

Commentaire

La productivité sur longue période dans les collectivités françaises du Pacifique

Comment – Long-term productivity in the French Pacific territories

Commentaire sur les articles « *Croissance économique et productivité en Polynésie française : une analyse sur longue période* » de Vincent Dropsy et Christian Montet et « *Productivité sectorielle du travail et compétitivité de la Nouvelle-Calédonie* » de Serge Rey et Catherine Ris

Vincent Caupin*

Résumé – La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française présentent, comme les petites économies insulaires indépendantes, des handicaps d'enclavement et de faible taille de leur marché intérieur qui nuisent à leurs gains de productivité sur le long terme. L'appartenance des deux collectivités à la République française et les règles constitutionnelles et institutionnelles régissant leurs relations ajoutent des caractéristiques additionnelles qui jouent sur les évolutions de la productivité des deux économies. Les deux analyses de longue période sur ces collectivités de Dropsy et Montet et de Rey et Ris mettent l'accent pour l'une sur la productivité globale des facteurs et pour l'autre sur la productivité du travail. Elles concluent que les deux collectivités n'ont quasiment pas connu de gains de productivité depuis le début des années 1990 et que les dynamiques de croissance y ont été essentiellement extensives. La politique économique menée par les gouvernements locaux – et notamment la politique fiscale et la politique de concurrence – a un rôle clé à jouer pour favoriser les gains de productivité nécessaires à la croissance de long terme des deux économies.

Abstract – *Limited access and small size of the domestic market hamper long term productivity gains of New Caledonia and French Polynesia, like independent small island economies. Institutional agreements setting up their relationship within France also impact their productivity. The two articles presented here analyze long-term productivity gains, for the first one through total factor productivity and for the second one through labor productivity. They both conclude that the two entities have barely experienced productivity gains since the early nineties and that their growth dynamics were mostly extensive. Local governments economic policies – specifically revenue policy and competition policy – will play a crucial role to promote productivity gains needed to ensure long-term growth of the two economies.*

JEL Classification : O13, O40, O56

Mots-clés : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, productivité, compétitivité

Keywords: *New Caledonia, French Polynesia, productivity, competitiveness*

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l'Insee.

* Agence Française de Développement (caupinv@afd.fr)

Reçu le 15 avril 2018

Pour citer cet article : Caupin, V. (2018). Long-term productivity in French Pacific territories. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 499, 55–59. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.499s.1939>

Ce numéro propose deux articles sur les dynamiques de productivité de long terme dans les collectivités françaises du Pacifique et apportent un éclairage bienvenu sur les économies de ces territoires lointains de la République qui connaissent des développements significatifs ces dernières années. Le premier article, de Vincent Dropsy et Christian Montet, porte sur la Polynésie française et le second, de Serge Rey et Catherine Ris, se focalise sur la Nouvelle-Calédonie.

Contexte général

Avant de présenter et commenter les principaux enseignements qu'apportent ces deux articles, il est utile de rappeler certaines caractéristiques de ces deux économies indispensables à la bonne compréhension des enjeux liés à l'évolution de leur productivité. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française subissent des contraintes d'enclavement et de faible taille du marché intérieur similaires aux petites économies insulaires indépendantes et préjudiciables à leur productivité, tout en disposant de caractéristiques propres liées à leur appartenance à la République française qui agissent également sur le niveau et les dynamiques de productivité.

Déjà marqué pour la Nouvelle-Calédonie, l'isolement est dans le cas de la Polynésie doublé d'un éparpillement considérable de l'archipel : des espaces émergés représentant conjointement à peine 3500 km² s'étalent sur une superficie maritime grande comme l'Union européenne. Cet éloignement génère des handicaps de coûts et d'accès aux marchés mondiaux. Ces handicaps sont d'ailleurs au moins autant liés à la faiblesse du trafic qu'à la distance : un détour par Nouméa ou Papeete génère un coût marginal par marchandise transportée d'autant plus important que le volume moyen transporté est limité. Les liens historiques, culturels, entrepreneuriaux et institutionnels avec la France métropolitaine maintiennent cette dernière comme partenaire commercial privilégié des deux collectivités, avec tous les coûts associés aux échanges à plus de 15 000 kms de distance.

La faible taille de leur marché intérieur limite également les économies d'échelle et d'agglomération que peuvent réaliser les entreprises locales et rend structurellement non rentables certaines activités à forte intensité capitalistique non orientées vers l'exportation. Bien

qu'ayant connu une croissance démographique significative depuis 50 ans sous l'effet du solde naturel et de phénomènes migratoires, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française restent peu peuplées, chacune des collectivités regroupant environ 275 000 habitants. La taille de leur économie demeure en conséquence modeste et significativement inférieure à celle de la plus petite des régions françaises métropolitaines, le Centre-Val de Loire ; le PIB calédonien (8 milliards d'euros) représente 11 % de cette dernière.

