

Économies
d'outre-mer

S'ouvrir pour soutenir la croissance ?

Compte-rendu de la Conférence AFD • CEROM
le 26 juin 2007, à la Maison de la Chimie à Paris



Agence Française de Développement
Département de la Recherche
5, rue Roland Barthes 75012 Paris
www.afd.fr

Introduction

Jean-Michel Debrat (AFD) et Pierre Brunhes (ministère de l'Outre-mer)

MATINÉE. Collectivités d'outre-mer : quel rattrapage ?

5 **SESSION 1. Trajectoires de croissance comparées des économies d'outre-mer**

Président de session : Alain Vienney (IEDOM-IEOM)

- Economies d'outre-mer : le chemin parcouru, Jean-David Naudet (AFD)
- Créations d'emploi, chômage et qualifications : la difficile équation à résoudre pour les DOM, Vincent Hecquet (INSEE DIRAG) et Claude Parain (INSEE Réunion)
- Croissance comparée des régions ultrapériphériques : le développement de Madère, des Açores et des Canaries, Olivier Sudrie (Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines)

DÉBAT

8 **SESSION 2. Quels relais pour une croissance soutenable dans les économies ultramarines ?**

Président de session : Jean Gaillard (INSEE Réunion)

- Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines, Philippe Jean-Pierre (Université de La Réunion, CERESUR)
- Innover pour s'ouvrir : l'exemple de La Réunion, Guy Dupont (Agence de Développement de La Réunion)

DÉBAT

APRÈS-MIDI. L'insertion des économies insulaires dans le marché mondial

12 **SESSION 3. Quelles politiques d'ouverture pour les économies insulaires ?**

Président de session : Jacques Wunenburger (UE-DG Commerce)

- Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines, Jean-Michel Salmon (Université Antilles-Guyane)
- Les défis de la mise en place de zones de libre-échange dans le Pacifique, Robert Scollay (Professeur associé et Directeur du APEC Study Centre, University of Auckland Business School)
- Eloignement, insularité et compétitivité, Bernard Poirine (Université de la Polynésie française)

DÉBAT

15 **SESSION 4. Quels avantages comparatifs pour les économies ultramarines ?**

Président de session : Fred Célimène (Université Antilles-Guyane)

- Transport aérien et tourisme : un enjeu pour Tahiti, Christian Vernaudon (PDG d'Air Tahiti)
- Les enjeux environnementaux de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, Pierre Alla (Directeur général de la SLN)
- Valoriser la biodiversité dans l'outre-mer, Jean-Philippe Palasi (UICN)

DÉBAT

17 **Synthèse de la Journée.** Pierre Jacquet, Chef économiste de l'AFD

Introduction

Les départements et territoires d'outre-mer présentent la particularité d'être influencés par une métropole éloignée de leur environnement géographique. Ils ont ainsi évolué dans un environnement économique et social protecteur qui les a conduits à un mode de développement introverti, radicalement différent de celui habituellement suivi par les économies insulaires souveraines. Cet encadrement a permis aux économies ultramarines de bénéficier d'un dynamisme économique fort et d'une hausse de leur niveau de vie.

Ce bilan positif peut être toutefois nuancé à deux égards : des problèmes structurels demeurent et l'on peut craindre que la croissance tirée par le phénomène de rattrapage ne s'essouffle. Quelles perspectives de croissance s'offrent alors à ces économies ? L'ouverture semble constituer un des moyens d'achever ce rattrapage, l'intégration régionale et la valorisation des atouts de ces économies ultramarines, des moyens de relever ce défi.

Face à ces questions, l'Agence Française de Développement a souhaité initier un dialogue entre analystes et acteurs de la vie économique des économies ultramarines en organisant avec ses partenaires CEROM¹, une conférence sur le thème : « Economies d'outre-mer : s'ouvrir pour soutenir la croissance ? ».

Le succès de cet événement révèle l'intérêt, voire la nécessité, de tels débats. Cette conférence a également permis d'explorer les différentes facettes de l'ouverture et de les confronter à des expériences concrètes. L'accent a été mis sur les opportunités et les menaces, illustrées notamment par une présentation de la problématique environnementale qui résume certains enjeux : l'outre-mer a des atouts considérables qui doivent être exploités de façon maîtrisée et durable.

Jean-Michel Debrat, Directeur Général Adjoint,
Secrétaire Général de l'Agence Française de Développement

¹ Plus d'informations sur le partenariat CEROM sur le site www.cerom-outremer.org

Collectivités d'outre-mer : quel rattrapage ?

