



ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

LE SYNDROME HOLLANDAIS DANS LES DOM EST-IL TOUJOURS D'ACTUALITE ?

ZOULFIKAR MEHOUMOD ISSOP

NOTE ECONOMIQUE

N°7 - DECEMBRE 2016

A smaller version of the ATOM logo is positioned in the bottom right corner of the page, partially overlapping the text.

NOTE ECONOMIQUE

N°7 - DECEMBRE 2016

LE SYNDROME HOLLANDAIS DANS LES DOM EST-IL TOUJOURS D'ACTUALITE ?

ZOULFIKAR MEHOUMOD ISSOP*

EN BREF

- **Le sujet.** Etude de la thèse mainte fois avancée dans la littérature selon laquelle le faible développement économique des DOM est expliqué par le syndrome hollandais lié aux transferts financiers publics de la métropole.
- **Les hypothèses.** Vérifier, à l'aide des statistiques récentes des quatre DOM historiques, si les principaux maux associés au syndrome, l'effet d'éviction du secteur ouvert et l'inflation, y sont encore présents.
- **Les résultats.** Il y existe certes une faiblesse de l'attractivité touristique et des niveaux de prix plus élevés qu'en métropole. Mais, les effets du syndrome hollandais commencent à s'estomper grâce aux gains de productivités permises par les transferts publics, et à cause de l'existence d'un volant élevé de chômage. Le lien négatif entre ce syndrome et la croissance économique n'est pas véritablement établi dans les quatre DOM historiques.

Soixante-dix ans de départementalisation des quatre départements historiques d'Outre-Mer (La Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane) ont permis indéniablement un développement économique majeur de ces territoires¹.

Or, s'il existe bien dans les DOM une dynamique de création de valeur par les entreprises privées, celle-ci est essentiellement tournée vers le marché intérieur, avec une grande part de la valeur ajoutée régionale provenant des secteurs des services (surtout la santé, l'enseignement, les banques et assurances, ...), et de l'import-substitution dans l'industrie locale (surtout agro-alimentaire), mais pas suffisamment vers le marché extérieur (exportations de biens ou de services, comme le tourisme, etc.). Ainsi, peu d'entreprises domiennes sont intégrées dans des maillons de chaînes de valeurs mondiales et en particulier dans celui des services ne profitant pas ainsi des formidables opportunités offertes par la mondialisation.

La faible orientation vers les exportations des économies domiennes et, notamment, vers le tourisme, est considérée depuis très longtemps par de nombreux économistes comme une conséquence du syndrome hollandais arguant que la manne financière issue des transferts financiers de la métropole évince l'activité du secteur ouvert. Nous allons dans cette note revenir sur cette explication souvent avancée pour expliquer la faiblesse du développement des DOM, mobiliser la littérature récente sur le sujet et faire appel aux données récentes pour déduire si les manifestations de ce syndrome y sont encore présentes.

¹ Le développement des activités économiques ne peut-être contesté, même si de nombreux retards sont encore à combler par rapport à la métropole, notamment en termes de niveau de vie.

* Chercheur au CEMOI, membre de l'Atelier d'Analyse des économies d'Outre-mer

LE SYNDROME HOLLANDAIS DANS LES DOM : CONSEQUENCE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE LA METROPOLE ?

Les quatre DOM historiques ont bénéficié, depuis leur accession au statut de DOM en 1946, et bénéficient toujours, comme tout autre département français, de transferts publics importants. Selon le rapport 2012 de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM) de La Réunion, sur un solde net de transferts (recettes moins dépenses) de la métropole (États plus organismes sociaux) s'élevant à 6,45 milliards d'euros en 2010, les transferts de revenu représentent près de 5 milliards d'euros (3,15 au titre de dépenses de personnels et 1,84 sous la forme des prestations sociales), soit 33,5 % du PIB régional (21,15 % pour les dépenses de personnels et 12,35 % pour les prestations sociales). En Guadeloupe, en 2010, sur des transferts nets uniquement de l'État (hors organismes sociaux) de 1,58 milliards d'euros, les dépenses de personnels représentent 0,94 milliard d'euros, soit 10,93 % du PIB de la Guadeloupe (IEDOM, 2011). En Martinique, en 2009, les transferts nets de l'État seul (hors organismes sociaux) représentent 1,5 milliards d'euros et les dépenses pour le personnel 1,25 milliards, soit 15,8 % du PIB martiniquais (IEDOM, 2011).

