



**UltraLab**

Le Think-Tank des ultramarins

**UltraLab**  
Siège de la FEDOM  
15 rue de Constradt  
75015 Paris

## Le développement des outre-mer :

### Comment peut-on utiliser l'épargne locale pour le développement des outre-mer, notamment pour améliorer les fonds propres des entreprises ?

*Faisant le constat d'un taux d'épargne plus élevé outre-mer qu'en métropole, d'un haut niveau de flux financiers de l'hexagone et de l'Union européenne et de besoins en fonds propres des entreprises mal pris en compte, cette note s'interroge sur la mobilisation de cette épargne abondante et propose notamment de l'orienter vers le financement du développement de chaque collectivité, notamment par la création d'un livret spécifique destiné à recycler une partie de cette sur-épargne au profit des besoins en fonds propres des PME et TPE.*

En dépit de financements importants de l'hexagone et de l'Union européenne, un certain nombre de besoins de financement sont mal pris en compte outre-mer ou insuffisamment couverts.

Or, le taux d'épargne des ménages ultramarins est très élevé, de 8 à 10 points supérieur à celui de l'ensemble des ménages français. Cette « sur-épargne » qui s'explique pour partie par certains transferts financiers de l'Etat vers les outre-mer (compléments de rémunération versés aux fonctionnaires en poste outre-mer et réduction spécifique outre-mer de l'impôt sur le revenu) est largement improductive, souvent délocalisée dans l'hexagone ou d'autres Etats, sans bénéficier aux économies ultramarines.

Devant les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour réformer ces dispositifs, cette note propose la création d'un livret d'épargne spécifique destiné à recycler une partie de cette « sur-épargne » sur des emplois d'intérêt général et collectif tels que l'abondement des fonds propres des entreprises installées outre-mer, en particulier les TPE, PME, start-up et entreprises innovantes, ou encore des financements complémentaires dans des investissements locaux structurants. Pour être optimum, le recyclage de cette « sur-épargne » devrait être couplé avec une réforme progressive des compléments de rémunération.

Ainsi, en mobilisant l'épargne locale, le dispositif proposé permettrait de recycler une partie des transferts financiers de l'Etat en des financements plus dynamiques et plus efficaces au bénéfice d'entreprises ultramarines renforcées en fonds propres ainsi que d'investissements structurants des collectivités territoriales. Moins favorable à une croissance portée par la consommation des ménages, il prendrait ainsi toute sa place dans la construction d'un nouveau modèle de développement, plus riche en activités marchandes.

Dans son rapport de juillet 2020 sur les nouvelles perspectives de développement pour les outre-mer, le think tank « #outremer », devenu « *Ultralab, le think tank des ultramarins* » considérait que les aides aux entreprises ultramarines devaient mieux tenir compte des besoins en fonds propres de ces entreprises, notamment les PME ou les entreprises innovantes ou en croissance.

des désordres mondiaux, les incertitudes actuelles de la gouvernance et les restrictions budgétaires prévisibles rendent encore plus nécessaire le renforcement du tissu entrepreneurial ultramarin pour que les entreprises soient le moteur du développement économique de ces territoires, moins dépendant de l'hexagone, plus riche en valeur ajoutée et en emplois.

Les années qui viennent de s'écouler depuis la crise sanitaire, avec le retour des conflits et

## 1. Malgré le haut niveau des transferts financiers de l'hexagone vers les outre-mer, les besoins en fonds propres des entreprises ne sont que très peu pris en compte.

Les transferts financiers depuis l'hexagone vers l'ensemble des territoires ultramarins s'élèvent à 22,8 Md€ (CP, exécution 2023<sup>1</sup>). Ils comprennent essentiellement des rémunérations (dont des compléments de rémunération) et des prestations sociales qui ne sont pas, dans leur grande majorité, directement destinées au développement des entreprises et aux investissements. Ils ont pour effet de favoriser la consommation, principal levier de croissance outre-mer.

