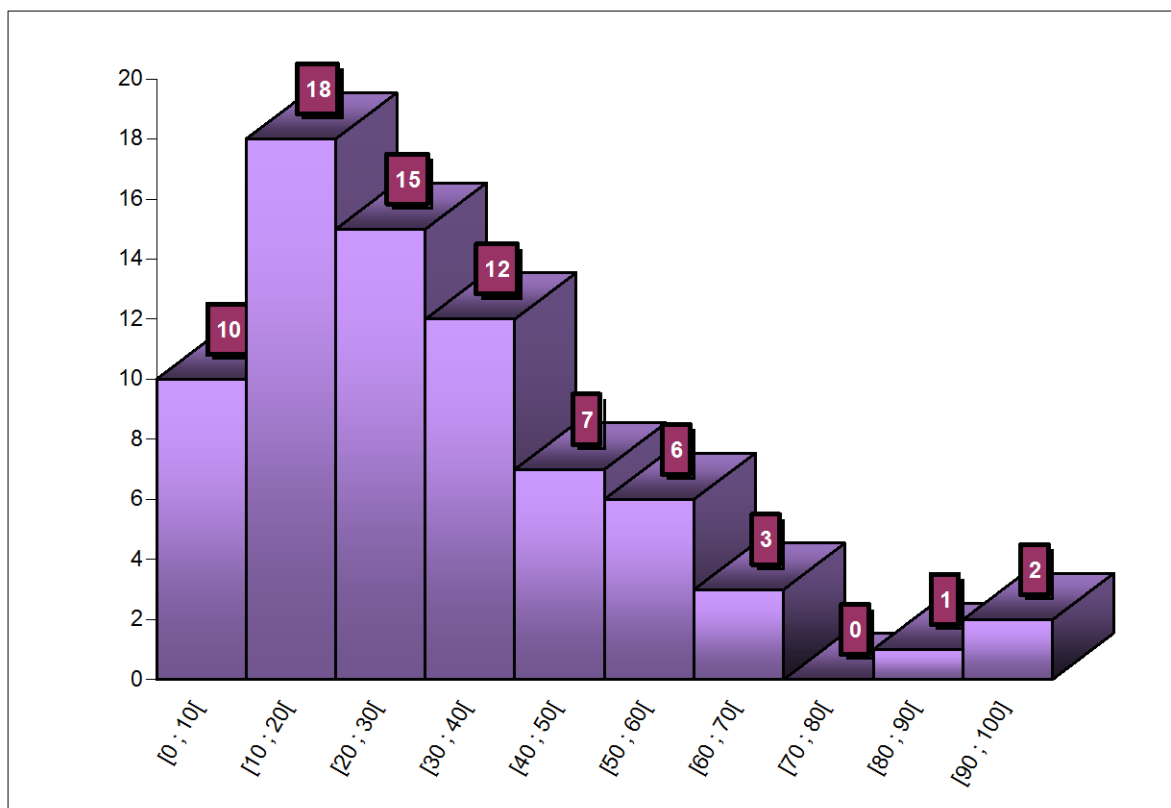
Graphique 2 : Part de l'emploi public sur l'emploi total par archipel



Source : Calculs effectués à partir des données du recensement de la population 2007, ISPF.

Une vision plus désagrégée encore atteste de disparités particulièrement fortes selon les îles. Le graphique 3 regroupe ainsi les 74 îles habitées de Polynésie française selon leur taux d'emploi public. On voit que 60 % des îles de la Polynésie française ont un ratio d'emploi public sur l'emploi total compris entre 10 et 40 %. Ces données sont toutefois à examiner avec les précautions qui s'imposent compte tenu des différentiels forts de population et d'emploi selon les îles. Ainsi, par exemple, certaines îles peuvent afficher des taux exagérément faibles ou élevés en raison du faible nombre de travailleurs qu'elles hébergent. A titre d'illustration, on trouve deux îles pour lesquelles la totalité des emplois sont publics, mais il s'agit de Tupai (ISLV), où il n'y a que deux actifs occupés, et de Nihiru (TG), qui n'en comporte qu'un seul. A l'inverse, parmi les huit îles qui ne comprennent que de l'emploi privé, certaines sont également très faibles en emplois, comme Tetiaroa (IDV, 1 emploi), Tauere (TG, 3 emplois) ou Akamaru (TG, 6 emplois).

