



Le 1<sup>er</sup> juillet 2019

**Le Premier président**

à

**Monsieur Édouard Philippe**

Premier ministre

Réf. : S2019-1700

**Objet** : La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes, en lien avec la chambre régionale des comptes de Guyane, 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.

Alors que la collectivité territoriale de Guyane (CTG), issue en 2016 de la fusion du département et de la région Guyane, se mettait en place, les mouvements sociaux survenus en mars 2017 sur ce territoire ont conduit l'État et les diverses parties prenantes locales à adopter, le 21 avril 2017, un plan d'urgence, approuvé en conseil des ministres, d'un montant total estimé à 1,86 Md€. Dans ce cadre, l'État a accepté de consentir à la collectivité divers concours financiers spécifiques en contrepartie d'engagements de sa part, de façon à ce que celle-ci restaure sa situation financière et assure ainsi la continuité de ses activités et le financement des investissements requis par le territoire.

Ces engagements réciproques, entre l'État et la CTG, ont été formalisés dans une convention du 23 octobre 2017 relative à la mise en œuvre des dispositions financières du plan d'urgence pour la Guyane.

Dix-huit mois après leur formalisation, la Cour a vérifié le respect par l'État et la CTG des 13 engagements respectifs contenus dans cette convention. Pour mieux en mesurer la portée, elle a préalablement porté un diagnostic sur la qualité des comptes et de la gestion de la collectivité, plus de deux années après sa création.

La Cour a également analysé la situation financière actuelle de cette collectivité et ses perspectives d'évolution à court et moyen terme afin de s'assurer des conditions dans lesquelles l'effort financier exceptionnel consenti par l'État permettait de préparer l'avenir.

À l'issue de ce contrôle, la Cour m'a ainsi demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les observations suivantes. En vue de leur publication, elles sont également transmises au président de la CTG. Parallèlement, des observations définitives détaillées sont adressées, sous la forme d'une lettre du président, au ministre de l'action et des comptes publics, à la ministre des Outre-mer, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au président de la CTG. Elles seront rendues publiques à l'issue du délai de réponse.

## **1 PLUS DE TROIS ANS APRÈS SA CRÉATION, LA CTG DOIT IMPÉRATIVEMENT CONSOLIDER SES FONDEMENTS EN MATIÈRE COMPTABLE, DE GESTION ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION**

La CTG a repris les compétences et les moyens du département et de la région sans véritablement réformer son organisation administrative, celle-ci se présentant encore, plus de trois ans après la fusion, comme la juxtaposition des deux organisations précédentes. Comptant 32 directions, la collectivité a vu ses effectifs croître de plus de 7 % et ses charges de personnel progresser de 4,5 % par an depuis 2016. Ses dépenses de fonctionnement, hors personnel, ont, quant à elles, augmenté de 5,3 % sur la même période. La rationalisation de son organisation et de ses procédures de gestion demeure ainsi impérative, aussi bien en termes de performance que d'économies.

Par ailleurs, les vérifications, effectuées sur place par la Cour en mars 2019, ont mis en lumière des lacunes et fragilités persistantes dans plusieurs domaines affectant l'efficacité de la gestion de la CTG.

Ainsi, en matière de systèmes d'information, même si le processus de dématérialisation a été bien engagé, la CTG demeure tributaire d'une architecture physique et technique encore marquée par les schémas des collectivités antérieures, qui n'apporte pas les garanties nécessaires s'agissant de la sécurité des informations et des transactions.

Sur le plan comptable, de nombreux comptes de la collectivité doivent encore être apurés car on relève des charges mal rattachées aux exercices, des amortissements non neutralisés, des litiges en cours insuffisamment provisionnés et des comptes de tiers faisant doublon.

En matière de contrôle interne, de maîtrise des risques et d'instruments de pilotage, la CTG ne s'est pas encore dotée des instruments indispensables à la gestion performante d'un budget qui a atteint, en 2019, 473,1 M€ en fonctionnement et 194,7 M€ en investissement.

## **2 LES DEUX PARTENAIRES ONT RESPECTÉ DE FAÇON INÉGALE LEURS ENGAGEMENTS**

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

Si l'État n'a pas respecté la totalité de ses dix engagements, il en a assumé l'essentiel et pris de nouveaux qui ont permis à la collectivité de redresser sa situation financière.