Session 1

Trajectoires de croissance comparées des économies d'outre-mer

Résumé

« Economies d'outre-mer : une croissance sous serre », telle a été l'analyse menée par Jean-David Naudet (AFD), premier intervenant de cette session présidée par Alain Vienney (IEDOM-IEOM). La spécificité des économies ultramarines de conjuguer une croissance soutenue mais introvertie et une faible compétitivité a été ainsi d'emblée soulignée. La croissance économique est également à relativiser face au problème du chômage dont Vincent Hecquet et Claude Parain (INSEE DIRAG et INSEE Réunion) ont souligné l'ampleur lors de la deuxième intervention intitulée « Création d'emploi, chômage et qualifications : la difficile équation à résoudre pour les DOM ». Si le BTP et les services aux entreprises constituent de nouveaux gisements d'emploi, la sous-qualification de la population active demeure un frein au développement des DOM. La sous-qualification constitue un handicap d'autant plus fort que, selon Olivier Sudrie (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) dans son intervention « Croissance comparée des régions ultrapériphériques (RUP) : le développement de Madère, des Açores et des Canaries », les DOM ont opté pour un modèle de croissance productiviste contrairement aux Canaries où la croissance est intensive en main-d'œuvre et tournée vers l'extérieur. Les politiques sociales et cambiale de la France ont ainsi selon lui pesé sur la croissance et l'ouverture des DOM.

Pour Jean-David Naudet (AFD), le constat classique selon lequel les COM seraient des économies en déséquilibre, tant humain (chômage, pauvreté, inégalités) que financier (déficit commercial, besoin massif de financements extérieurs) doit être dépassé. Pour cela, il compare les caractéristiques de la croissance économique des collectivités d'outre-mer (COM) avec celles des petites économies insulaires (PEI²) et des économies subnationales³.

Contrairement aux PEI, les COM partagent une très faible ouverture (caractérisée par des taux d'exportations modé-

rés), une très faible spécialisation (le tourisme, premier élément du PIB polynésien, n'en représentait pourtant que 8,3 % en 2002) et une grande stabilité de la croissance. Parallèlement, les COM sont très dynamiques (plus forts taux de croissance pour les collectivités territoriales, rythme de création d'emplois prometteur) et très peu compétitives (niveau des prix, chômage élevé, besoin en fonds publics important) à l'échelle du territoire national.

En fin de compte, la question est bien de savoir si le dynamisme affiché actuellement par les COM est pérenne ou,

² Telles que la faible industrialisation en raison d'économies d'échelle impossibles, la vulnérabilité aux chocs extérieurs, le coût des transports, qu'il faut mettre en regard d'une cohésion sociale importante, la réactivité d'économies habituées à exploiter des niches, et leur ouverture.

³ Ces spécificités renvoient à des revenus élevés, une bonne convergence des principaux indicateurs économiques et des flux d'échanges privilégiés à l'échelle nationale.

plus précisément, si la croissance sans compétitivité est un modèle de croissance durable. Jean-David Naudet renvoie ici à trois singularités du modèle de croissance des COM : l'introversion, l'efficacité et la dépendance. Plutôt que d'économies artificielles, il préfère parler d'« économies sous serre », où le dynamisme du marché intérieur est protégé des influences extérieures par des prix élevés, soutenus par des politiques de transfert et de défiscalisation.

Pour Jean-David Naudet, la viabilisation à long terme de ce modèle de croissance ne peut se fonder sur la reconquête du marché intérieur, pas plus que sur une stratégie défensive. Enfin, l'objectif d'ouverture ne doit pas négliger les investissements et stratégies extérieures des entreprises.

Vincent Hecquet et Claude Parain (INSEE DIRAG et INSEE Réunion) ont ensuite examiné une série d'indicateurs macroéconomiques clés pour analyser la situation de l'emploi dans les départements d'outre-mer (DOM). Les DOM, dont les taux de croissance annuelle du PIB dépassent ceux des autres départements français sur la période 1993-2005, sont dynamiques bien que deux points obèrent les perspectives de convergence : un niveau d'activité plus faible dans les DOM qu'en métropole et un taux de chômage élevé (28 % de la population active en moyenne), qui touche particulièrement les femmes et les jeunes.

La croissance de l'emploi est néanmoins plus forte qu'en métropole et dépasse dans certains cas (en Martinique par exemple) la croissance de la population active, ce qui laisse envisager une baisse future du taux d'actifs inoccupés. Un autre fait marquant est l'apparition de nouveaux moteurs de création d'emploi : tandis que le secteur tertiaire non marchand continue d'être surreprésenté, l'industrie liée au BTP et les services aux entreprises deviennent progressivement les secteurs les plus dynamiques.