Graphique 3 : Nombre d'îles habitées de la Polynésie française en fonction de la proportion de l'emploi public sur l'emploi total



Source : Calculs effectués à partir des données du recensement de la population 2007, ISPF.

L'ampleur de la sphère publique polynésienne n'est pas sans poser certains problèmes de financement, d'autant plus que l'économie polynésienne est fortement ralentie depuis 2002 et que la fiscalité est déjà importante, ce qui limite la possibilité pour le gouvernement d'y recourir à nouveau pour assurer l'équilibre budgétaire de la gestion des ressources humaines de la collectivité. Cela conduit à envisager la réduction des effectifs de la fonction publique de la collectivité, comme cela a par exemple été préconisé par le Rapport Bolliet¹⁸.

Cette importance du secteur public est plus généralement révélatrice du degré d'intervention de la puissance publique dans la société polynésienne. Comme le remarque Renaud Denoix de Saint Marc : « la façon dont sont régis les rapports entre l'Etat et ses agents est révélatrice de la conception même du rôle de l'Etat dans la société. Si, dans un pays donné, l'Etat n'est pas soumis à des sujétions et ne bénéficie pas de droits différents de ceux d'un employeur privé, et si, par conséquent, l'état de fonctionnaire n'est pas différent de celui de salarié, il y a de bonnes raisons de penser que, dans ce pays, la place de la puissance publique est bien réduite. En revanche, si tout oppose le statut juridique et social du fonctionnaire et celui du salarié, si les relations entre l'Etat et ses agents sont totalement

¹⁸ *Op. cit.* Nous n'envisagerons pas plus avant la question des réductions d'effectifs de la fonction publique polynésienne, de même que les questions salariales et budgétaires qui y sont liées, qui sortent du cadre d'analyse de cet article.

déroatoires au droit commun du travail, alors l'Etat en question pourra être réputé affirmer fortement son rôle dans la marche du pays »¹⁹. Cela renvoie à la distinction effectuée entre fonction publique ouverte et fonction publique fermée²⁰, définie par François Gazier²¹. Dans le cas d'une structure ouverte, les métiers de la fonction publique apparaissent comme des métiers comme les autres. A l'inverse, si la structure est fermée, « l'administration publique est considérée comme une chose à part à l'intérieur de la nation, qui demande des spécifications particulières et un personnel qui y consacre toute son activité professionnelle »²².

Les deux structures peuvent ainsi être caractérisées selon trois critères, mis en évidence par Jean-Michel Lemoine de Forges²³. Le premier est la notion de carrière, présente uniquement dans la fonction publique fermée, et qui assure des perspectives d'évolution et la garantie de l'emploi. La deuxième provient du droit applicable aux fonctionnaires. S'il est très proche du droit du travail dans le cas d'une structure ouverte, il s'en éloigne au contraire sensiblement dans la fonction publique fermée, pour laquelle les emplois ne dépendent pas de contrats de travail. Enfin, la dernière caractéristique consiste en la neutralité politique des fonctionnaires, imposée dans un système fermé alors qu'elle est plus limitée dans un système ouvert. Ainsi, la structure ouverte présenterait des avantages de simplicité, de souplesse, de rentabilité et d'efficacité économique, tandis que la structure fermée aurait comme intérêt d'avoir des fonctionnaires sensibilisés à la notion d'intérêt général et nantis d'une expérience forte, assise sur des qualifications et des compétences plus élevées²⁴.

La majorité des pays de l'Union européenne a adopté une fonction publique fermée, à l'exception des Pays-Bas²⁵ ou de l'Italie²⁶ qui a récemment mis en place une politique de « *privatisation de l'emploi public* », en substituant aux précédentes règles statutaires des conventions collectives. Les fonctions publiques française, espagnole²⁷ et belge apparaissent à l'inverse beaucoup plus fermées. La fonction publique française, particulièrement, se distingue par l'étendue du champ d'application du droit public, s'appuyant notamment sur la catégorie des contractuels de droit public, qui n'existe pas ailleurs²⁸. Autre originalité du modèle français, la structuration en corps de la fonction publique (ou en cadre d'emploi pour la Polynésie), qui ne se retrouve qu'en Espagne.

