



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

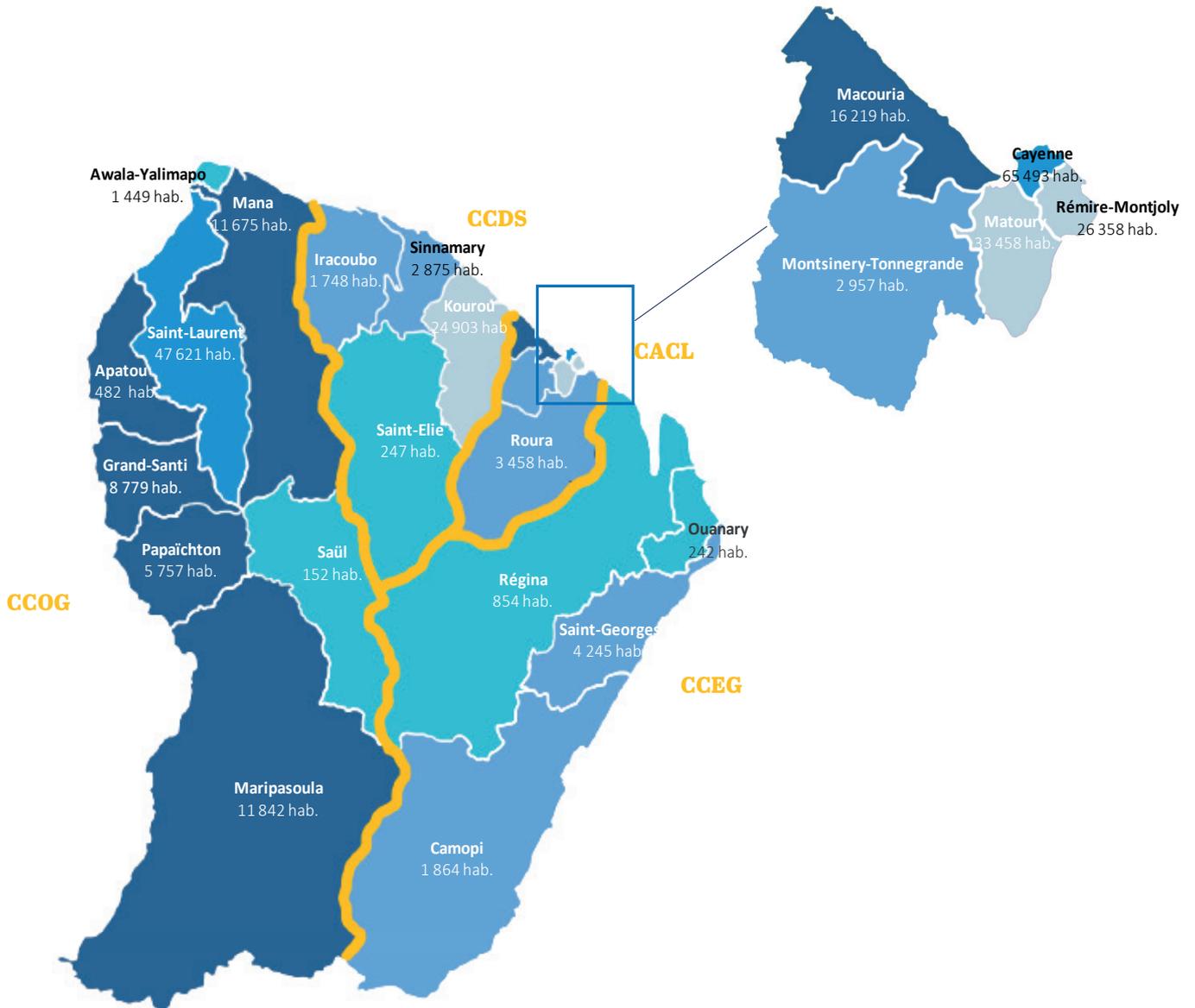
Observatoire

DES COMMUNES ET EPCI DE GUYANE

2022

**L'évolution des finances
communales et
intercommunales
basée sur les comptes
2014/2021**

#MondeEnCommun



Source : INSEE, population en vigueur en 2022

SOMMAIRE

ÉDITORIAL.....	6
REMERCIEMENTS.....	7
INTRODUCTION.....	8
SYNTHÈSE.....	10
LES FINANCES DES COMMUNES.....	12
Les recettes de fonctionnement : un dynamisme des recettes en partie alimenté par des facteurs ponctuels, et des inégalités fiscales qui persistent.....	11
1. Le transfert de l'intégralité de la part d'octroi de mer départementale a fortement contribué à la progression des recettes.....	12
2. Des inégalités de ressources qui sont essentiellement liées aux recettes fiscale.....	14
Les recettes fiscales : l'octroi de mer et la fiscalité directe représentent les principales ressources.....	16
1. La structure des recettes fiscales est marquée par des écarts importants entre communes en matière de fiscalité directe.....	15
2. L'octroi de mer : un dynamisme pour partie conjoncturel, lié aux transferts opérés entre 2017 et 2019 puis à la forte reprise économique en 2021.....	19
3. La fiscalité directe : des produits faibles mais cohérents avec les indicateurs économiques du territoire.....	21
FOCUS N°1 : LA PROBLÉMATIQUE DU FONCIER.....	28
FOCUS N°2 : LA POPULATION ET SON RECENSEMENT.....	34
Les dépenses de fonctionnement : une progression moins rapide que les recettes.....	40
1. Les dépenses courantes progressent un peu moins rapidement que les recettes.....	40
2. Les budgets de fonctionnement sont marqués par le poids important des dépenses de personnel, plus élevé qu'en métropole.....	41
3. La part des dépenses rigides poursuit sa diminution, mais reste exposé à des niveaux particulièrement élevés de dépenses de personnel.....	43
4. Un facteur de fragilité : les dépenses d'énergie.....	45
FOCUS N°3 : ENERGIE / ELECTRICITÉ.....	46
Les impacts de la crise sanitaire pour les communes ne semblent pas totalement résorbés en 2021.....	47
Un autofinancement brut qui poursuit sa progression mais reste structurellement faible, avec de fortes disparités entre communes.....	50
1. Les exercices 2020 et 2021 semblent amorcer une stabilisation de la situation financière, à confirmer.....	50
2. Les situations individuelles se sont globalement améliorées depuis 2014, mais certaines communes restent en grande difficulté financière.....	53
Tendances rétrospectives en investissement : un niveau d'investissement proche de celui de la métropole, rendu possible grâce à un fort niveau de subventionnement.....	54
1. Des dépenses d'investissement hors dette de 304 € par habitant et par an en moyenne.....	54
2. Le financement de l'investissement.....	56
Des niveaux d'endettement peu élevés, avec certaines situations qui restent problématiques.....	57
SYNTHÈSE : la structure budgétaire singulière des communes.....	59
FOCUS N°4 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SCOLAIRES AU PRIMAIRE.....	62

LES EPCI ET L'INTÉGRATION TERRITORIALE.....66

La place prise par l'intercommunalité en Guyane diffère fortement selon les territoires et reste à consolider.....67

- 1.Un volet de compétences diversifié et inégalement exercé.....68
- FOCUS N°5 : L'ACCÈS AU SERVICE D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT.....69
- 2.Les EPCI guyanais présentent un niveau d'intégration inférieur aux autres DOM.....70
- 3.Des liens entre l'EPCI et les communes en cours de structuration.....74
- FOCUS N°6 : L'ÉLOIGNEMENT ET L'ENCLAVEMENT DES COMMUNES DE GUYANE.....75
- 4.Les difficultés rencontrées par les EPCI pour le financement de leurs investissements ne sont pas exclusivement d'ordre financier.....75

LES FINANCES DES EPCI.....77

Des recettes dynamiques et de fortes inégalités entre les EPCI.....78

- 1.Des niveaux de recettes très contrastés liés à la fois aux ressources fiscales et aux compétences exercées.....79
- 2.Les inégalités de ressources fiscales sont très marquées entre EPCI.....79
- 3.La fiscalité directe des EPCI progresse un peu moins vite que celle des communes en raison du poids des entreprises dans le produit84
- 4.Ramenée au nombre d'habitants, la DGF ne progresse pas.....86
- 5.Les autres recettes de fonctionnement.....88
- Des dépenses de fonctionnement qui augmentent moins vite que les recettes.....88
- 1.Les dépenses de fonctionnement des EPCI sont tirées par la progression des charges à caractère général.....88
- 2.Les dépenses de fonctionnement restent majoritairement réalisées par les communes.....89

Un niveau d'autofinancement désormais proche de celui des communes au total, mais qui masque de très fortes disparités.....90

L'épargne brute dégagée par le secteur communal en Guyane provient à parité des communes et des EPCI.....91

Les EPCI ont financé un peu plus d'un quart des investissements entre 2014 et 2021.....92

- 1.La période a été marquée par une progression de l'effort d'investissement des EPCI.....92
- 2.Des investissements majoritairement autofinancés.....95

Un niveau d'endettement plus faible qu'au niveau communal, mais une situation préoccupante pour deux EPCI sur quatre96

SYNTHÈSE : Des situations très contrastées entre les différents EPCI.....97

- FOCUS N°7 : LA GESTION DES DÉCHETS : ÉTAT DES LIEUX.....99

ANNEXES.....102

Méthodologie et périmètre d'études.....102

- 1.Interprétation et classification des données102
- 2.Les masses budgétaires sont principalement concentrées sur les budgets principaux.....106

Source des données financières.....107

ÉDITORIAL

L'AFD est dans les Outre-mer un instrument au service de la stratégie du Ministère des Outre-mer, qui combine les priorités du Livre Bleu et les 17 objectifs de développement durable (ODD) auxquels s'ajoute la mise en œuvre du Plan de relance.

Dans ce cadre, l'action de l'AFD passe notamment par un accompagnement financier sous forme de prêts bonifiés des programmes et/ou projets d'investissements des collectivités locales. En accompagnement des prêts, l'AFD propose sur subventions toute une gamme d'appuis au renforcement des capacités des collectivités locales. Il peut s'agir d'un accompagnement à l'optimisation de la gestion de la collectivité (gestion financière, organisation RH, commande publique etc.), à l'élaboration des programmes pluriannuels d'investissement, à la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préparation et la mise en œuvre d'un projet ou encore d'un appui à la conception des politiques publiques.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'Observatoire des communes et EPCI. Depuis sa première édition en 2019, l'Observatoire cherche à éclairer les décideurs locaux dans leurs arbitrages financiers en analysant les conséquences des mutations juridiques, institutionnelles et financières en cours. Au-delà des élus et des agents des collectivités, l'Observatoire s'adresse plus largement à l'ensemble des administrations publiques. Les services déconcentrés de l'État pourront y trouver un document utile sur les finances des collectivités locales.

L'édition de 2019 était limitée à l'analyse de la situation des 22 communes guyanaises. Cette nouvelle édition consacre une partie dédiée aux 4 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de Guyane qui font face à des défis propres, et plus largement à la place de l'intercommunalité sur ce territoire.



REMERCIEMENTS

L'agence AFD de Guyane adresse en tout premier lieu ses remerciements à l'ensemble des maires, aux services municipaux et intercommunaux et acteurs locaux avec lesquels l'AFD ont des échanges réguliers sur les problématiques de terrains rencontrés.

L'AFD remercie également les partenaires ci-après pour leur appui et pour la mise à disposition des données sans lesquelles cet observatoire ne pourrait exister :



INTRODUCTION

Les caractéristiques géographiques d'un espace (sa taille, son voisinage, son enclavement etc.) sont des déterminants structurels importants de son niveau de développement. Au-delà des facteurs socio-économiques et historiques, les caractéristiques géographiques de la Guyane pèsent considérablement sur son développement, et ce sans commune mesure avec les contraintes que connaissent les autres départements français.

Pour rappel, la superficie de la Guyane (83 534 km²) représente l'équivalent de 33 îles de la Réunion (2512 km²) ou de 74 îles de la Martinique (1 128 km²). Représentée à l'échelle sur une carte de la Métropole, la Guyane couvrirait la quasi intégralité de la Région de la Nouvelle Aquitaine (84 060 km²), soit près de 15% de la surface du territoire métropolitain, et ce pour une population de l'ordre de 300 000 personnes équivalente à celle de Mayotte ou à celle du 13^{ème} et du 14^{ème} arrondissement de Paris réunis.

Dans cet espace gigantesque et recouvert à plus de 96% (8 millions d'hectares sur les 17 millions de forêts françaises) d'une forêt tropicale humide, dense, difficilement pénétrable et à vocation essentiellement naturelle, la population guyanaise est répartie en majorité autour de trois pôles de taille inégale et tous situés sur la bande littorale : le pôle de Cayenne qui regroupe la moitié de la population sur un territoire de près de 500 km², le pôle de Saint-Laurent-du-Maroni à l'Ouest qui en regroupe un bon tiers sur près de 13 000 km², le pôle de Kourou au centre qui regroupe seulement 10% de l'ensemble sur un territoire de plus de 6 000 km².

L'Est du littoral autour de Saint-Georges-de-l'Oyapock est le moins peuplé avec 3% de l'ensemble sur près de 14 000 km². Le reste de la population, soit encore 10%, est éparpillé dans les communes dites de l'intérieur au nombre de 7, dont trois d'entre elles sont les plus grandes de France³. Ces communes sont non accessibles par la route et essentiellement situées le long des deux fleuves le Maroni et l'Oyapock qui constituent les frontières naturelles sur une distance de 580 km avec l'État excentré et le plus pauvre du Brésil - l'Amapa - et de 520 km avec le Suriname.

La taille, les distances, la faible densité de la population à l'exception de l'aire de Cayenne font de la Guyane un territoire fragmenté, un archipel d'îlots d'habitations dans lequel les politiques d'aménagement sont complexes et coûteuses à mener, à commencer par l'organisation de la mobilité. Si en théorie les politiques de mobilité doivent permettre d'effacer les distances et de faciliter l'accès de tous au service public, en Guyane, l'atteinte de ces objectifs relève de la gageure pour l'ensemble des acteurs en raison de l'ampleur de la tâche et des coûts. De fait, le réseau routier (450 km) est limité à l'axe reliant Saint-Georges-de-l'Oyapock à Saint-Laurent-du-Maroni puis Apatou, ce qui explique des coûts de transports des biens et des personnes très élevés et par voie de conséquence des rendements d'échelle des services publics quasi inexistantes

C'est dans cet environnement que les collectivités locales guyanaises et l'Etat exercent leurs compétences respectives afin de répondre aux besoins d'une population jeune, en forte croissance (2,5%/an en moyenne) et relativement pauvre.

1 - Cf. Focus n°2 pour une présentation des données INSEE de la population.

2 - Camopi, Ouanary, Saül, Maripasoula, Papaïchton, Grand-Santi et Saint-Élie.

3 - Il s'agit des communes de Maripasoula (1^{er}), Régina (2^{ème}) qui est accessible par la route tout en restant isolée et de Camopi (3^{ème}).

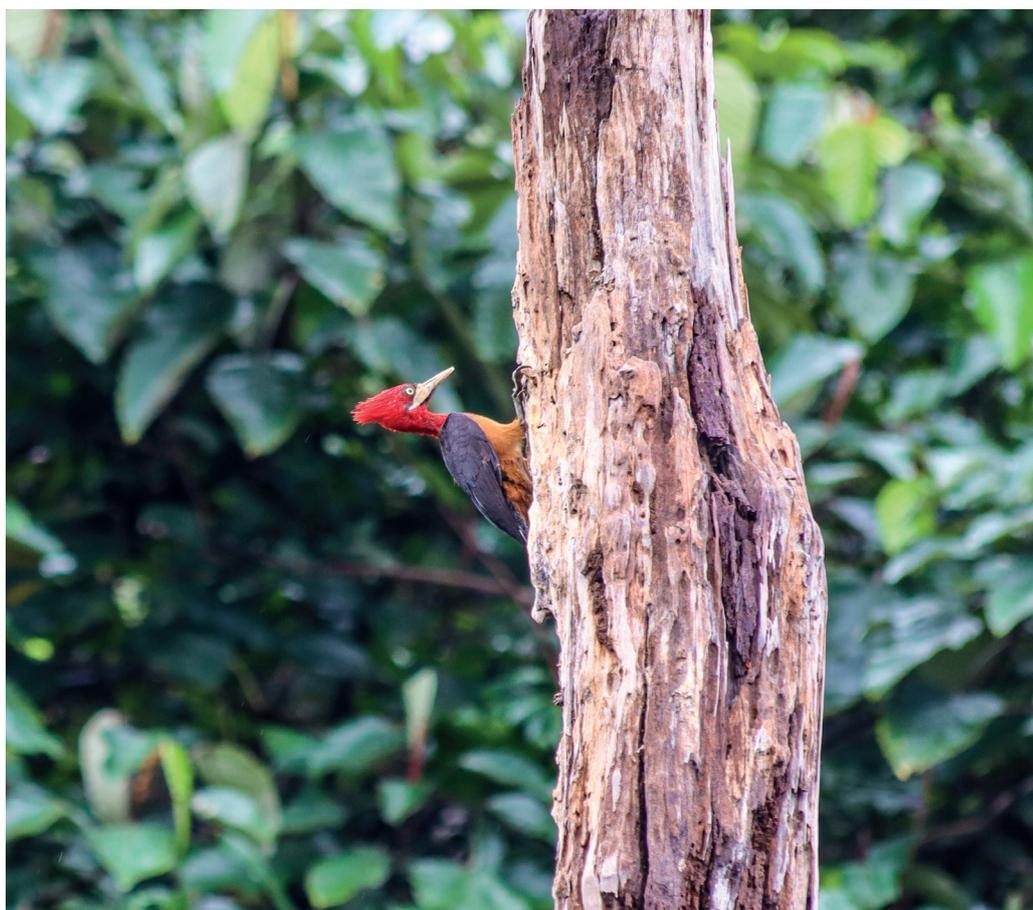
4 - À l'exception de Saül et Saint-Élie.

5 - Le rendement d'échelles des services publics sont élevés lorsqu'un grand nombre de personnes peuvent utiliser les mêmes infrastructures. Dans ce cas de figure, leur financement est en est facilité en raison de la taille de la base fiscale qui lui sert de support.

Ces communes et leurs groupements partagent des problématiques similaires, à savoir la fourniture des services de base dont la couverture est encore limitée en Guyane, contrairement à la plupart des départements d'Outre-mer à l'exception de Mayotte. Cependant, l'ampleur de la tâche varie d'un territoire à l'autre en raison de l'hétérogénéité des situations financières mais aussi contextuelles.

C'est tout l'objet de l'Observatoire que d'analyser la situation financière actuelle des groupes communaux, avec également un regard rétrospectif concernant les principales tendances budgétaires et financières observées au cours de la période 2014-2021. Cette période a été le théâtre d'événements relativement impactant - la création de la CTG fin 2015, la crise sociale de l'année 2017, les élections locales de 2020, la crise sanitaire de 2020-2021, mais également les différents plans de relance, la redistribution de l'octroi de mer départemental, les évolutions réglementaires ; autant d'événements qui ont contribué à modifier les trajectoires financières dont il s'agit ici de rendre compte.

Au-delà des informations financières, l'observatoire vise aussi à mettre à disposition des informations contextuelles, sous la forme de 7 focus, qui permettent tout à la fois de prendre la mesure des contraintes que rencontrent en Guyane les collectivités locales, mais également l'Etat, dans la mise à disposition des services publics et l'état des lieux de cette offre. Les publications futures de l'observatoire permettront de mesurer les progrès de développement qui seront accomplis dans les prochaines années.



© Pic à cou rouge-Lac de Petit-Saut-J. Renouard

L'analyse financière sur une période relativement longue (2014-2021) permet de dégager les grandes tendances du bloc communal :

Pour les communes, la situation s'est globalement améliorée : celles-ci génèrent désormais un niveau d'épargne brute comparable à celui des EPCI, stable depuis deux ans. Cette amélioration a notamment été permise par le transfert de la part d'octroi de mer de la CTG vers les communes entre 2017 et 2019, mais aussi par le dynamisme des recettes fiscales et de la DGF en fin de période, ainsi que par une évolution des dépenses qui est restée modérée.

