

Eléments de synthèse

Audition de la FEDOM devant la délégation à l'outre-mer du CESE du 08/12/2020

La délégation Outre-mer du CESE souhaite entendre la FEDOM dans le cadre d'une saisine du Premier Ministre en date du 09 novembre 2020 relative à trois grandes problématiques transversales considérées par Jean Castex comme des freins potentiels à la mise en œuvre du plan de relance outre-mer :

- 1. Les finances des collectivités locales, les délais de paiement et l'impact sur les entreprises ;**
- 2. Les difficultés d'ingénierie ;**
- 3. Les problématiques d'adaptation normative.**

La FEDOM partage totalement le constat fait par le Premier Ministre dans sa lettre de saisine sur l'importance de traiter de manière approfondie ces trois problématiques qui constituent un préalable nécessaire, non seulement au succès du plan relance Outre-mer, mais plus généralement au développement économique durable de nos territoires ultramarins.

Cela fait près de 3 ans que la FEDOM porte aussi ces sujets sans relâche, travaille et fait des propositions, en lien avec nos adhérents et nos partenaires.

Ce travail a permis d'aboutir à ce que des pistes de réflexions et des propositions soient mises dans le débat public, avec notamment en 2019 la publication des deux rapports importants : l'un parlementaire - Cazeneuve/Patient – sur les finances locales, l'autre administratif – Cour des Comptes/IGA – sur le sujet des délais de paiement des entreprises.

1. Les finances des collectivités locales, les délais de paiement et l'impact sur les entreprises

La question des délais de paiement des entreprises et celle des finances des collectivités locales sont totalement liées dans la mesure où l'amélioration des délais de paiement passe par un rétablissement des trésoreries des collectivités qui exige qu'elles retrouvent des taux d'épargne brute significativement excédentaires et qu'elles recourent à des lignes de trésorerie.

Or, selon le rapport de la Cour des comptes/IGA, au 31 juillet 2019, les collectivités ultramarines domiennes disposaient de 353 millions d'euros de trésorerie, alors qu'elles avaient des mandats en attente de paiement chez les comptables publics à hauteur de 1, 672 milliards d'euros.

Les délais légaux de paiement des factures dues à une entreprise par les collectivités territoriales et leurs établissements sont de 30 jours. Ces délais sont souvent dépassés dans certaines collectivités avec par exemple, un délai moyen global de 97 jours en Martinique ou de 77 jours en Guyane, qui peut atteindre 6 mois voire plusieurs années dans certains cas.

A titre d'exemple, en Martinique, une entreprise majeure du BTP a une année de chiffre d'affaire non payée (près de 9 millions d'euros) avec des créances anciennes pour certaines d'entre elles de près de 5 ans, auprès de 3 collectivités territoriales de la Martinique.

Cette situation, devenue catastrophique sur les 10 dernières années, conduit :

- à freiner l'embauche de salariés ;
- à retarder la constitution de fonds propres ;
- à ne pas payer les cotisations sociales ou les obligations fiscales par les entreprises ;
- à inciter l'entreprise à augmenter ses prix pour « anticiper » un retard de paiement (dans tous les débats sur la vie chère outre-mer, on oublie trop souvent de mentionner ce facteur pourtant déterminant...) ;
- à la disparition des entreprises les plus fragiles et au départ des filiales des grands groupes très dépendants de la commande publique (BTP ; énergie ; eaux et traitements des déchets ; environnement...);

Tant que l'on ne s'attaquera pas de manière profonde et systémique à ce problème complexe des délais de paiement – et derrière à celui des finances locales et de la disponibilité de trésorerie des collectivités les plus abimées - toutes les initiatives visant à relancer l'économie et l'activité par la commande publique auront des effets limités.

C'est la raison pour laquelle la FEDOM a proposé depuis 2 ans un certain nombre de pistes – dont certaines sont reprises dans le rapport Pannier/Debrosse – qui visent à restaurer progressivement une culture du respect des engagements contractuels et de la réglementation en matière de délais de paiement en s'attaquant à la mauvaise organisation du circuit de la dépense, un phénomène qui touche quasi-exclusivement les ordonnateurs locaux.

Ces propositions visent à renforcer certaines contraintes administratives et à responsabiliser le donneur d'ordre, dans une logique qui devra passer par la contractualisation.

Sur ce dernier point, nous avons salué l'adoption au PLF 2021 d'un amendement du Gouvernement – reprenant une mesure du rapport Cazeneuve/Patient – qui propose un contrat d'accompagnement aux communes qui souhaitent retrouver leur équilibre budgétaire, doté d'un soutien budgétaire de l'Etat de 30 millions d'euros sur 3 ans. En contrepartie du soutien budgétaire et en matière d'ingénierie via l'AFD, les communes devront s'engager à certaines réformes structurelles, des rebasages fiscaux, un plus grand respect des instructions comptables applicables aux collectivités, une meilleure relation avec la chambre régionale des comptes et l'amélioration de la transparence dans la communication des documents financiers à l'assemblée délibérante.

Cela va dans le bon sens. Mais peut-être faudra-t-il aller au-delà.

