



AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

CADRE D'INTERVENTION REGIONAL



OUTRE - MER

ACCOMPAGNER LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES OUTRE-MER

2014 – 2016

Table des matières

PREAMBULE.....	3
1. ELEMENTS DETERMINANTS POUR LA STRATEGIE DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER.....	5
1.1. Les grands enjeux des DCOM.....	5
1.1.1. Un enjeu historique de progrès social et économique dans une logique de rattrapage de l'Hexagone.....	5
1.1.2. Un enjeu de redéfinition des modèles de développement des DCOM	6
1.1.3. Des enjeux environnementaux majeurs	6
1.2. L'articulation et la complémentarité avec les interventions des autres acteurs publics et privés et la spécificité des interventions de l'AFD	7
1.3. Les éléments de cadrage de la stratégie Outre-mer de l'AFD	8
1.4. Un positionnement de l'AFD influencé par les statuts institutionnels différents des DCOM.....	8
2. EVOLUTION ET BILAN DES INTERVENTIONS DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER.....	9
2.1. Evolution du mandat et des instruments financiers	9
2.2. Evolution des engagements	10
2.3. Les filiales ultramarines de l'AFD	11
3. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER 2014 - 2016.....	11
3.1. Soutenir les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale et de l'environnement.....	12
3.2. Renforcer le secteur privé pour créer de l'emploi et de la valeur ajoutée localement	13
3.3. Améliorer l'aménagement urbain et l'habitat	15
3.4. Encourager l'intégration régionale	16
4. MODALITES D'INTERVENTION DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER 2014 - 2016	17
4.1. Propositions d'évolution du positionnement et de l'offre financière	17
4.1.1. Secteur public	17
4.1.2. Secteur privé.....	18
4.1.3. Habitat et aménagement urbain	18
4.2. Renforcement des synergies de programmation et de financement avec l'Union européenne	19
4.3. Prévisions de production financière.....	19
4.4. Opérationnalisation de la production de connaissance	20
4.5. Renforcement des relations extérieures et des partenariats	21
4.6. Structuration et professionnalisation des actions de communication des agences	21
4.7. Rationalisation des procédures	22
Annexe 1 - Statistiques des interventions de l'AFD dans les Outre-mer	23
Annexe 2 - Evolutions macroéconomiques récentes des DCOM et enjeux à venir	25
Annexe 3 - Schéma logique.....	29

Ce document présente le positionnement et la stratégie de l'AFD dans les Outre-mer pour la période 2014-2016. Il sera ultérieurement décliné par géographie.

PREAMBULE

Au-delà de handicaps structurels bien identifiés (insularité, taille des marchés, éloignement, coûts de production élevés comparativement aux pays environnants), les Outre-mer connaissent depuis la crise économique de 2008 un net ralentissement de la croissance. Montée du chômage et de la précarité, érosion du pouvoir d'achat des ménages... autant de signes d'essoufflement des relais antérieurs de croissance qui mettent en cause une cohésion sociale fragile et qui pourraient déboucher sur une crise sociale dont les manifestations de 2009 et 2012 seraient les prémices.

Ce contexte requiert tout à la fois des appuis économiques et sociaux dans une logique de rattrapage de l'Hexagone et de redéfinition des modèles de développement des Départements et Collectivités d'Outre-Mer (DCOM).

Dans cette perspective :

- l'appui au secteur public, en confortant le financement des collectivités locales et en ciblant en priorité la cohésion sociale, est essentiel. Plus que dans l'Hexagone, le secteur public local joue un rôle moteur sur l'activité économique par la commande publique et les emplois directs et indirects qu'elle génère.
- la priorité donnée à la cohésion sociale se matérialise avant tout dans la volonté d'un accompagnement renforcé des politiques de l'Etat et des collectivités locales en faveur du logement et de l'aménagement urbain. Cette volonté dépasse les seules considérations sociales pour intégrer des considérations économiques et d'aménagement du territoire.
- en outre, l'appui au secteur privé, directement auprès des entreprises ou par l'intermédiaire des banques, est une des conditions essentielles du développement durable. Les entreprises ultramarines, principalement TPE et PME, sont confrontées à la faiblesse de leurs capitaux permanents, principale cause d'échec en période de crise.

Afin d'accompagner la relance d'une activité économique créatrice d'emplois favorisant la résorption du chômage et l'apaisement des tensions sociales, l'action de l'AFD prend à la fois une forme directe, par ses outils financiers de développement du secteur privé (prêts directs, garanties, capital investissement, soutien à la microfinance et représentation de Bpifrance) et une forme indirecte, par le financement de l'investissement public et son action d'appui-conseil aux collectivités.

La stratégie proposée ci-après repose par ailleurs sur le double constat (i) d'une convergence croissante des grands défis auxquels sont confrontés de nombreux Etats Etrangers et les DCOM et (ii) de la situation spécifique de l'AFD, qui peut participer, à son niveau, à la résolution de ces défis et s'enrichir de toutes les expériences acquises.

Parmi les défis communs aux DCOM et à de nombreux Etats Etrangers, les suivants sont particulièrement importants :

- des économies modestes et isolées (non interconnectées notamment à un réseau électrique et de transports), avec un mix énergétique très carboné, d'où des coûts structurels élevés et une fragilité accrue face à (i) des hausses tendanciennes lourdes du prix des matières premières (hydrocarbures, produits agricoles...) et (ii) des comportements spéculatifs d'amplitude croissante sur ces mêmes prix, imprévisibles et susceptibles de déstabiliser durablement ces économies fragiles ;
- des économies équatoriales ou tropicales, subissant de plein fouet les effets du changement climatique à long terme (hausse du niveau de la mer, réchauffement) et à court terme (dérèglement des saisons, occurrence accrue des phénomènes extrêmes : cyclone, sécheresse...);
- des économies exposées à des risques géologiques (sismiques, volcaniques) et épidémiologiques (chikungunya, dengue...) élevés ;

- une biodiversité exceptionnelle, tant en termes de diversité des gènes et des espèces que d'écosystèmes, soumise à une très forte pression.

Face à ces défis, certaines réponses financières que la France peut apporter sur le territoire national sont difficilement accessibles aux pays en développement du fait des montants à mobiliser. Mais d'autres réponses ou réflexions, de nature plus sociétale et organisationnelle, peuvent être pleinement partagées, par exemple sur la conception de villes durables, l'organisation des collectivités locales, l'évolution vers des mix énergétiques plus résistants, le développement de transports collectifs, de l'assainissement des eaux usées, d'aires protégées...

L'ancrage opérationnel français de l'AFD via les Outre-mer contribue à alimenter sa légitimité auprès d'acteurs étrangers sur des thématiques partagées, et inversement. L'AFD peut se positionner en « pontage » des expériences ultramarines et étrangères, contribuant ainsi à un processus d'enrichissement mutuel bénéfique pour tous, et à la mise en valeur d'un modèle français lorsque le contexte le permet.

1. ELEMENTS DETERMINANTS POUR LA STRATEGIE DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER

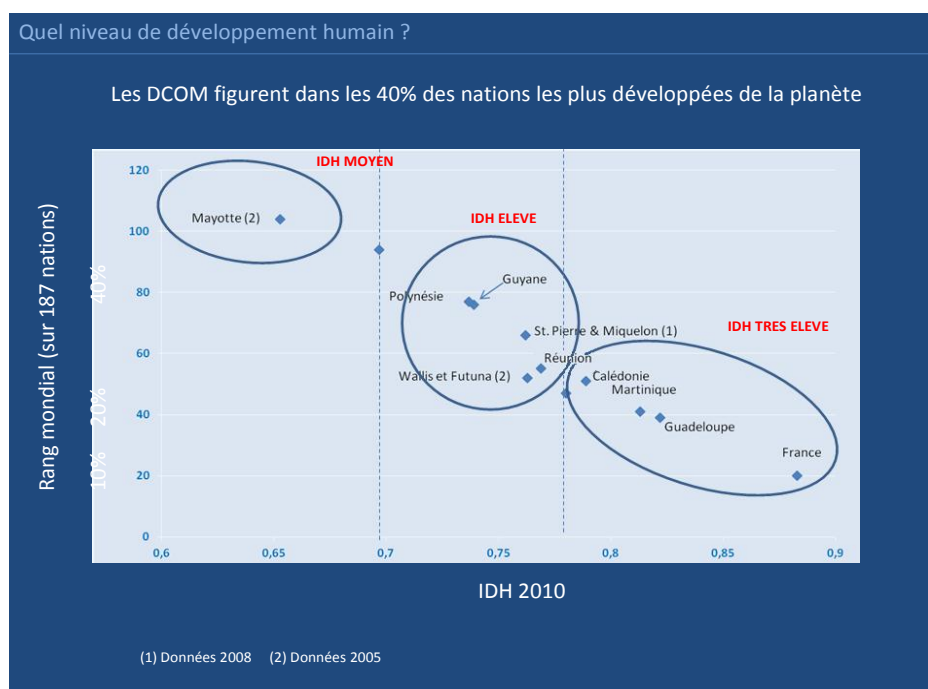
1.1. Les grands enjeux des DCOM

Regroupant une population de 2,7 millions d'habitants (4,1 % de la population nationale), les départements et collectivités d'Outre-mer¹ sont confrontés à trois principaux enjeux : (i) la poursuite de la dynamique de rattrapage, (ii) la nécessité de redéfinir leur modèle de développement et (iii) des enjeux environnementaux majeurs.

1.1.1. Un enjeu historique de progrès social et économique dans une logique de rattrapage de l'Hexagone

Pénalisées par des handicaps communs liés notamment à l'éloignement, à l'insularité, aux risques naturels élevés et à leur taille réduite, les économies des Outre-mer sont caractérisées par des fragilités économiques et sociales structurellement plus prononcées que dans l'Hexagone. Favorisées notamment par les financements publics alloués au titre de la solidarité nationale², elles ont connu au cours des deux dernières décennies des taux de croissance de leur PIB réel parmi les plus dynamiques des régions françaises, portées par une demande intérieure particulièrement soutenue.

Cette croissance a permis, pour la plupart des territoires, d'insuffler une dynamique de rattrapage du niveau de vie observé dans l'Hexagone. Pour autant, le niveau de richesse, mesurée par le PIB par habitant, reste nettement inférieur à celui de la moyenne hexagonale, et les écarts sont variables selon les géographies ultramarines. Les indicateurs de développement humain (IDH) des différents DCOM demeurent également inférieurs à ceux constatés dans l'Hexagone (cf. graphique ci-dessous³), même si l'écart se réduit progressivement.



¹ Depuis la départementalisation de Mayotte, effective le 31 mars 2011, la France compte cinq collectivités régies par l'Article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte). Cinq collectivités relèvent de l'Article 74 (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin). La Nouvelle-Calédonie (Article 77) et les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF - Article 72) sont des collectivités *sui generis*.

² Selon les documents de politique transversale annexés aux projets de loi de finance, les dépenses budgétaires brutes à destination des DCOM se sont élevées, en exécution, à 14 milliards d'euros en 2012, contre 12,7 milliards en 2007. La LFI 2014 a prévu une dépense budgétaire globale de 14,3 milliards en AE.

³ Ce graphique est extrait d'une étude financée par l'AFD qui, pour la première fois, calcule de façon exhaustive les IDH des différents DCOM.

Caractérisées par d'importantes inégalités et par les taux de pauvreté les plus élevés de l'espace national, ces économies doivent répondre aux besoins liés à la poursuite d'une croissance démographique dynamique (excepté aux Antilles). Dans des géographies particulièrement sensibles aux questions de justice sociale, l'offre de services publics apparaît ainsi comme un enjeu primordial. Des retards importants en matière de formation, d'équipements structurants, de logements et d'infrastructures économiques demeurent.