Enfin, l'enjeu central – commun à tous les DOM – porte sur la qualification des actifs : 41,5 % d'entre eux n'ont aucun diplôme. Cette sous-qualification se conjugue à un taux de migration relativement élevé, puisque 31 % des adultes d'âge actif (15-64 ans) nés dans les DOM vivent en métropole. Cependant, ces deux facteurs ne se traduisent pas par un phénomène de « fuite des cerveaux », contrairement aux idées reçues en la matière, du fait de la surreprésentation des diplômés parmi les métropolitains qui se rendent pour raisons professionnelles dans les DOM.

Ces caractéristiques des DOM leur sont-elles spécifiques ?

Olivier Sudrie (Université Versailles Saint-Quentin-en Yvelines) tente de répondre à cette question par une approche comparative du développement des régions ultrapériphériques (RUP). Il revient tout d'abord sur les dénominateurs communs des RUP (insularité, climat, surcoûts), déjà évoqués par Jean-David Naudet, de manière à mieux souligner les différences entre les DOM et les RUP portugaises et espagnoles.

La première de ces différences est d'ordre institutionnel : Madère, les Açores et les Canaries sont plus autonomes et reçoivent moins de transferts, en pourcentage du PIB, que les DOM.

Sur le plan démographique, les migrations contribuent de manière décisive à l'accroissement naturel de la population dans les régions portugaises et espagnoles, le taux de fécondité de la population d'accueil étant très faible.

Enfin, les écarts de PIB par habitant entre les RUP et leurs métropoles illustrent bien des différences profondes : le PIB par tête en Guyane est de moitié inférieur à celui de la France métropolitaine, tandis que celui de Madère est supérieur à celui du Portugal. Olivier Sudrie note aussi les écarts entre les taux de chômage des différentes RUP, dans des proportions de 1 à 10.

Comment expliquer ces différences entre les RUP ? Pour lui, l'explication réside dans les différences de politiques économiques menées au niveau national. A Madère, la croissance est capitaliste et extravertie ; dans les Canaries, la croissance est également extravertie mais intensive en main-d'œuvre ; dans les DOM, la croissance est productiviste et tirée par le marché intérieur. Historiquement, les politiques cambiale et sociale des DOM – conditionnées par les choix nationaux – ont été associées à un impératif de productivité et à une monnaie forte, alignée sur l'ancien deutschemark. Ces contraintes

ont pesé sur l'ouverture de ces économies, au contraire des RUP espagnoles et portugaises, pour lesquelles la faiblesse de leurs taux de change effectifs réels a favorisé le développement du tourisme et a été vecteur d'ouverture. Pour Olivier Sudrie, le processus de croissance des RUP s'explique ainsi par les stratégies économiques nationales. Les interventions de l'auditoire lui permettent de préciser le crédit limité qu'il accorde aux modèles de gravité, et l'évidence, illustrée par les notions d'« éloignement virtuel », de l'importance qu'entretient l'environnement local sur le choix des spécialisations. ■

Session 2

Quels relais pour une croissance soutenable dans les économies ultramarines ?

Résumé

La session, largement fondée sur les expériences menées à la Réunion, était présidée par Jean Gaillard (INSEE Réunion). Les deux intervenants, Philippe Jean-Pierre (Université de La Réunion) et Guy Dupont (Agence de Développement de la Réunion) ont présenté des approches complémentaires quant aux diagnostics et aux stratégies à mettre en œuvre pour soutenir la croissance dans les DOM. Le développement des DOM s'est réalisé dans un environnement relativement autocentré grâce au lien ombilical avec la métropole. Ces économies se heurteraient aujourd'hui aux limites des politiques de développement menées dans le cadre de la départementalisation et nécessiteraient d'être redynamisées par une orientation des financements et des efforts vers les secteurs innovants. Philippe Jean-Pierre, dans son intervention intitulée « Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines », a détaillé les mécanismes de développement des DOM depuis la départementalisation, pour en souligner les limites mais aussi proposer quelques pistes d'évolution. Ainsi, les politiques publiques pourraient, à l'avenir, favoriser la mise en place des conditions nécessaires à une économie de l'innovation, par le financement de la recherche et l'orientation des transferts vers les activités innovantes. Pour Guy Dupont également, les activités dites innovantes du secteur marchand pourraient constituer les relais de croissance tant attendus. Il a illustré son propos « Innover pour s'ouvrir » d'exemples concrets à la Réunion.

