



HAL
open science

Le secteur public face aux difficultés économiques

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Le secteur public face aux difficultés économiques. Le secteur public face aux difficultés économiques, 1ere conférence du service public, Jun 2012, Tahiti, Polynésie française. pp.8-19. halshs-00739146

HAL Id: halshs-00739146

<https://shs.hal.science/halshs-00739146>

Submitted on 5 Oct 2012

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.

Le secteur public face aux difficultés économiques

Florent Venayre*

(in : Inspection Générale de l'Administration (éd.), *Actes de la 1^{ère} conférence du service public, Tahiti, Septembre, pp. 8-19, 2012*)

La situation économique polynésienne, fortement dégradée, ne trouve pas ses racines dans la crise mondiale, ou dans les alternances politiques réitérées, même si ces dernières ont pu contribuer à son aggravation. La baisse tendancielle du taux de croissance, depuis 2000, n'est pas sans répercussions sur les recettes fiscales du gouvernement, et donc sur le financement du service public. Pour autant, le renforcement de la pression fiscale n'apparaît pas comme une solution viable, tant les conditions semblent réunies pour qu'une telle stratégie nuise plus encore à la création de richesses. La réduction des dépenses publiques apparaît donc comme une nécessité. A cet égard, des marges de manœuvre existent dans la redéfinition du périmètre de l'action publique, avec un allègement, notamment, de certaines missions de réglementations des marchés qui dynamiserait par ailleurs l'activité du secteur privé. Elles existent également dans la recherche d'efficacité et de performance du service public, assisté d'un meilleur pilotage et de la définition d'objectifs précis, dont la réalisation serait soumise à évaluation. L'expérience suédoise illustre ces aspects. C'est à cette condition, impliquant de manière active les chefs de service du pays, que la Polynésie peut créer un environnement plus favorable à son développement et retrouver une certaine cohésion sociale, en cessant d'opposer les salariés du secteur privé et les fonctionnaires territoriaux.

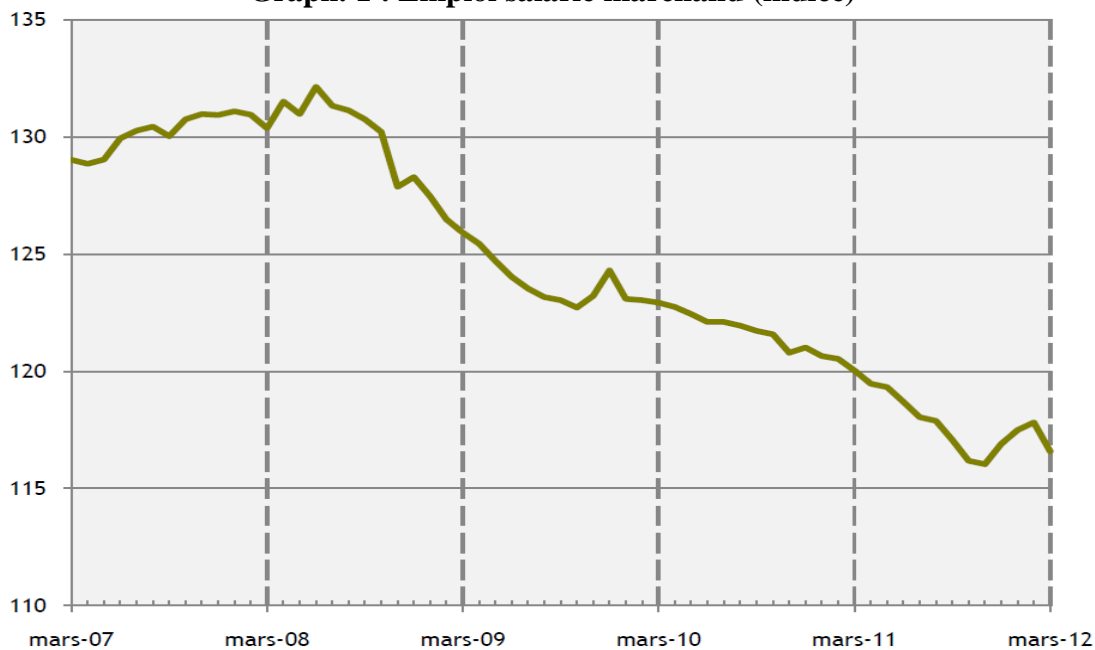
Introduction : Une « simple » crise ?

On entend encore parfois, même si cela va décroissant, que les difficultés économiques de la Polynésie française sont essentiellement dues à la crise mondiale qui influe négativement sur l'activité depuis 2008, ou encore à l'instabilité politique observée depuis 2004. Il est vrai que si l'on regarde, par exemple, l'évolution de l'indice de l'emploi salarié marchand de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), on constate un décrochage consécutif à la crise (graphique 1).

Cependant, s'il est certain que la crise mondiale comme l'instabilité politique n'aident pas à la bonne santé de l'économie polynésienne, elles ne sont pour autant pas à la source des maux actuels. Les travaux menés lors des Etats-généraux de l'outre-mer en 2009 ont montré que les racines du marasme polynésien étaient plus profondes et plus anciennes (Bambridge *et al.*, 2009, 2010a et 2010b).

* Maître de conférences en Sciences économiques, GDI, Université de la Polynésie française.

