

Effets des sur-rémunérations des agents des administrations sur l'économie de la Réunion

Denis COGNEAU
Jean-Christophe DUMONT

EFFETS DES SUR-REMUNERATIONS DES AGENTS DES ADMINISTRATION SUR L'ECONOMIE DE LA REUNION[?]

Denis Cogneau
(DIAL – UR CIPRE de l'IRD)

cogneau@dial.prd.fr

Jean-Christophe Dumont
(DIAL – UR CIPRE de l'IRD)

jean-christophe.dumont@oecd.org

Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ
Décembre 2000

RESUME

Ce papier propose une étude de l'impact global du niveau des salaires payés aux fonctionnaires dans l'Île de la Réunion, département français de l'Océan Indien. Il utilise des données historiques et un modèle d'équilibre général calculable. Les suppléments de rémunération payés aux fonctionnaires des départements français d'outre-mer (DOM) ont trois effets principaux. Le premier effet est un effet de revenu global positif, le second effet est une sur-appréciation du taux de change réel, et le troisième effet est un effet de distribution régressif. La suppression pure et simple d'une partie de ces sur-rémunérations aurait un effet récessif assez considérable, en vertu de l'effet revenu. En contrepartie, l'effet positif de réduction des distorsions se révélerait assez limité, dans le contexte d'une économie locale peu flexible. Une baisse de la sur-rémunération pourrait donc être compensée par l'affectation d'un montant budgétaire équivalent à d'autres types de dépenses : investissements d'infrastructures, logement social, ou embauches de fonctionnaires. Les simulations montrent que ces substitutions de dépenses pourraient avoir un effet redistributif important, au bénéfice des ménages locaux. Elles stimuleraient même légèrement l'activité, par rapport à la situation actuelle. En effet, elles auraient notamment pour conséquence de diminuer le contenu en importations de la demande. Les dépenses d'investissement provoqueraient par exemple une forte augmentation de l'emploi local dans le bâtiment et les travaux publics. Evidemment, une embauche massive de fonctionnaires locaux non-qualifiés aurait l'effet distributif le plus fort.

ABSTRACT

This paper proposes a study of the global impact of the level of wages paid to civil servants in the "Ile de la Réunion", a French department located in the Indian Ocean, using historical data and a computable general equilibrium model. The wage bonuses paid to civil servants in French overseas districts (the 'DOM') have three main economic effects. The first effect is a positive income effect, the second effect is an over-appreciation of the real exchange rate, and the third is a regressive distributional effect. The mere cancelling of a part of the wage bonuses would translate into a large recession, because of the income effect. Conversely, the effect of the reduction of price distortions would turn out to be limited, given the low flexibility of the domestic economy. A lowering of wage bonuses could then be compensated by an equivalent increase in public expenditures: investments in infrastructures, social housing, or civil servants hiring. Simulations show that this kind of expenditure shifting could have an important distributive effect benefiting local households. It would even slightly raise the level of economic activity, by diminishing the import content of global demand. For instance, capital expenditures would increase local employment in construction. Of course, an extended hiring policy of low-skilled local civil servants would maximize the distributive effect.

Mots-clefs : Île de la Réunion, Economie insulaire, Développement régional

Key-words : Île de la Réunion, insular economy, Regional Development

[?] Cette étude a été réalisée en collaboration avec Guy de MONCHY (Direction de la Prévision), Annabelle MOUROUGANNE (Direction générale de l'INSEE) et Gérard Forgeot (Direction régionale de l'INSEE à la Réunion)

JEL classification : R13

Tables des matières

1. LES REMUNERATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE A LA REUNION	5
1.1. Principes de la politique de rémunération dans la fonction publique à la Réunion	5
1.2. Eléments statistiques sur le poids des emplois et des rémunérations publiques à la Réunion.....	5
2. ANALYSE HISTORIQUE DES EFFETS DE LA SUR-REMUNERATION SUR L'ECONOMIE DE LA REUNION	6
2.1. Effets théoriques de la sur-rémunération.....	6
2.2. Les conséquences spécifiques à la théorie de la rente sont-elles visibles à la Réunion?.....	7
3. SIMULATIONS DE POLITIQUES ECONOMIQUES CONDUISANT A REDUIRE L'AMPLEUR DES SUR-REMUNERATIONS.....	10
3.1. Une représentation schématique des principaux mécanismes macro-économiques à l'œuvre dans la conduite d'une telle politique	10
3.2. Simulations de politiques alternatives.....	13

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Principaux indicateurs macro-économiques (1993).....</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 2 : Structure reconstituée du revenu disponible des ménages</i>	<i>11</i>
<i>Tableau 3 : Structure de l'offre de travail des ménages</i>	<i>11</i>

Liste des graphiques

<i>Graphique 1 :</i>	<i>Evolution des prix et des prix relatifs à la Réunion</i>	<i>8</i>
<i>Graphique 2 :</i>	<i>Evolution des prix et des prix relatifs en métropole</i>	<i>8</i>

1. LES REMUNERATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE A LA REUNION

1.1. Principes de la politique de rémunération dans la fonction publique à la Réunion

Depuis les années 1950, les agents titulaires des administrations publiques bénéficient d'une majoration de traitement par rapport à leurs homologues de la métropole qui se décompose en trois parties :

- une majoration de traitement de 25 %
- un complément temporaire de 10 %
- une correction de 1,138 applicable au traitement net après application des deux majorations précédentes.

Malgré son nom, le complément de 10 % est toujours en vigueur. Les deux premières majorations trouvent en principe leur justification dans un coût de la vie plus élevé à la Réunion qu'en métropole. Il faut cependant noter dès à présent que les comparaisons de niveaux de prix menées par l'INSEE concluent que le niveau moyen des prix à la consommation dans l'île (calculé avec le panier de consommation des ménages de l'île) ne serait supérieur à celui estimé pour la région parisienne que d'environ 10 %.

Enfin la correction de 1,138 était à l'origine justifiée par le recours au franc CFA pour rémunérer les fonctionnaires. Depuis 1975 cette monnaie n'étant plus utilisée à cet effet, cette correction n'a plus de base juridique.