Le modèle polynésien, après s'être longtemps distingué du modèle français, s'est par la suite aligné sur lui. Le code du travail de 1952 permettait en effet au territoire de déroger à la définition jurisprudentielle de l'agent public, autrement dit de recruter des agents de droit privé. Puis, en 1995, les autorités polynésiennes ont créé un statut général des fonctionnaires territoriaux, très largement inspiré du modèle métropolitain.

¹⁹ Denoix de Saint Marc R., 2004, *L'Etat*, Coll. Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, p. 81.

²⁰ Voir le travail d'analyse et de synthèse effectué par F. Melleray, *op. cit.*, p. 51-58.

²¹ Gazier F., 1972, *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 246 p.

²² Gazier F., 1972, *op. cit.*

²³ Lemoine de Forges J.-M., 1997, *Droit de la fonction publique*, Presses Universitaires de France, 2^{ème} éd.

²⁴ Gazier F., 1972, *op. cit.* Concernant la Polynésie française, nous reviendrons sur les questions de qualification dans la troisième partie de cet article.

²⁵ Rood M., 1998, « Aspect de la législation aux fonctionnaires aux Pays-Bas », in Supio A. (dir.), *Le travail en perspective*, LGDJ, p. 403-411.

²⁶ Vittoria Ballestrero M., 1998, « Emploi privé, emploi public : de la différence au droit commun », in Supio A. (dir.), *op. cit.*, p. 375-389.

²⁷ Mauri Majos J. et Malaret Garcia E., 2010, « L'emploi public espagnol : entre publicisation des salariés contractuels et privatisation du statut des fonctionnaires », *RFPA*, n° 132, p. 855-872.

²⁸ Ziller J., 1993, *Administrations comparées*, Montchrétien, p. 371.

3. Organisation et spécificités de la fonction publique polynésienne

La fonction publique polynésienne est ici comprise dans son sens large : elle peut aussi bien concerner des agents de droit privé que des agents de droit public et, parmi ces derniers, des agents titulaires ainsi que des agents non titulaires.

Nous l'avons vu, un nombre important d'agents de droit privé travaille dans les services administratifs de la Polynésie française ainsi que dans ses établissements publics. Il s'agit-là d'une particularité rendue possible par la loi du 15 décembre 1952 portant code du travail des anciens TOM. Les agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA) ont un « statut » qui a été fixé par une convention collective du 10 mai 1968. S'ils ne bénéficient pas de la garantie de l'emploi, leur convention collective leur offre un cadre largement inspiré du statut des fonctionnaires : ils s'intègrent dans une hiérarchie structurée autour de catégories d'emplois, bénéficient d'un droit à la carrière (avancement à l'ancienneté), ou encore sont soumis à des obligations comme la discrétion professionnelle. Par ailleurs, ils étaient recrutés depuis 1985 par la voie d'un concours. En dépit du nombre élevé d'agents qu'elle représente encore (cf. tableau 3), la catégorie des ANFA devrait toutefois disparaître de l'administration polynésienne, la collectivité ne recrutant plus sur ce fondement depuis le 30 juin 1998. A terme, les agents de la Polynésie française deviendront donc en totalité des agents de droit public.

Tableau 3 : Effectifs des services administratifs de la Polynésie française par statut

	Effectifs
ANFA (agents contractuels de droit privé)	1 431
Agents non titulaires en CDD	478 ⁽¹⁾
Marins	152
Corps des volontaires au développement	40
Dockers itinérants	120
Fonctionnaires d'Etat	93
Suppléants d'éducation	68
Fonctionnaires stagiaires	176
Fonctionnaires titulaires	3 007
<i>Total</i>	<i>5 565</i>

(1) : Dont 8 chefs de services non fonctionnaires.

Source : Service du personnel de la Polynésie française, chiffres au 31 décembre 2007.

