

L'évaluation du dispositif de bonification des prêts aux collectivités territoriales outre-mer.

ANNEE 2021



Le secteur public local (collectivités locales, EPCI, établissements de santé, SEM, etc.) des départements et collectivités d'outre-mer s'inscrit au cœur du développement économique de ces territoires où il joue un rôle moteur sur l'activité économique. En 2015, l'AFD et le Ministère des Outre-Mer estimaient que les dépenses des administrations publiques locales représentaient près de 25% du produit intérieur brut (PIB) des départements d'outre-mer, contre seulement 11% en métropole. Les investissements consentis par les collectivités sur leurs territoires visent principalement à améliorer la qualité des infrastructures et des services fournis à la population. Le rôle d'entraînement des collectivités transite par la stimulation de la commande publique (estimée à plus de 70% de l'investissement public en 2015), et la génération d'emplois directs et indirects sur leurs territoires. Par ailleurs, les collectivités locales participent activement à la redistribution dans le cadre des différentes prestations et accompagnements sociaux.

Cependant, depuis la crise financière de 2008-2009, les collectivités ultramarines ont fait face à des difficultés budgétaires conduisant à des problématiques de financement. Compte tenu du rôle central du secteur public local, la problématique du financement de l'investissement public dans les outre-mer a constitué un enjeu majeur, auquel le Ministère de l'Outre-Mer (MOM) a apporté une réponse, depuis 2010, sous la forme du dispositif de bonification des prêts de l'Agence française de développement (AFD) consentis au secteur public.

PRESENTATION DE LA BONIFICATION DES PRETS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES OUTRE-MER

La bonification est une subvention versée par le MOM (programme budgétaire 123) à l'AFD lui permettant de proposer un taux d'intérêt d'emprunt au secteur public préférentiel (par rapport aux taux du marché) en comblant le manque à gagner pour l'AFD. De ce fait, il permet de rendre plus attractif le prêt de l'AFD, et de diminuer les coûts des ressources empruntées pour les contreparties publiques (réduction de la charge de la dette). En outre, la bonification a pour objectif d'inciter les contreparties publiques à réaliser des investissements dans des secteurs donnés dans la mesure où depuis 2016, et encore davantage depuis 2018, il doit s'inscrire dans les secteurs de la Trajectoire 5.0 du MOM et/ou de la stratégie climat de l'AFD.

Depuis 2018, il existe deux types de prêts bonifiés dans les DROM, le prêt bonifié « simple » ou PSP-B (bonification à hauteur de 90 points de base), et le prêt sur-bonifié ou PSP-Vert (bonification à hauteur de 170 points de base) centré sur les investissements visant à l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique.

Sur la période 2017-2019 et pour les trois territoires couverts (Guyane, Mayotte, Réunion), la bonification représente de l'ordre de 38 M€ de crédits du programme 123 (soit 35% des crédits de la bonification du programme 123 sur l'ensemble des géographies éligibles), dont 21,2 M€ pour le PSP-B et 16,8 M€ pour le PSP Vert. Pour 1€ de bonification, l'AFD prête environ 11 € aux collectivités. En parallèle des enveloppes de bonification du programme 123,

l'AFD peut également mobiliser des subventions d'appui du programme 123 pour apporter un appui conseil aux mêmes contreparties publiques bénéficiaires de ces prêts.

La bonification a bénéficié à 54 contreparties distinctes, dont 31 communes (50% de moins de 10 000 habitants), pour un total de 84 concours sur la même période. A côté des communes, on constate que les EPCI, Régions et les établissements de santé sont également d'importantes contreparties (en volume d'euros de bonification). Une certaine variabilité est constatée d'une année sur l'autre des volumes de la bonification, et des types de contreparties financées.

RESULTATS DE L'ANALYSE

LE CADRE DE L'ÉVALUATION

Les objectifs de l'évaluation étaient d'apprécier la cohérence du dispositif de bonification, son efficacité, son efficience et sa pertinence ; et proposer des évolutions éventuelles au dispositif. L'évaluation a porté sur les territoires de la Guyane, de Mayotte et de la Réunion, sur la période 2017 à 2019.

L'évaluation s'est appuyée sur plus de 40 entretiens avec les collectivités des trois territoires, les banques commerciales, l'AFD et Banque des Territoires, ainsi que les associations de collectivités. Elle a été complétée par une analyse des dossiers d'instruction des prêts, et d'analyse des données financières et de gestion d'un échantillon d'une vingtaine de contreparties.