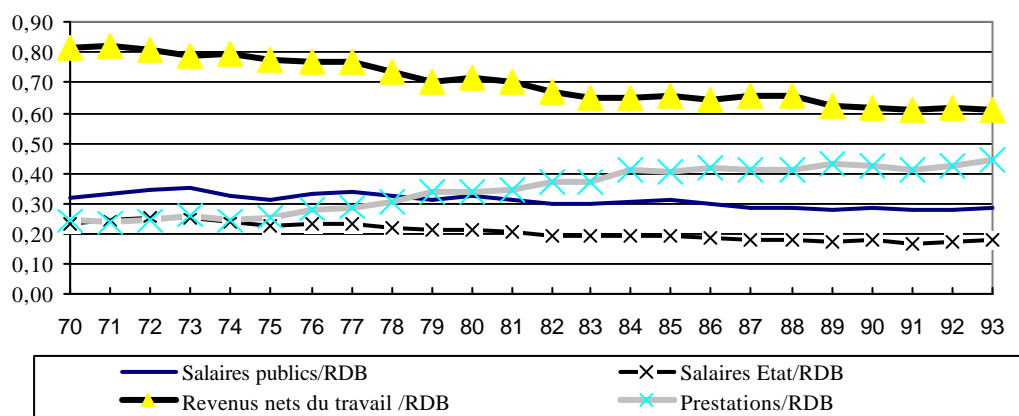
Au total, le traitement des fonctionnaires de la Réunion est majoré de 53 % par rapport à celui de leurs homologues de la métropole.

De plus, les fonctionnaires expatriés touchent une prime d'éloignement correspondant à 12 mois de traitement indiciaire brut pour les trois premières années de service sur place, ce qui porte *la sur-rémunération à 78 % du traitement de base pour les fonctionnaires expatriés pendant leur trois premières années de résidence dans l'île*. Cette indemnité est de plus majorée en fonction de la composition du ménage.

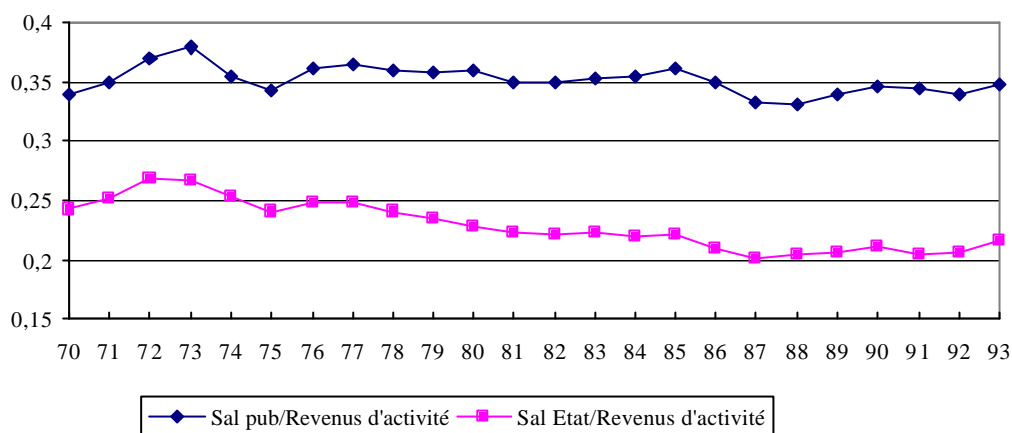
1.2. Eléments statistiques sur le poids des emplois et des rémunérations publiques à la Réunion

La publication de l'INSEE, 25 ans de comptes dans les DOM, permet de dresser la vue synthétique ci-dessous de l'évolution de la composition du revenu disponible des ménages réunionnais et le poids que représentent les rémunérations publiques.

On note le recul de près de 20 points de la part, dans le revenu disponible des ménages (RDB), des revenus nets du travail (salaires plus l'excédent d'exploitation des entrepreneurs individuels, nets des cotisations sociales), compensée par la hausse à peu près équivalente de la part des prestations sociales (retraites, allocations sociales diverses dont RMI et allocations familiales pour les plus gros postes).



Sur une longue période la part des rémunérations publiques, dans le revenu disponible des ménages, n'a que très légèrement décru ; leur poids dans les revenus d'activité brut a pratiquement stagné. En revanche, la part des revenus d'activité provenant des rémunérations versées aux seuls agents de l'Etat a reculé de 5 points depuis 1970.



Enfin le tableau ci-dessous donne une distribution de l'emploi par qualification et type d'employeur observée à l'enquête emploi 1995, qui relevait 238.844 actifs, chiffre très proche de celui de 1993. L'emploi public y représente 28,4 % des salariés et entrepreneurs individuels, alors que les rémunérations publiques représentent 35 % des revenus d'activité salariés et non salariés.

	salariés		EI	Chômeurs
	Privé	Public		
Qualifié	54.938	31.146	22.429	42.521
Non qualifiés	34.051	13.012		40.747
Total	88.989	44.158	22.429	83.268

Source : Enquête emploi et DADS 1995

2. ANALYSE HISTORIQUE DES EFFETS DE LA SUR-REMUNERATION SUR L'ECONOMIE DE LA REUNION

2.1. Effets théoriques de la sur-rémunération

Pour mettre en évidence les effets théoriques de la sur-rémunération, on peut se placer dans le cadre d'une petite économie¹ ouverte à deux secteurs, un secteur exposé et un secteur abrité. Le secteur exposé produit des biens et services pour la demande interne et pour les exportations, qui peuvent être concurrencés par l'extérieur contrairement au secteur abrité qui produit des biens ou des services non échangés. Il y a mobilité parfaite des facteurs entre les deux secteurs et entre l'économie décrite et l'extérieur.

L'existence d'une sur-prime dont le financement n'est pas à la charge directe de la Réunion, mais de la métropole, conduit à analyser l'économie de l'île comme celle d'une économie de rente, décrite dans la littérature sur le syndrome hollandais (*dutch disease*).

¹ On reprend ici pour une grande part le modèle de S. Alam (1982) repris par B. Poirine.

A effectif donné, la sur-rémunération des fonctionnaires devrait se traduire par des effets sur l'économie positifs en termes de revenu et négatifs en termes de prix et de salaires.