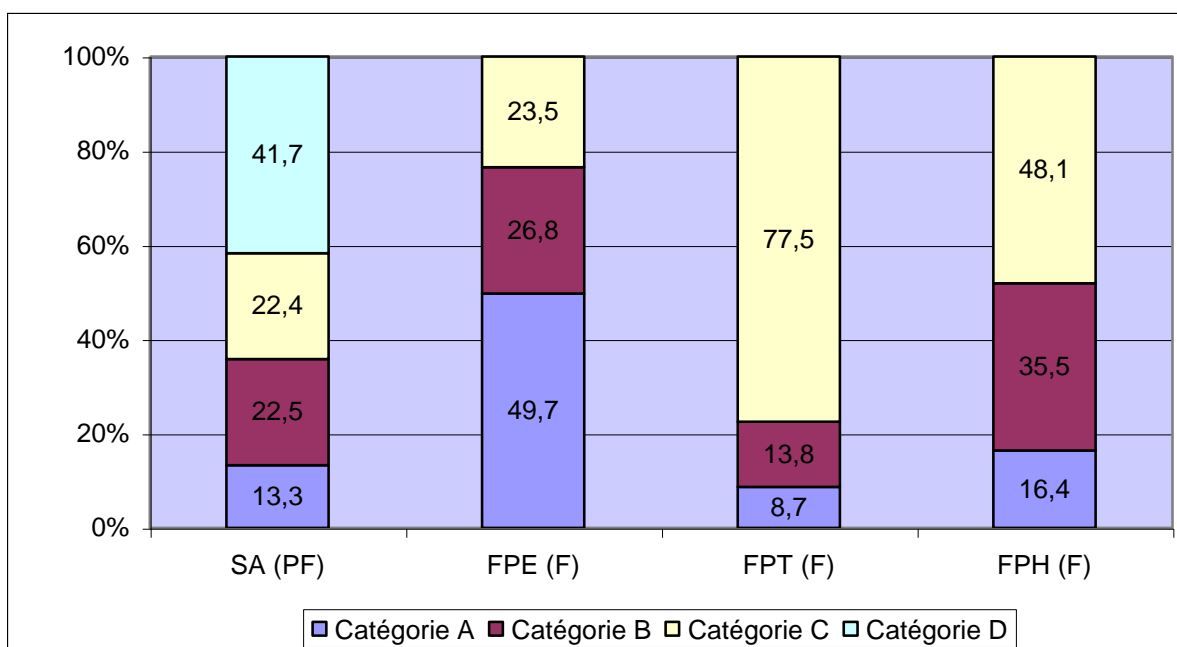
Parmi les agents de droit public, la collectivité compte des fonctionnaires territoriaux dont le statut a été fixé par la délibération du 14 décembre 1995²⁹. Ils se caractérisent à deux égards : d'une part, ils ont été nommés dans un emploi permanent et, d'autre part, titularisés

²⁹ Délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française, *JOPF*, 2 février 1996, p. 8 et suivantes. En métropole, c'est le législateur qui a mis en place la fonction publique territoriale au travers du statut général de la fonction publique (lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale).

dans un grade de la hiérarchie administrative de la Polynésie française³⁰. Ils bénéficient donc de la garantie de l'emploi comme dans les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière. La fonction publique polynésienne a du reste été très largement inspirée de ces dernières, sauf sur certains points que nous allons exposer.

Tout d'abord, elle présente la particularité d'englober les fonctionnaires hospitaliers, la santé publique faisant partie des compétences de la collectivité. Elle s'organise en cinq grandes filières (administrative et financière, technique, socio-éducative, sportive et culturelle, éducative, santé et recherche). Ensuite, les cadres d'emplois sont répartis en quatre catégories et non en trois comme en métropole : à côté des catégories A, B, C existe une catégorie D correspondant aux fonctions d'exécution non spécialisées. Au sein des services administratifs de la Polynésie française, plus de quatre agents sur dix relèvent de cette catégorie D, comme le montre le graphique 4³¹.

Graphique 4 : Répartition des agents publics par catégorie, Comparaison France / Polynésie française



✓ Sources : Services du gouvernement de la PF, INSEE (fichier général des agents de l'Etat, enquête collectivités territoriales, DADS), DHOS, Drees – Données de 2007.