- En moyenne, les EPCI affichent un niveau d'autofinancement positif et sont en capacité d'affecter une proportion plus importante de leurs ressources à l'investissement. Les volumes financiers consacrés à l'investissement progressent nettement depuis deux ans.
Pour les EPCI comme pour les communes, prises individuellement, ces constats positifs masquent la persistance de situations extrêmement compliquées.
- En 2021, 5 communes sur 22 et 2 EPCI sur 4 affichent une épargne nette négative, ce qui signifie que leurs recettes ne leur permettent pas de couvrir leurs charges courantes (dépenses de fonctionnement, remboursement de la dette). En outre, le paysage des collectivités guyanaises reste marqué par de très fortes inégalités de ressources, qui ont trait essentiellement à la fiscalité directe.
- Les besoins en services publics locaux restent immenses, avec des facteurs de coûts importants : les contraintes géographiques notamment, mais aussi désormais l'inflation.
- Si les investissements restent fortement cofinancés, la question des coûts de fonctionnement induits par ces investissements se pose fortement. Or, certains facteurs de hausse des recettes des communes et donc d'amélioration des situations budgétaires étaient ponctuels (transfert de l'octroi de mer départemental principalement). Cette question du financement des coûts de fonctionnement alors qu'il n'y a pas de garantie d'avoir une dynamique aussi importante des recettes que par le passé est donc centrale pour les années à venir.

Avec l'augmentation du nombre de leurs compétences obligatoires au cours des années 2010, les EPCI sont appelés à prendre une place plus importante dans le développement du territoire. Bien qu'ils interviennent aujourd'hui sur des champs nombreux et diversifiés, la dynamique intercommunale se voit limitée par plusieurs facteurs :

- Le contexte géographique particulier de la Guyane, qui se traduit par une difficulté à faire émerger des problématiques et projets communs, et plus largement à démontrer la légitimité de l'échelon intercommunal sur certains territoires.
- Sur un plan plus concret, les distances et l'éloignement rendent difficile la réalisation de réelles économies d'échelle sur la fourniture des services publics. Pour les mêmes raisons, certaines compétences intercommunales génèrent ou généreront des coûts très importants : c'est notamment le cas pour la collecte/traitement des déchets ainsi que pour l'accès à l'eau.
- Des sujets d'ordre institutionnel n'ont pas toujours été menés à leur terme, notamment la question des transferts de compétences. L'absence de mise à jour des attributions de compensation réduit de fait les marges de manœuvre des EPCI.

Pour autant, l'intercommunalité a un réel rôle à jouer dans le développement du territoire, en particulier l'investissement. La part des dépenses de personnel y est sensiblement plus faible que dans les communes, rendant les budgets plus flexibles. Composé de davantage de cadres que dans les communes, l'effectif des EPCI est gage d'une capacité d'ingénierie, qui fait souvent défaut au niveau communal, notamment pour les plus petites communes. Ces ressources gagneraient à être mutualisées sur des fonctions supports et / ou d'ingénierie.

LES FINANCES DES COMMUNES

Les recettes de fonctionnement : un dynamisme des recettes en partie alimenté par des facteurs ponctuels, et des inégalités fiscales qui persistent

1. Le transfert de l'intégralité de la part d'octroi de mer départementale a fortement contribué à la progression des recettes

Les recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane représentent 382 M€ en 2021, contre 281 M€ en 2014 (+102 M€), soit une croissance de +4,5%/an en moyenne. Cette hausse est cependant à nuancer au regard de la forte progression de la population sur la même période. Ramenée à la population DGF, l'évolution des recettes reste positive, mais limitée à +2,3%/an.

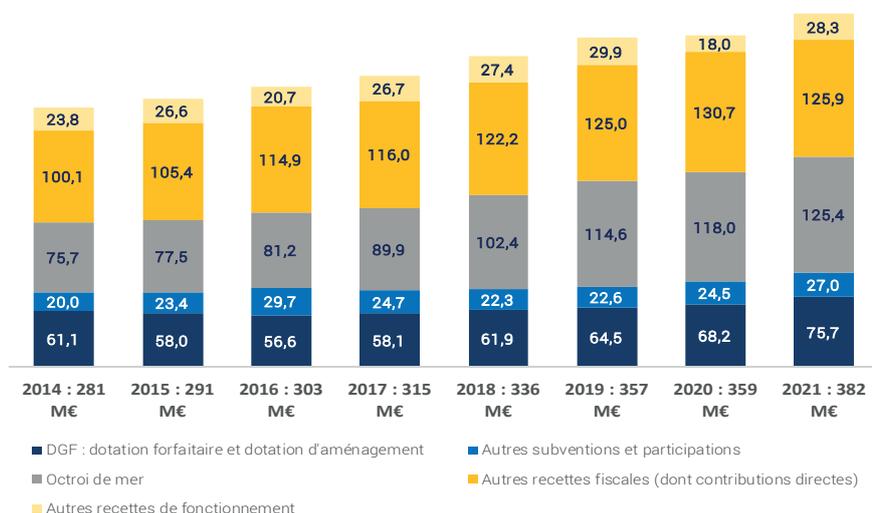
Ce dynamisme doit s'apprécier compte tenu de plusieurs facteurs ponctuels, centraux pour la compréhension des évolutions sur la période :

- Le transfert de l'intégralité de la part de l'octroi de mer de la CTG vers les communes, pour 27 M€ entre 2017 et 2019. Sans ce transfert, la croissance des recettes de fonctionnement par habitant entre 2014 et 2021 aurait été limitée à +0,5%/an.
- La baisse du principal concours de l'État, la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 2014 à 2017. Depuis 2020, cette recette progresse à nouveau, sous l'effet d'une réforme ciblant spécifiquement les communes d'outre-mer. Entre 2014 et 2021, la DGF a progressé de 15 M€ seulement.

À l'inverse, la non-comptabilisation par certaines communes de la contribution au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, voir encadré 1) en début de période pèse faiblement sur le dynamisme des recettes.

La moindre progression des recettes constatée en 2020 s'explique essentiellement par un reflux des produits exceptionnels, et dans une moindre mesure des produits des services, qui enregistrent ensuite un rebond en 2021.

Figure 1: Recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane - en M€

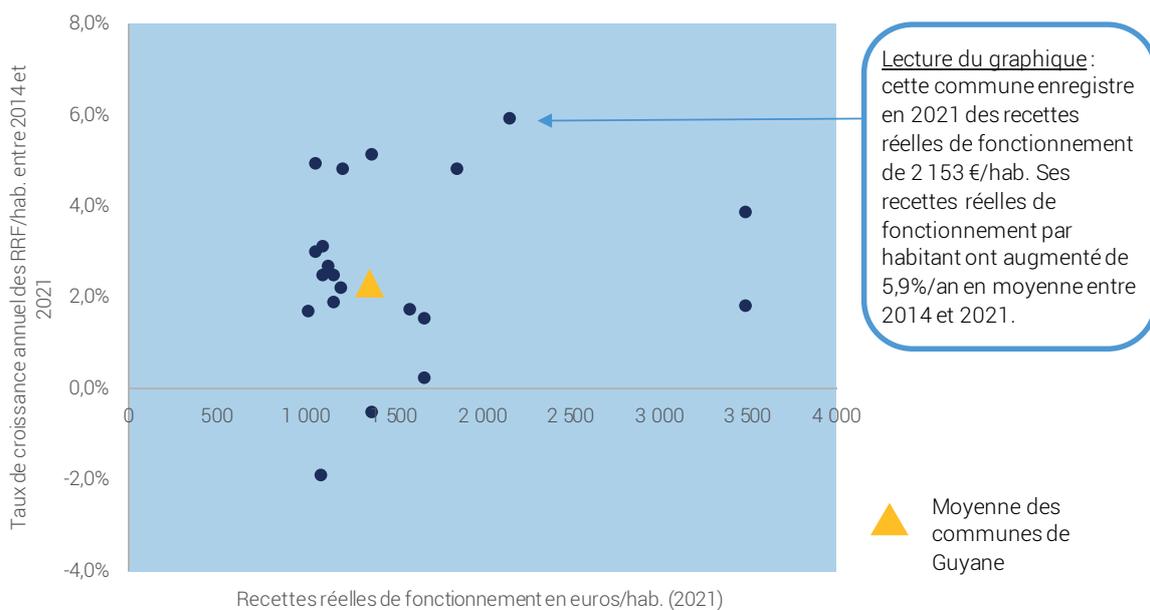


2. Des inégalités de ressources qui sont essentiellement liées aux recettes fiscales

Le graphique ci-dessous représente les communes de Guyane disposées en fonction de leur niveau de recettes réelles de fonctionnement (RRF par habitant en 2021) et du taux de croissance de ces recettes par habitant entre 2014 et 2021. Ainsi :

- Plus une commune se situe vers la droite du graphique, plus son niveau de recettes par habitant est élevé en 2021.
- Plus une commune se situe vers le haut du graphique, plus ses recettes (par habitant) ont été dynamiques. Une diminution peut provenir soit d'une baisse des recettes, soit d'une hausse de la population supérieure à celle des recettes.
- Une commune située en haut à droite du graphique dispose ainsi de recettes élevées et dynamiques.

Figure 2 : Disparités de niveau et de dynamique des recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane



Deux communes ne sont pas représentées car elles correspondent à des situations très particulières qui ne permettraient pas cette représentation :

- La commune de Saint-Elie, qui enregistre à la fois une très forte croissance des produits par habitant et un niveau de recettes par habitant extrêmement élevé en 2021. Cette situation provient de produits fiscaux élevés (barrage hydroélectrique) mais aussi de la forte baisse de la population qui a été divisée par deux sur la période.
- La commune de Ouanary dont les recettes de fonctionnement sont faibles et présentent des variations trop importantes d'une année sur l'autre pour être significatives.

Exceptées ces deux communes, la Guyane présente des disparités :

- En matière de recettes perçues : les cinq communes les plus pauvres perçoivent en moyenne 1 060 €/habitant quand les 5 communes les plus riches disposent de plus du double (2 609 €/habitant). La médiane se situe à 1 290 €/habitant : la moitié des communes disposent de moins de ce montant.
- En matière de dynamisme, avec des évolutions annuelles des recettes par habitant comprises entre -2% et +6% par an⁶. A l'exception de Ouanary, seules deux communes présentent une baisse de leurs recettes sur la période. Il semble y avoir peu de lien entre le dynamisme des recettes et la situation géographique des communes ; on peut cependant noter une évolution plus rapide dans les communes de l'est de la Guyane⁷.

Tableau 1 : Évolution annuelle des recettes réelles de fonctionnement/habitant

Evolution moyenne annuelle 2014-2021 des recettes réelles de fonctionnement /hab. des communes	
Ensemble des communes	+2,3%
Communes isolées	+2,6%
Communes non isolées	+2,3%
Moins de 500 hab	+7,4%
500 - 3 499 hab	+2,7%
3 500 - 9 999 hab	+2,9%
10 000 - 49 999 hab	+2,6%
≥ 50 000 hab	+1,8%
Ouest	2,7%
Est	3,6%
Centre littoral	2,3%
Savanes	2,1%

NB : le tableau ci-dessus intègre Saint-Élie et Ouanary

Schématiquement, ce sont les communes isolées et les communes de l'Ouest et de l'Est qui présentent les niveaux de recettes les plus faibles. Ceci s'explique essentiellement par les recettes fiscales (hors octroi de mer qui a un effet de moyennisation). La DGF, plus élevée dans ces communes, ne permet pas de compenser l'écart.

6 - Hors Saint-Élie et Ouanary.

7 - Il convient de noter le caractère peu significatif de l'évolution calculée ci-dessous pour la catégorie des communes de moins de 500 habitants, qui regroupe trois communes dont Ouanary, dont les recettes peuvent varier du simple au double d'une année à l'autre, et Saint-Élie dont les recettes par habitant ont très fortement augmenté en lien avec la chute de la population.

Figure 3 : Recettes réelles de fonctionnement 2021 par habitant en fonction du caractère isolé / non isolé

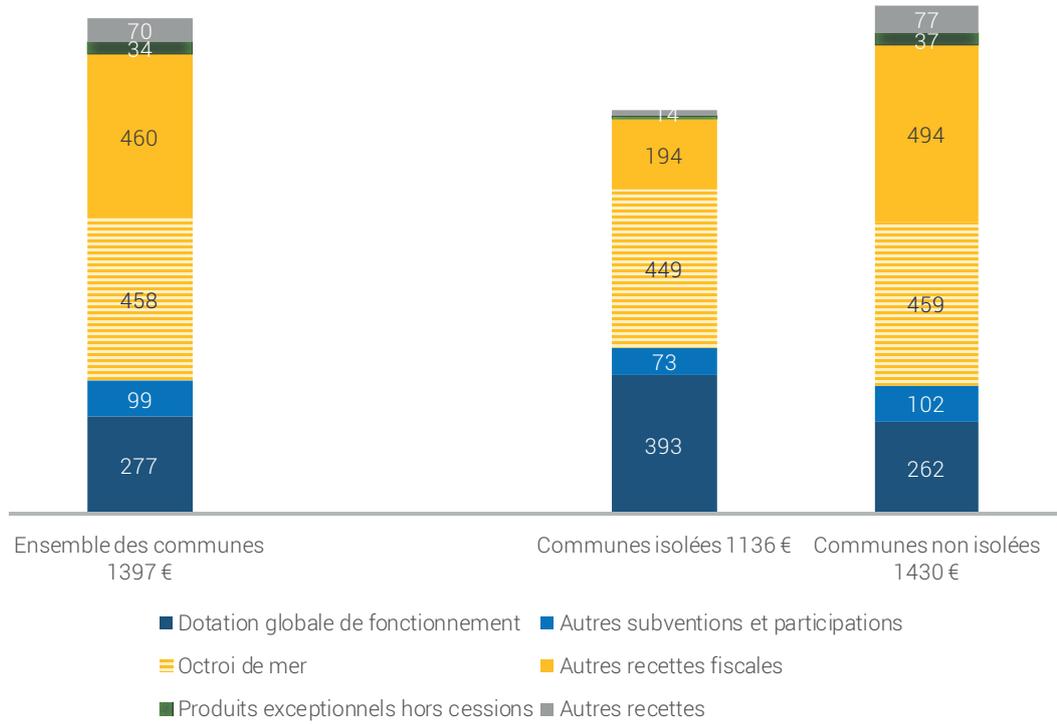
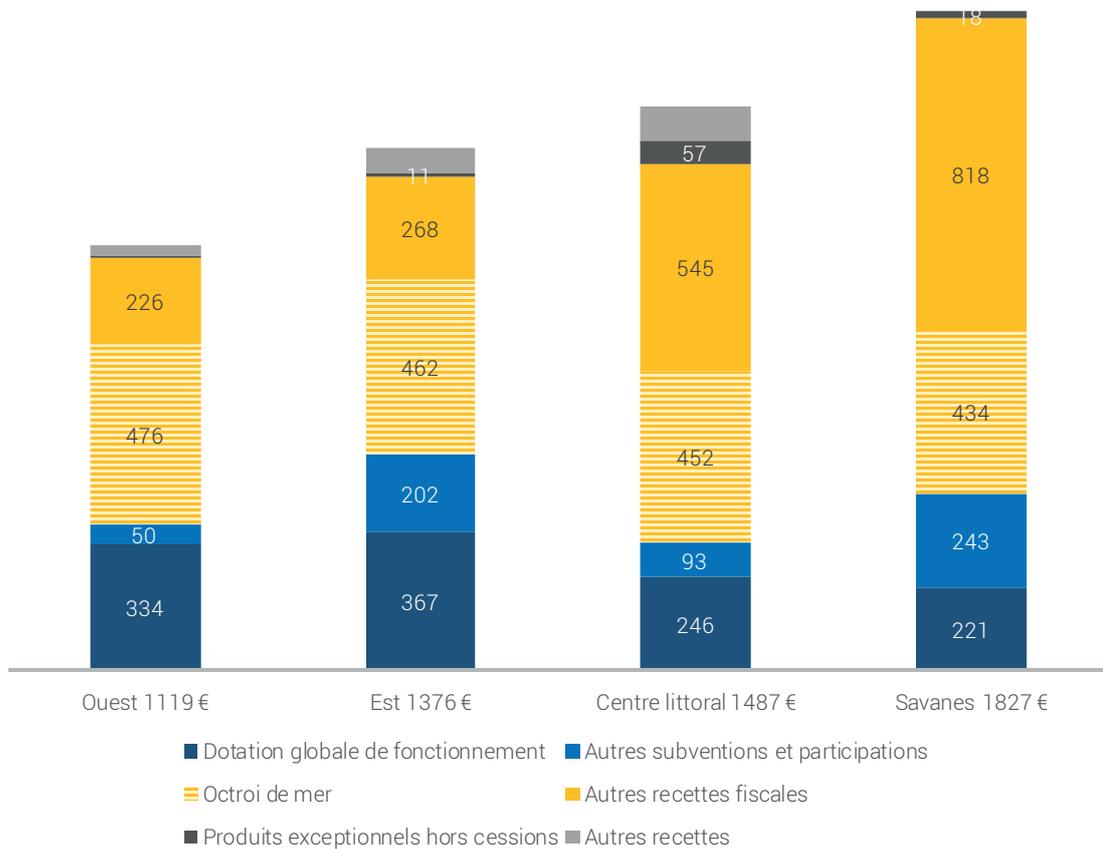


Figure 4 : Recettes réelles de fonctionnement 2021 par habitant



Méthodologie : Présentation des recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement excluent les recettes correspondant aux opérations d'ordre qui s'équilibrent en dépenses et en recettes et n'ont pas d'impact sur le résultat des communes.

Le choix a été fait de retraiter ces recettes des produits de cessions, qui sont considérées dans l'analyse comme des recettes d'investissement.

Enfin, la question se posait de retraiter ou non les recettes de fonctionnement des atténuations de produits, qui sont imputées comptablement en dépenses de fonctionnement mais correspondent à des moindres recettes. Ces atténuations intègrent notamment :

a/ Le prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui est un écrêtement sur les recettes des communes « gagnantes » lors de la réforme de la suppression de la taxe professionnelle. Trois communes sont prélevées à ce titre en Guyane : Macouria, Matoury et Remire-Montjoly.

b/ Les prélèvements au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Le prélèvement au titre du FNGIR a été retraité et considéré comme une moindre recette des communes concernées. Il convient cependant de noter que certains des comptes de gestion de début de période n'intègrent pas ce prélèvement (qui a bien été notifié par les services de l'Etat), ce qui a pour effet de minorer artificiellement le taux de croissance des recettes de fonctionnement sur la période.

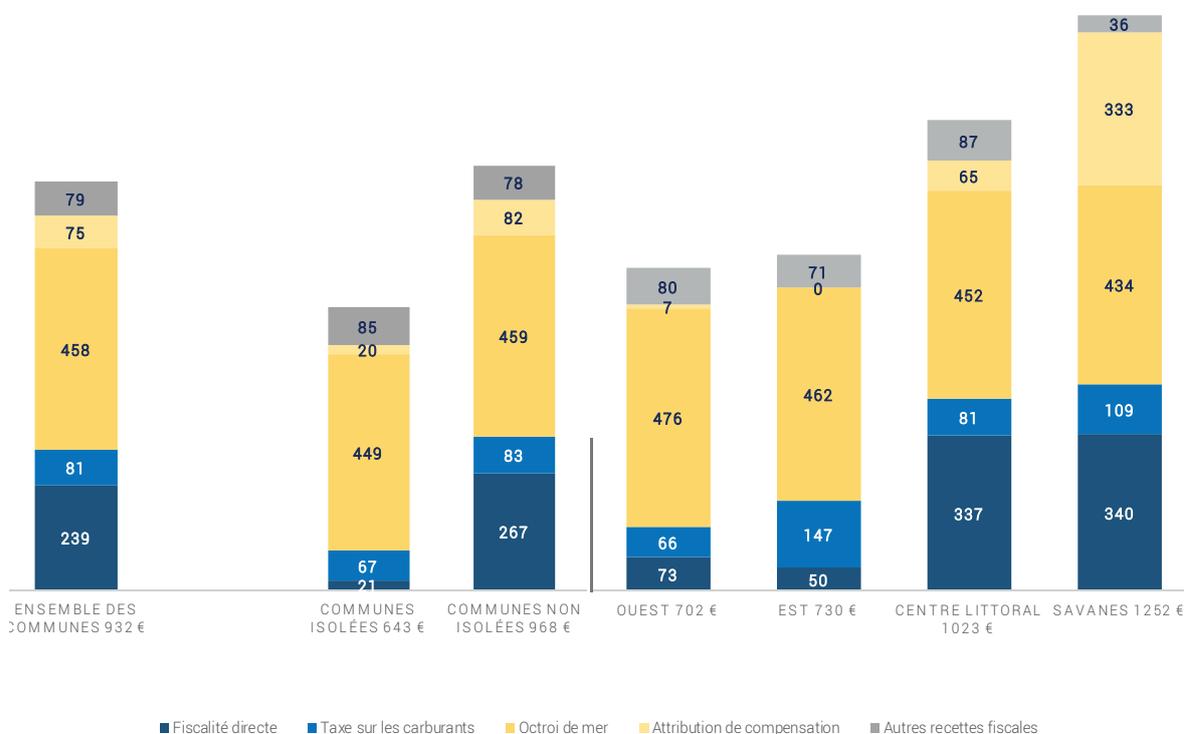
En revanche, le FPIC est considéré comme une dépense classée parmi les dépenses contraintes, et n'est donc pas retraité.