La sur-rémunération se traduit d'abord par un effet revenu positif. En effet, elle apparaît comme un soutien important à la demande intérieure. Ce soutien est d'autant plus important que l'économie de l'île est protégée par un système de prélèvement à l'entrée du territoire comme l'octroi de mer.

Dans le cas général, ce soutien de la demande, financé par l'extérieur, va soutenir la demande d'importations, et la demande du bien protégé entraînant une hausse de prix de celui-ci. Cet effet sur les prix va atténuer l'effet revenu précédent surtout si la consommation de biens non échangés est importante.

La sur-rémunération peut, en outre, se diffuser au secteur privé. Elle devrait se traduire par une perte de compétitivité des entreprises, fonction du degré de diffusion du public au privé, mais aussi du fait de l'indexation des salaires privés sur une évolution générale des prix soutenue par celle du secteur abrité. Cet effet compétitivité pèsera d'autant plus que les entreprises sont soumises à une réglementation en matière de salaire minimum indépendante des caractéristiques de l'économie locale, augmentant le coût du travail, notamment vis-à-vis de leurs concurrents proches. Etant donné le taux de protection important existant sur le marché intérieur, cette perte de compétitivité devrait en grande partie se traduire par de plus grandes difficultés à exporter.

Le financement de cette sur-rémunération par la métropole peut induire des distorsions dans le système productif.

Sur le marché local, le prix des produits échangés diminue par rapport à celui des produits du secteur abrité. Les facteurs de production, capital et travail, s'orientent alors davantage vers les activités les plus rentables et offrant de meilleurs salaires. Il en résulte une « éviction » de la production du secteur exposé au profit de celle du secteur protégé et donc une appréciation du taux de change réel (le taux de change nominal restant fixé). En particulier, une hypertrophie du secteur tertiaire et une « désindustrialisation » de l'économie pourraient s'opérer. Cette dernière n'est cependant pas forcément observée, une réallocation des ressources au sein du secteur secondaire pouvant se produire : les activités exportatrices ou concurrentes d'importation non protégées étant évincées au profit de production de biens non échangés.

En concurrence monopolistique, la réponse à une demande soutenue financée par l'extérieur peut se traduire par une hausse des prix, via une augmentation des marges. Par exemple, si les travailleurs du secteur abrité consomment une part importante de leur salaire en prestations de tourisme local, l'augmentation de la demande à offre inchangée entraînera une augmentation des prix. Si les sur-primaires sont justifiées par un coût de la vie plus élevé à la Réunion, on entre dans un cercle vicieux d'indexation des salaires sur les prix.

Enfin, la satisfaction d'un même service public pour un coût unitaire plus élevé, mais un coût global donné, se traduit mécaniquement par moins d'effectifs dans la fonction publique. Ainsi, paradoxalement le secteur public n'offre pas autant d'emplois qu'il le pourrait et de plus contribue à augmenter le salaire de réservation des individus. Il contribuerait ainsi à la hausse du chômage local sera plus élevé ou l'émigration vers la métropole plus forte, si cette dernière offre des salaires attractifs, si le secteur privé n'est pas en mesure d'absorber la main d'œuvre disponible au salaire souhaité.

2.2. Les conséquences spécifiques à la théorie de la rente sont-elles visibles à la Réunion?

Afin de vérifier si les effets de l'existence d'une rente, tels qu'ils ont été décrits par la littérature sur le syndrome hollandais, se sont effectivement produits à la Réunion, il faudrait analyser l'évolution de la structure productive de l'île depuis 1950.

En fait, la disponibilité des données ne permet pas de mener une telle analyse inter-temporelle, qui sera donc limitée à la période 1970-1993 pour les données relatives aux comptes nationaux et à la période 1990-1998

pour les prix. Les comparaisons avec la métropole pour des catégories de produits homogènes ne sont possibles que sur cette époque².

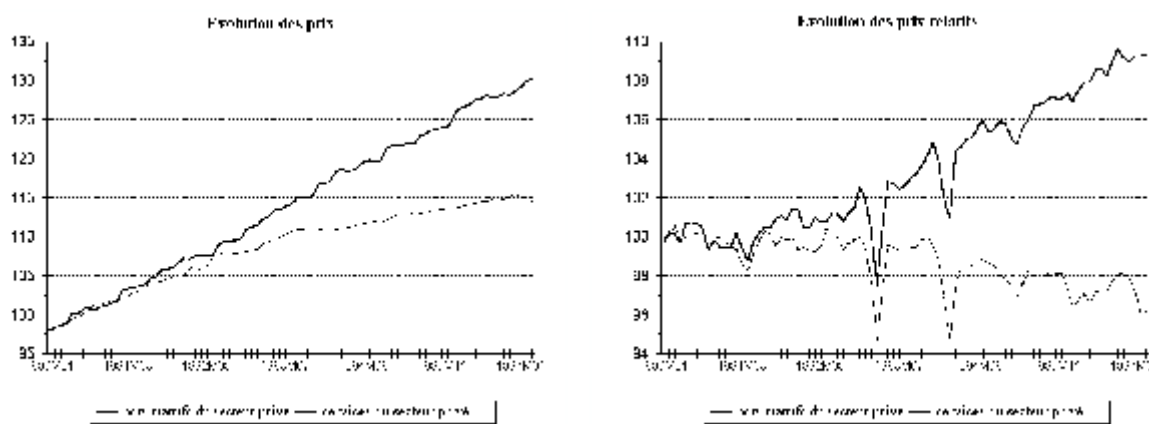
L'effet de la hausse des prix dans les secteurs protégés et du prix relatif par rapport au secteur exposé serait a priori confirmé.

On considère que le secteur protégé regroupe le secteur non marchand, les services et le BTP.

