

Rôle et place du secteur public dans la soutenabilité du peuplement en Polynésie française

Loïc Trabut, Eva Lelièvre, Célio Sierra-Paycha

Résumé :

Cet article examine comment en Polynésie française, au sein d'un territoire vulnérable aux crises, éloigné, et dont la structure archipelagique rend difficile l'équité territoriale, l'État, le Pays et les municipalités, utilisent le secteur public comme instrument de développement et de redistribution spatiale de l'emploi. Nous identifions la capacité de l'administration à orchestrer leurs actions dans l'objectif de rééquilibrage de cette ressource centrale qu'est l'emploi.

A partir des données administratives, mais aussi des données de recensement, on observe les caractéristiques et la répartition de l'emploi sur l'espace territorial polynésien, mais aussi au sein des ménages.

Ce travail nous permet d'identifier dans quelle mesure l'emploi public entretient une dynamique locale complémentaire de l'activité privée. D'abord au niveau macroéconomique, l'emploi public constitue un amortisseur des crises exogènes qui subit le territoire. Ensuite, le déploiement des offres d'emploi publiques vient suppléer la faiblesse d'un secteur privé de certains archipels. Finalement, nous montrons que la fonction distributive de l'emploi public peut être identifiée au sein des ménages. Les ménages n'ayant pas accès à l'emploi privé seraient alors plus enclins à émarger sur un emploi public et inversement.

Abstract:

This paper examines how in French Polynesia, a remote territory that is vulnerable to crises, and whose archipelagic structure makes territorial equity difficult, the State, the Country, and the municipalities use public subsidies in the form of short-term contracts, internships and such as an instrument for development and spatial redistribution of employment. We identify the capacity of the administration to orchestrate their actions with the objective of rebalancing this central resource that is employment.

From administrative and census data, we identify the characteristics and distribution of employment in French Polynesia across the territory, but also within households.

This study exhibits the extent to which public employment maintains a local dynamic that complements private activity. First, at the macroeconomic level, public employment acts as a shock absorber for the exogenous crises that affect the territory. Secondly, the deployment of public contracts offers supplements the weakness of the private sector in certain archipelagos. Finally, we show that the distributional function of public employment can be identified within households. Households without access to private employment would be more inclined to take up public employment and vice versa.

Mots clefs :

Polynésie française, équité territoriale, emploi privé, contrats publics

French Polynesia, territorial equity, private sector employment, public employment

La Polynésie française est une collectivité d'outre-mer largement tributaire des transferts financiers de l'État. L'économie polynésienne, après avoir été dopée par l'implantation du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) dans les années 1960, est désormais soutenue au titre du développement économique post nucléaire, tandis que la solidarité nationale est notamment assurée sous forme de contrats de projet entre la collectivité et l'État. La participation de ce dernier à l'économie du territoire est évaluée à un peu plus du tiers du produit intérieur brut en 2020 (IEOM, 2021). Le territoire, toujours en forte dépendance économique vis-à-vis de la métropole, dispose néanmoins d'une large autonomie de gestion. Si la population polynésienne bénéficie d'une protection sociale généralisée (distincte de la France départementale) depuis 1995, l'absence d'impôts sur le revenu, compensée par des taxes indirectes et douanières génère inflation et larges inégalités sociales. Si le secteur primaire ne représente que 2 % des emplois et 3 % de l'économie, il correspond aux principales exportations du pays, notamment à travers les produits perliers emblématiques du territoire. L'économie polynésienne est caractérisée par un large secteur tertiaire. Au sein de celui-ci, services publics et administratifs se déploient sur le territoire, au niveau des communes à travers différents outils financiers et subventions, au niveau du « Pays » et de ses compétences (telles que la santé publique) par ses ressources fiscales propres et des transferts nationaux, enfin l'État lui-même assure et finance ses propres compétences (justice par exemple).

Dans cette économie fragile et particulièrement sensible aux crises, nous proposons ici d'examiner comment l'État, le Pays et les municipalités, utilisent le service public comme instrument de développement et de redistribution spatiale de l'emploi. Nous identifierons la capacité et les moyens des trois niveaux décisionnaires à orchestrer leurs actions dans l'objectif de « rééquilibrage spatial » de cette ressource centrale qu'est l'emploi. Nous chercherons par ailleurs à identifier dans quelle mesure l'emploi public entretient une dynamique locale complémentaire de l'activité privée et permet ainsi de contribuer à la continuité du peuplement sur l'ensemble du territoire.

Notre propos concerne ici la question de l'emploi public à travers son poids direct ou indirect sur l'ensemble de l'emploi plutôt qu'à travers son statut juridique. En effet, « La complexité à laquelle on est confronté est aggravée par le fait qu'il conviendrait de repérer différents types d'emplois publics : les emplois financés par des fonds publics et fournis par l'État, les emplois financés par des fonds publics mais fournis par des entités privées (c'est souvent le cas dans la santé ou l'éducation), les salariés d'entreprises publiques, et les employés privés mais bénéficiant d'une protection particulière (par exemple sous-traitants de l'État). Le tout est rendu encore plus complexe du fait de l'existence de différents niveaux de décision publique : les instances régionales, locales et nationales peuvent ou non être comptabilisées dans le total de l'emploi public. » (Audier, Bacache-Beauvalle, 2007). Ainsi nous retenons une large définition de cet emploi public (Bourelle et Commerçon, 1999) qui prend en compte l'emploi offert par l'État, la collectivité territoriale de Polynésie française et les communes indépendamment du statut juridique. En effet, dans une tradition colbertiste, l'emploi public, quel que soit sa forme (fonctionnariats d'État ou territorial, mise en place de régies, contrat d'emploi aidés, etc.) permet d'échapper partiellement aux strictes logiques économiques et de déployer une politique d'allocation spatiale des ressources humaines inspirée tout à la fois par un souci d'équité et de maîtrise territoriales (Commençon, 1999 ; Beauviala-Ripert et Saillard, 1997 ; Roussel, 1993).