La littérature économique enseigne que de tels transferts de revenus, qui prennent la forme, par exemple, de majoration des salaires des fonctionnaires, ou encore, de versement des prestations sociales, ont à la fois un effet multiplicateur positif sur la demande, et un effet d'éviction négatif à long terme sur la compétitivité du secteur exposé, notamment le secteur exportateur et le tourisme. Cet effet d'éviction du secteur ouvert est appelé le mal ou le syndrome hollandais ou encore le « Dutch Disease », cf. Corden et Neary (1982), Neary et Van Wijnbergen (1986) et Poirine¹ (2007).

¹ Corden et Neary (1982) ont été les premiers à mettre en évidence ce phénomène qui par la suite a été étendu dans la littérature à l'étude des petites économies ouvertes bénéficiant d'une « manne » (windfall) financière qui s'abat brusquement sur elles lorsque survient la découverte de ressources naturelles telle qu'un boum minier ou pétrolier ou un afflux massif de l'aide étrangère au développement, ou encore lors de transferts monétaires des migrants et, comme dans le cas que l'on souhaite étudier ici, lors de transferts financiers de l'État central vers les agents économiques dans les DOM (Poirine, 2007)

Pour comprendre les mécanismes du syndrome, prenons les deux secteurs de la structure productive domienne : le secteur abrité de la concurrence internationale et le secteur ouvert. Le secteur abrité regroupe les activités de production de biens non échangeables (BTP, construction, transports intérieurs), les services non marchands (administration publique, éducation, santé, etc.), les services de commerce, les monopoles locaux (électricité, eau, pétrole), les substituts domestiques aux importations protégés par l'octroi de mer². Le secteur ouvert regroupe la production des substituts locaux aux importations non protégés, les exportations de biens et les services du tourisme.

Les transferts financiers permettent l'existence d'une demande intérieure solvable et leur augmentation implique une hausse de la demande domestique des biens, à la fois dans le secteur abrité que dans le secteur ouvert. L'effet demande ou dépenses joue alors sur les prix du secteur abrité qui deviennent plus élevés que ceux du secteur ouvert, dont les prix sont déterminés au niveau international. La conséquence est l'appréciation du taux de change réel (effet Balassa-Samuelson), ce qui augmente la profitabilité du secteur abrité mais détériore celle du secteur ouvert.

Cette appréciation réelle provoque une réallocation des ressources qui explique la contraction de l'offre dans le secteur ouvert. Cet effet se produit car le secteur ouvert utilise les mêmes facteurs de production que le secteur abrité. Sa plus grande profitabilité attire les capitaux et les salaires plus élevés distribués (sur-rémunération) attirent les travailleurs du secteur ouvert. Comme on suppose qu'il y a mobilité parfaite des facteurs et notamment celle des travailleurs, alors la production du secteur abrité augmente et celle du secteur ouvert diminue.

² Fiscalité locale indirecte spécifique aux DOM, datant de l'époque coloniale, l'octroi de mer s'assimile aujourd'hui à une taxe indirecte à la consommation, collectée uniquement dans les DOM (sauf à Mayotte) et qui frappe à la fois les produits importés et locaux. Dans les faits, de nombreux produits locaux sont exonérés de l'octroi de mer de telle sorte qu'elle est assimilable à un tarif douanier destiné à compenser les handicaps de coûts de production dans les DOM.

ON Y OBSERVE CERTES UNE CERTAINE VIE CHÈRE ET UNE HYPOTROPHIE DU SECTEUR EXPORTATEUR...