L'analyse des indices de prix construits par l'INSEE montre que depuis 1990, le niveau des prix des services du secteur privé a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des produits manufacturiers ou autres produits du secteur privé. (cf. graphique 1 ci-dessous)

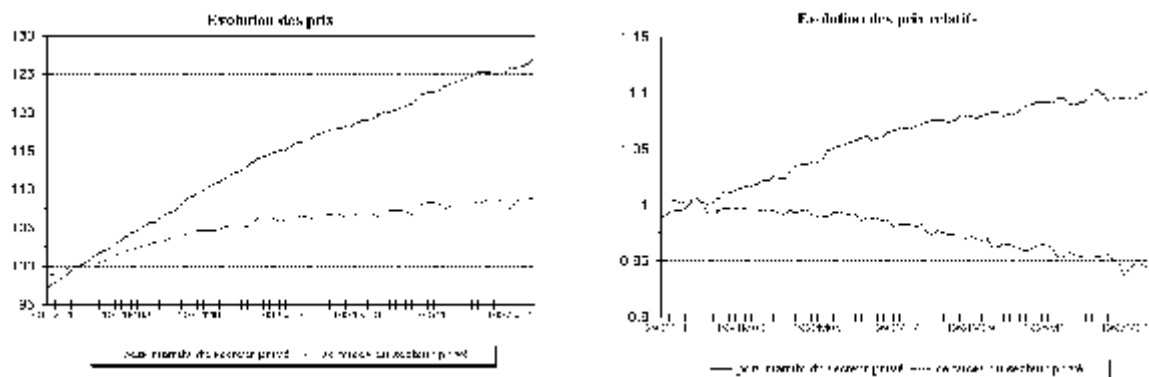
Une tendance à la hausse des prix relatifs des services du secteur privé semble aussi s'opérer alors que les prix relatifs des produits manufacturiers et des autres produits du secteur privé seraient plutôt orientés à la baisse depuis 1993.

Graphique 1 : Evolution des prix et des prix relatifs à la Réunion



Il faut noter toutefois que la métropole connaît une évolution similaire sans avoir les particularités d'une économie de rente (cf. graphique ci-dessous). Par ailleurs d'autres facteurs, tels que le rattrapage du SMIC Réunionnais sur le SMIC métropole, ont sans doute eu des effets dans la dynamique des prix.

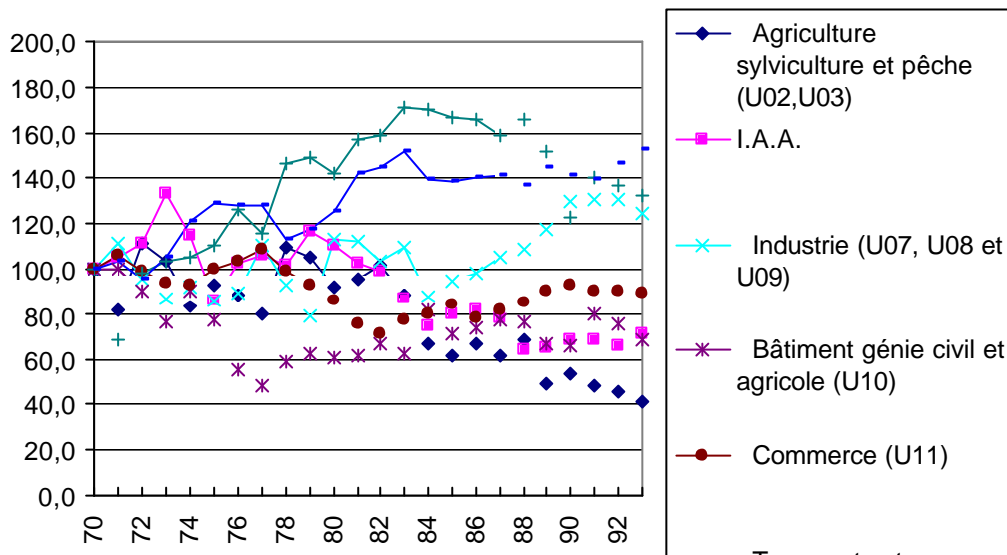
Graphique 2 : Evolution des prix et des prix relatifs en métropole



² Dynamique des prix sur l'île de la Réunion- note INSEE 15/G221 de juin 1998

* *L'évolution de la structure productive ne confirmerait que partiellement les résultats de la théorie de la rente.*

On assiste bien à un développement du secteur tertiaire entre 1970 et 1993. La croissance des services est tirée par celle des réparations automobile, hôtel, des services marchands aux entreprises ou aux particuliers (cf. graphique ci-dessous).

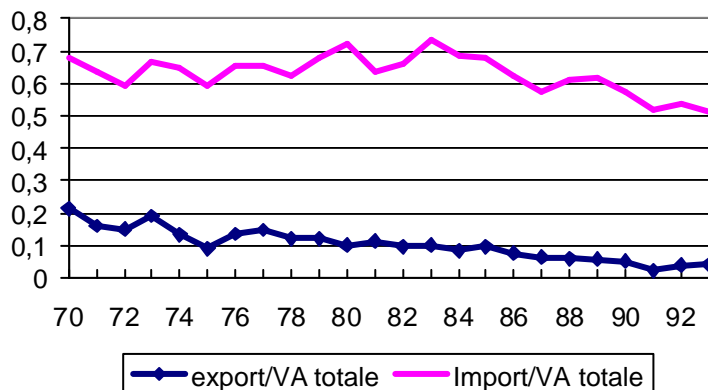


La désindustrialisation annoncée par la théorie de la rente ne semble pas s'être produite (cf. graphique ci-dessous). Au contraire, après une période de stagnation la part de l'industrie dans la production réunionnaise aurait notablement augmenté depuis la fin des années 1980. Cette évolution pourrait s'expliquer par un niveau d'industrialisation très faible au départ.

Source : INSEE Résultat : 25 ans de comptes des DOM.

* *Au niveau global de l'économie réunionnaise, l'éviction des activités consacrées à des biens ou services exportables se serait bien produite.*

En 1970, les exportations de biens et de services représentaient environ 21 % de la valeur ajoutée marchande en valeur. Entre 1970 et 1993, la part des exportations n'a pas cessé de décroître atteignant 4 % en 1993. Il semblerait donc bien qu'il se soit produit une éviction des activités d'exportation conformément



aux conclusions du modèle d'économie de la rente.

Cependant, ce mouvement est surtout imputable à la baisse des exportations de produits alimentaires qui en 1970 représentaient 13,8 % du PIB contre seulement 3,4 % en 1989 et peut en particulier résulter d'autres facteurs tels que les aléas climatiques (cyclones), l'existence d'une réglementation peu adaptée aux caractéristiques de l'économie, qui en grevant son coût du travail diminue ses performances en matière de commerce international.