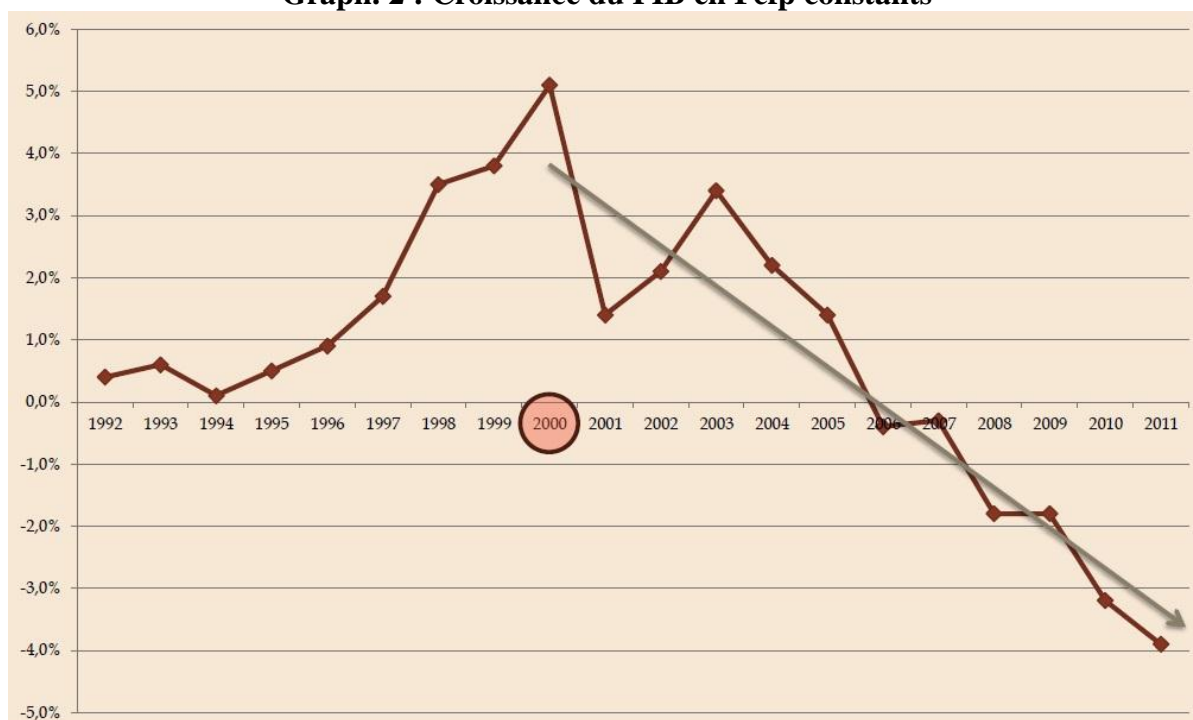
Graph. 1 : Emploi salarié marchand (indice)



Source : ISPF, 2012.

Il est possible de mettre en évidence ce retournement à partir de l'année 2000 en observant l'évolution de la croissance du PIB de la Polynésie française sur une période relativement longue, et en calculant les taux de croissance à partir d'une mesure du PIB en termes réels, c'est-à-dire exempte des effets inflationnistes (graphique 2).

Graph. 2 : Croissance du PIB en Fcfp constants



Source : F. Venayre, réalisé à partir des données de l'ISPF, puis DOB¹ à partir de 2007.

¹ Document d'orientation budgétaire.

Le graphique 2 montre ainsi clairement que l'accroissement de la création de richesses en Polynésie diminue sensiblement depuis l'année 2000, soit une date largement antérieure au déclenchement de la crise, et également antérieure aux élections territoriales de 2004 depuis lesquelles l'instabilité politique sévit. Si la croissance en termes réels, bien que diminuant, demeurait tout de même positive dans la première moitié des années 2000, il faut souligner qu'elle est en revanche négative depuis 2006, c'est-à-dire que le PIB polynésien baisse en francs (Fcfp) constants depuis cinq ans.

Alors même que l'on sait que le système économique polynésien repose pour une large part sur les ressources publiques, cette évolution interroge quant à son impact sur le financement et le fonctionnement du secteur public.

1. Fiscalité et financement du service public

Les secteurs public et privé, que l'on oppose parfois sur certains aspects, sont aussi complémentaires. Ils le sont – ou devraient l'être, comme nous le verrons plus tard – sur les missions qui sont les leurs, car elles n'obéissent pas aux mêmes impératifs. Mais ils le sont également du fait que le financement des services publics est assuré par l'impôt ponctionné grâce à l'activité des entreprises. Ainsi, si le secteur privé connaît une situation favorable, les recettes fiscales sont accrues et le secteur public peut alors agir relativement sans contrainte. De ce point de vue, la situation économique polynésienne exposée précédemment crée d'importantes difficultés budgétaires pour le gouvernement (graphique 3).

Graph. 3 : Une baisse des recettes fiscales

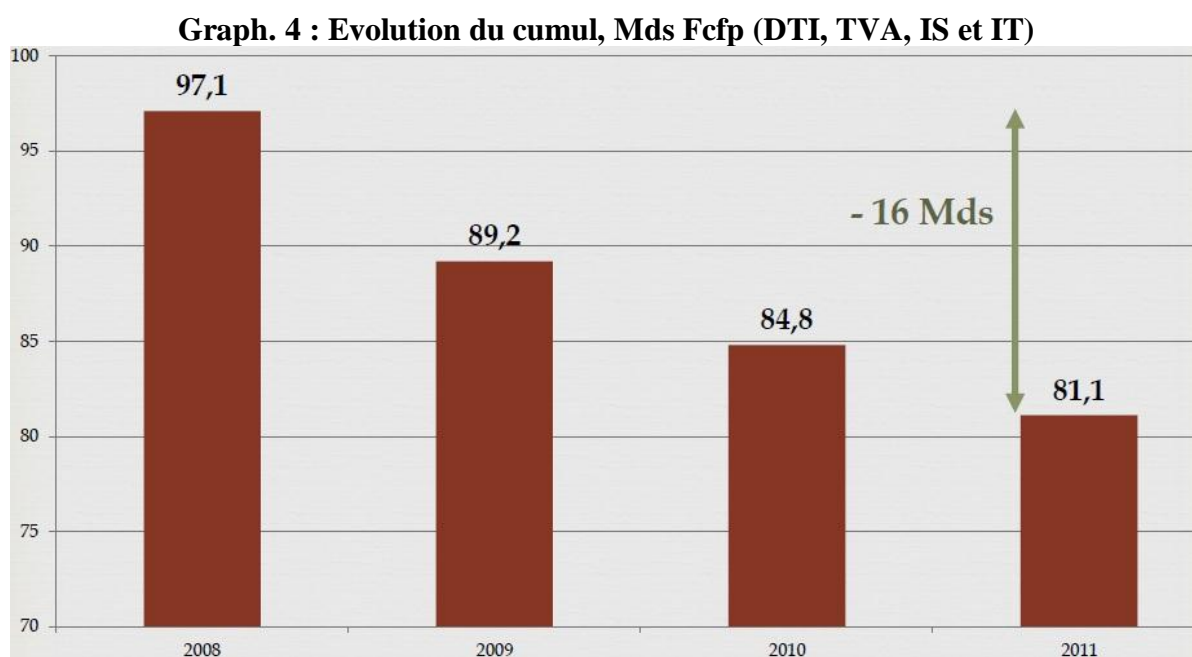


Source : F. Venayre, réalisé à partir des données du service des contributions, base 100 en 2008.