Soutenabilité et vulnérabilité du territoire

La Polynésie française est le plus vaste et le plus éloigné des territoires français, situé au sud de l'océan Pacifique, il se compose de cinq archipels : les îles de la Société (qui regroupent les Iles Du Vent et les Iles Sous-Le-Vent), les Marquises, les Tuamotu-Gambier et les Australes. Sa population, 278 786 personnes au recensement d'août 2022 est principalement concentrée dans

les îles de la Société, soit plus de 88 % de la population totale. Viennent ensuite les Tuamotu-Gambier, les Marquises puis les Australes les moins peuplés avec 6592 habitants. La Polynésie française s'étend sur 119 îles, atolls et récifs, dont 75 sont habitées. Les îles les plus peuplées sont Tahiti, Moorea et Raiatea, qui comptent respectivement 191 779, 18 201 et 12 368 habitants. Les autres îles de l'archipel sont beaucoup plus petites et moins densément peuplées, avec des populations variant de quelques dizaines à plusieurs milliers d'habitants.

Tableau 1 : Population des archipels de Polynésie française (RP 2022)

Subdivisions administratives	Nombre de communes	Population municipale
Iles Du Vent	13	209 980
Iles Sous-le-Vent	7	36 007
Iles Marquises	6	9 478
Iles Australes	5	6 592
Iles Tuamotu-Gambier	17	16 729
Polynésie française	48	278 786

Source : Décret du 20 décembre 2022 authentifiant les résultats du recensement en Polynésie française en 2022
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6689636?sommaire=2122700>

De nombreux auteurs ont abordé l'insularité sous l'angle de l'ultra périphérie (Dehoorene, 2014 ; Musotto, 2007 ; Baldacchino et Milne, 2000 ; Briguglio, 1995), en soulignant la vulnérabilité de ces territoires par rapport aux territoires continentaux (Cordina et Farrugia, 2005). Parmi d'autres facteurs, on peut citer la fragilité écologique, la sensibilité aux catastrophes naturelles, la petite taille des marchés et une offre peu diversifiée impliquant la concentration des exportations sur quelques produits, ainsi que des capacités institutionnelles publiques et privées limitées, assorties d'un manque de ressources humaines qualifiées.

Si un large consensus existe sur le fait que les petites économies insulaires souffrent d'une vulnérabilité structurelle due au contexte géographique, économique, au poids de la dépendance historique et à l'étroitesse des marchés locaux, les études laissent le plus souvent de côté les économies « non-indépendantes » dont font parties les territoires d'outre-mer (Goujon et Hoarau, 2015). Ces économies parmi les plus ouvertes au monde sont donc très sensibles aux chocs externes (Poirine, 2007).

Depuis la fin du XXe siècle, la Polynésie française a subi des crises successives. L'effondrement du prix de la perle depuis les années 1990 a marqué une crise profonde du secteur primaire, entraînant sur le long terme une baisse de la production et de ses exportations. Ensuite, les attentats aux Etats-Unis en 2001 marquent le début d'une forte baisse mondiale du tourisme. A partir de 2004, l'instabilité politique en Polynésie nuit aux actions de promotion de la perle et du tourisme et le territoire subit de plein fouet la crise financière de 2008 où la croissance de son Produit intérieur brut est devenue négative (-2,9%). En 2020, la crise sanitaire et le confinement de la population interrompt les échanges avec l'extérieur : arrêt des liaisons aériennes et des flux touristiques.

D'autre part, la transformation de l'économie rurale polynésienne en économie de service a eu pour conséquence un processus de métropolisation du territoire. Tahiti a ainsi connu une croissance de la population sans précédent ces 50 dernières années, de pair avec la concentration des emplois privés comme publics dans l'agglomération de Papeete. La population

polynésienne est majoritairement urbaine. Elle se concentre dans les îles de la Société et, principalement dans la capitale, Papeete. Aujourd’hui, 45% de la population réside dans la zone urbaine de Tahiti qui comprend également Faaa, Mahina et Pirae. L’évolution économique des années d’expansion a conduit les populations rurales à migrer vers Tahiti créant une macrocéphalie sur le territoire, ayant pour effet un mouvement de changement social au profit des groupes sociaux médians en l'espace d'une à deux générations (Commerçon, 1999).

Place de l'emploi en Polynésie française

Centralité des services et de l'emploi public

Le secteur tertiaire polynésien représentant aujourd’hui un poids majeur dans l’économie du territoire, comme c'est le cas dans l'ensemble des départements et territoires d'outre-mer (Haddad, 2023), et est le principal contributeur à la création de richesses. Il a généré 85 % du total de la valeur ajoutée en 2018 (IEOM, 2021). Au sortir de l’ère du CEP qui avait stimulé l’activité du secteur secondaire par le soutien à une multitude d’entreprises du bâtiment et des travaux publics mobilisant en 1966 plus d’un quart de la population active (Blanchet, 1991), « le Territoire passe d’une économie de comptoir, fondée sur la vente de quelques produits de base, à une économie de consommation et de services dopée par les fonds publics métropolitains » (Blanchet, 1995). La place du secteur non marchand (administrations, éducation, santé...) y est prépondérante, et représente 34 % de la valeur ajoutée en 2018. Le secteur marchand, pour sa part, compte pour 50 % du total, incluant les transports (9 %), le commerce (9 %) et l’hôtellerie-restauration (7 %). Le secteur secondaire, qui englobe l’industrie et la construction, contribue aujourd’hui à hauteur de 11 % et le secteur primaire seulement 3 % (IEOM, 2021).

Cette structure économique se reflète de manière quasi identique dans l’emploi. Ainsi « Parmi les salariés inscrits à la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS), huit sur dix travaillent dans les services en octobre 2021 ; 15 % d’entre eux travaillent dans le commerce et 10% dans l’hôtellerie restauration. Les autres se répartissent entre le secteur secondaire (16 %) et le secteur primaire (2 %) » (IEOM, 2021)

En 2020, les effectifs de salariés inscrit à la CPS ont pour la première fois depuis 2015 diminué, une baisse de 3,1% (tableau 2).

Tableau 2 : Variation de l'emploi salarié annuel par statut d'activité

Secteurs	Var. 2019/2020 (%)	Var. moy. ann. 2020/2015 (%)
Primaire	-19,7%	-3,8%
Industrie	-1,9%	1,7%
dont Industrie manufacturière	-2,2%	1,6%
Construction	6,9%	4,8%
Tertiaire marchand	-6,3%	0,6%
dont Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	-2,0%	1,6%
dont Transports et entreposage	-3,8%	-0,1%
dont Hébergement et restauration	-18,3%	-1,4%
Tertiaire non marchand	2,2%	1,0%
dont Administration publique	3,0%	0,9%

dont Enseignement et Santé humaine et action sociale	-0,2%	1,2%
Total emploi salarié	-3,1%	1,0%

Source : Caisse de Prévoyance Sociale, ISPF, 2020.

