Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

Formation interjuridictions Plan d'urgence Guyane **S2019-1667**

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN D'URGENCE GUYANE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 19 juin 2019.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La Cour des comptes, délibérant le 19 juin 2019 en formation interjuridictions spécialement constituée le 29 janvier 2019 par l'arrêté du Premier président n°19-113, a adopté les présentes observations définitives.

Ces observations définitives ont été arrêtées au vu des constatations effectuées dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane, inscrit au programme 2019 de la cinquième chambre par l'arrêté du Premier président n° 19-147 du 8 février 2019.

Le contrôle a été notifié au président de la collectivité territoriale de Guyane, au directeur général des outre-mer, au préfet de Guyane, au directeur général des finances publiques, au directeur régional des finances publiques de Guyane, au directeur général de l'Agence française de développement, au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, au directeur général de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et au président de l'Etablissement public foncier de Guyane par lettre du 7 février 2019. Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus les 3 et 5 avril 2019 respectivement avec le directeur général des outre-mer et avec le président de la collectivité territoriale de Guyane, en présence du contre-rapporteur.

Lors de sa séance du 19 avril 2019, la formation interjuridictions a examiné le rapport n° R-2019-0477 et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, le 30 avril dernier, avec une date limite de réponse fixée au 2 juin 2019 au président de la collectivité territoriale de Guyane, au directeur général des outre-mer, au préfet de Guyane, au directeur général des finances publiques, aux directeurs généraux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations, à la directrice du budget et au directeur général des collectivités territoriales.

Les présentes observations définitives tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et des auditions organisées, les 5 et 6 juin, avec le président de la collectivité territoriale de Guyane, le directeur général des outre-mer et le préfet de Guyane.

Ont participé au délibéré tenu le 19 juin 2019 sous la présidence de M. Gérard Terrien, président de chambre, M. Jean-Luc-Uguen, Francis Saudubray, Yves Colcombet, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Philipe Hayez, conseiller maître, Bertrand Beauviche, conseiller référendaire, Pierre Stefanizzi, 1er conseiller de chambre régionale des comptes, maître, et MM. Alexis Fouquet et Stéphane Clair, experts.
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure générale.

Mme Dorothée Chau, greffière, a assuré la préparation de la séance de délibéré et tenu les registres et dossiers.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 8
INTRODUCTION 10
1 LA QUALITE DES COMPTES ET DE LA GESTION 12
1.1 Les systèmes d'information 12
1.1.1 L'organisation interne en matière des systèmes d'information 12
1.1.2 Les systèmes d'information utilisés par la CTG 12
1.1.3 La mise en conformité au RGPD 13
1.2 La qualité des comptes 13
1.3 Le contrôle interne 16
2 LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ACCORD ET DE LA CONVENTION DE 2017 21
2.1 Les engagements de l'État 23
2.1.1 La participation au financement de la construction et de la rénovation de lycées et collèges 23
2.1.2 La cession gratuite à la CTG et aux communes de 250 000 ha de foncier appartenant au domaine privé de l'État 24
2.1.3 La transformation du prêt prévu de l'AFD et de la CDC en subvention exceptionnelle d'équilibre 26
2.1.4 La compensation de la charge du RSA 26
2.1.5 La compensation de la part du produit de l'octroi de mer transférée aux communes au titre de la loi EROM 28
2.1.6 L'octroi d'une avance de trésorerie en 2017 29
2.1.7 La mobilisation de dispositifs complémentaires d'aide financière 29
2.1.8 La mobilisation des prêteurs publics pour accompagner le financement des investissements de la CTG 30
2.2 Les engagements de la CTG 30
2.2.1 La production d'une analyse financière prospective à cinq ans 30
2.2.2 La mise en œuvre d'outils de programmation pluriannuelle et de suivi des investissements 32
2.2.3 L'adoption et le partage avec l'État d'un plan de performance 34
3 LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE LA CTG 49
3.1 La situation financière de la CTG de 2016 à 2018 49
3.1.1 Le poids de l'héritage des collectivités précédant la CTG 49
3.1.2 Les fragilités financières de la CTG 50
3.1.3 Le soutien exceptionnel de l'État 53
3.2 Les perspectives financières de la CTG pour 2019 à 2023 55
3.2.1 L'analyse prospective de la CTG 55
3.2.2 Les scénarios explorés par la Cour 56
3.2.3 L'impact des scénarios sur la trésorerie 62
3.2.4 Le schéma d'économies retenu par la CTG lors des échanges avec la Cour 64

CONCLUSION GENERALE 67
ANNEXES 69

SYNTHÈSE

Au printemps 2017, en Guyane, un important mouvement social a exprimé une forte demande, au sein de la population, de services et d'équipements publics.

Pour répondre à ces attentes, un cadre d'action a été mis en place dans l'urgence entre l'État, les principales collectivités territoriales et diverses associations et organismes représentant la population. Ce dispositif contenait plusieurs engagements de l'État visant à accompagner la collectivité territoriale de Guyane (CTG) pour relever les défis auxquels elle est confrontée.

Dans ce cadre, cette collectivité, constituée en 2016 par fusion de la région et du département, devait redresser sa situation financière héritée des collectivités précédentes, réussir la fusion de ces collectivités dans un ensemble à la hauteur des défis de développement du territoire et produire les équipements et services, essentiellement sociaux et scolaires, nécessaires à la population. La CTG devait s'engager dans une trajectoire de redressement financier et rétablir ses équilibres financiers de manière pérenne, en améliorant la performance de sa gestion.

L'État, pour sa part, s'engageait à verser plusieurs subventions exceptionnelles d'un montant total de 190,0 M€ et à céder une partie de son domaine foncier[1] à la collectivité.

L'État a, pour l'essentiel, respecté les engagements pris dans les délais annoncés, à l'exception du transfert d'une partie de son domaine foncier privé et de l'attribution effective d'une aide financière d'un maximum de 30 M€ attendue pour 2018 pour soutenir la démarche de performance de la collectivité. À défaut de mobiliser ces derniers soutiens, l'État est allé au-delà de ses engagements initiaux en annonçant dès octobre 2017 une recentralisation du revenu de solidarité active (RSA), devenue effective à compter de 2019. Si ces interventions ont permis de redresser la situation financière de la collectivité, la conversion en subvention exceptionnelle d'un prêt de 53 M€ n'était rétrospectivement pas nécessaire au regard de la situation réelle de trésorerie de la collectivité. Cette aide supplémentaire a pu la conduire à différer les réformes qui s'imposaient à elle.

De son côté, la collectivité territoriale de Guyane a engagé plusieurs actions dans le cadre d'un plan de performance qui n'a été formalisé qu'en décembre 2018. Celles-ci portent sur l'optimisation de la gestion de ses ressources humaines, sa politique de formation, son patrimoine immobilier, son potentiel fiscal et le pilotage de sa politique d'investissement.

Ce plan demeure toutefois une esquisse insuffisamment documentée et chiffrée, à laquelle l'Etat n'a pas officiellement réagi depuis sa transmission il y a près de six mois. Nombre des actions prévues demeurent encore au stade de l'élaboration. Leur impact éventuel sur la maitrise des équilibres financiers sera donc progressif et n'apparaitra pas avant 2020. Ces actions devront être accompagnées d'une amélioration substantielle de la qualité des systèmes d'information, comptables[2] et de gestion, ceux-ci demeurant en deçà des attentes légitimes pour une collectivité de cette dimension.

La collectivité n'a pas tiré parti à ce jour de la fusion des collectivités antérieures pour rationaliser ses moyens. Grâce aux transferts de l'État, ses dépenses de fonctionnement ont ainsi

[1] Le foncier de l'État couvre près de 90 % du territoire.
[2] Notamment en matière de provisionnement des créances.

pu progresser de 5,6 % entre 2016 et 2018 et son effectif rémunéré de 7,1 % sur la même période.

La collectivité n'a formalisé qu'en mars 2019, avec retard donc par rapport à son engagement de 2017, sa trajectoire financière passée et attendue, qui doit servir de cadre de référence à sa stratégie de redressement. Cette stratégie est fondée pour l'essentiel sur des hypothèses, optimistes et non confirmées, de pérennisation des soutiens exceptionnels accordés par l'État et, dans une moindre mesure, sur la maitrise de charges de fonctionnement dont la croissance annuelle est néanmoins prévue.

Dans sa prévision, la collectivité a admis elle –même que de « *fortes incertitudes pesant sur la trajectoire financière de la collectivité* » sont susceptibles de survenir à compter de 2020. Elle a invoqué une progression de ses dépenses de fonctionnement supérieure aux normes prescrites et la difficulté de mobiliser de nouvelles recettes pérennes.

La Cour, sur la base de scénarios d'évolution des recettes et des dépenses qui ont été élaborés à partir des comptes retraités de la collectivité, met en évidence que, sans décision rapide, l'impasse interviendra dès le présent exercice, la collectivité accumulant un volume de dépenses non couvertes par des recettes de plus de 23 M€ par an (hors aides sociales). Si la trésorerie de la collectivité, rendue abondante grâce à l'échelonnement du remboursement de la dette de 145,5 M€ de RSA à la caisse d'allocations familiales de Guyane, permettra de temporiser quelques mois, le besoin de financement des investissements de la collectivité ne pourra être couvert sans un effort significatif de maîtrise de ses dépenses et par un nouvel appel au soutien de l'État, pour éviter le retour d'une crise de solvabilité. Le plan d'économies que la collectivité a présenté à la Cour en juin 2019 pour un montant de 84,4 M€ d'ici 2023, ne suffira pas à restaurer sa capacité d'emprunt, le défaut d'investissement étant susceptible d'engendrer de nouveaux désordres sociaux.

Ce plan de juin 2019 devra être confirmé et approuvé par l'assemblée délibérante car les budgets primitif 2019, voté en mars 2019, et supplémentaire, voté en juin 2019, ainsi que la prospective financière à moyen terme établie en mars 2019 restent en-deçà de cette exigence.

La Cour, tout en reconnaissant qu'un réajustement des dotations de fonctionnement versée par l'État pourrait être envisagé au regard de celles dont bénéficient certaines autres collectivités d'outre-mer, estime que la situation financière de la collectivité n'est pas assainie.

Elle considère qu'en contrepartie d'un effort important de gestion de la collectivité qui doit être vérifiable dans le temps, l'Etat n'a d'autre alternative que de l'accompagner par un concours exceptionnel de 40 M€ en 2019 et en 2020 et par le maintien en 2020 de la compensation de l'octroi de mer à hauteur de 27 M€, avant qu'une augmentation significative des recettes propres de la collectivité n'équilibre des dépenses de fonctionnement fortement réduites.

Pour sortir du cycle de l'urgence dans lequel elle s'est installée depuis sa création, la collectivité territoriale de Guyane doit, sans négliger de consolider ses comptes, sa gestion et ses systèmes d'information, confirmer ce programme chiffré, en juin 2019, de performance et d'économies, le faire approuver par son assemblée délibérante, le traduire dans un budget modificatif et, enfin, garantir sa mise en œuvre par un dispositif partenarial de suivi.

Cette exigence devrait être la condition préalable de la prolongation par l'État de son soutien financier, dont les versements effectifs devraient être subordonnés à l'atteinte de chacune des étapes de ce plan de redressement.

Le respect de cette trajectoire serait également la condition d'une reprise de l'endettement auprès des bailleurs publics, comme la Cour le suggérait déjà, pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer, dans son rapport annuel sur la situation des finances locales de 2017 (publié en octobre 2017)[3].

[3] « *Conditionner l'octroi des subventions de l'État et des prêts bonifiés, dans le cadre de contrats pluriannuels entre la collectivité, l'État et l'AFD, au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier* ».

RECOMMANDATIONS

1. A la collectivité territoriale de Guyane (CTG)

Recommandation n°1 : Renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information.

Recommandation n°2 : Sur le plan comptable, achever avant la fin 2019 :

- **les travaux d'apurement des comptes (notamment des comptes d'immobilisations en cours et des comptes de travaux exécutés pour des tiers) ;**
- **l'application stricte du principe comptable de permanence des méthodes (notamment en matière de neutralisation des amortissements) ;**
- **la provision des litiges en cours en fonction de l'estimation du risque ainsi que l'amélioration du provisionnement des comptes clients, au nom du principe de prudence.**

Recommandation n°3 : Émettre des titres de recette pour les opérations effectuées sous mandat dès le présent exercice au titre d'une avance sur mandat.

Recommandation n°4 : Établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles affectant l'activité de la CTG.

Recommandation n°12 : Tirer parti de l'audit en cours des procédures de suivi des marchés publics pour assurer la revue de ceux-ci telle qu'elle est prévue par la convention de 2017.

Recommandation n°13 : Mettre en place une procédure écrite de prévention des conflits d'intérêt.

Recommandation n°14 : Adopter un plan de formation avant la fin 2019 et intégrer la stratégie de formation dans le plan de performance.

Recommandation n°15 : Inscrire la baisse des charges de personnel et à caractère général dans la stratégie de redressement des comptes présentée par en juin 2019 en affichant dès 2019 un nouvel organigramme-cible et un objectif quantitatif en termes d'emplois.

Recommandation n°16 : Réduire les subventions aux établissements publics administratifs et aux organismes de droit privé comme proposé par la collectivité en juin 2019.

Recommandation n°17 : Maintenir, une fois le rattrapage des dotations réalisé, un niveau de capacité d'autofinancement nette équivalant à 15 % des produits de gestion.

2. À l'État

Recommandation n°5 : Prendre en compte dans la programmation pluriannuelle des crédits du programme 123 le glissement des besoins en crédits de paiement en 2020 et en 202, au titre du soutien prévu jusqu'en 2022 à l'effort d'équipement scolaire du territoire.

Recommandation n°6 : Proposer à la collectivité territoriale et aux communes de Guyane une méthode de dévolution du foncier s'appuyant sur l'identification des besoins, sur une procédure de cession transparente et sur la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière.

Recommandation n°7 : Prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses.

Recommandation n°18 : Conclure avec la collectivité dès 2019 une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra retenir le schéma d'un versement par tranches d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€.

3. À l'État et à la CTG

Recommandation n°9 : Soumettre aux instances de la collectivité territoriale une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, actualisée chaque semestre et partagée avec l'État.

Recommandation n°10 : Après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans une démarche partenariale avec les services de l'État, soumettre ce plan à l'assemblée délibérante.

Recommandation n°11 : Améliorer la connaissance des bases fiscales par l'exploitation des résultats 2019 et la mise en place de l'observatoire prévu pour en faire le principal vecteur d'une stratégie fiscale cohérente avec la projection financière 2019-2023.

4. À l'État et aux banques de développement

Recommandation n°8 : En cas de souscription de nouveaux emprunts par la collectivité territoriale, veiller à assortir leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible.

***

INTRODUCTION

Il est habituel de souligner la particularité de la Guyane, seul territoire français sur le continent sud-américain, abritant une population de plus de 250 000 habitants sur une surface équivalente (84 000 km²) à celle d'un pays. Sa population, particulièrement jeune et dynamique, de nationalité étrangère pour plus du tiers, compte quatre fois plus de bénéficiaires du RSA qu'en métropole et elle subit un chômage élevé (23 %). Toutefois, le revenu moyen calculé à partir des données tirées de la consommation et des prêts à l'habitat montre une réalité moins rude[4]. L'autre particularité de la Guyane tient à l'existence de nombreux territoires à l'accès difficile qui n'a jamais été pris en compte comme un frein à son développement. Cet enclavement est aggravé par d'autres facteurs qui entravent le développement économique : présence d'une immigration irrégulière importante en provenance des pays voisins, faible taille de son marché, faible niveau moyen d'instruction, insuffisances des infrastructures de transports, de télécommunications, de production et de distribution d'énergie électrique. Les dessertes, territoriales et internationales, sont également en cause : les liaisons aériennes sont peu fournies et coûteuses, de même que les réseaux de télécommunication. Les coûts de transport interne de marchandises sont très élevés, notamment dès que l'on s'éloigne de Cayenne et de Kourou. Bénéficiant d'un niveau de vie supérieur à celui des États voisins, la Guyane nourrit légitimement des espoirs de rattrapage vis-à-vis de la métropole dont elle attend compréhension et soutien.

Afin de répondre aux attentes de sa population et de conduire le développement économique et social du territoire, une collectivité territoriale de Guyane (CTG) a été créée le 18 décembre 2015 en vertu des dispositions de référence de l'article 73 de la Constitution et de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique[5]. Cette collectivité nouvelle exerce depuis le 1er janvier 2016 les compétences dévolues à la région et au département et a repris les droits et obligations de ces dernières.

La collectivité territoriale domine désormais le paysage institutionnel du territoire, aux côtés des 22 communes, pour la plupart en situation de fragilité[6]. Alors que ces nouvelles institutions étaient encore en train de se mettre en place, la Guyane a dû faire face à d'importants mouvements sociaux en mars 2017, qui ont conduit à des troubles prolongés de l'ordre public et à l'interruption de nombreuses activités économiques (perturbations du trafic aérien, blocage du site de lancement du centre spatial guyanais, …).

Confronté à de multiples revendications, d'ordre notamment économique et social, émanant de collectifs hétérogènes et parfois de circonstance, le gouvernement a été conduit, dans une atmosphère de crise et d'urgence, à conclure un « *accord de Guyane* » cosigné le 21 avril 2017 par le préfet, représentant le gouvernement, le collectif « *Pou Lagwuyann Dékolé* », la collectivité territoriale de Guyane, l'association des maires et les quatre parlementaires représentant le territoire.

[4] Sur la base des chiffres de 2015, le revenu disponible moyen d'une famille composée de deux adultes et de trois enfants s'élève à 3 659,48 €. Un couple sans enfant dispose en moyenne d'un revenu mensuel de 1 463,79 €.

[5] Créant les articles L.7111-1 à 7111-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

[6] *Cf.* les nombreux avis de contrôle budgétaire de la chambre régionale des comptes, comme par exemple, l'avis rendu sur le budget primitif 2018 de la commune de Cayenne en juin 2018.

Cet accord, qui avait été préalablement soumis au conseil des ministres et qui a été publié au Journal officiel du 2 mai 2017, a prévu, pour un montant total estimé à 1,86 Md€ « *sans préjudice du pacte fiscal et social et de mesures supplémentaires* », divers concours de l'État (construction de routes, de lycées et collèges, d'une cité judiciaire, d'une prison, …) ainsi que des mesures intéressant directement la collectivité territoriale (cession de foncier, aides d'urgence).

Ces dernières dispositions ont été détaillées dans une convention entre la collectivité et l'État relative à la mise en œuvre des dispositions financières du plan d'urgence pour la Guyane, cette convention étant approuvée par l'assemblée plénière de la CTG le 23 octobre 2017. Dans cet accord, l'État a consenti divers concours financiers en contrepartie d'engagements de la collectivité territoriale de restaurer une situation financière dégradée, lui interdisant notamment de contribuer au financement des investissements requis par le territoire, voire menaçant la continuité de ses activités.

La présente enquête, conduite sur le fondement de l'article L.143-13 du code des juridictions financières, vise ainsi à vérifier le respect par l'État et la collectivité territoriale de Guyane de leurs engagements respectifs[7]. Pour mieux en comprendre la portée, elle examine également la qualité des comptes et de la gestion de la collectivité et analyse sa situation financière depuis sa création en 2016 et établit une simulation financière prospective des prochaines années.

Cette enquête n'est donc ni un contrôle des comptes et de la gestion de la CTG, au sens des articles L.211-3 et L.211-8 du code des juridictions financières, ni examen du fonctionnement des services déconcentrés de l'État (préfecture, DRFiP, …).

Elle ne vise pas non plus à évaluer la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du plan d'urgence, deux ans après son adoption, ni à examiner les cadres de programmation des interventions publiques à l'échelle du territoire que sont le contrat de plan État-région (CPER) 2015-2020[8] ou le programme pluriannuel d'investissement (PPI) de la CTG, ni, non plus, à analyser de façon approfondie les nouveaux engagements pris par l'État et la collectivité territoriale depuis 2017, notamment en matière de recentralisation du revenu de solidarité active (RSA).

Conduite dans le cadre d'une formation interjuridictions constituée à cet effet et associant la Cour des comptes (5ème chambre) et la chambre régionale des comptes (CRC) de la Guyane, l'enquête a été effectuée en Guyane en mars 2019 auprès de la collectivité territoriale et des services locaux de l'État (préfecture, DRFiP) et a bénéficié d'échanges avec la direction générale des outre-mer (DGOM) et l'Agence française de développement (AFD).

Dans leurs travaux, les juridictions financières ont bénéficié d'un plein concours de ces organismes qui doivent être remerciés pour leur disponibilité et la qualité de leurs réponses.

---

[7] Selon la convention, les parties « *se sont engagées à la consolidation des équilibres financiers pérennes, qui implique l'engagement d'une action volontariste et résolue afin d'assurer les conditions d'un redressement à court, moyen et long terme de la trésorerie, de la capacité d'autofinancement t de la capacité d'investissement de la collectivité. L'engagement des parties sur cet objectif se décline en plusieurs engagements concrets dont il convient de vérifier la réalisation* ».

[8] A moyen terme, l'élaboration d'un Projet Guyane (« *plan de convergence* ») est prévu, avec des ambitions qui prendront notamment appui sur les travaux des États généraux de l'outre-mer tenus au premier semestre 2018.

1 LA QUALITE DES COMPTES ET DE LA GESTION

1.1 Les systèmes d'information

Les systèmes d'information de la collectivité, issus de la fusion de ceux du département et de la région, étaient estimés comme peu fiables par le CGEFI dans un rapport rédigé par en novembre 2016 sur sa situation financière. Pourtant, ils conditionnent la qualité de la gestion de l'organisme. Or, comme le reconnaît la CTG, ces systèmes d'information métier, et notamment le système d'information comptable et financier, ne seront pas stabilisés avant la fin de l'année 2019.

1.1.1 L'organisation interne en matière des systèmes d'information

La direction des systèmes d'information (DSI) qui compte à ce jour 38 collaborateurs vise un effectif de 34 en fin d'année 2019, incluant les collaborateurs historiques de la téléphonie.

Sa directrice, qui ne dispose d'une fiche de poste que depuis mai 2019, est directement rattachée au directeur général des services depuis la mi-2018, alors que précédemment elle relevait du pôle Administration générale.

Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage est peu fréquent et utilisé pour pallier des carences en compétences spécifiques (dernier recours pour l'assistance à la rédaction des nouveaux marchés pour le passage de la téléphonie en mode IP).

1.1.2 Les systèmes d'information utilisés par la CTG

Les systèmes d'information s'appuient sur deux sites informatiques distants, dont le raccordement par fibre optique est en cours. La mise en place de l'infrastructure cible est espérée pour juillet 2019.

Aucun audit de sécurité des systèmes d'information n'a encore été effectué, la collectivité ne prévoyant de le faire au mieux qu'à la fin de l'année 2019.

Le progiciel de gestion Astre édité par GFI Informatique représente le cœur de la solution logicielle déployée. Ce même progiciel était déjà en place dans les systèmes d'information du département et de la région. La version actuelle de la collectivité a néanmoins été mise en place *ex nihilo* au moment de la fusion.

La dématérialisation des procédures et des actes de dépense est achevée. Selon la collectivité, la production du protocole (PES) marchés (pour la publication des marchés notifiés) a été réalisée en mai 2019 à partir de la mise à jour de la dernière version du progiciel Astre.

L'informatisation de l'ensemble des secteurs de la collectivité se poursuit, deux secteurs parmi les plus importants[9] restant à couvrir. Plusieurs outils[10] sont attendus dans le courant de l'année 2019.

Si la mise en place d'un portail unique pour gérer l'ensemble des contacts et demandes avec la population est prévue, la mobilisation de l'ensemble des acteurs (services) concernés était faible au premier trimestre 2019. Selon la collectivité, un premier portail de gestion des subventions pourrait être disponible en janvier 2020.

1.1.3 La mise en conformité au RGPD

La désignation de la déléguée à la protection des données (DPD), imposée par le règlement général sur la protection des données (RGPD) avant le 25 mai 2018, n'est intervenue que lors du dernier trimestre 2018 pour une prise de fonction effective en janvier 2019.

Il en résulte que la cartographie des traitements de données personnelles doit intervenir au plus tôt (en s'appuyant sur les déclarations déjà effectuées préalablement à la RGPD) ainsi que l'organisation des processus internes pour garantir la protection des données.

Cela implique notamment la refonte complète de la gestion des accès et des droits des utilisateurs, cette gestion étant jusqu'ici effectuée de manière autonome au sein de chaque direction métier. Au terme de cette refonte, une revue des accès et des comptes utilisateurs devra être mise en place et effectuée de manière régulière.

Recommandation n°1 : Renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information (CTG).

1.2 La qualité des comptes

La qualité des comptes de la collectivité est déterminante pour établir et partager une analyse sérieuse de sa situation financière et maitriser ses dépenses et ses recettes. Malgré les évolutions de périmètre survenues en 2016 (fusion du département et de la région) et la mise en place de nouveaux logiciels, la sincérité et la fiabilité des comptes doit être garantie.

Or, prolongeant les observations faites en 2013 par la chambre régionale des comptes de la Guyane sur les comptes 2006 à 2012 des deux collectivités précédentes et reprises sur les comptes du département en 2017, les travaux réalisés en mars 2019 ont mis en lumière la persistance de faiblesses et de lacunes comptables.

[9] La direction des transports, pour sa part métier spécifique (lignes de bus, gestion des arrêts …) et l'action sociale de terrain, domaine identifié comme prioritaire car dernier maillon manquant du dossier social unique.

[10] Pour 2019, logiciels de prospective budgétaire IN VISEO, de prospective de masse salariale ADELYCE, de suivi de la PPI ORCHESTRA et de gestion des marchés MARCOWEB ; pour 2020, logiciels de gestion du temps et des activités GTA, de déclaration sociale nominative (DSN) et d'évaluation du personnel GFI4RH.

Certains comptes[11] comportent encore des écritures anciennes, qui nécessitent d'être apurées, ce que la collectivité prévoit de faire « *au plus tard fin 2020* »:

i) Les soldes des comptes de travaux exécutés d'office pour le compte de tiers (comptes 454) sont anormalement débiteurs de 217 M€ au 31 décembre 2018. Ces sommes auraient dû être récupérées auprès des différents propriétaires. La quasi-totalité de ces créances (215 M€) est antérieure à 2007. Dans une analyse financière de mars 2019, la CTG souhaiterait réintégrer ces montants en actif immobilisé. Or, au vu de l'imputation, ces montants, « *ne peuvent être immobilises à l'actif de l'entité* » comme l'indique l'instruction comptable M57 mais doivent être soldés avec les recettes. Par ailleurs, cette somme participe indûment au fonds de roulement de la collectivité.

Il conviendrait donc de solder ce compte en établissant des titres de recettes à hauteur de 217 M€, puis en annulant ces titres et en constatant une perte de même montant.