1.1.2. Un enjeu de redéfinition des modèles de développement des DCOM

Les économies ultramarines sont aujourd'hui fortement tertiaisées. Cependant, le secteur industriel du BTP - très dépendant de la commande publique - y joue un rôle moteur. Une industrie d'import-substitution s'est progressivement développée alors qu'au contraire les productions traditionnelles (filère canne-sucre-rhum, banane, vanille, etc.) ne contribuent plus que marginalement à l'activité économique. Les taux de chômage y demeurent très élevés : au-dessus de 20 %, soit plus de deux fois supérieurs à la moyenne nationale.

Au-delà de ces caractéristiques communes, il existe des différences marquées : certaines économies, se trouvant en phase de transition démographique, connaissent une croissance forte de leur population (Guyane et Mayotte), tandis que d'autres, en régime démographique de post-transition, sont confrontées à un vieillissement accéléré (Guadeloupe et Martinique) ; certaines sont dotées de ressources naturelles économiquement exploitables (nickel en Nouvelle-Calédonie, potentiel pétrolier en Guyane...) tandis que d'autres sont moins bien loties ; certaines bénéficient des dispositifs sociaux de droit commun (les DOM) tandis que la forte autonomie institutionnelle des géographies du Pacifique implique une moindre interconnexion avec les dispositifs nationaux.

Les économies ultramarines restent faiblement intégrées dans leur voisinage immédiat. En moyenne, l'Hexagone représente 45 % des importations et 36 % des exportations ultramarines. Inversement, le commerce régional ne représente en moyenne que 10 % des importations et 26 % des exportations. Si cette prédominance des relations avec l'Hexagone est moins paradoxale qu'il n'y paraît⁴, des marges significatives existent pour que les géographies ultramarines françaises tirent mieux parti de leur positionnement géographique.

Après deux décennies de forte croissance (à un rythme en moyenne deux fois supérieur à celui de l'Hexagone), les Outre-mer connaissent depuis la crise internationale de 2008 un net ralentissement économique. Seules la Guyane et la Nouvelle-Calédonie n'ont pas connu de rupture de leur trajectoire de croissance. Les crises sociales aux Antilles en 2009, à Mayotte en 2011 et, de façon moins prononcée, à La Réunion en 2009 et 2012, reflètent l'écart entre les aspirations des populations ultramarines et leur vécu quotidien. Ce tassement traduit l'essoufflement du modèle de développement des économies ultramarines.

Dans le même temps, la crise économique et financière entraîne une tension croissante sur les ressources publiques disponibles.

La crise touche aussi bien le secteur public que le secteur privé :

- impact sur les recettes des collectivités locales et leurs budgets d'investissement et de fonctionnement ; vulnérabilité accrue des collectivités déjà fragiles ;
- impact sur le secteur privé avec baisse des commandes, baisse des aides à l'investissement et à l'exploitation, pour des entreprises généralement sous-capitalisées et donc particulièrement vulnérables.

Les économies ultramarines doivent adapter leur modèle de développement, axé sur une forte dépendance aux ressources externes (notamment publiques), à ce nouveau contexte contraint.

1.1.3. Des enjeux environnementaux majeurs

La protection d'un environnement ultramarin fragile constitue une priorité et trouve des points d'accroche naturels dans les secteurs des aires protégées, de l'eau et l'assainissement, et des déchets. Outre les enjeux locaux, les DCOM se situent en première ligne concernant les enjeux internationaux relatifs au climat et à la biodiversité.

⁴ La littérature économique montre en effet que si la proximité géographique constitue un des paramètres déterminants des partenaires commerciaux, le niveau de développement, l'appartenance à un environnement institutionnel et culturel commun ainsi que la complémentarité des systèmes productifs y jouent également un rôle crucial. Au-delà de la distance géographique séparant deux territoires, c'est la facilité d'accès et les coûts associés qui sont déterminants. Dans le cas d'îles à faible marché intérieur, les contraintes logistiques d'approvisionnements jouent un rôle clé.

En matière d'atténuation du changement climatique, le mix énergétique généralement très carboné des DCOM contribue au réchauffement de la planète et fragilise les économies ultramarines par la hausse tendancielle et le comportement imprévisible du coût des combustibles fossiles. Si cet impact économique est aujourd'hui limité dans les DOM et transféré sur la communauté nationale grâce à la péréquation des tarifs de l'électricité, il n'en est pas de même dans les COM du Pacifique. En tout état de cause, par les rejets de gaz à effet de serre qu'il génère, ce mix énergétique contribue de manière importante au réchauffement climatique. La réduction des émissions passe, là comme ailleurs, par un plan d'actions territorial associant maîtrise de la demande, efficacité énergétique et énergies renouvelables. Le coût d'un tel plan est élevé, surtout dans la mobilisation des énergies renouvelables, pas encore compétitives. L'intérêt de plans d'actions territoriaux qui allieraient préoccupations sociétales, économiques et climatiques ira en augmentant dans l'avenir.

Au-delà de l'atténuation, les DCOM se situent aux avant-postes en matière d'adaptation au changement climatique. Certaines conséquences de celui-ci ont déjà été constatées ou sont prévisibles : occurrence de phénomènes météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents (cyclones, inondations, sécheresse), montée des eaux, modification profonde des écosystèmes... Les spécificités géographiques et naturelles des DCOM, associées à une population plus fragile et des économies moins développées que dans l'Hexagone, amplifient les conséquences du changement climatique. L'anticipation de cette évolution et les mesures correctrices à prendre sont désormais une priorité. A ce titre, les DCOM pourraient avoir une place importante lors de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21) qui se tiendra à Paris en 2015.

Relativement à la biodiversité, grâce à ses DCOM, la France dispose d'un des premiers patrimoines mondiaux, maritime (10 millions de km² de zone économique exclusive sur un total national de 11 millions ; 10 % de la totalité des récifs coralliens de la planète) et terrestre (forêts de La Réunion et surtout de Guyane où il reste un des derniers grands espaces préservés de forêt primaire équatoriale amazonienne). Outre l'importance des écosystèmes pour les territoires eux-mêmes, cette situation donne à la France une légitimité et une responsabilité particulières dans les négociations internationales sur la biodiversité, comme l'a montré la 11^{ème} Conférence des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique en Inde en octobre 2012.

1.2. L'articulation et la complémentarité avec les interventions des autres acteurs publics et privés et la spécificité des interventions de l'AFD

Articulation et complémentarité avec les interventions des autres acteurs publics et privés

Les interventions de l'AFD s'inscrivent dans les grandes orientations définies par l'Etat, l'Union européenne et les collectivités locales. Elles sont en synergie avec leurs outils de programmation (programmes opérationnels de l'UE, contrats de plan Etat-Régions, contrats de développement Etat-Collectivités territoriales) et les dispositifs, spécifiques ou non, qu'ils ont mis en place (primes régionales et/ou nationales, sectorielles ou non, codes des investissements, défiscalisation nationale voire locale...).

Les acteurs financiers publics ou privés présents dans les Outre-mer apportent des outils financiers génériques, en général distribués dans l'Hexagone :

- la CDC : financement du logement social, financement des SEM d'aménagement, des hôpitaux, financements sectoriels ciblés des collectivités locales (eau-assainissement, déchets, etc.), mise en place de partenariats public-privé (en investisseur) ;
- Bpifrance (dont l'AFD représente l'activité financement dans les DOM⁵ et dans les collectivités de l'Atlantique⁶) : financement à court terme des créances de la commande publique, prêts participatifs, aides à l'innovation, appui aux secteurs innovants, garanties court terme... ;
- le secteur bancaire privé : financement de l'habitat et de la consommation principalement, financement des investissements et du cycle d'exploitation des entreprises privées et accessoirement financement budgétaire des collectivités.

La crise économique et financière a renforcé le positionnement de l'Agence dans les Outre-mer et les attentes des pouvoirs publics comme des acteurs privés à son égard. Alors que le ralentissement des économies ultramarines légitime un accroissement des investissements publics et privés porteurs de croissance de long terme, la consolidation des finances publiques françaises et européennes renforce l'intérêt des outils AFD offrant un effet de levier. Dans le même temps, le démantèlement de DEXIA et la mise en

⁵ Ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française depuis mai 2012 pour les aides à l'innovation uniquement.

⁶ Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

place progressive d'alternatives pour le financement des investissements des collectivités locales se sont traduits par une raréfaction de l'offre de crédit s'adressant à celles-ci. Les politiques prudentielles des établissements bancaires locaux en matière d'évolution de leur taille de bilan ont des répercussions sur l'offre de crédit (en montant, durée et taux) et donnent une pertinence accrue aux produits financiers développés par l'AFD pour favoriser l'investissement des entreprises et des collectivités locales.

Au total, l'AFD est un acteur majeur du paysage économique ultramarin. Le montant des interventions nouvelles pour compte propre représente ainsi ces deux dernières années environ 3 % du PIB cumulé des Outre-mer.

Spécificité des interventions de l'AFD

Les enjeux des géographies ultramarines requièrent un appui spécifique, sous la forme d'interventions sur mesure, adaptées à chaque contexte local.

La bonne connaissance des problématiques Outre-mer, le réseau d'agences locales, les liens que les différentes agences ont su nouer avec les décideurs locaux et également l'expérience tirée des interventions dans les autres géographies confèrent à l'AFD une valeur ajoutée spécifique par rapport aux autres institutions, publiques ou privées, intervenant dans les Outre-mer. Sa présence dans les Etats étrangers voisins constitue par ailleurs un atout pour contribuer à l'insertion régionale des DCOM.

Au-delà de la mise à disposition de produits financiers, l'AFD s'inscrit dans une logique plus globale d'accompagnement, d'appui, voire d'aide à la définition des politiques publiques. Elle se positionne en partenaire offrant à la fois son expertise (par exemple, l'appui-conseil ou les accords-cadres de partenariat conclus avec de nombreuses collectivités locales) et une palette d'outils différenciés pour répondre aux demandes complexes des DCOM (par exemple, l'ingénierie financière sur mesure).

L'AFD apporte par ailleurs, dans le cadre des interventions en Outre-mer, une valeur ajoutée spécifique en contribuant à une production intellectuelle transversale (à l'occasion par exemple des conférences biennales organisées avec le CEROM) et à la formation des acteurs locaux (via le CEFEB).

1.3. Les éléments de cadrage de la stratégie Outre-mer de l'AFD

Depuis l'adoption par le Conseil d'administration de l'AFD du Cadre d'intervention Outre-mer en mai 2009, les orientations de l'Etat relatives à l'action de l'AFD ont été précisées par le Comité interministériel de l'Outre-mer de novembre 2009 et dans le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de 2011.

Le rôle de l'AFD dans l'accompagnement des politiques publiques locales et l'appui au secteur privé en est sorti renforcé.

Les objectifs du COM sont déclinés dans le Plan d'orientations stratégiques de l'AFD pour la période 2012-2016 (POS 3). Celui-ci fait de l'activité de l'AFD dans les Outre-mer un axe majeur des interventions du Groupe, la finalité étant de soutenir le développement ultramarin et le rattrapage économique et social via le logement et l'aménagement, le secteur privé, les collectivités locales et l'insertion régionale.

1.4. Un positionnement de l'AFD influencé par les statuts institutionnels différents des DCOM

La mosaïque des statuts institutionnels des Outre-mer n'est pas sans avoir de répercussions sur l'activité de l'AFD dans les différentes géographies.