Toutefois, malgré cette éviction progressive des activités agricoles, l'Ile reste encore fortement spécialisée dans la production agricole, en particulier dans le sucre, le rhum et l'alcool et les IAA, lesquels secteurs contribuent encore fortement à la croissance de la production. Parallèlement, le taux de couverture a progressivement décru, passant de 31 % en 1970 à 9 % en 1989.

3. SIMULATIONS DE POLITIQUES ECONOMIQUES CONDUISANT A REDUIRE L'AMPLEUR DES SUR-REMUNERATIONS

3.1. Une représentation schématique des principaux mécanismes macro-économiques à l'oeuvre dans la conduite d'une telle politique

Comme on l'a vu, la sur-rémunération des fonctionnaires peut tout d'abord s'analyser comme une rente extérieure qui exerce un effet revenu et des effets prix distordants sur la structure productive et la distribution des revenus dans l'économie. Le cadre retenu s'inspire des analyses du syndrome hollandais (Corden) et des travaux de Poirine sur les petites économies insulaires, et enfin du modèle théorique de l'économie dépendante (Dornbusch, Salter-Swann). On représente l'économie dans un état d'équilibre de long terme caractérisé par une certaine structure des prix relatifs sectoriels, le niveau du chômage, et un taux d'échange avec l'extérieur (niveau général des prix, ou taux de change réel).

La maquette empirique retenue distingue quinze secteurs, deux types de travail : qualifié / non-qualifié et trois types de ménages : les ménages dont le chef est expatrié, ceux dont le chef est qualifié et local, et ceux dont le chef est non-qualifié. Les importations et les exportations sont supposées très imparfaitement substituables à la production intérieure. On se situe sur un horizon de moyen terme, pendant lequel il n'y a pas de réallocation du capital entre les secteurs, le pouvoir d'achat des salaires privés restant fixe aux prix métropolitains. L'investissement privé est fixe en volume, le niveau des prix locaux varie pour réaliser l'égalité entre épargne et investissement, à travers le financement extérieur (non-contraint) ou l'épargne locale des entreprises et des ménages.

La maquette repose sur une matrice de comptabilité sociale élaborée à partir des données disponibles à caractère macro-économique : équilibres ressources-emploi par produits et éléments de TES et de TEE, ou micro-économique : structures de l'emploi et des rémunération par branche (enquête emploi et DADS), structure de l'offre de travail et du revenu des ménages (enquête budget des familles). Il existe toutefois entre ces différentes sources statistiques un certain nombre d'incohérences dont la résorption a constitué une partie non négligeable du travail. Il importe de souligner que les résultats de modélisation dépendent fortement de la structure micro-économique empirique telle qu'elle ressort de la matrice. Par ailleurs, il n'y a pas à la Réunion de travaux sur l'économie non-enregistrée ou informelle qui permettraient de fonder une modélisation plus fidèle de l'offre de travail des ménages. Cette remarque a d'autant plus de poids pour les variantes d'emploi public. *Aussi, un travail statistique plus approfondi devrait être poursuivi afin de consolider la quantification des différentes simulations.*

Tableau 1 : Principaux indicateurs macro-économiques (1993)

PIB (millions de francs)	34.100
Part du PIB non marchand	27 %

Taux de chômage qualifié	28 %
Taux de chômage non-qualifié	46 %
Importations/PIB	36 %
Exportations/PIB	3 %
Investissement/PIB	25 %

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

En augmentant fortement la demande intérieure et donc la pression sur les capacités de production locale, les sur-rémunérations ont pour première conséquence l'augmentation du niveau des prix intérieurs, ce qui défavorise les exportations au bénéfice des productions non-exposées.

Par ailleurs, la distribution de la rente aux ménages favorise les secteurs produisant pour la consommation ainsi que les importations de biens de consommation non produits localement, même si, compte tenu de la prime d'éloignement et de la forte proportion de fonctionnaires dans les ménages qualifiés, elle contribue au niveau élevé de l'épargne.

Tableau 2 : Structure reconstituée du revenu disponible des ménages

En pourcentages	Expatriés	Qualifiés locaux	Non-qualifiés locaux
Salaires publics	30	20	10
Revenus d'activité privés	29	46	28
Allocation chômage et RMI	3	8	13
Autres transferts	26	21	47
Revenus du patrimoine	12	5	2
Total	100	100	100
Taux d'épargne	25 %	17 %	12 %

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

Tableau 3 : Structure de l'offre de travail des ménages

En pourcentages	Expatriés	Qualifiés locaux	Non-qualifiés locaux
Emploi public qualifié	31	17	3
Emploi public non qualifié	2	3	10
Emploi privé qualifié	44	46	11
Emploi privé non qualifié	6	5	29
Chômeurs qualifiés	8	23	14
Chômeurs non qualifiés	9	7	32
Total	100	100	100

Source : matrice de comptabilité sociale 1993 (DIAL, INSEE, DP)

Les sur-rémunérations sont en effet assez inéquitablement réparties (voir tableaux ci-dessus). Elles concernent au premier chef des actifs expatriés et secondairement des qualifiés locaux dont les rémunérations de base sont déjà élevées. La répartition actuelle de la rente accroît les inégalités entre ménages expatriés, ménages locaux qualifiés et ménages locaux non qualifiés.

Les sur-rémunérations conduisent donc à une inefficacité dans l'utilisation des ressources et une moindre équité de la distribution des revenus. Cependant, le niveau du chômage (35 %) indique aussi que l'économie est très éloignée de sa frontière de production. Dès lors, si les réallocations des facteurs sont limitées à moyen terme, l'effet de revenu des sur-rémunérations l'emporte de très loin sur l'effet de distorsion.

Par exemple, sous les hypothèses de rigidité des salaires réels et d'immobilité du capital qui ont été retenue dans la suite, une baisse générale des salaires publics de 35 %, correspondant à peu près à une suppression des sur-rémunérations non justifiables par un niveau général des prix locaux plus élevé, conduirait à une baisse du PIB de l'ordre de 5 %, de la consommation d'environ 8 % et des prix à la consommation de 1,3 %. Le taux de chômage augmenterait de 3 à 4 points suivant les qualifications. En revanche, dans une économie moins rigide (salaires flexibles et capital mobile), l'effet de perte de revenu serait atténué par la dépréciation du taux de change réel : baisse du PIB de 2 %, de la consommation de 4 %, avec une baisse du niveau des prix de plus de 9 % conduisant à une augmentation de 3 % des exportations et une diminution de 4 % des importations.