La régression des secteur primaire (-20%), secondaire (-1,9%) et du secteur tertiaire marchand (-6,4%) impactent fortement l'emploi entre 2019 et 2020. Les évolutions de l'emploi dans la construction et la stabilité du tertiaire non marchand ne suffisent pas à compenser la baisse de l'emploi total. Toutefois, sur la même période, les emplois du secteur non marchand augmentent de 2,2 %. Alors que les effectifs du secteur de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale sont en légère diminution de 0,2 %, les effectifs de l'administration publique augmentent de 3,0 %.

Le nombre de salariés des administrations d'État déclarés à la CPS (seuls environ 20% d'entre eux sont inscrit à la CPS les autres restent à la Sécurité sociale en métropole) croît de 4,8 %, celui des administrations du Pays est en hausse de 3,3 % et celui des communes augmente de 2,4 % (Bodet, 2021).

L'action publique et le soutien à l'emploi sur le territoire : une hausse des contrats aidés

Selon le Bilan de l'emploi 2020 de l'ISPF, le nombre moyen de salariés déclarés à la CPS a diminué pour la première fois depuis 15 ans entre 2019 et 2020. Subséquemment le nombre d'offres d'emploi aidé est en forte hausse de 77 %. Notamment celles du secteur non marchand qui progressent de 188 % avec la création de près de 4000 contrats d'accès à l'emploi de solidarité (CAES), alors que les offres d'emploi faites spontanément par les employeurs diminuent dans le même temps de 37% (tableau 3).

Tableau 3 : Nouvelles offres d'emploi (nombre de postes offerts et variation annuelle)

	2019	2020	Var. 2020 /2019 (%)
I. OFFRES D'EMPLOI	6 004	4 485	-25,3%
Offres d'emploi normal	3 834	2 397	-37,5%
Offres d'emploi aidé (secteur marchand)	2 170	2 088	-3,8%
1. Contrats en entreprise	762	501	-34,3%
Offres Apprentissage (APP)	127	19	-85,0%
Offres Contrat pour Travailleur Handicapé (CTH)	30	23	-23,3%
Offres Aide au Contrat de Travail (ACT)	464	377	-18,8%
Offres Aide au Contrat de Travail Professionnel (ACP)	57	32	-43,9%
Offres Aide au Contrat (ACI)	75	50	-33,3%
2. Stages en entreprise	1 198	1 416	18,2%
Offres Contrat d'Accès à l'Emploi (CAE)	956	1 037	8,5%
Offres Stage d'Insertion en Entreprise (SIE)	242	244	0,8%
Offres Contrat de Développement Local (CVD)		134	

3. Aides à la création d'entreprise	210	171	-18,6%
Offres Insertion par la Création ou la Reprise d'Activité (ICRA)	210	171	-18,6%
II. OFFRES DE STAGE DE FORMATION	1 004	459	-54,3%
Accompagnements (CPIA, CDL, STH, APP)	517	233	-54,9%
III. OFFRES D'INSERTION (secteur non marchand)	2 769	7 985	188,4%
Offres de stages Contrat d'Accès à l'Emploi Rénové (CAER)	1 484	2 822	90,2%
Offres de stages Contrat d'Accès à l'Emploi de solidarité (CAES)		3 973	
Offres de stages Contrat de Développement Local (CDL)	214	198	-7,5%
OFFRES D'EMPLOI DE TOUTES NATURES (I+II+III)	9 777	12 929	32,2%

Source : Service de l'emploi de la formation et de l'insertion professionnelles, ISPF, 2020.

La fonction publique territoriale met ainsi en œuvre un certain nombre de programmes et de stages rémunérés pour favoriser l'insertion à l'emploi, ainsi que des conventions telle que la convention d'insertion sociale (CIS) mise en place pour venir en aide aux foyers en difficultés en échange d'un travail d'intérêt général. Les CIS, notamment, permettent ainsi aux foyers ne disposant d'aucun revenu de bénéficier d'une indemnité forfaitaire en contrepartie d'un travail d'intérêt général.

Ainsi de 2018 à 2021, on estime que les dépenses annuelles des dispositifs d'aide à l'emploi type CAE, CVD, mais aussi l'aide au contrat de travail, l'Insertion par la création ou la reprise d'activité ont doublé. Mais c'est surtout la convention d'accès à l'emploi (CAE) qui a doublé pour bénéficier à 21 000 personnes en quatre années.

L'emploi, d'autant plus important que les prestations sociales sont faibles

La Polynésie française comme collectivité d'outre-mer est fiscalement et socialement autonome, le gouvernement « Pays » gère la fiscalité et la caisse de prévoyance sociale locale (CPS). La Polynésie française n'a pas d'imposition des personnes et a instauré une importante TVA sur les importations qui renchérit le coût de celles-ci pour le consommateur. Concernant les aides sociales et autres allocations publiques, elles comptent pour moins de 10 % des revenus des 10 % des ménages les plus pauvres (en France métropolitaine, les prestations sociales représentent 35 % des revenus des 10 % de la population la moins aisée) (Herrera et Merceron, 2010). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater l'importance de la consommation non-monétaire. En 2015 (dernière enquête budget des familles, ISPF), elle est à 90% dominée par l'alimentation, puis viennent l'habillement caractérisé par des dons de lots de vêtements et les autres biens d'équipement électroménager et audiovisuel ainsi que les services à la personne, les transports, etc. Les habitants des îles Marquises et Australes ont le plus massivement recours à l'autoproduction et aux échanges qui leur permettent de satisfaire plus de la moitié de leur consommation alimentaire totale (Benoit, 2017).

L'absence d'allocation chômage expose fortement les ménages aux aléas du marché du travail. Dans ce contexte de faiblesse des mécanismes compensatoires ou redistributifs, l'autoproduction-consommation reste très présente en Polynésie française mais l'accès à une source de revenu salariale reste essentiel pour une large partie des ménages qui doivent compléter cette autoproduction par des biens manufacturés ou importé et des services. On se propose donc, à partir des données ménages des recensements de la population, d'observer la

répartition des différents types d'emploi entre salariat public et salariat privé et d'évaluer le rôle de l'emploi public dans une forme de redistribution territoriale de ressources monétaires indispensables à la (sur)vie des ménages.