Trois principales caractéristiques peuvent être mentionnées :

- Le champ des compétences locales est plus large dans les collectivités d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie que dans les départements d'Outre-mer. Les politiques du commerce extérieur, de l'énergie, de l'éducation primaire ou de la santé sont ainsi des exemples de compétence locale en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Dans ces géographies, le champ éligible aux financements de l'AFD, de même que l'appui-conseil que peut apporter l'Agence, y sont plus vastes que dans les départements d'Outre-mer. L'expertise acquise par l'AFD dans les Etats étrangers sur l'appui à la définition de politiques publiques en matière environnementale ou énergétique par exemple est susceptible d'intéresser la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française.
- Le mandat de représentation de Bpifrance Financement confié à l'AFD ne porte jusqu'à présent que sur les DOM, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans les territoires du Pacifique,

il n'existe pas de dispositif public accordant des facilités court terme. Les activités de développement économique, et notamment l'innovation, relèvent par ailleurs d'une compétence locale.

- Les filiales et participations de l'AFD sont plus nombreuses en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française que dans les DOM, et renforcent le rôle que joue le groupe AFD dans le développement économique et social de ces géographies.

2. EVOLUTION ET BILAN DES INTERVENTIONS DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER

2.1. Evolution du mandat et des instruments financiers

Forte de son réseau d'agences et de filiales dans neuf départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD a été, depuis sa création, un acteur majeur du développement économique et social de ces géographies⁷. Son offre de financement s'est adaptée à l'évolution des contextes économiques, institutionnels et bancaires afin de répondre au mieux aux besoins des collectivités.

Dans les DOM, en 1959, les fonctions monétaires et financières de l'Agence ont été séparées avec la création de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer. Dans l'ensemble des DCOM, l'AFD a poursuivi et intensifié ses activités de banque de développement, soit directement par l'octroi de prêts aux entreprises, soit au travers de son réseau de filiales financières, notamment les sociétés départementales de crédit, créées dans les années 70-80 avec pour vocation de financer de manière décentralisée les petites et moyennes entreprises des secteurs productifs et du tourisme ainsi que l'habitat. L'AFD leur apportait le refinancement nécessaire.

Jusqu'en 2003, le financement du secteur privé était assuré par les filiales financières ultramarines de l'AFD. A cette date, l'AFD a cédé ses parts dans ses filiales financières ultramarines pour devenir un établissement de place et faire bénéficier de ses concours l'ensemble des établissements de crédit⁸. L'AFD a alors, d'une part, concentré davantage son action sur le financement et le conseil aux collectivités territoriales, en étroite collaboration avec les acteurs locaux et le système bancaire et, d'autre part, commencé à développer son activité à destination du secteur privé.

Auprès des départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD est longtemps intervenue par le biais de deux instruments : le premier guichet (prêts bonifiés) et le second guichet (prêts à taux de marché). En 2004, l'AFD a créé le prêt aux collectivités locales (PCL), prêt bonifié par l'Etat. L'AFD intervient également pour financer des contreparties publiques à des conditions non concessionnelles via les PNC (prêts non concessionnels) et les PSE (préfinancement de subventions européennes).

Au vu de la contraction des ressources budgétaires disponibles (38 M€ en 2010, 30 M€ en 2011) et pour maintenir des volumes d'intervention significatifs en prêts bonifiés (PCL), le Conseil d'administration du 10 mars 2011 a décidé :

- de baisser le montant de la bonification de 120 à 90 points de base ;
- de réserver en premier lieu les prêts bonifiés aux projets et programmes portés par le secteur public et qui participent à la préparation ou à la mise en œuvre de politiques publiques identifiées comme prioritaires ainsi que, dans une logique de rattrapage, aux petites communes et aux EPCI qui présentent des handicaps liés à leur éloignement, leur faible densité, leur configuration géographique et leur marge de manœuvre financière intrinsèquement contrainte ;

⁷ Les statuts de l'AFD sont définis par les articles R516-3 à R516-8, R516-10 à R516-17 et R516-19 à R516-20 du code monétaire et financier.

⁸ L'AFD s'est désengagée des sociétés départementales de crédits du fait du risque d'atteinte à la concurrence dans les secteurs bancaires insulaires. L'AFD a ainsi cédé à la BRED les parts qu'elle détenait dans ses filiales de crédit en Guadeloupe, Guyane, à La Réunion, en Martinique et en Nouvelle-Calédonie (2004), pour ne conserver que 35% dans le capital de la SOCREDO (en Polynésie française). Parallèlement, toutes les sociétés de développement régional, SODERAG, SODERE et SODEP fermaient, comme leurs homologues de l'Hexagone. Ce désengagement s'est effectué dans un contexte de montée en puissance des secteurs bancaires ultramarins et de baisse des taux défavorables aux établissements de crédits non collecteurs de dépôts, comme l'AFD. Ces dernières années ont été marquées par un accès plus difficile et plus onéreux à des ressources longues pour les établissements financiers locaux. C'est dans ce contexte que l'AFD a mené en 2012 une opération exceptionnelle de refinancement des banques.

- de recourir aux prêts non concessionnels (PNC) pour (i) les collectivités engagées dans un programme de restructuration et celles confrontées à une situation financière justifiant la mise en place d'un plan de redressement ; (ii) le secteur public local pour le préfinancement de subventions européennes ; (iii) les SIDOM pour leurs opérations d'aménagement pour compte propre et leurs opérations immobilières en secteur libre ; (iv) les SEML et sociétés à capitaux publics des COM qui opèrent sur le secteur concurrentiel et, (v) en subsidiarité avec le secteur bancaire, toutes les catégories de personnes publiques pour le financement de leurs opérations dans des secteurs non prioritaires.

En appui au secteur privé, l'AFD a développé des outils de garantie et de capital-investissement et assure depuis 2008 la représentation d'OSEO, devenu Bpifrance financement en juillet 2013, dans les DOM.

Depuis 2011, les bonifications ayant été concentrées sur les interventions en faveur du secteur public, les opérations en faveur du secteur privé ont été exclusivement financées à taux de marché, ce qui a impliqué la disparition du prêt aidé à l'investissement (PAI). A compter de cette date, l'AFD a pu intervenir auprès du secteur privé ultramarin via des prêts directs aux entreprises à conditions de marché (PCM), en co-financement et subsidiarité avec le secteur bancaire local, ou via des lignes de refinancement long terme aux établissements bancaires installés Outre-mer.

La PROPARCO intervient dans les Outre-mer sur les activités fonds propres et quasi fonds propres depuis 2011.

2.2. Evolution des engagements

De 2006 à 2010, les financements de l'AFD en faveur des Outre-mer ont connu une croissance continue et tendanciellement orientée à la hausse, passant de 779 M€ en 2006 à 950 M€ en 2010.

Sur cette période, l'Agence a notamment renforcé son activité historique d'appui au secteur public local et développé les activités de garanties au secteur privé et de mandat de gestion OSEO.

Depuis 2011, les financements en faveur des Outre-mer sont en forte augmentation. L'activité a nettement cru en 2011 pour atteindre 1 189 M€ essentiellement tirée par l'appui de l'Agence en faveur du secteur public local. Le secteur privé a bénéficié des nouveaux financements directs de l'AFD, ainsi que de l'activité fonds de garantie et mandat de gestion OSEO qui est demeurée soutenue.

En 2012, l'AFD a consacré près d'1,5 Md€ au financement d'actions dans les Outre-mer, montant jusque-là inégalé, représentant une augmentation de 24 % de son activité globale par rapport à 2011, dont 1 milliard en faveur du secteur privé. Ces financements ont bénéficié au secteur public pour 32 % et au secteur privé pour 68 %. L'année 2012 se caractérise par la progression des prêts bonifiés (+6 %), la montée en puissance des prêts directs aux entreprises et la mise en place d'une facilité de refinancement pour huit établissements financiers ultramarins.

En 2013, le niveau des autorisations d'engagements en faveur des Outre-mer a été consolidé à 1,5 Md€. Le secteur public a bénéficié de 43% des financements grâce à la fois à une augmentation des volumes de prêts bonifiés et de prêts non bonifiés. L'activité en faveur du secteur privé, qui a représenté 57% de l'activité annuelle, a été marquée par le doublement des prêts directs aux entreprises, traduisant la montée en puissance de cette offre de financement récente, la consolidation de l'activité de représentation d'OSEO/Bpifrance, avec la poursuite du développement des financements court-terme et l'augmentation des prêts « mezzanines », et un engagement accru de Proparco.

Engagements du groupe AFD dans les Outre-mer – 2008-2013

(en millions €, sauf mention contraire)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne annuelle
Engagements totaux OM du Groupe AFD	1090	1058	1039	1188	1479	1506	1254
Variation annuelle (en %)		-3%	-2%	14%	25%	2%	
dont secteur public	385	347	437	605	467	642	500
Variation annuelle (en %)		-10%	26%	38%	-23%	37%	
Part secteur public/total (en %)	35%	33%	42%	51%	32%	43%	40%
dont secteur privé	705	711	602	583	1010	862	754
Variation annuelle (en %)		1%	-15%	-3%	73%	-15%	
Part secteur privé/total (en %)	65%	67%	58%	49%	68%	57%	60%
dont crédits délégués du MAEE					2	2	
Part des engagements OM dans le total des engagements du Groupe AFD	24%	17%	15%	17%	21%	19%	18%

2.3. Les filiales ultramarines de l'AFD

L'AFD est également présente dans les Outre-mer par l'intermédiaire de ses filiales financières et immobilières qui constituent aussi un levier d'action pour la mise en œuvre de sa stratégie d'intervention.

Elle demeure notamment actionnaire de référence de la banque de développement SOCREDO en Polynésie française et l'actionnaire majoritaire de la SOGEFOM qui octroie des garanties à des opérations de financement engagées par les établissements de crédit du Pacifique.

Les chiffres clés de la SOCREDO (année 2013)⁹

Nombre d'employés	Total actif (M€)	Produit net bancaire (M€)	Coefficient d'exploitation
512	2 049	78	66%

Par ailleurs, l'AFD participe, aux côtés des collectivités, pour son propre compte et pour celui de l'Etat, au capital de sept sociétés immobilières en charge de la construction et la gestion de logements sociaux et intermédiaires, et d'opérations d'aménagement urbain. Détenant 75 000 logements, représentant 50 % du parc social, les SIDOM sont des opérateurs majeurs du logement social dans les Outre-mer. Au niveau national, elles constituent globalement le 7^{ème} bailleur social. Leur expertise est régulièrement sollicitée par les collectivités locales pour mettre en œuvre leurs projets urbains. Pour certaines d'entre elles, l'AFD met à disposition du personnel pour en assurer la direction. A travers ces opérateurs, l'AFD apporte un appui opérationnel à l'Etat pour déployer ses politiques publiques en matière d'aménagement urbain et de logement. Les SIDOM affichent un chiffre d'affaires cumulé de 434 M€ en 2013.

Les sociétés immobilières en 2013¹⁰

	SIGUY	SIMAR	SIDR	SIG	SIM	SIMKO	SIC
Participation AFD au capital (en % du capital)	17%	22%	18%	0%	8%	0%	50%
Portage AFD participation Etat (en % du capital)	54%	41%	35%	51%	33%	12%	0%
Participations AFD + Etat (en % du capital)	71%	63%	53%	51%	41%	12%	50%
Nombre de logements en patrimoine (2013)	7 358	10 528	22 861	17 716	1 543	5 927	9 962
CA 2013 (M€) - prévisions	43,7	54,5	139	83,6	16,3	37,8	58,6

3. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER 2014 - 2016

Au regard de l'ensemble de ces enjeux, dont l'importance de certains s'est renforcée récemment, le cadre d'intervention présenté propose pour l'AFD un rôle adapté en conséquence, s'appuyant sur ses capacités financières, ses capacités d'expertise, son implantation aussi bien dans les DCOM que dans les pays limitrophes et plus lointains, et son implication auprès des délégations françaises participant aux négociations internationales sur le climat et la biodiversité.