Les principaux maux associés au syndrome hollandais tels que l'inflation et l'éviction du secteur ouvert semblent être observés dans les DOM.

En effet, lorsque l'on regarde la fréquentation touristique des DOM par rapport à leurs concurrents dans la zone, celle-ci en effet reste en retrait (IEDOM, 2015). Par exemple, alors que, dans la zone océan indien, Maurice ou les îles Maldives caracolent à plus de 1 million de touristes, La Réunion³ n'a reçu la visite que de 426 400 touristes extérieurs en 2015 (INSEE, 2016). De même, dans la Caraïbe, alors que la Guadeloupe et la Martinique ont accueilli respectivement 486 000 et 523 912 touristes de séjours en 2014, la République Dominicaine recevait plus de 5 millions de visiteurs, et Porto Rico et les Bahamas aux alentours de 1,5 millions.

Le syndrome hollandais expliquerait le fait que les territoires domiens ne soient pas intégrés dans des chaînes de valeur mondiales contrairement aux microrégions insulaires politiquement souveraines dans le monde. Ces dernières, qui bien qu'ayant certaines mêmes caractéristiques structurelles et handicaps que les DOM⁴, ont un statut juridique qui ne leur permettent pas de disposer de transferts monétaires exogènes importants provenant d'une métropole mais ont su, à l'opposé, se spécialiser dans la fabrication de biens manufacturés destinés à l'exportation⁵.

La faible compétitivité-prix est liée au différentiel d'inflation avec la métropole. Ainsi, lorsque l'on

³ Il y a également pour la Réunion (contrairement à la Martinique ou à la Guadeloupe) une politique de développement touristique qui ne correspond pas à ses avantages « naturels » (du bleu au vert ?), au moins jusqu'à aujourd'hui !

⁴ Les DOM partagent des caractéristiques et des problématiques communes aux micro-économies insulaires politiquement souveraines dans le monde : une insuffisante compétitivité à l'exportation, une spécialisation relative dans les services, l'importance des ressources naturelles et du tourisme, la fragilité environnementale et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles.

⁵ Par exemple, on peut citer la spécialisation de Saint-Kitts et Nevis, petite nation insulaire des Caraïbes, dans la fabrication de commutateurs électriques au sein d'une chaîne de production verticale internationale pour laquelle elle importe des appareils de commutation téléphoniques et télégraphiques et les résistances électriques.

observe les niveaux de prix dans les DOM, ils sont plus élevés qu'en métropole même si une certaine convergence des rythmes d'inflation apparaît ces dernières années, notamment entre La Réunion et la métropole (voir plus loin). Entre décembre 1998 et décembre 2010, les prix à la consommation à La Réunion, Martinique, Guadeloupe et Mayotte ont respectivement augmenté de 23,3 %, 23,2 %, 23 % et 23,6% alors qu'en France métropolitaine, la hausse des prix a été de 20,6 %. Les écarts de prix entre les DOM et la France métropolitaine sont en grande partie imputables aux produits alimentaires qui sont un des premiers postes de consommation des ménages. C'est aussi celui pour lequel les écarts de prix sont les plus marqués entre les territoires. Lorsque l'on prend comme référence la structure de consommation locale de chaque DOM, l'INSEE montre qu'en mars 2015, les prix de ces produits en France métropolitaine sont inférieurs de 11,6 % à ceux pratiqués en Guyane, de 12,3 % en Martinique, de 12,5 % en Guadeloupe et de près de 7,1 % à La Réunion et (Jaluzot et al., 2016).

... MAIS, LES MAUX DU SYNDROME SONT ATTENUÉS PAR DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS

La littérature sur le syndrome hollandais montre que l'effet réallocation des facteurs vers le secteur abrité peut-être limité s'il existe un sous-emploi des facteurs de production (Nkusu, 2004), et la possibilité de gains de productivité dans les secteurs abrités et ouverts (Torvik, 2001). De même, l'appréciation réelle peut-être contenue si les capacités de l'offre privée peuvent être augmentées et notamment, si les transferts publics sont utilisés à des fins d'investissements pour accroître le potentiel de production de l'économie aussi bien dans le secteur abrité que dans le secteur ouvert (Adam et Bevan, 2004).