Les recettes fiscales : L'octroi de mer et la fiscalité directe représentent les principales ressources

1. La structure des recettes fiscales est marquée par des écarts importants entre communes en matière de fiscalité directe

Les recettes fiscales (chapitre budgétaire 73)⁸ représentent 255 M€ en 2021 contre 176 M€ en 2014. La principale d'entre elle reste l'octroi de mer (125 M€) devant la fiscalité directe (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties : 65 M€ comptabilisés par les communes en 2021, y compris rôles supplémentaires). Viennent ensuite les attributions de compensation versées par les EPCI, la taxe sur les carburants, et d'autres recettes comme l'attribution au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), les droits de mutation, la taxe sur l'électricité ou la redevance des mines pour certaines communes.

Figure 5 : Structure 2021 des recettes fiscales en €/hab.



8 - Les recettes fiscales sont présentées ici avant prise en compte de la réfaction au titre du FNGIR pour les trois communes concernées, cette réfaction ne pouvant être appliquée à une recette en particulier. Ce point explique l'écart avec les montants présentés précédemment, qui étaient globaux et nets du FNGIR.

- Des attributions de compensation versées par les EPCI. Schématiquement, l'attribution de compensation est égale à la différence entre les recettes de fiscalité professionnelle transférées par la commune à l'EPCI, et les charges correspondant aux compétences transférées. Elle est par principe figée, sauf nouveau transfert ou modification dérogatoire nécessitant des conditions de délibérations particulières. Ainsi, les montants par habitant très hétérogènes d'une commune à l'autre peuvent traduire :
 - Une richesse en fiscalité professionnelle très hétérogène : elle est appréhendée sur la carte suivante par le niveau des bases de cotisation foncière des entreprises (recette perçue par les EPCI) par habitant en 2021 :

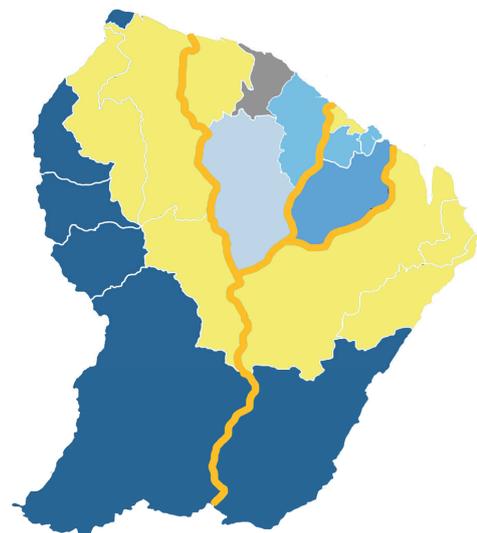
Figure 6 : Répartition des bases brutes de CFE par habitant en 2021

Cette répartition des bases de CFE ne rend que partiellement compte des inégalités entre communes sur le plan de la fiscalité professionnelle. En 2021, une partie de la fiscalité pesant sur les entreprises industrielles a été supprimée, les collectivités concernées percevant une compensation d'État en contrepartie.

- Des transferts de compétences différents d'un EPCI à l'autre ;
- Des évolutions différenciées de population qui n'ont pas d'impact automatique sur le niveau des attributions de compensation.

Bases CFE/Habitant

5000 - 24314
1000 - 50000
100-1000
20 - 100
2 - 20



- Ces inégalités proviennent également de la fiscalité directe (taxe d'habitation et taxes foncières) hétérogène d'une commune à l'autre. Les territoires des Savanes et du Centre littoral sont en la matière beaucoup mieux dotés que les deux autres, ce qui est à relier pour partie à la présence de bases fiscales professionnelles : les entreprises font en effet partie des contribuables à la taxe sur le foncier bâti.

Les niveaux d'octroi de mer perçus par habitant sont beaucoup plus resserrés. Le niveau perçu de taxe sur les carburants est décroissant en fonction de la population, du fait de règles de répartition qui ne dépendent pas directement de la démographie.

2. L'octroi de mer : Un dynamisme pour partie conjoncturel, lié aux transferts opérés entre 2017 et 2019 puis à la forte reprise économique en 2021

L'octroi de mer comptabilisé en fonctionnement par les communes a augmenté de près de 50 M€ sur la période, soit une progression moyenne annuelle de +7,5%/an :

- La moitié environ de cette évolution (27 M€) s'explique par le transfert aux communes de la part d'octroi de mer préalablement perçue par la CTG (cf. encadré 2). Ce transfert s'est opéré en trois tiers, de 2017 à 2019. Chaque tiers a été réparti au prorata de la population INSEE des communes pour l'année considérée. Les 27 M€ transférés par la CTG représentent en moyenne pour chaque commune une recette supplémentaire de 99 € par habitant par rapport à 2016.
- À périmètre constant, la dotation globale garantie (part de l'octroi de mer imputée en section de fonctionnement) progresse en fonction de l'indexation prévue par la loi (inflation hors tabac des ménages et croissance du PIB), soit +3,1%/an en moyenne. En 2021, sa très forte progression est liée à la reprise économique anticipée au projet de loi de finance 2021. A l'inverse, la part d'octroi de mer versée en investissement cette même année (FRDE) accuse une forte diminution : il s'agit en effet du solde de l'octroi de mer collecté en 2020, année pour laquelle le recul de l'activité économique s'est traduit par une diminution de la fiscalité collectée.

Si sur l'ensemble de la période ces ordres de grandeur sont cohérents, il convient de noter qu'annuellement les évolutions constatées dans les comptes peuvent différer des indexations prévues : ce phénomène peut traduire soit des décalages dans les versements, soit des décalages dans la pratique des rattachements à l'exercice par les communes.

Tableau 2 : Évolution de la dotation globale garantie (DGG)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution
Octroi de mer comptabilisé en fonctionnement dans les CA des communes	75,7 M€	77,5 M€	81,2 M€	89,9 M€	102,4 M€	114,6 M€	118,0 M€	125,4 M€	49,7 M€
Evolution		1,8 M€	3,7 M€	8,7 M€	12,5 M€	12,2 M€	3,4 M€	7,4 M€	
		+2,4%	+4,7%	+10,7%	+14,0%	+11,9%	+3,0%	+6,3%	+7,5% /an
dont transfert part CTG				9,0 M€	9,0 M€	9,0 M€			
dont évolution à périmètre constant		1,8 M€	3,7 M€	-0,3 M€	3,5 M€	3,2 M€	3,4 M€	7,4 M€	
% d'évolution à périmètre constant		+2,4%	+4,7%	-0,4%	+3,9%	+3,1%	+3,0%	+6,3%	+3,8% /an
Evolution de l'inflation PLF		+0,9%	+1,0%	+0,8%	+1,0%	+1,4%	+1,2%	+0,7%	+1,0% /an
Evolution du PIB PLF		+1,0%	+1,5%	+1,5%	+1,7%	+1,7%	+1,3%	+6,0%	+2,1% /an
Indexation de la DGG prévue loi du 2 juillet 2004		+1,9%	+2,5%	+2,3%	+2,7%	+3,1%	+2,5%	+6,7%	+3,1% /an
Enveloppe DGG théorique (application inflation)	75,7 M€	77,1 M€	79,1 M€	90,1 M€	101,8 M€	114,2 M€	117,1 M€	124,9 M€	49,2 M€

Le fonctionnement de l'octroi de mer et sa répartition

L'octroi de mer est une taxe à laquelle sont soumises les activités d'importations et de livraisons de biens exercées en Guyane, Martinique, Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte.

Comme le rappelait en 2004 le rapport de la Commission des Finances du Sénat sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer, il s'agit de l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Ce rapport date ainsi la naissance « institutionnelle » de l'octroi de mer en 1819 avec une ordonnance faisant émerger la notion « d'octroi aux portes de mer » constituant une recette ordinaire des communes de la Martinique. Ce mécanisme est étendu en Guadeloupe en 1825, à la Réunion en 1850 et en Guyane en 1878.

Le fonctionnement de l'octroi de mer est désormais régi par la loi du 2 juillet 2004, modifiée par la loi du 29 juin 2015 et par la loi de finances pour 2019.

Les sommes réparties au titre de l'octroi de mer servent plusieurs objectifs :

- 1/ Contribution au fonctionnement courant du budget des collectivités via le versement de la « dotation globale garantie » (DGG)
- 2/ Contribution au financement des programmes d'investissement des communes par le « Fonds régional pour le développement et l'emploi » (FRDE)

Sa répartition s'effectue en plusieurs étapes :

- 1/ Constatation des produits perçus et prélèvement des frais d'assiette et de recouvrement
- 2/ Détermination du volume de la Dotation globale garantie (DGG), qui correspond à la part de l'octroi de mer imputée en fonctionnement. Elle est égale au montant de l'année antérieure, indexée en fonction de l'inflation hors tabac des ménages et du taux de croissance du PIB, tels que prévus en loi de finances. Si le volume collecté est inférieur à ce montant, la DGG est alors diminuée.

Jusque récemment, cette DGG était répartie entre la CTG, qui en percevait 35% dans la limite de 27 M€, et les communes. La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a organisé le transfert de 9M€ de la CTG vers les communes en 2017 et en 2018. La loi de finances pour 2019 a acté le transfert total aux communes avec la suppression complète de la part CTG de la DGG.

3/ Enfin, la part de l'octroi de mer collectée qui excède le montant de la DGG est versée en investissement sous forme de FRDE. Ce fonds d'investissement revient à 80% aux communes. Les 20% restants sont affectés par délibération de l'assemblée de Guyane au financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement.



© Vue sur l'île du Diable - Ile Royale - V. Ternisien

3. La fiscalité directe : des produits faibles mais cohérents avec les indicateurs économiques du territoire

1) Des produits fiscaux faibles comparés aux autres DOM

Les produits de fiscalité locale sont plus faibles que dans les autres départements d'outre-mer (à l'exception de Mayotte) et représentent environ la moitié de ceux perçus en métropole. Leur niveau est cependant cohérent avec les autres territoires lorsqu'on les rapporte aux revenus de la population ou au PIB régional.

Cette situation est la résultante de plusieurs facteurs :

- Le déficit d'activité économique sur certains territoires ;
- Une particularité importante de la Guyane avec l'absence de fiscalité directe (taxe d'habitation et/ou taxe foncière) sur certaines communes et la mise en place progressive de cette fiscalité sur d'autres communes ;
- Des caractéristiques de l'habitat et également un besoin de fiabilisation de la matière fiscale (enjeu du recensement cadastral et de l'adressage).

Tableau 3 : Produit des impôts et taxes par habitant (hors taxes DOM et Corse)

Impôts et taxes hors impôts et taxes DOM et Corse en €/hab. en 2021	Communes (1)	GFP (1)	Secteur communal (1)	Revenu / hab. (2)	Rapport impôts et taxes / revenu	PIB 2018 / hab. (3)	Rapport impôts et taxes / PIB
Métropole	822	349	1172	15 801	7,4%	35 763	3,3%
Guadeloupe	612	327	939	11 183	8,4%	22 427	4,2%
Martinique	576	373	949	12 364	7,7%	24 600	3,9%
Guyane	367	180	547	6 907	7,9%	15 000	3,6%
La Réunion	631	430	1061	10 898	9,7%	22 359	4,7%
Mayotte	153	133	287	3 265	8,8%	9 251	3,1%

(1) : Source : Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales - Données provisoires.

(2) : Source : données DGCL

(3) : INSEE, données semi définitives, base 2014

Point méthodologique : Le périmètre des impôts et taxes dans le tableau ci-dessus ne recouvrent pas tout à fait le périmètre des impôts locaux : il s'agit des impôts et taxes hors taxes DOM et Corse (hors octroi de mer notamment, qui représente la principale recette fiscale hors impôts locaux).

2) Des produits portés par la dynamique des bases, mais aussi des taux

La profonde modification du panier fiscal des communes en 2021 rend complexe l'analyse de l'évolution des produits fiscaux pour cette année (voir encadré 3). Si la réforme vise la neutralité financière pour les communes sur la base des produits fiscaux 2020, il n'est pas possible de réaliser une comparaison taxe par taxe avec les produits perçus antérieurement à 2021. Sauf indication contraire, les éléments ci-dessous se basent sur les éléments de fiscalité de 2020, dernière année permettant une analyse à périmètre constant.

2021 : entrée en vigueur d'une réforme d'ampleur de la fiscalité locale

Le quinquennat 2017-2022 a été marqué par la mise en œuvre progressive de cet engagement présidentiel. Il s'est d'abord traduit par des dégrèvements au bénéfice des contribuables sous condition de revenus, avec une montée en charge de 2018 à 2020. La suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales est prévue pour 2023. Du point de vue des collectivités, la recette de TH résidences principales a été supprimée dès 2021. Cette suppression s'est traduite par des évolutions majeures dans le panier fiscal du secteur public local :

- Les communes perçoivent en compensation de la perte de TH la part de TFB préalablement levée par les départements et collectivités uniques sur leur territoire, assorti d'un mécanisme correcteur permettant de garantir la neutralité de la réforme l'année du transfert et une dynamique. Ce mécanisme est financé par transferts entre collectivités contributrices et bénéficiaires, et complété par un abondement de l'État.
- Les EPCI et la Ville de Paris se voient transférer une part de TVA en compensation de la perte de TH.
- Les départements et collectivités uniques perçoivent eux aussi de la TVA en remplacement de leur part de TFB.

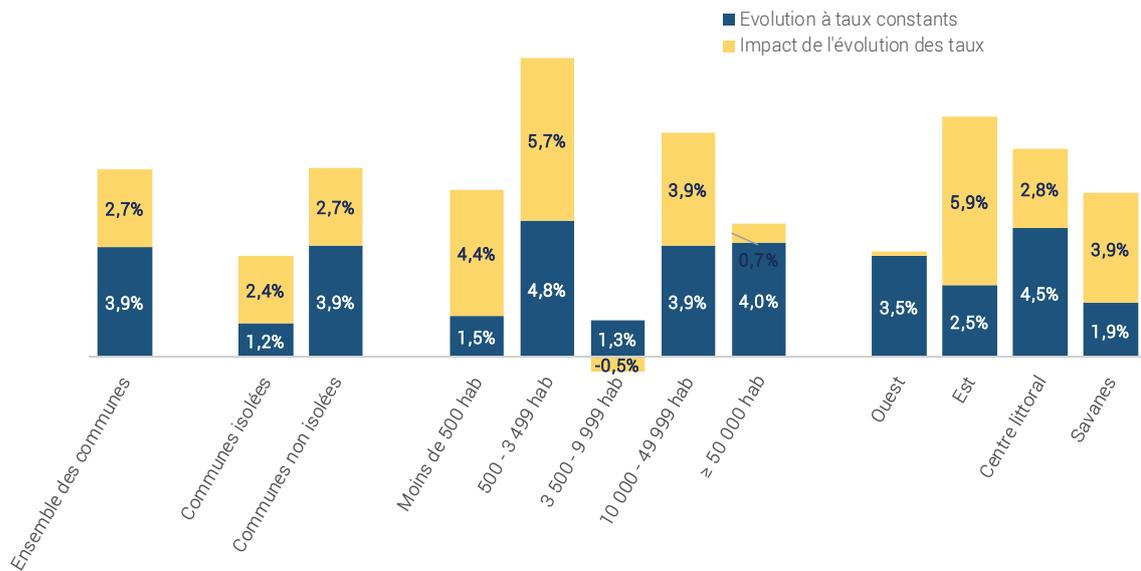
Le mécanisme retenu permet de compenser aux collectivités les recettes perdues l'année du transfert. Cependant, les nouvelles recettes auront une dynamique différente de celle de la TH. Pour les communes en particulier, cette réforme comporte deux effets de bord majeurs :

- Elle ne permet plus de bénéficier de recettes fiscales pour la construction de logements sociaux. Ces logements bénéficiant d'exonérations de taxe sur le foncier bâti de longue durée, seule la taxe d'habitation génère une recette fiscale pour la collectivité. La Loi de finances 2021 a prévu une compensation de l'exonération de taxe foncière, mais limitée aux autorisations accordées sur le mandat actuel et aux dix premières années de service.
- Pour les collectivités guyanaises particulièrement, la recette de TH prise en compte pour le calcul de la compensation en 2020 est minorée par rapport à son potentiel du fait des enjeux particuliers du territoire : absence de fiscalité locale ou mise en place progressive, défaut de recensement ou d'adressage, et forte croissance démographique. Or, cette situation n'est pas prise en compte dans le mécanisme de compensation, fondé sur les bases de TH 2020 des communes. Ceci représente un manque à gagner pour les communes dans le futur.

Parallèlement à la suppression de la TH sur les résidences principales, prévue depuis plusieurs années, la Loi de finances 2021 a introduit une seconde modification fiscale majeure : **à partir de 2021, la cotisation de fiscalité locale des locaux dits industriels est divisée par deux**. L'objectif affiché était de redonner des marges de manœuvre financières à ces entreprises à la sortie de la crise du Covid-19. Cette mesure, pérenne, a un impact à la baisse sur le produit de taxe sur le foncier bâti et de cotisation foncière des entreprises. Les collectivités concernées perçoivent une compensation de l'Etat, indexées sur l'évolution des bases. Reste que les collectivités disposent désormais d'un pouvoir de taux sur la moitié de la base initiale, et que la compensation pourrait en toute hypothèse être modulée par l'Etat à l'avenir. Le risque financier est plus important pour les collectivités qui présentent une part importante de locaux d'activité, et a fortiori de locaux industriels dans leurs bases.

Les produits de fiscalité directe (taxe d'habitation hors taxe sur les logements vacants, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) représentaient 64,3 M€ en 2020 contre 46,7 M€ en 2014 (+18 M€), soit une croissance de +38% ou +6,6% par an. 56% de cette croissance s'explique par la dynamique des bases et le solde par les évolutions de taux.

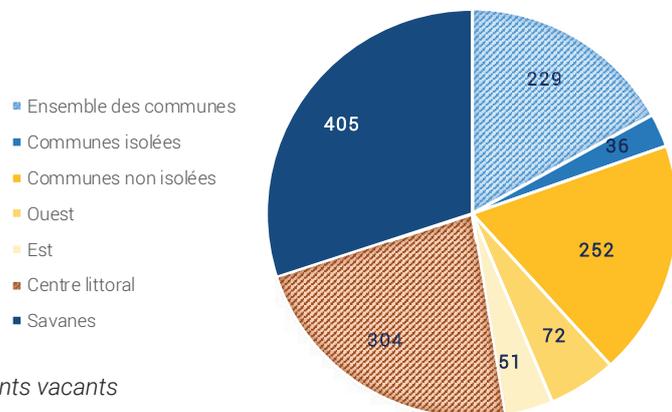
Figure 7 : Évolution des produits de fiscalité directe (1)



3) Des valeurs locatives très hétérogènes qui se traduisent par de fortes inégalités de produits fiscaux perçus

Les produits de fiscalité directe (taxe d'habitation, taxes foncières) perçus sont très hétérogènes : ils variaient ainsi, en 2020, de 0 (cas particulier de Camopi) à 2 708 €/habitant. Le niveau médian se situe à 109 €/habitant, ce qui signifie que la moitié des communes disposaient de moins de 109 euros de recettes fiscales directes par habitant. En particulier, les communes isolées perçoivent en moyenne environ sept fois moins de produits fiscaux directs que les communes non isolées. Rappelons que, pour certaines d'entre elles, la fiscalité directe ne s'applique pas ou est mise en place progressivement.