Toutefois, la collectivité a fait valoir que cette affectation comptable est liée à des erreurs d'imputation commises dans les années 2000 par la région. Les comptes administratifs des années 1999, 2000, 2003 et 2005 confortent cette assertion, La régularisation devra donc être faite par le comptable de la CTG (crédit du compte 454 et débit du compte 21 subdivisé par nature d'immobilisations corporelles).

ii) Les comptes d'immobilisations en cours présentent un solde de 520 M€ au 31 décembre 2018 (à comparer aux 774 M€ des comptes 21 d'immobilisations corporelles). Ces immobilisations auraient dû être basculées en fin d'opérations dans les comptes d'immobilisations corporelles. Cette pratique est sans impact en terme d'amortissement car l'immobilier, dans les règles comptables applicables aux collectivités locales, ne subit pas d'amortissements. Cette absence d'apurement résulte de la pratique des deux collectivités fusionnées (département et région) qui n'assuraient pas un suivi rigoureux de ce compte. La CTG, consciente de ce problème, indique ne pas être en mesure de le résoudre à court terme.

iii) L'étude des comptes de tiers débiteurs met en lumière des créances anciennes pour un montant de 17,9 M€ antérieur à 2015 :

- Redevables et comptes rattachés (comptes 41), pour un montant de 1 M€ antérieur à 2015 ;
- Débiteurs divers (comptes 46), pour un montant de 15,1 M€ antérieur à 2015 ;
- État et autres collectivités publiques (comptes 44), pour un montant de 1,5 M€ antérieur à 2015 ;
- Fournisseurs débiteurs (comptes 409), pour un montant de 0,12 M€ antérieur à 2015.

Au regard de cette antériorité, le provisionnement de ces comptes aurait dû s'imposer, pour un montant de l'ordre de 33 % la première année, soit 6 M€.

iv) Les comptes d'opérations sous mandat (comptes 458) présentent un solde net de 20 M€ fin 2018 (24 M€ au débit et 4 M€ au crédit). Des titres de recettes auraient dû être émis par la CTG à hauteur de 20 M€ aux fins d'une avance demandée au mandant. La CTG a indiqué que ce besoin de financement était couvert par 12 M€ de cofinancements. Toutefois, la Cour attire son attention sur la confusion qu'elle opère, en procédant ainsi, entre le mode de financement de ces opérations et les écritures budgétaires qu'elle doit passer en sa qualité de mandataire.

v) Par ailleurs, les comptes de subventions versées provenant de la fusion avec le département (comptes 13) doivent être repris. Leur apurement est en cours et devrait être achevé en 2019.

[11] Travaux effectués d'office pour le compte de tiers (compte 454), immobilisations en cours (comptes 23) et tiers débiteurs (certains comptes de la classe 4).

Le rattachement des recettes et des dépenses aux exercices est encore perfectible. Il s'est amélioré depuis 2016 mais reste insuffisant, dans la mesure où des montants importants (de l'ordre de 13 M€) n'ont pas été rattachés à l'exercice 2016, l'exercice 2017 enregistrant des charges d'un même montant au titre de l'exercice précédent. Il en est de même de l'exercice 2018 qui conserve des charges rattachées pour un montant moindre (1,8 M€) et une comptabilisation des recettes qui pourrait être partielle du fait notamment de la mauvaise imputation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont 500 000 € serait comptabilisé en 2019. La Cour a neutralisé cette difficulté en rétablissant les comptes en 2018 et 2019. Les scénarios financiers qu'elle a établis pour la CTG (présentés *infra*) prennent en compte la totalité de la CVAE sur l'exercice 2018. Il en est de même de l'exhaustivité des charges rattachées.

La neutralisation des amortissements n'est pas effectuée de manière satisfaisante. En 2016 et 2017, environ 86 % des amortissements ont été neutralisés (15,4 M€ pour 17,9 M€ en 2016, 16,2 M€ pour 18,8 M€ en 2017). En 2018, aucune neutralisation d'amortissements n'a été effectuée, la collectivité ayant considéré qu'elle disposait de recettes de fonctionnement suffisantes pour couvrir à la fois les dépenses et les dotations. L'article D71-113-4 du CGCT indique bien que les collectivités peuvent procéder à la neutralisation des amortissements. Toutefois, au nom du principe de permanence des méthodes comptables, la collectivité aurait dû continuer à neutraliser les amortissements en 2018 comme les années précédentes, ce qu'elle s'est engagé à faire à compter de 2019.

Les litiges concernant la collectivité ne sont pas correctement traduits sur le plan comptable. Au 15 mars 2019, 33 affaires étaient pendantes devant le tribunal administratif de Guyane et la cour administrative d'appel de Bordeaux. Le risque indemnitaire inhérent s'élève à 145 M€, dont 144 M€ pour une seule affaire (société Cotonnière de Guyane). Un contentieux existe également avec cette société devant le tribunal de grande instance de Cayenne avec une demande d'un montant de 41 M€. La CTG a bien recensé ces contentieux mais n'a pas estimé le risque. Ainsi, aucune provision n'est inscrite dans ses comptes. Cela contrevient au principe de prudence, qui consiste à anticiper toute perte probable dès que le risque est avéré. La CTG a indiqué prévoir une première provision de 3 M€ à ce titre dans son budget supplémentaire 2019 présenté en juin 2019 et envisager une décision modificative en fin d'exercice pour compléter cette provision. La Cour estime que cet engagement est insuffisant car la provision doit correspondre au risque réel encouru après une estimation sincère. La justesse de cette provision est une condition nécessaire de la sincérité des comptes de la collectivité.

Du fait de la fusion des deux collectivités précédentes, une partie des quelque 31 500 comptes de tiers correspondent toujours à des doublons, certains agents de la CTG continuant d'utiliser les anciens codes fournisseurs. Cette pratique présente un risque en termes de fiabilité comptable (doubles paiements, non enregistrement des créances).

Le payeur de la CTG confirme cette situation qu'il n'a cependant relevé que partiellement dans son rapport d'anomalies du compte de gestion annuel. Certains comptes auraient dû être soldés (comptes 23 d'immobilisations en cours). Des titres devraient être émis pour procéder à la régularisation de certains comptes (compte 47138). Les amortissements des subventions d'investissement auraient dû être comptabilisés en totalité. La gestion 2018 a donc été clôturée avec un certain nombre d'anomalies. Le payeur reconnait les faiblesses de la qualité comptable, même si depuis 2016, il constate des améliorations.

<u>Recommandation n°2</u> : Sur le plan comptable, achever avant la fin 2019 :

- **les travaux d'apurement des comptes (notamment des comptes d'immobilisations en cours et des comptes de travaux exécutés pour des tiers) ;**
- **l'application stricte du principe comptable de permanence des méthodes (notamment en matière de neutralisation des amortissements) ;**
- **la provision des litiges en cours en fonction de l'estimation du risque ainsi que l'amélioration du provisionnement des comptes clients, au nom du principe de prudence (CTG).**

<u>Recommandation n°3</u> : Émettre des titres de recette pour les opérations effectuées sous mandat dès le présent exercice (CTG).

1.3 Le contrôle interne

La capacité de la collectivité à faire face à ses défis de gestion repose sur la maitrise de son contrôle interne. Celui-ci est défini par le COSO[12], instance de référence internationale en matière de gestion des risques, de contrôle interne et de prévention des fraudes, comme « *un processus mis en œuvre par l'organe de direction, les dirigeants et le personnel d'une organisation, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants : réalisation et optimisation des opérations, fiabilité des informations financières, respect des lois et réglementations en vigueur* ». Cette approche s'applique aussi bien aux organisations publiques que privées, elle concerne l'activité de tout le personnel et tous les domaines d'action de la collectivité et elle doit être organisée en fonction des objectifs et des risques.

Au sein de la CTG, cette responsabilité a été confiée à la mission Pilotage et performance (MPP) créée en 2016. Cette mission, qui ne compte que quelques agents, plusieurs de ses postes étant vacants, est censée contribuer à la mise en œuvre du « *contrôle interne* » et du « *contrôle externe* »[13] en créant et en appliquant les outils appropriés. Elle doit également élaborer les procédures de gestion des risques, élaborer et suivre le plan de performance, réaliser les audits internes et suivre les audits externes et assurer le contrôle de second niveau des fonds européens.

Après une première année de mise en place, la mission, qui a commencé à intervenir en 2017, n'était pas en mesure au premier trimestre 2019 de produire de cartographie des risques ou de guide de procédures normalisées. Elle envisage de les réaliser, une fois son effectif renforcé.

[12] *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.*

[13] Celui-ci étant défini comme le contrôle portant sur les satellites de la CTG (établissements publics locaux, associations subventionnées et entreprises dans lesquelles celle-ci a pris des participations ou accordé des garanties).

Au sein de la collectivité, le pôle affaires européennes (PAE), chargé de la gestion des fonds européens affectés au territoire depuis que la CTG est autorité de gestion, constitue une référence. En raison des exigences de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), qui supervise l'emploi des fonds européens au niveau national, la collectivité est tenue de déployer des pratiques formalisées de gouvernance des crédits, d'approche par les risques et de contrôle interne.

La CICC exige que certaines de ces bonnes pratiques soient présentes dans l'ensemble de la CTG. A la suite du contrôle qu'elle a effectué en mars 2019, la commission a rappelé trois observations générales déjà émises en novembre 2018, : i) l'établissement d'une protection des lanceurs d'alerte ; ii) l'adoption d'une charte de déontologie ; iii) la pérennisation d'un « *groupe d'experts* » (groupe de travail interne) susceptible d'être saisi des risques d'atteinte au fonctionnement ou à la réputation de la collectivité ou de ses membres. La CTG était censée répondre à ces demandes de la CICC avant mai 2019.

Au regard des pratiques inspirées du référentiel du COSO, la situation de la CTG peut être appréciée de la manière suivante :

Tableau n°1 : Grille de mise en place des bonnes pratiques

Composantes	Pratiques	Oui	Non	Outils de référence
Politique et stratégie	La stratégie de l'allocation des ressources sont définies au niveau de l'organisation	X		- Existence d'un dispositif de gestion des risques et de contrôle interne - Existence d'un processus de communication de l'information
	La propension à la prise de risques est prise en compte dans la définition de la stratégie et de l'organisation		X	
	Les responsabilités en matière de gestion des risques sont clairement définies et diffusées au sein de la structure.		X	
Analyse de l'exposition aux risques	Le recensement des évènements potentiels est réalisé de manière exhaustive	X		- Existence d'un recensement des évènements générateurs de risques - Existence d'une cartographie des risques (identification) - Existence d'une analyse des impacts
	Les évènements négatifs pouvant générer des risques sont analysés	X		
Evaluation des risques	Les risques sont évalués		X	- Existence d'une cartographie des risques (avec évaluation) - Existence de plans de réponse aux risques
	Les réponses aux risques sont évalués		X	
	Les risques résiduels sont analysés en lien avec le niveau de risque acceptable tel que défini		X	
Activités de contrôle interne	Les activités de contrôle sont mises en œuvre dans chaque processus de l'organisation	X		- Existence d'un référentiel de contrôle interne - Existence d'un processus d'auto-évaluation / d'évaluation du contrôle interne
	Les activités de contrôle font l'objet d'une évaluation		X	
	Les activités de contrôle sont supervisées par des fonctions de surveillance	X		
	L'évaluation des activités de contrôle fait l'objet d'une revue indépendante		X	
Pilotage	Des indicateurs-clés de performance relatifs au dispositif de gestion des risques sont définis et suivis		X	- Existence d'indicateurs clés - Existence d'un processus de recensement et d'analyse des incidents - Existence d'un processus régulier et planifié de mise à jour des objectifs et de la stratégie du dispositif de gestion des risques
	Les plans de remédiation font l'objet d'un suivi documenté		X	
	Les incidents avérés sont recensés et analysés		X	
	Les objectifs et la stratégie du dispositif sont régulièrement mis à jour		X	

Source : Cour des comptes d'après COSO et analyse au sein de la CTG.

La Cour a relevé que certains outils ou processus font encore défaut au sein de la CTG :

- processus de recensement et de partage des informations de gestion pertinentes ;
- processus complet d'analyse et de gestion des risques (cartographie, cotation, mesures d'atténuation) ;
- référentiel de contrôle interne, sous forme de répertoire des procédures formalisées applicables aux principaux processus[14] de la CTG en s'inspirant de la méthodologie des guides déjà établis au titre des programmes européens ;
- processus d'auto-évaluation du contrôle interne ;
- indicateurs clés de suivi ;
- processus de recensement et d'analyse des incidents ;

[14] Achats, recrutement du personnel, attribution de subvention, budgétisation, comptabilisation des recettes et des dépenses, …

- processus de mise à jour des objectifs et des principales stratégies (plan de performance, stratégie financière à moyen terme, …).

Un recensement des risques a été effectué par le pôle PAE en raison des exigences de la Commission et de la Cour des comptes européennes, la CTG prévoyant de l'étendre progressivement à l'ensemble de ses services. Cette cartographie classe les risques en deux grande catégories (interne, externe) et en plusieurs sous-catégories[15].

Cet inventaire recense 48 risques au total, soit un nombre élevé, mais il ne leur accorde aucune notation en fonction de leur probabilité de survenance et d'importance de leur impact. Cette hiérarchisation est pourtant un préalable pour agir en priorité sur les risques qui doivent être maîtrisés.

La séparation des tâches au sein de la CTG constitue, au-delà même de celle de l'ordonnateur et du comptable, un principe à respecter, gage d'une gestion transparente et rigoureuse. Aucune grille de séparation des tâches n'est pourtant formalisée au niveau de la collectivité.

Les délégations de signatures sont fixées par des arrêtés signés par le président. Les arrêtés abrogent les éventuelles délégations de signature précédentes. Des tableaux de suivi sont correctement tenus, reprenant chaque arrêté et donc chaque délégation, même s'ils n'indiquent pas quand la délégation a été abrogée.

La CTG ne dispose pas encore par elle-même de tableaux de bord d'activités. Sur la base des informations transmises par la direction des affaires financières (DAF), le pôle RH et les directions métiers, la mission Pilotage et performance a établi une seule fois, en juin 2018, un tableau de bord, qui portait sur la situation générale de la CTG, avec l'exécution du budget, le traitement des factures, l'évolution de traitement des dépenses, la situation par pôle (y compris pour le cabinet et l'état-major de la direction générale des services) et la gestion des fonds européens. La mission envisage désormais d'établir régulièrement ces tableaux de bord comme base d'une nouvelle méthode de pilotage qui serait mise en place en septembre 2019.

<u>Recommandation n°4 :</u> Établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles affectant l'activité de la CTG (CTG).

[15] Risques opérationnels (21 risques) ; risques financiers (5 risques) ; risques liés au système informatique (4 risques) ; risques liés aux ressources humaines (4 risques) ; risques liés aux fraudes, irrégularités, conflits d'intérêts (6 risques) ; risques liés aux marchés publics (4 risques) ; risques externes (4 risques).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les défis auxquels la CTG est confrontée depuis sa création et ceux qui pèsent sur sa capacité à mettre en œuvre les responsabilités économiques et sociales qui lui incombent lui imposent d'accorder une attention particulière à son organisation de gestion.

À cet égard, le diagnostic porté sur ses principaux systèmes d'information, sur ses pratiques de comptabilisation des dépenses et des recettes et sur ses procédures de gestion fait apparaître d'importantes marges de progrès dans ces divers domaines. Certaines faiblesses héritées des collectivités précédentes, subsistent plus de trois ans après la fusion et elles doivent être corrigées. Les efforts engagés, parfois tardivement, doivent être accentués.

Ces améliorations sont à la portée de la collectivité, sous la réserve d'un engagement résolu de sa présidence et de son encadrement administratif. Une meilleure qualité des instruments de gestion est un préalable à la mise en œuvre de tout plan de performance solide. Cette consolidation doit intervenir rapidement et concrètement pour que la collectivité préserve un degré élevé de confiance à son égard tant de la part de l'État que des bailleurs.

2 LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ACCORD ET DE LA CONVENTION DE 2017

L'accord du 21 avril et la convention du 23 octobre 2017 retiennent des engagements respectifs de l'État et de la CTG qui se révèlent asymétriques par leur nombre comme par leur nature : l'État s'est obligé à satisfaire cinq engagements financiers et cinq engagements de moyens alors que la collectivité ne s'est imposée que trois obligations de moyens.

Un suivi public du plan d'urgence établi par l'Accord de Guyane de 2017 a été effectué par l'intermédiaire de points d'avancement. Un processus de suivi était prévu par l'accord d'avril 2017 avec la réunion périodique d'un « *comité de suivi* ». En mars 2019, il avait donné lieu, selon la DGOM, à 43 réunions et à 10 comités de suivi thématiques. Sur les 171 mesures suivies, 80 étaient mises en œuvre, 72 engagées, 12 en attente et sept considérées comme inopérantes.

Aucun mécanisme particulier de suivi des engagements de la convention n'a en revanche été prévu. Sur le plan local, bien que des contacts périodiques aient eu lieu entre la préfecture (préfet, secrétaire général, secrétaire général pour les affaires régionales et leurs services) et la collectivité, aucun processus de suivi partagé n'a été mis en place à l'initiative des parties.

Enfin, aucun dispositif interne de suivi n'a été organisé au sein de la CTG ni de la préfecture, celle-ci faisant des points internes périodiques, notamment en amont des visites ministérielles.

Tableau n°2 : Engagements respectifs de l'État et de la CTG

Engagement	Montant	Date	Statut
État			
*1. **Financement** pour la construction ou la rénovation de **lycées et collèges***	50 M€ « *maximum en AE* » par an sur 5 ans (250 M€)	« *premier quadrimestre de 2018 et pour les 4 années suivantes* »	***
*2. **Cession gratuite** à la CTG et aux communes de 250 000 ha **de foncier** appartenant au domaine privé de l'État*	non déterminé	non déterminée	*
*3. **Transformation du prêt AFD/CDC** en subvention exceptionnelle d'équilibre*	53 M€	avant le 10/12/2017	***
*4. **Abondement du fonds de soutien** aux départements en difficultés pour la compensation du **RSA***	50 M€ par an en 2017 (dont 36 M€ post-accord), 2018 et 2019 (150 M€)	« *avant le 10 décembre 2017* » sous réserve de la signature d'une convention CTG/CNAF sur l'apurement du RSA pour 2017 et, pour 2018 et 2019, « *au 1er trimestre* »	***
*5. **Subvention** pour compenser la part du produit de l'**octroi de mer** transférée aux communes au titre de la loi EROM*	9 M€ en 2017, 18 M€ en 2018 et 27 M€ en 2019	« *avant le 10/12/2017* » et « *au-delà de 2019* »	**
*6. **Avance de trésorerie***	4,5 M€	avril 2017	***
*7. **Appui à la négociation** avec la **CNAF** pour apurer les sommes dues par la CTG au titre du RSA 2017 sur cinq années à compter de juillet 2018*	n.s.	non déterminée	***
*8. Mobilisation de **dispositifs complémentaires***	niveau maximum de 30 M€	« *pour la seule année 2018* »	*
*9. Recherche d'une **solution durable** à l'insoutenabilité née de l'effet ciseau entre la contraction des recettes de fonctionnement de la CTG et l'augmentation de ses dépenses sociales, au titre notamment du **RSA***	non déterminé	« *à l'horizon 2019* »	***
*10. **Mobilisation des prêteurs publics** (AFD et CDC) pour accompagner le financement des investissements de la CTG*	non déterminé	non déterminée	*
CTG			
*1. Production d'une **analyse financière prospective** à 5 ans permettant de garantir la trajectoire d'équilibre de la CTG*	n.s	« *à compter du 31/12/2017* » et actualisation annuelle	*
*2. Mise en œuvre **d'outils de programmation** pluriannuelle des investissements **et de suivi opérationnel des investissements***	non déterminé	non déterminée	*
*3. Adoption d'un **plan de performance***	absence d'objectifs chiffrés	non déterminée	*

Nota : Statut des engagements : * non réalisé, ** partiellement réalisé, *** complètement réalisé.
Source : accord de Guyane d'avril 2017 et convention de financement État/CTG d'octobre 2017.

2.1 Les engagements de l'État

L'État a pris dans l'accord et le protocole de 2017 dix engagements La plupart ont été mis en œuvre, à l'exception notable de la cession d'une partie de son domaine foncier privé aux collectivités et du versement conditionnel d'une aide exceptionnelle de 30 M€ en 2018.

Postérieurement à la convention d'octobre 2017, l'État a accepté, lors de la visite du Président de la République en Guyane en octobre 2017, le principe d'une recentralisation du RSA à compter de janvier 2019. Ce nouveau soutien financier[16], qui visait à répondre à la croissante des charges pesant sur la collectivité au regard de la forte pression démographique locale, a rendu obsolètes certains des engagements pris dans le protocole.

2.1.1 La participation au financement de la construction et de la rénovation de lycées et collèges

Lors des événement sociaux d'avril 2017, les acteurs sociaux mobilisés ont fortement exprimé leurs attentes en matière d'équipements scolaires et dénoncé l'insuffisance des projets d'équipements de la collectivité.

C'est à ce titre que, dans l'accord de Guyane d'avril 2017, confirmé sur ce point par la convention d'octobre 2017, l'État s'est engagé à accorder une subvention annuelle d'un montant maximum de 50 M€ (autorisations d'engagement) pendant cinq ans à compter de 2018 pour la construction et la rénovation de collèges et de lycées.

L'engagement de l'État a été tenu dès la première année. Comme le confirme l'analyse de l'exécution du programme 123 de la mission Outre-mer pour 2018, 45,6 M€ d'AE ont été engagés au cours de cet exercice, pour un montant de 9,1 M€ de CP versés effectivement sur les comptes de la collectivité en décembre 2018. Pour 2019, la loi de finances retient bien un montant de 50 M€ d'AE et de 27 M€ de CP pour ce financement.

Ce concours visait à soutenir le volet scolaire de la programmation pluriannuelle des investissements, dont le montant initialement prévu entre 2016 et 2020 s'élevait à 257,0 M€. A l'issue du réajustement effectué début 2017 par la collectivité en lien avec sa situation financière, le montant des dépenses d'investissement pour le scolaire a été ramené à 133,3 M€ pour la seule période 2016-2020, à raison de 88,6 M€ apporté par la CTG, (66 %) et de 44,7 M€ de subvention d'État (34 %). Cette première planification représentait en termes de construction de nouveaux établissements, moins d'un tiers (33 %) de l'objectif fixé dans le CPER 2015-2020, soit deux établissements sur six.

L'aide exceptionnelle prévue par le plan d'urgence a permis de rehausser cette programmation et de revenir au schéma initial, soit :

- la construction de cinq lycées : Maripasoula, Saint-Laurent IV, Macouria, Matoury et Saint-Georges (cité scolaire) ;
- la construction de quatre collèges : Saint-Laurent VI, Cayenne VI, Saint-Georges (cité scolaire), Montsinéry ;
- l'extension des lycées et collèges existants (rajout de salles banalisées, construction de salles de restauration, de salles spécialisées et de halls sportifs) ;

[16] Article 81 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et décret n° 2018-1321 du 28 décembre 2018

- l'extension et réhabilitation des internats existants, conjointement avec les financements de l'ANRU au titre du plan d'investissement d'avenir (PIA 2).

La programmation des établissements scolaires a donc bien connu une forte variation et il apparaît que, sans le soutien du plan d'urgence, la collectivité n'aurait pas eu la capacité budgétaire à assurer la réalisation des équipements scolaires à hauteur des besoins exprimés.

Au-delà de ces moyens financiers, nécessaires, l'exécution de cette planification reste toutefois contrainte par la capacité réelle des services techniques de la collectivité à engager ces importants chantiers. Dans cette perspective, la CTG procède actuellement au recrutement d'un ingénieur supplémentaire et recourt pour différents projets à une assistance à maitrise d'ouvrage externe.

En s'appuyant sur les outils de suivi dont se sont dotés ses services techniques (*Cf. infra* 2.2.2) et dans le cadre du dialogue de gestion, la CTG a signalé à la préfecture en octobre 2018, que, compte tenu des délais de réalisation des projets, les opérations de décaissement qui en résulteront seront décalées sur les exercices 2021 et 2022. Dès lors et comme l'admettent la DGOM et la direction du budget, il sera nécessaire que l'État prévoie les CP correspondant aux AE devant être affectées entre 2018[17] et 2022 de manière à ce qu'ils soient en phase avec les besoins de financement de la CTG.

Recommandation n°5 : Prendre en compte dans la programmation pluriannuelle des crédits du programme 123 le glissement des besoins en crédits de paiement en 2020 et en 2021 pour le soutien prévu jusqu'en 2022 pour accompagner l'effort d'équipement scolaire du territoire (DGOM, DB).

2.1.2 La cession gratuite à la CTG et aux communes de 250 000 hectares de foncier appartenant au domaine privé de l'État

La cession gratuite à la CTG et aux communes de 250 000 hectares (ha) de foncier appartenant à son domaine privé fait partie des engagements pris par l'État dans l'accord de Guyane d'avril 2017 au profit direct de la CTG. Cet engagement n'a pas été repris dans la convention entre l'État et la CTG d'octobre 2017 mais il a été confirmé par le Président de la République lors de sa visite sur place le même mois.

Avant même sa création, la collectivité avait demandé à l'État, qui détient depuis 1898 plus de 96 % du foncier du territoire, la cession de 40 000 hectares puis de 60 000 hectares devenus 100 000 hectares. Une lettre du président de la région au préfet du 7 janvier 2013 exprimait en effet ce souhait, en décomposant cette demande entre 60 000 hectares destinés à être préservés et 40 000 destinés à la production d'énergie à partir de la biomasse et à l'agriculture. Cette requête a été réaffirmée par une lettre du président de la région au Président de la République du 23 février 2015 insistant, au vu de la situation financière délicate de la future CTG, sur le besoin « *de nouvelles ressources locales qui proviendraient du transfert du domaine foncier privé de l'État à la CTG et qui serait valorisé par des cessions foncières* ». Cette demande a fait l'objet d'une délibération en ce sens du conseil régional du 22 mai 2015. Le montant total de 250 000 hectares semble résulter d'une demande complémentaire des maires du territoire, en mars 2017, de voir attribuer 150 000 hectares à leurs communes.

[17] Selon la DGOM, 3 M€ seulement de CP sur les 45,6 M€ d'AE mobilisées en 2018 seront consommées en 2019.

Selon la CTG, cette demande s'appuie aujourd'hui sur la nécessité de disposer de terrains pour la construction programmée d'établissements scolaires, motivation non exprimée dans les documents précédents. Elle s'appuie sur un schéma foncier régional (SAR) établi en octobre 2015 et approuvé par décret en Conseil d'État n°2016-931 du 6 juillet 2016.

Au regard de la complexité de ce dossier du transfert du foncier de l'État en Guyane, le Premier ministre a confié en septembre 2017 une mission à l'IGA, à l'IGF, au CGEDD et au CGAAER. L'équipe de mission s'est rendue sur place en novembre 2017 et a eu des échanges notamment avec la CTG, son président précisant, dans une lettre du 22 décembre 2017, qu'il y avait trois « *paramètres de réussite* » de cette opération, à savoir un accord préalable sur les conditions juridiques et financières du transfert, une procédure de cession et la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière.

Cette mission a remis en février 2018 son rapport, non publié et non partagé avec la collectivité. Elle a constaté que « *les lacunes du volet foncier des accords de Guyane rendent leur mise en œuvre potentiellement conflictuelle. Ces accords, négociés dans l'urgence, ne précisent ni la localisation, ni la répartition des terrains et ils ne donnent pas d'informations sur les modalités de transfert. Ces imprécisions génèrent des interprétations divergentes entre les différents bénéficiaires et ne permettent pas d'envisager une répartition sans une analyse préalable des besoins locaux des diverses parties prenantes* ». La mission recommandait ainsi la mise en place d'un processus permettant une répartition « *apaisée et partagée* » du foncier. Elle suggérait que l'État établisse, après recensement des besoins des collectivités, un « *schéma de dévolution foncière* » selon un processus conçu sur deux années. Des propositions ont été faites par la préfecture à l'administration centrale en ce sens en avril 2018.