L'emploi public comme levier de la réduction des inégalités territoriales d'emploi

Une structure de l'emploi fortement territorialisée

La forte concentration de la population d'âge actif dans les îles de la Société (83,3 %) ainsi que l'implantation des sièges des entreprises et de l'administration structure fortement la répartition de l'emploi sur le territoire. L'emploi privé tout comme les entreprises et l'administration d'Etat se concentrent sur les Iles Du Vent (77,15%) et les Iles Sous-Le-Vent (12,12%). Du point de vue de la population, si 82% des salariés du privé se trouvent dans les Iles Du Vent seulement 75,5% de la population de 15 à 60 ans y réside (tableau 4). Cette même comparaison, laisse apparaître un fort décalage inverse pour les archipels des Australes, des Marquises et des Tuamotu-Gambier alors que les Iles Sous-Le-Vent sont en position moyenne. Ainsi, l'emploi salarié privé est rare en dehors des îles de la Société et à contrario, les catégories d'agriculteur, pêcheur, perliculteur, éleveur, chasseur dont la production n'est pas forcément vendue (mais autoconsommée) y sont surreprésentées. Les contrats aidés et autres stages sont le plus surreprésenté dans les archipels éloignés. Comme si le taux de salariat privé était plus ou moins complété par les activités du secteur primaire, les contrats aidés et dans une moindre mesure par le salariat public. En France départementale, l'emploi public varie aussi fortement selon les territoires. S'il représente près d'un emploi sur trois dans les départements d'outre-mer et un sur six en Île-de-France, il aurait tendance à compenser les dynamiques de l'emploi privé. Ainsi « entre 2011 et 2019, la part de l'emploi public a baissé en Île-de-France, dans le Sud et sur l'arc Atlantique, où l'emploi privé a été plus dynamique qu'ailleurs. En revanche, elle a augmenté dans les départements du Centre et du Nord-Est » (Colin et Pons, 2021 : 61)

Tableau 4 - Répartition géographique des différents types d'emploi (en %)

Type Emploi	Australes	Iles Du Vent	Iles Sous-Le-Vent	Marquises	Tuamotu-Gambier	Effectifs
Privé	0,92	81,98	11,53	1,6	3,98	
Indépendants	3,52	75,95	12,03	3,76	4,73	
Agriculteur, pêcheur	8,74	31,14	18,28	11,61	30,24	
Public	2,98	77,80	9,89	3,89	5,44	
Stagiaire rémunéré ou sous contrat aidé	6,36	61,97	17,03	6,33	8,31	
Pop 15-60 ans	2,37	75,56	12,75	3,25	6,08	100%

Source : recensement 2017 de la population, ISPF/Insee

Plus en détail, les données du recensement permettent d'observer les types d'emploi selon leur localisation (Tableau 5). A l'exception des infirmiers et instituteurs qui constituent une part relativement constante d'un archipel à l'autre (voir ci-après) la répartition identifie clairement les différences territoriales. Les agriculteurs, éleveurs, pêcheur, perliculteurs, artisans, commerçants, ainsi que dans une moindre mesure, les ouvriers, ouvrières agricoles et catégories D, caractérisent l'emploi dans les 3 archipels hors des îles de la Société avec la particularité des

métiers de la mer, pêche et perliculture aux Tuamotu-Gambier, ainsi qu'une moindre présence des commerces et petites entreprises. La très faible présence de catégories A et de catégories B commerciales, s'accompagne également de peu d'emplois du tourisme et de commerce dans 3 archipels éloignés.

Tableau 5 : Répartition géographique des types d'emploi sur le territoire de la Polynésie française (recensement 2017, ISPF)

	Australes	Iles Du Vent	Iles Sous-Le-Vent	Marquises	Tuamotu-Gambier	Polynésie française
Ouvrier, ouvrier agricole, catégorie D	34,40%	30,70%	32,00%	32,40%	36,20%	31,30%
Secrétaire, employé de bureau, hôtellerie, vendeur, agent de service, aide-soignant, catégorie C	15,20%	34,30%	34,70%	19,50%	18,60%	32,60%
Instituteur, infirmier, catégorie B	6,50%	6,80%	5,50%	6,90%	4,80%	6,60%
Agent de maîtrise, administrative ou commerciale, VRP catégorie B	0,60%	2,80%	1,20%	0,60%	0,40%	2,30%
Profession libérale, ingénieur, cadre, catégorie A	3,80%	11,30%	5,40%	5,50%	2,80%	9,70%
Agriculteur exploitant, agriculteur éleveur	18,60%	1,40%	6,70%	17,20%	20,20%	3,90%
Chef d'entreprise, artisan, commerçant, gérant	19,00%	11,90%	12,70%	15,00%	9,80%	12,20%
Pêcheur, perliculteur, chasseur	1,90%	0,80%	1,70%	2,90%	7,00%	1,30%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Recensement 2017, ISPF.2017

Pour autant, même si on voit se développer une spécialisation territoriale où les territoires les plus éloignés de la capitale maintiendraient une activité agricole, tandis que le centre, Tahiti et les îles de la société développeraient des activités dans les services et pour lesquelles les emplois seraient plus qualifiés, la place de l'emploi public demande à être mieux décrite. En mobilisant les mêmes catégories d'emploi et leur localisation, on présente ainsi dans le tableau 6 la part de l'emploi public dans chacune des catégories. Un premier élément émerge de l'observation de ces données : la part prépondérante de l'emploi public dans les archipels quel que soit le type d'activité. Si la proportion de salariés du public est plus importante en Polynésie française (29% d'après Torterat et Bolduc, 2018) qu'en France départementale elle représente moins d'un emploi sur cinq (Colin et Pons, 2021 : 61) les taux observés par exemple aux Australes montrent un marché du travail salarié majoritairement structuré par des emplois publics en complément des emplois agricoles et artisanaux. Ainsi, ouvriers et employés dans cet archipel sont à plus de 60% salariés par le public. Si les Australes est l'archipel où l'emploi public est le plus important, on retrouve une forte proportion d'emploi public dans l'ensemble des catégories d'emploi salarié dans les archipels éloignés en opposition aux espaces géographique « centraux » que sont les Iles Du Vent et les Iles Sous-Le-Vent.