LE PILOTAGE DES TRAVAUX

L'évaluation a été réalisée par Technopolis France et Finance Consult mandatés le Ministère des outre-mer. Elle a été pilotée par un comité pluraliste associant des représentants :

- de la direction générale des outre-mer (DGOM) ;
- de l'Agence française de développement (AFD) ;
- de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) ;
- de l'Association des Maires de France (AMF) ;
- de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- de Régions de France

Un outil complémentaire aux dispositifs publics d'aide à l'investissement du secteur public, qui ne crée pas de distorsion de concurrence avec les financements bancaires

La bonification des prêts au secteur public de l'AFD s'inscrit en complémentarité des autres formes de soutien public à l'investissement des collectivités locales, notamment les subventions de l'État et de l'UE. Ces dernières sont les principales sources de financement des investissements dans l'outre-mer, tout particulièrement à Mayotte et en Guyane (jusqu'à 80% voire plus de 100% dans certains cas). De facto, l'essentiel des projets d'investissement font l'objet d'un financement majoritaire par la subvention, le prêt venant compléter celui-ci au côté des fonds propres de la collectivité.

Par rapport à la subvention d'investissement, la bonification du prêt présente l'avantage de créer un effet de levier financier pour les collectivités vis-à-vis de la subvention (1€ de prêt permettant de lever, selon les territoires, jusqu'à 7€ en subvention), et vis-à-vis de l'emprunt auprès de banques commerciales (les banques commerciales ne souhaitant pas s'exposer à plus de 50% du coût de l'investissement). L'intervention de l'AFD permet en outre de nourrir un dialogue sur la gestion financière des contreparties (et son amélioration), ce qui est vertueux du point de vue des finances publiques.

Vis-à-vis de l'offre privée de financement, la bonification n'entraîne pas de distorsion de la concurrence. D'une part, les banques commerciales en outre-mer ont un faible intérêt pour le secteur public. Leurs interventions représentent de l'ordre de 10 à 15%, en raison de signature de moindre qualité, d'une rentabilité inférieure de l'activité de prêt

secteur public et d'une taille de marché faible. D'autre part, à Mayotte et en Guyane, l'offre bancaire demeure encore plus faible que sur les autres territoires.

La bonification permet de réaliser des investissements conformes à la stratégie du MOM et de l'AFD, sans toutefois avoir un effet déclencheur déterminant

Les projets d'investissements et plan pluriannuel d'investissement financés par le prêt bonifié s'inscrivent dans les secteurs prioritaires visés par la trajectoire 5.0 du MOM et la stratégie climat de l'AFD. Les *process* mis en place à l'AFD s'assurent dans la phase d'instruction des demandes de prêt, du respect de l'objectif. Mais les secteurs de la trajectoire 5.0 sont définis relativement largement

En revanche, **l'effet incitatif de la bonification**, mesuré au regard de sa capacité à orienter les investissements des collectivités vers certaines thématiques (thématique Trajectoire 5.0) et nature d'investissements (à forte performance environnementale par exemple en lien avec les enjeux climatiques) **reste relativement faible.** Les investissements, leur nature et caractéristiques sont en grande partie décidés au préalable par les contreparties en fonction de leurs besoins et bien en amont de la remontée des demandes de prêts formulées par les des collectivités.

L'efficacité de la bonification, mesurée au regard de la capacité ou à non à financer l'investissement, est variable selon les contreparties.

Pour les collectivités d'une certaine taille, ou dont la situation financière est bonne, les investissements peuvent se faire sans bonification du prêt. La bonification apporte « un plus », en diminuant la charge financière (sans être déterminant).

Pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, ou dont la situation financière est fragile, la bonification est davantage déterminante pour maintenir le rythme d'investissement (dans un contexte de fortes demandes, comme à Mayotte ou en Guyane), et permet de faire des économies appréciables pour des collectivités contraintes financièrement.

La bonification installe un dialogue de qualité entre l'AFD et les collectivités territoriales, et conforte le rôle de l'AFD comme partenaire de long terme

La bonification conforte enfin la place de l'AFD comme partenaire privilégié des collectivités locales et opérateur de l'État. Elle se voit ainsi d'une certaine façon chargée d'une mission de service public de financement des collectivités locales. Du fait de la bonification,

du volume d'encours de crédit auprès du secteur public, et des conseils qu'elle apporte, l'AFD est clairement identifiée, lorsqu'il y a recours à l'emprunt, comme le prêteur institutionnel de premier ressort, par les collectivités qui ont recours à l'emprunt.

