

... le contrôle budgétaire sur...

LES CONTRATS DE REDRESSEMENT OUTRE-MER (COROM)

MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRIETSCH, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Outre-mer », ont présenté le mercredi 21 juin 2023 les conclusions de leur contrôle budgétaire relatif aux contrats de redressement outre-mer (COROM).

1. UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE POUR LES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER QUI DEVRAIT ENCORE SE DÉTÉRIORER DANS UN CONTEXTE INFLATIONNISTE

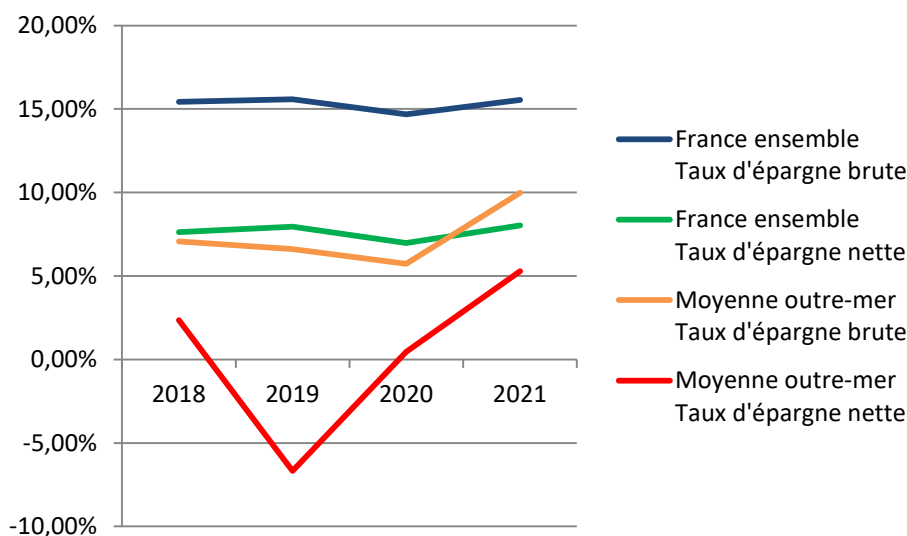
A. LA DÉGRADATION, DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Les difficultés structurelles qui affectent les finances des communes ultra-marines sont identifiées de longue date et de nombreux travaux ont été réalisés sur le sujet notamment par le sénateur Georges Patient dès 2014, la Cour des comptes en 2017, ou par le député Jean-René Cazeneuve et le sénateur Georges Patient en 2019.

Si les collectivités d'outre-mer ne constituent pas un ensemble homogène et si les explications de ces situations financières globalement moins favorables qu'en métropole varient d'un territoire à l'autre, des causes communes peuvent cependant être dégagées.

Ainsi, **l'insularité** génère des surcoûts importants sur les charges à caractère général des communes d'outre-mer, **les dépenses de personnel** sont également plus élevées en raison d'une faible intégration intercommunale, de la majoration des traitements des fonctionnaires et de taux d'administration élevés. Dès lors, les taux d'épargne brute et nette des communes d'outre-mer restent très inférieurs à ceux constatés dans les communes de métropole.

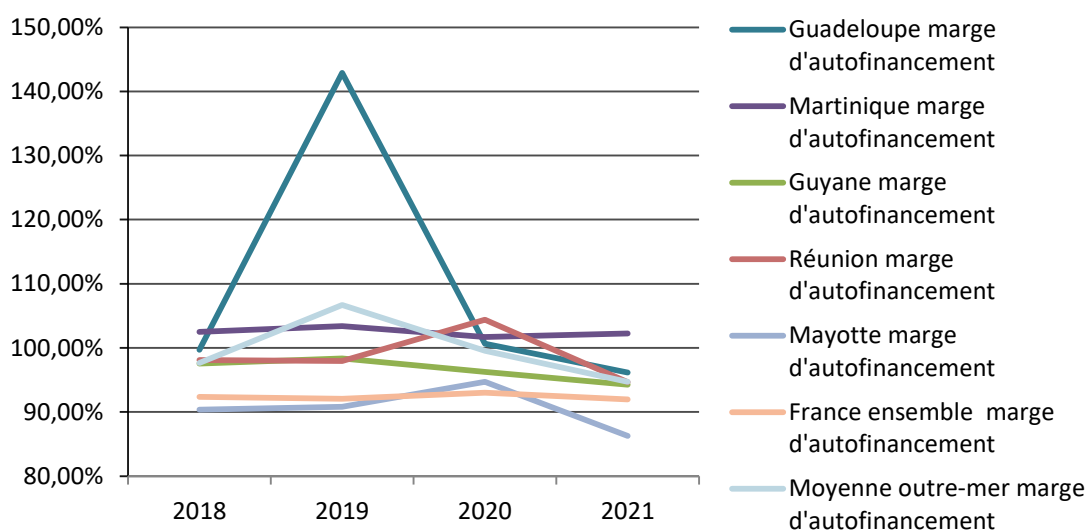
Évolution des taux d'épargne entre 2018 et 2021 dans les communes de métropole et d'outre-mer