Le graphique 3 montre que depuis la crise de 2008, les principales recettes fiscales de la Polynésie ont sensiblement diminué. Pour chacun des quatre postes retenus : Droits et taxes à l'importation (DTI), Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), Impôt sur les sociétés (IS) et Impôt

sur les transactions (IT), on repère pour les années 2009 à 2011 le niveau des recettes fiscales en prenant comme référence 100 en 2008. Les pourcentages en gras indiquent la baisse de chacun des postes sur la période retenue (2008-2011).

Ces baisses notables ont généré un manque à gagner fiscal pour le gouvernement de grande ampleur. Si l'on cumule les quatre postes précédents et que l'on raisonne cette fois en valeur monétaire, les recettes fiscales associées sont passées de 97 milliards de Fcfp environ en 2008 à près de 81 milliards de Fcfp. Les effets du ralentissement de l'activité économique ont donc diminué de 16 milliards de Fcfp les recettes fiscales du gouvernement sur les principaux postes retenus ici (graphique 4)².



Source : F. Venayre, réalisé à partir des données du service des contributions.

Pour assurer le financement des services publics, le gouvernement pourrait bien entendu envisager d'accroître la pression fiscale. C'est d'ailleurs ce qui s'est effectivement produit : taxe sur les produits électriques, création d'une tranche supérieure de la contribution de solidarité du territoire (CST)³, quasi-suppression de la franchise postale, imposition des importations en provenance de l'Union européenne... Pourtant, ces mesures n'ont pas permis de mettre fin à la baisse des recettes fiscales.

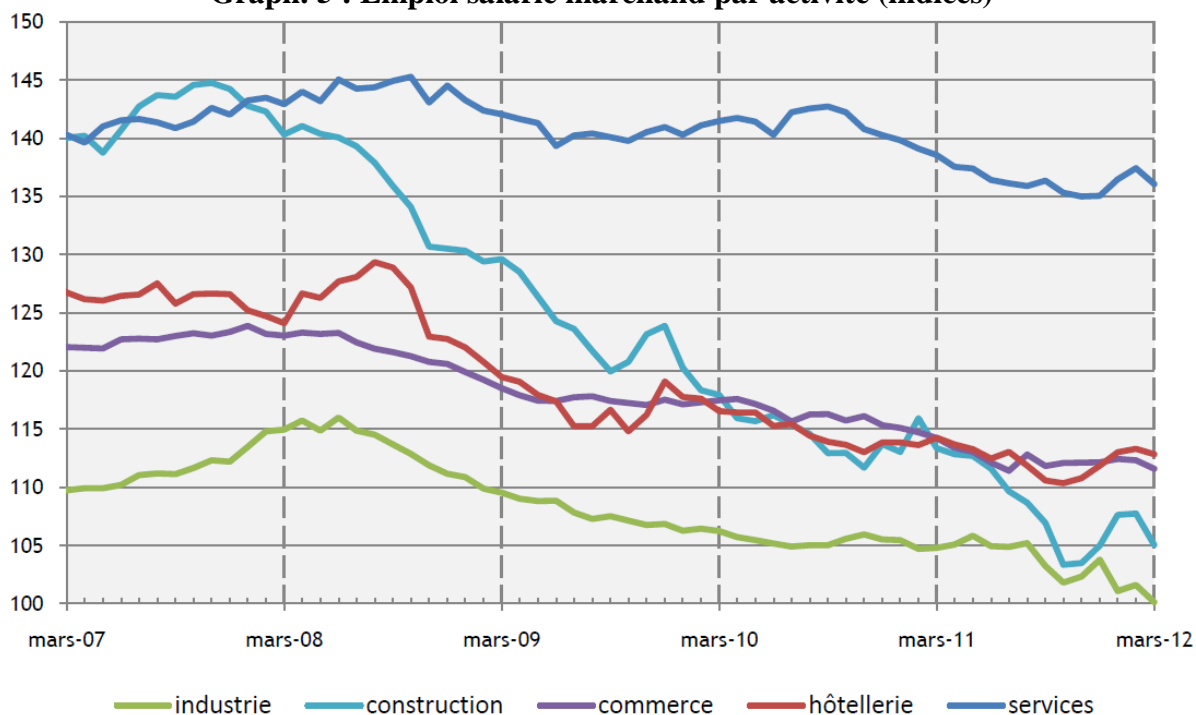
Chercher à accroître encore la pression fiscale devient par ailleurs complexe car les ménages se paupérisent et 27,6 % de la population polynésienne se trouve selon la dernière mesure sous le seuil de pauvreté (Herrera et Merceron, 2010)⁴. Parallèlement, les entreprises peinent, comme le laissait entendre le graphique 1 sur l'évolution de l'indice global de l'emploi salarié marchand, mais c'est de plus vrai pour l'ensemble des secteurs, ce qui n'ouvre pas de perspective fiscale ciblée (graphique 5).

² Respectivement près de 814 ; 680 et 134 millions d'euros.

³ Taxe qui joue le rôle d'impôt sur les revenus en Polynésie française.

⁴ Qui représente 48 695 Fcfp/unité de consommation, selon l'échelle d'Oxford (soit 408 euros environ).

Graph. 5 : Emploi salarié marchand par activité (indices)



Source : ISPF, 2012.

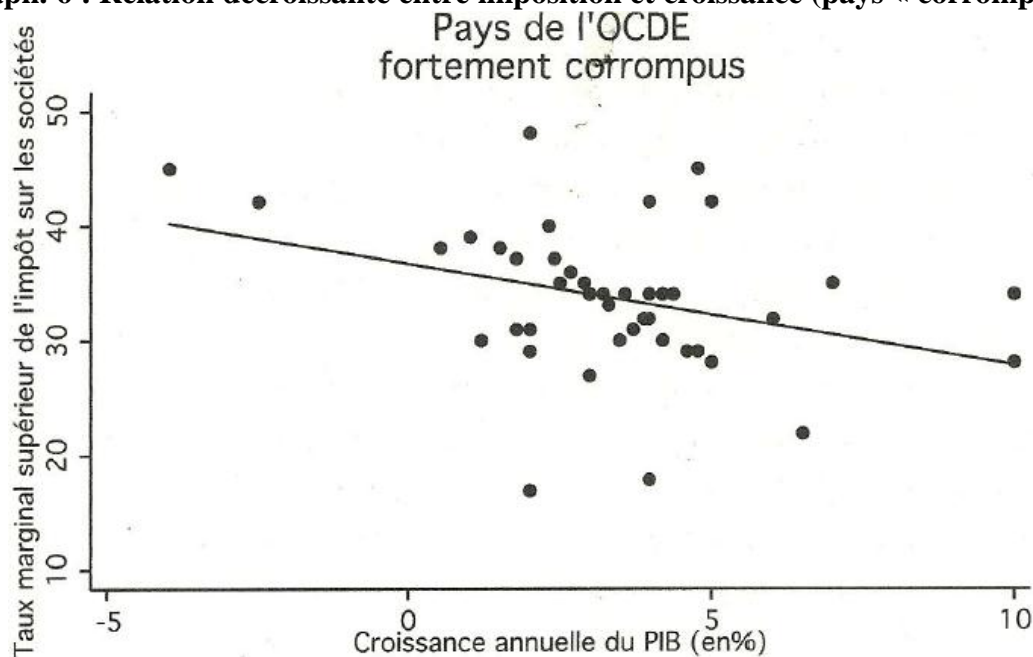
De façon plus générale, l'accroissement de la pression fiscale ne permet pas toujours d'augmenter les recettes fiscales, comme le traduit la célèbre courbe de Laffer à la forme « en cloche », qui indique qu'au-delà d'un certain seuil, la fiscalité finit par nuire aux recettes⁵. En outre, cet impact de l'imposition sur les recettes peut également être observable sur la croissance, ce qui risque d'accroître entre les difficultés budgétaires.