L'État a consenti un effort significatif, d'un montant total de près de 190 M€, à la fin 2018 au profit de la collectivité territoriale de Guyane. Ont ainsi été versés, dès l'automne 2017 : un concours de 53 M€, transformant en subvention exceptionnelle d'équilibre un prêt initialement envisagé, une aide compensatoire au transfert d'une partie du produit de l'octroi de mer aux communes d'un montant de 9 M€ en 2017 et de 18 M€ en 2018, une aide au financement des lycées et collèges de 9,1 M€ (correspondant à un montant de 50 M€ d'autorisations d'engagement par an) et une aide compensatoire visant à réduire la charge du revenu de solidarité active (RSA) d'un montant de 50 M€ en 2017 et de 50 M€ en 2018. Cette mobilisation financière se révèle, *a posteriori*, justifiée. Elle a permis de redresser la capacité d'autofinancement dégradée de la CTG, même si la conversion en subvention du prêt de 53 M€ que l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations s'apprêtaient à consentir aurait pu être évitée au regard des besoins réels de financement des investissements de la collectivité.

La mobilisation complémentaire, envisagée dans la convention, d'un financement d'un montant maximal de 30 M€ en 2018 n'a en revanche pas été effectuée, en l'absence de présentation en temps utile, par la CTG, d'un véritable plan de performance qui en constituait la contrepartie, l'État estimant nettement insuffisant le document remis en décembre 2018.

De même, la promesse faite par l'État d'un transfert à la CTG et aux communes de 250 000 hectares de son domaine foncier privé est demeurée virtuelle à ce jour, tant la complexité technique et juridique de cette opération a été mal évaluée. Ce chantier de dévolution demeure donc encore largement ouvert et il suppose une procédure maîtrisée de transfert du foncier.

Par ailleurs, l'État est allé au-delà de ses engagements initiaux en matière de compensation du RSA, dont le coût, lié à la situation sociodémographique du territoire, pesait fortement sur la collectivité, en annonçant dès octobre 2017 la recentralisation de cette aide à compter de janvier 2019.

Cette recentralisation du RSA a soulagé significativement les finances de la CTG, alors que celle-ci avait décidé, unilatéralement en mars 2017, d'interrompre ses remboursements à la caisse locale d'allocations familiales. Elle rembourse actuellement cette dette avec des paiements différés.

En contrepartie de ces engagements de l'État, la CTG avait accepté de se doter d'outils de pilotage de ses investissements, d'une trajectoire financière prévisionnelle et d'amélioration de sa performance.

Aucune de ces mesures n'était véritablement mise en œuvre au printemps 2019. Ainsi, les outils de gestion des importants investissements nécessaires au développement du territoire<sup>1</sup> n'ont été mis en place qu'au début de cette année et ils demeurent très incomplets. La programmation pluriannuelle des investissements de la CTG reste encore embryonnaire, ce qui explique, en partie, la difficulté à produire, en temps utile, les équipements nécessaires au territoire ainsi que le faible taux de consommation des autorisations d'engagement dont elle a bénéficié.

Par ailleurs, le plan de performance que la CTG avait accepté de mettre en œuvre pour 2017 a donné lieu à une première ébauche en décembre 2018 seulement.

---

<sup>1</sup> 412 M€ prévus au cours de la période 2016-2021.

Ce document, qui porte sur la période 2018-2021, est très général. Il ne contient pas d'engagements chiffrés en matière de mobilisation des ressources ni d'économies de dépenses. Il en résulte que l'État n'a pas engagé, sur cette base, le dialogue qui aurait été nécessaire pour rendre ce plan crédible.

La CTG a initié quelques actions, portant notamment sur l'optimisation de la gestion de ses ressources humaines, de sa politique de formation, de son patrimoine immobilier et de son potentiel fiscal. Mais nombre de ces actions n'ont pas dépassé le stade de l'élaboration. Elles ne seront pas formalisées avant la fin 2019, produisant ainsi leurs effets, au mieux à partir de 2020.