Source : commission des finances à partir des données DGCL et DGFIP

Il résulte de cette situation des marges d'autofinancement réduites dans les communes d'outre-mer approchant ou dépassant régulièrement le seuil d'alerte fixé à 100 %.

Évolution des marges d'autofinancement entre 2018 et 2021 dans les communes de métropole et des DROM



Source : commission des finances à partir des données DGCL et DGFIP

B. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI POURRAIT ENCORE DÉGRADER LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DES DROM

L'inflation constatée dans les DROM, bien que légèrement inférieure au niveau enregistré en métropole, pourrait générer une diminution de l'épargne brute des communes. En effet, les dépenses à caractère général devraient augmenter sous l'effet de l'inflation et notamment les dépenses énergétiques et celles relatives à l'entretien et aux réparations qui intègrent la hausse des coûts de la construction et des travaux publics. Les dépenses de personnel augmenteront

également sous l'effet de la revalorisation du point d'indice. **Cette tendance pourrait être particulièrement aggravée dans les communes d'outre-mer en raison de la part des charges de personnel particulièrement importante dans les communes des DROM.**

Par ailleurs, les investissements vont se poursuivre en raison de l'avancement des travaux initiés dans le cadre du plan de relance et de la mise en place du fonds vert. Cependant, leur financement dans les communes d'outre-mer pose question dans un contexte de hausse de la charge de la dette constatée dans les communes des DROM et de hausse prévisible des taux d'intérêt.

2. FACE À CETTE SITUATION DÉGRADÉE, LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF INNOVANT ET EFFICACE : LES COROM

A. LES COROM REPRÉSENTENT UNE APPROCHE GLOBALE QUI PERMET D'ACCOMPAGNER LES COMMUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Pour aider les communes des DROM présentant des difficultés financières importantes, la loi de finances initiale pour 2021 a introduit par amendement les contrats de redressement outre-mer (COROM). Conformément aux conclusions du rapport Patient-Cazeneuve, **sont, à ce jour, susceptibles de bénéficier du dispositif les seules communes en grave difficulté financière au regard de deux critères** : la mise en place de procédures de contrôle budgétaire et de règlement d'office du budget par les préfets et les chambres régionales des comptes et un retour à l'équilibre ne pouvant être raisonnablement envisagé que sur plusieurs exercices.

Cette démarche contractuelle, basée sur un diagnostic préalable, nécessite des engagements de la commune bénéficiaire sur la mise en œuvre de réformes structurelles visant une meilleure maîtrise des dépenses, le déploiement de procédures de gestion et une amélioration de la qualité comptable.

En contrepartie de ces engagements, l'aide de l'État à l'effort de redressement peut porter, selon les cas, sur tout ou partie des leviers suivants :

- la mise à disposition d'une assistance technique qui représente la réelle innovation de ces contrats par rapport aux dispositifs d'aide précédents ;
- l'attribution d'une subvention exceptionnelle et d'une aide à la résorption des dettes à l'égard des fournisseurs.

B. UN IMPACT POSITIF ET RAPIDE DES COROM SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MAJORITÉ DES COMMUNES CONTRACTANTES

La situation financière de 6 communes sur les 9 ayant signé un contrat s'est améliorée. Pour autant, à ce stade, il est encore délicat d'identifier la part d'amélioration résultant de la mise en œuvre des COROM et celle résultant de mesures exogènes.

En tout état de cause, **les contrats ont eu pour effet immédiat de mettre en place une dynamique volontariste** des communes contractantes afin d'assainir leur situation financière.

En outre, **l'assistance technique produit sans conteste des premiers effets positifs.**

Enfin, les contrats, par le biais des subventions versées, ont permis très rapidement **de désintéresser un nombre important de créanciers**, conduisant ensuite à améliorer sensiblement la gestion de la trésorerie au sein des communes concernées.