Tableau 6 : Répartition géographique de la part d'emplois publics par types d'emploi sur le territoire de la Polynésie française (recensement 2017, ISPF)

Part de l'emploi public	Australes	Iles Du Vent	Iles Sous-Le-Vent	Marquises	Tuamotu-Gambier	Polynésie française
Ouvrier, ouvrier agricole, catégorie D	59,40%	26,20%	29,10%	50,70%	29,30%	28,00%
Secrétaire, employé de bureau, hôtellerie, vendeur, agent de service, aide-soignant, catégorie C	68,80%	26,60%	20,90%	55,20%	48,10%	27,50%
Instituteur, infirmier, catégorie B	92,10%	77,80%	85,70%	86,90%	80,50%	79,30%
Agent de maîtrise, administrative ou commerciale, VRP catégorie B	30,80%	11,60%	6,60%	18,80%	21,70%	11,60%
Profession libérale, ingénieur, cadre, catégorie A	93,10%	62,50%	74,50%	91,90%	86,90%	64,50%

Source : Recensement 2017, ISPF, 2017.

Lecture : 59,4% des ouvriers de catégorie D aux Australes déclarent un employeur public (administration, hôpital, enseignement, armée, police).

Parmi les professions intermédiaires de l'éducation et de la santé qui sont uniformément présentes dans tous les archipels, la part d'emplois publics est maximale dans les archipels éloignés des Marquises et des Australes et minimale à Tahiti et Moorea où l'offre privée de santé et d'éducation est plus présente. Cela se retrouve également pour les autres catégories B et les catégories A : des types d'emploi rares et préférentiellement publics en dehors des îles de la Société.

Concernant les catégories D plus représentées aux Australes et aux Marquises, elles sont également majoritairement (à 59,4% et 50,7%) des emplois publics.

Surreprésentation de l'emploi public

Comme sur d'autres territoires périphériques en perte de croissance, Brigitte Prost identifie le paradoxe que dans ces espaces où l'Etat se désengage, le maintien des services publics est nécessaire comme un des rouages fondamentaux de la vie quotidienne. Dans un article à propos des villages d'Ardèche, il précise que « Dans un tel contexte d'isolement et de dévitalisation démographique des villages, la signification des emplois publics conduit à une interrogation bien spécifique. La vie tend à se concentrer autour des petites villes qui prennent, de ce fait, une fonction inédite eu égard à leur importance absolue. Ce n'est plus tant leur population qui compte, ni même les activités qu'elles arrivent à maintenir voire à développer, c'est le fait que, hors de leurs murs, les habitants de l'ensemble de ces montagnes, plateaux et vallées ne peuvent plus disposer de structures de vie publique, d'équipements nécessaires à la vie quotidienne » (Prost, 1999).

Et de fait le tableau 6 décrit de façon saisissante la présence de l'emploi public dans les archipels les plus éloignées de Polynésie française. Ainsi, tout comme dans les villages d'Ardèche, les emplois liés à l'enseignement, à l'hôpital ou la santé et à la Poste sont structurant et vitaux pour ces îles et archipels disséminés dans l'Océan Pacifique. Dans quasiment toutes communes ou communes associées de Polynésie française, en dehors des emplois publics de l'administration municipale, il existe des emplois relatifs à :

- l'éducation, puisque au minimum chaque commune ou commune associé est pourvue d'une école primaire ;
- la santé, puisqu'au minimum chaque commune ou commune associée est pourvue d'un poste de santé ;
- la Poste, puisque chaque commune ou commune associée est pourvue d'au moins un bureau de poste.

Cependant, certaines catégories d'emploi (les plus qualifiés et celles qui relève traditionnellement plutôt de l'entreprenariat privé), c'est à dire les catégories A et les professions intermédiaires du commerce et des services, sont peu implantées dans les archipels éloignés (Marquises et Australes) et le secteur public semble prendre le relai du secteur privé pour assurer ces services qui ailleurs sont privatisés.

L'analyse des données mobilisées semble attester d'un rôle compensateur de l'emploi public à l'échelle du territoire. Ainsi, quel que soit le secteur d'activité, la part de l'emploi public dans l'emploi total augmente au fur et à mesure que l'on s'éloigne des espaces centraux. Ce rôle compensateur viserait donc à garantir une activité salariale et donc des ressources monétaires à une population qui est majoritairement en régime d'autoproduction et a besoin d'une ressource numéraire. On assisterait bien à une substitution du rôle d'employeur entre privé et public dans un objectif de compensation d'offre de service, mais aussi de redistribution de ressources monétaire.

L'allocation des emplois aux ménages comme enjeu de la soutenabilité du peuplement

Une analyse de l'emploi au sein du ménage

On se propose maintenant d'observer l'articulation de l'emploi public et privé en vue d'une redistribution de l'emploi entre ceux qui ont accès à des ressources issues du salariat ou de l'indépendance et ceux n'y ont pas accès, instaurant ainsi une certaine équité. Si un emploi public et un emploi privé sont rarement cumulés par un individu, ils peuvent se distribuer parmi les membres d'un même ménage¹.

Dans cette perspective, on se propose à présent de regarder comment ces emplois sont répartis à l'échelle des ménages dans chacun des archipels dans un premier temps. En effet, qu'il soit public ou privé l'emploi est une ressource rare sur le territoire (taux d'emploi de 53% en 2020-21 alors qu'il se situe à 65,9%, en France hexagonale – Enquête Emploi-ISPF) et rappelons-le aucune indemnisation du chômage n'est disponible en Polynésie pour les demandeurs d'emploi qui sont donc rarement inscrits comme tels. Dans ces conditions, dans une zone donnée, une allocation optimale des ressources devrait donner lieu à un faible taux de cumul des emplois privé et public au sein d'un même ménage et ce d'autant plus qu'il existerait des ménages n'ayant pas accès à un emploi formel.

A partir des données du recensement et en s'appuyant sur une analyse de type ménage, on propose d'observer la distribution de ces 4 catégories de ménages sur les différents archipels. Le tableau 7 présente la répartition des ménages selon qu'ils ont accès, par au moins un de leurs membres, à de l'emploi privé uniquement, public uniquement, mixte, c'est-à-dire que certains membres du ménage ont accès à l'emploi privé et d'autres à l'emploi public ainsi que les ménages dont aucun des membres n'occupe un emploi formel au moment du recensement.

¹ En Polynésie française la taille des ménages est plus importante qu'en France métropolitaine : 3,4 vs 2,2 en 2019 (Sierra-Paycha *et al.*, 2022) et on assiste traditionnellement à une mise en commun des ressources (au moins au niveau du ménage et souvent au niveau de la famille élargie).