Pour Philippe Jean-Pierre (Université de La Réunion), les DOM doivent leur décollage et leur croissance actuelle aux transferts nets. La thèse développée au cours de cette présentation ne s'inscrit cependant pas dans l'approche habituelle, qui consiste à assimiler les départements d'outre-mer à des économies sous perfusion. Les transferts ont certes contribué à soutenir la demande, mais ont surtout permis de mettre en place progressivement l'ensemble des institutions et des infrastructures lourdes préalables au développement (équipements routiers et sanitaires, renforcement du capital humain, etc.). Cette stratégie de développement régional, basée sur l'importation d'un secteur non marchand structurant, à l'image du secteur public

métropolitain, a permis le développement social de l'île de La Réunion mais également son développement industriel. Les niveaux de vie des DOM se sont fortement rapprochés de ceux observés sur le continent et des stratégies d'import-substitution ont été mises en œuvre. Ce modèle de croissance atteindrait cependant aujourd'hui ses limites. D'après la littérature théorique, les financements extérieurs sans contreparties ont un double effet négatif sur l'orientation des activités productives et sur les comportements qu'ils produiraient inévitablement à partir d'un certain niveau de développement : le syndrome hollandais. Ce dernier contribue au développement des activités protégées (voir session 3) et favorise le comportement de

« chercheurs de rente » qui explique, entre autres, que les talents se soient dans un premier temps davantage tournés vers le secteur public que vers l'entreprise. Philippe Jean-Pierre propose donc de réorienter les transferts publics vers la recherche, la formation et l'innovation afin d'accompagner un développement plus ouvert et orienté vers les activités les plus productives du secteur marchand : le couple marchand/non marchand serait ainsi rééquilibré.

Après avoir dressé un inventaire des avantages comparatifs dont dispose La Réunion (financement bancaire efficace, capacité à adapter au niveau local les technologies disponibles dans les pays développés), ainsi que ses principaux handicaps (coût du travail élevé, marché intérieur vigoureux mais limité par sa taille, etc.), **Guy Dupont (Agence de Développement de la Réunion)** a présenté les stratégies d'action envisageables. Celles qui reposeraient sur une massification de la production ou encore sur des productions à faible qualification en main-d'œuvre seraient vouées à l'échec. Les créneaux sur lesquels les entreprises se sont déjà placées (activités fragmentées), à savoir les productions d'import-substitution ou encore des activités de spécialité liées à des avantages comparatifs naturels (attraits touristiques exclusifs), ont aujourd'hui atteint leurs limites. Nombre de ces activités bénéficient de protections (distance, barrière douanière, etc.) qui peuvent être remises en question. Cela suppose que les entrepreneurs présents sur ces créneaux soient suffisamment réactifs pour s'adapter aux changements. Une stratégie, dite du « bouchage de trous », consiste à développer sur plusieurs territoires aux caractéristiques identiques les activités nécessitant des rendements d'échelles conséquents : elle permet de contourner ainsi l'effet taille. Enfin, et surtout, l'intervenant identifie comme des pistes promet-

teuses, les activités dites « spécialisées tropicales ». Il s'agit d'adapter, pour les petites économies tropicales, des savoir-faire disponibles dans les économies du Nord avec en perspective, là encore, leur exportation vers des territoires faisant face aux mêmes contraintes. Par exemple, les DOM développent actuellement un savoir-faire dans le domaine de l'énergie solaire en adaptant aux spécificités des zones tropicales à risque, les équipements élaborés pour les pays développés du Nord.

Le débat a porté dans un premier temps sur les conditions de mise en place d'une économie innovante. Comment adapter le système de formation aux besoins des économies domiennes ? Ne faut-il pas mettre en place des réseaux d'échange entre les DOM et les COM afin de surmonter l'isolement et le manque d'esprit d'ouverture et de curiosité qui en résulte ?

Pour Philippe Jean-Pierre, l'université dans les DOM se doit, beaucoup plus qu'en métropole, d'être dans l'action et d'avoir un rôle structurant afin de faire écho aux besoins du territoire. Guy Dupont précise que des réseaux, comme le FEDOM, fonctionnent déjà entre les DOM, mais qu'en revanche, il est certainement nécessaire d'intensifier les relations entre les DOM et les COM afin d'accroître le potentiel d'action des entreprises. Il a souligné la création prochaine d'une ligne directe entre la Réunion et la Nouvelle-Calédonie.

