

Le Premier Ministre

Paris, le 24 SEP. 2019

1476 / 19 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé relatif à la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence pour la Guyane.

Par courrier du 1^{er} juillet 2019, vous m'avez adressé un référé portant sur la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence pour la Guyane.

En lien avec la chambre régionale des comptes de Guyane, la Cour a contrôlé la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence pour la Guyane qui a été adopté en avril et en octobre 2017. Ce contrôle a également conduit la Cour à s'intéresser, plus largement, à la situation financière actuelle de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et à ses perspectives d'évolution à court et moyen terme.

Ainsi, dans le cadre de ce plan d'urgence, l'Etat a accepté de consentir à la collectivité un appui financier important en contrepartie d'engagements de sa part afin que celle-ci restaure sa situation financière et assure ainsi la continuité de ses activités et le financement de ses investissements requis par le territoire.

A cet égard, la Cour constate notamment que :

- l'Etat a assumé l'essentiel de ses engagements et en a pris de nouveaux, de nature à permettre le redressement de la situation financière de la collectivité ;
- en contrepartie des engagements de l'Etat, la CTG avait accepté de se doter d'outils de pilotage de ses investissements ainsi que d'une trajectoire financière prévisionnelle et d'amélioration de sa performance ; or aucune de ces mesures n'est réellement mise en œuvre au printemps 2019 et par ailleurs le plan de performance 2018-2021 ne contient pas d'engagements chiffrés en matière notamment d'économies à réaliser ;
- enfin, la trajectoire financière prospective de la CTG pour les années 2019 à 2023 ne peut être acceptée en tant que telle car elle se fonde sur une augmentation annuelle des charges récurrentes de 15 M€ par an sans effort réel d'économies de la part de la CTG.

Si je partage largement les constats de la Cour, il convient de souligner que l'effort financier consenti à la collectivité a *de facto* excédé les engagements pris ce qui a permis à la collectivité de redresser sa situation financière. Je rappelle à cet effet les engagements financiers exceptionnels qui ont été mis en œuvre :

- l'octroi d'une avance de trésorerie de quatre mois sur les attributions mensuelles de recettes fiscales et de dotations pour un montant total de 19,6 M€ ;
- le prêt de 53 M€ accordé à la collectivité territoriale de Guyane (CTG) par l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui a été transformé en subvention en 2017 ;
- la compensation exceptionnelle du RSA qui a fait l'objet de deux versements de 50 M€ en 2017 et en 2018 ;
- une ouverture de crédits par l'Etat de 45,6 M€ en AE en 2018 qui prévoit d'engager 50 M€ en AE en 2019 et en 2020 au titre de sa participation au financement de la construction et de la rénovation des lycées et des collèges, avec un décaissement de 9,1 M€ de CP en 2018 et, selon les prévisions, de 27 M€ de CP en 2019 puis 24 M€ de CP en 2020 ;
- le prélèvement sur recettes (PSR) de compensation de l'octroi de mer qui a été versé en 2017, 2018 et, qui le sera en 2019 ;
- la recentralisation du RSA à compter du 1er janvier 2019 qui apporte à la collectivité territoriale de Guyane une marge de manœuvre accrue dès 2019 et pérenne. Ainsi, les 50 M€ du Plan d'urgence, initialement prévus pour trois années, ont été comptés dans les ressources permanentes de la collectivité territoriale de Guyane permettant ainsi de minorer la reprise sur d'autres ressources. De plus, l'Etat a pris à son compte la forte dynamique du RSA (+18,44 M€ de dépenses entre 2016 et 2018, soit +12,7 % dans la période) dont on peut estimer qu'elle ne s'est pas estompée depuis ;
- enfin, il convient de souligner que la collectivité continue d'être éligible pour deux ans au fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et au fonds de stabilisation des AIS, alors qu'elle n'assume plus de dépenses au titre du RSA et son reste à charge est par conséquent devenu nul.

Je précise que l'aide exceptionnelle de 30 M€ en 2018 n'a quant à elle pas été versée car elle était subordonnée au respect de plusieurs conditions qui n'ont pas été tenues par la collectivité. En effet, le versement de cette somme dépendait d'éléments d'information complémentaires devant être apportés par la collectivité dans le cadre de l'élaboration de son budget prévisionnel, en l'occurrence celui de l'exercice 2018, ainsi que de la mise en œuvre d'un plan de performance. De plus, les décisions de gestion prises par la CTG en 2018 devaient inciter l'Etat à la prudence quant au versement de subventions supplémentaires. En effet, la CTG n'a pas mis à profit le soutien qui lui a été apporté en 2017 et 2018 par l'Etat pour rétablir des conditions structurelles d'équilibre, maîtriser ses charges et ainsi améliorer ses soldes intermédiaires de gestion. Au contraire, comme la Cour le souligne, la CTG est revenue sur l'objectif de réduction des charges qu'elle avait pourtant voté en budget primitif 2018 pour entériner une augmentation de 2 % de ses dépenses de fonctionnement au titre de son budget supplémentaire.