Tableau 7 : Répartition sur chaque archipel des ménages selon les emplois occupés par les membres du ménage (en %)

	Australes	Iles Du Vent	Iles Sous-Le-Vent	Marquises	Tuamotu-Gambier
Ménages exclusivement dotés d'emploi privé ou indépendant	33,04%	44,70%	42,92%	36,37%	44,07%
Ménages exclusivement dotés d'emploi public	23,05%	15,77%	13,80%	21,84%	16,01%
Ménages mixtes	11,45%	14,43%	9,03%	11,44%	10,03%
Ménages sans emploi formel	32,46%	25,10%	34,25%	30,35%	29,89%
Nombre de ménages	1913	57036	10035	2692	4777

Source : Recensement 2017, ISPF-Insee, 2017.

Les ménages dont aucun des membres n’occupe un emploi formel sont nombreux en Polynésie française : ils représentent au moins un quart des ménages de Tahiti et Moorea et un tiers des ménages aux Australes et dans les Îles sous le vent. Cependant, les ménages cumulant emploi privé et emploi public sont relativement rares et c'est dans les Iles Du Vent, où le taux de ménage sans emploi formel (25,1%) est le plus bas des 5 archipels, qu'il atteint son maximum à 14,5%. Les ménages exclusivement dotés d'un seul type d'emploi (privé / indépendant ou public) représentent la majorité des ménages polynésiens.

Plus en détail, les ménages bénéficiant exclusivement des emplois privés ont les taux les plus élevés dans les Iles Du Vent (45%), les îles Sous-le-vent (43%) et aux Tuamotu-Gambier (44%). C'est aussi dans ces archipels que l'on retrouve les taux les plus bas de ceux bénéficiant uniquement d'emploi public (moins de 16%). Dans les archipels éloignés, les Australes et les Marquises, on comptabilise les plus fortes proportions de ménages où seul l'emploi public est pourvoyeur de revenus monétaires et les plus faibles proportions d'emploi privé ou indépendant.

Se dessinent ainsi les profils suivants :

1. autoproduction et emploi public majoritaire dans les archipels des Australes et des Marquises ;
2. emploi privé majoritaire dominant dans les Iles Du Vent ;
3. aux Iles Sous-Le-Vent et au Tuamotu-Gambier emploi privé et autoproduction.

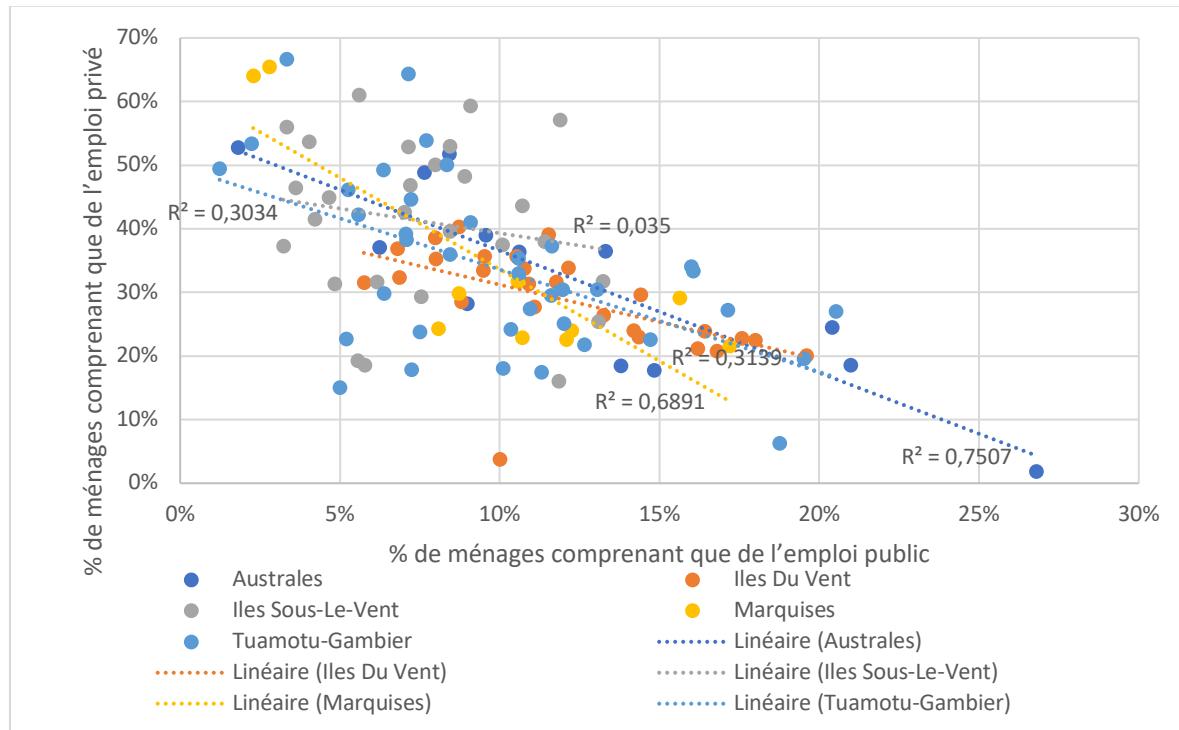
Une stratégie de répartition des ressources au niveau local

Ce constat de quasi substitution/compensation d'emploi public chez ceux qui n'ont pas accès à l'emploi privé nous amène à nous interroger sur l'existence d'une stratégie de répartition des emplois publics (dont une grande partie sont octroyés sous la forme de contrats aidés et de stages rémunérés divers) au sein des ménages. Cette répartition ayant lieu localement, elle est possiblement orchestrée par les municipalités auprès de leurs administré-es. Pour tester cette hypothèse, nous proposons d'observer les corrélations entre types de ménages au niveau communal.

La figure 1 présente ainsi la répartition par communes des taux de ménages selon qu'ils ont accès uniquement à de l'emploi public ou uniquement à de l'emploi privé ou indépendant. La répartition globale de l'ensemble des communes semble montrer qu'à l'échelle communale,

l'hypothèse de compensation entre les deux types d'emploi au niveau des ménages se vérifie. On peut ainsi lire que plus la commune est constituée de ménages ayant accès exclusivement à l'emploi privé, moindre est la proportion de ménage ayant accès uniquement à de l'emploi public.