Les deux dernières questions ont porté sur l'intervention de Philippe Jean-Pierre. Un participant a souligné que les transferts en direction des DOM n'étaient pas identifiés et/ou correctement mesurés, en particulier ceux liés à la défiscalisation et à la péréquation. Un autre a ajouté que se focaliser sur les volumes de transferts revenait à s'orienter vers un discours sur l'autonomie ce qui n'est pas, de son point de vue, la vraie question. Pour ce parti-

cipant, le vrai problème est de créer de la valeur et de faire en sorte qu'il y ait moins d'inadéquation entre le nombre de demandeurs d'emploi et celui de postes vacants. Pour Philippe Jean-Pierre, ce n'est pas tant le volume que la trajectoire de croissance des transferts qui doit susciter la

réflexion. Le débat s'est clos sur l'idée selon laquelle les DOM/COM devaient absolument prendre conscience que l'environnement dans lequel ils seront amenés à évoluer ne sera plus soutenu, comme par le passé, par des montants d'aide toujours croissants. ■

L'insertion des économies insulaires dans le marché mondial

Session 3

Quelles politiques d'ouverture pour les économies insulaires ?

Résumé

Présidée par Jacques Wunenburger (Commission européenne, DG Commerce), la session 3 s'est articulée autour de trois interventions. Dans la première, Bernard Poirine (Université de Polynésie française) a examiné sur le plan théorique les liens entre « Eloignement, insularité et compétitivité ». La compétitivité est altérée par l'éloignement et l'étroitesse du marché intérieur. Les transferts mis en place pour la restaurer provoquent un phénomène de syndrome hollandais, sans soigner le mal. A sa suite, Robert Scollay (Professeur associé et Directeur du APEC Study Centre, University of Auckland Business School) a analysé le bien-fondé des zones de libre-échange et « Les défis de la mise en place de zones de libre-échange dans le Pacifique ». Selon lui, les politiques commerciales doivent être réorientées afin de libéraliser les échanges et d'accroître le bien-être. Jean-Michel Salmon (Université Antilles-Guyane), dans sa présentation intitulée « Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines », a offert une synthèse des deux interventions précédentes. Il conclut que seule une impulsion politique forte, notamment en matière de politique sectorielle visant à restaurer la compétitivité, peut amener les économies ultramarines à s'ouvrir.

Pour Bernard Poirine (Université de Polynésie française), la petite taille du marché et l'éloignement constituent deux handicaps majeurs de l'outre-mer français. Ces deux caractéristiques conduisent au « paradoxe insulaire » : la petite taille rend insuffisantes les économies d'échelle et donc l'ouverture. Cette ouverture est d'autant plus nécessaire que, plus le revenu par habitant augmente, plus le consommateur est avide de diversité. Cependant, l'isolement décourage l'échange, en diminuant les gains de l'échange, compte tenu de coûts de transports élevés. C'est ainsi qu'un doublement de la distance divise par deux le volume des échanges, toutes choses égales par ailleurs. Les petites économies doivent dès lors miser sur l'exportation de services (touristiques ou financiers) ou de

produits à faibles coûts de transport (perles, timbres ou certains minerais et hydrocarbures), ou encore sur l'exportation de main-d'œuvre (envois de fonds des migrants). Le PIB des petites économies insulaires est ainsi proportionnel aux ressources extérieures (composé des transferts publics, envois de fonds des migrants ou aide internationale, des exportations de biens et services).

Le problème de la compétitivité des firmes du secteur exposé dans les DOM-COM est une manifestation du syndrome hollandais. La manne financière (exportation de minerais ou transferts publics) provoque une augmentation des revenus et de la demande intérieure, induisant une hausse des prix dans le secteur abrité (biens non échangeables comme les transports intérieurs, les services hors

tourisme, le bâtiment et travaux publics, les monopoles locaux), plus importante que dans le secteur exposé (exportations, tourisme, productions locales concurrentes d'importations). Dans ce dernier secteur, la concurrence sur le marché mondial empêche toute répercussion à la hausse des prix. Le secteur exposé voit donc le coût de ses intrants et de sa main-d'œuvre augmenter sans pouvoir valoriser son prix de vente ; il se produit une réallocation des facteurs vers le secteur abrité. Face à la dégradation du secteur exposé, plusieurs palliatifs existent – la défiscalisation, la baisse des charges, les aides à l'emploi et le protectionnisme – ; mais ce ne sont en aucun cas des remèdes. Pour Bernard Poirine, le protectionnisme aggrave le problème de l'isolement au lieu de l'atténuer. La croissance d'une niche, dans un marché ouvert, peut en revanche entraîner l'ensemble de l'économie dans une spirale vertueuse.