IL N'Y A PAS DE PLEIN-EMPLOI DU TRAVAIL

L'effet demande, et l'appréciation réelle qui en résulte dans le modèle du syndrome hollandais, supposent que l'économie soit dans une situation de plein emploi de ses capacités de production. Or, cette hypothèse ne semble pas être réaliste pour les DOM où il existe des niveaux de chômage élevés. En 2015, 24,6 % des actifs réunionnais âgés de 15 à 64 ans sont au chômage. Le taux de chômage est de 23,7 % en Guadeloupe, 18,9 % en Martinique et 21,9 % en Guyane. Par ailleurs, une autre

statistique parlante par rapport au sous-emploi dans les DOM est le taux d'emploi. Ainsi, 45,9 % des résidents des DOM sont en emploi contre 63,9 % en France métropolitaine. Seulement 42,8 % des Réunionnais travaillent contre 51,1 % des Martiniquais, qui ont le taux d'emploi le plus élevé des DOM (Parrain, 2012).

Par ailleurs, la convergence des rythmes d'inflation entre la métropole et les DOM (CEROM, 2006) et la baisse des écarts des niveaux prix, qui se situe aujourd'hui entre 7 et 13%, semblent indiquer que l'appréciation réelle liée à l'effet dépenses du syndrome hollandais n'est plus aussi forte que dans le passé. Jaluzo et al. (2016) montrent ainsi que depuis 1985, les écarts de prix par rapport à la métropole ont diminué pour La Réunion et la Guyane et stagné pour les Antilles.

LES GAINS DE PRODUCTIVITE SONT ELEVES DANS TOUS LES SECTEURS EN DEPIT D'UNE FAIBLE ATTRACTIVITE DU SECTEUR ABRITE

La baisse de la production du secteur ouvert est liée aux déplacements des facteurs de production vers le secteur abrité. Torvik (2001) montre que s'il existe des effets d'apprentissage par la pratique (« learning by doing ») dans les secteurs ouverts et les secteurs abrités ainsi que des retombées de ces effets (externalités positives) dans les deux secteurs, alors il n'y a pas d'éviction du secteur ouvert. Les transferts de revenu augmentent certes les demandes de biens et de travail dans le secteur abrité à court-terme; toutefois, les effets d'apprentissage et leurs externalités entraînent une augmentation rapide de la productivité dans le secteur abrité. A long terme, cela implique une baisse de la demande de travail dans le secteur abrité qui à l'équilibre nécessite une dépréciation réelle et donc un mouvement des facteurs vers le secteur ouvert. Les externalités liées aux gains de productivité peuvent donc accroître la production dans les deux secteurs.

Ainsi, une étude CEROM (2006) montre que la croissance dans les DOM a été réalisée par d'importants gains de productivité. Les entreprises domiennes ont ainsi absorbé la hausse du coût du travail (alignement du SMIC) en économisant à la fois le travail et le capital. Ces gains de productivité ont permis une croissance de la production dans les deux secteurs.

Adam et Bevan (2004) montrent par ailleurs que les investissements dans les infrastructures génèrent des retombées de productivité intertemporelles aussi bien dans le secteur ouvert que dans le secteur abrité. En présence d'une pénurie initiale d'infrastructures, les dépenses d'infrastructures publiques financées par des transferts stimulent la productivité des facteurs dans le secteur privé. Les gains potentiels de richesse à moyen terme peuvent être alors significatifs, malgré l'existence de quelques effets à court terme du syndrome hollandais qui sont compatibles avec l'expansion du secteur exportateur de l'économie. L'évolution réelle de l'économie dépendra de la forme que prendra l'investissement public, quel que soit la vigueur (et la vitesse) avec laquelle il rétroagit sur les capacités de production du secteur privé, et les coûts immédiats de la contraction du secteur des exportations. Le secteur des exportations peut bénéficier autant de l'investissement public destiné à l'amélioration de la productivité de la production de biens intérieurs non marchands, que de celui destiné à la promotion de la productivité du secteur des exportations proprement dit.