La question se pose, aujourd'hui avec plus d'acuité qu'hier, de savoir quel rôle peuvent jouer des établissements publics financiers comme l'AFD dans la palette des outils de financement des DCOM qui vont des subventions publiques - qu'elles soient sous forme de dotations d'Etat ou de subventions européennes - jusqu'aux financements commerciaux issus des institutions financières privées, Les prêts de l'AFD destinés aux secteurs public ou privé, qu'ils soient ou non concessionnels, se situent entre ces deux types de financements et assurent un fort effet de levier à l'effort financier consenti par la communauté nationale.

Compte tenu des éléments déterminants pour la stratégie, des grands enjeux des DCOM, de l'évolution et du bilan des interventions passées, il est proposé d'articuler la stratégie de l'AFD dans les Outre-mer (voir annexe 3 : schéma logique) sur la période 2014-2016 autour de trois finalités :

(i) Favoriser une dynamique de rattrapage social

⁹ Le coefficient d'exploitation correspond au ratio frais généraux / produit net bancaire.

¹⁰ Société immobilière de Guyane (SIGUY), Société immobilière de Martinique (SIMAR), Société immobilière du département de La Réunion (SIDR), Société immobilière de Guadeloupe (SIG), Société immobilière de Mayotte (SIM), Société immobilière de Kourou (SIMKO), Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC).

- (ii) Définir un nouveau modèle économique
- (iii) Protéger et valoriser le capital environnemental

et de quatre axes stratégiques :

- (i) Soutenir les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale et de l'environnement
- (ii) Renforcer le secteur privé pour créer de l'emploi et de la valeur ajoutée localement
- (iii) Améliorer l'aménagement urbain et l'habitat
- (iv) Encourager l'intégration régionale

3.1. Soutenir les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale et de l'environnement

Le secteur public des départements et collectivités d'Outre-mer s'inscrit au cœur du développement économique de ces territoires. Plus que dans l'Hexagone, le secteur public local (collectivités locales, EPCI, établissements de santé, SEM, etc.) joue un rôle moteur sur l'activité économique par la commande publique (les collectivités locales représentent ainsi 70 % de l'investissement public en moyenne) et les emplois directs et indirects qu'elle génère. Les collectivités locales participent activement à la redistribution dans le cadre des différentes prestations et accompagnements sociaux et leurs dépenses représentent près du quart du produit intérieur brut des départements d'Outre-mer, contre seulement 11 % dans l'Hexagone.

Dans un contexte économique et financier dégradé dans la zone euro depuis l'été 2011, le secteur public local français est confronté à des difficultés croissantes pour financer ses investissements. Guidées par une plus grande aversion aux risques et soumises à de nouvelles règles de solvabilité, les banques françaises renforcent la sélectivité de leurs financements qui s'opère souvent au détriment des collectivités locales et autres entités publiques. Les difficultés de DEXIA ont contribué à accentuer ce resserrement de l'offre de crédit. La présence de l'AFD dans les Outre-mer - l'AFD détenait en 2012 29 % de l'encours de dettes des collectivités locales ultramarines - a toutefois rendu cette problématique moins aiguë que dans l'Hexagone. L'expérience récente montre que l'AFD apporte un double élément de péréquation pour les collectivités ultramarines par rapport à leurs homologues hexagonales : (i) une ressource bonifiée par l'Etat et (ii) une ressource non susceptible de se retirer du marché, au gré des aléas de la conjoncture. La demande d'emprunts émanant du secteur public ultramarin était estimée à environ 1 Md€ pour 2012, à laquelle l'AFD a répondu à hauteur de 42 %.

L'action de l'AFD auprès du secteur public se conçoit dans une logique d'appui et de conseil, qui s'exprime soit dans le prolongement de l'instruction d'un projet de financement particulier pour en optimiser l'impact, soit dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques. Il s'agit avant tout de répondre au mandat du Contrat d'objectifs et de moyens qui donne à l'AFD un rôle d'« articulation au mieux des priorités nationales et des orientations exprimées par les collectivités locales ». Il peut apparaître que les priorités de chacun ne soient pas convergentes ou que les collectivités locales, tout en partageant les priorités de l'Etat, éprouvent de réelles difficultés à les traduire en actions. Le rôle d'articulateur/facilitateur prend alors toute sa légitimité. Par la qualité et le niveau de dialogue avec les collectivités locales, l'AFD est un des seuls établissements financiers implantés localement pouvant apporter ses appuis, conseils et financements pour la préparation, la réalisation et le suivi de politiques publiques d'investissement.

Les interventions de l'AFD en faveur du secteur public ultramarin s'articuleront avec le programme d'investissements publics, financé par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) mis en place par le ministère des Outre-mer pour le triennal 2013-2015, destiné à rattraper le retard des Outre-mer en matière d'équipements structurants.

Cohésion sociale

La priorité donnée à la cohésion sociale se retrouve avant tout dans la volonté d'un accompagnement renforcé des politiques de l'Etat et des collectivités locales dans le logement et l'aménagement urbain. Cette volonté dépasse les seules considérations sociales pour intégrer des considérations économiques et d'aménagement du territoire, raison pour laquelle elle fait l'objet d'un axe stratégique spécifique présenté en III.3.

L'AFD pourra apporter un appui en expertise et proposer des financements aux établissements sanitaires, médico-sociaux (EHPAD) et sociaux (maisons d'accueil spécialisées pour personnes handicapées...) ainsi qu'aux contreparties liées au secteur éducation / formation professionnelle.

Le système de santé dans les Outre-mer bénéficie des modes de financement des dépenses sociales qui peuvent, selon les géographies, pâtir de ressources fiscales et budgétaires plus contraintes. Il doit continuer à évoluer pour répondre à la demande sanitaire dans un contexte de croissance démographique forte et de vieillissement de la population. Comme proposé dans la stratégie sectorielle Santé et Protection Sociale de l'Agence, les interventions pour 2013-15 dans les Outre-mer combineront :

- des projets de renforcement des services de santé visant la modernisation de l'offre hospitalière et le développement de l'offre médico-sociale en finançant l'appui à l'élaboration des cadres stratégiques, la réalisation d'études en appui à la programmation technique et financière et les investissements (infrastructures, équipements).
- des projets de surveillance épidémiologique contribuant à la sécurité sanitaire des DCOM par une surveillance concertée des risques épidémiques à l'échelon régional et faisant des DCOM des pôles d'expertise et de recours régionaux.

En matière d'éducation et de formation professionnelle, il s'agira d'accompagner les autorités locales¹¹ qui le souhaiteraient dans l'élaboration de leurs stratégies et de contribuer au financement des investissements requis. Le positionnement de l'AFD sur ce secteur est plus délicat à déterminer que sur le secteur de la santé, mais la période 2014-2016 sera mise à profit pour affiner le positionnement adéquat.

Environnement

En coordination avec les services de l'Etat et les collectivités locales, l'AFD pourra apporter un appui dans la définition ou la mise en œuvre des politiques territoriales et dans le conseil aux collectivités, relativement aux secteurs de l'énergie, de l'eau et l'assainissement, des déchets, des aires protégées / écosystèmes et de la prévention des risques naturels (sismiques et météorologiques notamment). L'appui de l'AFD portera également sur la déclinaison opérationnelle de ces politiques.

Concernant spécifiquement les Biens Publics Mondiaux, Climat et Biodiversité, incluant les thèmes de l'énergie et des écosystèmes, l'AFD participera aussi activement que possible à l'élaboration puis la mise en œuvre de plans territoriaux que les services de l'Etat et les collectivités locales jugeront utiles de promouvoir.

L'appui en conseil de l'AFD pourra, selon les cas, prendre la forme de mobilisation d'experts internes ou de participation au financement de prestations externes.

Parallèlement, l'AFD propose d'accorder, parmi les financements aux collectivités locales, une importance prioritaire aux programmes d'investissements portant sur les thèmes de l'environnement (cf. Chapitre IV sur les moyens d'intervention).

Appui aux collectivités locales en difficulté financière

L'AFD poursuivra et renforcera son action auprès des collectivités locales financièrement fragiles. Le contexte général précédemment décrit montre des exigences grandissantes en investissements et fonctionnement reposant sur les collectivités locales, avec parallèlement des contraintes croissantes sur les ressources budgétaires mises à leur disposition (subventions, octroi de mer...). Pour passer ce cap difficile, les collectivités se trouvent confrontées au double défi d'améliorer leur gestion et de mieux structurer leurs programmes d'investissements et leurs plans de financement.

Le positionnement de l'AFD sur ce thème a été présenté au Conseil d'administration fin 2011. Quatre types d'intervention sont retenus, en fonction du niveau de dégradation de la situation financière : (i) anticipation simple de la dégradation, (ii) prévention renforcée de la restructuration financière, (iii) accompagnement au redressement et (iv) restructuration financière. L'AFD intervient à la fois en appui-conseil et en financeur, à des degrés variables selon les cas, et en étroite coordination avec les services de l'Etat centraux et déconcentrés, les corps de contrôle (notamment les Chambres régionales ou territoriales des comptes) et les collectivités concernées. Ces actions sont appelées à connaître un développement croissant.

3.2. Renforcer le secteur privé pour créer de l'emploi et de la valeur ajoutée localement

Le renforcement du secteur privé des départements et collectivités d'Outre-mer est une des conditions essentielles du développement économique et social de ces territoires. Le secteur privé local joue un rôle

¹¹ La formation professionnelle est une compétence des régions dans les DOM. Dans le Pacifique, la formation professionnelle et l'éducation primaire et secondaire sont des compétences transférées aux gouvernements locaux.

moteur sur l'activité économique. Il crée de la valeur ajoutée et génère emplois productifs directs et indirects afin de contribuer à résorber les niveaux de chômage élevés constatés.

Dans les Outre-mer plus que dans l'Hexagone, les entreprises, principalement TPE et PME, sont confrontées à la faiblesse de leurs capitaux permanents (aussi bien les fonds propres que les dettes à moyen et long termes), principale cause d'échec en période de crise. Les banques locales font de plus face aux exigences prudentielles renforcées par les accords de Bâle, avec une faiblesse de leurs fonds propres réglementaires et de leurs dépôts à vue en regard des besoins de financement du secteur économique.

Les interventions du Groupe AFD en faveur du secteur privé ultramarin s'inscrivent dans les grandes orientations définies par l'Etat. Le Groupe a aujourd'hui un positionnement en étroite complémentarité avec le secteur bancaire en ciblant les besoins de financement auxquels les banques ont à divers titres des difficultés à répondre. Ces interventions visent prioritairement les TPE et les PME, mais peuvent aussi concerner les entreprises plus importantes, lorsque les banques ne sont pas en mesure de répondre à la totalité des besoins ou lorsqu'elles souhaitent partager les risques.

Les dispositifs publics d'appui au financement des entreprises, et par là-même les modalités d'intervention de l'AFD en faveur du secteur privé, notamment auprès des TPE-PME et ETI, connaissent depuis 2013 une évolution majeure au niveau national avec la création de la Banque publique d'investissement (Bpifrance). Ces évolutions sont présentées en Chapitre 4 du document.

Appui aux entreprises via les banques

Cet appui indirect repose en premier lieu sur les fonds de garantie (Fonds DOM et Fonds de garantie Mayotte en gestion extinctive au 1^{er} janvier 2014 parallèlement au développement de l'offre de garantie par Bpifrance, Fonds de garantie Saint-Pierre et Miquelon, SOGEFOM pour le Pacifique) dont la finalité première est de faciliter l'accès au crédit des TPE et PME, en prenant en charge une partie du risque de crédit. Les dotations de fonds de garantie proviennent de l'Etat et, pour certaines d'entre elles, de l'Union Européenne (FEDER) et des régions ou collectivités concernées.

Dans le Pacifique, la SOGEFOM continuera à jouer un rôle catalyseur significatif dans le financement de l'investissement des PME.