Année 1995	Effectifs	Masse salariale (en millions de francs)	Dont majorations	Taux de majoration moyen
Etat (hors défense)	19.600	4.410,0	1.492,2	0.34
Collectivités territoriales	4.853	905,2	316,8	0.35
Hôpitaux	5.012	1.318,6	445,2	0.34
Organismes publics et parapublics	2.856	389,0	128,5	0.33
Sécurité sociale	1.322	276,5	116,1	0.42
Etablissements médico-sociaux	2.106	609,7	163,0	0.27
Sous-total public et parapublic	35.749	7.909,0	2.664,8	0.34
Banques	1.509	524,1	173,0	0.33
Total	37.258	8.433,1	2.837,8	0.34

Etant donné l'impact récessif de l'ajustement des sur-rémunérations, la définition des "politiques d'accompagnement" revêt une importance considérable. A enveloppe budgétaire constante, ces politiques peuvent permettre d'une part, une restructuration de la demande vers des productions ayant un plus fort contenu en emploi local et d'autre part, une redistribution plus équitable du revenu. La maquette utilisée prend en compte ces différents effets en calculant les réallocations de l'emploi qualifié et non-qualifié propres à chaque politique, et en reconstituant le revenu des ménages en fonction de leur offre de travail. Il convient néanmoins de percevoir les limites de ce type de calcul, surtout pour des variantes de politique économique dont les effets sont relativement marginaux.

Premièrement, on suppose qu'il existe deux marchés du travail et deux seulement (travail qualifié et non-qualifié) sur lesquels s'expriment les besoins de main-d'œuvre et les déficits d'emploi (chômage). Les coûts d'ajustement relatifs aux réallocations de l'emploi, qui peuvent être importants à court terme, sont négligés. Les réallocations peuvent par ailleurs conduire à orienter l'emploi vers des secteurs à plus faibles rémunérations (par exemple le Btp), et peuvent donc recouvrir des variations non négligeables du salaire moyen par actif, provenant d'effets d'agrégation.

Par ailleurs, l'offre de travail est supposée fixe par qualification. Or, dans des situations d'ajustement et de restructuration des revenus, il n'est pas inconcevable d'observer des mouvements des salaires de réservation (entre inactivité et activité ou entre qualifications), surtout en présence d'une économie informelle qui n'a pu être intégrée dans la modélisation actuelle. Enfin il n'y a pas non plus de migrations endogènes –la rigidité des salaires réels privés aux prix métropolitains diminue l'absence de propulsion à émigrer.

De même, le taux d'épargne des ménages est exogène. Or il est également concevable que face à une forte baisse de revenu permanent, le taux d'épargne s'ajuste afin de reconstituer une partie de la perte de niveau de vie enregistrée ex ante. Le taux d'épargne des ménages est néanmoins sensible aux effets de structure. Comme on l'a vu, la baisse des sur-rémunérations touche le revenu disponible des ménages les plus épargnants. Elle se traduit donc par une baisse du taux d'épargne domestique qui doit être compensée par un montant équivalent de financement extérieur, afin de maintenir le niveau d'investissement privé initial. Ainsi, même à enveloppe budgétaire constante, les mesures prises peuvent recouvrir une augmentation du besoin de

financement de l'économie locale. Toutefois, dans la mesure où une bonne partie de l'épargne des ménages expatriés était déjà rapatriée en métropole, cette substitution entre épargne domestique et épargne extérieure peut être considérée comme négligeable.

3.2. Simulations de politiques alternatives

Les simulations présentées ici ne correspondent pas à l'évaluation de politiques en cours de préparation mais essayent simplement de donner un cadre d'analyse quantitatif des effets d'une baisse des sur-rémunérations compensée par d'autres mesures de dépenses publiques de manière à ne pas affecter le transfert de l'Etat vis à vis de l'île.

Les mesures suivantes sont présentées comme éléments de cadrage :

- a - suppression de la prime d'éloignement sans compensation,
- b - hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement,
- c - suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public
- d - baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public,
- e - suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux, qualifiés ou non qualifiés.

Toutes ces variantes sont traitées dans un cadre statique qui permet d'apprécier l'ampleur des déplacements de l'équilibre économique à attendre, mais ne peut retracer les effets des délais d'ajustement vers un nouvel équilibre, considérations qui seraient à prendre en compte dans la mise en oeuvre effective de différentes politiques économiques.

	a	b	c	d	e
Suppression prime d'éloignement	oui	non	oui	non	oui
Baisse des sur-rémunérations	non	non	non	oui	non
Hausse de l'investissement public	non	oui	oui	oui	non
Hausse de l'emploi public	non	non	non	non	oui

a - suppression de la prime d'éloignement sans compensation :

On suppose que la rémunération des expatriés est réduite de 25 %, ce qui est un majorant de la mesure qui ne porterait en fait que sur le traitement de base hors cotisation employeur. Cette variante n'est présentée qu'à titre analytique, de façon à commenter les principaux mécanismes à l'œuvre et leur ampleur au vu des structures de l'économie de la Réunion.

Dans cette variante l'investissement public est fixé en volume, l'économie de dépense n'est pas recyclée par l'ensemble des administrations publiques ; de ce fait elle a un effet déflationniste puisqu'à la fois le PIB et le niveau général des prix baisseraient, les prix étant plus modérément affectés que les volumes.

Ainsi le PIB baisserait d'environ 1 %, la consommation des ménages de 1,5 % et les prix à la consommation de 0,2 %. Le taux de chômage augmenterait affectant plus les qualifiés (+0,8 point) que les non qualifiés (+0,6 point).