Robert Scollay (Professeur associé et Directeur du APEC Study Centre, University of Auckland Business School) commence par montrer la diversité des îles du Forum du Pacifique⁴ en termes de richesse par habitant, de niveau de dépendance, de structure de production et d'exportation, de liens historiques, de structures tarifaires et d'implication dans des accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux. Pour Robert Scollay, le nouveau contexte économique – impulsé par l'érosion relative des tarifs préférentiels, l'avancée des négociations à l'OMC, la mise en place de nouvelles initiatives en faveur des pays en développement, la marginalisation de ces économies et la baisse de leurs IDE, l'inefficacité de leurs services – impose une modification des politiques commerciales : les économies protectionnistes doivent s'orienter vers une

politique commerciale ciblée. Pour cela, Robert Scollay met en avant trois possibilités : la mise en place d'une zone de libre-échange au sein des îles du Pacifique, une zone de libre-échange élargie à l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou une libéralisation intégrale, en faveur de l'ensemble des partenaires commerciaux. La dernière possibilité a sa préférence : elle est source de gains de bien-être importants.

Jean Michel Salmon (Université Antilles Guyane) débute son intervention en démontrant la difficulté de mesurer l'ouverture d'un pays. Mais, quel que soit l'indicateur, si l'ouverture des DOM-TOM se révèle insuffisante, cette faiblesse illustre surtout la faible orientation à l'exportation de l'appareil productif. Cette faible orientation est le reflet de contraintes nationales, aggravées par des contraintes dues au statut institutionnel de l'outre-mer, telles que le coût du travail, des infrastructures de communication, ou encore l'appréciation de l'euro. Les DOM, soumis au Tarif Extérieur Commun de l'Union européenne, sont très ouverts, et leur seul outil défensif est l'octroi de mer, octroi très encadré. Quant aux COM, ils bénéficient de l'autonomie dans les politiques douanières et se révèlent moins ouverts. Ces derniers utilisent droits de douanes, taxes et quotas par souci fiscal ou par volonté de protéger la production locale. Néanmoins, compte tenu de la spécificité des petites économies insulaires et du cadre institutionnel, les DOM ne sont pas plus performants que les COM.

En termes de politique commerciale, les DOM ont souffert de la Convention de Lomé, qui accorde aux pays ACP un régime commercial non réciproque : les DOM baissent leurs barrières mais font face aux barrières douanières des pays ACP. Les négociations sur les Accords de Partenariats Economiques pourraient être l'occasion de discuter de cette anomalie. Les intérêts spécifiques des DOM seront d'ailleurs reconnus dans ces négociations.

⁴ Le Forum du Pacifique est composé de 14 pays : Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji, îles Salomon, Vanuatu, Samoa, Etats de Micronésie, Tonga, Kiribati, îles Marshall, Palau, îles Cook, Nauru, Tuvalu, Nui.

Pour Jean-Michel Salmon, seule une impulsion publique forte peut réellement avoir des effets d'accroissement de l'ouverture des économies d'outre-mer. Cette impulsion politique pourrait encourager la formation de zones de libre-échange, mais la taille des marchés régionaux restera insuffisante pour réaliser de vraies économies d'échelle. Là où le soutien public doit être fort, c'est surtout dans l'identification des secteurs potentiellement exportateurs et en visant la fiscalité de l'offre à l'exportation, y compris la fiscalité du travail. Ces stratégies sectorielles doivent s'appuyer sur des politiques de compétitivité.

Le débat a débuté par une discussion sur l'avantage comparatif de la TVA par rapport aux droits de douane (Olivier Gaston, Saint-Pierre-et-Miquelon). Pour Robert Scollay, si la transition fiscale est menée convenablement, la TVA peut remplacer intégralement, pour le budget de l'Etat, les recettes douanières. Pour Jean-Michel Salmon, l'utilisation de droits de douane ou de TVA est neutre d'un point de vue économique ; le choix final dépendra de la gouvernance fiscale et du coût par habitant. Pour Bernard Poirine, les

droits de douane induisent des distorsions différentes au niveau des prix : les prix des produits importés sont plus chers que ceux des produits locaux.

Hawaï a fait l'objet d'une attention particulière et a été comparé avec la Polynésie française (Martine Levy, ministre de l'Outre-mer)). Bernard Poirine a rappelé qu'Hawaï exporte peu mais importe tout grâce aux recettes touristiques (la distance relativement faible incite la venue massive de touristes, beaucoup plus conséquente qu'en Polynésie française) et aux transferts des Etats-Unis. Si la Polynésie française développait un secteur touristique important, elle pourrait se passer de transferts publics.