✓ Légende :

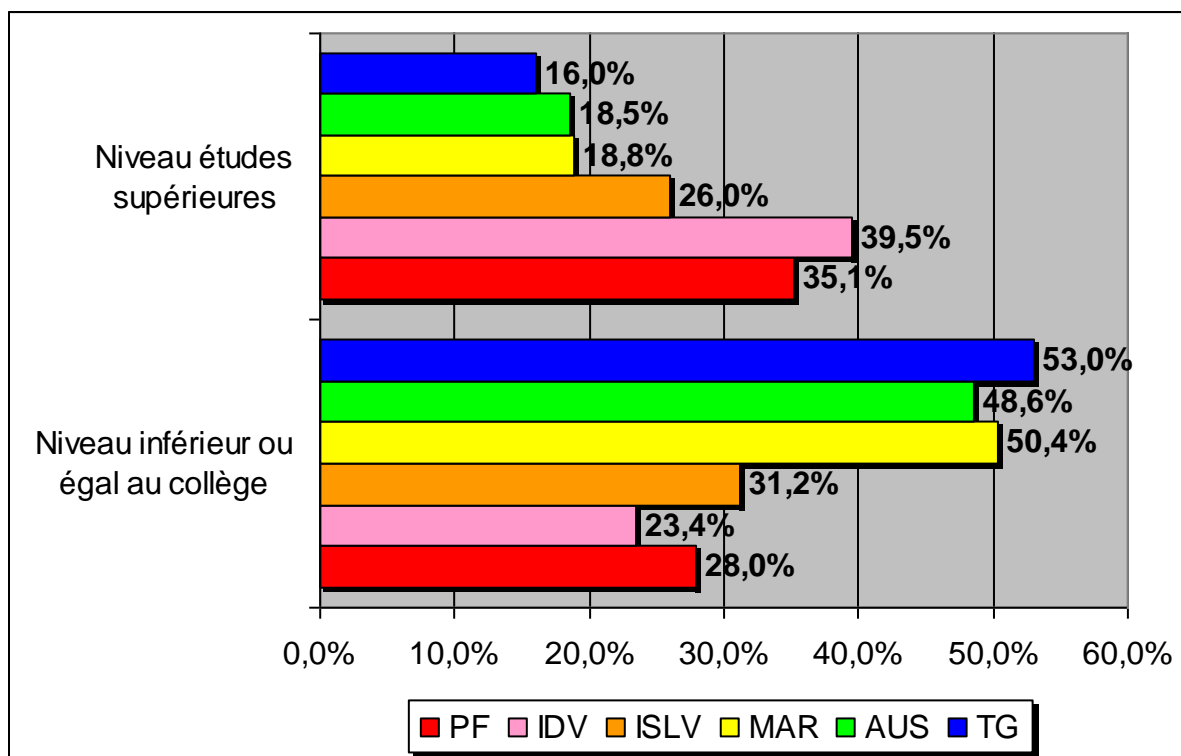
- SA : Services administratifs de la Polynésie française.
- FPE : Fonction publique d'Etat (Métropole, DOM, COM et étranger).
- FPT : Fonction publique territoriale (Métropole, DOM et Saint-Pierre et Miquelon).
- FPH : Fonction publique hospitalière (Métropole et DOM, y compris internes et résidents, hors praticiens hospitalo-universitaires).

³⁰ Article 1^{er} de la délibération n° 95-215 AT du 14 décembre 1995.

³¹ Sur les 5 565 agents des services administratifs de la Polynésie française recensés au 31 décembre 2007, 380 n'appartiennent à aucune catégorie de A à D. Il s'agit des dockers, marins, suppléants et corps des volontaires au développement. Les calculs de pourcentages ont été effectués en retirant ces agents du nombre total.

Le graphique 4 fait apparaître une composition moins favorable, en termes de compétences, que celle que l'on peut trouver au sein de l'ensemble de la fonction publique française. En première lecture, la tendance pourrait être de comparer le cas polynésien à celui de la fonction publique territoriale française (FPT), auquel cas la proportion d'agents de catégorie A et B apparaîtrait plus importante en Polynésie française. Cependant, nous avons vu en première partie que les larges compétences des services administratifs de la collectivité limitent la possibilité d'effectuer une comparaison avec la seule FPT. Les services administratifs doivent alors être regardés comme étant sous-dotés en cadres par rapport aux organes en charge d'attributions correspondantes au niveau français. Cette analyse semble renforcée lorsque l'on répertorie l'ensemble des agents publics de la Polynésie française³² selon le niveau d'études (graphique 5).