Les concours financiers aux entreprises ultramarines privilégient d'abord le fonctionnement de ces entreprises et, en second lieu, l'aide à leurs investissements. Il s'agit :

- d'une part, des aides au fonctionnement, les plus importantes, avec des exonérations de charges sociales (1,6 Md€ en 2023) permettant de prendre en charge une partie des coûts salariaux et de réduire ainsi le manque de compétitivité de ces entreprises;
- d'autre part, des aides au financement des investissements, mises en place essentiellement à partir de la loi Pons (1986). Le principe est resté le même depuis cette loi au travers de plusieurs dispositifs de défiscalisation et de nombreuses modifications : des investisseurs métropolitains apportent des ressources financières permettant de contribuer au financement des investissements d'entreprises ultramarines, en contrepartie de déductions fiscales à l'IR ou à l'IS. Ces mécanismes (y compris les crédits d'impôts) représentent une dépense fiscale pour l'État de l'ordre de 1 Md€ en 2023 (hors fiscalité locale et ensemble des dispositifs logement).

A ces financements de l'Etat, s'ajoutent les financements européens (500 M€ en moyenne

par an<sup>2</sup>) qui, même s'ils bénéficient largement aux collectivités territoriales, renforcent l'attractivité des territoires ultramarins, ce qui est indirectement favorable aux entreprises.

Par ailleurs, les investissements étrangers, encore très présents dans la France hexagonale et les collectivités du Pacifique, sont quasi absents des DROM (sauf à la Réunion où ont été notés des intérêts mauriciens) du fait vraisemblablement d'une relation privilégiée avec l'hexagone et de leur faible attractivité.

Tout se passe comme si le besoin de financement des entreprises était réglé par la défiscalisation qui permet de financer les investissements par apport de ressources extérieures sans qu'il soit besoin de renforcer les fonds propres de ces entreprises.

Il existe bien un dispositif destiné à aider les entreprises à se constituer des fonds propres, le FIPOM (fonds d'investissement de proximité outremer) mais, même après son extension aux investisseurs-contribuables de métropole, n'a pas fait la preuve de son efficacité avec une dépense fiscale de l'ordre de 3 M€ en 2023.

Au total, les transferts financiers importants en provenance de l'hexagone et de l'union européenne ne laissent qu'une place très réduite au financement du haut de bilan des entreprises ultramarines, ce qui peut les affaiblir en cas de difficultés de trésorerie, de recherche de crédits bancaires ou si les aides aux investissements par la défiscalisation venaient à se réduire. La réorientation, pour partie, du financement des entreprises ultramarines vers le renforcement de leurs fonds propres est donc nécessaire, ce qui pourrait contribuer à une plus grande marge d'autonomie par rapport à l'hexagone.

## 2. L'épargne locale, plus abondante outre-mer que dans l'hexagone, n'est pas mise au service du développement des territoires ultramarins.

Le taux d'épargne des ménages<sup>3</sup> français est, en 2023, de 16,6%<sup>4</sup>. Même s'il a baissé par

<sup>1</sup> Document de politique transversale outre-mer (PLF 2025)

<sup>2</sup> 3,5 Md€ sur la programmation 2021-2027.

<sup>3</sup> Taux d'épargne des ménages en % = épargne brute des ménages / revenu disponible des ménages.

Epargne brute des ménages = revenu disponible brut des ménages – consommation finale des ménages

<sup>4</sup> Rapport de la Banque de France sur l'épargne réglementée.

rapport à la crise sanitaire, il reste encore un peu plus élevé qu'avant cette crise (un point de plus en moyenne).

Le taux d'épargne des ménages ultramarins, sur la période, est d'environ 8 à 10 points supérieur à celui des ménages français (France entière), un peu moins pour la Réunion, et cela, dans la durée.

*Comparaison du taux d'épargne des ménages (en %) entre les Antilles-Guyane et la France entière (exemple des années 2015 à 2019)*

	2015	2017	2019
Guadeloupe	25,7	24,8	24
Martinique	25,3	24,7	24,9
Guyane	24,9	23,9	23,9
France entière	14,1	14,1	15,1

Source : INSEE. Comptes nationaux ; données définitives en base 2014. Après 2019, les données sont encore provisoires. Mais rien ne permet de penser que les écarts constatés jusqu'en 2019 ne sont pas maintenus. S'agissant de la Réunion, les données ne sont pas directement comparables car le revenu disponible des ménages y est calculé hors revenus de la propriété.