Philippe Jean-Pierre, de l'Université de la Réunion, approuve l'intervention de Jean-Michel Salmon et réaffirme le besoin d'une politique industrielle pour la construction de l'ouverture. Les stratégies de niches, ainsi que les besoins de formation, doivent être pensés en conséquence.

Jean-Michel Salmon a clos la session en insistant sur la nécessité d'une ouverture multidimensionnelle des esprits : l'ouverture commerciale ne se décrète pas. ■

Session 4

Quels avantages comparatifs pour les économies ultramarines ?

Résumé

Dans cette session, présidée par Fred Célimène (Université Antilles-Guyane), les avantages comparatifs des économies ultramarines ont été illustrés par trois exemples : « le cas du tourisme et du secteur aérien en Polynésie française », présenté par Christian Vernaudon (PDG Air Tahiti), « les enjeux environnementaux de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie » mis en lumière par Pierre Alla (DG de la SLN) et l'enjeu de « valoriser la biodiversité dans l'outre-mer » analysé par Jean-Philippe Palasi (UICN).

La plupart des économies d'outre-mer, de par leur situation dans des zones au climat privilégié et à l'environnement naturel unique, ont un potentiel touristique considérable qui pourrait constituer un moteur de développement important. Leur développement touristique est pourtant très inégal et l'on peut s'interroger sur les raisons de ces différences. Si l'absence d'offre de services aériens et hôteliers bien ciblés apparaît souvent comme un frein au développement touristique, il faut également prêter attention aux retombées négatives des activités d'exploitation des ressources, en particulier minières, si aucune précaution n'est prise. A l'inverse, une gestion durable et équilibrée des ressources qui préserve la diversité de ces écosystèmes peut faire croître les avantages comparatifs de ces économies sur le plan touristique, mais aussi faire émerger des opportunités de développement dans d'autres domaines, tel celui de la recherche scientifique.

Pour Christian Vernaudon, PDG d'Air Tahiti, la clé du développement touristique outre-mer réside dans le constat que l'offre crée la demande. Il compare en effet l'évolution des capacités hôtelières et des sièges offerts par les compagnies aériennes ou les croisiéristes à Tahiti, avec celle des touristes dans l'archipel par origine géographique, et observe une corrélation étroite. Ainsi, le nombre très limité de touristes en Polynésie (130 000 contre 7 millions pour Hawaï) s'explique par le faible développement du secteur hôtelier et l'absence de compagnie aérienne locale jusqu'aux années 1990. Les difficultés du secteur hôtelier s'expliquent à leur tour par l'attractivité plus grande de secteurs protégés (administration, industries de biens

non échangeables) qui offrent des salaires jusqu'à deux fois plus élevés.

Or, il existe un rapport de proportionnalité entre le PIB de ce type d'économies et le niveau de ses échanges extérieurs (égal à 2.6 dans le cas de Tahiti), si bien que, depuis le recul des échanges avec la France liés aux activités militaires puis nucléaires civiles, il était essentiel que Tahiti trouve des ressources extérieures de substitution. C'est pourquoi a été mis en place en 1992 un Pacte de Progrès visant à développer le tourisme et le transport aérien, avec le choix d'un positionnement « haut de gamme », le développement d'un hébergement naturel et préservé en partie grâce à des mécanismes de défiscalisation, et la création

d'Air Tahiti en 1998. Les résultats sont très satisfaisants avec plus de 2 millions de nuitées hôtelières aujourd'hui, contre 800 000 en 1992. Ces derniers pourraient être améliorés encore grâce à une diminution des charges sociales qui rendrait le secteur plus compétitif par rapport aux secteurs protégés.

Pour illustrer le problème des retombées des industries d'extraction de ressources, **Pierre Alla, DG de la société Le Nickel-SLN**, a mis en évidence les enjeux environnementaux de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, qui représente 80 % des exportations du territoire. Grâce à une politique environnementale cohérente entre l'Etat et les collectivités, visant à atténuer les impacts de l'exploitation, à renforcer la réglementation et à développer la recherche, une exploitation raisonnée des ressources en nickel a été possible en s'inscrivant dans une véritable stratégie de développement durable. En participant de façon active à cette politique (fondation pour le développement durable, techniques de protection de l'environnement sur la mine, projet Doniambo Propre sur l'environnement industriel), la société Le Nickel traduit son engagement durable sur le territoire, ce qui est essentiel compte tenu de sa situation dans le tissu socio-économique local (1^{er} employeur privé, 880 M€ de CA, 67 M€ d'impôts et taxes, soit 15 % des revenus fiscaux, etc.). Cette approche permet un partage équitable de la valeur ajoutée liée à la ressource entre l'économie locale et la métropole ou les pays d'exportation.