Figure 8 : Produits de fiscalité directe en €/hab. en 2020 (1)



(1) : TH, FB et FNB, hors taxe sur les logements vacants

De tels écarts sont principalement liés aux disparités de bases d'imposition, comme on peut le constater en comparant le produit levé avec le potentiel fiscal des communes.

ENCADRÉ 4

Définition : le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal est un indicateur qui vise à comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est notamment utilisé pour le calcul des dotations et des mécanismes de péréquation.

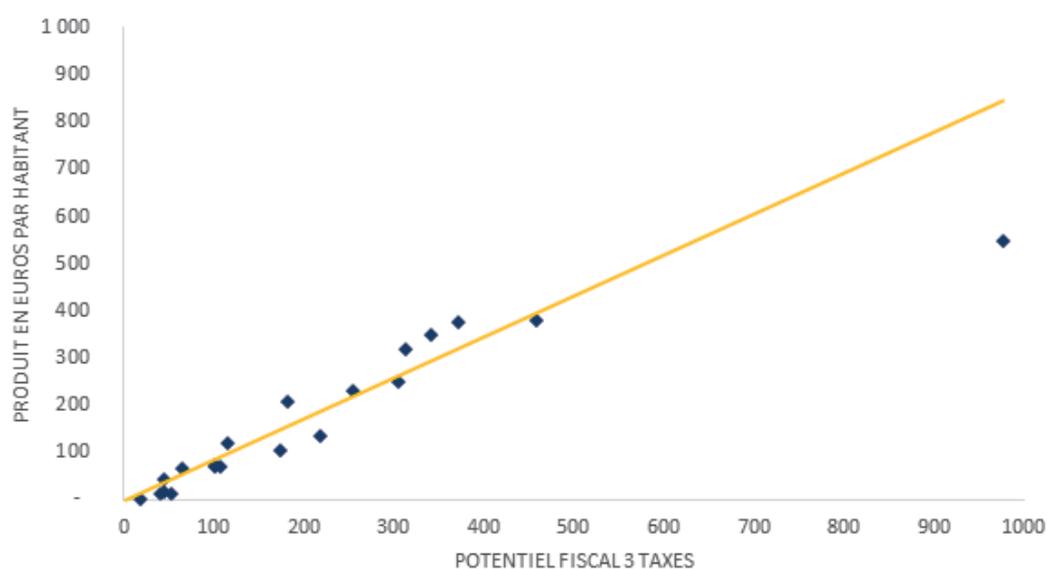
Un produit fiscal théorique est calculé, correspondant au montant d'impôts que percevrait chaque collectivité si elle appliquait à ses bases brutes d'imposition les taux moyens nationaux. Ce potentiel fiscal est rapporté au nombre d'habitants afin de permettre des analyses et des comparaisons. Il constitue ainsi un indicateur de l'importance des bases de fiscalité sur le territoire, avant prise en compte des taux votés par la collectivité.

La fin de la perception de la TH sur les résidences principales entraîne une nécessaire révision du mode de calcul des indicateurs de richesse, notamment le potentiel fiscal. Pour les communes, cette révision entrera en vigueur progressivement, ses effets devant s'étaler de 2023 à 2028.

L'étude du potentiel fiscal écarte les effets liés aux politiques de taux pratiqués par les communes pour mettre en évidence le potentiel de ressources « à taux d'imposition moyen ».

Le graphique ci-dessous met en relation le potentiel fiscal 3 taxes des communes et le produit levé par habitant. Il en ressort une corrélation quasi parfaite : autrement dit, les taux votés par les communes ne remettent que marginalement en cause les inégalités constatées en matière de bases fiscales. Les inégalités de produits fiscaux entre communes proviennent donc pour l'essentiel des inégalités de bases fiscales.

Figure 9 : Corrélation entre les bases de fiscalité et les produits levés en 2020 (1)

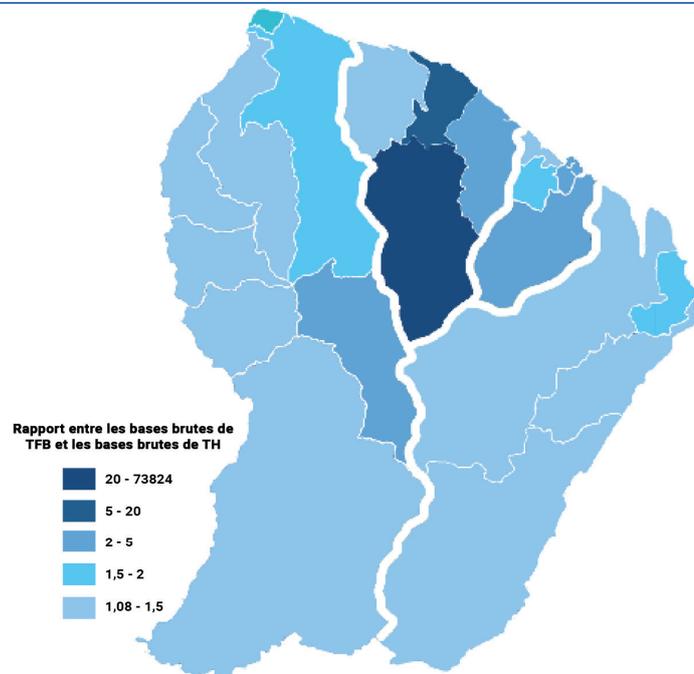


(1) La commune de Saint-Élie n'est pas représentée sur ce graphique. De par sa faible population et ses bases fiscales économiques importantes, elle dispose en effet d'un potentiel fiscal par habitant (7 468 €) et d'un produit par habitant (2 708 €) sans commune mesure avec les autres communes.

Ces inégalités en matière de bases sont liées à trois facteurs :

- **La particularité de la Guyane** avec des communes pour lesquelles la fiscalité directe locale ne s'applique pas ou est mise en place progressivement.
- **La présence plus ou moins importante de fiscalité économique** selon les secteurs. Ce poids dans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas connu de manière certaine avec les données utilisées dans le cadre de la constitution de cet observatoire. Néanmoins, il est approché ci-dessous par le rapport entre les bases brutes de foncier bâti⁹ et les bases brutes de taxe d'habitation. Deux communes ressortent avec des bases de foncier bâti sans commune mesure avec celles de taxe d'habitation : Saint-Elie (barrage hydroélectrique, activités minières) et dans une moindre mesure Sinnamary (centre spatial, barrage).

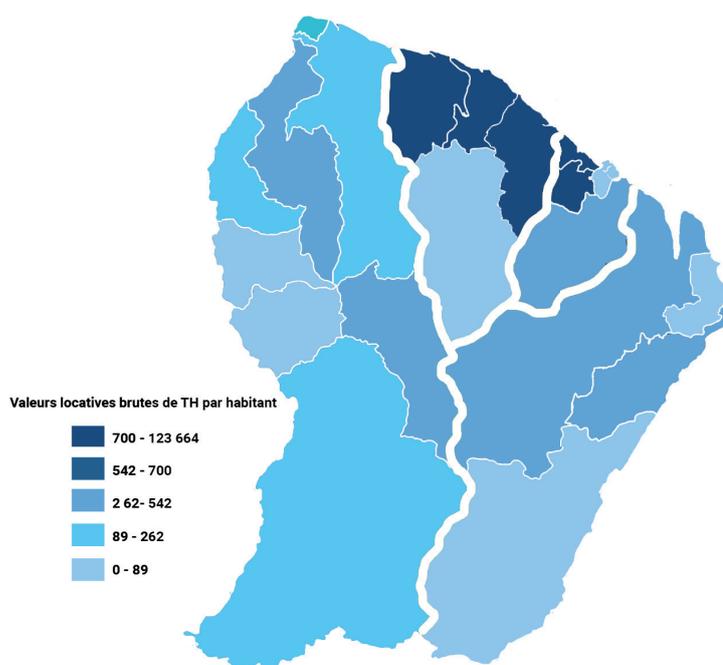
Figure 10: Rapport entre les bases brutes de FB et les bases brutes de TH en 2020



- **Le niveau des valeurs locatives des logements, qui dépend :**
 - Du tissu d'habitation et de ses caractéristiques;
 - De l'évaluation des valeurs locatives au mètre carré .

De fait, ces valeurs locatives de taxe d'habitation sont également très hétérogènes, avec une logique géographique marquée.

Figure 11 : Valeurs locatives brutes de TH par habitant en 2020



Si les écarts entre territoires peuvent pour partie s'expliquer par l'absence ou la mise en place progressive de la fiscalité directe sur certains territoires et par des différences de topologies des communes (par exemple, la différence de tissu urbain entre une commune de plus de 20 000 habitants et une commune de moins de 500 habitants), d'autres écarts peuvent résulter d'un manque de recensement des locaux imposables et d'un adressage incomplet des biens immobiliers.

Cette situation peut être dommageable à plus d'un titre pour les communes car une sous-évaluation du tissu fiscal :

- Engendre une perte de revenus pour la commune (ni impôt prélevé, ni compensation versée) ;
- Concentre la pression fiscale du territoire sur les seuls contribuables identifiés.

D'autre part, dans le contexte particulier de suppression en 2021 de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le droit à compensation de chaque commune a été calculé sur la base du produit 2020. Une commune dont les bases de taxe d'habitation sont sous-évaluées se voit ainsi durablement défavorisée par rapport à celles dont les bases reflètent la réalité du territoire.

**FOCUS**

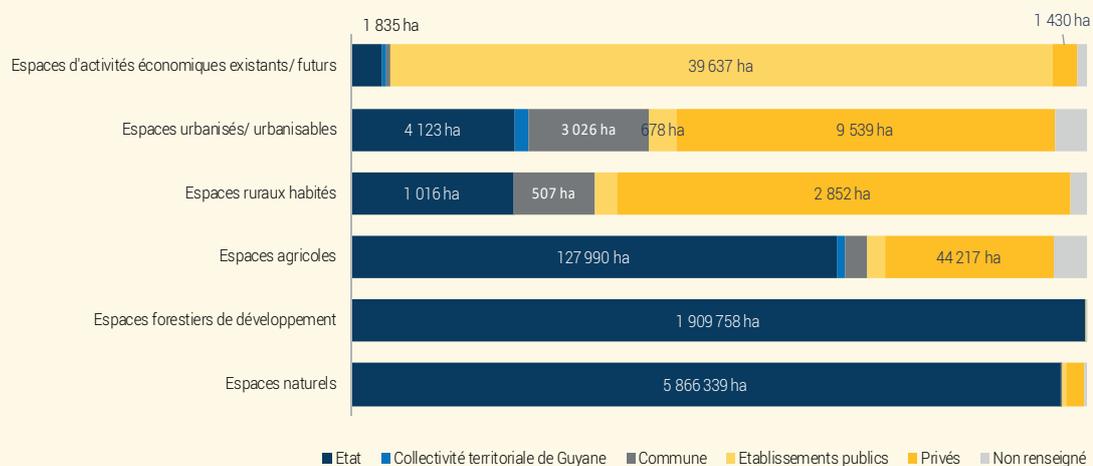
La problématique du Foncier

Le constat d'ensemble singularise particulièrement la Guyane en matière de répartition de la propriété foncière. Celle-ci est largement prédominée par l'Etat (93,7% de la superficie totale). Les communes et les EPCI disposent de 0,22% de la superficie totale. Cette situation, résultant du décret du 15 novembre 1898 est consacrée par l'article D. 33 du code du domaine de l'État qui dispose que « les terres vacantes et sans maître du département de la Guyane, ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives en vertu des dispositions du décret n° 46-80 du 16 janvier 1946, font partie du domaine de l'État ».

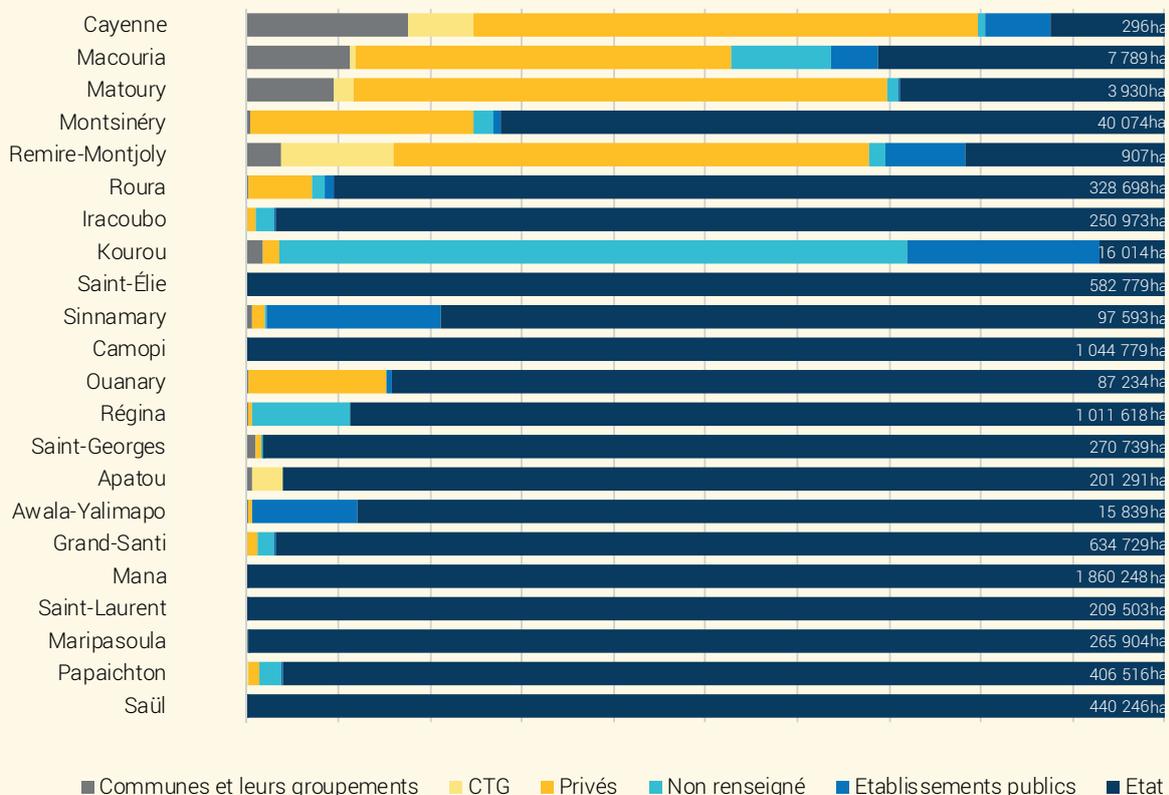
Il convient cependant d'interpréter cette prédominance de la propriété foncière d'Etat à l'aune de la nature et de la vocation des terrains détenus. L'atlas foncier de l'AUDeG, dans son édition 2017, a permis en ce sens de croiser les données cadastrales (calculées par la DRFIP), qui rendent compte de la propriété apparente, avec la vocation des espaces (et non des parcelles) telle qu'inscrite dans le Schéma d'Aménagement Régional (SAR), document prescriptif en matière d'aménagement. Le constat dressé de cette lecture croisée, présenté dans le tableau ci-après, permet de nuancer les chiffres de répartition de la propriété. L'essentiel des terrains appartenant à l'Etat relève en effet des espaces naturels (96%), forestiers (100%) et agricoles (66%). La répartition est nettement plus équilibrée pour les espaces urbanisés ou urbanisables, majoritairement (52%) détenus par des propriétaires privés, de même que les espaces ruraux habités (62%), eux aussi urbanisables.

Les communes et les EPCI de Guyane détiennent également des parts non négligeables de ces espaces urbanisables (22%). Néanmoins, dans la perspective d'une mise œuvre de politiques de maîtrise foncière et d'aménagement de l'espace volontaristes, ce taux devrait s'accroître. Les PLU et autres documents d'urbanisme (POS, SCOT) communaux et intercommunaux permettent d'appréhender à une échelle parcellaire cette lecture croisée. Leur actualisation régulière est dès lors un enjeu fort, compte-tenu du niveau élevé de transactions non-notariées, et plus généralement dans un souci de connaissance territoriale. L'objectivation des réserves foncières disponibles pour les communes – selon la vocation des terrains – permettra d'engager une réflexion aboutie en matière de politique d'aménagement.

Les composantes de la propriété foncière des communes devraient évoluer dans les prochaines années en application de l'accord de Guyane du 21 avril 2017 - Protocole Pou Lagwiyann dékolé (JORF 0103 du 2 mai 2017) qui prévoit la cession gratuite de 250 000 ha à la CTG et aux communes, et l'attribution de 400 000 ha aux peuples autochtones au travers de l'établissement public placé auprès du Grand conseil coutumier des amérindiens et bushinigués, et de 20 000 ha à la SAFER de Guyane, une fois que celle-ci sera opérationnelle.

Figure 12 : Répartition des espaces par type de propriétaire

Source : AUDeG

Figure 13 : Répartition des propriétés foncières par commune (en %)

Source : AUDeG



ENCADRÉ 5

Classification de la propriété

La classification de la propriété foncière distingue, selon un découpage communal, les propriétés suivantes :

- Etat
- Collectivité territoriale de Guyane
- Communes et EPCI
- Etablissements publics ou assimilés (Centre hospitalier, CNES, Conservatoire du littoral, Grand
- Port Maritime, PAG, ONF, EPFAG, autres établissements publics)
- Privés (SIGUY, SIMKO, SEMSAMAR, SAHLM, SENOG, autres privés)
- Non renseigné

ENCADRÉ 6

Schéma d'aménagement régional (SAR)

Le SAR, approuvé en 2016 et devant faire l'objet d'une révision prochainement, classe la destination générale des différentes parties du territoire à horizon 2030, il distingue les espaces comme suit :

- Espaces naturels (de conservation durable, à haute valeur environnementale et remarquables du littoral) ;
- Espaces forestiers de développement : pouvant accueillir des installations en liens avec les activités forestières, touristiques, scientifiques ou extractives ;
- Espaces agricoles : sans urbanisation possibles, mais pouvant être reclassés en espaces naturels ou forestiers ;
- Espaces urbanisés / urbanisables ;
- Espaces ruraux habités : correspondant aux secteurs d'urbanisation spontanée, avec une vocation potentielle (mais non préférentielle) à l'urbanisation formelle ;
- Espaces d'activités économiques existants / futurs.

Source : Observatoire foncier de la Guyane, Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane AUDeG, 2017.

Les dotations retrouvent un nouveau dynamisme sous l'effet de la revalorisation de la dotation d'aménagement

Entre 2013 et 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités locales ont diminué de 11,5 milliards d'euros au niveau national. Cela a tout d'abord pesé de manière identique sur l'ensemble des communes, puisque la baisse a été répartie en fonction du niveau des recettes réelles de fonctionnement, sans prise en compte de critères de péréquation. Par suite de la mobilisation des élus d'outre-mer, les parts de contribution 2016 et 2017 ont été calculées en excluant l'octroi de mer de l'assiette des recettes.

Pour les communes de Guyane, la dotation forfaitaire a diminué de près de 9 M€ entre 2014 et 2017. La dotation d'aménagement (DACOM) a quant à elle progressé sur la même période, ramenant la baisse globale de la DGF à 3 M€.