Appui direct aux entreprises

Ce positionnement - en complémentarité du secteur bancaire, dans le respect du droit à la concurrence et ciblant essentiellement les capitaux permanents des entreprises - répond à un besoin croissant du fait de la crise économique et des contraintes nouvelles pesant sur les banques (Bâle III notamment).

L'appui direct aux entreprises est assuré par l'AFD dans le cadre de la représentation Bpifrance Financement et pour son propre compte.

Dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, Bpifrance Financement propose désormais l'ensemble de sa gamme de produits, y compris¹² :

- le financement des créances clients émanant de grands donneurs d'ordres publics ou privés permettant de renforcer la trésorerie de l'entreprise (financements court terme) ;
- des prêts « mezzanine » se présentant essentiellement sous forme de prêts à moyen terme sans garantie - prêts participatifs, contrats de développement... - accordés en complément de financements bancaires ;
- des aides à l'innovation (avances remboursables, subventions, prêts participatifs d'amorçage...) ;
- des prêts moyen et long terme ;
- du crédit-bail mobilier et immobilier.

En volume, l'essentiel de l'activité en représentation de Bpifrance Financement concerne aujourd'hui les financements court terme. Pour les DOM, via la représentation par l'AFD, Bpifrance Financement a ainsi octroyé 281 M€ de lignes de tirages court terme en 2013.

Pour les produits mezzanines, le nombre d'entreprises accompagnées est passé de 16 en 2011 à plus de 40 en 2013 pour un montant de prêts de 14 M€.

¹² Pour les garanties, voir supra.

L'innovation représente un enjeu majeur de dynamisme et de croissance des économies ultramarines. Les produits de Bpifrance Financement sont orientés vers l'innovation de rupture technologique, alors que les besoins ultramarins concernent essentiellement l'adaptation technologique et l'innovation sociétale. En association avec les Conseils régionaux et leur équivalent dans les collectivités du Pacifique où l'AFD représente déjà Bpifrance financement pour ses produits innovation, des produits spécifiques sont envisagés afin de répondre aux politiques locales (prêts participatifs de développement innovation, fonds de garantie régional pour l'innovation).

Pour son propre compte, l'AFD propose, depuis 2011, une activité de prêts directs en cofinancement avec le secteur bancaire, notamment pour des projets d'envergure présentant des risques atypiques (restructuration de secteurs stratégiques, filières d'avenir...), des projets relatifs à des délégations de service public et des projets en partage de risque avec les banques contraintes par leurs limites internes. Les conditions financières d'interventions de l'AFD sont *a minima* les mêmes que celles proposées par les établissements de crédit cofinanciers. Ces activités ont connu un essor significatif en 2012 (83 M€) amplifié en 2013 (193 M€).

Concernant les interventions au niveau des capitaux propres des PME en phase d'amorçage, création, développement ou transmission, l'AFD cherche à fédérer les capacités financières des différents acteurs (collectivités territoriales, caisses de retraites, institutions financières, partenaires privés...) dans des Fonds communs de placements à risques (FCPR). Après une première expérience pilote menée à terme (dispositif Alyse), les premiers FCPR ont été lancés à La Réunion fin 2012 et sont dotés de ressources abondées à la fois par des acteurs publics (Conseil Régional notamment) et privés.

Pour les besoins en participation de grande ampleur, PROPARCO renforcera son activité en capital investissement dans les Outre-mer.

Concernant les TPE, l'AFD poursuivra ses réflexions en matière d'appui aux institutions de microfinance, que ce soit en financement direct ou en garantie¹³, en complémentarité avec les autres financeurs dans ce domaine (Conseils régionaux, Conseils généraux, CDC,...).

3.3. Améliorer l'aménagement urbain et l'habitat

A la confluence des secteurs public et privé, l'habitat et l'aménagement urbain dans les Outre-mer s'inscrivent au cœur du développement économique et de la cohésion sociale de ces territoires. Plus que dans l'Hexagone, le secteur joue un rôle moteur sur l'activité économique et les emplois directs et indirects qu'il génère.

Ainsi, les Sociétés immobilières d'Outre-mer (Sidom), qui sont des acteurs de référence en matière de logement social avec plus de 75 000 logements et environ 50% du parc social locatif des Outre-mer, contribuent, selon une étude d'impact macroéconomique récente financée par l'AFD, à injecter chaque année 1 milliard d'euros dans les économies ultramarines, leur activité concernant directement ou indirectement 14 000 emplois.

L'AFD intervient depuis sa création dans le domaine de l'aménagement urbain et du logement dans les Outre-mer. Ces interventions se réalisent via des participations - l'AFD est actionnaire de sept sociétés immobilières et de sociétés d'économie mixte locales - et via des financements - l'AFD finance des opérations d'aménagement urbain et des projets de construction de logements.

En tant qu'actionnaire des Sidom, et outre des fonctions d'administrateurs que certains agents peuvent assumer, l'AFD, qui a renforcé son pôle spécifiquement dédié au suivi des SIDOM, poursuivra ses actions d'animation de réseau, avec notamment l'organisation annuelle d'un séminaire permettant de partager un suivi et un reporting approfondis de l'activité des sociétés, la production de connaissances sur les sujets ayant trait au logement et à l'aménagement, la veille métier, l'animation du partenariat avec la Fédération des entreprises publiques locales.

En tant que partenaire financier, le renforcement et l'évolution des activités dans l'aménagement et le logement revêtiront plusieurs dimensions, en complémentarité avec l'offre de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), qui sont présentées en chapitre IV du document.

¹³ Dans la zone Pacifique, la SOGEFOM peut garantir les institutions de microfinance. Dans les DOM, cette garantie peut être apportée dans le cadre de la représentation de Bpifrance Financement.

Le renforcement des activités portera également sur la réhabilitation de l'habitat insalubre et la rénovation urbaine, compte tenu des forts besoins identifiés dans les Outre-mer dans ces domaines. Ainsi l'AFD poursuivra et adaptera le développement de son activité de financement des besoins de trésorerie des opérations d'aménagement portées par les opérateurs urbains (projets ANRU ou avec une forte valeur ajoutée de restructuration urbaine) et des donneurs d'ordre, au travers de prêts couplés aux financements des opérateurs. Il sera élaboré en tenant compte des acteurs et outils déterminants de la politique du logement (Etat, collectivités locales, CDC, ANRU, etc.).

Au-delà de l'importance du secteur pour les géographies ultramarines, une implication accentuée de l'AFD confortera la légitimité de ses actions sur ces mêmes thèmes dans les Etats étrangers.

3.4. Encourager l'intégration régionale

Par son implantation à la fois dans les géographies ultramarines et dans les Etats étrangers, l'AFD est le seul instrument public pouvant articuler les interventions dans les Outre-mer et dans les pays voisins. En application de sa stratégie de coopération et d'intégration régionale présentée en novembre 2011 au Conseil d'administration, des déclinaisons propres à chaque zone géographique ont été définies en concertation avec les acteurs locaux concernés, et ont été présentées en juillet 2012 au Conseil d'administration.

La contribution de l'AFD à la coopération régionale ultramarine ne peut se concevoir que dans un schéma doublement gagnant pour les collectivités des Outre-mer et les pays voisins, faute de quoi l'AFD se trouverait en contradiction avec l'un de ses deux mandats, Outre-mer et Etats étrangers.

La politique de développement doit être menée en cohérence avec la place des Outre-mer dans leur environnement régional afin de renforcer leur insertion dans cet espace et de ne pas fragiliser leurs économies.

Ainsi, lorsqu'un programme d'aide ou un projet de développement est envisagé dans l'environnement régional d'une collectivité ultramarine, l'AFD veillera à en informer la collectivité ultramarine concernée afin de bénéficier de son expertise et cherchera à l'associer à la définition et à la mise en œuvre de ce programme ou ce projet.

Par ailleurs, l'Agence française de développement s'assurera, lors de l'instruction de projets dans les pays en développement voisins de collectivités ultramarines, que ces projets renforcent l'insertion des collectivités ultramarines dans leur espace régional ou, à tout le moins, ne les fragilisent pas.

Dans ce cadre, la stratégie régionale ultramarine de l'AFD vise à :

- **Soutenir le développement à l'international des entreprises ultramarines.** L'AFD participera à l'intensification des échanges économiques en finançant des filières (tourisme, pêche, forêt...) et des infrastructures de transport (maritime, aérien, énergie...) à impact régional. Dans le cadre de son mandat de promotion du secteur privé et en synergie avec les produits Bpifrance, l'AFD utilisera la palette d'outils financiers à sa disposition (prêts directs, financements Proparco, prêts Bpifrance pour l'export, etc) pour accompagner les entreprises ultramarines souhaitant développer leur activité dans la région, et plus largement à l'international. L'AFD veillera également à mieux faire connaître l'ensemble de ces produits financiers via la mise en place d'outils de communication spécifiques.
- **Promouvoir la coopération régionale sur des enjeux d'intérêts communs (climat, biodiversité, enjeux épidémiologiques, etc.).** Cette promotion est stratégique pour l'AFD, les Biens Publics Mondiaux s'inscrivant au cœur de son mandat dans les pays émergents. Concernant la lutte contre le réchauffement climatique, les DCOM présentent de fortes similitudes avec de nombreux Etats étrangers, dans leur sphère régionale ou au-delà. En outre, le fait qu'il s'agisse de sociétés insulaires, physiquement isolées, rend toute politique ou initiative en matière de climat très démonstrative et riche d'enseignements (ex. Grenelle de l'Environnement et ses déclinaisons territoriales ultramarines, géothermie à la Dominique). L'objectif n'est pas de chercher à dupliquer dans des pays voisins un modèle de développement spécifique à la France, mais de présenter un modèle qui a sa propre cohérence politique, économique et sociale, et qui peut être une source d'inspiration pour des Etats étrangers voisins. Concernant la biodiversité, les écosystèmes d'Outre-mer, maritimes et terrestres, sont relativement préservés en regard de la situation dans le reste du monde. Mais ceux-ci restent très dépendants de l'environnement régional, et une approche mutualisée s'avère indispensable pour le bénéfice de tous les acteurs. Au-delà des questions environnementales, d'importants enjeux sociaux - par exemple les problématiques migratoires ou de santé publique qui

se traduisent par des épidémies par nature transfrontalière - requièrent une coopération régionale renforcée, propre à déployer une réponse adaptée et concertée. Si ces enjeux sont couverts par les politiques publiques nationales, les projets régionaux de développement économique et sanitaire menés par l'AFD, dans l'Océan Indien et sur le Plateau des Guyanes notamment, sont susceptibles de concourir à en conforter les effets. Sur l'ensemble de ces sujets, l'AFD s'efforcera de travailler en synergie avec les acteurs parties prenantes des enjeux régionaux (Ambassadeurs délégués à la coopération régionale, institutions européennes, collectivités locales, société civile, etc) et s'attachera à utiliser au mieux l'ensemble des outils financiers disponibles (ressources européennes, subventions issues du programme 209, ressources propres de l'AFD, financements du FFEM etc) afin de mettre en œuvre quelques actions exemplaires sur des sujets d'intérêts régionaux structurants (dans les domaines de la santé, de la biodiversité ou encore du changement climatique). L'Agence s'impliquera également dans les enceintes de dialogue et de coordination sur les enjeux régionaux (Conférence consacrée à la biodiversité des Outre-mer européens, les services écologiques et le changement climatique en octobre 2014 en Guadeloupe, conférences annuelles de coopération régionale, etc).