Les résultats d'Aghion *et al* (2011), repris dans Aghion et Roulet (2011), montrent cependant que cela dépend de l'utilisation qui est faite des recettes fiscales. Ainsi, dans un pays « corrompu », les effets d'une imposition élevée sur la croissance sont négatifs, tandis qu'ils sont positifs pour un pays non corrompu, ou « démocratique ». La notion de corruption est ici à comprendre au sens du *Guide international des risques-pays*, c'est-à-dire qu'un pays est « corrompu » si son indice de corruption est supérieur à la valeur médiane. Les graphiques 6 et 7, tirés des travaux d'Aghion *et al* (2011) et Aghion et Roulet (2011) illustrent ce phénomène pour les pays de l'OCDE.

La corruption étant comprise comme la présence de clientélisme et de népotisme, ce résultat s'explique par le fait que si la gouvernance est vertueuse (et donc qu'il n'y a pas ou peu de clientélisme), l'imposition permettra des investissements tournés vers la recherche de l'intérêt général et qui seront donc favorables à la croissance. En revanche, si la gouvernance est entachée d'un clientélisme excessif, les recettes fiscales sont plus mal employées car elles servent plus massivement des intérêts particuliers, ce qui constituera au contraire un frein à la croissance.

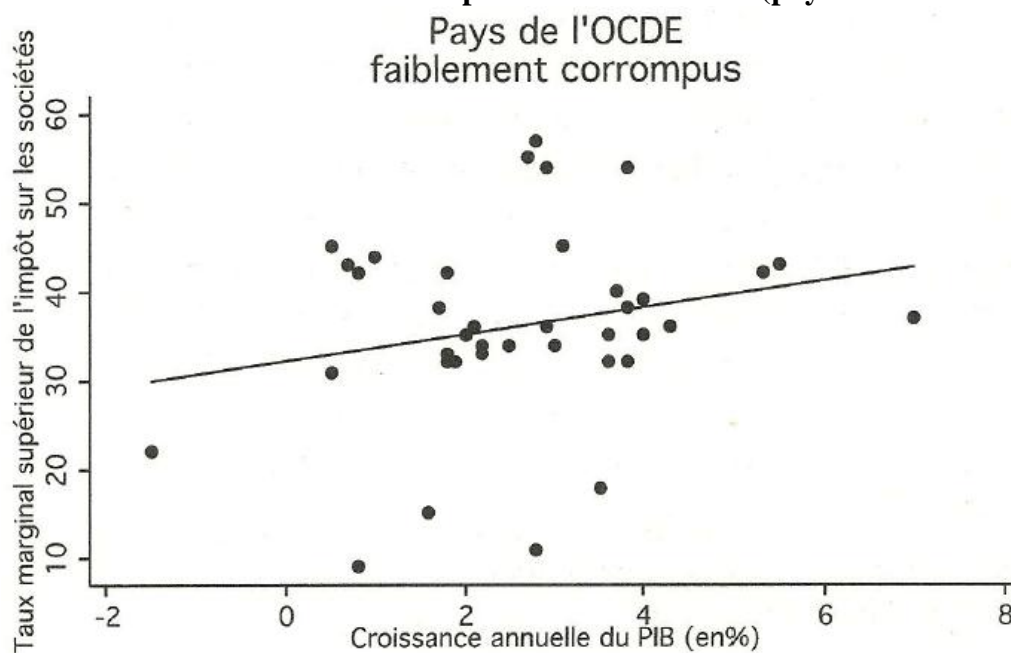
⁵ Ce qui est souvent résumé par la formule lapidaire : « Trop d'impôt tue l'impôt ».

Graph. 6 : Relation décroissante entre imposition et croissance (pays « corrompus »)



Sources : Aghion et al., 2011 ; et : Aghion et Roulet, 2011.

Graph. 7 : Relation croissante entre imposition et croissance (pays « démocratiques »)



Sources : Aghion et al., 2011 ; et : Aghion et Roulet, 2011.

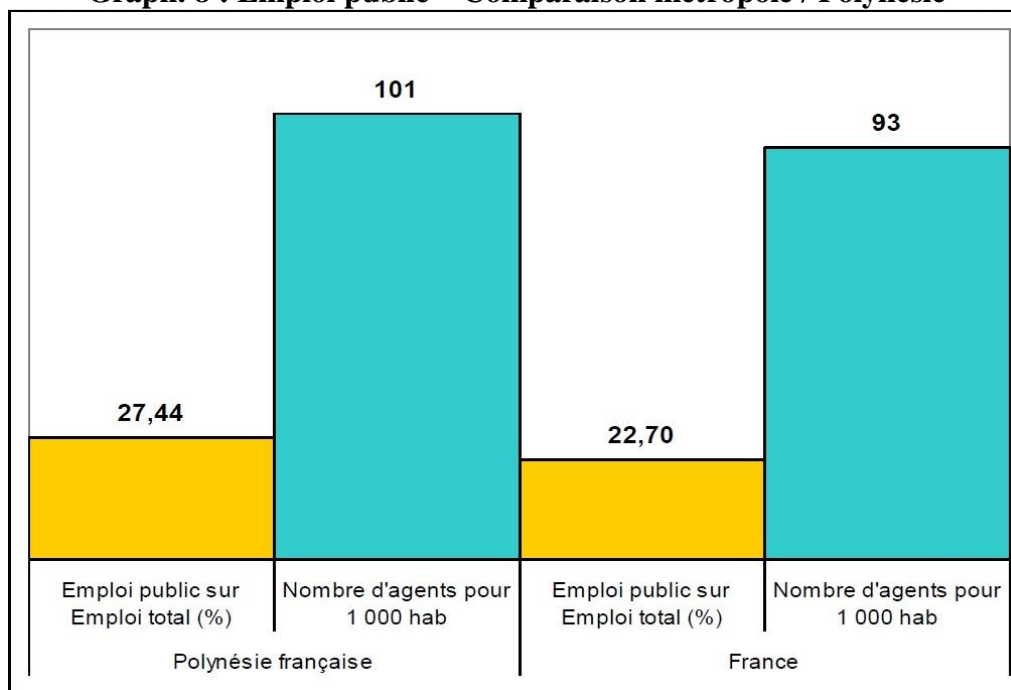
Pour résumer cet apport intéressant d'Aghion *et al* (2011), lorsque la fiscalité est trop élevée, elle finit donc par nuire à la croissance, et ce seuil de retournement est d'autant plus rapidement atteint que le pays considéré affiche une gouvernance en proie aux tentations de clientélisme et de népotisme. Si l'on en croit les commentaires des analystes politiques de la Polynésie (Al Wardi, 2008 ; Al Wardi et Regnault, 2011), il semble possible que le recours à un nouvel accroissement de la pression fiscale puisse être défavorable à la croissance.