Selon le dispositif public de suivi, cette action était pourtant considérée par le ministère des outre-mer comme « *engagée* » en 2018. Le Plan bleu Outre-mer présenté le 16 juin 2018 par le Président de la République prévoyait même une « *présentation de la méthode aux parties prenantes »* pour le *« 3ème trimestre 2018* », non encore intervenue à ce jour.

Sous le contrôle de la préfecture, le foncier privé de l'État est géré par le service domanial de la DRFiP, qui accorde sur demande des particuliers des cessions à titre onéreux, dont le flux a fléchi depuis l'accord de Guyane. Des cessions gratuites ont continué à être faites par l'État aux collectivités. De son côté, la collectivité fait valoir le risque de conflits potentiels avec la SAFER en cours de création, qui est appelée à bénéficier de droits d'usage de la part de l'État.

L'engagement de l'État de céder une partie de son domaine foncier, pris sans avoir mesuré toute la complexité du sujet, n'a donc pas été tenu à ce jour. La préfecture a certes réuni la commission d'attribution foncière pour la première fois en décembre 2018 et elle a annoncé la création d'une mission foncière au sein des services de l'Etat à compter de janvier 2020. La DGFIP, dans sa réponse aux observations provisoires, a confirmé la désignation d'un haut-fonctionnaire chargé du foncier en Guyane et il serait souhaitable qu'il prenne rapidement ses fonctions. La DGOM, à juste titre soucieuse de la mise en place d'une procédure transparente, consensuelle et maîtrisée, a fait valoir la nécessité de modifier le cadre restrictif fixé par l'article L.5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques en matière de cession à titre gratuit de parcelles du domaine privé de l'État en Guyane. Au regard des besoins en territoire viabilisé résultant des perspectives économiques et sociales (scolaire, logement social …), il importe de reprendre l'initiative en proposant une méthode de travail pour la dévolution du foncier.

<u>Recommandation n°6</u> : Proposer à la CTG et aux communes une méthode de dévolution du foncier qui s'appuie sur l'identification des besoins, une procédure de cession transparente, et la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière (DGOM, DGFiP, préfecture de Guyane).

2.1.3 La transformation du prêt prévu de l'AFD et de la CDC en subvention exceptionnelle d'équilibre

Dès février 2016, la CTG avait exprimé le besoin d'emprunter auprès des prêteurs publics pour financer son plan d'investissement[18]. Sur la base d'un protocole d'intentions signé par le Premier ministre et la ministre des outre-mer, l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont été invitées en mai 2016[19] à accorder, chacune, un prêt de 26,5 M€ à la CTG pour financer sa programmation pluriannuelle des investissements 2016-2020. Après une mission commune effectuée sur place par l'AFD et la CDC en juin-juillet 2016, des conventions de financement ont été signées le 13 octobre 2016 entre la CTG et les deux banques, sous la condition exceptionnelle de l'octroi de la garantie de l'État pour l'AFD et de la signature d'une « *convention de suivi détaillant les mesures de gestion et la trajectoire financière de redressement 2016-2021 de la CTG* ». Cette convention prévoyait que les décaissements seraient accompagnés d'une démarche de performance ayant pour objectif de permettre un redressement financier pérenne de la collectivité.

Dans le contexte des mouvements sociaux du printemps 2017 et des difficultés financières de la collectivité territoriale, le Premier ministre a accepté par lettre du 9 avril 2017 de convertir le prêt AFD en subvention exceptionnelle à la CTG. Cet engagement a été traduit dans l'accord d'avril 2017 « *pour permettre à la CTG de régler ses factures à l'égard des entreprises guyanaises* ». A l'examen des comptes 2018 (*Cf.* 3.1 *infra*), il apparait que la collectivité disposait à cette période d'une trésorerie suffisante pour le faire.

La convention d'octobre 2017 a prévu la transformation du prêt de 53 M€ en subvention et son versement « *avant le 10 décembre 2017* ». Cet engagement de l'État a bien été tenu et la subvention de même montant a été versée au titre de l'Action 6 du programme 123. La collectivité a encaissé cette subvention le 29 novembre 2017, ce qui lui a permis d'augmenter ses fonds propres afin d'assurer un meilleur financement de ses investissements.

2.1.4 La compensation de la charge du RSA

Au regard de la charge croissante du RSA[20] pesant sur les finances de la CTG, l'État a pris deux engagements dans la convention d'octobre 2017 : abonder le fonds de soutien aux départements en difficultés pour la compensation du RSA et appuyer la négociation avec la CNAF pour l'apurement des sommes dues par la collectivité au titre du RSA versé en 2017. Ces engagements ont changé de portée avec la décision prise, hors convention, de recentraliser le RSA à partir de 2019 et donc de désensibiliser définitivement, à compter de cette date, la collectivité face à cette charge croissante.

[18] Lettre du président de la CTG au Premier ministre du 1er février 2016.
[19] Lettre du Premier ministre à la directrice générale de l'AFD du 13 mai 2016.
[20] Le RSA est versé en outre-mer depuis 2011.

La convention d'octobre 2017 a engagé l'État à verser sur une durée de trois ans une subvention annuelle destinée à porter à 50 M€ la part de la CTG dans le fonds de soutien (ou tout autre mécanisme équivalent et de même finalité) destiné aux départements en difficulté à raison de leur dépenses sociales, fonds dont l'objet est d'atténuer la différence entre les coûts supportés par la collectivité au titre du versement du RSA et les dotations reçues de l'État à ce même titre.

Cet engagement apportait une réponse à la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait la Guyane au regard du RSA jusqu'au 1er janvier 2019. La chambre des comptes de Guyane avait déjà constaté en 2016 lors de l'examen de la gestion du département de Guyane que les dépenses de RSA avaient augmenté de 46 % de 2011 à 2015, soit deux fois plus que la moyenne des départements d'outre-mer (23,5 %) et presque le double de la moyenne nationale (25,3 %). La Guyane était également, dans cette période, le premier département de sa strate en termes de poids des dépenses de RSA dans les dépenses sociales obligatoires.

Ce rapport soulignait que la forte hausse des dépenses sociales (18 M€ par an) avait conduit le département de la Guyane dans l'impasse budgétaire fin 2015. Plus que leur masse, leur évolution subie était à l'origine de la forte dégradation de la situation financière de la collectivité.

L'impact structurel de ces dépenses et les difficultés liées à leur hausse non maîtrisée se sont aggravés et reportés sur la CTG, après qu'elle a repris cette compétence en 2016.

Cette pression croissante sur ses dépenses de fonctionnement a conduit la CTG à suspendre ses remboursements à la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Guyane à partir du mois de mars 2017, accumulant une dette totale envers celle-ci de 145,5 M€ en 2017. Par accord du 8 décembre 2017, la CTG a accepté de reprendre ses paiements à la CAF à compter de juillet 2018. Ceux-ci font l'objet d'un étalement progressif jusqu'en mai 2023, l'échéancier étant respecté à ce jour.

L'engagement de l'État s'est concrétisé et il a versé à la CTG 50,0 M€ en 2017 et 50,0 M€ pour 2018. En 2019, cet engagement est devenu caduc après le transfert du RSA de la CTG à l'État précédemment mentionné.

Selon les dispositions de la loi de finances pour 2019, le transfert du RSA emportera la fin du versement à la CTG des fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectées au financement du RSA, du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)[21] et du prélèvement sur la taxe foncière bâtie (TFB) affecté aux départements pour la compensation des revalorisations exceptionnelles du RSA[22]

L'engagement de l'État, concernant l'abondement du fonds de soutien aux départements en difficultés pour la compensation du RSA a donc été tenu bien que le processus de consultation entre la CTG et la préfecture sur le périmètre[23] et les modalités de recentralisation, engagé en septembre 2018, ne soit pas pour autant achevé. Le transfert de cette compétence à l'État, non prévu dans la convention, est de nature à contribuer de façon structurelle à l'amélioration de la situation financière de la CTG. A compter de 2019, le montant correspondant fera l'objet d'une inscription de crédits au titre de la Mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* en contrepartie d'une annulation des prélèvements sur recettes correspondants, ainsi que le prévoit la loi de finances pour 2019.

[21] Article L. 3334-16-2 du CGCT
[22] Egalement appelé dispositif de compensation « *péréquée* » (DCP), cf. L. article 3334-16-3 du CGCT
[23] La CTG devant *a priori* conserver les actions d'insertion professionnelle.

2.1.5 La compensation de la part du produit de l'octroi de mer transférée aux communes au titre de la loi EROM

Dans le cadre de la convention du 28 octobre 2017, l'État a pris l'engagement « *d'inscrire dans la durée des ressources nécessaires à la compensation des pertes liées au transfert de l'octroi de mer des communes prévue par la loi EROM, au-delà de l'année 2019* ».

Cet engagement résulte de l'article 141 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, qui a mis un terme au prélèvement au profit du département jusqu'alors effectué sur l'octroi de mer perçu par les communes de Guyane. Cet article prévoyait le versement d'un montant de 18 M€ au titre de l'année 2018 correspondant à la première tranche du produit annuel.

Selon cette disposition, l'État s'engageait à rétrocéder progressivement aux communes la part d'octroi de mer de 27 M€, jusqu'alors versée au département de la Guyane puis, depuis 2016, à la CTG. En contrepartie de ce transfert, la CTG devait percevoir une compensation de l'État par prélèvement sur recettes de 9 M€ en 2017 et de 18 M€ en 2018.

Deux versements sont intervenus au titre de cette compensation : un premier de 9 M€, autorisé par la loi de finances rectificatives (LFR) pour 2017, a été reçu le 10 janvier 2018 pour l'année 2017 et rattaché à l'exercice 2017 et un deuxième versement de 18 M€, effectué le 17 décembre 2018, a été rattaché à l'exercice 2018.

Tableau n°3 : Évolution des recettes de l'octroi de mer et de sa compensation de 2016 à 2018

(€)	2016	2017	2018
Octroi de mer	60 232 800	49 445 781	42 248 920
dont partie au profit des communes	*27 000 000*	*18 000 000*	*9 000 000*
Compensation octroi de mer	-	9 000 000	18 000 000
Total octroi de mer + compensation	**60 232 800**	**58 445 781**	**60 248 920**

Source : Cour des comptes d'après les comptes de la CTG.

Si l'État a tenu son engagement, sa concrétisation a été tardive, le 10 janvier 2018. Toutefois ayant été versée avant la journée complémentaire, cette compensation a pu être rattachée à l'exercice 2017.

Le versement au titre de 2019 d'un montant de 27 M€ a bien été inscrit en loi de finances pour 2019 au titre d'un prélèvement sur recettes, même si la loi n'a pas prévu l'affectation de cette subvention en section d'investissement, comme la Cour l'avait préconisé de manière générale dans son rapport sur la situation des finances publiques locales de 2017.

En revanche, le régime de versement de cette compensation « *au-delà* » de 2019, comme l'a prévu la convention de 2017, n'a pas encore fait l'objet d'échanges entre l'État et la CTG.

La Cour estime que le versement d'une compensation de même montant qu'en 2019 pour l'exercice 2020 et, le cas échéant, au-delà pourrait être un des éléments d'appui à la mise en place d'une contractualisation incluant un engagement effectif de la CTG de maîtriser ses charges de fonctionnement (*Cf. infra* scénario 3 bis proposé par la Cour).

<u>Recommandation n°7</u> : Prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses (DGOM, DGCL, DB).

2.1.6 L'octroi d'une avance de trésorerie en 2017

Le versement d'une avance de trésorerie de 4,5 M€ à la CTG a été prévu par l'accord d'avril 2017 « *pour permettre de régler les factures des transporteurs* ». Celle-ci résultait d'une demande pressante faite en février 2017 par la CTG devant une possible crise de sa trésorerie.

La CTG a bien reçu le 20 avril 2017 cette avance (19,6 M€) de quatre mois sur les attributions mensuelles sur recettes fiscales et dotations, soit 3,9 M€ pour l'attribution d'avril 2017 et 15,7 M€ d'avance pour mai à août 2017.

L'État a donc bien respecté son engagement d'avance de trésorerie, au-delà même du montant mentionné dans l'accord d'avril 2017, le dispositif ayant pris fin en août 2017.

2.1.7 La mobilisation de dispositifs complémentaires d'aide financière

La convention du 27 octobre 2017 a prévu « la *mobilisation par l'État pour la seule année 2018 de dispositifs complémentaires évalués à ce stade par la collectivité au niveau maximum de 30 M€ et devant être affinés dans le cadre du budget prévisionnel, en lien avec la mise en œuvre de son plan de performance* ».

Le montant « *maximum* » de 30 M€ n'a pas fait l'objet d'une négociation étayée par des justifications mais d'un accord politique entre les autorités nationales et la CTG. Le plan de performance de la collectivité n'ayant été transmis au représentant de l'État que le 4 décembre 2018[24], aucun versement n'est intervenu en 2018. La CTG a néanmoins traduit dans ses comptes 2018 une créance sur l'État de 30 M€[25].

La DGOM fait valoir[26] que « *l'absence de versement de la subvention de 30 M€ par l'État apparait justifié, la CTG n'ayant pas respecté ses engagements* ». Elle estime qu'« *il n'apparait pas envisageable de reporter cette subvention en 2019* ». Cette position est partagée par la DGCL et par la direction du budget en juin 2019.

Cette appréciation stricte des limites de l'engagement de l'État aurait toutefois dû conduire la préfecture de Guyane à accuser réception du plan de performance et à engager le dialogue avec la collectivité sur la base de ce document destiné à permettre à la collectivité de redresser ses comptes à moyen terme.

---

[24] La DGOM fait valoir que *« la préfecture de Guyane n'a pas été destinataire formellement du plan de performance sur lequel la collectivité s'était engagée (…) Le document communiqué (…) a été transmis par messagerie et présenté comme un document de travail* » alors que ce plan a bien été transmis par un courrier officiel au préfet du président de la CTG en date du 4 décembre 2018 et que le préfet a reconnu l'avoir bien reçu le 11 décembre 2018.

[25] Montant qui parait peu conforme au principe prudentiel.

[26] Note DGOM/BCL du 10 avril 2019.

La Cour estime qu'il importe que l'Etat s'implique dans la finalisation et la validation de ce plan de performance pour en garantir l'opérationnalité et y inscrire des engagements chiffrés et crédibles. La perspective d'une contribution financière conditionnée de l'Etat pourrait constituer un levier d'action pertinent.

2.1.8 La mobilisation des prêteurs publics pour accompagner le financement des investissements de la CTG

Parallèlement à la transformation du prêt envisagé de 53 M€ en subvention exceptionnelle, l'État s'est engagé à accompagner la CTG pour mobiliser les prêteurs publics susceptibles de contribuer au financement de ses investissements.

En dehors du remboursement des prêts antérieurement consentis, l'AFD et la CDC n'ont cependant pas eu encore à intervenir au profit de la CTG depuis 2017, y compris en termes d'appui technique ou de préfinancement de financement européens.

Les dirigeants de la CTG envisagent désormais de solliciter ces prêteurs pour définir un « *cadre d'accord* » avant la fin 2019 ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un nouveau cycle de financement. La CDC comme l'AFD ont indiqué en juin 2019 à la Cour leur disponibilité de principe pour envisager de nouveaux prêts.

Dans cette perspective, plutôt que d'envisager une garantie de l'État comme en 2016, il parait préférable de subordonner l'octroi de nouveaux prêts à la condition que la CTG établisse et mette en œuvre un plan de performance crédible, la DGOM comme la CDC et l'AFD en reconnaissant la nécessité.

<u>Recommandation n°8</u> : En cas de souscription de nouveaux emprunts par la CTG, veiller à assortir leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible (DGOM, AFD, CDC).

2.2 Les engagements de la CTG

Selon la convention d'octobre 2017, la CTG devait honorer trois engagements (en réalité des obligations de moyens), traduisant sa volonté de mieux maitriser sa situation financière.

2.2.1 La production d'une analyse financière prospective à cinq ans

Dans le cadre du projet d'emprunt initié en 2016 auprès de l'AFD et de la CDC, la CTG avait transmis à la première une analyse prospective financière sommaire en août 2016. Selon le rapport commandé par l'AFD au cabinet *Lamotte Partenaires* et produit en décembre 2016, cette analyse ne détaillait pas les différentes recettes attendues et elle ne permettait pas « *de s'assurer de la robustesse des hypothèses retenues par la CTG* ». Cet audit recommandait donc que soit produite une prospective financière détaillée pour la mi-janvier 2017.

Faute de pouvoir s'appuyer sur un tel document, la convention d'octobre 2017 a retenu que la CTG devait produire « *avant le 31 décembre 2017* » une analyse financière prospective à cinq ans permettant de garantir sa trajectoire d'équilibre, analyse censée être actualisée chaque année.

La collectivité territoriale a tardé à produire ce document. Il n'a été établi que courant mars 2019 et ce retard a été préjudiciable à la bonne compréhension des enjeux financiers budgétaires et financiers de la CTG. Cette analyse de 45 pages n'a été transmise aux services de l'État que le 30 mars 2019. Il s'agit d'un travail rigoureux dont les hypothèses sont discutées *infra* (3.21.).

Entre janvier 2017 et mars 2019, la CTG s'est pourtant livrée à de multiples exercices de prévision à moyen terme :

Tableau n°4 : Travaux de prospective financière de la CTG 2017-2019

		CAF brute							
Document	Hypothèse	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prospective 08/01/2017		4,5	-2,7	-27,2	-38,2	-49,5	-61,4	-	-
Prospective 02/03/2017		15,6	-7,3	10,7	-6,7	-14,2	-21,6	-	-
Prospective 07/03/2017		15,5	-27	-35,4	-73,1	-83,2	-93,3	-	-
Prospective 20/11/2017		25,3	-18,6	-41	-75,4	-80,3	-86,7	-95,5	-
Prospective 15/02/2018	fil de l'eau	-	2	2	-65	-105	-105	-139	
Prospective 15/02/2018	scénario complémentaire #	-	2	2	-13	-5	-8	-11	
Prospective 22/03/2019	**fil de l'eau ***	**24,6**	**-10**	**36,8**	**17,8**	**-3,4**	**-6,2**	**-7,3**	**-18,3**
Prospective 22/03/2019	**scénario 1 ****	**24,6**	**-10**	**36,8**	**17,8**	**12,1**	**9,4**	**8,3**	**-2,7**
Prospective 22/03/2019	**scénario 2 *****	**24,6**	**-10**	**36,8**	**17,8**	**52,1**	**49,4**	**48,3**	**37,3**

financement du reste à charge du RSA dès 2019, compensation pérenne de la perte d'octroi de mer

* compensation pérenne des 27 M€ d'octroi de mer rétrocédé aux communes, perte des fonds péréquation à partir de 2020, maintien du fonds de solidarité, pas de recentralisation du RSO, pas de rebasage des dotations

** compensation pérenne des 27 M€ d'octroi de mer rétrocédé aux communes, maintien des fonds de péréquation sur la période à hauteur du niveau de 2019, maintien du fonds de solidarité, pas de recentralisation du RSO, pas de rebasage des dotations

*** compensation pérenne des 27 M€ d'octroi de mer rétrocédé aux communes, maintien des fonds de péréquation sur la période à hauteur du niveau de 2019, maintien du fonds de solidarité, recentralisation du RSO, rebasage des dotations

Source : Cour des comptes.

A l'analyse de ces documents, il apparaît que les analyses de la CTG ont été fondées sur des hypothèses multiples et variables, comme le montrent sa prévision de capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui est un solde intermédiaire de gestion déterminant pour l'appréciation de ses propres dépenses et de sa capacité à rembourser d'éventuels investissements.

Les hypothèses sur lesquelles se sont appuyées les analyses prospectives produites à partir de 2018 mettent en évidence que seuls l'augmentation des dotations ou le transfert de certaines charges à l'État ont été envisagés pour améliorer les CAF prévisionnelles. Le scénario d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement n'a, en revanche, jamais été envisagé.

La dernière analyse de référence disponible, celle de mars 2019, se situe dans la même veine. Elle est fondée sur des hypothèses concentrées seulement autour des fonds de péréquation, du revenu de solidarité outre-mer[27] (RSO) et du rebasage de la dotation globale de fonctionnement (DGF)[28].

Après concertation avec l'État et comme l'admet la DGOM, une trajectoire financière formalisée assortie d'une analyse financière prospective de référence est cruciale pour apprécier l'avenir de la CTG. Il est donc recommandé de la faire approuver par l'assemblée plénière, de la rendre publique et d'organiser son suivi sur une base périodique.

Recommandation n°9 : Soumettre aux instances de la collectivité territoriale une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, actualisée chaque semestre et partagée avec l'État (CTG, préfecture de Guyane).

2.2.2 La mise en œuvre d'outils de programmation pluriannuelle et de suivi des investissements

2.2.2.1 Le premier programme prévisionnel d'investissement de la CTG

La stratégie d'investissement de la collectivité s'inscrit dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) 2015-2020 et du Programme Opérationnel (PO) FEDER 2014-2020, élaborés entre 2013 et 2014 puis conclus par l'ex-région et l'ex-département.

Dès sa création, la CTG a élaboré son premier programme pluriannuel d'investissement (PPI)[29]. Ce document recensait les projets contractualisés des ex-collectivités fusionnées et les nouvelles opérations prioritaires de la CTG contenues dans le CPER et le PO FEDER. Ce plan a été élaboré en prenant en compte d'une part, les recettes certaines attendues, essentiellement du CPER et du PO FEDER, et, d'autre part, les marges de manœuvre financières de la CTG, notamment en matière de dotations et d'emprunts dès lors que les perspectives d'autofinancement étaient quasi-inexistantes.

Le montant prévisionnel des dépenses pour la période 2016-2021 était initialement de 589,2 M€, se déclinant en 107 opérations réparties selon 12 secteurs ou axes d'intervention. Les secteurs de l'enseignement, des infrastructures et des transports mobilisaient ainsi plus de 70 % des investissements financiers sur la période et 55 % des opérations.

Le besoin de financement par l'emprunt pour boucler le plan de financement de ce programme s'élevait en 2016 à 238,4 M€, justifiant un appel aux banques.

[27] Le RSO est destiné aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du revenu de solidarité active (RSA) depuis au moins deux ans consécutifs, sans avoir exercé d'activité professionnelle, et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail.

[28] Depuis le 1er janvier 2018, la DGF versée aux régions - et à la CTG - a été remplacée par l'attribution d'une fraction de la TVA collectée.

[29] Egalement présenté, selon les références, comme programmation pluriannuelle des investissements.

2.2.2.2 La révision du plan initial à compter de 2017

Au regard de l'impossibilité pour la collectivité territoriale de mobiliser l'autofinancement complémentaire au recours à l'emprunt, la prévision de dépense a été réduite au début 2017 à 269,4 M€, soit 45,7 % du volume prévisionnel initial, en se limitant aux opérations prioritaires, les autres étant différées.

Pour réaliser ce programme d'investissements, la CTG a identifié un besoin de financement par de nouveaux emprunts d'un montant de 53,3 M€, compte tenu d'un montant de restes à percevoir de 8 M€ au titre d'un prêt accordé par la CDC à la région en 2015.

Lors des événements d'avril 2017, les acteurs sociaux mobilisés ont exprimé de fortes attentes en matière d'investissements publics et dénoncé l'insuffisance des projets d'équipements de la CTG. Le soutien apporté par l'État au titre du plan d'urgence (dotation scolaire annuelle de 50 M€ pendant cinq ans et subvention exceptionnelle de 53 M€) a permis de préserver le PPI. Depuis la fin 2017, la CTG a adopté une programmation glissante pour le suivi de ce programme, de manière à s'ajuster au mieux aux contraintes techniques et financières des opérations. Le montant total de cette programmation pluriannuelle des investissements s'élève désormais à 411,6 M€, financé à hauteur de 88,9 M€ par la CTG (soit 22 %) et de 322,7 M€ par des subventions. Au cours de la période 2016-2018, la collectivité a déjà engagé 177,9 M€, dont 71 M€ en 2018.

2.2.2.3 Les outils de conduite de la PPI

Dans ce cadre, la convention d'octobre 2017 a prévu que la CTG mette en œuvre des *« outils de programmation pluriannuelle des investissements et d'outils de suivi opérationnels des investissements, comprenant, le cas échéant, la mise à disposition par l'État de dispositifs de soutien à l'ingénierie de projet* ». Cette exigence est d'autant plus importante que le besoin d'investissement est croissant et que la programmation pluriannuelle des investissements, prévue par la collectivité, atteint désormais près de 588 M€ sur la période 2019 à 2023.

Cet engagement n'a pas donné lieu à une mise en œuvre au cours de 2018, l'État n'étant pas sollicité sur le plan technique. Il a été repris dans le plan de performance arrêté en décembre 2018 et intégré en tant qu'objectif opérationnel n°3-2 « *Élaborer des outils de pilotage annuel et pluriannuel de la PPI* » décliné en deux actions : i) mettre en place des outils de suivi de la PPI et ii) créer une cellule de suivi de la PPI rattachée au Pôle Infrastructures et équipements

Selon le bilan d'avancement établi en mars 2019, cette cellule de suivi aurait été mise en place en 2018 après sa validation par le comité technique du 25 juin 2018, des tableaux de bord auraient été élaborés et, à compter de cette année, le suivi de la PPI serait effectué à partir du logiciel du commerce Orchestra. En réalité, cette cellule, rattachée au Pôle Infrastructures, équipements et appui aux collectivités, n'existe que depuis le 24 janvier 2019, son responsable étant affecté depuis octobre 2018.

Le suivi de la programmation pluriannuelle des investissements étant réalisé par l'alimentation manuelle de fichiers au format Excel, il n'existe donc pas d'outil spécifique.

Le logiciel Orchestra, disponible en réalité depuis plusieurs années, n'est toujours pas utilisé pour le suivi des projets de la PPI. Une formation a commencé fin mai 2019 au profit des principaux responsables concernés, qui devraient être en mesure de l'utiliser au cours des prochains mois.

Dans ces conditions, l'engagement de la collectivité territoriale ne peut pas être considéré comme satisfait à ce jour.

2.2.3 L'adoption et le partage avec l'État d'un plan de performance

La convention d'octobre 2017, qui formalisait et précisait les modalités de versement des aides financières spécifiques de l'État envers la CTG mentionnés dans l'Accord de Guyane, prévoyait en contrepartie que la collectivité élabore et mette en œuvre un plan de performance. Cet accord ne précisait aucune date pour la production de ce document. La convention indiquait par ailleurs que ce plan devrait « *identifier et activer »* sept *« leviers d'optimisation* » : plan stratégique de patrimoine, mobilisation d'actifs non stratégiques, mobilisation du potentiel et de la stratégie fiscale, augmentation des recettes patrimoniales, revue des marchés publics, formation des agents et maitrise des dépenses de personnel.

2.2.3.1 L'établissement du plan de performance

La demande que soit établi un plan de performance se fondait implicitement sur un besoin déjà exprimé par les prêteurs AFD et CDC lors de la négociation du prêt de 53 M€. Sur la base de l'audit réalisé en décembre 2016 à la demande de l'AFD par le cabinet *Lamotte Partenaires*, la CTG avait élaboré un « *plan de performance* » en février 2017, qui a servi de base au plan présenté.

En interne, la mission Pilotage et performance, constituée en avril 2017 et rattachée directement au directeur général des services, a été chargée de sa conception malgré ses moyens modestes (six agents, y compris sa responsable, dont quatre seulement présents au premier trimestre 2019). La CTG a indiqué son intention de la renforcer (trois agents) et de former ses responsables.