Graphique 5 : Proportion des agents publics par niveau d'études et archipels



Source : Données ISPF, Recensement de la population 2007.

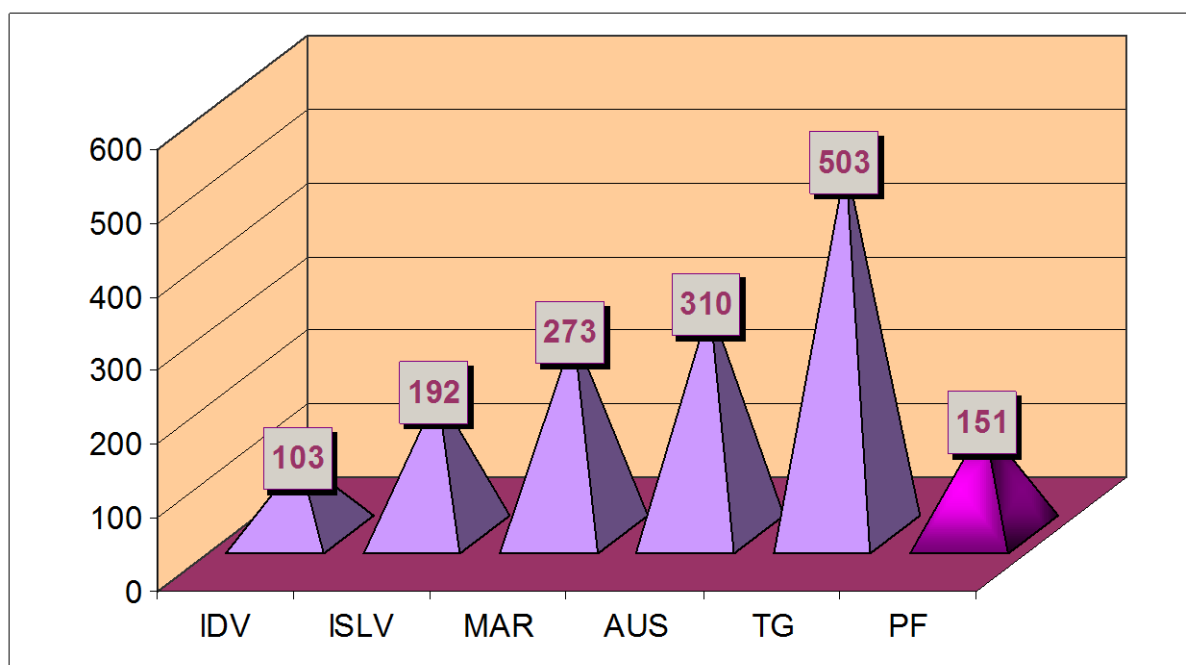
On constate que plus du quart des agents publics (28 %) ont un niveau d'études inférieur ou égal au collège, contre un peu plus du tiers qui ont un niveau correspondant à des études supérieures. Mais cette agrégation des chiffres au niveau de l'ensemble de la Polynésie française masque des disparités importantes selon les archipels. Ainsi, aussi bien dans le cas

³² Incluant les fonctionnaires d'Etat, pourtant recrutés sur concours nationaux réclament des niveaux d'études relativement élevés.

des Australes que des Marquises ou des Tuamotu-Gambier, c'est environ la moitié des agents publics employés qui a un niveau d'études inférieur ou égal à celui du collège³³.

Une dernière différence entre les fonctions publiques polynésiennes et métropolitaines tient à la durée du travail. Les autorités polynésiennes, compétente en droit du travail, ont souhaité maintenir le temps de travail à 39 heures, que ce soit dans le privé ou dans le public. Les fonctionnaires peuvent toutefois être autorisés sur demande à accomplir un service à temps partiel. Les données du dernier recensement de la population permettent de connaître le nombre de travailleurs employés par le secteur public qui ne travaillent pas à temps plein³⁴. Il est alors possible de déterminer si la zone géographique a un impact sur le recours au temps partiel. Le graphique 6 montre que les différences sont particulièrement fortes.

Graphique 6 : Proportion de temps partiel dans l'emploi public par archipel, Comparaison avec Tahiti (base 100)



Source : Données ISPF, Recensement de la population 2007.