2. Quelles dépenses pour quel fonctionnement du service public ?

La fiscalité ne semble donc pas pouvoir assurer toutes les demandes de financement du secteur public polynésien. L'impératif budgétaire du gouvernement commande donc de réduire les dépenses publiques, mais sans nuire à la qualité d'un service public indispensable. Cela implique donc la recherche de la performance du service public polynésien et une définition claire du périmètre de son action, deux axes déjà évoqués au cours de travaux réalisés l'année dernière (CESC, 2011 ; Collectif, 2011).

La question fondamentale est bien entendu de savoir si des marges de manœuvre existent réellement pour atteindre ces objectifs. Nous pensons que la réponse est affirmative pour trois raisons que nous allons illustrer. La première est que la Polynésie française est dotée d'un taux d'agents publics relativement élevé (graphique 8, tiré de Fidèle et Venayre, 2011).

Graph. 8 : Emploi public – Comparaison métropole / Polynésie



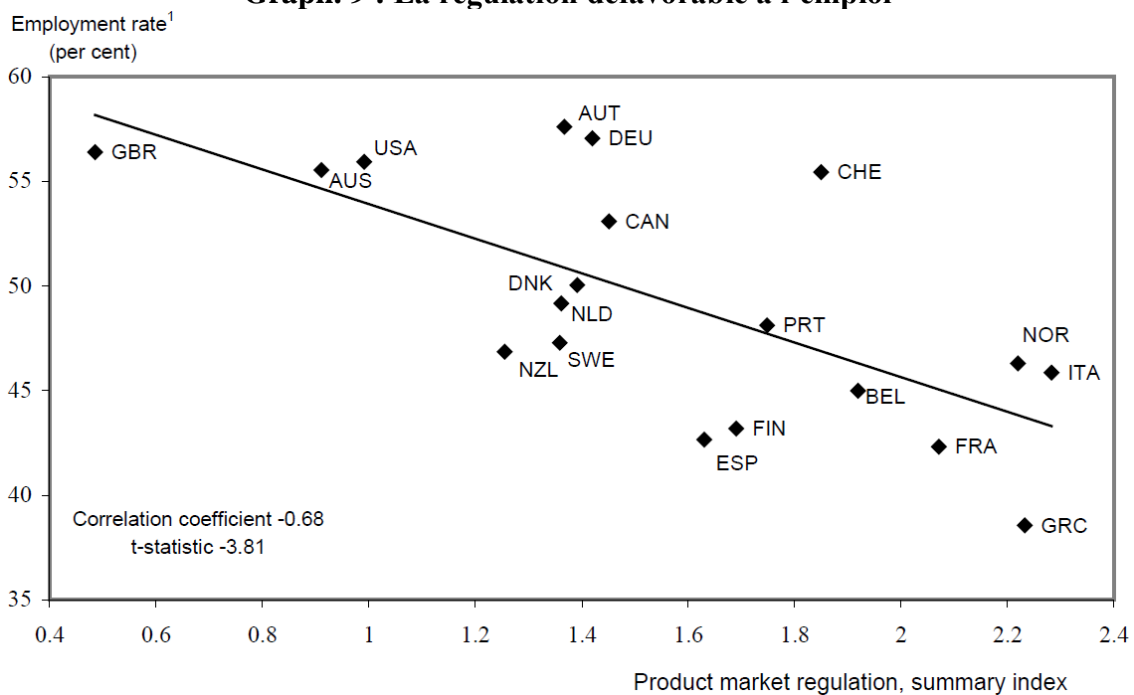
Source : Fidèle et Venayre, 2011.

Si l'on compare avec la métropole, les taux d'emploi public diffèrent de près de cinq points, ce qui représente un surcroît de huit emplois publics par millier d'habitant en faveur de la Polynésie. Rapporté à sa population totale, la Polynésie emploie donc dans le secteur public environ 2 000 personnes de plus que si elle avait le même taux d'emploi public que celui de la métropole, que l'on sait pourtant avoir un secteur public relativement développé par rapport aux autres pays de l'OCDE, ou même de l'Union européenne.

Le deuxième indicateur qui laisse penser que la Collectivité d'outre-mer (COM) dispose d'une latitude pour agir sur les dépenses publiques réside dans le contenu des missions affectées au secteur public. L'interventionnisme économique est suffisamment important dans la COM pour assurer un certain nombre de missions qui, non seulement ne

relèvent pas directement du secteur public (comme des missions de production, notamment), mais également nuisent parfois au dynamisme du secteur privé en empiétant sur l'activité économique des entreprises ou en la contraignant inutilement (Bambridge et Vucher-Visin, 2009 ; Bolliet, 2010 ; Venayre, 2012). On peut ici illustrer brièvement cet aspect par la réglementation des marchés de produits, particulièrement contraignante en Polynésie (restrictions de l'entrée, quotas ou interdictions d'importations, contrôle des prix...), alors même que la régulation des marchés de produits s'avère plutôt défavorable à l'emploi (graphique 9).