Les élus interrogés font part de leur grande satisfaction et reconnaissent l'utilité concrète de ce dispositif pour amorcer un redressement financier.

3. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE ET UTILE QUI PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ ET DOIT ÊTRE ÉTENDU

A. DES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS LIMITÉS QUI DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS POUR ÊTRE PLEINEMENT OPÉRATIONNELS

L'amendement voté en loi de finances initiale pour 2021 prévoyait, pour les COROM, l'ouverture de 30 millions d'euros destinés à être intégralement consommés. **Ce niveau de crédits paraît largement insuffisant au regard de la situation financière très dégradée de certaines communes d'une part, et de l'absence de prise en compte, dans la définition des trajectoires, de données contextuelles représentant des freins au redressement dans les échéances fixées.**

Consommation des crédits COROM en 2021 et 2022 par commune

(en euros)

		Subvention		Assistance Technique (AFD)*		aide encours fournisseurs budget		TOTAL	
2021									
DROM	COMMUNES	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
D971	Pointe-à-Pitre	2 520 000	840 000			294 000	294 000	2 814 000	1 134 000
D971	Basse-Terre	2 520 000	840 000			210 000	210 000	2 730 000	1 050 000
D971	Sainte-Rose								
D972	Saint Pierre	720 000	240 000			84 000	84 000	804 000	324 000
D972	Fort de France	3 960 000	1 320 000			462 000	462 000	4 422 000	1 782 000
D973	Cayenne	2 300 000	800 000					2 300 000	800 000
D973	Iracoubo	600 000	200 000			60 000	60 000	660 000	260 000
D974	Saint Benoit	2 520 000	840 000			294 000	294 000	2 814 000	1 134 000
D976	Sada	0	0						
	<i>Transversal</i>			4 500 000	1 100 000			4 500 000	1 100 000
	Total	15 140 000	5 080 000	4 500 000	1 100 000	1 404 000	1 404 000	21 044 000	7 584 000
2022									
D971	Pointe-à-Pitre		840 000			950 000	950 000	950 000	1 790 000
D971	Basse-Terre		840 000					0	840 000
D971	Sainte-Rose	2 400 000	800 000					2 400 000	800 000
D972	Saint Pierre		50 000					0	50 000
D972	Fort de France		1 320 000			2 270 000	2 270 000	2 270 000	3 590 000
D973	Cayenne		375 000					0	375 000
D973	Iracoubo		200 000			129 000	129 000	129 000	329 000
D974	Saint Benoit		840 000					0	840 000
D976	Sada	800 000	400 000					800 000	400 000
	<i>Transversal</i>			0	2 200 000			0	2 200 000
	Total	3 200 000	5 665 000	0	2 200 000	3 349 000	3 349 000	6 549 000	11 214 000
	Total 2021 et 2022	18 340 000	10 745 000	4 500 000	3 300 000	4 753 000	4 753 000	27 593 000	18 798 000

Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par la DGOM

Par ailleurs, l'intérêt et l'originalité du dispositif reposent, plus encore que sur la subvention exceptionnelle, sur la mise en place d'une assistance technique. **Or, à ce jour, pour 9 communes contractantes seuls 6 assistants techniques ont pu être recrutés.**

Enfin, des points nécessitent d'être améliorés dans la mise en œuvre du dispositif afin d'en améliorer l'efficacité. Ainsi, la durée des contrats doit être adaptée aux situations réelles des communes au besoin au-delà de 3 ans. En effet, les COROM sont une démarche utile dès lors qu'ils s'inscrivent dans le temps long dans la mesure où les collectivités s'engagent sur des évolutions structurelles.

La qualité et la fiabilité des diagnostics préalables doivent être améliorées afin de tracer une trajectoire réaliste tenant compte des situations initiales et des atouts et contraintes des collectivités.

Au-delà de l'assistance technique et de la subvention exceptionnelle, **des moyens complémentaires doivent être trouvés** pour faciliter le redressement des situations les plus dégradées.

B. UNE EXTENSION NÉCESSAIRE À UN NOMBRE PLUS IMPORTANT DE COMMUNES, AUX EPCI ET AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Sur les 129 communes des DROM, 30 sont actuellement dans le réseau d'alerte de la DGFIP en raison d'une situation financière dégradée et nécessitant une vigilance particulière soit 24 % des communes. Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'élargir le dispositif à un nombre plus important de communes.

L'amendement de crédits adopté en loi de finances pour 2023 abonde d'ailleurs dans ce sens mais ne va pas encore assez loin face aux besoins.