Après la crise sanitaire, les tensions internationales, l'inflation, les changements dans les comportements de dépense et de consommation, se traduisent par le maintien d'un taux d'épargne élevé, aussi bien en métropole que dans les DROM.

Mais pour expliquer la « sur-épargne » de 8 à 10 points constatée outremer, il faut faire appel à des spécificités ultramarines, notamment à deux principales :

- *les majorations de traitement (ou sur-rémunérations)*, mises en place peu après la départementalisation des anciennes colonies (Antilles - Guyane et Réunion) au bénéfice des fonctionnaires d'Etat métropolitains exerçant dans ces départements. Ces majorations ont été étendues à tout l'outremer et progressivement aux autres fonctions publiques. Elles varient de 40% à 108% selon le

territoire et représentent aujourd'hui (2023) une dépense pour l'Etat d'un *peu plus d'1,6 Md€5 pour les seuls fonctionnaires de l'Etat et les militaires* (113.000 fonctionnaires d'Etat, dont 9.560 militaires), en poste dans l'ensemble des DROM/COM6. Depuis 2016, ce montant a augmenté de 21 % dans les DROM et de 19 % dans les COM. Le revenu supplémentaire perçu au titre des majorations de traitement par les fonctionnaires des collectivités territoriales n'est pas disponible.

- *une réduction - plafonnée - de l'impôt sur le revenu (30 à 40% selon les territoires)* qui bénéficie à la majeure partie des contribuables des DROM7, soit à un peu plus de 580.000 contribuables. Même après la réforme intervenue avec la loi de finances pour 2019 (plafonnement du montant de la réduction), l'impôt ainsi épargné par les contribuables ultramarins en 2023 est encore de 383 M€8.

On ne compte plus les rapports, notes et études9 de toutes origines qui, depuis plus d'une trentaine d'années, ont souligné le caractère anachronique des majorations de traitement : celles-ci paraissaient justifiées dans les années 50 pour attirer des fonctionnaires dans des territoires difficiles d'accès et aux conditions de vie différentes de celles de la métropole mais elles ne le sont plus aujourd'hui et depuis longtemps. Ces travaux soulignent notamment que les différentiels de prix entre les outre-mer et l'hexagone sont très inférieurs aux majorations de traitements censées compenser ces différentiels10. Ainsi, en 2022, les écarts moyens de prix entre les DROM et la France hexagonale sont de 15,8 (Guadeloupe), 13,8 (Martinique), 13,7 (Guyane) et de 8,9 (Réunion), à comparer aux majorations de 40 % (Antilles-Guyane) et 53 % (Réunion).

<sup>5</sup> Cette somme comprend aussi l'indemnité de sujétion géographique et l'indemnité d'éloignement (COM).

<sup>6</sup> Document de politique transversale outremer pour le PLF 2025.

<sup>7</sup> A la différence des sur-rémunérations qui existent aussi bien dans les DROM que dans les COM, l'abattement d'IR ne bénéficie qu'aux seuls contribuables des DROM, compte tenu de l'autonomie fiscale des COM.

<sup>8</sup> Voies et moyens, dépenses fiscales PLF 2025.

<sup>9</sup> Exemples de rapports : Ripert (1989), Bélorgey (1993), Pêcheur (1996), Mossé (1999), Fragonard (1999), Laffineur (2003), etc. sans compter les rapports de la Cour des Comptes (2003, 2015, 2017) ou encore les travaux de la RGPP (revue générale des politiques publiques 2007/2009).

<sup>10</sup> Cf. les enquêtes de comparaison spatiale des niveaux de prix à la consommation outre-mer, produites régulièrement par l'INSEE, la dernière portant sur l'exercice 2022.