Figure 1 : Corrélation au niveau communal des ménages selon le type (public ou privé) d'emplois occupés par les membres du ménage

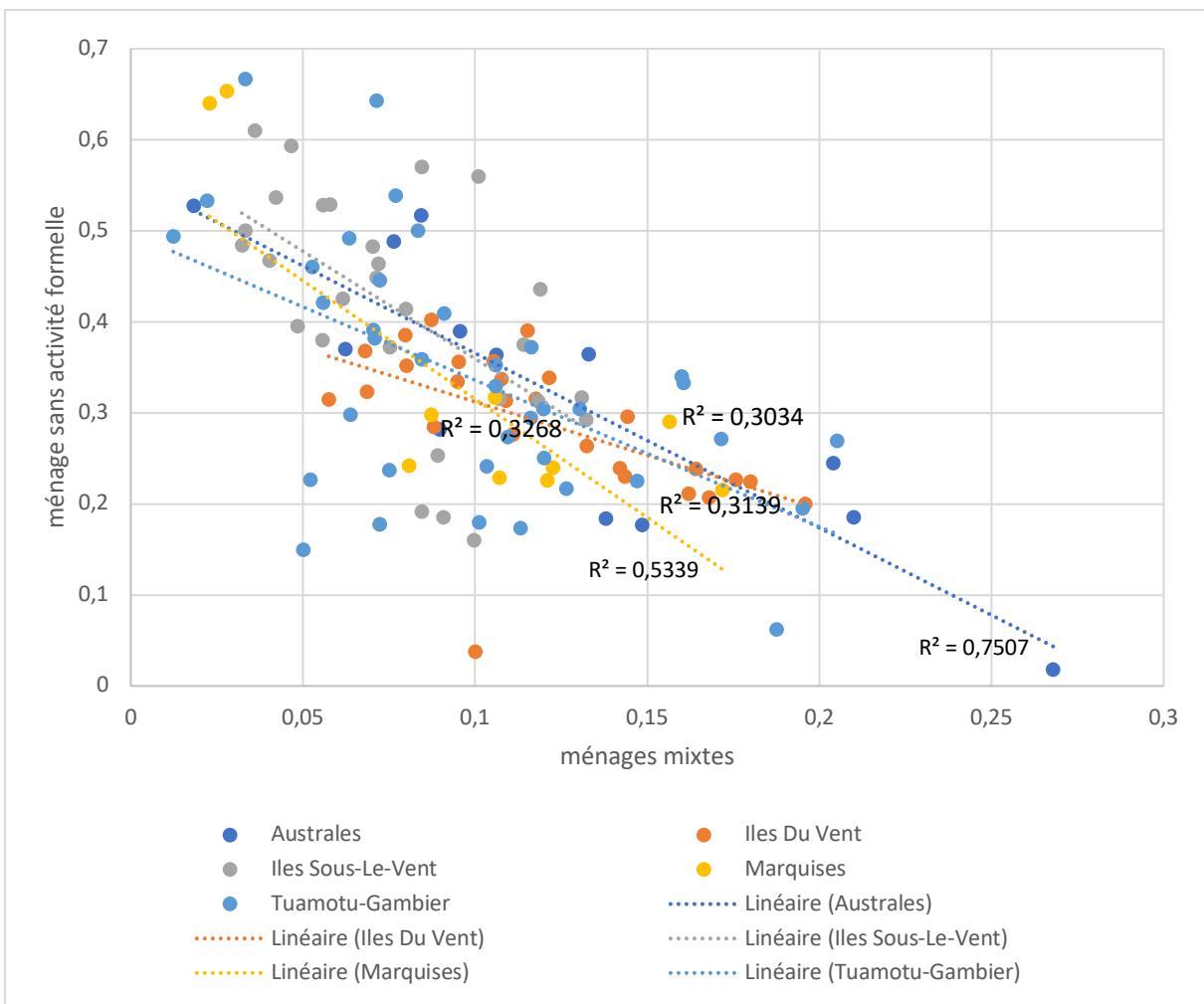


Source : Recensement 2017, ISPF-Insee, 2017.

Toutefois, en suivant le coefficient de corrélation, il apparaît que ce résultat n'a pas la même puissance statistique dans les différents archipels. Ainsi, les archipels les plus éloignés (Australes $R^2= 0,75$; Marquises $R^2= 0,69$) semblent être ceux qui mettent le plus efficacement ce mécanisme de ventilation/compensation des revenus de l'emploi rémunéré.

Pour étayer notre propos, examinons à présent (figure 2) la façon dont se répartissent au niveau communal, les ménages aux revenus mixtes, soit provenant d'emploi public et privé, par rapport à ceux qui n'ont déclaré aucune activité formelle.

Figure 2 : Corrélation au niveau communal des ménages selon le type d'activité (emplois mixtes ou activités informelles) entretenu par les membres du ménage



Source : Recensement 2017, ISPF-Insee, 2017.

De nouveau, à l'examen des coefficients de corrélation entre l'activité informelle et le cumul privé public, Marquises et Australes se distinguent : là où les ménages en autoproduction autoconsommation et hors de l'activité rémunérée sont en large proportion, peu de ménages cumulant emplois public et privé et c'est dans les archipels où se concentrent les offres d'emplois formels (publics et privés) que l'on trouve en moindre proportion des ménages se déclarant sans activité encadrée.

Conclusion

La Polynésie française présente un contexte remarquable de mise à l'épreuve de l'action publique pour assurer la soutenabilité du peuplement et l'équité de l'accès aux services et ressources pour la population (d'Hautesserre, 2004). Son statut d'autonomie et la répartition réticulée et polarisée de son peuplement sur un vaste territoire archipélagique, contraint fortement le déploiement économique et se révèle particulièrement sensible aux crises. Sur ce territoire où l'indemnisation du chômage n'existe pas, c'est notamment la population en emploi qui a accès à une ressource monétaire nécessaire à une consommation de base. L'emploi a donc un statut central dans l'autonomie socio-économique des populations et la concentration de l'emploi, notamment privé, dans les Iles Du Vent pourrait être à l'origine d'une insoutenabilité de la population sur une large partie du territoire exclu du marché du travail privé.