La collectivité a défini et formalisé avec retard une trajectoire financière prospective. C'est seulement en mars 2019 que l'analyse financière prospective à moyen terme, qui aurait dû servir de cadre de référence dès 2017 pour mesurer les effets de la mise en œuvre des mesures du plan d'urgence, a été transmise au représentant de l'État. Cette analyse n'avait d'ailleurs toujours pas fait l'objet d'un échange formel entre les deux parties à la fin du premier semestre 2019.

Au demeurant, cette trajectoire, 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, qui se contente d'en compenser la charge en prévoyant de nouveaux concours de l'État.

### **3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA CTG DOIT ÊTRE STABILISÉE DE FAÇON PÉRENNE**

L'analyse réalisée par la CTG en mars 2019 reposait, pour l'essentiel, sur des hypothèses de pérennisation des soutiens exceptionnels accordés par l'État et, dans une moindre mesure, sur une inflexion de la hausse de ses charges de fonctionnement, qui ne s'interrompait pas pour autant.

Dans cette prévision, la CTG reconnaissait que de « fortes incertitudes pesant sur la trajectoire financière de la collectivité » étaient susceptibles de survenir à compter de 2020. Elle justifiait ainsi que la progression de ses dépenses de fonctionnement soit supérieure aux normes prescrites et soulignait la difficulté de mobiliser de nouvelles recettes pérennes.

L'analyse de la Cour, fondée sur des scénarios d'évolution des recettes et des dépenses élaborées à partir des comptes retraités de la collectivité, met en évidence que la trésorerie, rendue abondante pour l'essentiel du fait du rééchelonnement de la dette de 145,5 M€ auprès de la caisse d'allocations familiales (CAF) de Guyane au titre du RSA, ne permettra pas d'éviter une nouvelle crise de solvabilité qui pourrait survenir dès juin 2020.

Cette analyse, admise par les deux partenaires, doit conduire sans tarder à une action conjointe de l'État et de la CTG. Il s'agit d'identifier et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour surmonter ces prochaines difficultés financières.

La Cour considère que la simple mise en œuvre partielle des engagements prévus par la CTG en mars 2019 ne permettra pas de prolonger les effets positifs des mesures financières consenties par l'État dès 2017. De même, l'allègement des charges inhérentes au RSA, du fait de sa recentralisation, ne suffira pas à restaurer les équilibres financiers et budgétaires de la CTG, à moyen et long terme.

Depuis 2017, l'intervention massive de l'État (près de 190 M€) a permis à la CTG d'éviter l'impasse budgétaire et financière.

Mais la collectivité a profité de ce soutien, très peu conditionné, non pour freiner ni diminuer ses dépenses de fonctionnement, mais, au contraire, pour maintenir leur trajectoire de hausse (+ 5,6 % entre 2016 et 2018). Dès lors, ce soutien a bien renforcé la trésorerie de la CTG mais il ne l'a pas incité à conduire les réformes de gestion qui s'imposaient.

#### **4. LA CTG DOIT CONDUIRE RAPIDEMENT UN PLAN D'ÉCONOMIES ET DE MAÎTRISE DE SES DÉPENSES ET L'ÉTAT, POURSUIVRE SON ACCOMPAGNEMENT**

Si la CTG a hérité des situations financières préoccupantes des deux collectivités qui l'ont précédée, elle n'a pas changé, depuis sa création, les pratiques de gestion antérieures. Les marges de progrès sont nombreuses, qu'il s'agisse des principaux systèmes d'information, des pratiques de comptabilisation des dépenses et des recettes ainsi que des procédures de gestion. Seule une amélioration globale de la qualité de gestion, concrète et rapide, de la CTG permettra de maintenir un degré satisfaisant de confiance dans ses perspectives financières, aussi bien de l'État que des bailleurs. Sous réserve d'un engagement résolu de l'exécutif et de l'encadrement administratif, validé par l'assemblée délibérante, la Cour estime que la CTG peut atteindre cet objectif.

Au-delà de l'amélioration de ses fondements de gestion, la CTG doit réaliser rapidement des efforts de maîtrise de ses dépenses et de progression de ses recettes.

Or, l'analyse du budget primitif 2019, voté en mars 2019, et de la prospective financière à moyen terme établie à cette date, met en lumière que les dépenses de fonctionnement, qui excédaient de 15 M€ par an les recettes de même type, entre 2016 et 2018, devraient les dépasser de 23 M€ (hors aides sociales) dès cette année.