Initiée par la baisse de la consommation des expatriés (leur taux d'épargne est supposé constant), la baisse de PIB conduit à une baisse sensible des revenus d'activité des autres catégories de ménages, dont l'effet sur le revenu disponible est atténué par la hausse des allocations chômage et du RMI. Au total, la baisse globale de la consommation serait quasi exclusivement imputable aux ménages expatriés (avec une baisse de 8 %), celle des ménages locaux étant très peu affectée pour les qualifiés et pas du tout pour les non qualifiés.

Enfin, l'amélioration de l'épargne de l'ensemble des administrations publiques est légèrement inférieure à l'économie introduite *ex-ante* du fait des pertes de recettes d'impôts induites par la récession : pertes d'IR, d'IS et de TVA (pour un montant de l'ordre d'un dixième de la baisse initiale de dépense), pertes relativement limitées d'octroi de mer pour les collectivités locales du fait de la baisse des importations en volumes (environ -1 % comme le PIB).

Il convient de remarquer que si face à cette baisse de rémunération les nouveaux expatriés maintenaient un niveau de consommation voisin de leurs prédécesseurs (ce qui revient à supposer une baisse de leur taux d'épargne), l'économie ne subirait aucun choc. Le lissage de la consommation signifierait simplement une perte définitive d'épargne et de revenu permanent pour les nouveaux expatriés par rapport à leurs prédécesseurs.

b - hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement

Il en résulterait une hausse du PIB d'environ un point, de la consommation pour 0,3 point et des prix pour 0,2 point. Le taux de chômage baisserait d'un point pour les qualifiés et de 0,6 point pour les non qualifiés du fait des structures d'emploi sectorielles associées à la composition de la FBCF publique. Le pouvoir d'achat des revenus d'activité augmenterait dans les mêmes proportions (+1 %) pour les ménages locaux qualifiés ou non qualifiés, notamment du fait de la concentration d'entrepreneurs individuels dans le secteur du BTP.

c - suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public :

Une telle mesure dont les effets *ex-ante* sont équilibrés conduirait cependant à un accroissement du PIB (certes modéré +0,3 %), à une baisse des taux de chômage plus marquée pour les qualifiés que pour les non qualifiés et une quasi stabilité des prix. La composition de la demande serait modifiée avec une baisse de la consommation des ménages (-1,1 %) entièrement imputable aux expatriés et une hausse soutenue de l'investissement public (+17,6 %).

Les administrations seraient légèrement gagnantes dans une telle circonstance : le supplément de croissance apportant plus de recettes à l'Etat malgré la baisse de l'IR, la hausse des importations générant une hausse modérée de l'octroi de mer, enfin la baisse du chômage permettant une économie de prestation.

Une telle mesure aurait avant tout pour avantage d'opérer une redistribution de pouvoir d'achat entre ménages expatriés et locaux au profit de ces derniers. On n'a pas fait ici d'hypothèse sur le caractère spécifique de l'investissement public réalisé. Le dédier particulièrement au logement social augmenterait le bien-être des ménages locaux.

L'ampleur du surcroît de FBCF publique libérée par l'économie de salaires publics est probablement forte au regard de la capacité de réponse instantanée de l'offre locale. Aussi une telle mesure, tant par son impact sur les revenus des expatriés que par la capacité de réponse de l'économie à un supplément d'investissement public, devrait être mise en œuvre de façon étalée, par exemple dans un délai de trois à quatre années.

d - baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public :

On s'intéresse ici à une mesure du même type que celle étudiée ci-dessus et portant notamment sur les mêmes masses de salaires économisés et de FBCF supplémentaire "ex-ante". La différence provient du fait que cette fois-ci l'économie de salaire est uniformément répartie sur le salaire par tête des agents publics qu'ils soient locaux ou expatriés.

L'effet sur le PIB reste positif mais un peu plus faible que dans le cas précédent et la consommation des ménages est légèrement plus déprimée, car cette fois-ci le pouvoir d'achat du revenu disponible de toutes les catégories de ménages est affecté au départ. Les ménages locaux non qualifiés seraient les moins affectés

par une mesure de ce type, même si ,contrairement au cas précédent, il enregistreraient ici un baisse concomitante de leurs revenus d'activité et de leurs allocations chômage.

e - suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux, qualifiés ou non qualifiés.

On simule ici le cas où les collectivités locales réunionnaises décideraient d'utiliser le transfert en provenance de l'Etat sous la forme d'une hausse du nombre de leurs employés - en supposant évidemment qu'il existe dans les collectivités territoriales des tâches non couvertes qui pourraient justifier des embauches supplémentaires - au lieu de procéder à un supplément d'investissement.

Ces nouvelles embauches provoquent une économie de transferts sociaux (allocations et RMI) qui est recyclée. Par ailleurs, la hausse de l'emploi et des services publics afférents entraîne une augmentation complémentaire des dépenses de fonctionnement des administrations, si bien qu'à enveloppe budgétaire fixée, il ne s'agit pas seulement d'un transfert entre salaires et emplois publics.

L'effet de stimulation de l'économie serait en apparence plus fort que dans les cas précédent et ce d'autant plus que l'emploi supplémentaire porterait sur des non qualifiés. Cependant seule l'évolution du PIB marchand est à prendre en compte et celui-ci varierait peu. En effet alors que cette fois-ci l'investissement est supposé inchangé, la redistribution du revenu entre expatriés (dont le revenu par tête baisse) et salariés publics locaux, moins bien payés mais dont le nombre augmenterait, a pour effet de laisser également la consommation quasi inchangée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Corden M. J.-P. Neary (1982), Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy, *Economic Journal*, 92, décembre, p.825-848

Poirine B. (1993), Le développement par la rente dans les petites économies insulaires, *Revue Economique*,

Cook P., C. Kirkpatrick (1998), Labor Market Adjustment in Small Open Economies : The Case of Micronesia, *World Development*, Vol. 26, No. 5, pp. 845-855

Tableau récapitulatif des résultats des principales simulations
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