A partir du modèle fourni pour l'AFD et du bilan 2017 établi en février 2018, un nouveau plan de performance pour 2018-2020 a été élaboré dans l'hiver 2017/2018. Celui-ci comprenait 30 actions réparties selon huit familles d'objectifs[30].

Selon la CTG, « *70 % des 30 actions* » étaient censées avoir démarré en février 2018. Pourtant certaines actions cruciales n'avaient manifestement pas été engagées à cette date, parmi lesquelles l'amélioration de l'efficience de l'achat public, le suivi de l'effectif, la mise en place d'un plan de non remplacement des départs à la retraite ou encore la mise en place de la fonction de contrôle interne.

Deux réunions tenues avec l'État (SG, SGAR, DRFiP), les 15 février et 19 mars 2018, ont conduit à resserrer le nombre des 13 objectifs stratégiques et les 55 objectifs opérationnels initialement retenus, la préfecture regrettant par ailleurs que ceux-ci ne soient pas assortis de gains quantifiés.

[30] Objectif 1 : Maîtriser les charges générales ; Objectif 2 : Maîtriser les dépenses sociales ; Objectif 3 : Piloter la fonction RH et les charges de personnel ; Objectif 4 : Optimiser la gestion patrimoniale ; Objectif 5 : Déployer un projet d'e-administration ; Objectif 6 : Améliorer la qualité comptable ; Objectif 7 : Adopter une culture commune ; Objectif 8 : Suivre l'investissement et les recettes.

Sur la base d'une note du directeur général des services d'avril 2018, un nouveau projet a été élaboré et soumis à l'exécutif de la CTG. Ainsi, selon son président[31], « *l'année 2018 a été mise à profit pour enclencher effectivement un programme de performance, mettre en place les présupposés organisationnels, les outils numériques, acculturer le management à la démarche et bâtir la stratégie en recentrant l'objectif sur des résultats opérationnels effectifs et mesurables et en scandant cette stratégie par étapes entre actions immédiates, de moyen terme et de long terme* ».

Ce n'est en fin de compte que le 4 décembre 2018, soit plus de 13 mois après le protocole de 2017, que la collectivité a transmis officiellement au Préfet de Guyane son « *Plan de performance de la Collectivité Territoriale de Guyane* » par lettre de son président du 4 décembre 2018. Dans ce document, celui-ci indiquait souhaiter « *l'affiner afin d'arrêter un canevas le plus pertinent possible à la feuille de route qu'(il) demande à son équipe de décliner et respecter* ».

A la date du présent rapport, soit près de six mois après sa transmission, ce plan n'avait fait l'objet auprès de la CTG d'aucune réaction écrite ou de demande de réunion de travail de la part de la préfecture, celle-ci n'ayant manifestement pas procédé à une analyse interne détaillée de ce document.

Ce plan de performance est cependant le principal engagement pris par la collectivité pour restaurer son équilibre financier prévisionnel sur les exercices 2018 et 2019. Il constitue également un élément clé pour sécuriser la mise en place effective de la programmation pluriannuelle des investissements. Son objectif est, selon la collectivité, « *l'optimisation du fonctionnement administratif de la Collectivité et le dégagement de marges de manœuvre financière* ». Malgré sa dimension stratégique, ce plan n'a pas fait l'objet d'une validation par l'assemblée plénière ni de la moindre communication publique.

L'horizon retenu pour le plan est la période 2018-2021, soit un calendrier cohérent avec la mandature (2016-2021) mais une échéance relativement courte. Le plan indique que son champ porte aussi bien sur le budget que sur les budgets annexes et les satellites[32] de la CTG. Toutefois aucune cartographie du périmètre des fonctions couvertes ne l'accompagne et aucun ordre de priorité n'a été établi.

Son approche est plus que prudente : le plan ne prévoit aucun échéancier de mise en œuvre, au motif qu'« *il est illusoire de vouloir atteindre la plénitude des objectifs et pour chaque objectif sa dimension maximale sur un an ou deux* ». Seule la « *maquette de performance* » (interne) avance pour chaque action, en même temps qu'une entité responsable, une année de début (mais pas de fin) de l'action. Dans sa lettre de transmission, le président de la CTG a indiqué toutefois que « *les pistes principales et fortes d'économies (marché des transports, maîtrise des dépenses sociales, pilotage renforcé de la masse salariale)* (ont) *vocation à être priorisées et attaquées avec détermination en 2019* ».

[31] Lettre du 4 décembre 2018 au préfet de Guyane.

[32] Cette vingtaine d'organismes subventionnés par la CTG comprend notamment le Musée de la culture guyanaise, le Comité du tourisme de Guyane, le Syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Guyane, le Service départemental d'incendie et de secours ou l'Agence de gestion des équipements sportifs d'intérêt régional.

Le plan se présente sous forme d'un document de 27 pages avec peu de tableaux et de données quantitatives. Il est organisé selon quatre objectifs stratégiques, 16 objectifs opérationnels, 52 actions et 80 indicateurs calculés à partir de données du compte administratif 2017 (« *base 2017* »). Ces objectifs couvrent largement les « *leviers d'optimisation* » mentionnés dans la convention de 2017, à l'exception de la mobilisation des actifs non stratégiques et de la formation du personnel[33].

Ce travail complet, voire trop exhaustif, appelle néanmoins des critiques. Il n'y a pas de priorisation des nombreuses actions visées, ni de chiffrage des gains financiers attendus des actions, certaines d'entre elles n'ayant visiblement aucun impact direct sur ce plan. Par ailleurs, la périodicité des indicateurs mentionnés dans le plan n'est pas explicite et ces indicateurs ne sont pas conçus pour être produits de façon automatique par les systèmes d'information.

Aucun mécanisme de suivi partenarial précis n'est prévu dans le plan, le président se bornant à indiquer dans sa lettre de transmission qu'il accepte le principe d'un « *suivi commun* », non mis en place à ce jour. La DGOM et la préfecture ont confirmé lors de la contradiction leur disponibilité à laquelle le président de la CTG s'est dit ouvert lors de son audition par la Cour.

Parallèlement, une collection de 52 fiches d'action individuelles, dont l'utilité n'apparaît pas nettement, est en cours d'élaboration. Une « *maquette de fiche de performance* » synthétique, mise à jour début mars 2019 dans la perspective de la présente enquête, permet d'assurer un suivi des actions. En revanche, les restitutions prévues dans le plan devant le comité des directeurs (CODIR) et l'équipe de direction générale (EDG) et les plans annuels de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP) annoncés n'ont pas été établis, la responsable de la mission Pilotage et performance envisageant de produire ce document pour accompagner le compte administratif 2018 qui doit être approuvé au plus tard en juin 2019.

Selon son tableau d'avancement, la CTG estimait au printemps 2019 avoir engagé ou achevé 85 % des actions envisagées par le plan. Celles-ci sont fortement concentrées sur l'action des services supports et déclinées selon cinq axes. Au vu des sondages effectués par la Cour, cette appréciation parait optimiste.

[33] *Cf.* annexe n°4 pour le détail du plan de performance.

Tableau n°5 : Synthèse du niveau de mise en œuvre du plan de performance de la CTG 2018-2021

Objectifs stratégiques	Objectif opérationnel	Actions	Indicateurs	Avancement		
				Non Débutée	Débutée	Achevée
Objectif stratégique n°1 : Optimiser des recettes de la collectivité	3	5	5	1	4	0
Objectif stratégique n°2: Maîtriser les dépenses de fonctionnement	3	20	20	2	16	2
Objectif stratégique n°3 : Elaborer des outils de pilotage annuel et pluriannuel de la collectivité	7	13	28	1	12	0
Objectif stratégique n°4 : Adapter l'organisation interne de la CTG	3	14	29	4	8	2
Total	**16**	**52**	**82**	**8**	**40**	**4**
				15 %	**77 %**	**8 %**

Source : bilan d'avancement par la CTG, mars 2019.

Quelques axes d'économie ont déjà donné lieu à des résultats ou sont censés en produire bientôt : la CTG a ainsi rationalisé ses abonnements téléphoniques en 2018[34]. Elle envisage en 2019 une meilleure utilisation de ses locaux par ses services pour éviter des locations. Cette démarche ne devrait toutefois produire des effets financiers significatifs qu'à compter de 2020 après résiliation de certains baux locatifs (immeubles « *De Gaulle* » et « *14 juillet* » à Cayenne, notamment). Ses biens immobiliers sur lesquels sont installés des occupants sans titre (terrains de la Source de Baduel, terrains à Dégrad des Cannes, Villas au lieu-dit Châton, …) font l'objet de procédures contentieuses. Elles permettront, si elles aboutissent favorablement, des ventes ou la réalisation d'aménagements publics. Mais la Cour estime qu'en l'état, ce plan de performance n'est pas suffisant pour produire des effets significatifs avant 2021[35].

<u>Recommandation n°10</u> : Après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans une démarche partenariale avec les services de l'État, faire approuver ce plan par l'assemblée délibérante (CTG, DGOM, préfecture de Guyane).

2.2.3.2 <u>L'adoption d'un plan stratégique de patrimoine</u>

Le patrimoine de la CTG, fruit de la fusion de celui des deux collectivités, est important. En mars 2019, il compte 263 constructions, 217 terrains bâtis et 270 terrains nus et aménagés ainsi que diverses infrastructures (aérodromes, routes, canaux, …) sans que l'inventaire tenu par la CTG – incomplètement renseigné - permette d'en connaître la superficie ou la valorisation.

[34] La CTG indique que son parc de téléphonie mobile en trois ans a progressé de 38 % pour un coût annuel réduit de 4 %. 319 lignes téléphoniques inactives ont été résiliées.
[35] *Cf.* annexe n°2 pour une évaluation détaillée.

Dans le contexte de maîtrise nécessaire des dépenses, une fine connaissance de ce patrimoine est un préalable à sa gestion optimale. La convention d'octobre 2017 avait donc prévu que le plan de performance attendu devait comprendre, comme « *levier d'optimisation* », un plan stratégique de patrimoine.

Ce plan n'existait pas en décembre 2018 puisque le plan de performance transmis à l'État à cette date l'identifiait encore comme l'une des actions de l'objectif opérationnel intitulé « *Optimiser la gestion du patrimoine immobilier* ». Selon le tableau de suivi du plan actualisé en mars 2019, il devait être soumis à la délibération de l'assemblée plénière en juin 2019, sur la base d'un recensement physique effectué en 2018, par un consultant, après la défaillance d'un premier consultant recruté en 2017. La CTG envisageait dans ce document le recrutement sur appel à la concurrence d'un nouvel expert chargé de valoriser le patrimoine immobilier de la collectivité.

Selon la CTG, le schéma d'élaboration du plan compte sept phases, réparties selon deux tranches ferme et conditionnelle. A la date de la présente enquête, les phases 1 et 2 de la mission étaient en cours de réalisation, les phases 3, 4, et 5 devraient être terminées en août 2019 tandis que la phase 6 n'interviendra pas avant septembre 2019, date prévue pour l'achèvement de la mission. Le plan stratégique patrimonial, suivi depuis avril 2019 par un comité spécifique CTG/Etat, ne pourra donc pas être soumis à l'assemblée délibérante avant l'automne 2019, soit plus de deux ans après la signature de la convention de 2017.

Ainsi, le patrimoine de la collectivité n'étant pas encore défini, connu avec certitude ni précisément valorisé, il est vain d'en espérer une gestion active avant au mieux 2020.

2.2.3.3 La mobilisation d'actifs non stratégiques

Dans les mêmes conditions, la convention d'octobre 2017 évoquait la nécessité de procéder à la mobilisation des actifs non stratégiques de la CTG.

Le plan patrimonial stratégique en cours de réalisation prévoit de qualifier l'enjeu de chacun des actifs immobiliers de la collectivité selon cinq niveaux d'intérêt [36].

La collectivité disposera seulement à l'issue de cette étude d'un recensement exhaustif de ses actifs non stratégiques au regard de ses compétences. Dans un second temps, ces actifs pourront être mobilisés selon un calendrier défini. Aucune recette tirée des cessions ne peut ainsi être attendue avant l'exercice 2020.

2.2.3.4 La mobilisation du potentiel et de la stratégie fiscale

Pour faire face à l'accroissement important de ses dépenses, la CTG peut agir sur la mobilisation de ses recettes, et en particulier, sur des recettes fiscales. Malgré une baisse de 29 M€ en 2017 résultant de la diminution des bases foncières et surtout des pertes liées au ralentissement de l'économie (24 M€), celles-ci demeurent sa première ressource en 2018 (339,1 M€). C'est pourquoi la convention d'octobre 2017 avait identifié comme « *levier d'optimisation* » du plan de performance la mobilisation du potentiel et de sa stratégie fiscale.

[36] Inutilité stratégique ; absence d'enjeu/pas de visibilité en terme de valorisation ; faible enjeu ; fort enjeu ; très fort enjeu.

Aucune action particulière n'a été engagée au cours des 13 mois ayant suivi la convention. Toutefois le plan de performance transmis par la CTG en décembre 2018 a identifié un objectif stratégique visant à « *optimiser les recettes de la collectivité* » et l'a décliné en plusieurs objectifs opérationnels : i) intervenir sur les taux, ii) intervenir sur l'assiette, iii) mettre en œuvre de nouvelles ressources.

Pour mener à bien ce chantier, la CTG s'est dotée d'une organisation spécifique regroupant les compétences éclatées jusqu'alors entre différents services et directions[37]. Placé au sein de sa direction des affaires financières, le service fiscalité de la CTG comprend désormais trois centres de ressources consacrés à la fiscalité directe, à la fiscalité indirecte et au suivi des bases fiscales. Ce mouvement de réorganisation préfigure l'observatoire des bases fiscales qui devrait être opérationnel avant la fin 2019, selon le bilan d'avancement du plan de performance fait en mars 2019. Dans cette perspective, la CTG prévoit d'établir, à partir du second semestre 2019, des états trimestriels de recettes de fiscalité indirecte, d'acquérir un logiciel de suivi des bases de fiscalité directe de manière à produire des états trimestriels pour cette catégorie d'impôts à partir de 2020 et de collecter les données relatives à la dépense fiscale d'Etat sur le territoire, en tirant parti des conventions conclues avec la direction régionale des douanes en avril 2019 ou devant l'être prochainement avec la DRFiP.

2.2.3.4.1 La mobilisation des bases de fiscalité directe

L'identification des bases de la fiscalité directe est une démarche très ancienne déjà portée par l'ensemble des collectivités territoriales. Depuis sa création, la CTG, tirant les enseignements de la dernière campagne d'identification (2014-2017), s'est impliquée comme chef de file dans cette démarche.

En Guyane, dans un contexte de forte croissance démographique, la proportion de bâti édifié sans autorisation d'urbanisme est estimée à près de 40 % sur certaines communes et jusqu'à 80 % pour les constructions soumises à permis de construire[38]. Les transmissions par les communes des permis de construire sont erratiques, voire inexistantes. A cela s'ajoute le fait que les déclarations spontanées après achèvement des travaux ne sont pas toujours effectuées et que les relances, compte tenu notamment des difficultés d'adressage, n'obtiennent qu'un faible taux de réponse.

Cette situation fragilise grandement les opérations de fiabilisation des bases fiscales de la fiscalité directe locale et, par conséquence, altère le potentiel fiscal de l'ensemble des collectivités territoriales. Le partenariat 2014/2017, conclu à ce propos entre les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) et la DRFIP, a été mis en œuvre de façon imparfaite[39] et son impact a été difficile à identifier quand bien même les bases foncière ont évolué sur la période 2014/2017 respectivement de 9,8 % pour la TH, de 9,22 % pour la TFB, de 3.80 % pour la TFNB et de 8,96 % pour la CFE.

---

[37] Service Environnement, direction des affaires financières et direction de l'aménagement du Conseil général et Service fiscalité du Conseil régional.

[38] Selon une étude de 2015 réalisée par l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.

[39] Selon le bilan établi par la DRFIP pour 2017, « *la mise en œuvre de la convention a montré les limites du dispositif : la systématisation des contrôles, la production d'un nombre important de fiches n'a (sic) pas permis de porter les recherches sur les défaillances les plus significatives et donc sur les dossiers à enjeu. Le pilotage assuré par la DRFIP sur les actions menées n'a pas permis une maîtrise suffisante du dispositif* ».

Tirant les enseignements de cette faiblesse, un nouveau partenariat entre la DRFIP et la CTG a été conclu le 30 avril 2018 et devrait être institué d'ici quelques semaines avec les communes et les EPCI. Ainsi, les conditions indispensables à l'identification des bases fiscales sont désormais expressément exposées, les responsabilités des parties sont précisées et un dispositif de suivi garantit la bonne marche du processus. Le pré-travail d'identification s'effectuera à partir du recours aux « *orthophotographies* » (prises de vue aériennes des constructions). C'est sur ces bases que seront menées les investigations. Dans cette perspective, cinq agents sous contrat aidé ont été recrutés pour renforcer l'effectif de la DRFIP. La gestion du partenariat s'effectue dans le cadre d'un comité de pilotage qui se réunit tous les deux mois en présence d'agents de la DRFIP et de la CTG. La DGFiP a indiqué, lors de la contradiction, que la connaissance de ces bases fiscales devrait bénéficier de l'appui de la nouvelle « *cellule outre-mer* » mise en place au sein de son service de la documentation nationale du cadastre et qui exploite une cartographie aérienne, qui couvrait 50 % des communes de Guyane en juin 2019.

Engagés rapidement, les premiers travaux sont prometteurs. Au 19 février 2019, 430 000 € de bases foncières nouvelles ont été identifiées permettant à la CTG d'encaisser 141 559 € de recettes supplémentaires. La réception des bases fiscales 2019 en avril 2019 devrait permettre de nouveaux progrès.

2.2.3.4.2 La mobilisation des bases de fiscalité indirecte

En matière de fiscalité indirecte, la situation est plus contrastée. Mise à part la taxe sur les carburants dont l'assiette de taxation est communiquée depuis près de 10 ans, la collectivité ne dispose pas d'information sur les bases de cette fiscalité :

- pour le droit de consommation sur le tabac, la direction régionale des douanes communique à la collectivité des données depuis l'an dernier des données dont la qualité demeure perfectible ;
- pour l'octroi de mer et l'octroi de mer régional, la CTG devrait prochainement disposer des bases dès lors que sera signée la convention établie à ce sujet avec le ministère chargé des comptes publics ;
- la CTG entend agir progressivement pour disposer de l'assiette des autres taxes dont le rendement est actuellement moindre que les trois taxes précitées.

2.2.3.4.3 L'identification et la mobilisation du potentiel fiscal

L'optimisation du potentiel fiscal consiste à faire varier les taux mais également à mobiliser de nouvelles recettes.

a- L'action sur les taux

S'agissant des taux, la collectivité a identifié parmi les impositions pour lesquelles elle disposait d'un pouvoir de taux, celles qui pouvaient dégager des marges de manœuvres budgétaires à hauteur de plusieurs M€ par an : taxe spéciale de consommation sur les carburants (48,0 M€ en 2018), droit de consommation sur les tabacs, taxe foncière sur les propriétés bâties et octroi de mer (42,3 M€ en 2018).

La CTG a décidé de ne pas relever le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties mais de favoriser l'élargissement des bases fiscales. Lors de la préparation du budget primitif 2017, des hausses du droit de consommation sur le tabac, de la taxe spéciale de consommation sur les carburants et de l'octroi de mer régional avaient été envisagées. En raison des mouvements sociaux la CTG a décidé de les différer. Depuis lors, aucune hausse de taux n'est intervenue, seule la délibération du 25 juin 2018 modifiant le taux réduit de la taxe spéciale de consommation sur le gazole destiné à l'alimentation des moteurs fixes. En matière de droit de consommation sur les tabacs, le taux a ainsi été revalorisé à compter du 20 juin 2016. Par ailleurs revenant sur une décision de l'ex conseil général, la CTG a déconnecté d'une baisse des taux, les hausses successives des prix homologués décidés depuis 2017. Une nouvelle revalorisation de 50 centimes a été validée pour le budget 2018 puis finalement abandonnée de crainte que se poursuive la réduction du produit constaté en 2017 (- 20 % par rapport à la prévision).

Peu de marges de manœuvres existent pour la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les carburants. La fiscalité sur les carburants dits roulants est en Guyane la plus élevée des DOM et la CTG n'entend pas activer ce levier.

Le taux de la TSC sur les moteurs fixes a été fortement revalorisé (+ 233 %) à compter du mois d'août 2018. Cependant, son rendement (+ 3,67 M€) a été moins important que prévu, les consommations ayant été inférieures de 20,5 % par rapport aux prévisions[40].

Concernant l'octroi de mer régional, la loi de finances pour 2016 a permis à la CTG de porter son taux de 2,5 % à 5 %. Cette possibilité, susceptible de générer un produit supplémentaire estimé à 30 M€, n'a cependant pas été exploitée.

Pour l'octroi de mer externe, dont le produit est désormais entièrement reversé aux communes, la CTG s'est donné l'objectif de simplifier le tarif et les exonérations tout en maintenant le rendement actuel. Ce travail dans sa phase préparatoire sera engagé à l'issue de simulations lorsque la CTG aura accès aux bases. L'assemblée délibérante a par ailleurs reconduit les exonérations existantes, qui ont représenté 39,3 M€ en 2017, tout en cherchant à les contenir en dessous des 40 M€ par an[41].

La fiscalité minière porte pour l'essentiel sur l'exploitation aurifère. Les redevances communales, départementales et la taxe « *régionale* » sur l'or représentent moins du 2 % de la valeur de l'or exporté. S'agissant d'une ressource non renouvelable et dont l'exploitation impacte l'environnement, ce faible retour public est jugé insuffisant, la collectivité étant favorable à une revalorisation de la fiscalité minière.

[40] Le principal consommateur, EDF, voit ses besoins varier fortement en fonction de la pluviométrie.
[41] Contre 48,2 M€ en 2013.

b- La mobilisation d'impôts nouveaux ou l'évolution d'impôts anciens

Selon la convention d'octobre 2017, la CTG doit identifier, dans la perspective de dégager des marges de manœuvres financières, son potentiel fiscal et l'exploiter en lien avec sa stratégie fiscale.

Cette orientation, préconisée dans le rapport du CGEFI de 2016, avait conduit la CTG à engager une réflexion début 2017. Parmi les pistes d'évolution évoquées avec les services de l'État, la création d'une taxe spécifique sur les services avec un produit attendu évalué dans une fourchette de 18,5 M€ et 59 M€[42] et le projet d'activation de la TVA ont été plus particulièrement retenus :

- La création d'une taxe spécifique sur les services portait sur deux dispositifs alternatifs : i) la création *ex nihilo* d'une taxe sur les services, projet jugé d'emblée peu réaliste, compte tenu notamment de la nécessité de mettre en place des outils informatiques spécifiques au sein de la DRFiP ou ii) l'extension de l'octroi de mer aux services. Cette dernière évolution résultait d'une étude de l'Association des Régions de France en 2017. Sa mise en œuvre impliquait des adaptations substantielles des applicatifs informatiques de recouvrement et surtout l'accord de l'Union européenne.

- L'activation progressive de la TVA, déjà suggérée par le CGEFI en 2016, concernerait l'ensemble des consommations (dont les services) et favoriserait les investissements productifs. Cette mesure pourrait être accompagnée d'un dispositif de rattrapage économique avec la mise en place d'un fonds d'intervention spécifique alimenté par des avances sur les futures recettes de TVA et consacré au développement économique de la Guyane. Ce projet implique également un dispositif de reversement particulier pour la TVA qui est un impôt national.

La définition d'une stratégie fiscale mobilisant de nouveaux impôts implique d'importants travaux préalables d'études de faisabilité technique. Initialement engagés en 2016, ces derniers ont été ensuite abandonnés après les événements d'avril 2017. Aucune véritable réflexion sur la mobilisation des recettes fiscales n'a ainsi été engagée au sein de la CTG depuis lors[43]. La fragilité de l'équilibre financier prévisionnel pour 2019 et 2020 pourrait conduire la CTG à réengager sa réflexion autour de l'évolution des dispositifs fiscaux bien que, comme elle l'indique elle-même dans son analyse financière prospective de mars 2019, *« l'effort fiscal déjà important laisse peu de marges de manœuvre sur la pression fiscale d'un territoire fragile et au potentiel fiscal limité* ».

<u>Recommandation n°11</u> : Améliorer la connaissance des bases fiscales par l'exploitation des résultats 2019 et la mise en place de l'observatoire prévu pour en faire le principal vecteur d'une stratégie fiscale cohérente avec la projection financière 2019-2023 (CTG, DGFiP, préfecture de Guyane).

[42] Sans précision sur la méthode retenue pour ces évaluations.

[43] Le président de la CTG a indiqué son espoir de tirer parti des nouvelles technologies (drones, LIDAR, …) pour améliorer sa connaissance du potentiel fiscal visible.

2.2.3.5 L'augmentation des recettes patrimoniales

L'augmentation des recettes patrimoniales constituait le troisième « *levier d'optimisation* » prévu par la convention en matière de gestion des actifs de la CTG. Or, les cessions d'actifs de la CTG sont demeurées nulles (en 2017 et en 2018) ou dérisoires (100 € en 2016) selon les comptes de la CTG (compte 775). La CTG indique attendre la finalisation du plan stratégique du patrimoine, soit au mieux en 2020 pour identifier le potentiel d'actifs susceptibles d'être vendus ou apportés en soutien d'une action publique entrant dans son champ de compétence.

D'ores et déjà, elle identifie cependant une recette potentielle de plus de 2 M€ susceptible d'être encaissée en 2019 et en 2020 au titre de la cession de terrains au grand port maritime (pour 1,7 M€) et de diverses parcelles situées sur la commune de Cayenne.

Les recettes de la collectivité résultant de la location de certains biens s'élevaient à environ 1 423 000 € en, 2018, dont 223 000 € pour le bâti et 1 200 000 € pour le foncier non bâti, montant équivalant à ceux perçus en 2016 et en 2017. Les contrats correspondants ont été conclus principalement avec des associations, des administrations ou entreprises publiques (centre hospitalier, ministères, communes, Météo France). La seule location d'une carrière a représenté une recette de plus de 1,0 M€ en 2018 et devrait atteindre environ 1,6 M€ en 2019.

Selon le tableau d'avancement du plan de performance mis à jour en mars 2019, la gestion locative s'appuie désormais sur un tableau de bord établi en 2018, qui a permis d'identifier 75 contrats, dont 30 en situation d'impayés.

2.2.3.6 La revue des marchés publics

La convention d'octobre 2017 a intégré comme « *levier d'optimisation* » la réalisation d'une « *revue des marchés publics* ». A la fin du premier semestre 2019, cette revue n'avait pas été réalisée. Pourtant, dès les premiers mois d'existence de la CTG, en 2016, une réflexion sur « *l'évolution de la fonction commande publique à l'échelle de la CTG* » avait mis en évidence la nécessité d'une amélioration des procédures d'achat et l'impératif de fusion des deux organisations précédentes.

La CTG a pris la décision de créer une mission juridique et commande publique (MJCP), directement rattachée au directeur général des services, sans constituer de véritable direction des achats. Cette mission, constituée sur la base d'une note de juillet 2017, demeure modeste : trois agents de catégorie B et C sont chargés de la commande publique, aux côtés de trois (quatre à partir d'avril 2019) juristes de catégorie A.