S'agissant de la question foncière, l'ampleur des transferts prévus au Plan d'urgence au profit des collectivités nécessite au préalable de définir une méthode impliquant un cadre consensuel entre toutes les parties prenantes et équitable. C'est la raison pour laquelle, dès le 21 septembre 2017, le directeur de mon cabinet a confié, à quatre inspections, la mission de déterminer les modalités de mise en œuvre du volet foncier des accords de Guyane.

Plutôt qu'un transfert en bloc des emprises aux collectivités, la mission préconise un processus de cession fondée sur les perspectives d'aménagement et l'expression de besoins locaux afin de réduire les risques de spéculation et d'atteinte à l'environnement. S'agissant des cessions pour les populations d'origine amérindienne et bushinengue, la mission recommande une concertation avec le Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinengues en vue de l'éventuelle création d'un établissement public dédié à la gestion du foncier cédé, financé par l'Etat, exonéré de taxes. Dans cette optique, des groupes de travail ont été mis en place afin de déterminer, en lien avec les communautés d'habitants, une méthodologie de transfert prenant en compte les besoins locaux. S'agissant du foncier prévu à destination des besoins agricoles (20 000 ha), la procédure doit être établie en lien étroit avec les responsables de la filière agricole. Une structure préfiguratrice de la future SAFER, destinée à recevoir les 20 000 hectares, a été mise en place et sa présidence est assurée par le président de la chambre d'agriculture depuis avril 2019.

Sur la base des recommandations émises par les inspections, le préfet de la Guyane a invité le président de la Collectivité Territoriale et le président de l'Association des maires à engager les discussions afin de définir la méthode et d'initier le processus de transfert. Dans l'intervalle, instruction a été donnée de relancer le mécanisme d'attribution gratuite après avis des commissions d'attribution foncière dans le cadre des dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques afin de permettre que des projets prêts à démarrer, soutenus par les collectivités locales et dépendant de cessions foncières de l'Etat, puissent être menés sans délai.

Par ailleurs, à l'occasion de la mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'Etat en Guyane au 1^{er} janvier 2020, une mission foncière sera créée afin d'assurer la cohérence et l'efficacité des procédures de cession. Elle regroupera des agents de la DEAL, de la DAAF, de la DFIP et de l'ONF dont le rôle sera notamment l'organisation et la gestion du processus de transfert des emprises du domaine privé de l'Etat aux communes.

Il convient d'insister sur la complexité qui caractérise les opérations de transfert du foncier domanial et qui nécessite au préalable une identification précise des besoins des collectivités territoriales.

Ceux-ci seront examinés à la lumière de ceux exprimés par l'Etat (projets immobiliers identifiés dans son schéma directeur immobilier) et des disponibilités en fonciers domaniaux en vue de leur transfert à l'établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG) dans le cadre des différents secteurs de l'opération d'intérêt national (24 périmètres et 9 communes).

La désignation d'un haut-fonctionnaire en charge de la mission foncière de l'Etat en Guyane permettra d'engager une démarche partenariale active entre les différentes parties prenantes, et sur la base du recensement des besoins respectifs de l'Etat, de l'EPFAG et des collectivités territoriales, de définir une méthode opérationnelle de dévolution du foncier.

Enfin, l'article L. 5142-3 du CG3P sera modifié afin de supprimer la mention qui introduit une limite des superficies pouvant être cédées en une ou plusieurs fois à « *une superficie de référence égale à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune de situation des biens cédés pour chaque période de dix années à compter de la date de la première cession gratuite* ».

S'agissant de la recommandation n° 2 relative au versement de la compensation de l'octroi de mer, le Gouvernement est prêt à étudier une démarche contractualisée avec la collectivité qui, comme le recommande la Cour des comptes, conditionnerait le versement progressif des 27 M€ en compensation du transfert de recettes équivalentes d'octroi de mer aux communes, à la réalisation des objectifs du plan de performance dont l'élaboration est recommandée par la Cour. Ce dernier devra être accompagné d'indicateurs de résultats permettant de pouvoir constater de façon infra-annuelle le respect de la trajectoire fixée par le plan de performance et le déblocage des crédits prévus pour cette part d'octroi de mer. Une gouvernance spécifique du suivi de ce plan de performance sera mise en œuvre afin de s'assurer de sa réalisation. Ainsi, les modalités pratiques de ce mécanisme vont être expertisées par les ministères concernés.