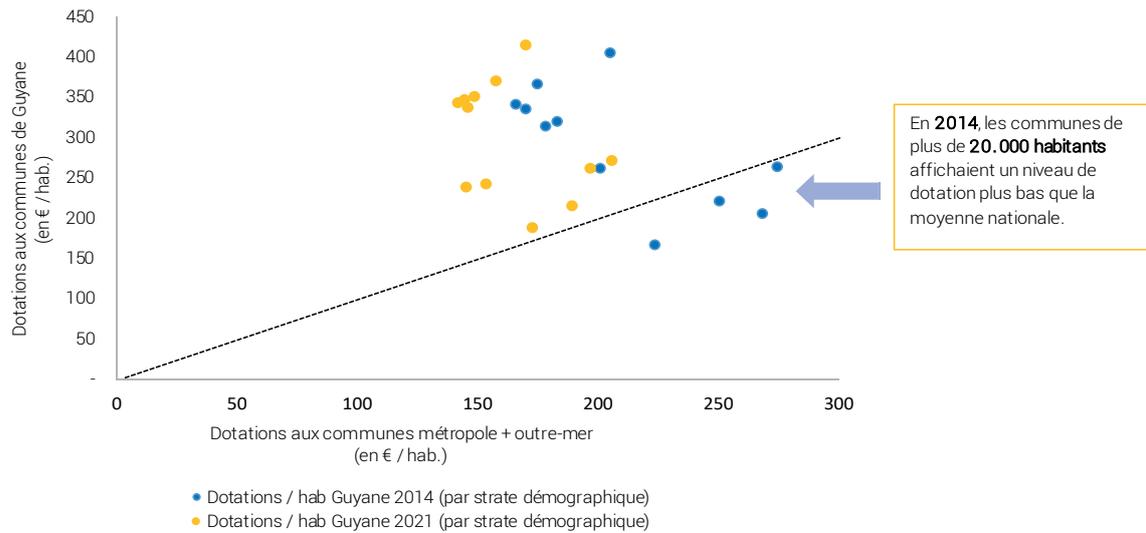
Grâce à la forte progression de la DACOM (+11% en moyenne par an, essentiellement liée à un effet population), la DGF a retrouvé dès 2018 son niveau de 2014. Depuis 2020, l'Etat a engagé une politique de revalorisation de la DACOM, dans le double objectif de transférer davantage de fonds vers les communes d'outre-mer et de renforcer son ciblage. En Guyane, la DGF en euros par habitant progresse à nouveau fortement depuis 2020, exclusivement sous l'effet de la croissance de la DACOM. Entre 2019 et 2021, la DGF a progressé de 17%, soit 11 M€ supplémentaires.

Figure 15 : Produits de la DGF des communes de Guyane (M€ et €/habitant)



Les communes guyanaises perçoivent désormais une dotation par habitant plus élevée que la moyenne nationale, toutes strates démographiques confondues. Ce n'était pas le cas en 2014 : les communes de plus de 20 000 habitants affichaient en effet un niveau de dotation plus faible que la moyenne.

Figure 15 : DGF par habitant moyenne pour chaque strate de communes



ENCADRÉ 7

Modalités de fonctionnement des dotations de l'État pour les communes

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue le principal concours financier de l'État aux collectivités locales.

Pour les communes d'outre-mer, la dotation globale de fonctionnement est scindée entre :

1/ La dotation forfaitaire, qui est désormais calculée en fonction de l'évolution démographique de la population et du potentiel fiscal des communes. Cette part est celle sur laquelle a été opéré le prélèvement au titre de la contribution au redressement des finances publiques de 2014 à 2017. Elle fonctionne de la même manière en outre-mer et en métropole.

2/ La dotation d'aménagement (DACOM) qui comprend les parts réservées à l'outre-mer au titre de la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation. Le mode de calcul est spécifique à l'outre-mer : le calcul du montant mis en répartition s'effectue ainsi sur la base du rapport entre la population des communes d'outre-mer et la population de l'ensemble du territoire (outre-mer et métropole), majoré d'un coefficient (48,9% en 2021).

Les différentes parts de la dotation d'aménagement étaient réparties jusqu'en 2019 :

- Pour la quote-part « dotation de solidarité urbaine / dotation de solidarité rurale » selon des règles spécifiques aux territoires (distinction entre les communes des départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer). Dans les départements d'outre-mer dont la Guyane, le critère est la population DGF. Il convient de noter qu'à compter de 2018, un complément de 1,5 M€ est destiné aux communes de Guyane bénéficiaires du fonds de péréquation de la redevance des mines.
- Pour la quote-part « dotation nationale de péréquation », pour 50% au prorata de la population DGF et pour 50% proportionnellement aux produits de taxes foncières, taxe d'habitation et de taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (pour les communes qui ne perçoivent pas de fiscalité, la population prise en compte est doublée).

Les règles de répartition employées se traduisaient par une pondération beaucoup plus importante du critère de population par rapport aux critères de ressources et de charges appliqués en métropole.

Une **réforme de la dotation d'aménagement a été engagée en 2020**, qui vise :

- À en **augmenter l'enveloppe globale** pour opérer un rattrapage avec les collectivités de métropole. De récents travaux de la Cour des comptes et de parlementaires avaient en effet mis en évidence le caractère défavorable du mode de calcul de la part outre-mer pour les communes ultramarines. Le coefficient de majoration de la population est ainsi passé à 40,7% en 2020 à 48,9% en 2021, puis 56,5% en 2022. Le dernier palier de revalorisation devrait être prévu par la loi de finances pour 2023.
- À lui donner **un réel rôle de réduction des inégalités de ressources et de charges** entre les communes des DOM. Une nouvelle part de dotation d'aménagement, intitulée dotation de péréquation (DPOM), est attribuée aux communes des départements d'outre-mer depuis 2020. Elle est répartie en fonction du potentiel financier par habitant, du revenu par habitant, de la part d'enfants de 3 à 16 ans, de la part de bénéficiaires du RSA et de bénéficiaires des aides aux logements, ainsi que d'un indicateur de charges de centralité. La montée en charge de cette dotation est financée par une diminution de la dotation d'aménagement « classique » des DOM. En 2021, elle représentait 24% de la dotation d'aménagement mise en répartition au profit des DOM.



© Colibris-Route de Bourda-J. Renouard

**FOCUS**

La population et son recensement

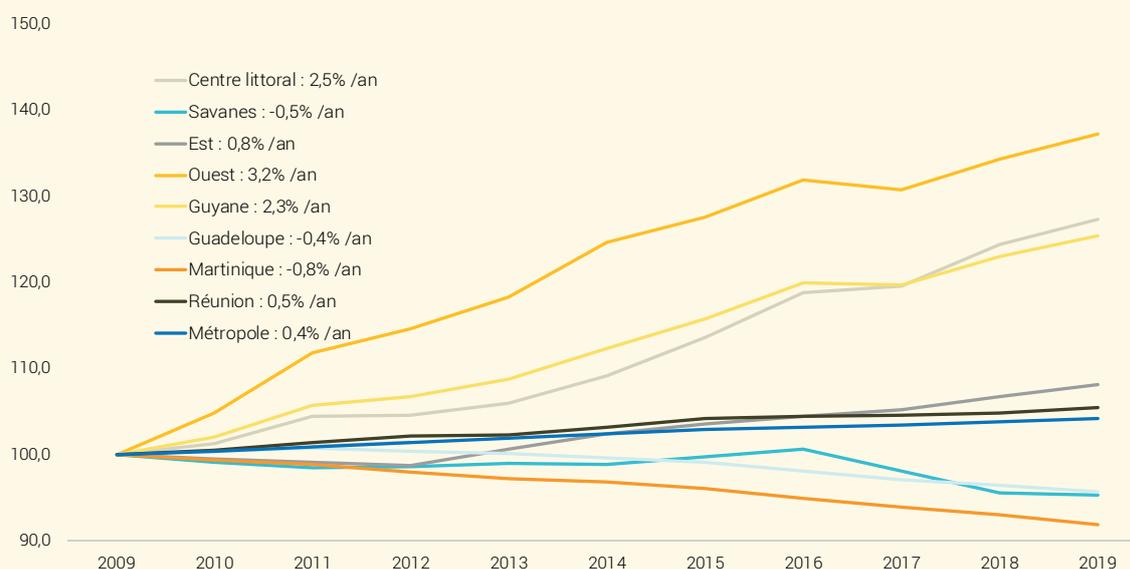
La population municipale guyanaise en 2019 (population municipale en vigueur au 1er janvier 2022) est de 281 678 habitants. La population totale est de 284 085 habitants.

Cayenne est la première commune de Guyane avec 65 493 habitants. Avec les communes voisines, l'aire urbaine de Cayenne qui correspond au territoire Centre littoral concentre la moitié de la population guyanaise (147 943 habitants).

La deuxième commune, Saint-Laurent-du-Maroni (47 621 habitants) et les autres communes du Bas-Maroni concentrent quant à elles un peu plus d'un quart de la population guyanaise.

Les communes du territoire des Savanes avec 11% de la population (dont 24 903 habitants à Kourou), celles du Haut-Maroni avec 10% de la population et celles de l'Est avec 3% de la population constituent le quart restant.

Entre 2009 et 2019, soit sur dix années, la population municipale de Guyane est passée de 156 790 à 281 678 habitants soit une hausse de 80% (+57 209 habitant) ou un taux de croissance annuel moyen de 2,3%/an (cf. graphique 1). Sur la même période, ce taux n'était que de 0,5% à La Réunion, de 0,4% en métropole et négatif en Martinique et en Guadeloupe. Seul le territoire de Mayotte présente une croissance de la population plus importante (3,8%/an en moyenne entre 2012 et 2017 mais ne peut être représentée sur ce graphique du fait de publication non annuelle).

Figure 16 : Évolution de la population municipale (base 100 en 2009)

Source : INSEE, populations municipales millésimes 2009-2019.

Cette augmentation de la population municipale est le résultat d'une grande diversité de situation entre les communes. La carte ci-après précise les taux de croissance annuel moyens de la population des communes sur la période 2013-2019, soit sur six années plutôt que dix, ce qui permet une comparaison sur un cycle complet d'enquêtes en tenant compte des changements de méthodologie (voir encadré ci-dessus). Sur cette période, la population de Guyane a augmenté de 37 560 habitants. Le taux de croissance moyen est de 2,4%/an soit légèrement supérieur à sa valeur enregistrée entre 2009 et 2019 (2,3%/an).

Les principaux constats sont les suivants :

- 66% de cette augmentation concernent les communes de l'aire urbaine de Cayenne. Toutes les communes y présentent des taux positifs d'évolution annuels moyens (+7,1%/an à Macouria, +3,3% à Rémire-Montjoly, +2,2% à Cayenne et +1,5% à Matoury). A noter que le rythme de croissance de la population sur ce territoire s'est accéléré sur les trois dernières années. Le taux de croissance moyen sur la période 2009-2019 de cet ensemble était de 2,5%/an, il est de 3,1% sur la période 2013-2019. Ceci est conforme aux constats dressés généralement dans les aires urbaines.

- Les communes du Bas-Maroni et du Haut-Maroni représentent au total 36% de cette augmentation avec des taux de croissance moyens (+2,5%/an) en légère décélération par rapport à la période 2009-2019 (+3,2%). Il est probable que cette décélération soit imputable au changement de méthodologie de l'INSEE dans la comptabilisation des orpailleurs, qui a impacté essentiellement Maripasoula et Papaïchton. Pour cette dernière commune, outre la méthodologie, une baisse factuelle, probablement du nombre d'orpailleurs, est observable, de l'ordre de 700 individus entre 2014 et 2019. Ainsi, si Maripasoula conserve des taux de croissance moyens positifs mais plus faible sur la période 2013-2019 (+2,1%/an) alors qu'il était de +4,6%/an sur 2009-2019, Papaïchton voit son taux de croissance moyen passer de 3,8%/an entre 2009-2019 à -1,8%/an entre 2013-2019. Inversement, Mana connaît une accélération de la croissance de sa population qui passe de +2,8%/an à +3,3%/an. Grand Santi, Saint-Laurent-du-Maroni et Awala-Yalimapo affichent des taux de croissance moyens aux alentours de +6-7% pour le premier, de +2,4% pour le second et de près de +1% pour le troisième. Ces taux sont néanmoins moins importants lors des trois derniers exercices (de l'ordre de +1 à 2% par an).



- La commune de Saül, 7^{ème} en superficie des communes de Guyane, est une des plus isolées. Sa population est réduite et stable.
- Les communes de l'Est sont relativement peu peuplées. En dehors de Régina où la population a diminué, la population des autres communes, notamment à Saint-Georges-de-l'Oyapock, y augmente, modérément de quelques centaines de personnes sur 6 ans.
- Les trois communes des Savanes, Kourou, Iracoubo et Sinnamary connaissent une décroissance de leur population quelle que soit la période considérée (-0,6%/an à Kourou, -0,8% à Sinnamary et -1,9% à Iracoubo sur la période 2013-2019).
- La commune de Saint-Elie au 5^{ème} rang en superficie des communes de Guyane est, comme Saül, une des plus isolées de Guyane. Sa population est en croissance sur ces dernières années (+8%/an), donnée qu'il faut relativiser en raison de la faiblesse de sa population.

Figure 17 : Taux de croissance annuel moyen de la population municipale (2013-2019)



Source : INSEE, population millésime 2019 (ou population en vigueur en 2022)

La population guyanaise est caractérisée par sa croissance démographique mais également par sa jeunesse. En 2019, 7% de la population a moins de 3 ans, 17% entre 3 à 10 ans, 15% entre 11 à 17 ans et 10% entre 18 à 24 ans. Au total, presque un habitant sur deux a moins de 25 ans.

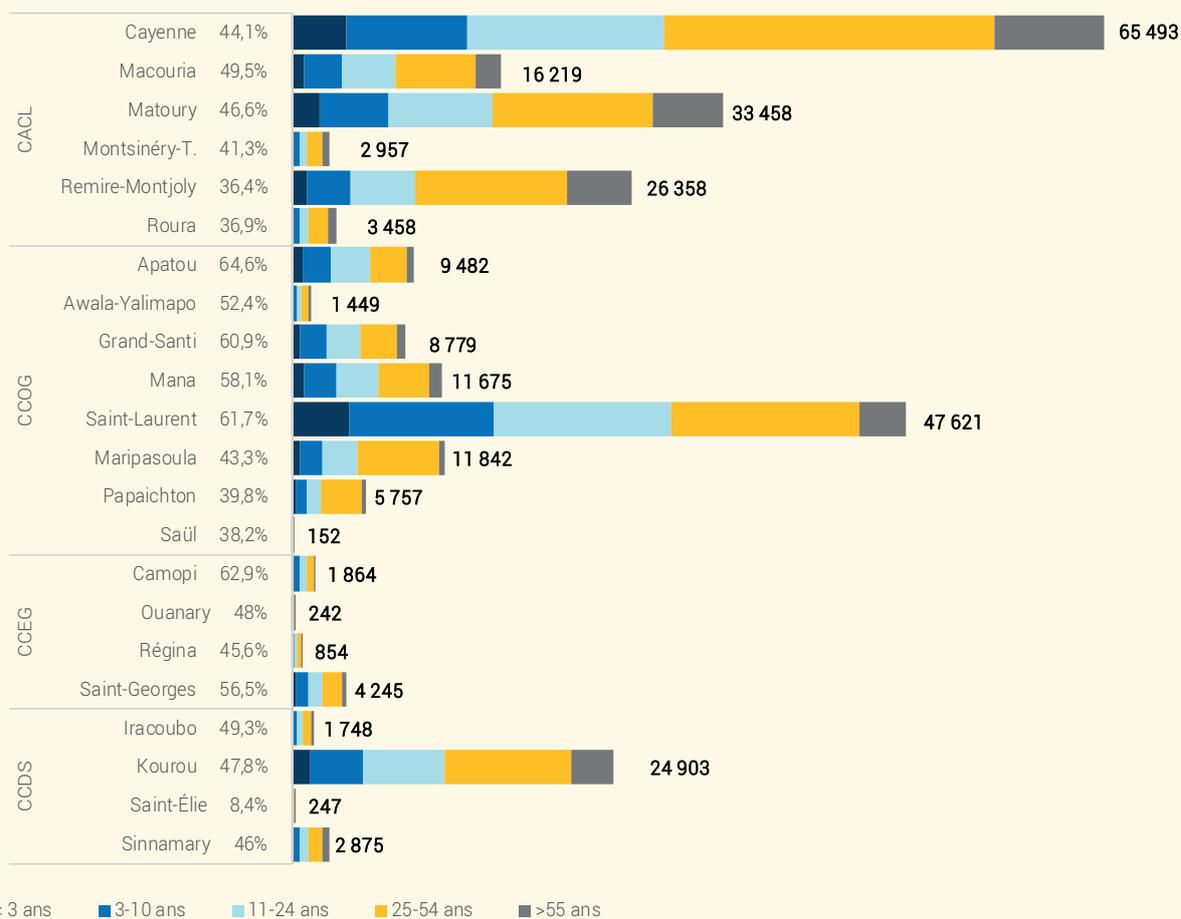
Le graphique ci-après présente la répartition en valeur de la population par tranche d'âges, ainsi que par commune.

Les communes de la CCOG (Bas-Maroni), ainsi que celles de l'Est (à l'exception de Régina) se caractérisent par une population nettement plus jeune, ce qui a des répercussions sur les besoins en scolarisation de ces communes.

Dans les communes de l'aire urbaine de Cayenne, comme dans celles des Savanes et du Haut-Maroni, la répartition des classes d'âges est conforme à la moyenne guyanaise.

Figure 18 : Répartition de la population par commune en 2019 (en nombre)

(Les pourcentages affichés à côté du nom des communes indiquent le pourcentage de la population dont l'âge est inférieur à 25 ans)



Source : INSEE, population par âge (millésime 2019 en vigueur en 2022)



ENCADRÉ 8

Recensement et réalité démographique en Guyane¹⁰

Les données de population ont de très nombreux usages parmi lesquels le calcul des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales pour assurer leur fonctionnement et notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF). La cohérence entre la mesure de la population et la réalité qu'elle recouvre est un sujet d'importance pour les collectivités locales. En Guyane en particulier, la croissance démographique, la présence de populations difficilement dénombrables (populations en situation irrégulière voire non résidentes car transfrontalières et/ou en zone d'orpaillage), rendent la question sensible. Ces populations sont génératrices de coûts pour la commune et leur prise en compte augmente les dotations de l'État versées aux communes.

En France depuis 2004, les données de population sont produites par l'INSEE à partir d'une méthode de recensement par enquêtes annuelles sur un cycle quinquennal glissant. Les grands principes du recensement de la population sont énoncés dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 modifiée par la Loi 2017-256 du 28 février 2017 et par le Décret 2003-485 publié au JO du 8 juin 2003.

Ces enquêtes sont effectuées par l'INSEE en partenariat avec les communes et sous la responsabilité et le contrôle de l'Etat. Elles couvrent la France métropolitaine, la Guyane, la Guadeloupe, la Réunion, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les modes de collecte dépendent des caractéristiques des habitations occupées. Pour la population enquêtée, la réponse aux questionnaires est obligatoire et déclarative. Le plan de sondage utilisé est le suivant : dans les communes de 10 000 habitants ou plus, une enquête par sondage est effectuée chaque année sur 8% des logements ; au bout de 5 ans, 40% des logements sont enquêtés. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, la collecte est exhaustive sur la commune ; chaque année, un cinquième des communes sont concernées et au bout de 5 ans la totalité de ces communes est enquêtée.

Pour des questions de fiabilité statistique et d'égalité de traitement des collectivités, les informations collectées sur les cinq années du cycle de recensement qui servent à estimer les données de population sont ramenées à la date médiane de ce cycle qui est l'année du millésime de l'estimation de la population. Autrement dit, si l'on considère le cycle de recensement 2017-2021, les données de populations publiées fin décembre 2021 et dites en vigueur au 1er janvier de l'année 2022 mesurent la réalité démographique de l'année 2019. L'INSEE emploie indifféremment pour signifier la mesure des données de populations de l'année N (ex 2019), les expressions de « populations légales en N » ou « population millésimée N » ou encore « populations légales entrant en vigueur au 1er janvier N+3 (2022 respectivement) », ces trois expressions recouvrent la même grandeur. C'est donc la mesure de la population l'année N qui est utilisée au cours de l'année N+3 pour le calcul des dotations de l'Etat pour les collectivités locales.

De fait, il se produit un décalage dans le temps entre le recensement proprement dit de la réalité démographique et la publication légale. Ce décalage est peu perceptible dans les contextes de stabilité mais il est particulièrement sensible et impactant dans les territoires qui connaissent, comme en Guyane, une forte croissance démographique.