Alors que la CTG passe environ 300 marchés par an pour un montant notifié qui a atteint 40,17 M€ en 2016, 58,03 M€ en 2017 et 68,51 M€ en 2018, il n'existe pas de véritable procédure formalisée pour les achats. Une courte note (trois pages), intitulée « *guide pour la passation des marchés publics de la CTG* » et datant de 2017, décrit sommairement les responsabilités respectives de la mission et des services acheteurs. Cette note représente une régression par rapport au « *guide de procédure du service des marchés publics* » (10 pages) de la région, qui n'a pas été adapté à la CTG.

La CTG ne dispose pas d'un fichier unique des fournisseurs mais de deux bases de données, héritées du département et de la région et non consolidées à ce jour. Le rapprochement des deux fichiers fait apparaître, comme le reconnait la CTG, des doublons[44]. Cette faiblesse ne permet pas de garantir le respect des seuils réglementaires de la commande publique. La gestion des tiers fournisseurs sur le système d'information Astre-GF ne donne pas de sécurité sur le montant des versements qui leur sont faits : des n° de SIRET identiques existent et reçoivent chacun des versements.

Il n'existe pas non plus de plan d'achat annuel consolidé, les diverses entités de la CTG ne distinguant pas les achats externes dans les budgets de fonctionnement qui leur sont alloués chaque année.

La mission juridique et commande publique reconnait ne pas avoir eu jusqu'à l'automne 2018 de connaissance exhaustive de l'achat public au sein de la CTG. Elle n'est ainsi pas encore en mesure de tenir un véritable tableau de bord mais espère cependant que la dématérialisation des actes, devenue obligatoire depuis le 1er octobre 2018, lui permettra de centraliser les ouvertures de procédures d'achat formalisées.

Cette mission a été ponctuellement appelée à émettre un avis sur d'éventuels conflits d'intérêt (élu membre d'une commission d'appel d'offres et dont l'entreprise soumissionnait). Toutefois, elle ne peut s'appuyer sur aucun document général concernant la prévention des conflits d'intérêt pour les responsables administratifs de la collectivité[45]. Lors de son audition par la Cour, le président de la CTG a accepté le principe de mettre en place un tel cadre, qu'il prévoit de soumettre à l'assemblée délibérante en octobre 2019.

A la suite de la découverte en août 2018 de manœuvres frauduleuses sur un marché public de fourniture – qui a justifié une transmission au procureur de la République au titre de l'article 40 du Code procédure pénale - le directeur général des services a demandé à la mission Pilotage et performance, par lettre de mission du 11 septembre 2018, la réalisation d'un audit sur « *la réorganisation du suivi des marchés publics de la CTG* ». Selon cette lettre de mission, celui-ci était censé apporter :

- *« un diagnostic du circuit actuel de la commande publique de la collectivité, qui portera sur l'évaluation des points forts et des points faibles de l'organisation et de son fonctionnement, la répartition des tâches et des responsabilités, aux moyens d'analyse documentaire, des entretiens, des logiciels ;*
- *la vérification de l'application des procédures élaborées par la MJCP, il est important de vérifier l'application réelle des procédures et le suivi des marchés ;*
- *une analyse des données relatives aux marchés publics de la CTG issues des logiciels de base de 2016 à 2018 (revue des marchés) ;*
- *une attention particulière sera portée aux MAPA, qui résultent bien souvent d'une procédure simplifiée et qui semble présenter le plus de risques pour la collectivité. Un échantillon des MAPA sera élaboré avec la contribution de la MJCP pour l'analyse de la procédure complète ;*
- *une vérification de certaines dépenses (fournitures administratives, petits matériels, études ...) afin de vérifier si elles n'échappent pas à la procédure de la commande publique ;*
- *une évaluation des risques dans le circuit de la commande publique, et surtout vérifier si le processus existant peut permettre le développement d'autres types de fraudes ;*
- *une analyse de la procédure en cours de la dématérialisation de la commande publique au sein de la CTG qui devrait être effective pour le 1er octobre 2018 ;*
- *des préconisations sur la réorganisation du suivi des marchés publics par la CTG. »*

[44] *Cf. supra* § 33.

[45] La circulaire du président de la CTG du 29 décembre 2015 ne concerne que les élus bénéficiant d'une délégation de sa signature.

Cet audit ne sera pas achevé avant fin juin 2019, la mission Pilotage et performance éprouvant des difficultés manifestes à achever son travail.

L'organisation et les procédures de commande publique de la CTG demeurent donc fragiles : absence de procédure formalisée pour la commande publique et de fichier unique des fournisseurs, défauts d'enregistrement des fournisseurs dans le système d'information Astre, absence de plan d'achat annuel et de dispositif de prévention des conflits d'intérêt.

Recommandation n°12 : Tirer parti de l'audit en cours des procédures de suivi des marchés publics pour assurer la revue de ceux-ci prévue par la convention de 2017 (CTG).

Recommandation n°13 : Mettre en place une procédure écrite de prévention des conflits d'intérêt (CTG).

2.2.3.7 La formation des agents

La formation du personnel a été identifiée comme un « *levier d'optimisation* » dans la convention d'octobre 2017 afin, la CTG étant confrontée à la nécessité de limiter les recrutements pour contenir la masse salariale, de lui permettre de tirer le meilleur parti du personnel issu de la région et du département. Le programme de formation à l'accompagnement du changement, préparé dès 2016 en collaboration avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) n'avait cependant pu être mis en œuvre après la décision de la CTG de suivre l'avis (consultatif) défavorable du comité technique.

Le plan de performance transmis en décembre 2018 n'identifie toujours pas cette dimension comme l'un de ses objectifs opérationnels même si plusieurs de ses actions y participent indirectement, notamment à travers la mention de référentiels métier et compétences identifiés dans le cadre de la GPEEC.

Un plan de formation a bien été élaboré en 2017. Il a subi le même revers que le programme du CNFPT et donné lieu à un avis défavorable du comité technique, bien qu'il ne constitue qu'un catalogue classique de formation métiers.

Dans ces conditions, les formations dont ont bénéficié les agents depuis 2016 - en cours de recensement - n'ont été pour l'essentiel que des formations métiers résultant plus d'initiatives individuelles des agents que d'une ambition collective[46].

C'est seulement depuis 2019 que des formations orientées vers l'optimisation des compétences ont été mises en place avec un cycle de formation complet pour l'encadrement intermédiaire et supérieur et pour les assistantes de secrétariat.

[46] Formations obligatoires en matière de sécurité, de santé et de prévention des risques ; formations statutaires obligatoires ; formations en intra sur mesure à l'échelle des pôles/directions/services ; formation liées aux mobilités et à la prise de poste à responsabilité le cas échéant ; formation sur les outils informatiques et logiciels métier spécifiques ; maintien et actualisation des compétences via les stages et immersions ; entretien de la motivation et accompagnement des agents via les VAE/Bilans de compétences.

Concomitamment, l'élaboration d'un nouveau plan de formation 2019-2021 est en cours sur la base de l'exploitation des comptes rendus d'évaluation professionnelle pour 2017 et pour 2018. La campagne de recensement des besoins de formation auprès des différentes directions s'est terminée le 15 mars 2019. Comme indiqué par le président de la CTG lors de son audition par la Cour, ce plan de formation devrait être présenté en octobre 2019.

Recommandation n°14 : Adopter un plan de formation avant la fin 2019 et l'intégrer la stratégie de formation dans le plan de performance (CTG).

2.2.3.8 La maitrise des dépenses de personnel

La maitrise des dépenses de personnel constitue un autre « *levier d'optimisation* » prévu par la convention d'octobre 2017. C'est d'autant plus important que les dépenses de personnel représente 40 % des charges courantes de la CTG (hors AIS[47]) en 2018 et connaissent une croissance annuelle de 4,5 % depuis 2016. Dans sa dernière prospective financière à moyen terme, la CTG table sur une croissance annuelle de 2,25 %.

L'effectif cumulé du département et de la région s'élevait au 1er janvier 2016 à 2 957 agents, dont 75 % issus du département et 25 % de la région. Au-delà des 2 400 emplois permanents, cet effectif comptait une part significative (12,7 %) d'emplois aidés (contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir).

Dès son entrée en fonction, l'exécutif a dû faire face à une forte demande de recrutement d'agents, en particulier en raison de départs en retraite dans le secteur du médico-social et les collèges. Tout en cherchant à maitriser son effectif, la CTG a souhaité réduire l'importance du recours aux emplois aidés. Si le premier objectif n'a pas été pleinement atteint dès lors que l'effectif a augmenté de 125 emplois permanents entre 2016 et 2019, le second l'a été partiellement. Toutefois, il se trouve compromis par la récente perspective d'intégration de 250 emplois aidés (parcours emplois compétences) recrutés directement par les lycées en application d'une délibération du conseil régional de Guyane du 14 février 2006 et qui doivent désormais être intégrés dans l'effectif, comme cela est pratiqué pour les collèges.

Tableau n°6 : Évolution de l'effectif de la CTG 2016-2019

	01/01/2016	01/012017	01/012018	01/03/2019	% 2016-2019
Fonctionnaires, stagiaires, contractuels de droit public	2 379	2 506	2 469	2 504	+5,3
Prêtres (1)	19	18	14	14	-26,3
Assistantes maternelles	11	11	8	8	-27,3
Assistants familiaux	165	169	163	164	-0,1
Contrats uniques d'insertion	346	381	456	472	+36,4
Emplois d'avenir	30	5	6	-	-
Collaborateurs de cabinet	6	6	5	5	-16,7
Collaborateurs groupe d'élus	1	1	1	1	-
Total	**2 957**	**3 097**	**3 117**	**3 168**	+7,1

Nota : (1) sur des emplois de rédacteurs, en vertu de l'ordonnance de Charles X du 17/04/1825.
Source : Cour des comptes d'après CTG.

[47] Allocations individuelles de solidarité.

Après avoir baissé entre 2015 et 2016, cet effectif a donc progressé de 7,1 % entre janvier 2016 et mars 2019. Le nombre d'emplois permanents (fonctionnaires, contractuels ou stagiaire) a lui progressé de 5,3 % du fait des créations de postes d'agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) exprimées lors de mouvements sociaux survenus en 2018 au sein des établissements publics locaux notamment. Pour les seuls deux premiers mois de 2019, 35 nouveaux recrutements ont été effectués, dont 14 agents au titre de l'intégration de l'Association de gestion des équipements sportifs de Guyane, 11 dans la filière médico-sociale et 10 agents dans d'autres filières. C'est au niveau des emplois précaires que les évolutions ont été les plus marquées avec une forte réduction de cette catégorie de personnel intervenue pour l'essentiel dès 2016. Depuis 2017, ce type d'emplois augmente à nouveau régulièrement sans toutefois atteindre le chiffre de 2015.

Pour 2019, l'évolution prévue des charges de personnel est de + 2,68 %, soit une progression inférieure à celle de 2018 (+ 5,29%). Cette hausse intègre l'effet glissement-vieillesse-technicité (GVT), les recrutements sur postes vacants et l'intégration à compter de septembre 2019 des 250 contrats aidés en cours de transfert par le rectorat.

La maîtrise de ces charges relève du pôle Ressources humaines. Or, bien que le service des ressources humaines de la CTG ait été complétement refondé après la fusion, ce pôle qui est responsable simultanément de l'élaboration d'une politique de gestion RH et d'une stratégie d'optimisation des ressources humaines, était toujours en cours de constitution au printemps 2019.

Une analyse prospective des ressources humaines de la collectivité met en évidence :

- la perspective d'une vague de départs en retraite estimée à 274 agents dans les cinq prochaines années (2019/2024) ;
- le vieillissement de la population des centres administratifs d'intervention technique (CAIT), centres rassemblant un effectif d'agents d'exécution particulièrement importants peu encadrés ;
- des agents en situation d'inaptitude professionnelle, au nombre significatif (21 inaptes et 299 connaissant des restrictions sur leur poste de travail) ;
- un poids important d'agents de catégorie C (80 % du total) pas toujours adaptés aux besoins de la collectivité.

Le président de la CTG a indiqué envisager de ne pas renouveler un départ sur deux, ce qui paraît une mesure minimale dans l'attente de la définition des besoins objectifs de la CTG.

Dès 2016, dans la perspective des recrutements pour les postes mis à la mobilité (encadrement pour l'essentiel), la CTG a dû constituer un répertoire des fiches de postes et une cartographie des emplois. Hors filière médico-sociale, le taux d'encadrement de la CTG demeure relativement faible (11 %) alors que de nombreux postes nécessitent l'emploi d'agents ayant un niveau de formation bac +3. L'organigramme arrêté par l'assemblée plénière le 21 octobre 2016 est cependant plus la juxtaposition des deux organisations antérieures qu'il ne résulte d'une approche par les besoins. Ainsi, en mars 2019, l'organigramme de la CTG comptait encore, sous l'autorité d'un directeur général des services (DGS), 10 directeurs généraux adjoints (DGA) et 35 directeurs et plus d'une centaine de chefs de service, ce qui fait apparaître des compétences artificiellement fragmentées et des postes d'encadrement sans contenu bien défini. Plus de trois après la fusion, un nouvel organigramme-cible doit être mis en place, sans attendre l'évaluation annoncée par la CTG pour la fin 2020.

Deux actions en cours du plan de performance de décembre 2018 relatives au personnel montrent que la fusion n'est pas encore complètement réalisée en matière de gestion des ressources humaines : le suivi budgétaire et de pilotage de la masse salariale était attendu pour le printemps 2019 et la généralisation du badgeage à l'ensemble du personnel ne devrait pas intervenir avant septembre 2019.

Le déploiement d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEEC), qui s'inscrit dans le cadre du plan de performance (huit actions sur les 52), devrait contribuer à la maîtrise recherchée des ressources humaines. Un plan d'action en ce sens a été élaboré par le service ressources humaines et validé en septembre 2018 mais son déploiement complet n'est pas prévu avant décembre 2020, la signature d'un accord étant attendue à cette date. Ce n'est donc pas avant 2021 que des effets peuvent être escomptés.

Les effets de ces réformes ne pourront ainsi avoir un impact significatif sur la maitrise de la masse salariale et l'adéquation optimale de l'effectif aux besoins de la CTG qu'au minimum à moyen terme, si d'ici-là les pratiques de recrutements gagnent en efficience.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La convention d'octobre 2017 relative aux clauses financières du plan d'urgence a été inégalement respectée par les parties.

L'État a bien versé au titre de ses divers engagements des subventions exceptionnelles pour un montant total de 190 M€ depuis 2017 mais certains d'entre eux n'ont pas été satisfaits à ce jour. Le versement de la contribution exceptionnelle d'un maximum de 30 M€ n'a pas été effectué, la collectivité n'ayant pas été en mesure de présenter un plan de performance crédible dans les délais requis. La promesse d'un transfert de 250 000 hectares de foncier privé de l'État à la CTG et aux communes demeure virtuelle, la complexité de ce mouvement ayant été sous-estimée sans qu'un processus partenarial de dévolution progressive ait été pour autant mis en place.

La CTG n'a pas mis en œuvre avant décembre 2018 les trois engagements principaux qu'elle avait souscrits. La mise en place d'outils de pilotage et de gestion de sa programmation pluriannuelle d'investissement demeure encore embryonnaire. La présentation formelle en décembre 2018 du plan de performance n'a pas répondu aux attentes et a requis un travail complémentaire effectué par la CTG sous l'impulsion de la Cour au printemps 2019. Ce plan appelle des efforts partagés de la CTG et de l'État pour le rendre opérant, mais ils n'ont pas encore été engagés. L'analyse financière prospective à moyen terme n'a été réalisée et transmise à l'État qu'en mars 2019 et elle requiert une approche partagée sur les moyens de surmonter les nouvelles difficultés financières attendues dès le présent exercice si des mesures ne sont pas rapidement prises.

3 LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE LA CTG

3.1 La situation financière de la CTG de 2016 à 2018

Une analyse rétrospective de la situation financière de la CTG a été effectuée à partir de ses comptes de gestion pour les exercices 2016 à 2018[48]. Elle s'appuie sur l'analyse faite par celle-ci dans le « *rapport sur la situation financière de la CTG et analyse financière prospective 2019-2023* » dans sa version du 22 mars 2019.

3.1.1 Le poids de l'héritage des collectivités précédant la CTG

En 2015, le montant par habitant des produits de gestion de la région Guyane était aussi élevé que celui d'une région comme le Limousin, qui compte 738 000 habitants. Pourtant, la CAF brute de la région Guyane était négative de 10,5 M€ alors que celle du Limousin était positive de 36,2 M€. Cet écart provient des charges de gestion qui, par habitant, sont plus élevés en Guyane (487 €) qu'en région limousine (408 €), en particulier les charges de personnel (117 € en Guyane et 80 € en Limousin).

Fin 2015, la situation financière du département de Guyane était critique, celui-ci se trouvant dans l'impossibilité de financer 23 M€ de charges de fonctionnement. Pourtant, le département se situait au 1er rang des départements français par le niveau de la taxe sur le foncier bâti, avec un taux de 32,92 %.

Le déficit des finances départementales trouvait son origine dans le niveau élevé des dépenses sociales obligatoires et dans leur taux de progression, en particulier celui du RSA, l'ex-département engageant très peu de dépenses sociales facultatives. Ces dépenses sociales progressaient en moyenne de 18 M€ par an depuis 2009. Ces dépenses, constituées du RSA, de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées (APA notamment) et des personnes handicapées (PCH, …) et de l'aide sociale à l'enfance, s'élevaient, fin 2015, à 198 M€, soit 58 % des recettes de fonctionnement de l'ex-collectivité départementale. Le RSA mobilisait à lui seul plus de 141 M€ en 2015. Enfin, la compensation par l'État ne suivait pas l'augmentation exponentielle du RSA, dont le reste à charge était le plus élevé des départements de France.

Plus généralement, le niveau cumulé par habitant des deux collectivités antérieures, en 2016, atteignait 2 033 € pour les recettes réelles de fonctionnement (soit un niveau supérieur de 48,4 % à la moyenne métropolitaine) mais 1 923 € pour les dépenses réelles de fonctionnement (soit un niveau supérieur de 63,1 % à la moyenne métropolitaine)[49].

[48] *Cf.* Annexe n°1 pour le détail chiffré.
[49] DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2018.

3.1.2 Les fragilités financières de la CTG

3.1.2.1 Une CAF brute faible malgré des recettes importantes

Au cours des deux exercices 2016 et 2017, la CAF brute de la CTG s'est établi à 12,1 M€ alors que la moyenne pour les collectivités françaises[50] se situait à 51,2 M€.

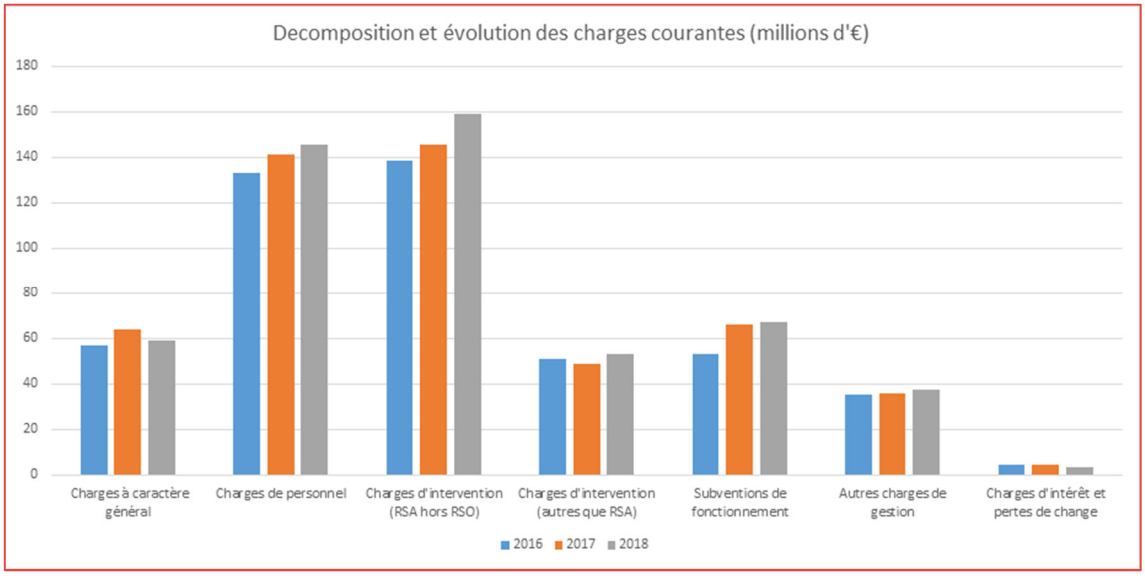
L'écart ne provient pas d'un manque de recettes, dans la mesure où la CTG a bénéficié en 2017 de 441,7 M€ de produits de gestion[51], alors que la moyenne de ceux-ci s'élevait à 350,5 M€ pour les collectivités françaises[52], mais plutôt des choix de gestion qui ont été faits dans le passé et qui se sont poursuivi jusqu'en 2018. Ainsi, la CTG a-t-elle, après avoir voté une réduction de 0,9 % ses dépenses réelles de fonctionnement budget primitif pour 2018, décidé de les augmenter de 2,0 % dans son budget supplémentaire pour 2018 voté en juin 2018.

Dans ces conditions, la CTG devrait viser l'atteinte d'une CAF nette de l'ordre de 15 % de ses propres produits de gestion[53], pourcentage correspondant à une bonne pratique.

3.1.2.2 Le choix de charges récurrentes élevées

La CTG a poursuivi les choix de gestion des deux collectivités départementales et régionales précédentes : maintien de charges de personnel très élevées, souvent déconnectées des besoins en services de la population ; charges à caractère général non maitrisées ; subventions versées croissantes.

Graphique n° 1 : Évolution des charges par type entre 2016 et 2018 (en €)



[50] Par convention de parangonnage, les régions et les départements ont été additionnés.
[51] Hors subventions exceptionnelles de l'État de 59 M€.
[52] Cour des comptes d'après données financières 2017 des comptes publics locaux DGFIP.
[53] Contre 5,6 % en 2018.

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de la CTG établis par la DRFIP.

De 2016 à 2018, les charges de personnel ont progressé de 9,2 %, ce qui représente une charge supplémentaire de 12,4 M€, passant de 133,4 M€ à 145,7 M€. Le nombre d'agents employés[54] par la CTG est passé de 2 835 à 3 006 fin 2018, soit + 171, essentiellement sous forme de contrats aidés.

Les charges de fonctionnement hors personnel sont passées de 57 M€ à 60 M€ sur la période, soit + 5,3 %, la CTG n'assurant pourtant aucune compétence supplémentaire depuis sa création.

Les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics administratifs ou gérant un service public industriel ou commercial - tel que l'Agence de gestion des équipements sportifs de Guyane (AGESIRG) - ont augmenté de 10,6 M€ entre 2016 et 2018, soit + 40 % en deux ans. Les subventions de fonctionnement versées aux autres organismes de droit privé, dont font partie les entreprises bénéficiaires des fonds européens, ont augmenté de 20 % sur la même période.

3.1.2.3 L'impossible maitrise des dépenses de RSA

Le contrôle effectué en 2016 par la CRC de la Guyane sur les dépenses sociales du département avait mis en évidence la croissance exponentielle des dépenses liées au RSA et la difficulté de freiner leur progression à législation constante, compte tenu de la porosité des frontières séparant la Guyane de ses deux États voisins. La juridiction financière alertait également, pour les mêmes raisons, sur la croissance des dépenses d'aide sociale à l'enfance. Elle recommandait un changement de législation du RSA et des contrôles accrus, qui toutefois ne pourraient pas régler entièrement le problème, la CAF de Guyane refusant les radiations définitives en cas de fraude.

De 2016 à 2018, le reste à charge de la CTG relatif au RSA (hors RSO[55]) est ainsi passé de 39,6 M€ à 55,3 M€, soit une augmentation de près de 40 % pesant sur les comptes de la CTG.

3.1.2.4 Des dépenses d'équipement insuffisantes par rapport aux besoins malgré un taux de subventionnement supérieur à 100 %

Le plan d'urgence de 2017 a mis en évidence le retard d'équipement de la Guyane par rapport aux autres régions françaises. De 2016 à 2018, la CTG a réalisé 160,1 M€ d'investissements, dont 54,3 M€ sous forme de subventions versées aux autres collectivités guyanaises. Dans le même temps, elle a reçu 186,7 M€ de subventions, principalement de l'État, dont 53 M€ à titre exceptionnel en 2017.

[54] Hors assistants familiaux.

[55] La CTG estime que le maintien à sa charge du revenu de solidarité outre-mer (RSO), versé depuis 2001 et désormais en extinction, représente un coût annuel de 4,5 M€ à 5 M€.

Il ressort du tableau emplois-ressources[56] de 2017 que la subvention exceptionnelle de 53 M€, versée fin novembre 2017, n'a pas servi uniquement à financer des opérations d'investissement mais qu'elle a contribué à hauteur de 26,5 M€ à reconstituer le fonds de roulement de la CTG, en particulier à couvrir l'annuité de la charge de la dette (capital + intérêt), qui s'élevait à 21,4 M€.

Au 31 mars 2019, la CTG n'avait toujours pas arrêté ses restes à réaliser d'investissement, dont les montants étaient encore provisoires. Ce retard est sans incidence sur la situation financière dans la mesure où les engagements de la PPI doivent être examinés à l'aune de leur soutenabilité budgétaire et financière, ce qui dépend fortement de la capacité de la CTG à dégager de l'autofinancement. Par ailleurs, les engagements de produits et de charges connus au 31 mars 2019 ont été pris en compte dans les projections réalisées par la Cour.

3.1.2.5 Un endettement bancaire faible

Fin 2018, l'encours de dette de la CTG s'élevait à 139 M€, ce qui est relativement faible au regard de ses produits de gestion (464,8 M€) et surtout de ses besoins d'équipement, en particulier en matière de constructions scolaires. La CTG, qui a ainsi le plus faible taux d'endettement bancaire des quatre régions d'outre-mer, conserve un potentiel d'endettement.

Dès lors que la CTG sera en mesure de maintenir un niveau de CAF nette supérieur à 3 M€ par an, elle devrait pouvoir emprunter un montant de 25 M€ par an.

3.1.2.6 Des difficultés de trésorerie dues aux carences de gestion passées mais poursuivies

Fin 2016, la trésorerie de la CTG était très réduite. Le fonds de roulement de la CTG - faible pour une collectivité de cette taille (34 jours de charges courantes contre 45 pour le Limousin, par exemple) - ne suffisait pas à assurer un niveau de trésorerie permettant de respecter du délai réglementaire de 30 jours pour le paiement des fournisseurs. Plus de 70 % de ce fonds de roulement était absorbé par le remboursement à la CAF des dépenses de RSA.

En février 2017, la CTG a décidé de suspendre les remboursements à la CAF et retrouvé ainsi un complément de trésorerie mais, ce faisant, elle s'est endettée auprès de la CAF de Guyane. Fin 2018, la trésorerie nette de la CTG atteignait 148 M€, soit un niveau très élevé, mais cette situation masquait un endettement auprès de la CAF de 130 M€. Si cette décision n'avait pas été prise, la CTG aurait été dans l'impossibilité de faire face à ses créanciers.