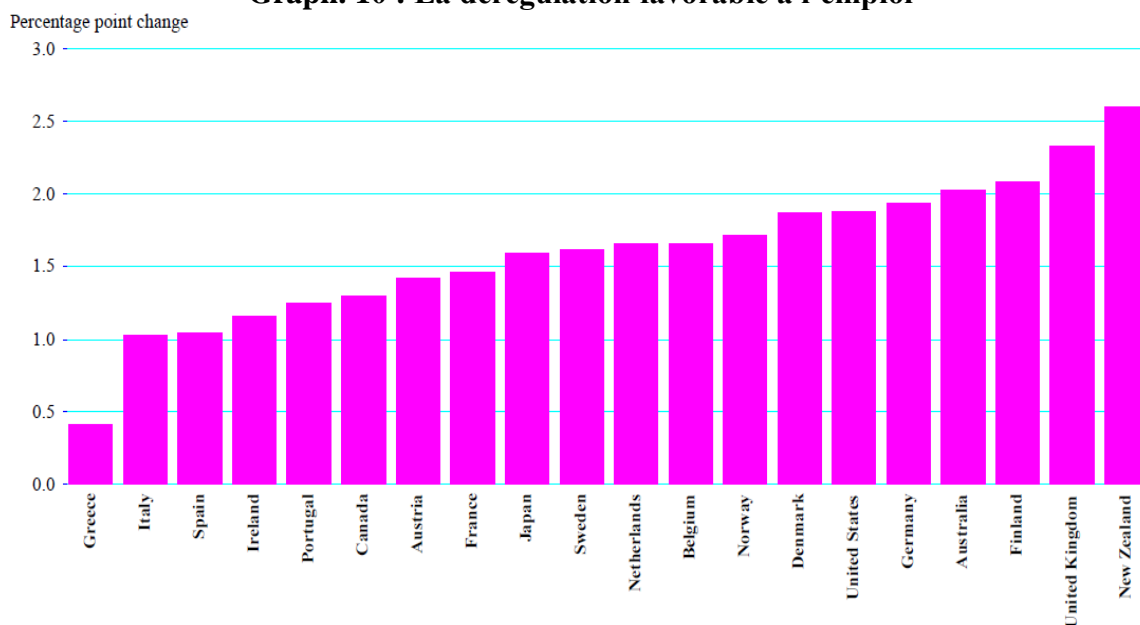
Graph. 9 : La régulation défavorable à l'emploi



Source : Nicoletti et al., 2001.

Le graphique 9, tiré des travaux de Nicoletti *et al.* (2001), montre bien que plus les marchés de produits sont réglementés au sein d'un pays, plus le taux d'emploi y est faible. A l'inverse, l'expérience acquise en matière de déréglementation des industries de réseau, et le recul qu'il est maintenant possible d'avoir sur ces politiques, ont permis d'observer des effets favorables à l'emploi (graphique 10, tiré de Bassanini and Blondal, 2001). Les auteurs considèrent pour établir ce graphique un ensemble de neuf secteurs d'activité constituant des industries de réseau : gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien de passagers, transport ferroviaire et transport routier de marchandises). Le niveau de réglementation des marchés concernés est appréhendé en fonction des barrières à l'entrée, de la propriété publique, des structures de marchés, du niveau d'intégration verticale et des contrôles de prix. Le graphique montre clairement que les impacts en termes d'emploi sont favorables au dynamisme du secteur privé, même s'ils restent très différenciés d'un pays à l'autre. On peut d'ailleurs noter que le pays dont les réformes ont le plus porté leurs fruits est un pays insulaire du Pacifique, puisqu'il s'agit de la Nouvelle-Zélande.

Graph. 10 : La dérégulation favorable à l'emploi



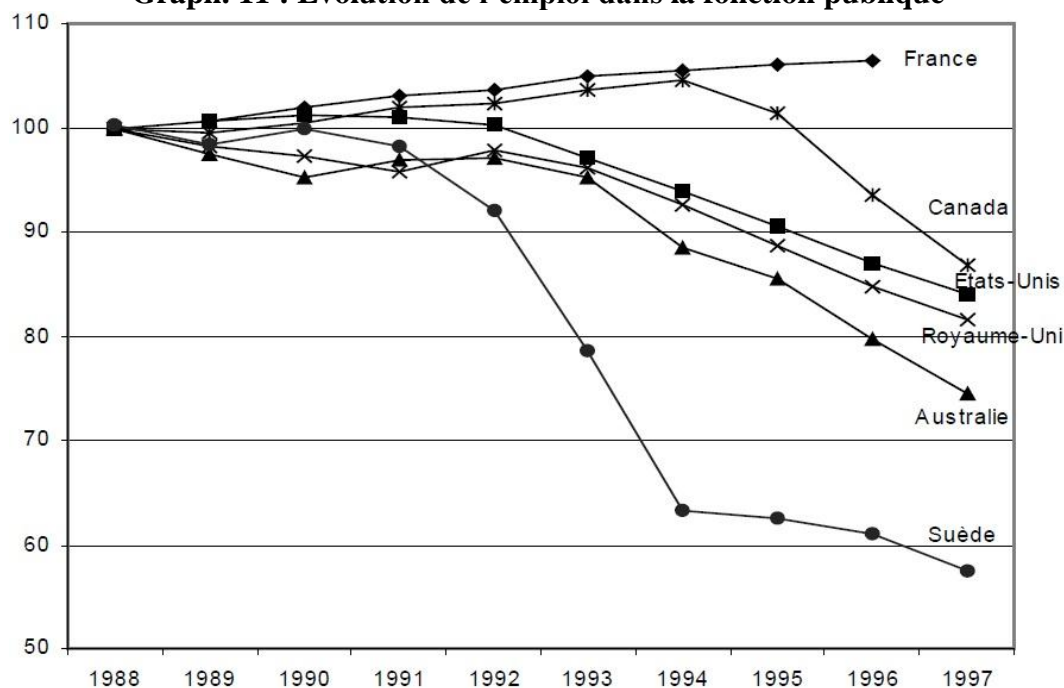
Source : Bassanini and Blondal, 2001.

Le dernier aspect qui corrobore l'idée qu'il existe des marges de manœuvre en matière de dépenses publiques est la relative désorganisation actuelle du service public. En dépit de premiers éléments constituant le début d'une refonte du service public polynésien (Vernaudeau, 2012), les services administratifs manquent encore trop souvent d'objectifs clairs qui leur seraient assignés ou encore de dispositifs efficaces d'évaluation des performances de leur activité (Basset, 2012 ; Grihangne, 2012). Globalement, c'est le pilotage qui fait défaut et qui permettrait pourtant d'accroître sensiblement la productivité du service public, ainsi que sa performance.