De ce fait, les 70 ans de départementalisation des DOM ont permis, grâce aux transferts publics (Etat et Europe), de construire d'importantes infrastructures : routes, aéroports et ports modernes, écoles, université, ... qui ne peuvent que tirer profit de l'accroissement du potentiel de production de tous les secteurs de ces économies.

La réallocation des facteurs est également liée à l'attractivité des salaires dans le secteur abrité. La question empirique de l'effet contagion mériterait d'être testée avec des méthodes économétriques à partir des données de l'Insee. D'un côté, les salaires des ouvriers, employés et professions intermédiaires restent inférieurs aux salaires publics. De l'autre, il semble que les cadres supérieurs soient mieux rémunérés qu'en métropole et que dans certaines branches ou établissements nationaux (banques, sécurité sociale, RFO, IEDOM, etc.), il y a une majoration de rémunération accordée dans les DOM (Brard, 2007). Par ailleurs, une étude de 2013 de l'INSEE de La Réunion montre que les cadres réunionnais gagnent 9,2 % de plus qu'en métropole; l'écart est plus important pour les plus hauts salaires : les 25 % de cadres les mieux rémunérés touchent en moyenne 12,2 % de plus à La Réunion. Dans les plus grandes entreprises, l'écart atteint même 24 % en moyenne même si on est bien loin des 53 % de la fonction publique.

CONCLUSION

Les DOM ont certainement connu dans le passé des manifestations sévères du syndrome hollandais, notamment lorsque les transferts se sont trouvés associés à une politique de substitution aux importations (via le dispositif de l'octroi de mer). Cependant, les statistiques récentes montrent que les effets du syndrome hollandais commencent à s'estomper dans la mesure où les caractéristiques structurelles, comme les gains de productivité réalisés, ou à cause des handicaps de ces territoires (comme l'existence d'un chômage élevé du fait d'une croissance démographique forte), commencent à limiter un des maux associés au syndrome qu'est l'inflation.

En ce qui concerne l'éviction du secteur ouvert, il semble que les transferts financiers ne semblent pas être les seuls responsables mais qu'il faille aussi étudier d'autres déterminants défavorables dans les DOM comme la distance par rapport à la métropole qui rend les exportations de biens plus coûteux (Candau, Hoarau et Rey, 2010). Cette dernière constitue, avec la faible concurrence liée à la taille du marché et la cherté des prix des billets d'avion, autant de freins au développement du tourisme. La faible capacité d'absorption de la demande régionale, les coûts salariaux plus élevés par rapport aux pays de la région (Océan Indien, Caraïbes), une monnaie plus forte, etc., expliquent également la faiblesse du poids des exportations et du tourisme dans leur PIB.

Au final, certes, d'un côté, le syndrome hollandais lié à aux transferts financiers implique un déséquilibre macroéconomique. Toutefois, d'un autre côté, il peut-être considéré comme un « mal » nécessaire pour le développement économique car l'effet positif de la manne sur l'activité économique domestique peut surpasser le « mal » lié à la perte de compétitivité-prix et/ou de coût. Comme le soulignent Magud et Sosa (2010), dans une revue exhaustive de la littérature théorique et empirique, le syndrome est un phénomène d'équilibre (une appréciation du taux de change réel) qui reflète un changement d'équilibre structurel (une désindustrialisation et une éviction du secteur ouvert) mais il n'a pas nécessairement un impact négatif sur la croissance à long terme. Le lien négatif entre le syndrome hollandais et la croissance n'est pas ainsi véritablement établi dans la littérature empirique, tout comme il ne l'est pas dans les DOM lorsque l'on observe leur performance économique ces soixante-

dix dernières années.