La dynamique économique des deux collectivités a été très différente au cours des deux dernières décennies. L'économie calédonienne a bénéficié d'un triple choc positif sur la période 1998-2012 : un choc des termes de l'échange grâce à des prix élevés de sa principale exportation, le nickel ; un choc d'investissement, lié à la construction de deux nouvelles usines métallurgiques pour accroître l'exploitation de ses ressources en nickel ; et un choc de confiance à la suite de la signature de l'accord de Nouméa en 1998 offrant un cadre institutionnel stabilisé pour vingt ans facilitant les décisions d'investissement des entreprises et des ménages (CEROM, 2008 et CEROM, 2017). Si ces facteurs favorables ont cessé depuis, entraînant l'économie dans une phase de croissance faible, le PIB calédonien a plus que doublé au cours des 20 dernières années. En revanche, comme le montrent l'article de Vincent Dropsy et Christian Montet et l'étude CEROM (2007), l'économie polynésienne est, depuis la fin de la période de construction et d'exploitation du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) et du choc d'investissement public qu'il a généré, confrontée à l'inverse à une phase de stagnation de son PIB par habitant, qui a même pris la forme, selon les auteurs, d'une dépression sur la période 2008-2012. Au total, alors que les deux économies étaient de taille similaire il y a 20 ans, le PIB calédonien dépasse dorénavant celui de la Polynésie de 75 %.

La littérature économique a montré que les caractéristiques d'enclavement et de taille de marché conduisent, dans les petites économies insulaires, à ce que la croissance soit beaucoup plus liée à l'accroissement des facteurs de production, que ce soit le capital ou le travail, qu'à l'accroissement de la productivité globale des facteurs. En effet, les secteurs ou branches où ces économies ont des avantages comparatifs au niveau international (tourisme) sont ceux à gains de productivité faibles sur longue période. L'appartenance des deux collectivités

à la République française et les règles constitutionnelles et institutionnelles qui régissent leurs relations ajoutent des caractéristiques additionnelles qui impactent les évolutions de la productivité des deux territoires.

D'un point de vue institutionnel, la Polynésie française est la plus grosse collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, au côté de Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. La Nouvelle-Calédonie est pour sa part dotée d'un statut particulier défini par le titre XIII de la Constitution (« dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ») qui va conduire à la tenue d'un référendum sur l'accès à la pleine souveraineté et à l'indépendance en novembre 2018. En application de ces articles constitutionnels, les deux collectivités ont un statut qui « tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » (art. 74) et sont dotées d'une autonomie considérable, notamment du point de vue économique. À l'exclusion de la monnaie et du crédit, toutes les compétences économiques sont locales. Les gouvernements polynésiens et calédoniens sont ainsi compétents en matière de fiscalité directe (aussi bien l'impôt sur les sociétés que l'impôt sur le revenu, qui d'ailleurs n'existe pas en Polynésie française) et indirecte, de politique commerciale, de politique de soutien aux entreprises, de droit du travail (y compris le salaire minimum), de formation professionnelle, de concurrence, etc. Toutes ces politiques jouent sur la productivité des deux économies. Les choix des gouvernements successifs des deux collectivités qui ont privilégié des politiques de protection de la production locale, de même que les coûts de transaction liés à l'enclavement conduisent aux coûts de la vie les plus élevés de l'espace national.

Si les deux collectivités ont donc la plupart des compétences économiques de pays indépendants, deux caractéristiques essentielles les en distinguent :

(i) elles bénéficient d'un soutien financier conséquent apporté par l'État. Ce soutien est issu d'une obligation constitutionnelle de droit interne qui en assure sa stabilité à des niveaux élevés de transferts, alors qu'un pays indépendant bénéficiaire de flux financiers dans le cadre des politiques d'aide publique au développement (APD) est soumis à une moindre prédictibilité de ces soutiens financiers, par ailleurs le plus souvent moins importants. Le soutien financier demeure significatif : les transferts publics nets en provenance de la métropole

représentent respectivement 12 % et 24 % de la richesse créée en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Ils prennent principalement la forme de rémunération des fonctionnaires et de financement de programmes d'investissement. Le principe en vigueur de sur-rémunération des fonctionnaires a des effets de diffusion et d'entraînement sur les salaires du secteur privé et sur la productivité apparente du travail ;