En outre, au décalage de publication dans le temps, s'ajoutent des difficultés de recensement propre à la Guyane liées notamment à la présence d'importantes populations difficiles à recenser ; une

population immigrée en situation irrégulière, un habitat précaire, des flux transfrontaliers, l'absence de données administrative sur ces populations. Afin de pallier en partie à ces difficultés, l'INSEE s'attache, notamment pour ce qui concerne l'habitat précaire, à prendre en compte la dynamique des logements et de leur occupation à partir des données fournies par les communes ainsi qu'en considérant l'habitat informel et illicite.

L'INSEE a également modifié la méthode de recensement appliquée dans les zones illégalement orpaillées. Lorsque, pour des raisons de sécurité, la collecte sur le terrain n'est pas possible, la population de ces zones est mise à jour via la préfecture de Guyane, à partir des données de l'Observatoire de l'activité minière. Ce n'était pas le cas auparavant, ce qui conduisait à une surestimation du nombre de personnes résidant dans les zones d'orpaillage. Les populations légales millésimées au 1er janvier 2017 (ou entrée en vigueur en 2020) tiennent compte de ces ajustements. Il s'ensuit que l'évolution des populations légales entrée en vigueur entre 2019 et 2020 traduit l'ajustement opéré pour corriger cette surestimation (source : réponse du Ministère auprès du ministre des solidarités et de la santé, JO Sénat, question orale 1539S, 2021). Certaines communes ont pu voir la mesure de leur population décroître entre ces deux années, ce qui a pu impacter le calcul des dotations de l'Etat. A priori, la modification reflète moins la dynamique démographique que la correction de la surestimation antérieure à 2017.

Dernière source de perturbation des données de population pour les années sous revues ; l'absence de recensement de terrain en 2021 et son report à 2022 en raison de la crise sanitaire Covid-19. Cette dernière perturbation a pour conséquence un intervalle de six ans et non plus de cinq ans entre deux collectes de recensement pour les communes dont la méthode de collecte est exhaustive. Pour tenir compte de cette perturbation, l'INSEE présente l'évolution de la population en considérant un pas de temps de six années¹¹, soit pour les dernières données disponibles les évolutions entre les millésimes 2013 et 2019 (ou encore de la population légale de 2016 et de 2022, respectivement)

Suite à la visite du ministre des Outre-mer en septembre 2021, l'importance des effets de décalage notamment sur le budget des collectivités entre la mesure de la population et sa réalité géographique a été actée. Un groupe de travail dont la mission est de revoir le calcul par l'INSEE de la population est en cours de constitution.

Les autres recettes de fonctionnement

Le reste des recettes de fonctionnement est en grande majorité composé des autres participations d'État (par exemple, les compensations d'exonérations de fiscalité) et des subventions de fonctionnement.

Les produits des services représentent environ 3% des recettes de fonctionnement, avec d'importants écarts de revenus entre strates de collectivité. Ces écarts reflètent des niveaux de participation des usagers au coût du service très différents d'une commune à l'autre. En 2021, ces produits n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 2019 (voir ci-après sur les impacts de la crise sanitaire).

Les dépenses de fonctionnement : une progression moins rapide que les recettes

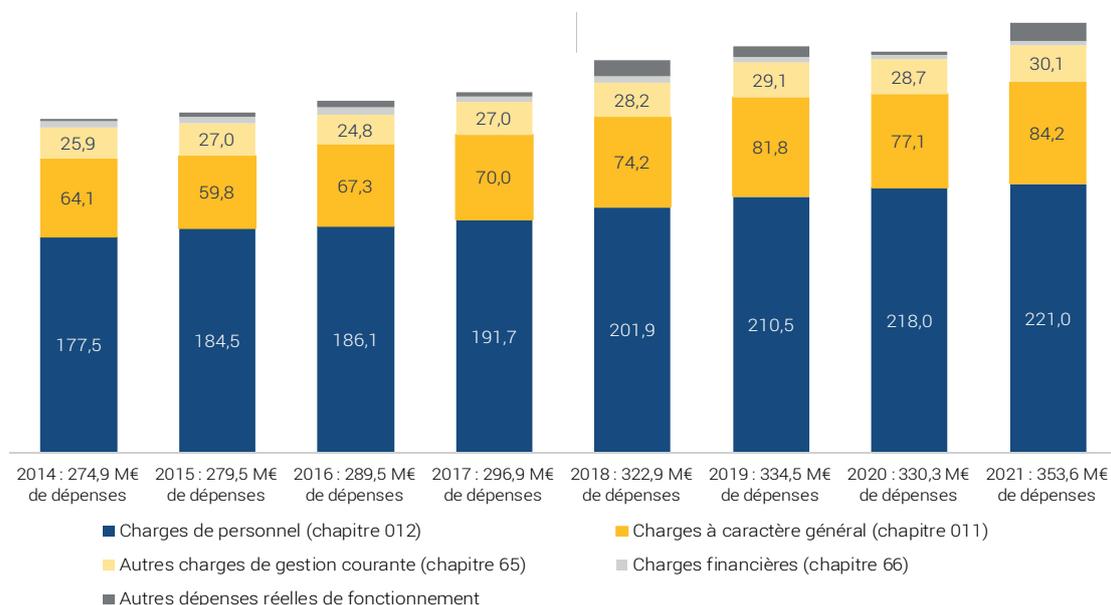
1. Les dépenses courantes progressent un peu moins rapidement que les recettes

Entre 2014 et 2021, les dépenses réelles de fonctionnement des communes ont progressé de +78 M€, soit une moyenne de +3,6% par an, inférieure à celle des recettes (pour mémoire, +4,5%/an).

Seule une étude détaillée des évolutions institutionnelles permettrait de définir dans quelle mesure d'éventuels transferts de compétences vers les intercommunalités ont permis de limiter la croissance des dépenses des communes. Les flux budgétaires (attributions de compensation) laissent penser que ces phénomènes sont restés limités : l'évolution des attributions de compensation sur la période est inférieure à 7 M€ (dont 5 M€ en 2021), soit environ 2% des dépenses de fonctionnement 2021. Pour autant, il ressort des entretiens menés auprès des EPCI que certains transferts intervenus dans la période récente n'ont pas forcément donné lieu à mise à jour des attributions de compensation. Cet effet n'est donc pas à exclure.

Près des deux tiers des dépenses correspondent à des charges de personnel, devant les charges à caractère général (24%) et les autres dépenses de gestion courante (participations au service d'incendie et aux syndicats intercommunaux notamment).

L'année 2020 a été marquée par un recul des dépenses dans une trajectoire de progression par ailleurs ininterrompue. Ce recul concerne quasi exclusivement les charges à caractère général (-5 M€). Il est probable qu'une part de cette baisse soit liée à la crise sanitaire (voir ci-après la partie dédiée).

Figure 19 : Dépenses réelles de fonctionnement des communes de Guyane (M€)

2 .Les budgets de fonctionnement sont marqués par le poids important des dépenses de personnel, plus élevé qu'en métropole

Le personnel représente le premier poste de dépenses de fonctionnement des communes. Plus de la moitié des recettes de fonctionnement sont consacrées à leur financement. Ce poids est cohérent avec celui constaté dans les communes des autres DOM, plus élevé qu'en métropole.

Tableau 4 : Poids des charges de personnel dans les recettes de fonctionnement en 2021

Métropole	45%
Guadeloupe	64%
Martinique	63%
Guyane	56%
La Réunion	58%
Mayotte	54%

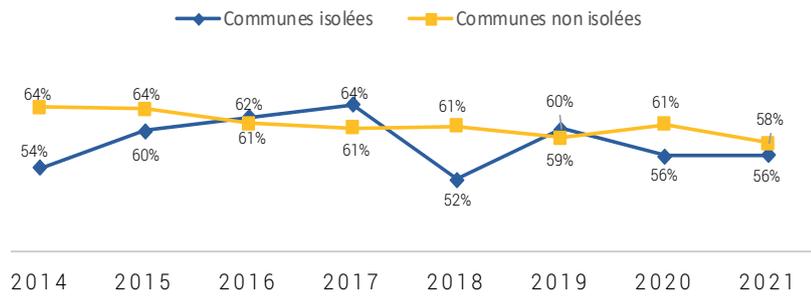
Source : Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales 2022 - Budgets consolidés

Les dépenses de personnel connaissent cependant des dynamiques différentes pour les communes isolées et les autres sur la période. Elles ont progressé dans les communes isolées (+6,5%/an en moyenne) et dans les communes non isolées (+2,9%/an en moyenne), mais pour ces dernières la hausse est moins importante que celle des recettes.

Ainsi, le ratio personnel / recettes de fonctionnement est resté relativement stable pour les communes isolées, malgré des évolutions erratiques sur la période. Durant la même période, les autres communes de Guyane ont vu la part des dépenses de personnel diminuer progressivement, passant de 64% à 58%.

Le poids des charges de personnel dans les recettes de fonctionnement apparaît désormais quasi similaire entre les communes isolées et non isolées.

Figure 20: Poids des charges de personnel dans les recettes de fonctionnement



S'il n'est pas problématique en soi, le poids des charges de personnel représente un facteur de vulnérabilité pour les communes guyanaises en limitant leur capacité à ajuster leur niveau de dépenses en fonction du contexte économique.

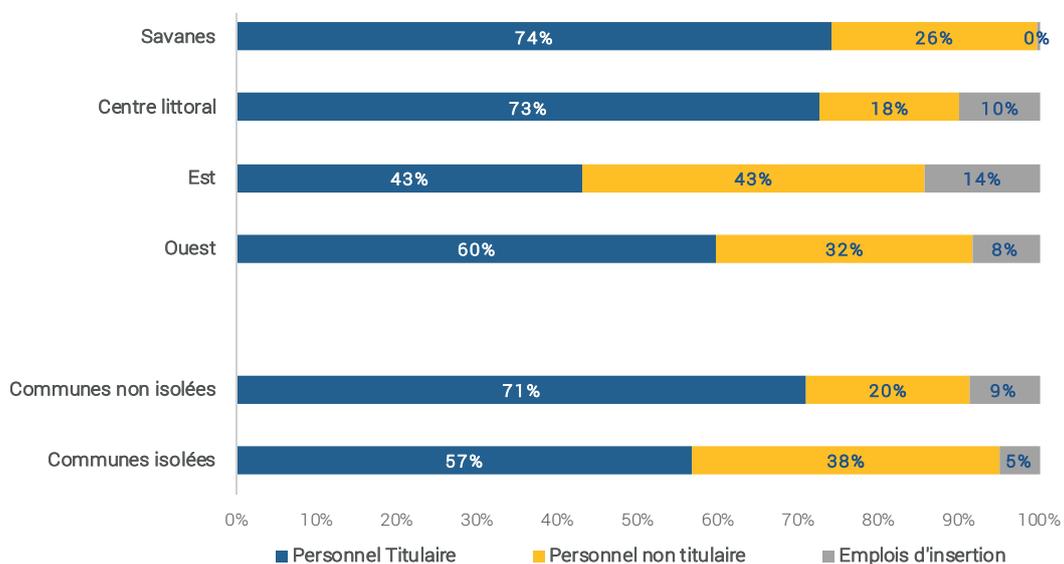
Malgré un poids dans les recettes de fonctionnement désormais équivalent, la structure des dépenses de personnel reste très contrastée entre les communes isolées et non isolées.

Les communes non isolées présentent une répartition des dépenses entre titulaires (71%) et non titulaires (20%) équivalente à celle constatée en 2017. Pour les communes isolées, la part des titulaires a progressé, passant de 45 à 57% de la masse salariale. Les emplois d'insertion, qui représentaient encore 11% de la masse salariale en 2017, ont fortement diminué sous l'effet de la réduction des contrats aidés annoncée par le gouvernement en 2017¹². L'examen de l'évolution des effectifs permettrait de déterminer si les personnels en contrat aidé sont restés dans les communes dans un cadre contractuel classique, ou si d'autres mécanismes sont à l'œuvre (renforcement de l'encadrement par l'embauche de contractuels par exemple).

La part du personnel non titulaire dans les communes isolées reste bien supérieure à celle des autres communes, ce qui peut traduire des difficultés de recrutement.

Il convient de noter que cette part de l'analyse est conditionnée à la correcte imputation par les communes des dépenses de personnel au sein du chapitre 012.

Figure 21 : Structure des dépenses de personnel en 2021



ENCADRÉ 9

Méthodologie : mesurer le poids des dépenses contraintes (aussi appelées rigides)

Les méthodologies de mesure de la rigidité des dépenses à partir des données comptables sont toutes imparfaites.

En effet, la seule information comptable ne permet pas à elle seule de caractériser la rigidité d'une dépense. À titre d'exemple :

1/ Tous les ratios de rigidité classiquement utilisés intègrent les charges de personnel comme une dépense « contrainte » ou « rigide ». Dans les faits, la rigidité de cette dépense est à nuancer au regard par exemple des départs en retraite prévisionnels, du poids des personnels titulaires, et des possibilités en matière d'organisation des services.

2/ A l'inverse, les imputations comptables relatives aux contrats de prestation sont généralement exclues de ces ratios de rigidité. Or, ce n'est pas parce qu'une prestation est externalisée qu'elle est facilement compressible : d'une part du fait des caractéristiques du contrat, d'autre part surtout parce que nombre de prestations, bien qu'externalisées, correspondent à un service public obligatoire dont il faudrait analyser précisément les possibilités de modulation.

Malgré ces limites, différentes méthodes visent à approcher le niveau de rigidité des charges :

1/ La nomenclature M14 intègre deux ratios obligatoires : le poids des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement, et le poids des dépenses réelles de fonctionnement et du remboursement de capital de dette dans les recettes réelles de fonctionnement.

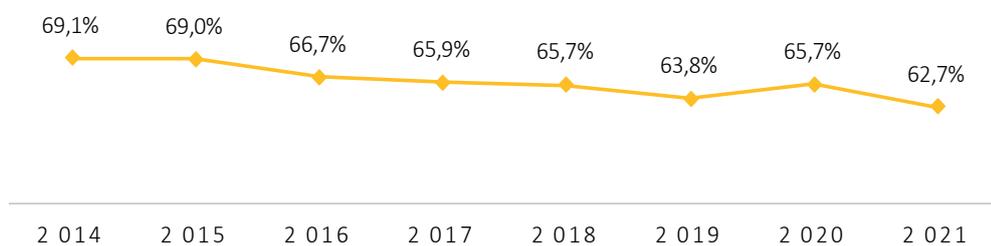
2/ Plus généralement, les ratios d'analyse budgétaire intègrent le plus souvent les charges de personnel, les charges financières ou l'annuité de dette dans son ensemble, les contributions aux syndicats. Ces dépenses sont souvent ramenées aux recettes réelles de fonctionnement.

Dans le cadre du présent rapport, le choix a été fait de ramener aux recettes réelles de fonctionnement : les dépenses de personnel, les frais financiers, les contributions aux syndicats et notamment au service d'incendie et de secours, les atténuations de produits (hors le FNGIR qui est dans notre approche directement déduit des recettes, cf. supra) dans la mesure où il s'agit en particulier du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

3. La part des dépenses rigides poursuit sa diminution, mais reste exposé à des niveaux particulièrement élevés de dépenses de personnel

Les dépenses de fonctionnement considérées comme rigides ont progressé sur la période (+3,1%/an) mais moins rapidement que les recettes réelles de fonctionnement (+4,5%/an), d'où une légère diminution de leur poids. Elles consomment cependant encore près des deux tiers des recettes réelles de fonctionnement. Elles sont constituées à plus de 92% par les dépenses de personnel, devant les participations au service d'incendie et de secours (5%) et les charges financières (moins de 2% de ces dépenses rigides).

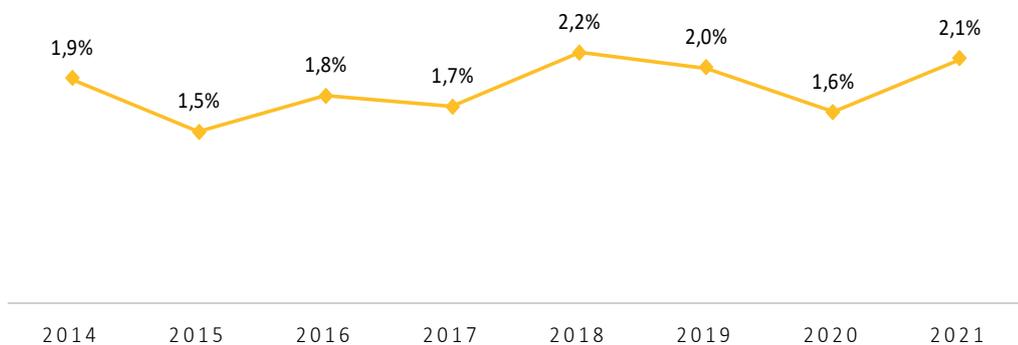
Figure 22 : Poids des dépenses rigides dans les recettes réelles de fonctionnement



4. Un facteur de fragilité : les dépenses d'énergie

La montée de l'inflation dans le cadre de la reprise économique puis de la guerre en Ukraine touche les collectivités locales, en premier lieu leurs dépenses d'énergie. Cette problématique est particulièrement importante en Guyane, où les distances rendent cette dépense très contrainte. La part des dépenses d'énergie (y compris carburants et hors eau et assainissement) dans le budget de fonctionnement des collectivités est restée relativement stable sur la période, autour de 2%.

Figure 23 : Dépenses d'énergie des communes, en % des dépenses réelles de fonctionnement



En moyenne, les communes dépensent 27 € par habitant en énergie, ce qui masque cependant de fortes disparités. Pour cinq communes, la dépense est supérieure à 50 € par habitant. Il ne semble cependant pas y avoir de lien direct entre le caractère isolé ou non d'une commune et sa dépense d'énergie.

Les communes pour lesquelles l'énergie représente une part importante du budget (jusqu'à 4,5%) devraient être les plus exposées à la montée des prix.

Figure 24 : Dépenses d'énergie des communes en 2021, en euros par habitant et en % des dépenses réelles de fonctionnement



N.B. : Par souci de lisibilité, la commune de Saint-Elie (426 € par habitant, 38% des dépenses) n'est pas représentée sur le graphique.

Au-delà de cette question de l'énergie, c'est l'ensemble des achats des collectivités (en fonctionnement comme en investissement) qui sont potentiellement touchés par l'inflation.


FOCUS

Énergie / Électricité

Le réseau guyanais est composé d'une variété importante de systèmes électriques, ce qui constitue une particularité en France (métropolitaine comme ultramarine) : le système littoral d'une part, de douze systèmes indépendants les uns des autres pour les communes de l'intérieur et les écarts d'autre part. Les communes dotées de ces systèmes indépendants sont Saint-Georges-de-l'Oyapock, Maripasoula, Papaïchton, Grand Santi, Regina, Camopi, Ouanary, Saül. Ces systèmes indépendants peuvent aussi être dimensionnés à l'échelle d'un écart de ces communes.

La production repose pour l'essentiel sur le barrage de Petit-Saut, qui fournit près de 60% de la production du territoire¹³ et sur le thermique (centrale diesel de Dégrad-des-Cannes, turbines à combustion et groupes électrogènes temporaires) pour près de 35%. La part du photovoltaïque et de la biomasse occupe encore une place mineure dans le mix énergétique (~5%).

Les perspectives de développement des énergies renouvelables demeurent importantes sur le réseau littoral comme dans les communes isolées. Sur le littoral, l'arrêt de la centrale diesel de Dégrad-des-Cannes est programmé en 2023. Elle a vocation à être remplacée par un outil sécurisant l'équilibre offre-demande mais dont la production sera appelée après celle des installations renouvelables. Dans les communes isolées, la production d'électricité est essentiellement basée sur des groupes électrogènes fonctionnant au diesel impliquant une livraison du combustible par pirogue. La PPE de 2017, toujours en vigueur, fixe l'objectif d'une production à 100% renouvelable dans ces communes, à horizon 2030.

Le tableau ci-après permet de constater une demande en énergie très hétérogène, à lier à la présence d'infrastructures lourdes – le spatial en particulier, mais plus généralement les activités tertiaires et industrielles –, dont la consommation électrique est bien supérieure à celle du secteur résidentiel. Si les grandes infrastructures se concentrent sur le littoral pour répondre à cette demande, le besoin en énergie dans les réseaux isolés demeure important, et son recouvrement un facteur essentiel de développement pour permettre l'implantation d'équipements publics structurants et de nouvelles activités. La démographie active, le rattrapage dans la fourniture de services publics essentiels (scolaire, santé, eau/assainissement, déchets) et le programme d'électrification visant à la couverture des nombreux écarts autour des bourgs rendent périlleux l'enjeu de l'augmentation des capacités de production d'électricité.