L'Etat partage donc l'objectif de la recommandation n°4 d'une démarche partagée entre l'Etat et la CTG sur une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle et sur son actualisation à minima semestrielle qui serait soumise à l'assemblée délibérante. De même, il n'a pas d'opposition à ce que le plan de performance, chiffrant les économies et les objectifs de rationalisation de la gestion de la CTG soit soumis à l'assemblée délibérante de la CTG (recommandation n°5). Il n'a également pas d'opposition à ce que les financements octroyés notamment par les prêteurs publics (CDC, AFD) soient conditionnés à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible : ce sujet relève également de la compétence des prêteurs concernés (recommandation n°6).

De plus, s'agissant de la maîtrise des dépenses de la CTG, le Gouvernement prend acte de l'engagement écrit du 17 juin 2019 de réaliser 84,4 M€ d'économies d'ici 2023 en réduisant ses charges à caractère général, ses charges de personnel et ses subventions de fonctionnement. Les orientations de cet engagement ont vocation à être documentées dans le cadre de l'élaboration du plan de performance.

L'apport d'un soutien exceptionnel supplémentaire, estimé par la Cour à 40 millions d'euros pour couvrir un besoin de trésorerie qui devra être fiabilisé à l'occasion de l'élaboration puis du suivi infra-annuel du plan de performance, ne peut se déduire d'un quelconque besoin de « rattrapage » des dotations de fonctionnement versées à la CTG, et en particulier de la DGF.

Il convient tout d'abord de rappeler que la DGF ne représente qu'une part largement minoritaire de l'ensemble des recettes de fonctionnement perçues par la CTG. Elle s'élève ainsi, en 2018, à 8,6 % des produits de fonctionnement de la collectivité. La part des composantes historiques, forfaitaires ou compensatrices de la DGF, est, encore plus restreinte (7 %).

Le calcul de la DGF fait intervenir de nombreux paramètres, qui concernent à la fois le niveau de ressources et les charges de la collectivité bénéficiaire mais peuvent également résulter de la consolidation dans la DGF de différents concours dont le montant est figé.

C'est notamment le cas dans les composantes forfaitaires ou compensatrices présentes dans la DGF versée aux départements, ainsi que dans la fraction de TVA dont bénéficient les régions depuis 2018, et dont le niveau prend appui sur l'ancienne DGF régionale. Les écarts de DGF/TVA entre la CTG et les autres DROM s'expliquent entièrement par des différences dans le montant de composantes figées basculés dans la DGF en 2004, et dont le montant est, depuis, relativement stable. Ces dotations forfaitaires ou de compensation n'ont pas été conçues pour s'adapter chaque année aux charges des collectivités, mais pour leur garantir de recevoir chaque année un montant comparable à celui de l'année précédente.

Inversement, on constate que la CTG bénéficie d'attributions par habitant plus élevées que les autres départements ou régions ultramarines lorsque les calculs sont faits en fonction de critères correspondant à la situation actuelle du territoire. C'est notamment le cas pour la « dotation de péréquation » dont bénéficie la collectivité au titre de ses compétences de département, qui est, par habitant, la plus élevée des quatre départements d'outre-mer « historiques » (hors Mayotte).

Par ailleurs, pour remédier à cette situation ont été institués de nombreux fonds de péréquation au titre desquels la Guyane a perçu en 2018 un surcroît de ressources de 22 M€.

En sus de l'absence de justification liée à une insuffisance des dotations, la situation de la CTG ne peut être appréhendée sans tenir compte de la reprise par l'Etat du paiement du revenu de solidarité active à compter du 1^{er} janvier 2019, non prévue par la convention d'octobre 2017.

Conformément aux dispositions du 4^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le principe de neutralité financière applicable aux transferts de compétences nécessitait la reprise de ressources versées par l'Etat à la CTG. Ce principe impliquait de mettre fin au 1^{er} janvier 2019 au versement :

- des compensations historiques résultant du transfert du RMI et de la généralisation du RSA, attribuées sous forme de fiscalité transférée (fractions du produit de la TICPE) ;
- des ressources d'accompagnement à l'exercice de la compétence RSA, que sont le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), visant à améliorer depuis 2006 le taux de couverture des dépenses RMI-RSA, et le dispositif de compensation péréquée (DCP), visant à financer les revalorisations exceptionnelles du RSA socle depuis 2014.

La dotation exceptionnelle de 50 M€ par an prévue dans l'Accord de Guyane du 21 avril 2017, pour la période 2017 à 2019, versée en 2017 et en 2018, a été prise compte dans le panier de ressources de la CTG à reprendre quand bien même il ne s'agissait pas d'une ressource pérenne au titre du transfert de la compétence. Ainsi, il n'a pas été nécessaire de reprendre des recettes supplémentaires à la CTG, notamment via une réfaction de la DGF forfaitaire, afin de couvrir le reste à charge pour l'Etat induit par la reprise de la compétence RSA.