- **Intégrer une déclinaison ultramarine spécifique dans la promotion de l'influence française.** L'action de l'AFD dans les Etats étrangers incorpore une dimension sous-jacente de promotion de l'influence française, et plus spécifiquement de valorisation des atouts économiques de la France et de mise en réseau des savoir-faire français. Ce cadre général intègre une déclinaison spécifique pour les territoires ultramarins. La prise en compte des intérêts français s'effectue dans le respect des modalités d'intervention de l'AFD (insertion dans les stratégies de nos partenaires, aide déliée, procédures d'appel d'offre, etc.) en privilégiant des secteurs d'intervention où l'expertise française est reconnue, en développant des composantes spécifiques d'un projet qui met en valeur cette dernière ou encore via la promotion de partenariats. Au-delà de l'influence, certains projets pourront contribuer à la fois à la lutte contre la pauvreté et au développement économique des pays voisins, tout en renforçant la légitimité de la présence française dans la région considérée (cf. par exemple les projets régionaux de lutte contre les épidémies et contre les catastrophes naturelles dans l'Océan Indien, s'appuyant sur les moyens d'intervention français dans la zone ou le partenariat entre le SICSM en Martinique et Wasco à Sainte-Lucie sur l'eau et l'assainissement).

4. MODALITES D'INTERVENTION DE L'AFD DANS LES OUTRE-MER 2014 - 2016

Compte tenu des orientations stratégiques de l'AFD dans les Outre-mer sur la période 2014-2016 présentées *supra*, il est proposé de mettre en œuvre les quatre axes opérationnels retenus par l'intermédiaire des modalités d'intervention suivantes :

- (i) une évolution du positionnement et de l'offre financière ;
- (ii) un renforcement des synergies de programmation et de financement avec l'Union européenne ;
- (iii) une opérationnalisation de la production de connaissance ;
- (iv) un renforcement des relations extérieures et partenariats ;
- (v) une structuration et une professionnalisation des actions de communication des agences ;
- (vi) une rationalisation des procédures afin de mieux répondre aux attentes des contreparties (délai d'instruction, conditionnalités).

4.1. Propositions d'évolution du positionnement et de l'offre financière

4.1.1. Secteur public

Pour mettre en œuvre sa stratégie d'intervention, l'AFD dispose d'une enveloppe budgétaire annuelle de bonification de prêts octroyée dans le cadre de la mission Outre-mer.

Aujourd'hui, la tendance à la raréfaction des sources de financement de l'investissement pour le secteur public - l'enveloppe de bonification est passée de 30 M€ en 2011 à 25,3 M€ en 2013 - milite pour un nouvel accroissement de l'effet de levier du PCL (i.e. baisse de la bonification unitaire). Dans le même temps, certains investissements à forte rentabilité économique, sociale et environnementale et à faible rentabilité financière requièrent un niveau important de bonification pour pouvoir être menés à bien. Il est en conséquence proposé de faire évoluer l'offre de prêts de l'AFD à destination du secteur public ultramarin selon les orientations suivantes :

- Réduire le montant unitaire de la bonification du PCL, de 90 à 60 points de base, en maintenant les critères d'éligibilité inchangés. Cette réduction a été décidée par le ministère des Outre-mer pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2013, permettant ainsi de répondre à une forte croissance de la demande de PCL pour cette année. La reconduction de cette mesure pour 2014 sera examinée au vu des perspectives d'engagement en PCL pour 2014 et de l'enveloppe d'AE disponible.
- Mener une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité de créer un nouveau produit « surbonifié » permettant de financer, avec un objectif de redevabilité renforcée, des investissements publics exemplaires dans les domaines de l'environnement et de la cohésion sociale.
- Maintenir les points d'affectation du PNC définis ci-dessus (II.1).
- Développer l'offre de préfinancement des subventions publiques. Cette offre est aujourd'hui exclusivement destinée aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux des DOM bénéficiaires de subventions de l'Union européenne (PSE). Le dispositif ne permet ni de préfinancer les subventions européennes accordées aux établissements publics nationaux et de santé, ni celles accordées aux sociétés d'économie mixte, institutions consulaires, ... ni les subventions nationales. Alors que les tensions sur les financements court terme s'accroissent dans les Outre-mer, l'AFD pourrait étendre l'éligibilité du PSE aux contreparties aujourd'hui exclues et y intégrer le préfinancement des subventions Etat. Cette mesure, en allégeant les tensions de trésorerie des donneurs d'ordre, permettrait de réduire les délais de paiements subis par les créanciers. Par ailleurs, le dispositif actuel de financement court terme (FCT) de Bpifrance, très performant sur les DOM, pourrait être dupliqué dans les collectivités du Pacifique où il est inexistant.

4.1.2. Secteur privé

- **Evolution de l'activité de représentation**

Dans le prolongement du discours du Premier Ministre à Fort de France le 27 juin 2013 et conformément à l'ordonnance du 22 août 2013, l'AFD s'est vue confier la représentation de l'activité Financement de Bpifrance (anciennement OSEO) dans les DOM. L'activité financement représente près de 95 % de l'activité de Bpifrance dans les Outre-mer.

En termes d'offre de produits, l'objectif est double : mettre à disposition des acteurs économiques locaux l'ensemble des produits de Bpifrance, tout en proposant des financements spécifiques adaptés aux particularités des Outre-mer. Ainsi, l'AFD continuera à distribuer les produits Bpifrance Financement et élargira cette représentation à tous les produits proposés dans l'Hexagone, y compris les garanties. Les Fonds nationaux de garantie de Bpifrance seront complétés en fonction des spécificités de chaque région par des Fonds de garantie régionaux. Ils prendront la suite du Fonds DOM qui est mis en gestion extinctive à partir du 1^{er} janvier 2014. Une importance accrue sera par ailleurs accordée aux produits dits « mezzanine », à l'appui à la structuration de filières économiques et à l'accompagnement des processus d'organisation collaborative de type cluster.

Deux directeurs interrégionaux Bpifrance ont été nommés, l'un basé en Guadeloupe pour couvrir la zone Antilles-Guyane, l'autre basé à La Réunion pour couvrir la zone Océan Indien.

Dans les collectivités du Pacifique, l'AFD étudiera avec Bpifrance et l'Etat, la possibilité de représenter Bpifrance Financement en fonction des orientations qui seront prises sur ces territoires.

- **Evolution de l'activité pour compte propre**

En cohérence avec les priorités stratégiques secteur public, et pour en maximiser l'effet de levier, il est proposé que les interventions de l'AFD en prêt en faveur du secteur privé soient privilégiées sur (i) les projets contribuant à la structuration de filières (tourisme, agriculture, pêche, forêt...), (ii) les projets contribuant à l'intégration régionale et (iii) les projets relatifs à l'environnement ou la cohésion sociale (secteurs de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique, de l'eau et de l'assainissement, des déchets, de l'aménagement urbain et du logement, des transports collectifs, de la santé et de la protection sociale, de l'éducation et de la formation professionnelle).

4.1.3. Habitat et aménagement urbain

En tant que partenaire financier des SIDOM et des autres acteurs du secteur, le renforcement et l'évolution des activités de l'AFD dans l'aménagement et le logement revêtiront plusieurs dimensions, en complémentarité avec l'offre de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) :

- En matière d'aménagement, la gamme des produits sera élargie notamment en faveur du financement des concessions d'aménagement, des opérations pour compte propre sous certaines conditions, et des études préalables aux concessions et des futures Sociétés publiques locales d'aménagement. L'AFD pourrait également déployer une nouvelle offre qui permettrait de faciliter le financement d'acquisitions foncières qui excéderaient les capacités de trésorerie permanentes des Etablissements publics fonciers.
- L'AFD soutiendra l'activité immobilière dans les Outre-mer par la création ou le développement de trois produits à vocation sociale, intermédiaire ou relevant du secteur libre en compléments des acteurs financiers locaux : (i) appui au Logement évolutif social (LES) pour favoriser l'accession aidée, inspiré des prêts « hybrides » accession-locatif expérimentés en Nouvelle-Calédonie, dont les paramètres seront à définir dans le cadre du groupe de travail sur l'accession aidée piloté par le Ministère de l'outre-mer (ii) développement du financement du logement intermédiaire en complémentarité avec le Prêt locatif social (PLS), pour compléter l'offre immobilière dans les géographies où il existe un segment de la demande insuffisamment servi, entre le PLS et le secteur libre, (iii) financement de programmes de développement durable dans les logements et les quartiers.

4.2. Renforcement des synergies de programmation et de financement avec l'Union européenne

La période 2014-16 sera mise à profit pour renforcer le partenariat avec l'Union européenne, en s'appuyant sur l'expérience acquise par l'AFD avec l'UE dans les Etats étrangers.

Les DOM, Régions ultrapériphériques (RUP) de l'UE, bénéficient de l'ensemble des politiques européennes, et notamment des fonds structurels, ainsi que de programmes spécifiques aux RUP¹⁴. Dans le cadre du PO 2014-2020, l'affectation et la gestion de ces ressources seront assurées au niveau local par les Régions, en concertation avec les services déconcentrés de l'Etat.

Les COM ne font pas partie de l'UE et, sous le statut de Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), bénéficient de ressources du FED (pour 14 M€ en moyenne par an pour l'ensemble des PTOM français).

Les deux principales pistes de partenariat, de co-financements et de délégation de fonds portent ainsi sur :

- les fonds européens alloués aux PTOM du Pacifique, notamment s'ils sont ciblés sur le secteur environnemental ;
- les fonds alloués à la coopération et à l'insertion régionale dans le cadre du FED Régional pour les PTOM et les programmes de coopération territoriale européenne (CTE) du FEDER dans les DOM. L'AFD continuera d'étudier, en appui des services de l'Etat, la possibilité de gérer un fonds unique permettant de mixer des ressources FEDER et FED pour financer des projets d'intégration régionale, notamment dans l'océan Indien.

4.3. Prévisions de production financière

Sur la base des hypothèses développées précédemment, les volumes d'engagements de l'AFD sur les Outre-mer, concernant la période 2014-2016, pourraient être les suivants :

¹⁴ L'Union européenne apporte environ 800 M€ par an aux RUP françaises via ses différents programmes (FEDER, FSE, POSEIDOM, FEADER principalement) représentant l'équivalent de 2,3 % de leur PIB. Mayotte est un DOM depuis 2011 ; elle a accédé au statut de RUP en janvier 2014.

M€	Prévisions 2014	Prévisions 2015	Prévisions 2016
AFD pour compte propre	970	990	1 010
Interventions en faveur du secteur public	630	630	630
Prêts bonifiés (PCL)	400	400	400
Prêts à conditions de marché (yc PSE)	230	230	230
Interventions en faveur du secteur privé	340	360	380
Financements	290	310	330
Garanties données	50	50	50
Représentation Bpifrance financement	500	530	560
TOTAL AFD	1 470	1 520	1 570
PROPARCO OM	30	30	30
TOTAL GROUPE	1 500	1 550	1 600

4.4. Opérationnalisation de la production de connaissance

Le POS 3 a retenu les Outre-mer comme l'un des quatre axes de concentration de la production de connaissance de l'Agence, témoignant ainsi de son importance.

• **Etudes et recherches**

L'AFD continuera de s'impliquer dans le partenariat CEROM au côté des Instituts d'émission, de l'INSEE et des Instituts de statistiques du Pacifique. Par l'intermédiaire de l'élaboration de comptes rapides annuels, de tableaux de bord macroéconomiques et conjoncturels trimestriels, de la publication d'analyses macroéconomiques, sectorielles ou portant sur les entreprises, ce partenariat offre une meilleure connaissance des économies ultramarines et par là-même des éléments d'éclairage pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. En outre, la tenue depuis 2007 de la conférence biennale AFD-CEROM portant sur des thématiques aussi structurantes que « Economies d'Outre-mer – S'ouvrir pour soutenir la croissance ? », « Du vert dans l'Outre-mer : enjeux environnementaux et perspectives économiques », « Créer de la valeur ajoutée et de l'emploi en Outre-mer » ou « Les Outre-mer au cœur de la compétition internationale » et réunissant élus, représentants des collectivités locales et de l'Etat, acteurs du monde économique, chercheurs constitue désormais un événement attendu et incontournable pour les acteurs intervenant dans les Outre-mer.