Privilège d'ordre historique, ces compléments de rémunération sont devenus source d'injustices. Selon leurs auteurs, ces rapports mettent en évidence leur « effet inflationniste », la « paralysie du développement économique », le « niveau des prix et des coûts salariaux » ou la « fonctionnarisation croissante de l'économie ». On retiendra par exemple les propos du Gouverneur de la Banque de France (2012, lettre introductive au rapport annuel) : « Les caractéristiques propres aux rémunérations et retraites<sup>11</sup> versées outre-mer contribuent à entretenir un niveau élevé des prix et des coûts salariaux et nuisent donc à leur compétitivité ». Une étude récente (janvier 2025), commandée par l'AMF et l'association des communes et collectivités d'outre-mer note que la vie chère s'expliquerait par la sur-rémunération des fonctionnaires et certains salaires du privé.

Ces travaux soulignent les inégalités de rémunération entre public et privé (malgré un effet d'entraînement sur certaines rémunérations du secteur privé). Ces inégalités de rémunérations se retrouvent alors dans des comportements d'épargne très différents. Une étude de l'INSEE, certes un peu ancienne, (budget des familles – 2001) indique que les « ménages fonctionnaires de l'Etat » épargnent une part nettement plus importante de leur revenu (28%) que les fonctionnaires des collectivités territoriales (20%) ou les salariés du secteur privé (22%), avec des comportements d'épargne plus différenciés selon les catégories socio-professionnelles (allant par exemple de 32,4% pour les cadres fonctionnaires de l'Etat à 12% pour les employés et ouvriers du secteur privé). Du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, on ne peut que constater que ces compléments de revenu sont distribués aux catégories qui épargnent le plus.

Les constats et critiques formulés par les études et rapports précités, ainsi que par la Banque de France ou la Cour des Comptes, vont tous dans le sens de la réduction ou de la suppression des dispositifs spécifiques de compléments de rémunération et d'impôt sur le

revenu. En 2013, la FEDOM avait d'ailleurs proposé la suppression progressive des sur-rémunérations.

Enfin, les compléments de revenus dont bénéficient les fonctionnaires ne sont pas dépensés sur place, notamment pour maintenir des habitudes de consommation que le coût de la vie aurait rendues particulièrement onéreuses. Cette « sur-épargne » est souvent rapatriée dans l'hexagone ou, s'agissant des collectivités du Pacifique, aux Etats-Unis, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, au travers de comptes bancaires, d'investissements immobiliers ou de l'assurance vie. Issue des transferts financiers de l'État vers les outre-mer, elle est donc largement délocalisée au lieu de favoriser le développement des territoires ultramarins.

Autrement dit, les sur-rémunérations stimulent l'épargne beaucoup plus que la croissance.

### 3. Que faire de cette « sur-épargne », pour mieux répondre aux besoins de développement des outre-mer ?

Ainsi, les dispositifs de sur-rémunération instaurés dans les années 50 ont été aussi abondamment critiqués qu'ils étaient régulièrement reconduits par les pouvoirs publics. Les quelques tentatives de réforme apparues dans les années 70 et 90 ont été très vite abandonnées, sous la pression des élus ultra-marins.

Dans ces conditions, dans la mesure où les pouvoirs publics risquent de persister encore longtemps dans le maintien de dispositifs obsolètes, coûteux et inefficaces, comment inciter les épargnants ultramarins à consacrer une partie de leur épargne au développement des territoires dans lesquels ils vivent et travaillent, au lieu de la transférer vers la métropole ou l'étranger ?