Cette recentralisation a conduit à améliorer les finances de la collectivité. D'une part, les modalités financières arrêtées à cette occasion ont conduit *de facto* à pérenniser le soutien financier à ce titre, qui n'était prévu que pour trois années. Cela crée donc une marge de manœuvre immédiate au bénéfice de la CTG. D'autre part, les finances de la collectivité sont désormais préservées de toute évolution à la hausse du coût de cette prestation dont la charge incombera à l'Etat.

Dès lors, je souscris à la recommandation n°3 de la Cour visant à lier le versement de subventions à la signature d'une convention d'objectifs de performance et à ses résultats. En effet, compte tenu des efforts financiers importants consentis par l'Etat depuis 2017, il est désormais nécessaire que la CTG engage une démarche d'économies et de rationalisation.

La recherche d'une meilleure mobilisation des bases de fiscalité locale, avec le soutien du ministère de l'action et des comptes publics, apparaît comme une voie plus soutenable en matière de recettes pour la CTG qu'un soutien supplémentaire de l'Etat de 40 M€ et pourrait lui donner des marges de manœuvre substantielles de nature à restaurer une trajectoire financière plus viable à moyen terme.

Ainsi, au titre de la recommandation n°11 du relevé d'observations définitives, il convient de relever le travail engagé par ses services pour permettre de mobiliser les bases de la fiscalité locale.

Face aux enjeux fonciers en Guyane, comme dans d'autres départements d'Outre-mer, un plan d'action spécifique et renforcé a été mis en place. Il repose sur un dispositif innovant et sur l'intervention à distance d'une nouvelle « cellule Outre-mer » créée en 2018 au sein du service de la documentation nationale du cadastre de la DGFIP qui, à partir de prises de vues aériennes, détecte les constructions existantes mal ou non évaluées. Ces travaux sont menés en lien étroit avec la direction régionale des finances publiques (DRFIP) de Guyane et les collectivités locales concernées.

La « cellule Outre-mer » transmet à la DRFIP les bâtis détectés afin qu'elle collecte, en liaison avec les collectivités locales, les données utiles à la taxation (nature du local d'habitation ou professionnel, nom du propriétaire et des occupants, état d'entretien, éléments de confort du bien...).

A ce jour, en fonction de la disponibilité des photos aériennes, le département de la Guyane a été couvert à hauteur de 50 % des communes (11 sur 22), soit 435 feuilles de plans. Un peu plus de 21 000 nouveaux bâtis ont été détectés dont environ 85 % n'étaient pas fiscalisés. Les travaux de prise en charge fiscale ont débuté sur deux communes (Montsinery et Remire Montjoly) où 1 070 bâtis ont été taxés à ce jour.

La « cellule Outre-mer » finira de couvrir l'ensemble du département dès réception des prises de vues aériennes correspondantes.

Ce plan d'action de rattrapage et de fiabilisation des bases s'inscrit dans le cadre des partenariats établis en Guyane entre la DRFIP et les collectivités locales. À ce jour, deux conventions d'amélioration des bases fiscales ont d'ores et déjà été conclues en 2018 avec la CTG (couverture de l'ensemble du territoire) et la commune de Montsinery.

A la suite d'un point d'étape qui s'est tenu le 30 avril dernier entre les services de la DRFIP de Guyane et les représentants des principales collectivités, les premiers résultats de ces nouvelles initiatives ont été présentés afin que de nouvelles conventions soient signées au niveau des EPCI.

S'agissant de la mobilisation des bases de fiscalité indirecte, une convention statistique entre la DGDDI et la collectivité territoriale de Guyane a été signée le 30 avril 2019. Cette convention autorise, sous réserve du respect de certaines conditions de confidentialité, une transmission plus large de statistiques relatives à l'octroi de mer mais aussi à la fiscalité des produits pétroliers, du tabac et de toute autre fiscalité relevant de la compétence de la collectivité.

Enfin, pour ce qui concerne les droits de consommation sur les tabacs, les données trimestrielles transmises à la collectivité territoriale de Guyane sont désormais fiabilisées.

La Cour relève également l'existence de risques pesant sur la trésorerie de la collectivité qui sont essentiellement causés par la faiblesse de l'autofinancement de la CTG en raison de ses charges récurrentes élevées et aux avances non récupérées auprès de ses mandants. Sur ce point, les services déconcentrés de l'Etat sont en situation d'accompagner la collectivité afin de quantifier et de suivre ces risques au fur et à mesure de l'exécution budgétaire.


Edouard PHILIPPE