Bibliographie

Adam C. et Bevan D. (2004), « Aid and the Supply Side : Public Investment, Export Performance and Dutch Disease in Low-Income Countries », Department of Economics, University of Oxford Working Paper 201.

Brard J-P. (2007), « Rapport relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer », Assemblée nationale.

Candau F., Hoarau J-F. et Rey S. (2010), « Avantages comparatifs et distance, le cas de l'île de La Réunion », CATT WP No. 4. Novembre 2010.

CEROM (2006), « L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance ? », octobre 2006.

Corden Max W. et Neary J. Peter (1982), « Booming Sector and Deindustrialisation in a Small Open Economy », *Economic Journal*, 92, Dec., pp. 825-848.

IEDOM (2012), « La Réunion, rapport annuel », juin 2012.

IEDOM (2012), « La Guadeloupe, rapport annuel », juin 2012.

IEDOM (2011), « La Martinique, rapport annuel », juin 2011.

Jaluzot L., Malaval F., Rateau G. (2016), « En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole », INSEE Première, N°1589 - Avril 2016.

INSEE (2012), « Emplois et salaires », Fiches thématiques Territoire, éditions 2012.

Magud N. et Sosa S. (2010), « When and Why Worry About Real Exchange Rate Appreciation? The Missing Link between Dutch Disease and Growth », IMF Working Paper 10/271 (Washington: International Monetary Fund).

Neary P. et Van Wijnbergen S. (1986), « Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework. » in *Natural Resources and the Macroeconomy.* eds. J.P. Neary and S.Y. Wijnbergen. The MIT Press: Cambridge, MA, 1986, pp. 13-45.

Nkusu M. (2004), « Aid and the Dutch Disease in Low-Income Countries: Informed Diagnoses for Prudent Prognoses », IMF Working Paper 04/49 (Washington: International Monetary Fund).

Parrain C. (2012), « Une croissance économique remarquable - Approche comparée des évolutions macro-économiques des outre-mer », Économie de La Réunion, N° 138 - mars 2012.

Poirine B. (2007), « Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », document de travail, AFD.

Torvik R. (2001), « Learning by Doing and the Dutch Disease », European Economic Review, Vol. 45, No. 2, 285-306.



LES PISTES

- **De nombreux autres handicaps liés à l'insularité des DOM comme l'éloignement, la cherté des prix des billets d'avion, la faible concurrence locale, la faible ouverture régionale, etc. grèvent leur compétitivité-prix.** Il convient donc de lutter ou d'atténuer ces handicaps plutôt que de diminuer les transferts financiers publics qui sont eux nécessaires pour maintenir un certain pouvoir d'achat local et bénéficient à la structuration du secteur privé qu'il soit abrité ou ouvert.
- **Les DOM disposent d'un instrument fiscal spécifique, le dispositif de l'octroi de mer, utilisé jusqu'à présent comme un instrument défensif pour créer et protéger une industrie locale.** Cet instrument pourrait dorénavant être utilisé de façon plus offensive, par exemple en atténuant les coûts des intrants et améliorer leur compétitivité-prix extérieure et leur permettre ainsi d'insérer certaines branches (biens et services) dans des maillons de chaînes de valeurs mondiales.
- **Cette stratégie portant sur la compétitivité-prix doit être combinée à une autre portant également sur la compétitivité hors coût** comme la montée en gamme dans certaines niches du secteur agro-alimentaire, le développement du tourisme de luxe, et/ou écologique, etc.



ATELIER D'ANALYSE DES ÉCONOMIES D'OUTRE-MER

LE SYNDROME HOLLANDAIS DANS LES DOM EST-IL TOUJOURS D'ACTUALITE ?

ZOULFIKAR MEHOUMOD ISSOP

NOTE ECONOMIQUE
N°7 - DECEMBRE 2016

www.atom-eco.fr