DECOMPOSITION DU PIB (en %)	n°1	n°2
PIB	99,12	101,07
Consommation des ménages	98,54	100,33
FBCF des entreprises	100,00	100,00
FBCF publique	100,00	115,5
Exportations	98,86	100,69
Importations	98,96	101,42
PRIX (en %)		
Indice de prix	99,76	100,19
Prix du PIB	97,79	100,22
BUDGET PUBLIC (variation en niveau)		
Budget total de l'Etat	-349,92	+142,53
Impôt sur le revenu	-31,79	+10,27
Impôt sur les sociétés	-9,54	+8,98
Impôts indirects sur la production intérieure	-19,73	+39,16
Droits de douane et octroi de mer	-11,81	+14,91
Cotisations sociales employeurs	-179,13	+44,76
Cotisations sociales salariés	-97,92	+24,45
Masse salariale publique	-670,68	0,00
Dépenses de fonctionnement	-2,6	+2,62
Allocations chômage	+65,37	-83,01
REVENUS ET EMPLOI		
Taux de chômage qualifié (en points)	+0,77	-1,02
Taux de chômage non qualifié (en points)	+0,58	-0,61
Revenus d'activité (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	99,12	101,06
Ménages locaux qualifiés	99,16	101,11
Ménages expatriés	86,63	100,71
Revenus du chômage (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	102,19	97,44
Ménages locaux qualifiés	102,79	96,51
Ménages expatriés	102,48	96,98
Revenu total des ménages (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,04	100,00
Ménages locaux qualifiés	99,64	100,5
Ménages expatriés	92,15	100,42
CONSOMMATION ET BIEN ETRE		
Consommation totale (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,04	100,00
Ménages locaux qualifiés	99,63	100,51
Ménages expatriés	92,02	100,43
Bien être		
Ménages locaux non qualifiés	100,06	100,02
Ménages locaux qualifiés	99,27	101,01
Ménages expatriés	84,25	100,87

Simulation n°1 : Suppression de la prime d'éloignement sans compensation.

Simulation n°2 : Hausse de l'investissement public pour un montant égal à la masse des primes d'éloignement.

Tableau récapitulatif des résultats des principales simulations
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

	n°3	n°4
DECOMPOSITION DU PIB (en %)		
PIB	100,34	100,2
Consommation des ménages	98,91	98,78
FBCF des entreprises	100	100
FBCF publique	117,62	116,63
Exportations	99,64	99,52
Importations	100,57	100,39
PRIX (en %)		
Indice de prix	99,97	99,94
Prix du PIB	98,07	98,03
BUDGET PUBLIC (variation en niveau)		
Budget total de l'Etat	-187,95	-208,22
Impôt sur le revenu	-20,13	-23,98
Impôt sur les sociétés	+0,66	-0,61
Impôts indirects sur la production intérieure	+24,78	+20,33
Droits de douane et octroi de mer	+5,15	+3,31
Cotisations sociales employeurs	-128,27	-134,01
Cotisations sociales salariés	-70,14	-73,26
Masse salariale publique	-670,68	-670,64
Dépenses de fonctionnement	+0,4	-0,00684
Allocations chômage	-28,96	-19,33
REVENUS ET EMPLOI		
Taux de chômage qualifié (en points)	-0,39	-0,27
Taux de chômage non qualifié (en points)	-0,11	-0,04
Revenus d'activité (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,33	98,31
Ménages locaux qualifiés	100,43	98,14
Ménages expatriés	87,47	96,51
Revenus du chômage (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	99,26	99,56
Ménages locaux qualifiés	98,81	99,21
Ménages expatriés	99,04	99,39
Revenu total des ménages (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,04	99,33
Ménages locaux qualifiés	100,21	98,72
Ménages expatriés	92,65	97,94
CONSOMMATION ET BIEN ETRE		
Consommation totale (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,04	99,33
Ménages locaux qualifiés	100,21	98,69
Ménages expatriés	92,52	97,91
Bien être		
Ménages locaux non qualifiés	100,07	98,64
Ménages locaux qualifiés	100,42	97,38
Ménages expatriés	85,07	95,83

Simulation n°3 : Suppression de la prime d'éloignement compensée par une hausse de l'investissement public.

Simulation n°4 : Baisse de la masse des sur-rémunérations pour une masse équivalente à celle des seules primes d'éloignement, compensée par une hausse équivalente de l'investissement public.

Tableau récapitulatif des résultats des principales simulations
Tous les résultats sont exprimés en écart par rapport à l'équilibre de référence

	n°5	n°6
DECOMPOSITION DU PIB (en %)		
PIB	102,62	103,07
Consommation des ménages	99,9	99,99
FBCF des entreprises	100	100
FBCF publique	100	100
Exportations	100,04	100,24
Importations	100,19	100,35
PRIX (en %)		
Indice de prix	100,04	100,05
Prix du PIB	97,93	98,11
BUDGET PUBLIC (variation en niveau)		
Budget total de l'Etat	+52,66	+113,09
Impôt sur le revenu	+1,79	-5,76
Impôt sur les sociétés	+1,5	+2,23
Impôts indirects sur la production intérieure	+3,93	+5,21
Droits de douane et octroi de mer	+1,91	+3,67
Cotisations sociales employeurs	+28,14	+69,78
Cotisations sociales salariés	+15,39	+37,97
Masse salariale publique	+105,7	+291,67
Dépenses de fonctionnement	+101,01	+116,63
Allocations chômage	-155,03	-296,44
REVENUS ET EMPLO I		
Taux de chômage qualifié (en points)	-2,24	-0,17
Taux de chômage non qualifié (en points)	-0,07	-13,3
Revenus d'activité (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	101,43	112,23
Ménages locaux qualifiés	103,06	101,57
Ménages expatriés	91,15	87,97
Revenus du chômage (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	96,21	84,27
Ménages locaux qualifiés	93,06	95,6
Ménages expatriés	94,65	89,86
Revenu total des ménages (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,02	102,47
Ménages locaux qualifiés	101,49	100,71
Ménages expatriés	94,64	92,62
CONSOMMATION ET BIEN ETRE		
Consommation totale (en %)		
Ménages locaux non qualifiés	100,02	102,49
Ménages locaux qualifiés	101,53	100,73
Ménages expatriés	94,55	92,5
Bien être		
Ménages locaux non qualifiés	100,04	104,98
Ménages locaux qualifiés	103,05	101,46
Ménages expatriés	89,11	85,01

Simulation n°5 : Suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux qualifiés.

Simulation n°6 : Suppression de la prime d'éloignement compensée par l'embauche de fonctionnaires locaux non qualifiés.