La France a une longue tradition, qui remonte au moins au XVIII<sup>ème</sup> siècle, de grand emprunt national, plus ou moins volontaire, plus ou moins forcé pour financer l'effort de guerre, la

<sup>11</sup> Ce terme fait référence à l'ITR (indemnité temporaire de retraite), complément de retraite attribué aux pensionnés de l'État depuis 1952 résidant outremer (sauf Antilles-

Guyane). Ce dispositif, réformé à compter de 2009, a été mis en extinction jusqu'en 2028.

reconstruction, une indemnité de guerre, les conséquences de la sécheresse ou le tournant de la rigueur, les motifs ne manquent pas. Souvent perçus comme des actes patriotiques témoignant de la confiance de la population (par exemple, les 5 milliards de francs-or constituant l'indemnité de guerre après 1870 ont été payés dans les 2 ans), ces emprunts ont aussi été parfois prélevés sur les « riches » ou les contribuables les plus aisés, avec des succès variables : échec, par exemple, du « milliard des riches » en 1793 mais succès de l'emprunt forcé du tournant de la rigueur (1983) remboursé en 2 ans<sup>12</sup>.

Il faut reconnaître que le recours à des emprunts forcés ou même volontaires est devenu difficile tant auprès de la population et des contribuables les plus aisés que pour l'État : ces dispositifs peuvent être coûteux, risqués et supposent une confiance qui n'est pas nécessairement au rendez-vous dans un contexte de prélèvements obligatoires élevés et de rejet de toute forme d'impôt nouveau, même déguisé en emprunt.

Ainsi, en l'absence durable et annoncée de réforme des compléments de rémunération des fonctionnaires ultramarins ou de la réduction d'impôt sur le revenu dans les DROM, une démarche forte d'incitation – plus ou moins contrainte par le législateur – semble devoir être mise en place pour déclencher un processus de réforme progressive et mobiliser, au profit du développement des outre-mer, une « sur-épargne » aujourd'hui improductive localement. Une telle démarche est d'autant plus justifiée que cette « sur-épargne » est largement alimentée par des transferts de l'État, donc par les impôts versés par la collectivité nationale.

#### [Comment inciter les épargnants ultramarins à investir leur épargne dans l'économie locale ?](#)

Les études et rapports précités ont souvent mis en avant, outre la suppression pure et simple des sur-rémunérations, des dispositifs d'épargne forcée ou de contribution « volontaire forcée » en contrepartie du maintien d'une sur-rémunération.

---

<sup>12</sup> - Les contribuables payant plus de 5.000 francs d'impôt ont dû s'acquitter d'une contribution de 10 % supplémentaire, remboursable.

Il s'agit de mettre en place un outil permettant de transformer une épargne improductive localement, en emplois favorisant le développement des économies ultramarines et de leurs entreprises.

Un *livret d'épargne ultramarin* pourrait être créé à cet effet. Il pourrait être, comme le livret A, géré par la Caisse des Dépôts et Consignations ou les instituts (IEDOM et IEOM). L'épargne y serait bloquée pour une assez longue durée et pourrait y être rémunérée un peu au-dessus des taux moyens de l'assurance-vie. Ces livrets seraient ouverts à tous. Mais il n'est pas certain cependant que la « sur-épargne » constituée outre-mer abonde massivement ces livrets d'épargne, même bien rémunérés. La confiance voire l'intérêt dans le développement économique des outre-mer ne se décrète pas

Aussi, pour favoriser le transfert de cette « sur-épargne » vers le livret d'épargne ultramarin, il n'apparaît pas inconvenant de coupler la mise en place d'un tel livret avec une réforme progressive des sur-rémunérations : celles-ci seraient réduites sur une durée de 20 ans (comme cela a été fait avec l'indemnité temporaire de retraite). Par dérogation, les épargnants souscrivant au livret d'épargne outre-mer pour un montant minimum d'épargne conserveraient le bénéfice de leur sur-rémunération pendant cette période. Ils seraient assurés de retrouver leur mise à l'issue de la période de blocage des fonds.

La crainte d'un effet récessif, souvent mise en avant pour s'opposer à une réforme des compléments de rémunération, serait sans fondement dès lors que la « sur-épargne » collectée au travers du livret d'épargne ultramarin servirait à investir localement dans le développement des entreprises et des territoires ultramarins. De surcroît, cette réforme serait moins favorable à une croissance portée par la consommation des ménages et pourrait ainsi prendre sa place dans la construction d'un nouveau modèle de développement, plus riche en activités marchandes.