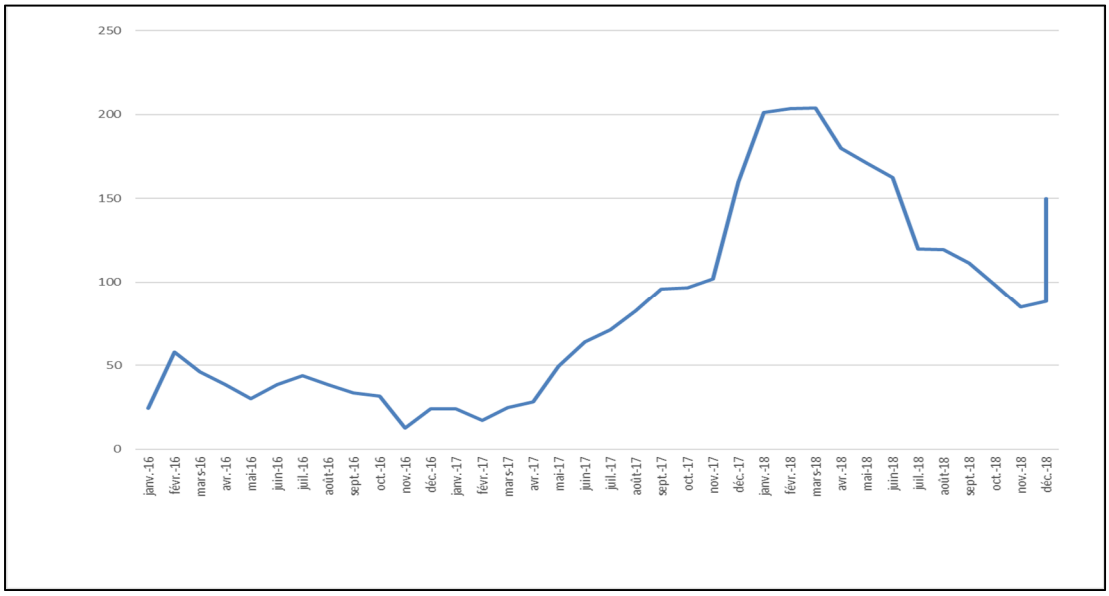
Ces difficultés de trésorerie ont deux origines : la faiblesse de l'autofinancement de la CTG due à ses charges récurrentes (hors AIS) élevées et les avances non récupérées auprès de ses mandants (20 M€)[57].

Compte tenu de sa décision de suspension des paiements à la CAF, la CTG n'avait pas besoin du versement des 53 M€ de subvention exceptionnelle demandé en 2017, sa trésorerie nette s'élevant à 194,8 M€ fin 2017.

---

[56] Cour des comptes d'après les comptes de gestion de la CTG établis par la DRFiP.
[57] *Idem* note précédente.

Graphique n°2 : Évolution du solde mensuel de trésorerie de 2016 à 2018 (M€)



Source : Cour des comptes d'après le compte 515 du compte de la CTG établi par la DRFiP.

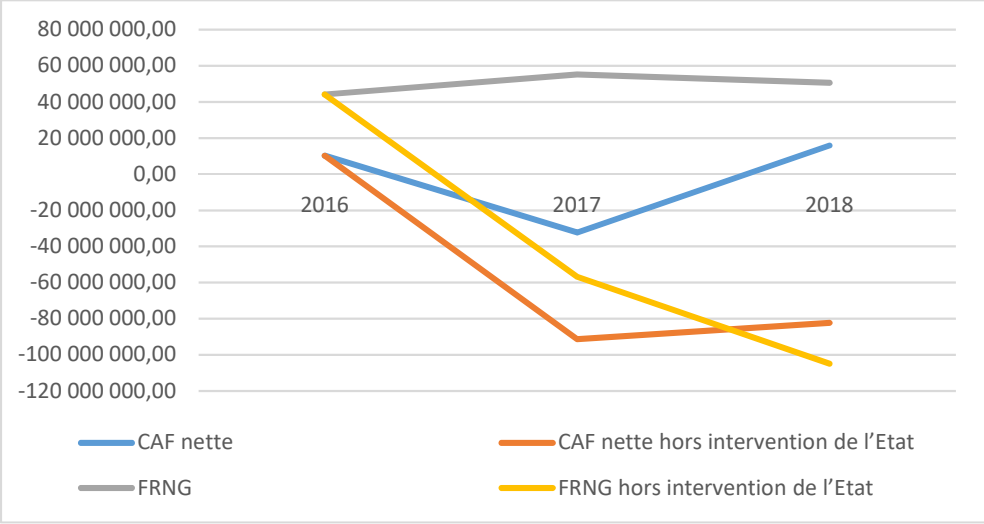
3.1.3 Le soutien exceptionnel de l'État

3.1.3.1 La situation de la CTG si l'État n'était pas intervenu à titre exceptionnel

Durant ses trois premières années d'existence, la CTG a connu une situation financière critique, c'est-à-dire nécessitant des mesures fortes tant de sa part que de l'État.

Si l'État n'était pas intervenu, la CAF nette serait passée d'une situation positive de plus de 10 M€ en 2016 à une situation négative de plus de 82 M€ en 2018, après une chute à – 91 M€ en 2017. Le fonds de roulement net global (FRNG), qui était positif à hauteur de 44 M€ fin 2016, serait devenu négatif pour près de 105 M€ fin 2018. Cette situation aurait entraîné un allongement des délais de paiement de 70 jours, soit un délai moyen de près de 140 jours en 2018.

Graphique n°3 : Evolution de la CAF nette et du FRNG avec et sans intervention de l'État



Source : Cour des comptes.

Tableau n°7 : Soldes de gestion de la CTG (sans les dotations exceptionnelles de l'État)

(€)	2016	2017	2018
Résultat exercice	25 271 085,58	-10 221 755,00	19 459 857,04
Résultat cumulé	30 522 267,00	20 300 512,00	35 904 647,00
Dotation exceptionnelle État		59 000 000,00	98 015 783,00
Résultat exercice hors intervention de l'État	25 271 085,58	-69 221 755,00	-78 555 925,96
Résultat cumulé hors intervention de l'État	30 522 267,00	-38 699 488,00	-62 111 136,00
CAF nette hors intervention de l'État	**10 246 251,91**	**-91 290 891,19**	**-82 167 113,08**
FRNG	44 093 888,53	55 239 099,81	50 641 797,51
subvention exceptionnelle investissement	0,00	53 000 000,00	62 120 000,00
FRNG hors intervention de l'État	**44 093 888,53**	**-56 760 900,19**	**-104 896 683,19**

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de la CTG établis par la DRFiP de Guyane.

3.1.3.2 Le sauvetage de la CTG par l'État

L'intervention de l'État, sous forme de subventions d'un montant de 112,0 M€ en 2017[58] et de 107,1 M€ en 2018[59], a permis à la CTG d'éviter la situation critique décrite précédemment. Ces apports ont permis d'obtenir une CAF nette moins dégradée en 2017 (négative de 32,3 M€) et redevenue positive en 2018 (+15,8 M€). Le FRNG a ainsi été maintenu à un niveau favorisant un délai de paiement moyen de 70 jours.

Tableau n°8 : Évolution du FRNG de la CTG (€)

2016	2017	2018
44 093 888,53	55 239 099,81	50 641 797,51

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de la CTG établis par la DRFIP de Guyane.

L'apport exceptionnel de l'État de 219,1 M€, dont 30 M€ n'ont pas encore été versés, a néanmoins financé des dépenses portées par la CTG pour le compte de ses mandataires parmi lesquels l'État est le plus important[60].

L'analyse par la CTG de ses comptes, réalisée en mars 2019 pour la période 2016-2018, élude les problèmes de fiabilité comptable relevés *supra*, qui participent également de ses difficultés financières et qu'elle reconnaît désormais.

[58] Soit 53 M€ de compensation du prêt AFD/CD, 50 M€ de compensation du RSA et 9 M€ de compensation de l'octroi de mer.

[59] Soit 50,0 M€ de compensation du RSA, 18,0 M€ de compensation de l'octroi de mer, 30,0 M€ de contribution exceptionnelle de fonctionnement et 9,1 M€ de contribution au financement de l'équipement scolaire.

[60] A ce titre, l'État doit un montant de l'ordre de 20 M€ à la CTG.

L'analyse rétrospective des comptes faite par la CTG est orientée sur la faiblesse des recettes et sur l'importance de la conversion de certaines dotations exceptionnelles de l'État en dotations pérennes. S'il est légitime que l'analyse rétrospective mette en évidence le sauvetage de la collectivité par l'État, il est contestable de ne pas souligner que le dérapage sur la période tient à l'absence de maîtrise par la collectivité des charges de gestion et en particulier de celles de personnel (+ 12,4 M€ entre 2016 et 2018), du fait du GVT mais aussi de la surcompensation du nombre important de départs à la retraite intervenu en 2018, et des subventions aux établissements publics qui lui sont rattachés (+10,5 M€).

Cette rétrospective ne montre pas les marges existantes pour réduire ces différentes charges alors même que le niveau des produits de gestion, même amélioré, ne sera jamais suffisant pour financer des augmentations de charges récurrentes de plus de 8 M€ par an.

En revanche, l'insuffisance de financements d'Etat pérenne, évaluée à 40 M€ par le CGEFI en 2016, mérite d'être analysée.

La CTG conclut son examen de sa situation pour la période 2016-2018 en reconnaissant que l'intervention de l'État a été déterminante et que ses soldes de gestion en sont totalement dépendants, l'Etat ne pouvant intervenir que sur les produits de gestion et non sur les charges.

En se concentrant principalement sur son niveau de recettes de fonctionnement plutôt que sur une revue précise des marges de manœuvre à dégager sur sa gestion[61], la CTG s'installe donc dans un schéma de sollicitation de nouvelles subventions exceptionnelles de la part de l'État.

Recommandation n°15 : Inscrire la baisse des charges de personnel et à caractère général dans la stratégie de redressement des comptes présentée en juin 2019, en affichant des 2019 un nouvel organigramme-cible et un objectif quantitatif en termes d'emplois (CTG)

Recommandation n°16 : Réduire les subventions aux établissements publics administratifs et aux organismes de droit privé comme proposé par la collectivité en juin 2019 (CTG).

Recommandation n°17 : Maintenir, une fois le rattrapage des dotations réalisé, un niveau de capacité d'autofinancement nette équivalant à 15 % des produits de gestion (CTG).

3.2 Les perspectives financières de la CTG pour 2019 à 2023

3.2.1 L'analyse prospective de la CTG

Le plan de performance transmis à l'État par la CTG en décembre 2018 fait état d'un « *déficit structurel et croissant entre l'évolution de ses dépenses et ses recettes annuelles de fonctionnement* », estimé « *de l'ordre de 15 à 20 M€* » par an.

[61] A cet égard, la CTG ne fournit aucun élément objectif sur les raisons pour lesquelles, selon elle, « *une diminution conjointe des charges de personnel, des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement apparaît difficilement réalisable* ».

Comme son analyse rétrospective, la prospective élaborée par la CTG en mars 2019 pour la période 2019-2023 est biaisée par le choix affirmé d'une sortie de crise qui serait fondée uniquement sur la hausse des ressources sans étudier les options d'une diminution importante des charges. Les trois scénarios retenus[62] par la CTG dans ce document en témoignent. Or, il n'existe à court terme[63] aucune ressource pérenne sur le territoire guyanais capable de couvrir des augmentations annuelles de charges de près de 15 M€.

La progression de dépenses réelles de fonctionnement qui est retenue par la CTG (+6,1 % entre 2019 et 2023) ne peut respecter le dispositif de maîtrise de la croissance des dépenses de fonctionnement dit « *Cahors* »[64]. En effet, alors que les dépenses de la CTG ne devraient progresser que de 1,35 % par an (soit +5,4 % en quatre ans), la projection faite par la CTG la conduit à dépasser l'objectif fondé sur les bases 2017 dès 2020 pour un montant d'1,45 à 1,55 M€ selon les scénarios. Sur une telle base, ses dépenses de personnel progresseraient de 9,3 % et ses subventions de 12,8 % au cours de la période.

En revanche, l'alerte lancée, dans cette analyse, sur les décisions à prendre par l'État semble justifiée, la CTG n'étant pas en mesure de procéder seule à une réduction drastique de ses dépenses qui lui permettrait de sauvegarder sa situation financière.

3.2.2 Les scénarios explorés par la Cour

A partir des comptes de 2018 retraités du RSA (hors RSO) et des subventions exceptionnelles de fonctionnement versées par l'État en 2018[65], cinq scénarios ont été élaborés par la Cour pour répondre à la question suivante « *comment peut évoluer la situation financière de la CTG sur la période 2019-2023 ?* » :

- scénario 0 dit « *au fil de l'eau* » : aucune décision n'est prise autre que l'engagement de l'État de compenser les 27 M€ d'octroi de mer perdus par la CTG ;

- scénario 1 dit « S*0 corrigée des dépenses prévues dans les scénarios de la CTG du 22 mars 2019* » : la CTG, dans les conditions de recettes H0, confirme les charges prévues dans son budget primitif 2019 et dans sa prospective du 22 mars 2019 ;

- scénario 2 dit « S*1 corrigée de la DGF augmentée* » : l'État accepte d'actualiser la dotation globale de fonctionnement forfaitaire précédemment versée à la CTG en l'augmentant de 40 M€ dès 2019 ;

- scénario 3 dit « S*2 avec maitrise des charges* » : la CTG s'engage à maitriser ses charges, ses ressources ayant été pérennisées ;

- scénario 4 : la CTG s'engage à maitriser ses charges alors que ses ressources ne sont pas pérennisées, ce qui montre que la CTG seule, malgré ses éventuels efforts, ne peut pas sortir de l'urgence.

---

[62] « *Fil de l'eau* » avec pérennisation des 27 M€ de compensation de l'octroi de mer ; maintien des recettes 2019 et recentralisation du RSO ; maintien des recettes 2019, recentralisation du RSO et rebasage des dotations.

[63] Les espoirs mis dans le démarrage rapide d'une importante activité pétrolière ou aurifère ne se sont pas confirmés début 2019.

[64] En vertu de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-32 du 22 janvier 2018, les collectivités territoriales doivent s'engager dans la maîtrise de la progression de leurs dépenses de fonctionnement pour la période 2018-2020, soit par convention avec l'État, soit en cas d'impossibilité, par décision unilatérale. Par rapport à la norme nationale de 1,20%, l'arrêté préfectoral du 7 décembre 2018 a accordé à la CTG le bénéfice du taux maximal de 1,35 %.

[65] 44 200 000 € +18 000 000 €+30 000 000 € +5 815 783 €.

Ces scénarios, détaillés en annexe n°3, portent tous sur un périmètre hors dépenses sociales (AIS), la CTG ne disposant guère de marges de manœuvre sur la progression de celles-ci.

Ils appliquent un principe de prudence en ne préjugeant pas du sort de plusieurs questions actuellement posées par la CTG ou en cours de négociation : reste à charge sur le RSA, recentralisation du RSO, traitement des emprunts toxiques souscrits avant 2017[66].

3.2.2.1 Le scénario 0 : le retour de la crise financière avant la fin 2019

Si la situation financière de la CTG au 31 décembre 2018 était saine - avec une CAF nette de 15,8 M€ et un FRNG de 50,6 M€, grâce aux 98 M€ de subventions attendues de l'État, la situation financière prévisionnelle est devenue alarmante dès l'exercice 2019. Elle prolonge ainsi l'urgence vécue par la CTG depuis 2016.

Cette situation intervient alors même que l'État a recentralisé en 2019 le RSA hors RSO, ce qui engendre une augmentation de la CAF brute de 55,3 M€, et qu'il s'est engagé en 2017 à maintenir, en 2019 « *et au-delà* », la compensation annuelle de la part d'octroi de mer de 27 M€. Ces deux décisions, à produits et charges constantes, ont un impact positif de 82,3 M€ sur les comptes 2019 de la CTG.

Tableau n°9 : Impact de la recentralisation du RSA hors RSO sur la CAF nette de la CTG

(€)	2016	2017	2018
Produits de gestion	498 236 940,43	500 679 837,32	562 844 362,66
Compensation RSA	99 153 530,00	108 605 717,00	103 792 679,00
Produits gestion hors RSA	399 083 410,43	392 074 120,32	459 051 683,66
Charges de gestion	468 762 454,60	501 775 655,35	522 648 252,87
RSA hors RSO	138 800 000,00	145 500 000,00	159 100 000,00
Charges de gestion hors RSA	329 962 454,60	356 275 655,35	363 548 252,87
Impact RSA sur résultat	39 646 470,00	36 894 283,00	55 307 321,00

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion de la CTG établis par la DRFiP.

Le scénario 0 est celui d'une dégradation considérable des équilibres financiers, du fait de l'insuffisance des produits pérennes mais surtout de la poursuite de la fuite en avant des dépenses de gestion (hors AIS), qui augmentent de 3,2 % en moyenne par an, soit 49,1 M€ de plus en fin de période.

[66] Qui font l'objet d'une négociation avec la Société de financement local (SFIL), toujours en cours au printemps 2019.

Tableau n°10 : Scénario 0 « *au fil de l'eau* »

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de gestion 218 retraité 2019[67]	343 035 900,66	343 378 936,56	343 722 315,50	344 066 037,81	344 410 103,85
Compensation octroi de mer	27 000 000,00	27 000 000,00	27 000 000,00	27 000 000,00	27 000 000,00
atténuation de charges	1 800 000,00	2 000 000,00	2 000 000,00	2 000 000,00	2 000 000,00
Fonds de stabilisation	2 908 000,00	1 454 000,00	1 454 000,00	0,00	0,00
Fonds soutien interdépartemental	8 153 000,00	8 153 000,00	8 153 000,00	8 153 000,00	8 153 000,00
Variation produit des services, domaines	464 513,00	465 000,00	465 000,00	465 000,00	465 000,00
Produits de gestion 2019	**383 361 413,66**	**382 450 936,56**	**382 794 315,50**	**381 684 037,81**	**382 028 103,85**
Charges de gestion 2018	522 648 252,87				
RSA hors RSO	159 100 000,00				
Charges de gestion 2018 hors RSA	363 548 252,87	375 865 800,14	388 195 800,14	400 525 800,14	412 855 800,14
Evolution charges personnel 2,9 %	4 226 507,17	4 230 000,00	4 230 000,00	4 230 000,00	4 230 000,00
Evolution charges à caractère général 7,9 %	4 691 680,80	4 700 000,00	4 700 000,00	4 700 000,00	4 700 000,00
Evolution AIS hors RSA +1 %	156 519,43	157 000,00	157 000,00	157 000,00	157 000,00
Evolution subvention de fonctionnement 1,7 %	1 144 991,83	1 145 000,00	1 145 000,00	1 145 000,00	1 145 000,00
Evolution Autres charges gestion 5,56 %	2 097 848,04	2 098 000,00	2 098 000,00	2 098 000,00	2 098 000,00
Charges de gestion 2019	**375 865 800,14**	**388 195 800,14**	**400 525 800,14**	**412 855 800,14**	**425 185 800,14**
Charges induites PPI		*2 705 007,00*	*4 221 169,00*	*4 600 209,00*	*10 150 209,00*
EBE	**7 495 613,52**	**-8 449 870,57**	**-21 952 653,64**	**-35 771 971,32**	**-53 307 905,28**
Résultat financier	-3 277 130,00	-2 792 000,00	-2 578 020,00	-2 300 997,00	-1 997 053,00
Résultat exceptionnel	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CAF BRUTE	**4 218 483,52**	**-11 241 870,57**	**-24 530 673,64**	**-38 072 968,32**	**-55 304 958,28**
Annuité en capital de la dette	16 364 273,51	16 560 956,00	13 500 122,00	13 091 868,00	13 004 512,00
CAF NETTE	**-12 145 789,99**	**-27 802 826,57**	**-38 030 795,64**	**-51 164 836,32**	**-68 309 470,28**

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

Dans ce scénario, le FRNG prévisionnel se maintiendrait à un bon niveau de 2019 à 2021 avant de s'effondrer en 2022. La CTG se trouverait dans une situation difficile mais meilleure qu'en 2016 puisque le niveau de son FRNG 2019 favoriserait sa trésorerie déjà élevée (147 M€) grâce à l'étalement du remboursement de la dette négociée avec la CNAF. Les décisions fortes de l'État ne seraient cependant pas suffisantes.

[67] *Cf.* annexe n°3 sur le retraitement des produits de gestion de 2018.

3.2.2.2 Le scénario 1 : l'insuffisance des efforts envisagés par la CTG pour rétablir sa situation financière

Le scénario 1 reprend les hypothèses de produits de gestion du scénario 0 ainsi que les efforts sur les charges qu'est prête à faire la CTG en 2019 et sur les exercices suivants[68].

Dans ce scénario, l'augmentation des charges hors AIS est freinée par rapport au scénario précédent, limitée à 18,6 M€ sur la période, mais les augmentations annuelles sont toujours élevées (+3,3 % en 2020, - 1,1 % en 2021, + 1 % en 2022 et +2,3 % en 2023). Ces charges passeraient de 345,7 M€ en 2021 à 357 M€ en 2023, soit 12 M€ en deux ans. L'augmentation serait plus faible que celle constatée entre 2016 et 2018 (+ 15 M€) mais demeurerait élevée.

Tableau n°11 : Comparaison de l'évolution des charges de gestion hors AIS entre les scénarios 0 et 1

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
Scénario 1	338 354 538	349 621 943	345 737 272	348 920 003	356 939 817
Scénario 0	337 894 675	350 067 675	362 397 675	374 727 675	387 057 675
écart	**459 863**	**-445 732**	**-16 660 403**	**-25 807 672**	**-30 117 858**

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

Toutefois, cet effort de ne pas augmenter les charges de 72 M€ sur la période par rapport au scénario 0, serait insuffisant. La CAF nette, négative sur toute la période, s'effondrerait en 2023. Le fonds de roulement serait divisé par deux entre 2019 et 2023, près de 33 M€ étant absorbés par l'augmentation de charges.

Tableau n°12 : Évolution des équilibres financiers fondamentaux dans le scénario 1

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
CAF NETTE	-12 605 653	-28 718 939	-24 311 837	-29 941 391	-44 484 333
FRNG[69]	64 020 419	61 482 435	60 290 721	53 061 198	31 201 376

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

[68] *Cf.* analyse financière prospective du 22 mars 2019.
[69] Le FRNG est ici uniquement impacté par la section de fonctionnement sans prendre en compte le PPI de la CTG.

3.2.2.3 Le scénario 2 : l'insuffisance d'un nouvel effort de l'État pour stabiliser la situation financière de la CTG

L'accélération de l'évolution démographique depuis 1982, le retard en matière d'infrastructures de la Guyane au moment des lois de décentralisation de 1982 et 1983 par rapport aux autres régions françaises, aggravé par l'enclavement de territoires qui connaissent aujourd'hui des taux de croissance démographique à deux chiffres (comme Saint-Laurent du Maroni par exemple), justifient un rattrapage dès 2019 de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et notamment de la « *part forfaitaire* » qui la composait de 2004 à 2018[70]. Actuellement à l'étude au sein du ministère des outre-mer dans le cadre plus global des dotations aux collectivités d'outre-mer, ce rattrapage pourrait atteindre 40 M€, montant déjà évoqué par le CGEFI en novembre 2016, si le critère retenu est celui de la dotation moyenne par habitant des régions Guadeloupe et Martinique. Sur la base du montant notifié de 18 142 298 € en 2018, la dotation 2019 pourrait être de 58 142 298 €.

Sans ce rattrapage de 40 M€ et sans la compensation des 27 M€ de perte d'octroi de mer, les dépenses de fonctionnement ne sont pas couvertes par les recettes à hauteur de 23 M€ par an.

Le scénario 2 met en lumière que ce rattrapage n'améliorerait la situation que temporairement. Dès 2023, la CAF nette se détériorerait considérablement (- 14,5 M€) alors que l'annuité de remboursement du capital de la dette serait stable sur la période dans ces différents scénarios.

Tableau n°13 : Évolution des équilibres financiers fondamentaux dans le scénario 2

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
CAF NETTE	27 394 347	11 281 061	15 688 164	10 058 609	-4 484 333
FRNG	104 020 419	141 482 435	180 290 721	213 061 199	231 201 376

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

La croissance du fonds de roulement permettrait une aisance de trésorerie dont le niveau serait de nature à couvrir les décaissements de la programmation pluriannuelle des investissements. Néanmoins, la situation financière de la CTG ne serait toujours pas assainie malgré cette intervention massive de l'État. Le redressement pérenne passe donc par un changement de paradigme.

3.2.2.4 Le scénario 3 : la conjugaison d'un plan d'économies et d'un effort de l'État

La CTG doit passer d'une logique d'augmentation de ses produits à une logique de baisse de ses charges. S'il est légitime de tenir compte de la difficulté de la collectivité à maîtriser les coûts des allocations individualisées de solidarité (AIS), l'évolution des autres charges résultent des choix de la collectivité. Or le volume de ces charges est considérable : 338 M€ en 2019 selon les chiffres de la CTG et 387 M€ en 2023 si rien est fait.

[70] La dotation forfaitaire aux régions a été remplacée depuis 2018 par l'attribution d'une fraction de TVA, ce qui a permis, selon la direction du budget, un gain net de ressources pour la CTG de 4,4 % en 2018.

La CTG doit considérer cette masse de dépense comme un plafond et la gérer dans l'objectif de la diminuer. Le scénario 3, qui vise un objectif de près de 89 M€ d'économies, parait à portée de la CTG, malgré les réticences qu'elle a exprimées, sur la base d'un plan de performance volontariste :

- les charges de personnel passeraient de 147 M€ en 2019 à 145,5 M€ en 2023[71] en utilisant les départs à la retraite (161 recensés sur la période sur un potentiel de 823) pour effectuer des remplacements partiels par des cadres de haut niveau mais jeunes pour qu'ils coûtent moins cher (le scénario intègre une enveloppe financière de 500 000 € par an pour cette augmentation d'effectif) ; en limitant le GVT à 1,2 % par an ; en renégociant à l'occasion de la mise en place du RIFSEPP les critères d'attribution du régime indemnitaire ; en divisant par deux le nombre de DGA (action non chiffrée dans le scénario) et en fixant des enveloppes limitatives de masse salariale par pôle comme envisagé par la CTG dans son plan de performance ;

- un travail d'optimisation des charges générales - en particulier sur les postes, carburants (700 000 €), locations (7,3 M€), prestations de service (17,1 M€), fêtes et cérémonies (1,6 M€), frais de télécommunications (1,1 M€), frais de gardiennage (4 M€) - pourrait se traduire par une économie de 19 M€ sur la période, soit 3,8 M€ par an[72] ;

- l'examen des subventions de fonctionnement et le contrôle de leurs bénéficiaires, en particulier les EPA rattachés, pourraient conduire à une économie cible de 14,8 M€ sur la période dans le cadre du dialogue de gestion renouvelé envisagé par la CTG dans son plan de performance.

Tableau n°14 : Plan d'économies cibles

(€)	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Charges à caractère général	0	3 364 137	3 747 340	5 010 659	6 797 571	**18 919 707**
Charges de personnel	3 280 750	6 837 769	11 503 619	14 847 450	18 768 400	**55 237 988**
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion	0	6 500 000	1 500 000	1 300 000	5 500 000	**14 800 000**
TOTAL	**3 280 750**	**16 701 906**	**16 750 959**	**21 158 109**	**31 065 971**	**88 957 695**

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

Ce changement de paradigme accentuerait l'effet de levier de l'intervention de l'État qui pourrait augmenter la dotation de base, et permettrait le redressement pérenne de la situation financière de la CTG[73].

Les montants cibles par année constitueraient des plafonds à maintenir sur la période[74].