Une attention particulière sera portée au caractère opérationnel des études et recherches menées et à la maximisation de leur effet de levier par rapport aux axes stratégiques d'activité retenus.

Ainsi, les études en cours et prévues portent-elles notamment sur :

- la dynamisation des activités économiques créatrices d'emplois (exemple : « Avantages comparatifs et filières d'avenir dans les quatre DOM historiques ») ;
- le renforcement de la cohésion sociale (exemples : « Migrations, familles, vieillissement ». « Impacts du vieillissement de la population sur les sources de revenus, les secteurs moteurs de croissance, le niveau des transferts sociaux et des retraites, le coût des services (santé, dépendance), et les besoins en personnel ») ;
- la préservation des biens publics mondiaux (exemple : « Freins et leviers de la mise en œuvre de politiques climat au niveau local »).

Par ailleurs, dans un double objectif de renforcement des activités d'appui-conseil et de la visibilité des interventions de l'AFD en matière d'accompagnement des politiques publiques, la publication d'une note de synthèse annuelle portant sur les finances locales est envisagée. Réalisée en interne, elle s'appuierait sur les fonctionnalités de la base de données collectivités locales en cours de refonte.

• **Evaluations**

Dans le prolongement des recommandations du CICID du 31 juillet 2013 et en conformité avec les bonnes pratiques AFD en vigueur sur les Etats étrangers, les évaluations ex post transversales et de projets font désormais l'objet d'une programmation triennale.

Les critères retenus d'identification de la programmation des évaluations reposent (i) sur le potentiel de renforcement des capacités d'évaluation du partenaire bénéficiaire du projet et (ii) sur le caractère duplicable ou, à tout le moins, sur l'intérêt opérationnel avéré du projet évalué, dans une perspective de capitalisation, de reproductibilité et de redevabilité.

Ainsi, sont notamment envisagées sur les trois prochaines années :

- une évaluation sectorielle secteur public eau et assainissement, en lien avec les enjeux environnementaux (massifs coralliens) et de respect de la réglementation européenne en matière de rejet d'eau ;
- une évaluation sectorielle secteur privé photovoltaïque, au regard du caractère reproductible des montages institutionnels mis en oeuvre ;
- une évaluation des appuis-conseils apportés dans le cadre des financements sur prêts au secteur privé, en perspective de leur systématisation ;
- une évaluation du projet SWAC (seawater air conditioning systems) de l'hôpital du Taaone en Polynésie française, en perspective de sa réplique dans les Caraïbes.

• **Formations**

Dans le cadre de la formalisation d'une relation structurée entre le Département Outre-mer de l'AFD et le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB), plusieurs formations spécifiques aux Outre-mer ont été montées, en lien avec les enjeux stratégiques et opérationnels identifiés *supra*.

Il s'agit notamment des séminaires suivants : « Analyse financière prospective des collectivités locales », « identifier et concevoir un projet de développement local », « Instruments de la stratégie financière : impacts financiers et fiscaux de l'intercommunalité pour les communes de Guadeloupe et de Guyane », « Gestion des services publics de l'eau ».

La programmation des formations à venir est en cours d'identification et pourrait porter sur la reconduction du séminaire interne « Interventions de l'AFD dans les Outre-mer : complémentarité des approches et métiers » et sur le montage d'une rencontre « Acteurs du financement des Outre-mer » dans l'objectif de tirer les leçons des différentes modalités d'intervention des acteurs du financement des Outre-mer, en lien avec l'étude lancée par le Département sur la comparaison des modalités d'instruction des projets en milieu ultramarin.

4.5. Renforcement des relations extérieures et des partenariats

L'AFD renforcera le dialogue régulier avec les délégations aux Outre-mer des parlementaires et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), par l'organisation de rencontres régulières avec la Direction générale, la co-organisation de séminaires avec le Sénat et l'Assemblée nationale et par la poursuite du travail de proximité assuré par les agences locales.

Les actions de partenariats avec les acteurs clés intervenant sur les axes de concentration stratégiques retenus seront par ailleurs renforcées, à l'instar des partenariats engagés depuis 2012 avec France nature environnement (FNE) et avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).

Ces actions de relations extérieures et partenariats visent à renforcer la connaissance des opérations menées par l'AFD auprès de nos partenaires et à mutualiser les compétences sur les sujets d'intérêt partagé.

4.6. Structuration et professionnalisation des actions de communication des agences

Dans le prolongement de la mise en place, au sein du Département Outre-mer siège, d'une structure dédiée, d'une stratégie et d'un plan communication spécifique, un appui continuera d'être apporté aux agences en termes de structuration et de professionnalisation de leurs actions de communication, y compris sous forme de formation dispensée par le Département.

Cet appui vise à améliorer la compréhension et la visibilité des opérations de l'AFD dans les géographies ultramarines, en intégrant l'Agence de façon pérenne dans le paysage institutionnel ultramarin.

4.7. Rationalisation des procédures

La mise en œuvre des axes d'intervention retenus en faveur du secteur public, du secteur privé et des acteurs de l'habitat et de l'aménagement urbain, nécessitera un travail de simplification et de mise à jour des procédures opérationnelles, pour mieux répondre aux attentes des contreparties, notamment en termes de délai d'instruction et de conditionnalités, dans le respect du mandat de l'AFD.

Ce chantier s'inscrira dans la réflexion plus large menée à ce sujet au sein de l'Agence.

Annexe 1 - Statistiques des interventions de l'AFD dans les Outre-mer

Tableau 1 : Autorisations d'engagements dans les Outre-mer du Groupe AFD 2008-2013 (en M€)

AFD PRETS ET GARANTIES (M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prêts au secteur public	385	347	437	605	427	642
Prêts bonifiés aux collectivités locales (PCL)	327	226	283	337	358	423
Prêts à conditions de marché	58	121	154	267	69	220
Financements du secteur privé	179	153	124	127	543	316
Prêts concessionnels (PAI)	59	78	64	-	-	-
Financements secteur bancaire	90	75	60,00	100	460	123
Prêts directs aux entreprises	30	-	-	27	83	193
Garanties données secteur public	-	-	-	-	40	-
Garanties secteur privé	128	167	148	147	146	174
Garanties données secteur bancaire	22	22	22	22	22	27
Fonds DOM	81	76	92	109	101	121
SOGEFOM (Hors plan de relance)	23	26	15	14	16	17
SOGEFOMRT CCE	-	-	-	-	-	3
Fonds de garantie Mayotte, SPM	2	2	5	3	6	3
Fogap	-	-	-	-	1	3
Garantie plan de relance PME	-	40	14	-	-	-
Participations	7	1	-	-	-	-
Crédits délégués du MAE (Fonds Pacifique)	-	-	-	-	2	2
TOTAL AFD PRETS ET GARANTIES	699	668	708	878	1158	1135

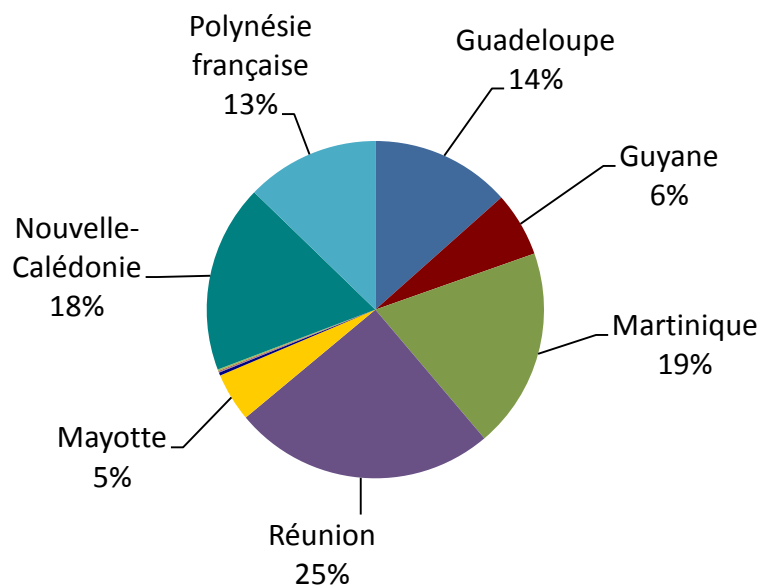
MANDATS DE GESTION OSEO/Bpifrance (M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Financements bpifrance CT	285	322	278	273	268	281
Financements bpifrance produits Innovation	1	1	1	1	1	1
Financements bpifrance prêts (mezzanines et PCE)	2	1	4	4	11	14
Fonds de garantie bpifrance RT CCE	-	-	-	-	-	22
Fonds de garantie habitat	43	36	42	33	32	29
TOTAL MANDATS DE GESTION OSEO/Bpifrance	331	360	324	310	312	346

SOUS-TOTAL ACTIVITES OM AFD	1030	1028	1032	1188	1470	1481
------------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

PROPARCO OM (M€)	60	30	7	0	9	25
TOTAL GROUPE AFD	1090	1058	1039	1188	1479	1506

Activités spécifiques sur ressources autres bailleurs (M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subventions pour compte U.E - OM	-	-	-	-	3	-
TOTAL OM sur ressources autres bailleurs	-	-	-	-	3	0

Répartition des engagements par géographie - moyenne de l'activité sur 2011-2013 (en %)



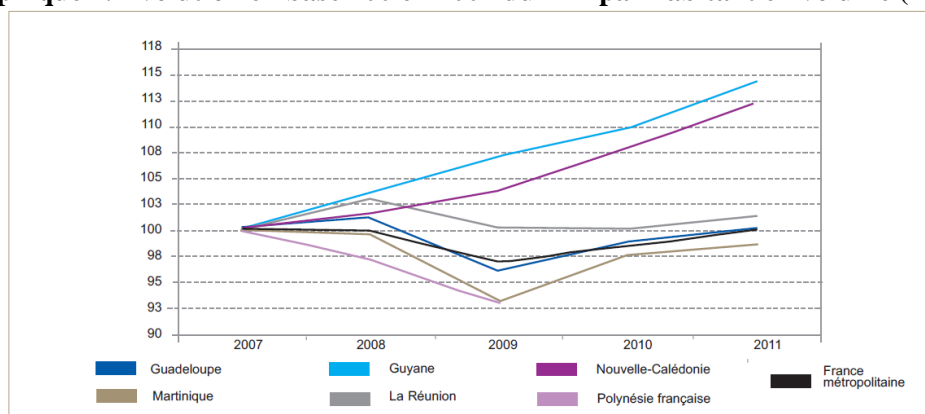
Annexe 2 - Evolutions macroéconomiques récentes des DCOM et enjeux à venir

Une dynamique de rattrapage économique stoppée par la crise

Les départements et collectivités d’Outre-mer ont enregistré entre 1998 et 2008 une croissance économique, portée par une demande intérieure soutenue, plus rapide que celle de l’Hexagone : 3,5% contre seulement 2% en moyenne sur la période. Cette moyenne cache néanmoins des disparités entre les territoires. Alors que les économies de La Réunion ou de la Guyane augmentaient deux fois plus vite que celle de l’Hexagone, la croissance polynésienne s’avérait beaucoup plus faible. Le développement du secteur tertiaire, mais aussi l’essor de certains secteurs industriels spécifiques constituent les principaux moteurs de la croissance en Outre-mer. Globalement, les secteurs plus dynamiques en termes de valeur ajoutée mais aussi d’emplois durant la période 1998-2008 ont été les services aux entreprises (conseil en gestion, sécurité, entretien, information, communication, intérim), les services à la personne, l’immobilier, le secteur du BTP, les industries agro-alimentaires et les industries de biens d’équipement et de biens intermédiaires.