Figure 25 : Consommation d'électricité en kWh/hab. en 2020



Source: EDF Open Data

Les impacts de la crise sanitaire pour les communes ne semblent pas totalement résorbés en 2021

Comme pour toutes les collectivités locales françaises, la crise sanitaire a eu un impact sur l'activité des communes guyanaises.

Contrairement aux départements par exemple, l'impact pour les communes est limité sur les recettes de fiscalité directe, qui ne dépendent pas de l'activité économique (sauf recettes très spécifiques comme la taxe de séjour). La part d'octroi de mer perçue en fonctionnement n'a pas non plus subi de baisse, son évolution étant fonction des hypothèses économiques retenues en loi de finances. La contraction de l'activité économique en 2020 a cependant eu un effet décalé en 2021 sur le montant du FRDE perçu par les communes en section d'investissement.

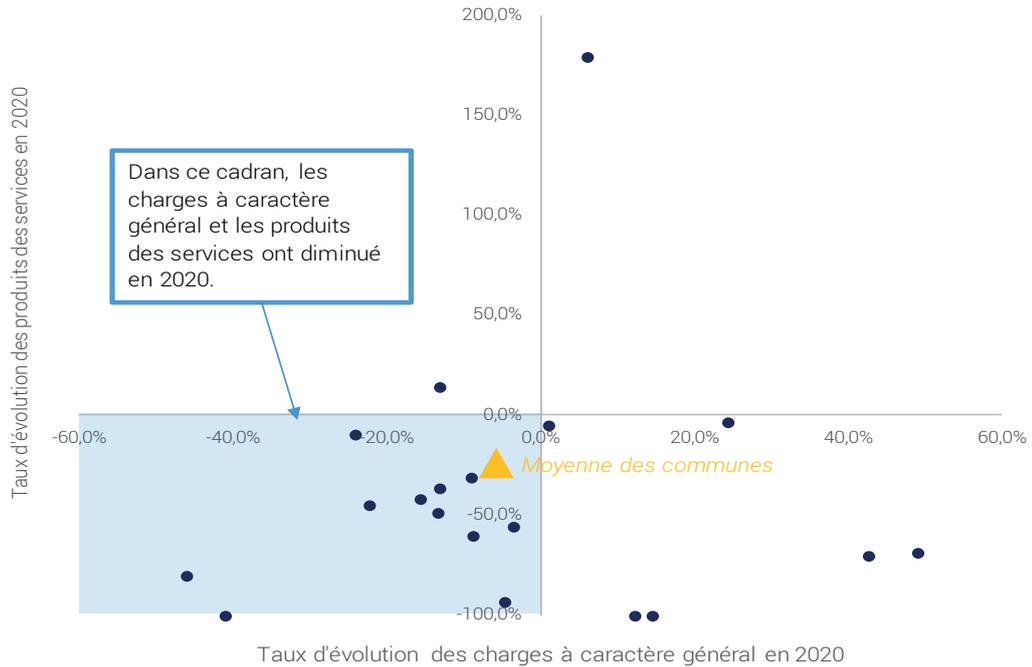
Les principaux impacts en recettes pour les communes concernent généralement les produits des services communaux (écoles, petite enfance, services culturels et sportifs), dont l'activité a été fortement réduite pendant la crise. Côté dépenses, si les communes françaises ont réalisé des économies sur certains services, elles ont aussi dû faire face à des charges supplémentaires, telles l'achat de masques ou de tenues, mais également le soutien au tissu économique local. Les dépenses de personnel sont en général peu impactées car plus rigides.

Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales ne sont pas directement mesurables dans les comptes, car ils sont entremêlés avec d'autres effets (modifications de périmètre, décisions locales sur le niveau de service hors effet Covid, etc.).

L'impact pour les communes guyanaises est approché ci-dessous par l'étude de l'évolution des produits des services d'une part, et des charges à caractère général d'autre part. Ces éléments doivent être considérés d'abord comme des tendances : d'autres effets, que la crise sanitaire, peuvent intervenir, et pour certaines communes, les évolutions constatées laissent penser que les documents comptables ne sont pas exhaustifs, notamment s'agissant des petites communes.

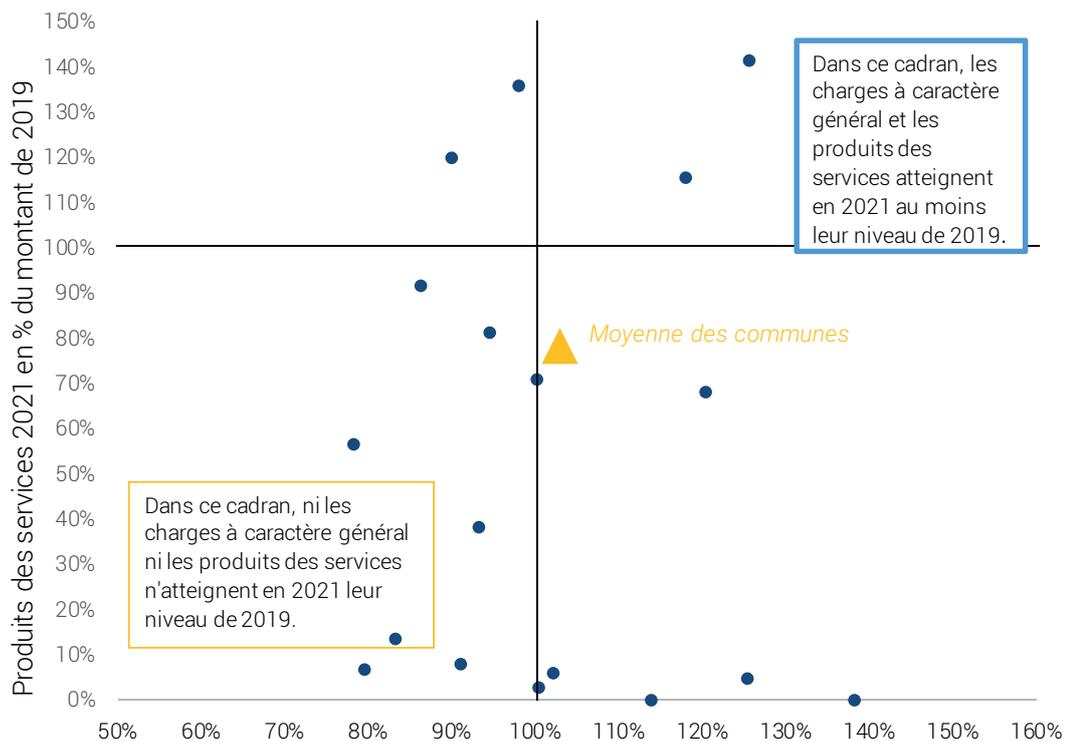
En moyenne, les charges à caractère général ont diminué de 6% en 2019, et les produits des services de 24% (notons que l'impact financier est bien moindre, ces produits ne représentant que 3% des recettes de fonctionnement communales en 2021). Toutes les communes sauf deux ont enregistré une baisse de leurs charges à caractère général.

Figure 26 : Évolution des charges à caractère général et des produits des services des communes en 2020



En 2021, les effets de la crise se sont poursuivis (notamment en début d'année) avant une reprise progressive. En moyenne, les charges à caractère général sont en hausse de 3% par rapport à 2019, tandis que les produits des services accusent toujours un recul de 22% par rapport à la même année. Une part importante des communes n'a pas retrouvé son niveau de 2019, à la fois en charges à caractère général et en produits des services.

Figure 27 : Charges à caractère général et produits des services des communes 2021 en % du montant 2019



Soutien apporté aux collectivités du bloc communal dans le cadre de la crise sanitaire

Dès le début de la crise sanitaire en mars 2020, plusieurs mesures de soutien à destination des collectivités locales avaient été votées. S'agissant du bloc communal, un mécanisme de garantie des recettes, dit « filet de sécurité », a permis de garantir aux collectivités un volume de recettes 2020 au moins équivalent à la moyenne 2017-2019, sur un panier de recettes fiscales et domaniales. Le mode de calcul de cette garantie, qui considérait le volume global et non chaque recette individuellement, ciblait prioritairement les collectivités touristiques ; de fait, le nombre de collectivités éligibles est resté limité.

Ce dispositif a été reconduit pour 2021, mais uniquement sur le périmètre des recettes fiscales. Une garantie spécifique a également été accordée à certains services publics exploités sous forme de régie.

Les services de transport ont quant à eux pu bénéficier d'avances remboursables pour leur permettre de faire face aux baisses de recettes (versement mobilité et recettes commerciales) subies du fait de la crise sanitaire.



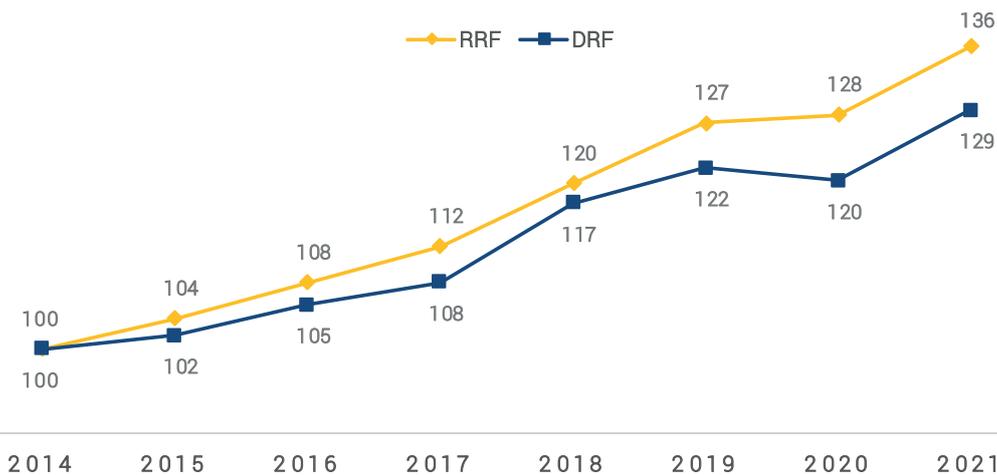
© Capucin-Lac de Petit-Saut-J. Renouard

Un autofinancement brut qui poursuit sa progression mais reste structurellement faible, avec de fortes disparités entre communes

1. Les exercices 2020 et 2021 semblent amorcer une stabilisation de la situation financière, à confirmer

Entre 2014 et 2019, l'évolution des dépenses de fonctionnement demeure inférieure au rythme de progression des recettes, ce qui permet à l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute, CAF) de progresser en volume global et passer ainsi de 6 M€ en 2014 à 29 M€ en 2021. C'est particulièrement à partir de 2019 que la dynamique des recettes s'est révélée plus importante que celle des dépenses. Bien que marquée par la crise sanitaire, l'année 2020 a vu la poursuite de la progression de l'épargne.

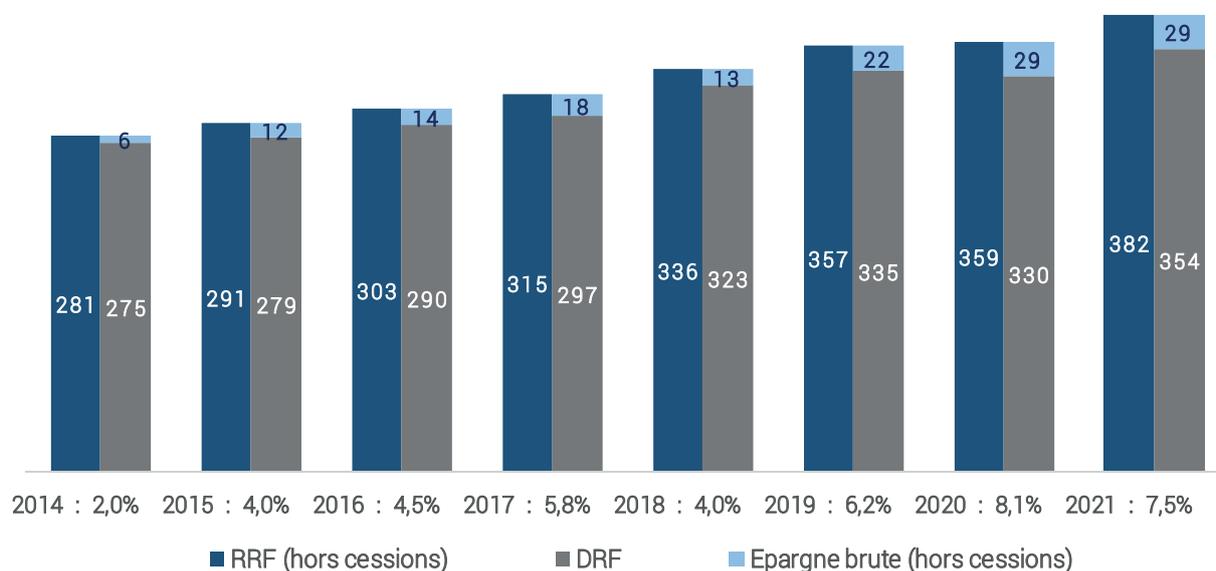
Figure 28 : Évolution des DRF et des RRF des communes de Guyane (Base 100 en 2014)



Cette période correspond à celle de la montée en charge de la DACOM réformée, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2023. Entre 2018 et 2021, l'épargne brute des communes a augmenté de 16 M€, tandis que le montant de DACOM progressait de 12 M€.

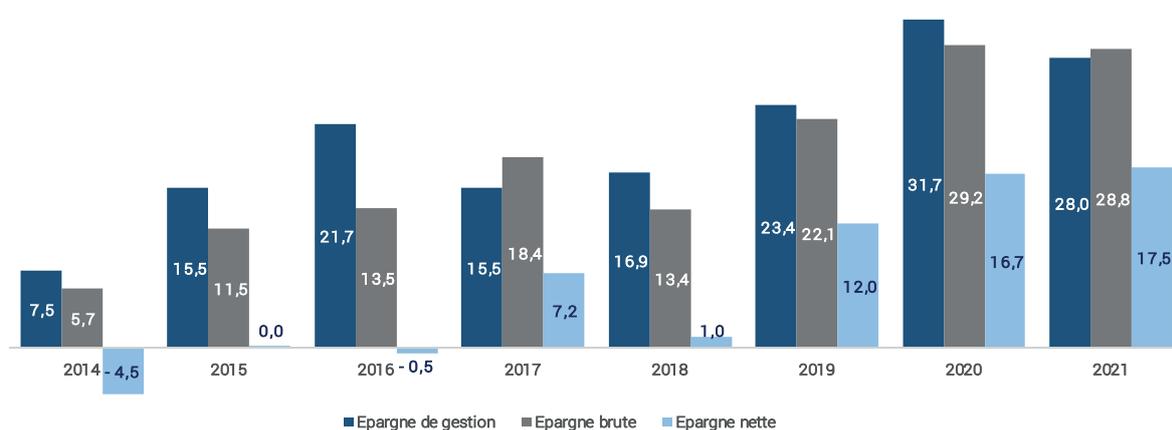
Malgré cette amélioration récente, le volume d'épargne reste structurellement faible. Le taux d'épargne moyen n'est que de 7,6% des recettes réelles de fonctionnement en 2021 : sur 100 € de recettes de fonctionnement, les communes sont en capacité d'affecter moins de 8 € au remboursement de la dette et au financement de leurs investissements.

Figure 29 : Évolution des DRF, des RRF et de l'épargne brute (en M€) et taux d'épargne brute (en %) des communes de Guyane



La période d'étude a été marquée par une forte variabilité de l'épargne jusqu'en 2018, traduisant l'importance des facteurs ponctuels dans la formation de l'autofinancement. En outre, la moyenne masque des situations délicates pour certaines communes (voir ci-après).

Figure 30 : Évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette (en M€) des communes de Guyane (1)



(1) Le refinancement de dette enregistré par la commune de Cayenne en 2018 (6,9 M€) est neutralisé dans le calcul de l'épargne nette de cette année. Cette opération est en effet neutre en dépenses et en recettes.

Définitions

- **Épargne de gestion** : elle correspond au solde disponible entre le total des produits de gestion courante (recettes réelles de fonctionnement hors produits exceptionnels et financiers : impôts, dotations, produits des services, autres recettes de gestion courante) et les charges courantes (dépenses réelles de fonctionnement hors frais financiers et dépenses exceptionnelles : dépenses de personnel, contrats de prestation de services, dépenses de fluides, etc.).
- **Épargne brute** : elle correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Il s'agit de la part des recettes réelles de fonctionnement non consommée par les dépenses réelles de fonctionnement. Il s'agit d'un solde essentiel en analyse financière puisque cette épargne conditionne la capacité à investir via l'autofinancement des investissements et/ou le recours à l'emprunt (l'épargne constituant la principale ressource permettant le remboursement des emprunts).
- **Épargne nette** : elle correspond à l'épargne brute minorée du remboursement de capital de dette annuel (hors opérations de refinancement, neutres en dépenses et en recettes). Une épargne nette positive peut être affectée à l'autofinancement des investissements. Une épargne nette négative implique de trouver d'autres ressources, pas forcément pérennes, pour rembourser le capital de dette.

Ces différents indicateurs peuvent être exprimés en taux d'épargne : il s'agit alors du niveau d'épargne ramené aux recettes réelles de fonctionnement.

Le maintien du niveau d'épargne actuel dans un contexte de ralentissement de la dynamique des recettes impliquera probablement une maîtrise plus importante des dépenses de gestion. En outre, de nombreuses incertitudes pèsent sur la situation des collectivités guyanaises : fin de la revalorisation de la DPOM à compter de 2024, risques inflationnistes notamment. A titre d'exemple, une progression de 5,6%¹⁴ des frais généraux générerait un surcoût pour les communes de l'ordre de 5 M€, soit une baisse d'un point du taux d'épargne brute.

2. Les situations individuelles se sont globalement améliorées depuis 2014, mais certaines communes restent en grande difficulté financière

Les niveaux d'épargne restent hétérogènes d'une commune à l'autre. Si le nombre de communes en grande difficulté en fonctionnement s'est fortement réduit en 2018, 5 communes restent en situation d'épargne brute négative et 6 en situation d'épargne nette négative.

Pour ces communes, les recettes de fonctionnement ne sont pas suffisantes pour couvrir les charges de fonctionnement (pour celles qui présentent une épargne brute négative), voire pour rembourser la dette (pour celles qui présentent une épargne nette négative). Elles doivent alors mobiliser d'autres ressources, par nature non pérennes : réserves constituées les années antérieures, subventions d'investissement, FCTVA... Ces ressources sont limitées, sachant également qu'elles ne peuvent financer ces dépenses par l'emprunt.

Dans les faits, les communes qui présentent une épargne négative affichent souvent également des résultats déficitaires et peuvent être dans l'incapacité d'équilibrer leurs budgets primitifs. Cette situation peut donner lieu à une saisine de la Chambre régionale des comptes (CRC) par le préfet. La CRC propose alors à la collectivité des mesures de correction ; le préfet dispose de la possibilité de régler lui-même le budget en cas d'insuffisance des mesures prises par la collectivité.