Tableau n°15 : Montants cibles des charges de gestion

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	63 887 628	63 000 000	62 000 000	61 000 000	60 000 000
Charges personnel	147 000 000	147 200 000	146 000 000	146 200 000	145 500 000
AIS hors RSA	37 971 125	39 489 970	41 069 569	42 712 352	44 420 846
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion	124 186 160	122 720 037	120 986 313	120 561 894	120 373 846

[71] *Cf.* annexe n°5 pour le détail du calcul des charges de personnel.
[72] De ce point de vue, la décision d'exécuter les travaux d'extension du siège de la CTG avec un marché de partenariat n'est pas de nature à diminuer les coûts.
[73] *Cf.* annexe n°5 pour le détail de de la trajectoire financière.
[74] *Cf.* annexe n°5, pour le détail du chiffrage des charges de personnel.

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

De 2019 à 2023, la CAF nette serait positive et son niveau permettrait à la CTG d'emprunter pour financer son programme d'investissement ambitieux (587 M€) sur la période, qui bénéficie déjà de 447,2 M€ de subventions.

Tableau n°16 : Évolution des équilibres financiers fondamentaux dans le scénario 3

(€)	2019	2020	2021	2022	2023
CAF NETTE	30 675 097	27 982 967	32 439 122	31 216 718	26 581 638
FRNG	107 301 169	161 465 091	217 024 336	270 952 922	320 159 071

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

3.2.2.5 Le scénario 4 : l'immobilisme puis la crise

Le dernier scénario (scénario 4), qui cumule la perspective d'un État qui n'opérerait pas le rattrapage des dotations sur la période et d'une CTG qui poursuivrait un effort de réduction de ses charges, n'évitera pas à l'État de devoir procéder à de nouvelles interventions dans l'urgence au profit de la CTG.

Sur cette base, les équilibres fondamentaux seraient rompus dès l'exercice 2019, même si la trésorerie resterait jusqu'à fin 2020 protégée par le protocole de remboursement avec la CNAF. Au premier trimestre 2021, elle diminuerait dangereusement.

Tableau n°17 : Évolution des équilibres financiers fondamentaux dans le scénario 4

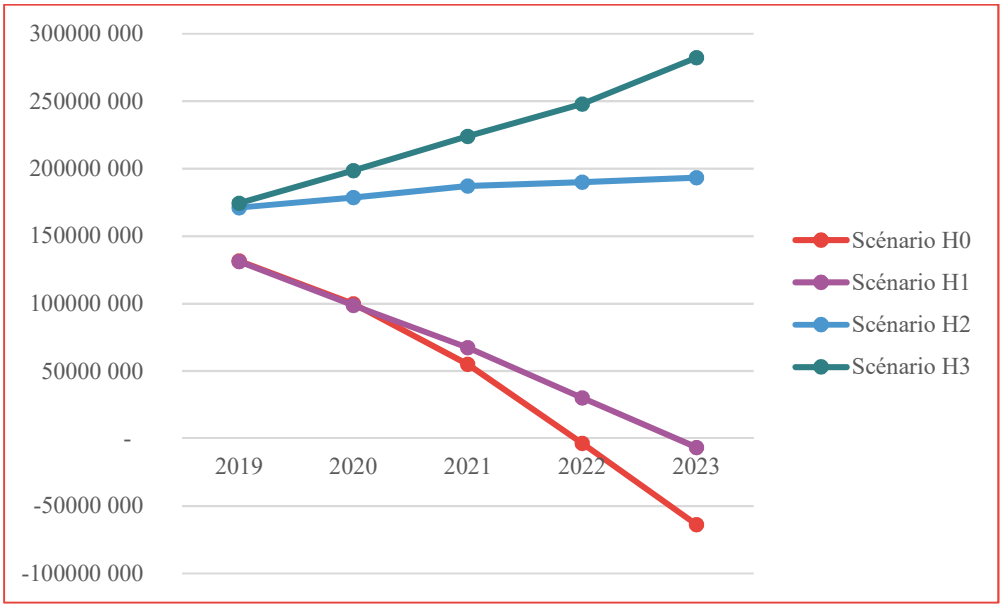
(€)	2019	2020	2021	2022	2023
CAF NETTE	-9 324 903	-12 017 033	-7 560 878	-8 783 282	-13 418 362
FRNG	13 922 548	-9 375 547	-32 624 588	-51 466 479	-60 400 508

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

3.2.3 L'impact des scénarios sur la trésorerie

Le niveau élevé de trésorerie depuis 2017, année de suspension des remboursements de RSA à la CAF, demeure robuste dans les scénarios 2 et 3 mais il atteint un niveau critique dans les scénarii 0 et 1.

Graphique n°4 : Évolution du solde de trésorerie en fin d'année par scénario (en €)

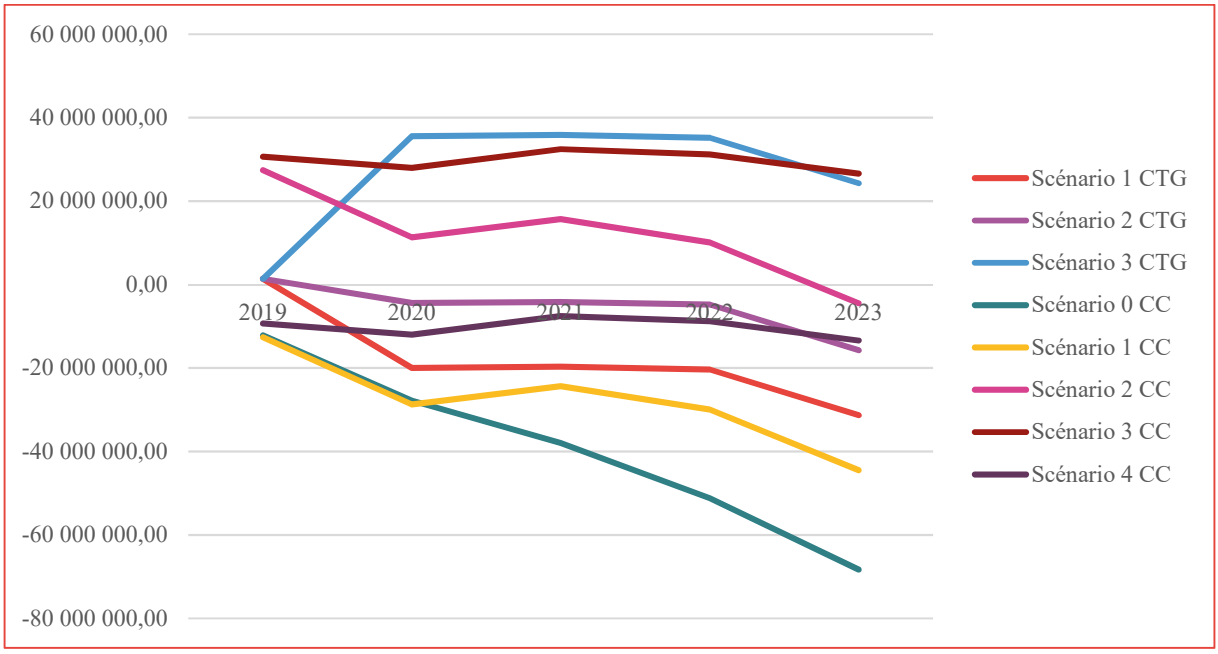


Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion de 2018, les engagements du plan d'urgence d'octobre 2017 et les engagements de la CTG connus au 29 mars 2019.

Ainsi, l'analyse de la Cour montre-t-elle que le scénario le plus favorable pour la CTG (scénario 3 CC) est bien celui d'un double effort, de la part de l'État et de la CTG. Seul ce scénario lui permettra de répondre aux attentes du territoire et de sa population et de préserver son autonomie de gestion.

Lors de la contradiction, aucun de ces scénarios n'a été contesté par l'Etat ou la CTG.

Graphique n°5 : Évolution de la CAF nette dans les différents scénarios



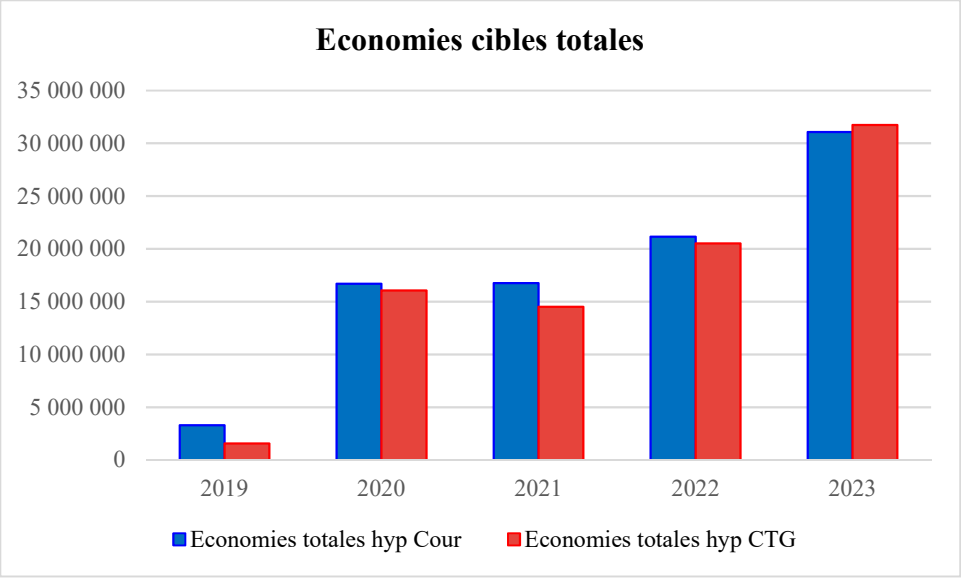
Nota : à la différence de ceux de la CTG, les scénarios de la Cour n'intègrent pas la prise en charge du RSO par l'État.
Source : Cour des comptes.

3.2.4 Le schéma d'économies retenu par la CTG dans le cadre des échanges avec la Cour

Après avoir analysé les scénarios d'évolution financière présentés par la Cour, le président de la CTG a reconnu la nécessité, lors de son audition à la Cour du 5 juin 2019, de s'inscrire dans le cadre du scénario n°3 en réalisant un effort, non programmé jusqu'alors, de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

La CTG a ainsi présenté à la Cour un plan d'économies chiffré sur la période 2019-2021. Ce plan permettrait de parvenir sur les trois postes principaux des charges à caractère général, des charges de personnel et des subventions de fonctionnement, à un montant total d'économies cibles de 84,4 M€ (au lieu des 89,0 M€ préconisés par la Cour), avec un léger décalage en milieu de période.

Graphique n°6 : Comparaison des économies proposées par la Cour et par la CTG



Source : Cour d'après données CTG.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce plan d'économies porte sur les trois postes principaux. Il fait peser l'essentiel de l'effort sur les charges de personnel en retenant le non renouvellement des départs à la retraite et privilégie, par rapport aux hypothèses de la Cour, la réduction des subventions de fonctionnement.

Tableau n°18 : Comparaison des perspectives d'économies relatives aux principales charges de fonctionnement de la CTG

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Charges à caractère général Cour	0	3 364 137	3 747 340	5 010 659	6 797 571	18 919 707
Charges à caractère général CTG	31 035	4 163 231	3 746 019	5 008 114	6 796 756	19 745 155
Charges personnel Cour	3 280 750	6 837 769	11 503 619	14 847 450	18 768 400	55 237 988
Charges personnel CTG	-88 346	3 673 303	7 292 927	11 659 114	16 068 171	38 605 169
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion Cour	0	6 500 000	1 500 000	1 300 000	5 500 000	14 800 000
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion CTG	1 633 770	8 220 037	3 486 313	3 861 894	8 873 846	26 075 860
Total Cour	3 280 750	16 701 906	16 750 959	21 158 109	31 065 971	88 957 695
Total CTG	1 576 459	16 056 572	14 525 259	20 529 121	31 738 772	84 426 184

Source : Cour d'après données CTG.

Au vu des justifications complémentaires apportées à la Cour, ce plan parait réaliste. Il représente un effort inférieur à 5 % des charges de gestion prévues sur la période. Sous réserve d'un accompagnement financier pérenne par l'Etat en section de fonctionnement, il permettrait de préserver la capacité d'autofinancement et la programmation prévisionnelle des investissements. Ce plan a fait l'objet d'un engagement écrit du président de la CTG en date du 17 juin 2019[75], dans lequel celui-ci indique « *s'inscrire dans le scénario d'équilibre dit n°3* » suggéré par la Cour et annonce son intention de saisir prochainement l'assemblée plénière et le préfet de ce plan.

Comme le montre le scénario établi par la Cour[76] sur la base de ce plan, le programme d'économies présenté permet de dégager une CAF nette à hauteur d'environ 30 M€ au cours de la période (soit entre 6 % et 7 % des produits de gestion attendus). Mais, ce résultat n'est possible que si l'Etat, tout en acceptant de compenser à hauteur de 27 M€ la part de l'octroi de mer en 2020, décide d'apporter en contrepartie de l'effort réalisé par la CTG un concours annuel exceptionnel de 40 M€ en 2019 et en 2020[77]. A compter de 2021, la croissance possible des recettes fiscales propres de la CTG devrait permettre une réduction de ces concours financiers dans une proportion qui sera à déterminer.

<u>Recommandation n°18</u> : Conclure avec la collectivité dès 2019 une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra retenir le schéma d'un versement par tranches d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€ (DGOM, DGCL, DB).

[75] *Cf.* annexe n°4.
[76] Scénario 3 bis, présenté en annexe n°5.
[77] Si l'Etat n'apporte pas ce concours, l'excédent brut de fonctionnement de la CTG deviendra fortement négatif dès 2020 et la CAF chutera à -40 M€, provoquant dès l'an prochain une crise de trésorerie.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La CTG a hérité des situations financières préoccupantes des deux collectivités qui l'ont précédée. Toutefois, au lieu d'engager les réformes structurelles qui lui auraient permis d'affronter les défis qui ont prévalu à sa naissance, elle a poursuivi les pratiques de gestion de ses deux prédécesseurs.

Ce choix, aggravé par l'explosion des dépenses de RSA, l'a conduit dans une impasse budgétaire et financière fin 2016 dont seule une intervention massive de l'État (190,0 M€) a permis de sortir.

Toutefois, ce dernier ne pourra vraisemblablement pas venir en comblement d'un excédent de dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes, qui a été de 15 M€ par an entre 2016 et 2018, et qui atteindra à 23 M€ par an à partir de 2019.

La CTG a manifestement compris qu'elle devait s'engager résolument dans la mise en œuvre d'un plan de performance et d'économies chiffré plus volontariste que celui qu'elle a proposé en mars 2019. La Cour estime que la CTG pourrait réaliser 89 M€ d'économies sur les cinq prochaines années dès 2019, pour retrouver une CAF nette lui permettant de recourir à l'emprunt. Dès lors, le besoin de financement de près de 140,5 € de ses investissements sur cette même période, pourra être satisfait sans difficulté. Dans le cadre de ses échanges avec la Cour, la CTG a présenté en juin 2019 un programme d'économies qui atteint 84,4 M€ d'économies sur la même période et, qui, sous réserves d'éventuelles analyses complémentaires, parait réaliste. Ce plan, qui devrait être soumis à l'assemblée délibérante, répond aux objectifs de redressement des comptes de la collectivité.

Néanmoins, les scénarios élaborés par la Cour et l'orientation prise par la collectivité montrent bien que celle-ci ne pourra pas assurer un retour pérenne à son équilibre budgétaire sans un accompagnement financier par l'Etat. Sur la base du plan d'économies présenté par le président de la CTG en juin 2019, un concours de 40 M€ en 2019 et de 67 M€ (comprenant la poursuite de la compensation de l'octroi de mer) en 2020 s'imposera, dans l'attente d'une hausse significative des recettes propres qui ne peut être escomptée avant 2021.

C'est donc par un nouvel effort respectif de l'État et de la CTG, permettant à cette dernière d'assainir durablement sa situation, que cette partie du plan d'urgence pourra être véritablement achevée.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La collectivité territoriale de Guyane (CTG), succédant à la région et au département, a été confrontée à trois défis depuis son installation en 2016 : redresser une situation financière héritée des collectivités précédentes ; fusionner ces collectivités dans un ensemble à la hauteur des défis auxquels le territoire est confronté et faire face à la crise sociale du printemps 2017.

Pour l'accompagner dans ces efforts, le plan d'urgence arrêté conjointement en avril et en octobre 2017 par l'État et la CTG a conduit le premier à lui verser à titre exceptionnel un montant total de 190,0 M€ en contrepartie d'engagements d'une amélioration significative de la qualité de la gestion de la seconde.

L'État a pour l'essentiel respecté ses engagements dans les délais annoncés, à l'exception notable de celui du transfert d'une partie de son foncier privé et de la mobilisation effective de l'aide financière maximale de 30 M€ attendue pour 2018 en contrepartie de la mise en œuvre par la CTG d'un plan de performance. Il est même allé au-delà de ses engagements initiaux en acceptant dès octobre 2017 une recentralisation du RSA, qui a été mise en place depuis le début de l'année 2019.

La CTG n'a en revanche pas mis en œuvre dans les délais prévus les obligations de moyens qui lui incombaient. Elle n'a établi un plan de performance, non chiffré, qu'en décembre 2018 ; elle ne dispose toujours pas véritablement des outils de pilotage de ses investissements et elle n'a établi qu'en mars 2019 la prospective financière à moyen terme attendue pour fin 2017. La qualité de ses systèmes d'information, comptables et de gestion demeure par ailleurs encore en deçà des attentes légitimes pour une collectivité de cette dimension.

Ces délais n'ont pas permis à la CTG de tirer parti de la fusion des collectivités antérieures pour rationaliser ses moyens. En s'appuyant sur les transferts de l'État, celle-ci a pu, au contraire, faire progresser ses dépenses de fonctionnement de 5,6 % entre 2016 et 2018 et son effectif rémunéré de 7,1 % sur la même période.

Selon sa propre prévision, de « fortes incertitudes pesant sur la trajectoire financière de la CTG » sont susceptibles d'intervenir à compter de 2020, compte tenu de la poursuite d'une progression de ses dépenses de fonctionnement supérieure aux normes prescrites et de la difficulté à mobiliser de nouvelles recettes pérennes dans les délais requis.

L'analyse de la Cour, acceptée par les administrations et par la CTG, confirme que, sans décision rapide, une nouvelle crise financière pourrait intervenir dès le présent exercice, la CTG accumulant un volume de dépenses non couvertes par des recettes supérieures désormais à 20 M€ par an (hors aides sociales). Si le besoin de financement de ses investissements pourra être couvert par sa trésorerie rendue abondante grâce à l'échelonnement du remboursement de la dette de 145,5 M€ de RSA à la CAF de Guyane, un nouvel appel au soutien de l'État, justifié notamment par l'importance des charges de RSA supportées pendant de nombreuses années, sera nécessaire pour lui permettre d'éviter une nouvelle crise de solvabilité. Celui-ci ne suffira pourtant pas à restaurer sa capacité d'emprunt, ce qui est susceptible d'engendrer de nouveaux désordres sociaux.

C'est pourquoi la Cour estime, sur la base des scénarios de trajectoire financière qu'elle a élaborés, qu'il n'y a pas d'alternative à une maitrise urgente et vigoureuse de ses dépenses de fonctionnement par la CTG, ce que ne reflètent ni le dernier budget primitif voté en mars 2019, ni sa dernière prospective financière à moyen terme. Le programme d'économies

de 84,4 M€ par rapport à la trajectoire 2019-2023 initialement prévue, présenté par la CTG en juin 2019 dans le cadre du contrôle de la Cour, paraît répondre à cette exigence – même s'il est légèrement en-deçà du scénario retenu par la Cour -, sous réserve de son approbation par l'assemblée délibérante de la CTG.

Pour sortir du cycle de l'urgence dans lequel elle s'est installée depuis sa création, la CTG doit en conséquence s'engager dès les prochains mois dans la mise en œuvre de ce programme de performance et d'économies, traduit dans un budget modificatif et rendu crédible par la mise en place d'un dispositif partenarial de suivi.

C'est de ce nouveau pas fait par la collectivité que pourrait dépendre l'engagement de l'État à l'accompagner, au-delà du plan d'urgence stricto sensu. Il pourrait ainsi accepter par exemple de prendre en compte le rattrapage des dotations de fonctionnement jusqu'ici versées, ce qui pourrait prendre la forme de subventions exceptionnelles jusqu'en 2020, en les conditionnant par l'atteinte des étapes du plan d'économies dans l'attente d'une hausse des recettes propres. Comme la Cour le recommandait déjà en 2017 dans son rapport sur les finances des collectivités territoriales outre-mer, le respect de ces objectifs chiffrés de redressement financier doit conditionner l'appui de l'État ou des bailleurs publics.

La Cour attire l'attention de l'État et de la CTG sur la nécessité de procéder sans délai à ces mesures, sous la forme de la conclusion d'une convention d'objectifs et de performance dès le deuxième semestre 2019, afin de prévenir le retour d'une situation d'urgence sur le territoire pouvant conduire à de nouvelles mesures précipitées.

***

ANNEXES

Annexe n° 1 Évolution de la situation financière de la CTG 2016-2018

Annexe n° 2 Plan de performance de la CTG 2018-2021

Annexe n° 3 Scénarios de rétablissement de la situation financière 2019-2023

Annexe n° 4 Lettre du président de la CTG du 17 juin 2019

Annexe n° 5 Scénario 3 bis intégrant le plan d'économies prévues par la CTG

Annexe n° 1. Évolution de la situation financière de la CTG 2016-2018

Tableau n° 1 : Soldes de gestion sans les dotations exceptionnelles de l'État

(€)	2016	2017	2018
Produits de gestion	498 236 940	500 679 837	559 623 854
Dotation exceptionnelle État		59 000 000	98 015 783
Produits de gestion propres		441 679 837	461 608 071
Résultat de l'exercice	25 271 086	-10 221 755	19 459 857
Résultat cumulé	30 522 267	20 300 512	35 904 647
Dotation exceptionnelle État		59 000 000	98 015 783
Résultat exercice hors intervention de l'État	25 271 086	-69 221 755	-78 555 926
Résultat cumulé hors intervention de l'État	30 522 267	-38 699 488	-62 111 136
CAF nette hors intervention de l'État	10 246 252	-91 290 891	-82 167 113
FRNG	44 093 889	55 239 100	50 641 798
Subvention exceptionnelle d'investissement	0	53 000 000	62 120 000
FRNG hors intervention de l'État	44 093 889	-56 760 900	-104 896 683

Source : Cour des comptes.

Tableau n° 2 : Détermination de la capacité d'autofinancement brute

(€)	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	323 185 604	293 808 430	291 160 733	*-5,1%*
+ Ressources d'exploitation	8 503 797	9 455 877	10 352 970	*10,3%*
= Sous-total produits "flexibles" (a)	331 689 401	303 264 307	301 513 703	*-4,7%*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	136 766 593	172 617 253	210 229 250	*24,0%*
+ Fiscalité reversée	29 175 413	24 798 277	47 880 901	*28,1%*
= Sous-total produits "rigides" (b)	165 942 006	197 415 530	258 110 151	*24,7%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	605 533	0	0	*-100,0%*
= Produits de gestion(A)	**498 236 940**	**500 679 837**	**559 623 854**	*6,0%*
Charges à caractère général	57 022 288	63 942 090	59 388 365	*2,1%*
+ Charges de personnel	133 360 717	141 550 327	145 741 626	*4,5%*
+ Aides directes à la personne	159 514 960	165 528 866	182 547 044	*7,0%*
+ Aides indirectes à la personne	30 297 859	28 777 731	29 887 678	*-0,7%*
+ Subventions de fonctionnement	53 116 983	66 235 315	67 352 460	*12,6%*
+ Autres charges de gestion	35 449 647	35 741 326	37 731 080	*3,2%*
= Charges de gestion (B)	**468 762 455**	**501 775 655**	**522 648 253**	*5,6%*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**29 474 486**	**-1 095 818**	**36 975 601**	*12,0%*
en % des produits de gestion	***5,9%***	***-0,2%***	***6,6%***	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-4 325 298	-4 406 456	-3 247 927	*-13,3%*
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	*N.C.*
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (autres que les services de transport, d'eau et d'assainissement) (jusqu'en 2017 inclus)	0	0	0	*N.C.*
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	*N.C.*
+ Autres produits et charges excep. Réels (jusqu'en 2017 inclus), Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)	2 051 502	-9 546 745	-2 301 187	*N.C.*
= CAF brute	27 200 690	-15 049 019	31 426 487	*7,5%*

Source : Cour des comptes.

Tableau n° 3 : Détail du financement des investissements

(€)	2016	2017	2018	Cumul sur 3 années
= CAF brute	**27 200 690**	**-15 049 019**	**31 426 487**	43 578 158
- Annuité en capital de la dette	16 954 438	17 241 872	15 577 817	49 774 128
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	**10 246 252**	**-32 290 891**	**15 848 670**	-6 195 969
Taxe d'aménagement et d'équipement	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	11 984 785	6 227 354	5 216 198	23 428 338
+ Subventions d'investissement reçues	19 416 853	63 746 940	15 399 583	98 563 376
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	21 055 577	21 029 976	22 599 530	64 685 083
+ Produits de cession	100	0	0	100
+ Autres recettes	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	52 457 315	91 004 271	43 215 311	186 676 897
= Financement propre disponible (C+D)	**62 703 567**	**58 713 380**	**59 063 981**	180 480 928
Fin. propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	*189,4%*	*190,2%*	*140,9%*	
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	33 100 448	30 864 322	41 911 681	105 876 451
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature)	18 265 568	15 244 623	20 758 833	54 269 024
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	282 299	66 561	217 080	565 940
+/- Var. de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0
+ /- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	**11 055 252**	**12 537 874**	**-3 823 613**	19 769 513
+/- Solde des affectations d'immobilisation	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-6 265 449	-1 392 662	-773 690	-8 431 800
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**4 789 803**	**11 145 211**	**-4 597 302**	11 337 712
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 000 000	0	0	8 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	12 789 803	11 145 211	-4 597 302	19 337 712

Source : Cour des comptes.

Tableau n° 4 : Détermination du fonds de roulement net global (FRNG)

(€)	2016	2017	2018
Dotations, réserves et affectations	1 331 839 964	1 358 850 238	1 350 748 645
+ Droit de l'affectant	0	0	0
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations	77 588 144	93 775 361	93 775 361
+/- Différences sur réalisations	-3 073 835	-3 073 835	-3 073 835
+/- Résultat (fonctionnement)	25 271 086	-10 221 755	19 459 857
+ Subventions	386 962 495	465 216 529	496 692 759
dont subventions transférables	349 083 929	427 337 962	458 799 000
dont subventions non transférable	37 878 567	37 878 567	37 893 759
+ Provisions pour risques et charges	33 604 491	28 777 227	23 164 511
dont provisions pour risques et charges sur emprunts	*2 792 812*	*5 630 123*	*7 681 982*
= Ressources propres élargies	**1 697 016 058**	**1 745 773 044**	**1 793 216 576**
+ Dettes financières (hors obligations)	171 696 520	154 454 648	138 876 831
+ Emprunts obligataires	0	0	0
dont emprunts obligataires remboursable in fine	*0*	*0*	*0*
= Ressources stables (E)	**1 868 712 578**	**1 900 227 691**	**1 932 093 406**
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 087 385 089	1 084 564 975	1 095 114 578
dont subventions d'équipement versées	*344 494 640*	*340 930 862*	*342 881 293*
dont autres immobilisations incorporelles	*21 115 029*	*20 837 054*	*23 553 533*
dont immobilisations corporelles	*696 541 322*	*697 496 399*	*703 162 012*
dont immobilisations financières	25 234 099	25 300 660	25 517 740
+ Immobilisations en cours	439 654 573	461 557 764	486 803 326
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	12 327 859	12 327 859	12 327 859
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	48 231 302	48 125 465	48 019 628
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	235 568 917	236 961 579	237 735 268
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	1 450 950	1 450 950	1 450 950
= Emplois immobilisés (F)	**1 824 618 689**	**1 844 988 592**	**1 881 451 609**
= Fonds de roulement net global (E-F)	**44 093 889**	**55 239 100**	**50 641 798**
en nombre de jours de charges courantes	34	40	35

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 2. Plan de performance de la CTG 2018-2021 : impact financier

Nota : Gain financier : *** fort ** moyen * faible ou nul.