Nous avons proposé d'examiner comment le service public organise la répartition spatiale de l'emploi public comme instrument de développement sur son territoire. Nous avons tout d'abord identifié la capacité du service public à venir compenser l'effet des chocs exogènes sur

le territoire. Ainsi l'observation de l'évolution des types d'emploi au niveau macro-économique montre des variations contracycliques du volume d'emploi public venant atténuer les baisses du secteur privé. Puis au sein du territoire les résultats de nos analyses montrent un rôle redistributif de l'emploi public à deux niveaux. D'une part, de manière déjà documenté dans la littérature, l'emploi public apparaît plus développé dans les zones les plus périphériques où l'emploi propre au secteur privé est le moins représenté. Ainsi, le déploiement des offres publiques viendrait suppléer la faiblesse d'un secteur privé afin de compenser l'offre d'emploi tout en garantissant un ensemble de services qui, on peut en faire l'hypothèse, dans d'autres espaces seraient pris en charge par le marché. D'autre part, en observant la ventilation de l'emploi public et privé au sein du ménage, nous montrons que la fonction redistributive de l'emploi public peut s'entendre non pas uniquement du point de vue géographique, au sens d'une répartition de l'emploi dans les territoires, mais aussi en sein des ménages. Les ménages n'ayant pas accès à l'emploi privé seraient alors plus enclins à émarger sur un emploi public et inversement. En effet, les ménages cumulant à la fois emploi public et emploi privé sont relativement rares, et d'autant plus rares que certains ménages n'ont accès à aucun emploi formel. Cette redistribution s'opère ainsi tant au niveau macro entre l'Etat, le Pays et le secteur privé qu'au niveau mezzo entre les archipels et les communes et enfin au niveau micro entre les ménages.

Ainsi, l'emploi, comme ressource essentielle à la soutenabilité du peuplement sur ce territoire peut être vu comme une ressource collective. Si l'emploi privé dans un contexte de marché est plus difficilement organisable de manière collectif, l'emploi public semble être lui, organisé et pensé comme un bien socialisé, comme une ressource collectivisée tenant compte des caractéristiques du territoire et des ménages.

Bibliographie :

Audier, Florence, et Maya Bacache-Beauvallet. « Emploi dans la fonction publique et fonctions « d'intérêt public ». Que nous apprennent les comparaisons internationales ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 103, no. 4, 2007, pp. 323-350.

Baldacchino G, Milne D. 2000. *Lessons from the Political Economy of Small Islands*. MacMillan Press: London.

Beauviala-Ripert C., Saillard Y. 1997. « La signification locale de l'emploi public ». In: *Les Annales de la recherche urbaine*, N°76,. Ville, emploi, chômage. pp. 53-60.

DOI : <https://doi.org/10.3406/aru.1997.2116>

Benoit J. 2017. L'autoconsommation demeure une aide importante pour les budgets modestes. *Points, études et bilans* n°7. 12p. ISPF. <https://www.ispf.pf/publication/id/1951>

Blanchet G. 1995. « Le Centre d'Expérimentation du Pacifique et son impact ». In : Chesnaux J. (ed.). *Tahiti après la bombe : quel avenir pour la Polynésie ?* Paris : L'Harmattan, p. 53-74. ISBN 2-7384-3593-9.

Blanchet, G. 1991 - A Survey of the Economy of French Polynesia: 1960 to 1990, Islands/Australia Working Paper n° 91/4, Canberra, National Centre for Development Studies, Australian National University, 1991, 46 p.

Bochet C. 2021, Bilan de l'emploi 2020, *Points, études et bilans de la Polynésie française*, n°1287, 4 p. <https://www.ispf.pf/publication/1287>

Boureille B., Commerçon N. 1999. « L'emploi public à la croisée des logiques territoriales et sectorielles » In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 74, n°2,. Emploi public et dynamiques urbaines. pp. 99-100. www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1999_num_74_2_4940

Briguglio L. 1995. Small Island Developing States and their Economic Vulnerabilities in *World Development* 23: 1615-1632.

Colin S., Pons Y., 2021 « Les flux de personnels dans la fonction publique » *Politiques et pratiques de ressources humaines, Faits et chiffres*, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAEP, pp. 101-108.

Commerçon N. 1999. « Emploi public et logiques territoriales aux marges d'un espace métropolisé » In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 74, n°2,. Emploi public et dynamiques urbaines. pp. 141-151. DOI : <https://doi.org/10.3406/geoca.1999.4946>

Cordina, G., Farrugia, N. 2005. “Measuring vulnerability: a methodological review and a refinement based on partner country and price volatility issue”. *Occasional Papers on Islands and Small States*, 4, 1-22.

Dehoorne O., « Les petits territoires insulaires : positionnement et stratégies de développement », *Études caribéennes* [En ligne], 27-28 | Avril-Août 2014, mis en ligne le 14 août 2014, consulté le 05 janvier 2023. URL :
<http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/7250> ; DOI :
<https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.7250>

Goujon M., Hoarau J-F. 2015. « Vulnérabilités au changement climatique des Outre-mer et des petits États insulaires », *Question de développement, synthèse des études et recherches de l'AFD*, n° 28

d'Hauterive A.-M., 2004. « Planification économique et migration en Polynésie Française », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 20 - n°; DOI :
<https://doi.org/10.4000/remi.300>

Herrera J., Merceron S., 2009, *Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009*, Document de travail, Agence française de développement, n°103, novembre 2010.

Institut d'émission d'outre-mer. (2021). *Rapport annuel économique Polynésie française 2020*, IEOM, ISSN 1635-2262

Musotto F. 2007. *Report on the Islands and natural and economic constraints in the context of the regional policy. A6-0044/2007*. Committee on Regional Development - European Parliament.
[# \[23 August 2007\].](http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=REPORT&language=EN&term=6&author=4471)

Poirine B. 2007. « Protectionnisme, niveau des prix et syndrome hollandais dans les DOM-COM ». *Tahiti-Pacifique magazine*. Décembre 2007. p: p.15-18.

Prost B. « Emploi public et territoires fragiles en Drôme et en Ardèche ». In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 74, n°2, 1999. Emploi public et dynamiques urbaines. pp. 131-140. DOI : <https://doi.org/10.3406/geoca.1999.4945>

Roussel V., 1993, « Les services publics dans l'espace rural : d'une logique de maintien à une logique de développement », *Futuribles*, Septembre, 179, p. 31-45.

Sierra-Paycha C., Trabut L., Lelièvre E., Rault W., « Les ménages complexes en Polynésie française. Résistance à la nucléarisation ou adaptation à la "modernité" ? », *Espace*

populations sociétés [En ligne], 2022/1 | 2022, mis en ligne le 01 mars 2022, consulté le 13 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/eps/12347> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eps.12347>

Torterat J. et Bolduc M., 2018. « Polynésie française. Le ralentissement démographique se confirme, les jeunes continuent à émigrer », Insee Première, (1721), novembre 2018.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3651609>