Par ailleurs, malgré une situation financière des **EPCI** plutôt favorable à ce jour, le risque de détérioration est réel quand l'intégralité des compétences leur aura été transférée. La question se pose également pour **les syndicats dont certains sont en grave difficulté, ce qui a d'ailleurs poussé la DGOM à signer un COROM avec le syndicat des eaux de Guadeloupe.**

Enfin, l'extension du dispositif aux communes des COM doit être envisagée sans position de principe et rejet d'autorité dans la mesure où la situation financière de quelques communes de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie (essentiellement du fait des budgets annexes dans ce territoire) est très tendue dans un contexte de hausse des investissements et d'absence d'outils de suivi stratégique et d'ingénierie.

Une éventuelle extension des COROM aux communes des COM devra être liée à une adaptation des critères d'éligibilité et des modalités de soutien, mais doit faire l'objet d'une réflexion rapide.

Les rapporteurs spéciaux formulent donc 12 recommandations visant à améliorer le dispositif pour le rendre plus efficace mais aussi et surtout pour l'adapter au mieux aux situations et réels besoins des collectivités contractantes.

Liste des principales recommandations des rapporteurs spéciaux

Recommandation n° 1 : prévoir la possibilité, dans les contrats, de revoir le montant des aides exceptionnelles en cours d'exécution pour tenir compte des erreurs du diagnostic préalable (DGOM).

Recommandation n° 2 : adapter le montant initial de la subvention exceptionnelle et des aides pour le remboursement des dettes fournisseurs en tenant compte des déficits cumulés et de l'encours de dettes fournisseurs (DGOM).

Recommandation n° 3 : mettre en place rapidement le recours à Expertise France et procéder au recrutement des assistants techniques pour les communes qui n'en sont pas encore dotées (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances et DGOM).

Recommandation n° 4 : insérer dans les contrats existants une clause de revoyure permettant de les prolonger au-delà de la durée initiale de 3 ans pour les communes les plus en difficulté qui ne peuvent respecter la trajectoire définie malgré les efforts réalisés (DGOM).

Recommandation n° 5 : pour les nouveaux contrats, adapter la durée en fonction de la situation réelle de la commune au besoin en prévoyant des durées initiales supérieures à 3 ans et systématiser les clauses de revoyure permettant de tenir compte, en cours d'exécution des contrats, des aléas de gestion exogènes impactant la trajectoire (DGOM).

Recommandation n° 6 : systématiser la mise à disposition de l'assistance technique avant la signature de contrat (DGOM, AFD).

Recommandation n° 7 : mettre en place un groupe de travail commun entre la DGOM, la DGCL et la DGFIP relatif aux moyens qui pourraient être développés en complément des subventions et de l'assistance technique (DGOM, DGCL, DGFIP).

Recommandation n° 8 : formaliser et homogénéiser les documents de suivi, systématiser leur datage, nommage et classement et élaborer des tableaux de diagnostic et de trajectoire communs à toutes les communes quand bien même seuls certains ratios sont suivis (DGOM, préfectures).

Recommandation n° 9 : sensibiliser les élus locaux potentiellement concernés par les COROM en améliorant la communication sur ce dispositif parfois perçu, à tort, comme une mise sous tutelle (DGOM, préfectures).

Recommandation n° 10 : étendre formellement l'éligibilité des communes des DROM, par modification de la circulaire du 2 février 2021, au-delà des deux critères initiaux de saisine d'une CRC et d'impossibilité de redressement sur deux ans en tenant compte notamment du fonds de roulement, du suivi dans le réseau d'alerte ou de tout autre critère attestant d'une situation financière particulièrement dégradée (DGOM).

Recommandation n° 11 : rendre les EPCI et les syndicats éligibles au dispositif des COROM en modifiant la circulaire du 2 février 2021 et en définissant des critères attestant d'une situation financière fortement dégradée (DGOM).

Recommandation n° 12 : mener une étude sur les conditions dans lesquelles les COROM pourraient être étendus aux communes des COM en ajustant les critères d'éligibilité et la nature de l'aide apportée aux spécificités de ces communes (DGOM, DGCL, DGFIP).



Georges PATIENT

Rapporteur spécial
Sénateur (Rassemblement des
démocrates, progressistes et
indépendants)
de la Guyane



Teva ROHFRIE

Rapporteur spécial
Sénateur (Rassemblement des
démocrates, progressistes et
indépendants)
de Polynésie française

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28