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
OS 1 Optimiser les recettes	1-1 Intervenir sur les taux	A1 Adapter la **taxe sur le carburant** des moteurs fixes A2 Remanier le régime général de **l'octroi de mer** A3 Mettre en place **un observatoire des bases fiscales**	1-1-1 Taux d'évolution des recettes perçues	**	2021
	1-2 Intervenir sur l'assiette	A4 Optimiser les bases fiscales de la **taxe foncière**	1-2-1 Taux d'augmentation des recettes fiscales pour les communes 1-2-2 Taux d'augmentation des recettes fiscales pour la CTG	**	2021
	1-3 Mettre en œuvre de nouvelles sources de recettes	A5 Effectuer un diagnostic permettant d'identifier les ressources de **revenus et de tarification à mettre en place** (transports occasionnels, manifestations …)	1-3-1 Taux d'évolution des recettes perçues des comptes 70 et 74 (produits des services)	**	2020
OS 2 Maîtriser les dépenses de fonctionnement	2-1 Maîtriser les dépenses les dépenses à caractère général et	A6 Analyser et **optimiser certaines dépenses** (transports, loyers, les services extérieurs, les contributions)	2-1-1 Taux d'évolution annuel des dépenses réelles de fonctionnement	***	2019

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
	des contributions en fonctionnement	A7 Définir une stratégie pour induire la **maîtrise des dépenses** (travaux en régie en substitution à l'externalisation …) A8 Maîtriser les dépenses de fonctionnement des **satellites** par la mise en place de dialogue de gestion A9 Acheter des **véhicules** en substitution à la location (retour FCTVA sur l'acquisition). A10 Réduire le **parc de véhicules usagés** entrainant des consommations importantes A11 Moderniser les installations et maîtriser les **coûts de téléphonie** fixe et mobile A12 Unifier les **réseaux informatiques** raccordant des sites distants A13 **Dématérialise**r les procédures et les actes A14 **Informatiser** progressivement tous les secteurs de la CTG A15 Remanier la tarification du **dispositif d'aide versée aux EHPAD** et révision des modalités de versement de la dotation A16 Mettre en œuvre des **travaux en régie** en substitution à l'externalisation	2-1-2 Taux d'évolution du montant des dotations aux satellites 2-1-3 Taux d'évolution des consommations de carburant et d'entretien 2-1-4 Montant annuel des économies réalisées dans le domaine de la téléphonie 2-1-5 Montant annuel des économies réalisées dans le domaine des réseaux informatiques 2-1-6 Montant annuel des économies réalisées (fournitures administratives, charges liées aux déplacements des agents…) / Efficacité et modernisation de gestion 2-1-7 Montant annuel des économies réalisées par les différents pôles pour les dépenses du chapitre 011 et le compte 65 2-1-8 Taux de diminution de la dépense d'aide sociale des EHPAD 2-1-9 Taux d'évolution comparé des achats de fournitures et des prestations externalisées de même nature pour les travaux en régies 2-1-10 Taux d'évolution comparé des achats de fournitures et des prestations externalisées de même nature des EPLE (des espaces verts et locaux externalisé) 2-1-11 Taux d'évolution comparé des achats de fournitures et des prestations externalisées de même nature des EPLE		

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
		A17 Évaluer les coûts internalisés **d'entretien des espaces verts et locaux** au sein des EPLE via des coûts externalisés A18 Évaluer les coûts internalisés d'entretien des espaces verts des EPLE via une **équipe mobile mutualisée** A19 Fixer des **enveloppes de dépenses par Pôle** pour les chapitres 011 (charges à caractère générale) et 65 (notamment subventions) A20 Remanier le mode de gestion des **transports scolaires**	(des espaces verts et locaux /une équipe mobile mutualisée) 2-1-12 Taux d'évolution du coût du transport scolaire par enfant 2-1-13 Taux d'évolution du nombre de lignes externalisées dans le domaine du transport scolaire 2-1-14 Taux d'évolution des consommations (carburant, fluides, entretien…) dans le domaine du transport scolaire 2-1-15 Taux d'évolution des prestations externalisées dans le domaine du transport scolaire		
	2-2 Maîtriser les dépenses de personnel	A21 Structurer le **pôle RH** A22 Définir une **stratégie RH** A23 Mettre en place un dispositif incitatif pour accompagner le **départ volontaire** par le biais d'une indemnité.	2-2-1°Évolution du tableau des emplois hors PPI et avec les effets induits de la PPI 2-2-2 Nombre de départs volontaires actés et validés	***	2019
	2-3 Élaborer une stratégie globale d'achat pour la collectivité	A24 Repenser la **fonction achat** de la collectivité A25 Élaborer la **cartographie et référentiel des achats** de la collectivité	2-3-1 Cartographie des achats validé 2-3-2 Taux d'évolution des dépenses relevées dans la cartographie des achats	***	2019
OS 3 Élaborer des outils de pilotage	3-1 Suivre le taux de consommation par pôle pour un	A26 Mettre en place des outils de suivi et de *reporting (***tableaux de bord**)	3-1-1 Évolution du taux de réalisation des crédits votés et délais de paiement	*	2019

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
annuel et pluriannuel de la collectivité	meilleur calibrage des crédits votés		3-1-2 Suivi des lignes budgétaires effectuées à chaque pôle		
	3-2 Élaborer des outils de pilotage annuel et pluriannuel de la PPI	A27 Mettre en place des **outils de suivi de la programmation pluriannuel** des investissements A28 Créer une **cellule** en interne dédiée au suivi de la PPI, rattachée au Pôle Infrastructures, Équipements	3-2-1 Taux d'évolution du taux de réalisation des crédits votés 3-2-2 Taux d'engagement des AP et CP 3-2-3 Adoption de l'organigramme	*	2019
	3-3 Élaborer des outils de pilotage annuel et pluriannuel de fonctionnement	A29 Mettre en place un **plan pluriannuel de fonctionnement** (hors coûts induits par la PPI)	3-3-1 Taux d'évolution comparé des dépenses de fonctionnement et des dépenses de la PPI 3-3-2 Taux de rigidité des dépenses de fonctionnement	*	2019
	3-4 Suivre les recettes de la programmation PPI	A30 Mettre en place un **suivi des recettes d'investissement** de la PPI	3-4-1 Part des charges nettes des programmes 3-4-2 Taux d'encaissement des recettes	*	2019
	3-5 Pilotage des autres recettes (fonctionnement et investissement hors PPI)	A31 Mettre en place un **suivi des recettes de fonctionnement et investissement hors PPI**	3-5-1 Taux de réalisation des recettes 3-5-2 Taux de rejets des titres	*	2019
	3-6 Maîtriser l'évolution de la masse salariale	A32 Mettre en place un suivi de l'évolution de la **masse salariale** A33 Optimiser la **répartition des postes** dans le tableau des effectifs A34 Établir des **contrats d'objectifs et de moyens** avec chaque pôle A35 Donner la priorité aux **mobilités internes**	3-6-1 Taux d'évolution de la masse salariale 3-6-2 Poids de la masse salariale dans les dépenses réelles de fonctionnement 3-6-3 Nombre d'heures supplémentaires 3-6-4 Évolution du régime indemnitaire 3-6-5 Coût des remplacements	***	2019

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
			3-6-6 Nombre de mises à jour annuelles du tableau des emplois hors PPI 3-6-7 Suivi trimestriel de l'évolution fixée 3-6-8 Part des recrutements internes sur l'ensemble des recrutements 3-6-9 Coût des nouveaux recrutements		
	3-7 Optimiser la gestion du patrimoine immobilier	A36 Élaborer le **plan stratégique patrimonial** de la collectivité A37 Améliorer la **gestion des immeubles loués ou mis à disposition** A38 Réduire les **charges locatives** de la collectivité en optimisant l'installation géographique des agents	3-7-1 Adoption par l'assemblée plénière du PSP 3-7-2 Nombre de réhabilitations et de cessions effectuées 3-7-3 Montant des économies réalisées suite à la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine 3-7-4 Taux d'évolution annuel des charges locatives 3-7-5 Nombre de contrats de location en cours et résiliés 3-7-6 Retraitement comptable réglementaire des BEA 3-7-7 Taux de loyers impayés 3-7-8 Taux d'évolution des recettes générées par la mise en œuvre du plan stratégique de patrimoine	**	2020
OS 4 Adapter l'organisation interne de la CTG	4-1 Améliorer les conditions de travail des agents	A39 Élaborer le **Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels** de la CTG	4-1-1 Nombre de mises à jour annuelles 4-1-2 Nombre de réunion de comité de pilotage	*	2020

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
		A40 Développer l'emploi de personnels en situation de **handicap** A41 Mettre en place une politique incitative de recrutement des personnels de la **filière médico-sociale**	4-1-3 Nombre d'actions réalisées/au nombre d'actions prévues 4-1-4 Nombre de recrutement d'agents en situation de handicap 4-1-5 Nombre d'agents ayant déclaré leur handicap dans l'année 4-1-6 Évolution de l'indemnité payée au FIPH 4-1-7 Écart entre prévision de recrutement et recrutement réel dans la filière médico-sociale, 4-1-8 Délais de recrutement 4-1-9 Durée du maintien en poste des agents recrutés dans la filière médico-sociale		
	4-2 Mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	A42 Phase 1 Mettre en place un **service dédié à la GPEEC** en interne, en collaboration avec les parties prenantes A43 Phase 2 Diagnostiquer en interne la GPEEC de la collectivité découlant sur un **plan d'actions voté** A44 Phase 3 Mettre à jour des **outils RH** (fiches de poste et Système d'Information de la RH) en lien avec le RIFSEEP A45 Phase 4 Créer des **outils RH** inexistants (cartographie outils	4-2-1 Création du service GPEEC au PRH 4-2-2 Plan d'action de la GPECC 4-2-3 Taux de couverture des fiches de poste = Nombre de fiches de poste/nombre total de poste créés 4-2-4 Système d'information RH mis en place 4-2-5 Cartographie des métiers 4-2-6 Tableau des emplois sur les postes permanents 4-2-7 Référentiel Métiers 4-2-8 Référentiel Compétences	**	2021

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
		emplois CTG, tableau des emplois, référentiel métiers et compétences …) A46 Phase 5 Identifier des emplois et des compétences A47 Phase 6 Établir un **accord GPEEC** entre la direction et les IRP A48 Phase 7 Déployer de la **prospective** CTG A49 Phase 8 Élaborer le **compte rendu de la prospective 2018-2021** à présenter en Comité Technique	4-2-9 Rapport d'activité du travail de recensement des compétences actuelles et d'analyse prospective 4-2-10 Accord GPEEC signé avec les des parties prenantes (instances représentatives et la direction) 4-2-11 Déploiement et suivi du plan d'action GPEEC 4-2-12 Dossier à présenter au comité technique		
	4-3 Élaborer et mettre en œuvre un plan de territorialisation de la collectivité notamment à l'Ouest, l'Est et dans les communes éloignées	A50 **Mutualiser** les moyens humains, patrimoniaux et généraux sur un même territoire A51 Organiser le **pilotage des antennes territorialisées** sur les sites A52 Rechercher des **synergies et optimiser** les moyens au sein des services déconcentrés de la CTG.	4-3-1 Diagnostic des moyens humains, patrimoniaux, matériels des territoires. 4-3-2 Recensement des besoins 4-3-3 Résultats enquêtes (écoute des professionnels via des réunions d'accompagnement au changement 4-3-4 Bilans et comptes rendus de réunions d'accompagnement au changement 4-3-5 Rapports d'activités des antennes territoriales 4-3-6 Montant annuel des économies réalisées sur frais d'hébergement des agents diminué par l'aménagement des chambres de passage 4-3-7 Montant annuel des économies réalisées pour les antennes territoriales dans les baux locatifs de la CTG	*	2020

Objectif stratégique	Objectif opérationnel	Action	Indicateur	Gain financier	Date attendue
			4-3-8 Montant annuel des économies réalisées sur les déplacements et les véhicules		

Source : plan de performance de la CTG 2018-2021.

Annexe n° 3. Scénarios de rétablissement de la situation financière 2019-2023

Scénario 3 de rétablissement de la situation financière 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion hors RSA	343 035 901	343 378 937	343 722 315	344 066 038	344 410 104
Compensation octroi de mer	27 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000	27 000 000
atténuation de charges	1 800 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Fonds de stabilisation	2 908 000	1 454 000	1 454 000	0	0
Fonds soutien interdépartemental	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000
Produit des services, domaines	464 513	465 000	465 000	465 000	465 000
Rattrapage DGF	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000
Total produits de gestion	**423 361 414**	**422 450 937**	**422 794 315**	**421 684 038**	**422 028 104**
Charges à caractère général	63 887 628	63 000 000	62 000 000	61 000 000	60 000 000
Charges personnel	147 000 000	147 200 000	146 000 000	146 200 000	145 500 000
AIS hors RSA	37 971 125	39 489 970	41 069 569	42 712 352	44 420 846
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion	124 186 160	122 720 037	120 986 313	120 561 894	120 373 846
Total charges de gestion	**373 044 913**	**372 410 007**	**370 055 882**	**370 474 246**	**370 294 692**
charges induites PPI		*2 705 007*	*4 221 169*	*4 600 209*	*10 150 209*
EBE	**50 316 501**	**47 335 923**	**48 517 264**	**46 609 583**	**41 583 203**
Résultat financier	-3 277 130	-2 792 000	-2 578 020	-2 300 997	-1 997 053
Résultat exceptionnel	0	0	0	0	0
CAF BRUTE	**47 039 371**	**44 543 923**	**45 939 244**	**44 308 586**	**39 586 150**
Annuité en capital de la dette	16 364 274	16 560 956	13 500 122	13 091 868	13 004 512
CAF NETTE	**30 675 097**	**27 982 967**	**32 439 122**	**31 216 718**	**26 581 638**
FRNG	**107 301 169**	**161 465 091**	**217 024 336**	**270 952 922**	**320 159 071**

Source : Cour des comptes.

Détail du calcul des charges de personnel

(€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale	58 479 935	60 939 991	63 545 400	63 672 491	63 799 836	63 927 436	64 055 291	64 183 401
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires	7 712 519	9 650 764	10 598 333	10 600 000	10 600 000	10 600 000	10 600 000	10 600 000
+ Autres indemnités	1 417 113	1 360 636	1 737 871	1 750 000	1 750 000	1 750 000	1 750 000	1 750 000
+ GVT				1 000 000	1 050 000	1 080 000	1 100 000	1 130 000
= Sous-total Personnel titulaire (a)	**67 609 567**	**71 951 391**	**75 881 604**	**77 022 491**	**77 199 836**	**77 357 436**	**77 505 291**	**77 663 401**
Rémunération principale	7 678 935	7 678 835	7 742 385	7 750 000	7 800 000	7 800 000	7 850 000	7 850 000
+ Indemnités votées par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 206 466	3 136 571	3 099 592	3 100 000	3 100 000	3 100 000	3 100 000	3 100 000
+ Autres indemnités	45 320	108 899	90 206	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
= Sous-total Assistantes maternelles (b)	**10 930 721**	**10 924 305**	**10 932 183**	**10 950 000**	**11 000 000**	**11 000 000**	**11 050 000**	**11 050 000**
Rémunération principale	14 728 582	15 148 843	15 682 006	15 690 000	15 700 000	15 700 000	15 700 000	15 700 000
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	917 989	914 929	1 375 964	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
+ Autres indemnités	64 840	60 869	51 825	52 000	52 000	52 000	52 000	52 000
= Sous-total Personnel non titulaire (c)	**15 711 411**	**16 124 640**	**17 109 794**	**17 142 000**	**17 152 000**	**17 152 000**	**17 152 000**	**17 152 000**
Autres rémunérations (d)	**5 395 465**	**3 980 255**	**4 383 955**	**4 400 000**	**4 400 000**	**4 400 000**	**4 400 000**	**4 400 000**
- Retraités e				-1 040 000	-1 100 000	-2 240 000	-2 200 000	-2 920 000
+ entrants (f)				500 000	500 000	500 000	500 000	500 000
= Rémunération du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d+e+f)	**99 647 164**	**102 980 592**	**108 307 537**	**108 974 491**	**109 151 836**	**108 169 436**	**108 407 291**	**107 845 401**
- Atténuations de charges	29 624	35 544	0	1 900 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
= Rémunérations du personnel	**99 617 539**	**102 945 048**	**108 307 537**	107 074 491	107 151 836	106 169 436	106 407 291	105 845 401
+ Charges sociales	30 160 873	32 581 557	32 411 320	32 692 347	32 745 551	32 450 831	32 522 187	32 353 620
+ Impôts et taxes sur rémunérations	1 735 281	1 945 333	1 809 776	2 179 490	2 183 037	2 163 389	2 168 146	2 156 908
+ Autres charges de personnel	1 676 276	3 805 578	2 912 220	3 100 000	3 100 000	3 100 000	3 100 000	3 100 000
= Charges de personnel	**133 189 969**	**141 277 515**	**145 440 852**	**145 046 328**	**145 180 424**	**143 883 655**	**144 197 624**	**143 455 930**
Charges de personnel hors atténuation charges	**133 219 593**	**141 313 060**	**145 440 852**	**146 946 328**	**147 180 424**	**145 883 655**	**146 197 624**	**145 455 930**

Source : Cour des comptes.

Evaluation de l'impact des départs en retraite sur la période 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
A (agents)	3	1	3	6	8	21
B (agents)	1	2	7	4	2	16
C (agents)	17	22	38	34	50	161
Cout unitaire A (€)	100 000,00	100 000,00	100 000,00	100 000,00	100 000,00	100 000,00
Cout unitaire B (€)	60 000,00	60 000,00	60 000,00	60 000,00	60 000,00	60 000,00
Cout unitaire C (€)	40 000,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00	40 000,00
Diminution charges A	300 000,00	100 000,00	300 000,00	600 000,00	800 000,00	2 100 000,00
Diminution charges B	60 000,00	120 000,00	420 000,00	240 000,00	120 000,00	960 000,00
Diminution charges C	680 000,00	880 000,00	1 520 000,00	1 360 000,00	2 000 000,00	6 440 000,00
Total (€)	1 040 000,00	1 100 000,00	2 240 000,00	2 200 000,00	2 920 000,00	9 500 000,00

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 4. Lettre du président de la CTG du 17 juin 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE – EGALITE - FRATERNITE

Collectivité Territoriale de Guyane

Cayenne, le 17 juin 2019

Le Président de l'assemblée de Guyane

Affaire suivie par : Vanessa CHONG SIT
Tel : 0594..2.7..10
Fax : 05 94 31 95 22
Email : vanessa.chong-sit@ctguyane.fr

N° 382408/2019/DGS//VC

Monsieur Gérard Terrien,
Président
Formation inter-juridictions
« Mise en œuvre du plan d'urgence pour la Guyane »

La Cour des comptes
13, rue Cambon - 75100 Paris Cedex

Objet : Retours de l'audition du 5 juin 2019

Monsieur le Président,

Le mercredi 5 juin j'ai été entendu accompagné de mes collaborateurs devant votre formation. Au cours des échanges, j'ai pu vous vous indiquer non seulement mon respect pour la qualité du travail d'expertise conduit par la mission en charge de l'enquête mais également ma satisfaction pour le recul et l'ampleur de la réflexion menée sur l'enjeu d'un redressement structurel comme aussi pour l'expression d'orientations réalistes, supportables même si elles s'avèrent exigeantes pour conduire à la stabilité budgétaire désespérément nécessaire de la jeune collectivité que j'ai l'honneur de présider .

Ce jeudi 13 juin mon Directeur général ,à votre demande , vous a adressé les projections chiffrées traduisant la volonté de la CTG de s'inscrire dans le scénario d'équilibre dit numéro 3 suggéré par votre institution qui vise tant sur le plan de la sécurisation des recettes , notamment dans le cadre d'une décision de rebasage de la dotation globale de fonctionnement que pourrait prendre l'Etat , que sur l'enjeu impérieux de maîtrise des dépenses à mettre en place une trajectoire vertueuse et sécurisée de gestion.

Il a été demandé à la Collectivité de préciser les modalités de ces projections et vous trouverez annexé à ce courrier les éléments d'explication souhaités.

Hôtel de la Collectivité Territoriale de Guyane
Carrefour de Suzini - 4179 route de Montabo – 97300 Cayenne
Tel : 0594 300 600 – www.ctguyane.fr

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE – EGALITE - FRATERNITE

Collectivité Territoriale de Guyane

Au-delà de ces chiffrages et de ces tableaux, je tiens solennellement à vous affirmer ma volonté ferme et résolue, en reprenant un mot d'un illustre Guyanais, Félix Eboué, « de jouer le jeu » et en partenariat et transparence avec la Préfecture et les Ministères de m'inscrire en effet dans un tel scenario de confiance et de responsabilité mutuelles entre l'Etat et la Collectivité

Dès que vos préconisations définitives me seront connues , je tiendrai une réunion d'information avec ma majorité pour les partager, je réunirai parallèlement sous ma présidence le Comité de direction pour annoncer les axes du plan de performance que la direction générale devra conduire avec fermeté et résolution sachant qu'aucune mesure y compris celle tenant au resserrement de l'organisation et la simplification de l'organigramme ne sera ni esquivée ni travestie .Je saisirai aussi l'Assemblée plénière à la rentrée de vos préconisations pour à la fois informer chaque élu de la situation et légitimer les orientations de gestion qui seront prises. Par ailleurs et dans le souci de transparence que vous soulignez et dans l'esprit de partenariat qui est le mien je saisirai le Préfet pour définir avec lui les modalités d'échanges et de suivi concertées du plan de performance.

La Collectivité est donc prête à s'inscrire dans le cadre d'une contractualisation ouverte, responsable et efficace où chaque partie tient son rôle. Je ne vois pas d'autre alternative, au regard de votre analyse, que cet accord pour définir enfin un cadre stabilisé sauf à revenir alors aux crispations, amertumes et tentations de voies de sortie soit conflictuelles soit de découragement, ce dernier propre à entretenir un relâchement de gestion qui ne ferait qu'accroître les difficultés

Je vous prie de croire, monsieur le Président, en l'expression de ma haute considération

Le Président de l'Assemblée de Guyane

Collectivité Territoriale de Guyane

Rodolphe Alexandre

Tout courrier doit être adressé de manière impersonnelle au Président de la Collectivité Territoriale de Guyane

Annexe n° 5. Scénario 3 bis intégrant le plan d'économies prévues par la CTG

Scénario 3 bis sans engagement de l'Etat

	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion hors RSA	343 035 901	343 378 937	343 722 315	344 066 038	344 410 104
Compensation octroi de mer	27 000 000	0	0	0	0
Atténuation de charges	1 800 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Fonds de stabilisation	2 908 000	1 454 000	1 454 000	0	0
Fonds de soutien interdépartemental	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000
Produit des services, domaines	464 513	465 000	465 000	465 000	465 000
Concours de l'Etat	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Total produits de gestion	**383 361 414**	**355 450 937**	**355 794 315**	**354 684 038**	**355 028 104**
Charges à caractère général	63 856 593	62 200 906	62 001 321	61 002 545	60 000 815
Plan pauvreté	69 248	699 138	0	0	0
Charges de personnel	150 369 096	150 364 466	150 210 692	149 388 336	148 200 229
AIS hors RSA	37 971 125	39 489 970	41 069 569	42 712 352	44 420 846
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion	122 552 390	121 000 000	119 000 000	118 000 000	117 000 000
Total charges de gestion	**374 818 452**	**373 754 480**	**372 281 582**	**371 103 234**	**369 621 891**
Charges induites PPI		2 705 007	4 221 169	4 600 209	10 150 209
EBE	**8 542 962**	**-21 008 550**	**-20 708 436**	**-21 019 405**	**-24 743 996**
Résultat financier	-3 277 130	-2 792 000	-2 578 020	-2 300 997	-1 997 053
Résultat exceptionnel	0	0	0	0	0
CAF BRUTE	**5 265 832**	**-23 800 550**	**-23 286 456**	**-23 320 402**	**-26 741 049**
Annuité en capital de la dette	16 364 274	16 560 956	13 500 122	13 091 868	13 004 512
CAF NETTE	**-11 098 441**	**-40 361 506**	**-36 786 578**	**-36 412 270**	**-39 745 561**
FRNG	**65 527 630**	**41 727 080**	**18 440 624**	**-4 879 777**	**-31 620 826**

Source : Cour des comptes d'après plan CTG du 17/06/2019.

Scénario 3 bis avec engagement de l'Etat

	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion hors RSA	343 035 901	343 378 937	343 722 315	344 066 038	344 410 104
Compensation octroi de mer	27 000 000	**27 000 0000**	***27 000 0000***	***27 000 0000***	***27 000 0000***
Atténuation de charges	1 800 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Fonds de stabilisation	2 908 000	1 454 000	1 454 000	0	0
Fonds de soutien interdépartemental	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000	8 153 000
Produit des services, domaines	464 513	465 000	465 000	465 000	465 000
Concours de l'Etat	**40 000 000**	**40 000 000**	***40 000 000***	***40 000 000***	***40 000 000***
Total produits de gestion	**423 361 414**	**422 450 937**	**422 794 315**	**421 684 038**	**422 028 104**
Charges à caractère général	63 856 593	62 200 906	62 001 321	61 002 545	60 000 815
Plan pauvreté	69 248	699 138	0	0	0
Charges de personnel	150 369 096	150 364 466	150 210 692	149 388 336	148 200 229
AIS hors RSA	37 971 125	39 489 970	41 069 569	42 712 352	44 420 846
Subvention de fonctionnement et autres charges de gestion	122 552 390	121 000 000	119 000 000	118 000 000	117 000 000
Total charges de gestion	**374 818 452**	**373 754 480**	**372 281 582**	**371 103 234**	**369 621 891**
Charges induites PPI		2 705 007	4 221 169	4 600 209	10 150 209
EBE	**48 542 962**	**45 991 450**	**46 291 564**	**45 980 595**	**42 256 004**
Résultat financier	-3 277 130	-2 792 000	-2 578 020	-2 300 997	-1 997 053
Résultat exceptionnel	0	0	0	0	0
CAF BRUTE	**47 039 371**	**44 543 923**	**45 939 244**	**44 308 586**	**39 586 150**
Annuité en capital de la dette	16 364 274	16 560 956	13 500 122	13 091 868	13 004 512
CAF NETTE	**30 675 097**	**27 982 967**	**32 439 122**	**31 216 718**	**26 581 638**
FRNG	**107 301 169**	**151 845 091**	**197 784 336**	**242 092 922**	**281 679 071**

Source : Cour des comptes d'après plan CTG du 17/06/2019.

Nota : le niveau de la compensation de l'octroi de mer et celui du concours exceptionnel de l'Etat devrait être réduit, à compter de 2021, à due proportion de la hausse des recettes propres de la CTG.

***