La CTG doit donc engager la mise en œuvre d'un plan de performance et d'économies chiffré plus ambitieux que celui qu'elle a proposé en mars 2019. À ce titre, la Cour a estimé, sur la base de projections financières qui ont été acceptées par l'État et la CTG, que celle-ci devrait et pourrait réaliser 89 M€ d'économies dès 2019 et au cours des cinq prochaines années. Elle pourrait ainsi retrouver une capacité d'autofinancement nette lui permettant de recourir à l'emprunt. Dès lors, le besoin de financement de près de 140,5 M€ de ses investissements sur cette même période, pourrait être satisfait sans difficulté.

Les documents transmis à la Cour par la CTG en juin 2019 montrent une prise de conscience récente de cette nécessité d'engager sans tarder un plan d'économies de fonctionnement (hors aides sociales). Dans un engagement écrit du 17 juin 2019, le président de la collectivité a présenté un programme de 84,4 M€ d'économies d'ici 2023. Ce programme permettra de contenir puis de réduire les charges à caractère général, les charges de personnel et les subventions de fonctionnement et autres charges de gestion. Cet effort, qui représente moins de 5 % des charges de gestion sur la période, semble réaliste et documenté.

Mais malgré cet effort annoncé, la collectivité ne pourra pas retrouver un équilibre budgétaire et financier pérenne sans un accompagnement financier de l'État.

Un rattrapage, d'un montant évalué à environ 40 M€ en 2016, de la partie forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement dont bénéficiait, jusqu'en 2018, la CTG n'a pas la faveur de l'État. Cet effort n'est toutefois pas sans justification, en comparaison de la dotation dont bénéficie la région de Guadeloupe ou la collectivité de Martinique. En effet, pour ces territoires, les montants par habitant sont deux fois plus élevés, alors même que la Guyane supporte des charges territoriales plus importantes (enclavement des communes de l'intérieur et immigration clandestine massive).

La compensation, de façon pérenne, de l'octroi de mer, qui atteint 27 M€ en 2019 et qui avait été promise par l'État « *au-delà de 2019* » dans la convention de 2017, semble en revanche s'imposer dans l'attente de l'augmentation de recettes propres qui ne devrait pas intervenir de façon significative avant 2021.

Le respect de cet engagement ne suffira cependant pas pour revenir à l'équilibre des comptes de la collectivité.

La Cour estime ainsi qu'en contrepartie d'un effort crédible et mesurable de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, la CTG pourrait bénéficier, au cours des prochaines années, de subventions exceptionnelles. Celles-ci pourraient être versées, par tranches conditionnelles, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance, comme la Cour le suggérait déjà pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer dans son rapport annuel sur la situation des finances locales publié en octobre 2017<sup>2</sup>.

La Cour considère donc que la CTG, pour sortir du cycle de l'urgence et de la fragilité financière, doit engager le plus rapidement possible le programme chiffré de performance et d'économies présenté en juin 2019, qu'elle prévoit de soumettre à son assemblée plénière.

Traduite dans un budget modificatif et rendue crédible par la mise en place d'un dispositif partenarial de suivi et d'accompagnement, cette maîtrise de gestion pourrait être la condition d'un réajustement, par l'État, de ses dotations et d'une reprise de l'endettement auprès des bailleurs publics, dès le second semestre 2019.

À ce titre, la Cour formule les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : proposer, à la CTG et aux communes, une méthode de dévolution du foncier s'appuyant 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 ;

**Recommandation n° 2** : prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la CTG à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses ;

**Recommandation n° 3** : conclure avec la collectivité dès 2019, une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra justifier le versement, par tranches, d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€ ;

**Recommandation n° 4** : actualiser chaque semestre et partager avec la CTG une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle qui serait soumise aux instances délibérantes de la collectivité ;

**Recommandation n° 5** : après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans un processus partenarial entre les services de l'État, et la CTG, inviter l'assemblée délibérante à se prononcer sur ce plan ;

**Recommandation n° 6** : en cas de souscription de nouveaux emprunts par la CTG, veiller à ce que les établissements de financement assortissent leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible.

---

<sup>2</sup> « 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 ».

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>3</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse et de celle du président de la collectivité (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**

---

<sup>3</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (Cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).