Ces aspects sont essentiels car ils autoriseraient l'abandon de certaines missions inutiles – voire contre-productives – et la délégation d'autres au secteur privé. On peut comprendre que ces directions puissent effrayer les agents publics, mais il convient de remarquer que, loin de certains poncifs, cela ne diminue pas nécessairement l'emploi global, cela ne crée pas forcément des rentes pour certaines entreprises privées et cela n'implique pas non plus, de fait, une baisse de la qualité du service public.

A cet égard, l'exemple de la réforme de l'administration suédoise, fondée sur ces notions de productivité et de performance, est instructif. Au début des années 1990, les ressources publiques représentaient 68 % du PIB suédois, soit une configuration très proche de celle de la Polynésie française, évaluée à 71 % voilà quelques années (CEROM, 2007). Selon Artus (2005), en l'espace de moins d'une décennie, les réformes conduites ont permis, sans diminuer le niveau des services publics suédois, de baisser de 15 points de PIB les dépenses publiques. Le déficit public, qui représentait 15 % du PIB, est passé en une décennie à un excédent public de 3 %, tandis que le chômage régressait, passant de 9 à 4 %. Le graphique 11 (OCDE, 1999) montre une chute consécutive de l'emploi public suédois très marquée, même si on peut remarquer que la tendance est générale, cas français exclu.

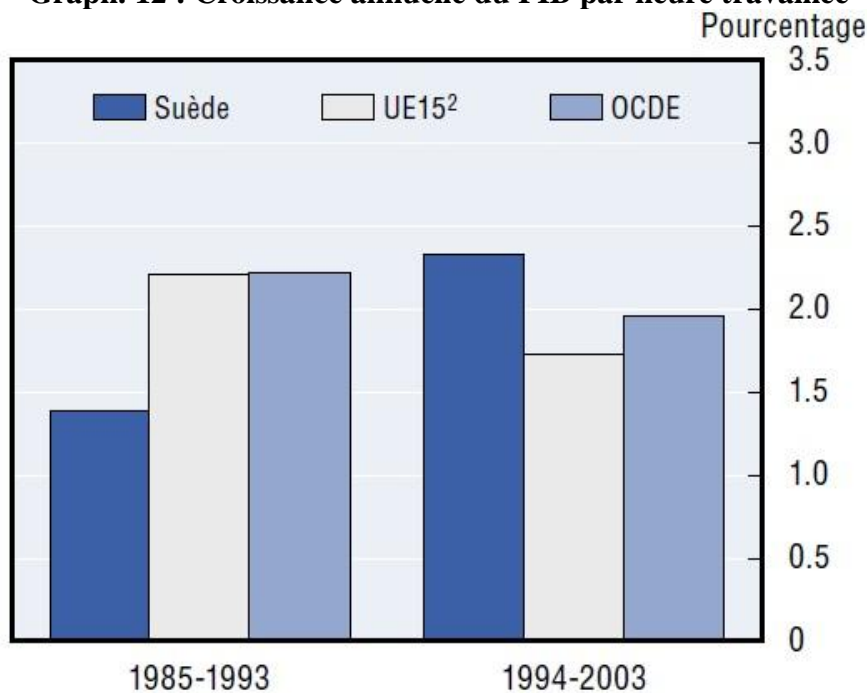
Graph. 11 : Evolution de l'emploi dans la fonction publique



Source : OCDE, 1999.

Dans cet exemple suédois, le redressement de l'administration en un temps extrêmement réduit a été rendu possible par le fort accroissement de la productivité de l'Etat, couplé à une forte relance de la demande privée (qui renforce l'idée que les lourdeurs du système peuvent effectivement nuire à la création de richesse). Une autre étude de l'OCDE (2005) montre la forte augmentation de la croissance de la productivité du travail au cours de cette période, en corrélation avec les réformes de fond opérées (graphique 12).

Graph. 12 : Croissance annuelle du PIB par heure travaillée



Source : OCDE, 2005.

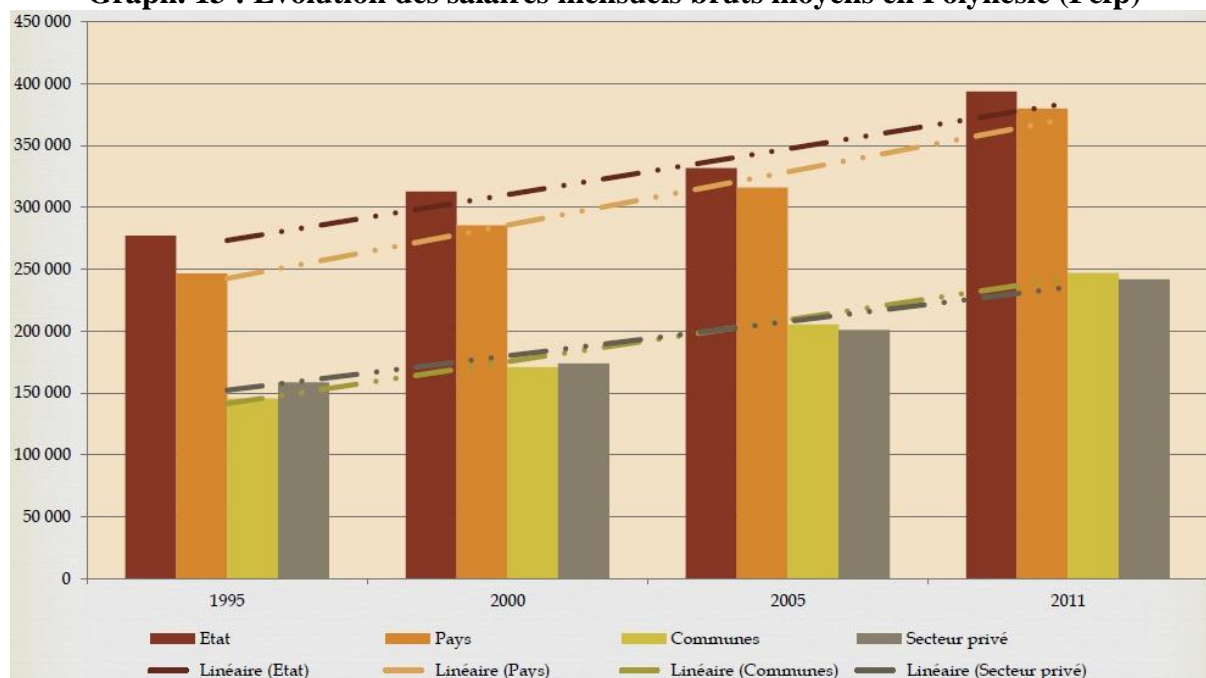
Conclusion : constats et perspectives de réponses

Secteurs privé et public sont complémentaires. Si le secteur public a besoin d'un secteur privé en ordre de marche pour assurer son financement, à l'inverse, les entreprises ont également besoin d'un service public efficace et qui favorise leur dynamisme. A l'heure actuelle, des freins importants existent cependant pour que cette complémentarité s'exerce pleinement au bénéfice des usagers et des travailleurs.