Nous avons proposé de notre côté de :

- **Rendre systématique la constatation, la liquidation et le mandatement par le comptable des intérêts moratoires en cas de dépassement des délais de paiement.**

La situation actuelle ne crée aucune obligation en matière d'intérêts moratoires et ne désigne pas clairement l'autorité qui a le pouvoir de les constater. Il est proposé de rompre avec ce qu'il y a d'arbitraire dans le dispositif actuel et de revenir, au moins dans un premier temps, à un régime automatique : au-delà de 30 jours, il est proposé que les intérêts moratoires soient désormais systématiquement (obligatoirement) constatés, liquidés et mandatés par le comptable. Si la facture est réglée dans les 15 jours, le comptable aurait la possibilité de remettre ces intérêts ;

- **Rendre effectives les marges de manœuvre à la disposition du préfet en réexaminant la cohérence des procédures existantes et en transférant au Préfet le droit de prioriser les mandats à payer au-delà du délai normal de règlement**

Réduction du nombre de dépenses obligatoires ; paiement des mandats dans l'ordre strictement chronologique de leur émission et de l'engagement de la dépense en mettant fin à la priorisation à la main de l'ordonnateur, ce qui redonne de la consistance au mandatement d'office (règle FIFO) ;

➤ **Rendre automatiques et non coûteux pour l'entreprise la cession de créance ou la subrogation**

Dans le cas où le délai de 30 jours est dépassé et où l'application d'intérêts moratoires n'a pas été suivie d'effets dans les 15 jours (le mécanisme de non-cession en garantie BPI actuel étant inopérant). A cet effet, seraient mis en place :

- Un fonds de compensation et de garantie. Ce fonds, géré par un opérateur public (AFD, BPI...), pourrait être constitué par une partie des ressources publiques actuellement affectées aux aides économiques.
- Un contrat-type avec cet opérateur pour systématiser la subrogation de cet opérateur dans les droits de l'entreprise (récupération ultérieure de la créance et des frais auprès de la collectivité...);
- A défaut, envisager de mettre en œuvre un subrogation totale et gratuite de la créance de à l'Etat

➤ **Mettre en œuvre par les donneurs d'ordre, à titre expérimental, un dispositif d'affacturage inversé (ou transfert de créances) ;**

Le Ministre des Outre-mer nous a indiqué avoir missionné l'AFD pour réfléchir à la mise en œuvre d'un dispositif de cette nature.

➤ **Et pour aller encore plus loin...renforcer le pouvoir de sanction de la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) à l'égard des ordonnateurs locaux ;**

Lors d'un colloque organisé par le Cour des Comptes et le Conseil d'Etat sur la responsabilité des gestionnaires publics en 2019, dans son discours d'ouverture, le Premier Président de la cour de comptes Didier Migaut évoquait les carences du cadre juridique actuel applicable aux ordonnateurs locaux (exécutifs des collectivités locales) en cas de manquements face à leurs responsabilités en tant que gestionnaires publics. Il rappelait que l'office de la juridiction chargée de sanctionner les manquements des ordonnateurs - la Cour de Discipline budgétaire et financière ou CDBF - ne s'étend pas aujourd'hui aux ordonnateurs locaux (collectivités territoriales). Il en appelait à élargir le champ des infractions aux exécutifs territoriaux en précisant que *« l'octroi d'un avantage injustifié à soi-même, la présentation de comptes manifestement insincères ou encore l'inaction répétée dans l'exécution de mesures de redressement sont autant de chefs de mise en cause qu'il faut creuser »*.

2. La problématique des difficultés d'ingénierie

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause les compétences de terrain qui peuvent exister sur le territoire. Mais il y a un constat partagé de problèmes organisationnels entre les services déconcentrés de l'Etat ; les opérateurs type BPI/CDC/AFD et les collectivités territoriales dans l'appui à l'ingénierie et au montage de projet.

C'est un problème ancien qui explique aussi les niveaux catastrophiques de sous-consommation des lignes budgétaires d'intervention de l'Etat en faveur du logement outre-mer.

Ainsi, sur 2019 pour les crédits « logement » de la mission budgétaire outre-mer, la sous consommation était encore importante entre ce qui avait été programmé en lois de finances et ce qui a été constaté au moment de l'exécution budgétaire : - 49,92 millions d'euros : soit 219,55 millions programmés contre 171,64 millions d'euros exécutés en CP. Pour mémoire, l'écart était de - 162 millions d'euros en 2018.

Ceci posé, les choses tendent à s'améliorer depuis 2 ans environ, avec un meilleur partage des compétences entre l'AFD ; la BPI et la CDC/banque des territoires.

L'AFD se recentrant sur l'accompagnement aux collectivités locales, avec des missions renforcées en matière d'accompagnement technique (cf. les dernières dispositions votées au PLF 2021 avec les contrats d'accompagnement et de redressement des finances des communes) à l'égard des communes.

Cela va dans le bon sens. La FEDOM a souvent plaidé pour que l'AFD puisse intervenir en phase amont (définition du besoin, programmation technique et économique) aussi bien qu'aval (financement, maîtrise d'ouvrage partielle ou conduite d'opération), avec un rôle tout particulier de vigilance sur le volet « bonnes pratiques » en matière de délais de paiement aux entreprises.

Par ailleurs, les missions de la BPI ont été clarifiées et renforcées pour l'accompagnement des projets privés avec des lignes budgétaires nouvelles dédiées.

3. Les problématiques d'adaptation normative

Le sujet de l'adaptation normative constitue, là encore, un cheval de bataille de la FEDOM permanent et déjà ancien.

Nous renvoyons à la lecture des travaux remarquables menés par la délégation à l'outre-mer du Sénat aux cours des 3 dernières années, articulés en trois principaux axes : *l'adaptation des normes agricoles et phytosanitaires ; l'adaptation des normes de construction pour le BTP* et tout récemment *l'adaptation des normes institutionnelles et administratives* (simplification des procédures d'habilitation prévues par l'article 73 de la constitution ; création d'une loi annuelle d'adaptation du droit outre-mer ; problématique du recours aux ordonnances...) dans le cadre du concept de différenciation territoriale chère au Président Michel Magras.