Pour l'ensemble des contreparties, la bonification et le prêt de l'AFD sont l'occasion de nouer un dialogue de qualité à la fois sur la gestion financière de la collectivité, sans être perçu comme intrusif, et, plus rarement, un dialogue, apprécié, sur les choix techniques et politiques, notamment via la mobilisation de missions d'appui conseil. C'est finalement moins la bonification du prêt, et l'avantage financier qu'il procure, que le dialogue qui entoure l'instruction et la mise en place du prêt qui constitue la valeur ajoutée de la bonification. Ce

dialogue permet de sensibiliser les collectivités aux enjeux climatiques et enjeux de la Trajectoire 5.0. Il permet également à l'AFD d'être perçue par les collectivités, moins comme une banque, mais plus comme un partenaire public, et un opérateur de l'État. Ce dialogue a d'autant plus d'impact quand il est alimenté par les missions d'appui-conseil du programme 123. Cette offre d'appui conseil demeure cependant encore peu connue des contreparties publiques rencontrées (hormis Mayotte) et mériterait d'être mobilisée en amont des demandes de prêt et coordonnée avec les services de l'État et des collectivités territoriales, gestionnaires des fonds européens FEDER, principaux pourvoyeurs de subventions d'investissement.

RECOMMANDATIONS

R1 : Maintenir le dispositif de bonification

L'utilité de la bonification se justifie par son utilisation par l'AFD comme outil de dialogue avec les collectivités locales, et sa contribution à l'amélioration de la gestion des finances locales.

De plus, dans des territoires comme la Guyane et Mayotte, le prêt secteur public de l'AFD reste le plus souvent le seul instrument de prêt avec la Banque des Territoires (BDT), et il contribue, au côté de la subvention, au rattrapage en infrastructure des collectivités, notamment en matière d'équipements sociaux. La bonification permet d'alléger la charge financière pour les collectivités, et d'entamer un dialogue de qualité avec les collectivités sur leur gestion financière, et leurs projets d'investissements.

Enfin, les perspectives financières des collectivités ultramarines à court et moyen termes risquent de se tendre en raison de la situation liée à la COVID-19, qui fait anticiper une baisse des recettes fiscales (notamment octroi de mer), en raison de la baisse d'activités. Dans ce contexte, le maintien de la bonification permet d'envoyer un signal positif à l'égard des contreparties, en même temps qu'elle maintient un accès à moindre coût à de la ressource d'investissement, dans un horizon moyen terme.

En complément, il est recommandé de renforcer le caractère incitatif des PSP-Verts, notamment en proposant des prêts d'une maturité un peu plus longue de l'ordre de 25 à 35 ans, pour s'aligner sur des modèles économiques s'inscrivant dans un temps long, tout en restant cohérents avec les prêts des autres prêteurs publics notamment de la BDT.

R2 : Adosser le dispositif de bonification à une offre d'appui conseil et d'assistance technique renforcée auprès des collectivités

- Mieux communiquer sur les modalités de mobilisation des Fonds Trajectoire 5.0 à destination des contreparties locales ;
- Réserver une partie de l'enveloppe du Fonds 5.0 à des missions d'appui conseil et d'assistance technique qui s'inscrivent dans le cadre de la préparation de projets d'investissements le plus en amont possible, en partenariat avec les services territoriaux de l'État et les autorités de gestion des fonds européens.
- Donner la possibilité de financer des missions d'assistance technique de moyenne à longue durée, auprès des collectivités, pour appuyer le renforcement de leur capacité technique, et suivre la mise en œuvre des opérations (AMO) (6 mois à 24 mois).

R3 : Communiquer les lettres de cadrage à l'AFD en début d'année

Pour permettre à l'AFD de planifier ses interventions et d'engager les discussions avec les collectivités le plus tôt possible, le ministère des outre-mer devrait lui communiquer en début d'exercice la lettre de cadrage annuelle qui fixe, les taux de bonification, et les enveloppes de bonification.,

R4 : S'assurer de la bonne articulation entre la bonification et le nouveau dispositif des Contrats de Redressement Outre-Mer (COROM)

Les Contrats de Redressement Outre-Mer (COROM) sont issus du rapport parlementaire Patient-Cazeneuve et visent à accompagner le bloc communal ultra-marin vers le retour à l'équilibre de leur budget de fonctionnement (la bonification intervient en revanche pour de l'investissement).

Les deux dispositifs, Bonification et COROM, portent sur deux sujets différents (investissement / fonctionnement), et s'adressent à un public qui ne se recoupe pas entièrement. Mais ils partagent, l'objectif final qui tend à contribuer à une gestion financière améliorée des collectivités locales ultramarines et à leur donner les marges de manœuvre financières pour fonctionner et investir.