Le recours à la fiscalité, particulièrement développé ces dernières années n'est pas infiniment élastique. L'observation de la chute non endiguée des recettes fiscales fait craindre que la pression fiscale ne soit déjà trop forte pour assurer sa pleine efficacité. Par ailleurs, le service public ne s'exerce pas toujours pleinement dans la recherche de l'intérêt de l'utilisateur, comme le montre la lourdeur de trop nombreuses procédures administratives subies, notamment, par les entreprises.

Le cumul de ces constats, et l'inadéquation qui en découle entre un niveau de fiscalité souvent jugé trop élevé et une qualité du service public perçue comme insuffisante, tend à renforcer les tensions sociales. De plus en plus, on assiste à l'opposition de deux sous-groupes d'actifs : les travailleurs du secteur privé et les agents publics territoriaux. Ces tensions sont d'ailleurs entretenues par le différentiel de salaire important entre ces deux catégories qui, s'il est relativement stable dans le temps, semble être mal vécu par une proportion croissante de la population (graphique 13).

Graph. 13 : Evolution des salaires mensuels bruts moyens en Polynésie (Fcfp)



Source : Réalisé par F. Venayre à partir des données de la CPS.

Il devient urgent de s'attacher à restaurer la cohésion sociale en redonnant au contribuable polynésien le sentiment que l'effort qui lui est demandé correspond à la réalité de ce que l'action publique lui procure. A cet effet, un recentrage du secteur public sur des

missions en adéquation à la demande citoyenne serait salvateur. Cela passe par la définition d'un périmètre d'action élaboré en complémentarité avec le secteur privé, dans le souci de servir les intérêts des entreprises et leur dynamisme. Cela implique également une réduction des coûts et des effectifs de l'administration, même si ces dernières doivent être effectuées de manière « non aveugle », en visant prioritairement les missions actuellement dévolues au service public et qui, soit n'en relève pas réellement, soit s'avèrent être contre-productives.

La recherche d'économies de coûts s'accompagne également de celle d'une meilleure productivité des services administratifs, qui devraient pour cela s'appuyer sur une démarche de performance et une évaluation des politiques publiques mises en œuvre. Si les dirigeants politiques doivent bien entendu définir les grandes lignes de la réforme de l'administration, les chefs de services, par la connaissance qu'ils ont de leurs structures et de leurs effectifs, ont eux aussi un rôle primordial à jouer dans ce processus.

Références

- Aghion P., Akcigit U., Cagé J. and Kerr W., 2011, « Taxation, Corruption and Growth », Document de travail, Université de Harvard, Avril.
- Aghion P. et Roulet A., 2011, *Repenser l'Etat*, Paris, Seuil, La république des idées.
- Al Wardi S., 2008, *Tahiti Nui ou les dérives de l'autonomie*, Paris, L'Harmattan, Portes Océanes.
- Al Wardi S. et Regnault J.-M., 2011, *Tahiti en crise durable. Un lourd héritage*, Tahiti, Les éditions de Tahiti.
- Artus P., 2005, « Pourquoi et comment réformer l'Etat », *Revue Parlementaire*, n° 881.
- 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.
- Bambridge T., Venayre F. et Vucher-Visin J., 2010a, « La gouvernance du système économique polynésien en question – Comment protection et absence de concurrence obèrent la croissance », in A. Angelo & Y.-L. Sage (eds.), *Gouvernance et autonomie dans les sociétés du Pacifique Sud : Etudes comparées – Governance and Self-reliance in Pacific Island Societies : Comparative Studies*, pp. 313-343.
- Bambridge T., Venayre F. et Vucher-Visin J., 2010b, « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Revue Juridique Polynésienne*, Vol. 16, pp. 41-68, 2010.
- Bambridge T. et Vucher-Visin J., 2009, *La Polynésie française face au choc de la crise économique : Plan de relance et renforcement de la cohésion sociale*, Document de synthèse de l'Atelier 1 des Etats-généraux de l'outre-mer en Polynésie française, Septembre.
- Bassanini A. and Blondal S., 2001, « The Cross-Market Effects of Product and Labour Market Policies », *OECD Economic Outlook*, n° 70.
- Basset J., 2012, « La démarche de performance dans une perspective de réforme de l'administration », *Actes de la 1^{ère} conférence du service public*, Tahiti, 26 juin.
- Bolliet A., 2010, *Mission d'assistance à la Polynésie française*, Septembre.
- CEROM, 2007, *L'économie polynésienne post CEP, une dépendance difficile à surmonter, 1995-2003*, ISPF, Hors série n° 1 – Regards sur l'économie, Décembre.
- CESC, 2011, *Avis sur le périmètre du service public de la Polynésie française et les modalités de son organisation*, n° 101/2011 du 27 avril, Rapporteurs : H. Kamia et A. Pratz-Schoen.

- Collectif, 2011, *Actes des Assises du service public de la Polynésie française*, 10 Mai-23 Juin.
- Fidèle M. et Venayre F., 2011, « Statuts et structure de la sphère publique en Polynésie française », *Revue Juridique, Politique et Economique de la Nouvelle-Calédonie*, Vol. 18, pp. 1-9.
- Grihangne H., 2012, « Au service du bien commun : l'intérêt général », *Actes de la 1^{ère} conférence du service public*, Tahiti, 26 juin.
- Herrera J. et Merceron S., 2010, *Les approches de la pauvreté en Polynésie française*, Mai.
- ISPF, 2012, « Emploi salarié du secteur marchand », *Points conjoncture – Emploi*, n° 5, Mars.
- Nicoletti G., Bassanini A., Ekkehard E., Jean S., Santiago P. and Swaim P., 2001, « Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers, n°312, OECD Publishing.
- OCDE, 1999, *La structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE*, OECD Publishing.
- Venayre F., 2012, « Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien », Document de travail, n° 121, Agence française de développement, Département de la recherche, Mars.
- Vernaudeau Y., 2012, « Eléments de réforme », *Actes de la 1^{ère} conférence du service public*, Tahiti, 26 juin.