(ii) les arrangements monétaires en vigueur les exonèrent de la contrainte externe. Les deux collectivités font partie de la zone franc Pacifique (franc CFP), qui intègre également Wallis-et-Futuna, avec comme monnaie le franc Pacifique géré par l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM). Créé en 1945, le franc Pacifique est rattaché à l'euro (précédemment au franc français) dans le cadre d'un taux de change fixe – défini par décret – et n'a pas connu de changement de parité depuis 1949. L'État assure la convertibilité illimitée du franc Pacifique via un mécanisme de compte d'opérations de l'IEOM au Trésor public. Ce dispositif assure la crédibilité de la monnaie et permet aux collectivités du Pacifique de ne pas être soumises à la contrainte externe qui handicape tant les petites économies insulaires indépendantes et les conduit à développer de multiples stratégies (spécialisation dans le tourisme, dans les paradis fiscaux, etc.) pour financer l'écart entre leurs importations et leurs exportations de biens. Cette absence de contrainte réduit l'exigence de compétitivité internationale et donc la nécessité d'opérer des gains de productivité.

Principaux enseignements des deux articles

À présent que le contexte général est posé, que nous enseignent les deux articles regroupés dans ce numéro ? L'article de Vincent Dropsy et Christian Montet propose dans le cas polynésien une analyse sur longue période de la croissance économique et de l'évolution de la productivité en s'appuyant sur une série de données portant sur la période 1959-2006. Les contraintes de disponibilités statistiques empêchent les auteurs de prolonger l'analyse au-delà, et donc d'analyser l'évolution de la productivité pendant la crise économique durable qui frappe la Polynésie depuis 2008. Pour autant, l'un de ses principaux intérêts est de mettre en évidence que le « décrochage » de l'économie polynésienne est bien antérieur à 2008 et qu'avant de décroître, le PIB par habitant y a stagné pendant 20 ans.

Pour comprendre pourquoi, les auteurs s'appuient sur une approche classique inspirée de Solow et Mankiw pour décomposer la croissance économique de la Polynésie française afin de dissocier les éléments attribuables à l'accroissement des facteurs de production (capital, travail et capital humain) de ceux liés à la productivité globale des facteurs, autrement dit ce qui est lié aux changements technologiques, à l'organisation des marchés ou à la gouvernance publique. La conclusion la plus forte qui se dégage de leur analyse est qu'il est possible de dissocier la trajectoire économique de longue période de la Polynésie française en deux périodes bien distinctes. Entre 1959 et 1987, l'accumulation de capital et l'amélioration de la productivité globale des facteurs ont joué un rôle déterminant dans les performances économiques de la collectivité ; c'est la période des investissements publics massifs pour la construction puis le développement du CEP. Depuis, le stock de capital décroît lentement et surtout la productivité globale des facteurs stagne, traduisant, selon les auteurs, l'existence d'obstacles structurels à la croissance (coûts élevés, mauvaise allocation des ressources dues aux politiques protectionnistes). Si l'on porte son attention uniquement sur la productivité du travail, celle-ci stagne également sur les trois dernières décennies. Cela matérialise le fait que la stratégie de développement post-CEP n'a pas pu enrayer les conséquences économiques de la sortie de l'ère des essais nucléaires. Sur l'ensemble de la période considérée dans cette étude, la croissance du facteur travail a par contre été permanente, ce qui a été également pour l'essentiel le cas du capital humain, traduisant les efforts conséquents consacrés à l'éducation.

L'article de Rey et Ris sur la Nouvelle-Calédonie porte sur une période plus courte (1992-2014) et s'intéresse à une seule composante de la productivité globale des facteurs de production, celle du travail. Les auteurs calculent la productivité du travail des huit principales branches de l'économie calédonienne, en rapportant un indicateur d'activité à l'emploi salarié. Les résultats font apparaître que seules quatre branches (agriculture, construction, industrie manufacturière et commerce) ont vu leur productivité apparente du travail s'améliorer sur la période considérée alors que celle-ci a décliné dans les deux principaux secteurs exportateurs, le nickel et le tourisme. Les auteurs calculent ensuite la productivité moyenne totale et hors nickel pour conclure que la première s'est contractée sur la période (compte tenu des développements