### Que faire de cette épargne ?

Les fonds du livret A, initialement destinés au financement du logement social, financent également aujourd'hui le renouvellement urbain ou des projets d'intérêt local des collectivités territoriales. Les territoires d'outremer sont bien évidemment destinataires de ces fonds, comme tous les autres territoires français. Il ne s'agit pas de les remplacer par ceux du livret d'épargne outre-mer mais de les compléter. Il ne s'agit pas non plus de remplacer ou réduire les subventions de l'État ou les financements du FEI.

Ainsi, l'épargne collectée outremer<sup>13</sup> au travers du livret d'épargne outre-mer serait exclusivement affectée aux territoires d'outre-mer. Elle pourrait être mobilisée pour des emplois supplémentaires, mal couverts aujourd'hui, des besoins d'intérêt général nouveaux ou difficiles à financer en cette période de disette budgétaire, notamment :

- *abonder les fonds propres des entreprises installées outremer.* Il s'agit de financer les hauts de bilan de ces entreprises, notamment des PME, TPE et entreprises innovantes ou en création (prêts participatifs, fonds d'amorçage, interventions en capital, mécanismes de garantie...) de manière à soutenir les investissements, l'innovation, le dépôt de brevet, la prise de risques, les exportations, les start-up locales, en complément des dispositifs existants (défiscalisation, aides à la recherche, à l'emploi...). Une société de gestion des participations et garanties devrait être mise en place par l'organisme financier retenu pour la gestion des fonds du livret d'épargne outre-mer ;
- *contribuer au financement des investissements locaux structurants sous maîtrise d'ouvrage publique* (infrastructures, transports collectifs, eau et assainissements énergie, etc.) en complément de l'épargne déjà

dégagée par les collectivités territoriales ultramarines elles-mêmes, et par les ressources apportées par l'État ou l'Union européenne et susceptibles d'améliorer l'attractivité des entreprises. En leur temps, d'anciens présidents du Conseil régional de la Réunion avaient proposé d'utiliser l'épargne locale pour alimenter un fonds d'investissement local.

Les entreprises et collectivités publiques, bénéficiaires des interventions des fonds du livret d'épargne outre-mer - au travers d'apports en fonds propres, de dotations ou d'aides à l'investissement - devraient s'inscrire dans un cahier des charges ambitieux en matière sociale, environnementale et de gouvernance : réduction de la dépendance alimentaire, mise en place de nouvelles mobilités notamment en transports collectifs, mise en valeur des ressources locales, développement des énergies propres, projets marins et océaniques, pêche durable, projets permettant une moindre dépendance aux importations et une croissance des exportations, développement de produits de niche (rhum AOC, filières fruits pour l'export, café ou cacao premium, etc.), filières de développement s'inscrivant dans l'espace régional, etc.

*Un conseil de développement* devrait assister l'organisme financier retenu pour gérer les fonds du livret d'épargne ultramarin avec des prérogatives fortes en matière de stratégie d'utilisation des fonds ou de choix des projets à financer. Ce conseil, compétent pour l'ensemble des outre-mer, devrait comprendre, aux côtés de représentants de l'État, des personnalités qualifiées et des représentants, à part égale, des entreprises ultramarines et des élus.

Ainsi, en mobilisant l'épargne locale, le dispositif proposé permettrait de recycler une partie des transferts financiers de l'État en des financements plus dynamiques et plus efficaces au bénéfice d'entreprises ultramarines renforcées en fonds propres

<sup>13</sup> A cet égard, rien ne semble pouvoir s'opposer à ce que l'index de correction de 1,138 encore appliqué aux majorations de traitement des fonctionnaires en poste à la

Réunion, illégal depuis la fin du Franc CFA (1975), soit rapidement supprimé pour que les fonds ainsi rendus disponibles soient alors affectés à ce livret.

ainsi que d'investissements structurants des collectivités territoriales. Moins favorable à une croissance portée par la consommation des ménages, il prendrait ainsi toute sa place dans la construction d'un nouveau modèle de développement, plus riche en activités marchandes. ■

Le 5 janvier 2025