Enfin, **Jean-Philippe Palasi (UICN)** a confirmé l'importance de ces enjeux environnementaux en rappelant à quel point

la situation des départements et territoires de l'outre-mer français était unique : ils concentrent à eux seuls 60% de la biodiversité mondiale et comptent 5 des 25 « points chauds » de la planète en termes d'espèces protégées (la Nouvelle-Calédonie en constituant un à part entière). La prise en compte des risques liés à la disparition de la biodiversité dans ces économies (50% des espèces vivantes pourraient disparaître à horizon 2050 si aucune mesure appropriée n'est adoptée) commence à être plus systématique, notamment dans les activités des bailleurs de fonds (programmes de l'Union européenne pour les Régions Ultra Périphériques), mais ces risques sont encore trop souvent compris comme une contrainte alors que la biodiversité est également une formidable opportunité de développement, par exemple à travers la création de pôles d'expertise dans la recherche scientifique.

Le débat a porté sur le modèle de développement, en particulier touristique, adapté aux économies d'outre-mer, compte tenu de leurs ressources naturelles qui représentent à la fois des atouts et des menaces : doit-on développer un tourisme plutôt haut de gamme ou de charters ? Comment expliquer la faillite des hôtels polynésiens des années 1990 ? Quel rôle une compagnie locale joue-t-elle pour sécuriser un afflux de touristes ? Comment gérer les ressources de façon durable en préparant la phase où elles seront épuisées ? Comment accroître la prise de conscience politique sur les questions liées à la biodiversité ? Comment assurer la sécurité dans des zones où l'exploitation illégale exerce une pression considérable ? Quelle est l'efficacité des zones protégées ? ■

Synthèse de la journée

Pierre Jacquet (chef économiste de l'AFD) a proposé en fin d'après-midi quelques éléments de synthèse. Il a d'abord souligné le dynamisme des économies ultramarines comme l'indiquent un certain nombre d'indicateurs et contrairement à quelques idées reçues. Il s'est ensuite interrogé sur les conditions d'une pérennisation de cette croissance considérant que des défis importants subsistent, comme en témoignent les indicateurs sociaux qui restent moins bons qu'en métropole. Certains obstacles à la croissance doivent être surmontés : les barrières aux échanges, l'appartenance à la zone euro qui peut s'avérer un handicap à l'export, le phénomène de syndrome hollandais lié notamment aux transferts publics. Pour cela les économies ultramarines disposent d'atouts : les ressources naturelles, l'environnement et la biodiversité à relier avec le développement du tourisme et l'adossement à la métropole. Mais ces atouts doivent être judicieusement exploités car ils peuvent avoir des effets pervers (trop grande dépendance aux transferts, surexploitation des ressources naturelles, dégradation du patrimoine environnemental).

L'ouverture peut-elle permettre de faire face à ces défis ? Il semble ressortir de cette réflexion qu'il n'existe pas vraiment d'alternative à cette ouverture qui s'impose comme une condition de la croissance. A cette option s'opposent certaines difficultés comme les coûts de transport. Il est également nécessaire de mettre en place des politiques d'accompagnement sur le plan social et de valoriser ces

atouts (niches fondées sur l'innovation, environnement pour le tourisme). Les transferts doivent pouvoir devenir un outil au service de cette politique d'ouverture. ■

Autres publications, dans la collection Documents de Travail de l'AFD, liées à la conférence :

www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/documentsdetravail

- JEAN-PIERRE Philippe, *Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines*, Document de travail n° 51
- SALMON Jean-Michel, *Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines*, Document de travail n° 52
- POIRINE Bernard, *Eloignement, insularité et compétitivité*, Document de travail n° 53
- SCOLLAY Robert, *Regional trade agreements and developing countries: The case of the Independent Pacific Island States*, Working Paper n° 54

Cette note propose une synthèse des débats qui se sont tenus le 26 juin 2007, à la Maison de la Chimie à Paris, à l'occasion de la conférence organisée conjointement par l'Agence Française de Développement et ses partenaires CEROM. Cet évènement a rassemblé près de 300 experts (chercheurs, chefs d'entreprises ou représentants d'institutions travaillant sur l'outre-mer). L'Agence Française de Développement remercie l'ensemble des participants à cette conférence, et en particulier les intervenants, pour leur contribution à une réflexion riche sur l'avenir des économies ultramarines.

Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD (reboudv@afd.fr)