³³ A titre de remarque, la somme des pourcentages du graphique 5 n'égal pas 100, car n'ont pas été répertoriés ici les agents ayant un niveau lycée et ceux ayant un niveau BEP ou CAP. L'explication en est que les premiers ne permettent pas de distinguer entre ceux qui ont quitté le lycée après peu de temps (par exemple une année de seconde) et ceux qui sont bacheliers et sont donc allés avec réussite jusqu'au bout de leur cursus de lycée. De la même façon, les CAP et BEP correspondent à des diplômes techniques qui ne révèlent pas nécessairement un niveau de qualification et/ou une employabilité faibles, même s'ils ne correspondent pas à des études supérieures. Ce choix se justifie par le fait que nous avons voulu, dans le graphique 5, identifier seulement deux catégories polaires d'agents : ceux qui ont un niveau relativement important (diplôme du supérieur ou tentative d'en obtenir un), et ceux qui ont un niveau assez faible ne correspondant à l'obtention d'aucun diplôme supérieur au BEPC (voire moins puisque cette catégorie regroupe les agents sans scolarité, ayant atteint le niveau de l'école primaire et ayant atteint le niveau du collège sans nécessairement aller jusqu'à son terme).

³⁴ Sans pouvoir toutefois distinguer entre les agents publics qui dépendent de l'Etat, ceux qui dépendent de la collectivité, ou encore ceux qui sont employés par les communes.

On constate ainsi que la proportion d'agents publics employée à temps partiel est cinq fois plus forte aux Tuamotu-Gambier qu'à Tahiti. Les Australes et les Marquises présentent des taux d'emploi à temps partiel de l'ordre de trois fois supérieurs à celui de Tahiti. En moyenne, la Polynésie française affiche un taux supérieur de 50 % à celui de Tahiti tandis que, globalement, les archipels les plus éloignés recourent donc plus au temps partiel.

Ces résultats peuvent être mis en perspective avec les précédents, synthétisés dans le graphique 5. Il semble qu'il y ait un lien inverse entre le recours à l'emploi partiel et le niveau d'études des agents recrutés. Cela dit, les motivations doivent être différentes selon les archipels, car cela ne correspond pas nécessairement à un taux d'emploi public élevé au sein de la population. Le graphique 2 de la deuxième partie avait en effet mis en évidence un taux d'emploi public très fort pour les Australes, un peu moins marqué pour les Marquises et comparativement assez faible pour les Tuamotu-Gambier. Dans le cas où les taux d'emploi public sont forts, il pourrait s'agir d'une volonté de répartir le plus possible la manne publique sur les habitants, pour des raisons mal identifiées, qui peuvent aller de la recherche d'un certain égalitarisme à celle d'une incitation pour les populations concernées à demeurer dans leurs îles, ou encore à la recherche d'un renforcement du pouvoir politique en place. Dans le cas des Tuamotu-Gambier, le morcellement de la population en un nombre important d'atolls peu peuplés justifierait peut-être que le taux d'emploi public soit plus faible.

En dehors des différences qui viennent d'être exposées, les dispositions statutaires de la fonction publique polynésienne sont sensiblement les mêmes qu'en métropole. Fonctions publiques d'Etat et de la Polynésie française sont d'ailleurs fortement imbriquées, particulièrement dans certains domaines. Ainsi, un nombre important de fonctionnaires d'Etat travaillent dans les services et les établissements publics de la Polynésie française, notamment dans le secteur de l'éducation (enseignements du premier et du second degré). Ils appartiennent au corps des fonctionnaires d'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF), créé par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966. Ce dernier permet à la Polynésie française de faire face aux charges importantes de personnel induites par l'étendue de son champ de compétence.

Le détachement de fonctionnaires d'Etat permet aussi à la collectivité de bénéficier de compétences dont elle ne dispose pas sur le territoire. Mais la plupart du temps, celle-ci a recours aux agents contractuels non titulaires – dont le « statut » est prévu par la délibération du 14 décembre 1995 – pour faire face à des besoins urgents, temporaires, imprévus ou encore pour pourvoir à des emplois très spécialisés.

D'autres agents non titulaires, mettant en évidence le caractère politique des institutions polynésiennes, peuvent également être recensés. Ainsi, la collectivité a un président, des ministres et des représentants qui, comme en métropole, peuvent s'attacher les services d'un personnel de cabinet ou de collaborateurs. Par ailleurs, le champ de compétence polynésien étant très vaste, des chefs de service occupant des emplois fonctionnels sont placés à la tête de grands services administratifs.