spécifiques au secteur du nickel), mais que la seconde s'est légèrement améliorée. Une extension des analyses par le coût unitaire du travail, qui rapporte le taux de salaire à la productivité du travail est ensuite proposée par les auteurs. En s'appuyant sur l'utilisation du salaire minimum garanti (SMG), elle met en évidence la hausse des coûts unitaires. Le SMG est utilisé faute de données disponibles sur les salaires par branche ; ceci constitue une limite à l'analyse dans la mesure où le gouvernement calédonien a conduit depuis 15 ans une politique délibérée de hausse du SMG qui ne s'est pas répercutée de façon équi-proportionnelle à l'ensemble des salaires de l'économie. Mais l'analyse est corroborée par le recours à un coût unitaire pour l'ensemble de l'économie. L'article se termine par le recours à des taux de change réels, qui montre une perte de compétitivité de la Nouvelle-Calédonie par rapport à la majorité de ses partenaires commerciaux, perte de compétitivité plus prononcée dans le secteur marchand.

Implications en matière de politique publique

Les deux articles font ainsi apparaître la quasi-absence de gains de productivité depuis le début des années quatre-vingt-dix pour les collectivités françaises du Pacifique. Ils font par ailleurs ressortir le fait que les périodes de forte croissance ont avant tout été générées par l'accroissement des facteurs de production, c'est-à-dire via une croissance extensive. Qu'en déduire en termes de recommandation de politique économique ? S'il ne s'agit pas de la porte d'entrée principale des deux articles, quelques pistes sont néanmoins suggérées par les auteurs.

Dropsy et Montet s'intéressent ainsi pour la Polynésie française à la période 1997-2000, la seule depuis 1987 pendant laquelle la collectivité a connu une amélioration de la productivité globale des facteurs, afin d'en tirer d'éventuels enseignements. Ils mettent en évidence que cette période est marquée par trois changements structurels – baisse du protectionnisme, croissance des investissements publics notamment dans les transports, densification de la zone urbaine de Tahiti – favorables aux effets d'échelle et d'agglomération. Rey et Ris mentionnent de leur côté que si le niveau d'éducation de la population calédonienne a progressé, il reste significativement en deçà de celui constaté dans la moyenne des pays de l'OCDE et suggèrent d'accroître les investissements

dans l'éducation. Les deux articles mettent enfin en relief le rôle joué par les mesures de protection de marché décidées par les gouvernements locaux qui, en étendant la taille du secteur protégé de la concurrence internationale, réduisent les incitations pour les entreprises à réaliser des gains de productivité dans des économies qui ne sont pas confrontées de la même façon que les pays indépendants à l'impératif de compétitivité.

La croissance économique de long terme des économies calédonienne et polynésienne ne peut s'appuyer durablement sur la seule accumulation des facteurs de production, que ce soit le capital ou le travail. Le taux d'investissement en Nouvelle-Calédonie est ainsi très élevé depuis plus d'une décennie, conduisant à une efficacité marginale du capital physique

décroissante. La politique économique mise en place par les gouvernements locaux a un rôle fondamental à jouer pour favoriser les gains de productivité via des incitations appropriées pour les entreprises. L'adoption d'une véritable politique de concurrence prenant en compte les spécificités de petites économies qui favorisent les situations de monopoles et d'oligopoles est notamment cruciale. Des premières mesures ont été prises en ce sens avec les créations très récentes d'autorités de la concurrence (en 2015 en Polynésie ; en 2014 en Nouvelle-Calédonie avec une mise en marche effective en février 2018) qui doivent à présent faire leurs preuves en sanctionnant les comportements anti-concurrentiels. La politique fiscale, en substituant progressivement la fiscalité indirecte aux droits de douane, a également un rôle clé à jouer (Ris *et al.*, 2017). □

BIBLIOGRAPHIE

Ris, C., Trannoy, A. & Wasmer, E. (2017). L'économie calédonienne au-delà du nickel. *Notes du CAE* N° 39.
<http://www.cae-eco.fr/L-economie-neo-caledonienne-au-dela-du-nickel.html>

CEROM (2007). L'économie polynésienne post CEP, une dépendance difficile à surmonter, 1995-2003.
<http://www.cerom-outremer.fr/polynesie-francaise/publications/etudes-cerom/une-dependance-difficile-a-surmonter-1995-2003-decembre-2007.html>

CEROM (2008). Les défis de la croissance calédonienne.
<http://www.cerom-outremer.fr/nouvelle-caledonie/publications/etudes-cerom/les-defis-de-la-croissance-decembre-2008.html>

CEROM (2017). L'économie calédonienne, entre résilience et recherche de nouveaux équilibres.
<http://www.cerom-outremer.fr/nouvelle-caledonie/publications/etudes-cerom/l-economie-caledonienne-entre-resilience-et-recherche-de-nouveaux-equilibres.html>