La crise économique et financière internationale commencée en 2008 a stoppé la dynamique de rattrapage économique par rapport à l’Hexagone que les Outre-mer avaient engagée depuis plusieurs décennies. Les différents territoires enregistrent par ailleurs des évolutions de plus en plus différenciées. La Guyane et la Nouvelle-Calédonie ont poursuivi leur croissance économique pendant la crise, alors que le reste des territoires avaient, en 2010, un niveau de PIB inférieur ou égal à celui de 2007 (cf. Graphique 1).

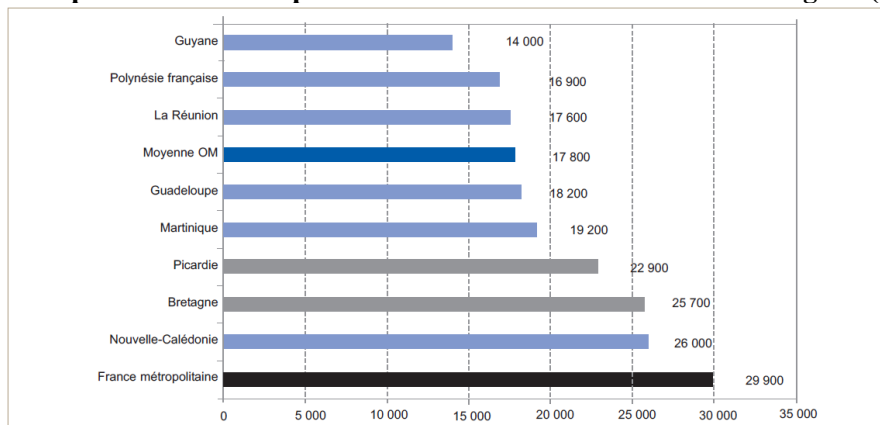
Graphique 1. Evolution en base 100 en 2007 du PIB par habitant en volume (2007-2011)



Sources : INSEE, comptabilité nationale (France), comptes économiques rapides (CEROM) données provisoires ; ISEE (Nouvelle-Calédonie) ; estimation Polynésie.

En dépit de taux de croissance plus importants que dans l’Hexagone, le PIB par habitant reste plus faible en Outre-mer. Il s’élève en moyenne à 19 500 euros en 2011, soit 62,1% du PIB par habitant dans l’Hexagone. Le PIB par habitant des économies ultramarines varie ainsi de 6 575 euros à Mayotte (2009), le territoire le plus pauvre, à 26 000 euros par habitant en Nouvelle-Calédonie (cf. graphique 2) et 29 900 € dans la France hexagonale.

Graphique 2. Comparaison des PIB par habitant entre l’Outre-mer et l’Hexagone (2009, en euros)

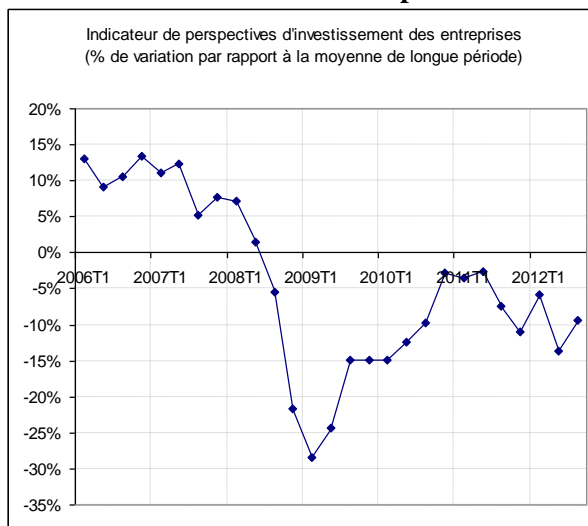


Sources : INSEE, comptabilité nationale (France), comptes régionaux pour les DOM (estimation à partir des comptes rapides) ; ISEE (Nouvelle-Calédonie) ; estimation Polynésie.

Durant la décennie précédant la crise de 2008, l’emploi en Outre-mer a affiché une augmentation deux fois supérieure à celle de l’Hexagone avec une croissance annuelle moyenne dans l’ensemble des DOM de 2,4%. Cependant, depuis le début de la crise, on observe une dégradation du marché du travail qui affecte également la consommation des ménages, une composante essentielle du PIB des Outre-mer. Dans la plupart des départements et collectivités, le taux de chômage s’est accéléré depuis le second semestre 2008. En 2011, il se situe autour de 24% dans les économies ultramarines, contre 9,1% en Hexagone.

Durant la période 1997-2007, le taux d’investissement dans les territoires ultramarins a augmenté de façon plus importante que dans l’Hexagone et, en 2007, il représentait environ 20% du PIB en Outre-mer, très proche de celui de l’Hexagone. Néanmoins, le ralentissement économique engendré par la crise, s’est également répercuté dans les décisions d’investissement des entreprises. Les indicateurs sur le climat des affaires et les décisions d’investissement des entrepreneurs publiés par les Instituts d’émission d’Outre-mer montrent une nette baisse en 2008 et 2009. L’amélioration de ces indicateurs en 2010 et 2011 est loin de compenser leur dégradation et d’atteindre le niveau d’avant crise (cf. Graphique 3).

Graphique 3. La crise a structurellement modifié les anticipations des investisseurs privés ultramarins



Sources IEDOM et IEOM, calculs AFD en pondérant les Indicateurs par géographie par le PIB marchand.

Principaux enjeux économiques des prochaines années

Les Outre-mer, de par leurs spécificités, ne font pas face aux mêmes difficultés que l’Hexagone ; la pauvreté monétaire, la fragilité du tissu des entreprises, les mutations démographiques et leurs conséquences économiques et sociales, le manque d’intégration régionale et les déséquilibres budgétaires des collectivités locales constituent les principaux défis auxquels les économies ultramarines doivent répondre afin de poursuivre leur développement dans un sentier de croissance durable.

Malgré un important rattrapage par rapport à l'Hexagone et d'indéniables progrès en termes de performances sociales, les économies ultramarines ont besoin de redéfinir leur modèle de croissance. Ce constat est corroboré par l'accélération des taux de chômage durant la crise, et de manière générale, les niveaux importants de chômage depuis les années 1970 ainsi que ceux d'indicateurs comme les taux de pauvreté, l'illettrisme ou la mortalité infantile. On observe en Outre-mer une pauvreté monétaire relative plus importante que dans l'Hexagone ainsi que des inégalités de revenus plus marquées. A la Réunion, en Guadeloupe et en Guyane, un habitant sur deux vit sous le seuil de pauvreté national (défini comme égal à 60% du revenu médian national). Aussi, la situation de « vie chère » que connaissent les Outre-mer est devenue une source de tensions sociales. La crise des carburants en Guyane et Guadeloupe en 2008, la grève générale de 2009 « grève contre la vie chère » initiée en Guadeloupe et étendue à la Martinique, les crises à la Réunion en 2010 et en 2012 et la crise à Mayotte en 2011 le montrent. Une forte inflation, notamment dans le secteur de l'alimentation et des carburants, pénalise le pouvoir d'achat des populations. L'écart des prix des produits alimentaires entre les DOM et l'Hexagone s'établit entre 22% et 38,5% en 2010. Que l'on considère le panier moyen de consommation de l'Hexagone ou celui des DOM, le prix est plus élevé en moyenne en Outre-mer (cf. Graphique 4.)

Graphique 4. Les écarts de prix entre les DOM et l'Hexagone en mars 2010
en %

	Ecarts DOM/Hexagone (panier de consommation métropolitain)	Ecarts Hexagone/DOM (panier de consommation local)	Ecarts de Fisher DOM/Hexagone
Martinique	16,9	-2,9	9,7
Guadeloupe	14,8	-2,2	8,3
Guyane	19,6	-6,4	13,0
La Réunion	12,4	-0,4	6,2

Lecture : en prenant comme référence le panier de consommation des ménages de l'Hexagone, les prix en Martinique étaient en moyenne supérieurs de 16,9% à ceux de l'Hexagone. En prenant comme référence le panier martiniquais, les prix de l'Hexagone étaient inférieurs de 2,9% à ceux de Martinique. L'écart de Fisher, moyenne géométrique des deux écarts, montre que les prix sont globalement supérieurs de 9,7% en Martinique par rapport à ceux de l'Hexagone.

Champ : consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transports ferroviaires
Source : enquêtes de comparaison spatiale de prix, Insee.

La crise a montré la vulnérabilité du tissu des entreprises ultramarines, essentiellement composé de très petites, petites et moyennes entreprises qui côtoient des secteurs à forte concentration et où la concurrence joue peu. La faiblesse de fonds propres et le ralentissement de l'offre de financement des investissements par les banques commerciales empêchent les entreprises d'Outre-mer de se développer. La croissance des économies ultramarines nécessite donc un renforcement des entreprises locales à travers notamment un meilleur financement qui leur permette de mener à bien leurs projets d'investissements.

Deux différentes dynamiques démographiques sont à distinguer au sein des Outre-mer : certains départements comme la Martinique, la Guadeloupe ou La Réunion (dans une moindre mesure) montrent un vieillissement accéléré des populations dans les années à venir, ainsi qu'une émigration importante de jeunes actifs. D'autres, comme la Guyane (qui a connu entre 1998 et 2008 une évolution annuelle de sa population plus de 5 fois supérieure à celle de l'Hexagone) ou Mayotte, affichent des taux de natalité élevés et une forte immigration. Ainsi, ces dynamiques démographiques contrastées impliquent des besoins différents en infrastructures, aménagement urbain et services de santé et d'éducation. Des infrastructures et politiques qui permettent une meilleure prise en charge des personnes âgées sont nécessaires pour faire face au vieillissement de la population. Les territoires qui connaissent une forte augmentation de leur population nécessitent notamment que le développement du logement social se poursuive. Le logement en Outre-mer reste une question centrale, la construction de logements, notamment sociaux, étant très insuffisante par rapport à la demande. Le caractère insalubre d'un nombre important de logements privés, l'immigration irrégulière, des coûts de construction plus élevés que dans l'Hexagone et d'autres contraintes géographiques spécifiques à l'Outre-mer ne font qu'aggraver la situation.

L'analyse des échanges commerciaux des Outre-mer laisse apparaître une faiblesse des exportations, mais aussi une orientation hexagonale, commune à tous les territoires, très importante. La Guyane et la Nouvelle-Calédonie, du fait de leurs secteurs spécifiques, respectivement les activités spatiales et le nickel, exportent

relativement plus que les autres économies ultramarines. Une fois les exportations liées à ces activités retirées, on retrouve pour ces géographies des niveaux comparables aux autres DCOM. Le commerce régional, ne représente que 10% des importations et 26% des exportations. Les économies ultramarines, du fait de l'étroitesse de leurs marchés, nécessitent une ouverture importante. Pourtant, elles sont insuffisamment ancrées dans leur environnement économique régional. Il est nécessaire d'identifier et développer les avantages comparatifs que les DCOM peuvent valoriser dans la compétition internationale et notamment dans les échanges avec les économies environnantes. La coopération régionale est aussi favorable à d'autres domaines comme la protection de l'environnement ou la lutte contre l'immigration clandestine.

Les collectivités territoriales ultramarines font face à des déséquilibres budgétaires plus marqués que dans l'Hexagone. La faiblesse de leur fiscalité constitue leur principal handicap et le poids des dépenses de personnel pèse sur leur budget. Par ailleurs, la situation financière des collectivités grève leurs capacités d'investissement. Les dépenses d'investissement des communes de Guadeloupe, par exemple, sont plus faibles que celles au niveau national (304 euros par habitant contre 548 euros), et ce alors que les besoins d'investissements sont plus importants que ceux des communes de l'Hexagone.

Annexe 3 - Schéma logique