* *

*

Bien que largement calquée sur le modèle français, la sphère publique polynésienne présente des différences notables avec celle de métropole. Au plan statutaire, notamment, elle est constituée d'une proportion importante d'« agents publics de droit privé ». L'absence d'une fonction publique spécifique au secteur de la santé est également à noter. En termes de

qualification, il faut souligner une proportion assez faible de cadres, en raison de l'existence d'une catégorie D d'agents publics, peu spécialisée, supprimée en métropole en 1988. Des différences de qualification importantes apparaissent par ailleurs selon les archipels et l'on peut s'interroger sur le caractère social de la distribution des emplois publics, qui pourrait en partie expliquer ce phénomène par une forme de saupoudrage et une utilisation de l'emploi public comme vecteur de ressources des îles éloignées. On sait par exemple que l'absence de transferts sociaux, et notamment d'indemnisation du chômage en Polynésie française, conduit à un maintien d'aides sociales déguisées par le biais de formation indemnisées par le SEFI³⁵ à destination des demandeurs d'emploi polynésiens. Le manque de clarté de ce système avait d'ailleurs été souligné dans le cadre des Etats-généraux de l'outremer. Cette vision générale de l'emploi et de l'indemnisation pourrait légitimer la vision d'une utilisation sociale de l'emploi public, du moins dans certaines communes.

Au-delà de ces observations, la sphère publique polynésienne représente un poids important dans l'emploi total, largement supérieur à celui que l'on peut observer en métropole et, plus encore, au sein des pays de l'OCDE. C'est ainsi plus du quart des actifs occupés (27,44 %) qui travaillent dans le secteur public³⁶. Une telle importance trouve son illustration dans le nombre de services, d'établissements ou de sociétés qui existent dans le domaine public. On recense ainsi 58 services de la Polynésie, 17 EPA, 15 EPIC et 16 SEM, soit une centaine d'entités distinctes.

Ce poids massif du secteur public peut s'expliquer par un interventionnisme fort de la puissance publique dans l'économie polynésienne. La réglementation tarifaire fortement développée en Polynésie française justifie ainsi l'existence d'un EPA (la caisse de soutien des prix du coprah) et une grande partie de l'activité du service des affaires économiques. D'autres services ou établissements publics sont en charge de politiques sectorielles : vanille (EPIC Vanille de Tahiti), perliculture (EPIC Maison de la perle), ou encore service du tourisme (il existe également une SEM liée au secteur : SEM investissements touristiques). D'autres interventions publiques visent directement à la production de biens ou services, comme c'est le cas des SEM dans le domaine audiovisuel (TNTV), du transport aérien (ATN), de la pêche (Tahiti nui Rava'ai), de la viande (Abattage de Tahiti) ou des activités de financement et de crédit (Sofidep, Socredo). D'autres entités publiques, enfin, sont légitimées par les positions de monopole de fait, comme dans le secteur des télécommunications (EPIC OPT, service des postes et télécommunications).

Pourtant, en dépit de cet interventionnisme important, il n'y a pas de mécanismes d'évaluation des politiques publiques. Cela s'explique en partie par le fait que l'évaluation impose que des objectifs doivent être clairement assignés aux acteurs. Or, ces objectifs de l'action publique peinent à être élaborés, et les missions sont parfois floues, voire en opposition avec les objectifs d'équilibre financier des entreprises, comme l'a souligné la chambre territoriale des comptes dans le cas d'Air Tahiti Nui³⁷. Au regard des constats qui précèdent, il semble que les interrogations sur le poids de la sphère publique polynésienne devraient s'accompagner d'une réflexion sur le recadrage de l'action publique, ainsi que sur l'évaluation de ses performances.

³⁵ Service de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelles.

³⁶ Environ 45 % de ces travailleurs relèvent de l'administration étatique, les 55 % restant étant employés par la collectivité.

³⁷ Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, 2008, *Rapport d'observations définitives – Société d'économie mixte Air Tahiti Nui (ATN) – Exercices 1996 à 2007*, Séance du 8 octobre, 60 p.