Figure 31 : Évolution du nombre de communes en épargne brute positive / négative

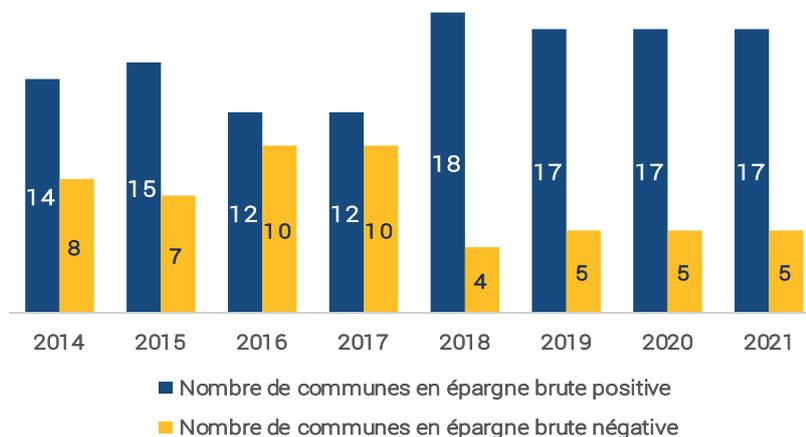
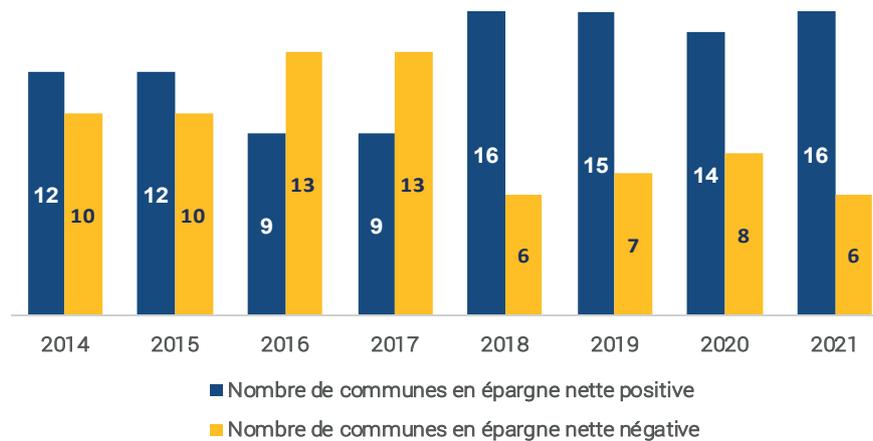


Figure 32 : Évolution du nombre de communes en épargne nette positive / négative



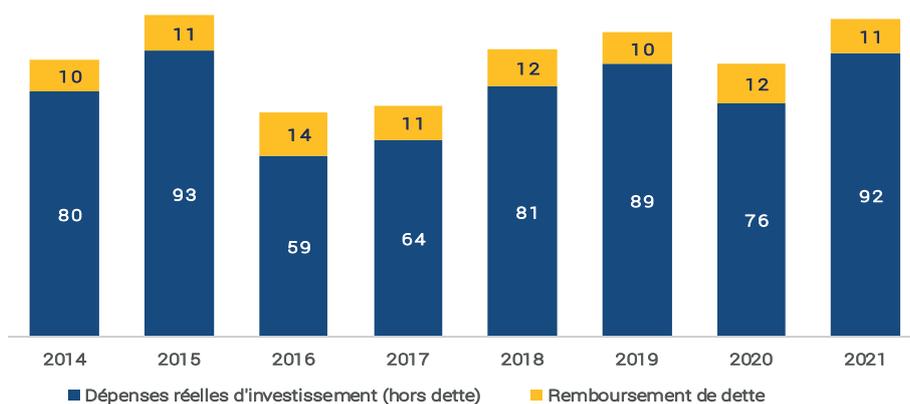
Tendances rétrospectives en investissement : Un niveau d'investissement proche de celui de la métropole, rendu possible grâce à un fort niveau de subventionnement

Les écarts par rapport à la précédente édition de l'observatoire s'expliquent par l'intégration dans le périmètre d'analyse des budgets des services publics industriels et commerciaux. Si leur poids en dépenses de fonctionnement est limité, ces budgets intègrent des investissements relativement importants, notamment en ce qui concerne l'eau et l'assainissement. L'intégration des budgets M4 augmente le volume d'investissements réalisés sur la période 2014-2019 de 37 M€, soit 6 M€ par an en moyenne.

1. Des dépenses d'investissement hors dette de 304 € par habitant et par an en moyenne

Sur la période, les communes ont financé 632 M€ de dépenses d'investissement hors dette, soit près de 80 M€ par an en moyenne.

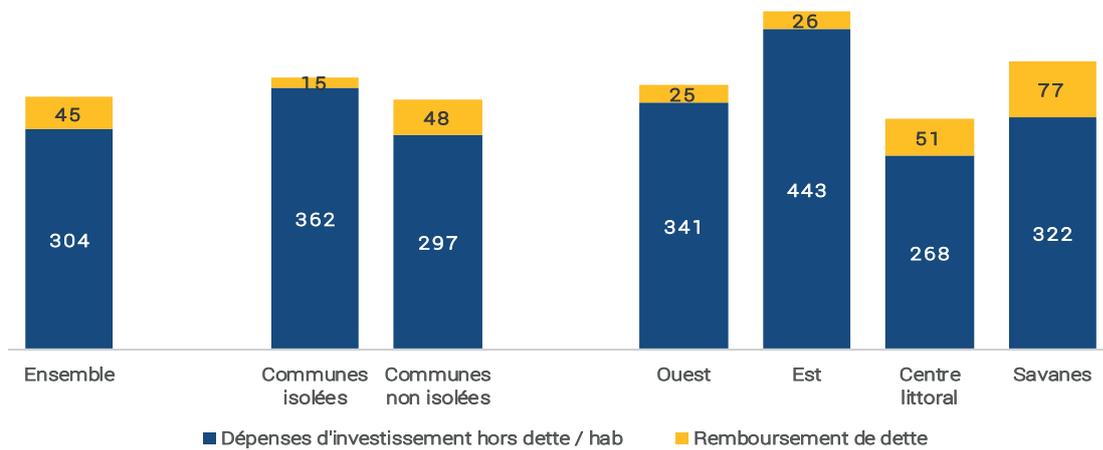
Figure 33 : Dépenses d'investissement des communes de Guyane (M€)



Ramenées à la population, les dépenses d'investissement hors dette représentent en moyenne 304 € par habitant et par an sur la période. Elles ont été plus importantes dans les communes isolées et dans le territoire de l'Est.

Le poids du remboursement de la dette dans le total des dépenses d'investissement est de 13% en moyenne. Il est plus faible dans les communes isolées, et plus élevé sur les territoires du Centre littoral et des Savanes.

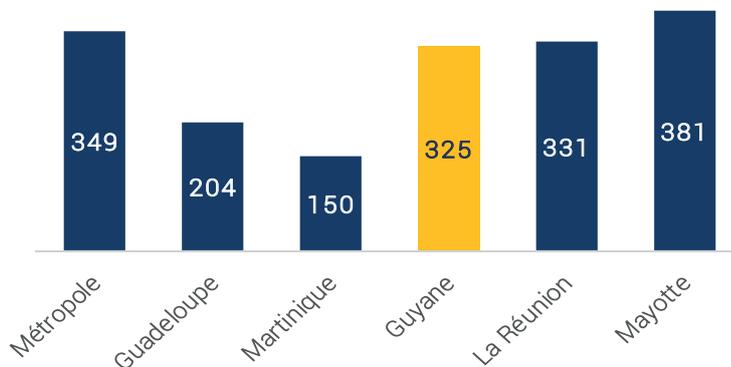
Figure 34 : Dépenses d'investissement 2014-2021 des communes de Guyane par habitant et par an



Ces niveaux d'investissement rendent compte de plusieurs réalités :

- Il s'agit de niveaux pas particulièrement faibles pour des communes qui sont rendus possibles en particulier par les forts niveaux de subventionnement obtenus (cf. infra). Les données publiques disponibles permettent de comparer le niveau des dépenses d'équipement par habitant en 2021 avec les autres départements/ régions d'outre-mer et la métropole : les communes de Guyane se situent à un niveau proche de celui de la Réunion, et leur niveau d'investissement représente 93% de celui des communes de métropole.

Figure 35 : Dépenses d'équipement par habitant des communes en 2021 – Budgets consolidés



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2022

- Les investissements sont en progression continue depuis 2017, avec l'exception de 2020. Le retour à un rythme soutenu dès 2021 laisse supposer que les investissements prévus ont pâti de retards en lien avec la crise sanitaire.

2. Le financement de l'investissement

Les communes ont bénéficié d'un taux de subventionnement des dépenses d'investissement de près de 60% en moyenne. Du point de vue de l'analyse, le taux de couverture par des recettes d'investissement hors emprunt est plus significatif :

- D'une part parce qu'il neutralise les différences d'imputation comptable de la part investissement de l'octroi de mer entre les communes ;
- D'autre part parce qu'il permet de rendre compte du reste à financer par les communes, par l'autofinancement ou l'emprunt.

Après prise en compte de l'ensemble des recettes d'investissement hors dette, ce taux de couverture passe à 91%. Ce niveau élevé traduit à la fois :

- Un subventionnement important ;
- L'existence du mécanisme spécifique du Fonds régional pour le développement de l'emploi (FRDE, part investissement de l'octroi de mer) ;
- Et la perception du FCTVA (fonds de compensation de la TVA) alors que le taux de TVA est fixé à 0% en Guyane. Les communes bénéficient ainsi mécaniquement d'un subventionnement de leurs investissements éligibles au FCTVA à hauteur de 16,404%. Ce contexte particulier implique que certaines communes peuvent afficher un taux de couverture de leurs investissements par les recettes correspondantes supérieur à 100%.

Ce niveau de couverture très élevé pourrait sans doute être plus important encore : on constate en effet de la part de certaines communes des oublis de déclaration de FCTVA, engendrant un manque à gagner sur cette ressource.

Tableau 5. Couverture des dépenses d'investissement (hors dette) sur la période 2014-2021

	Couverture par des subventions	Couverture par les recettes d'investissement hors dette
Ensemble	59%	91%
Communes isolées	70%	84%
Communes non isolées	58%	92%
Moins de 500 hab	33%	52%
500 - 3 499 hab	69%	96%
3 500 - 9 999 hab	77%	102%
10 000 - 49 999 hab	55%	90%
≥ 50 000 hab	59%	89%
Ouest	59%	87%
Est	85%	106%
Centre littoral	63%	97%
Savanes	39%	79%

La seule exception à ces taux de couverture très élevés concerne les communes de moins de 500 habitants : il s'agit en réalité de l'impact sur la moyenne de Saint-Élie du fait de la structure budgétaire très particulière de la commune.

À titre de comparaison, le taux de couverture par des recettes d'investissement ressort sur la même période (2014-2021) à 50% pour les communes françaises dans leur ensemble¹⁵.

Après prise en compte des recettes d'investissement et des cessions, les communes de Guyane ont ainsi eu à financer 21,5 M€ de charge nette des investissements.

Pour ce faire, elles ont mobilisé :

- 49,7 M€ d'épargne nette ;
- 71,2 M€ d'emprunt nouveau.

L'impact sur le fonds de roulement a donc été positif (+ 99,4 M€).

L'encours de dette a quant à lui diminué sur la période du fait d'un remboursement de dette de 93 M€¹⁶, plus important que les mobilisations nouvelles.

Tableau 6: *Financement des investissements*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total période
Dépenses d'investissement hors dette	108,7 M€	133,8 M€	73,2 M€	78,8 M€	106,0 M€	109,4 M€	118,7 M€	157,2 M€	885,8 M€
Recettes d'investissement hors dette	85,3 M€	98,7 M€	112,4 M€	63,6 M€	82,9 M€	68,7 M€	107,8 M€	113,4 M€	732,8 M€
Cessions	0,7 M€	0,6 M€	0,4 M€	0,2 M€	18,8 M€	11,2 M€	0,4 M€	2,7 M€	34,9 M€
Charge nette à financer	22,7 M€	34,6 M€	-39,6 M€	15,0 M€	4,3 M€	29,4 M€	10,5 M€	41,1 M€	118,1 M€
Epargne nette	11,3 M€	17,1 M€	36,3 M€	14,3 M€	9,5 M€	42,4 M€	48,4 M€	44,0 M€	223,2 M€
Emprunt	15,8 M€	17,0 M€	36,8 M€	7,1 M€	8,4 M€	30,5 M€	31,6 M€	26,5 M€	173,7 M€
Impact sur le fonds de roulement	4,3 M€	-0,5 M€	112,6 M€	6,4 M€	13,6 M€	43,5 M€	69,4 M€	29,4 M€	278,8 M€

Le mode de financement des communes de Guyane se caractérise ainsi par :

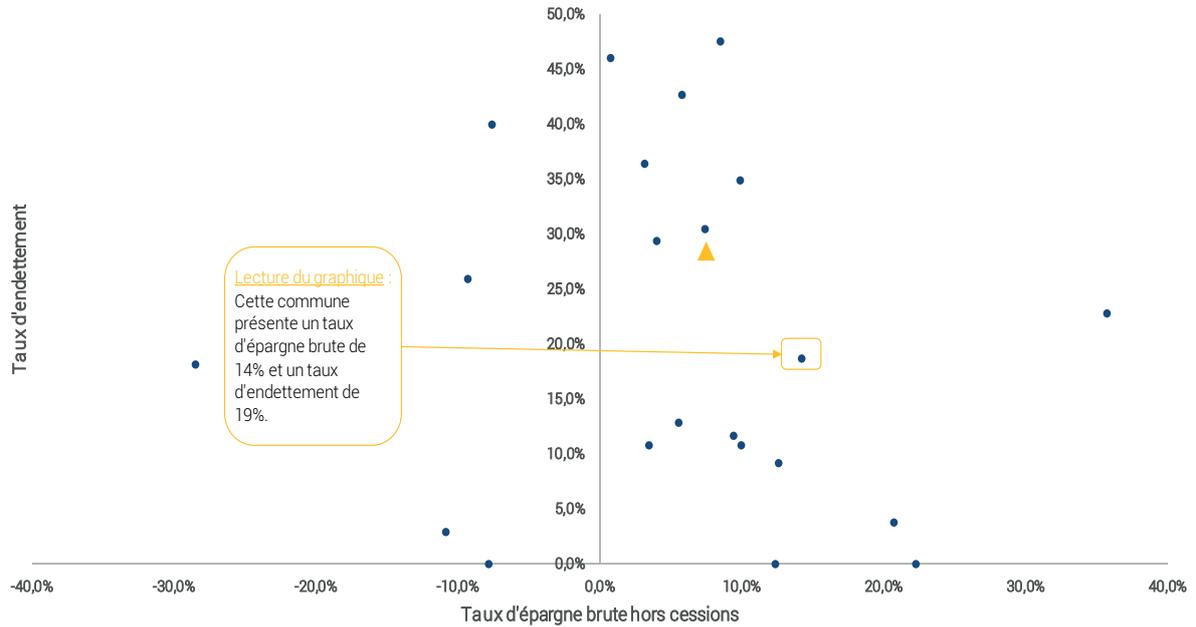
- Un fort niveau de subventionnement et plus largement de couverture par les recettes d'investissement, qui permet de réduire de façon très importante le reste à charge pour les communes et d'alimenter le fonds de roulement.
- Un encours de dette en recul du fait de mobilisations plus faibles que les remboursements.
- Un niveau d'épargne qui se consolide depuis 2017 mais qui reste sujet à de fortes variations entre communes. Tant que l'épargne de ces communes ne sera pas consolidée à un niveau plus important, elles devront faire face :
 - A des tensions budgétaires et en trésorerie, l'épargne dégagée en fonctionnement ne finançant pas toujours à elle seule le remboursement de la dette ;
 - À l'impossibilité de financer des investissements autres que ceux couverts par des recettes d'investissement (subventions et autres) et les éventuels fonds de roulement positifs. A l'inverse, 5 communes présentent à fin 2021 des fonds de roulement fortement négatifs qui nécessiteront d'affecter des ressources (épargne à consolider) à leur résorption.

Des niveaux d'endettement peu élevés, avec certaines situations qui restent problématiques

Globalement, les communes de Guyane sont peu endettées : le taux d'endettement moyen ressort ainsi à 28%, ce qui signifie que l'encours de dette total représente 28% des recettes de fonctionnement d'un exercice. Une part significative de cette dette correspond à des prêts AFD et notamment aux prêts de restructuration mis en place entre 2008 et 2013 (68 M€ d'octrois de prêts). En lien avec le remboursement de ces prêts, le taux d'endettement connaît une baisse continue depuis 2014, où il s'élevait encore à 51%. Aucune commune ne présente aujourd'hui un taux d'endettement supérieur à 50%. Cependant, la capacité d'emprunt à long terme de plusieurs communes reste limitée en raison d'un niveau d'épargne relativement faible. Ce niveau d'épargne conditionne en effet la capacité de la commune à rembourser le capital de dette contracté.

¹⁶ - Le tableau ci-dessous et le calcul de la variation de dette sont construits à partir des opérations comptabilisées en chapitre 16 au compte de gestion, hors refinancement de dette (neutre en dépenses et en recettes).

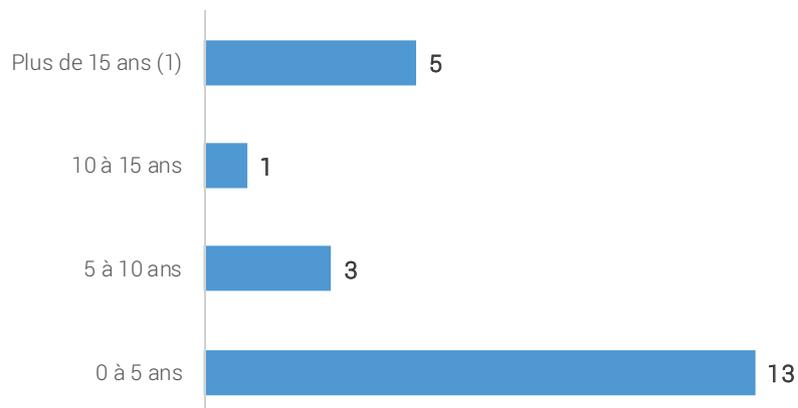
Figure 36 : Épargne brute et endettement des communes en 2021



Les tensions observées sur l'épargne des communes ont un effet direct sur l'indicateur de la capacité de désendettement. Ce calcul théorique mesure le nombre d'années d'épargne nécessaires pour rembourser l'intégralité de l'encours de dette, en consacrant l'intégralité de cette épargne au désendettement. Cette capacité de désendettement ressort négative sur plusieurs territoires, traduisant l'absence d'épargne plus que des encours de dette importants.

Par rapport à 2017, la situation s'est globalement améliorée : seules 5 communes présentent encore une capacité de désendettement supérieure à 15 ans ou négative, contre 10 en 2017. Ce constat doit cependant être nuancé car les niveaux d'épargne individuels connaissent de fortes variations d'une année à l'autre. Il devra être confirmé ou non dans les éditions ultérieures de l'observatoire.

Figure 37 : Nombre de communes par tranche de capacité de désendettement en 2021



(1) : sont intégrées dans cette catégorie les communes dont la capacité de désendettement est négative du fait d'une épargne négative

Synthèse : la structure budgétaire singulière des communes

Les communes de Guyane présentent une structure budgétaire singulière :

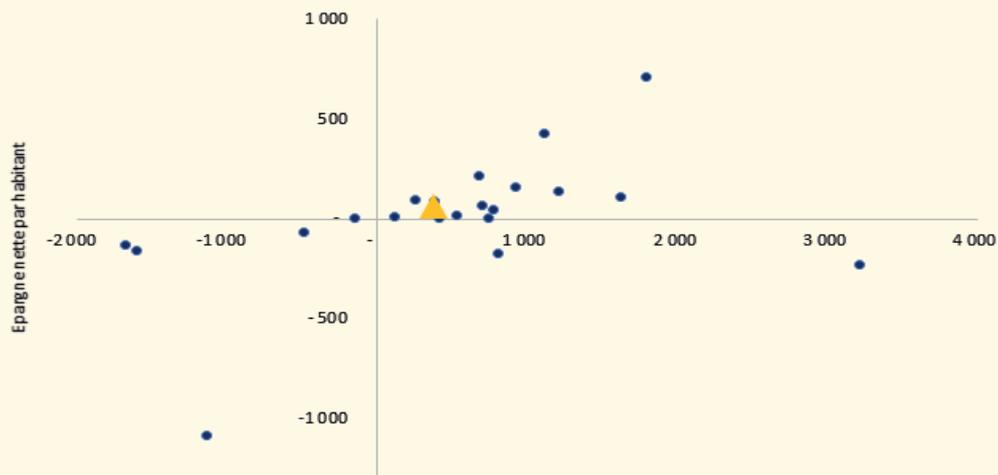
- Des recettes réelles par habitant avec des particularités très importantes :
 - Des produits des impôts locaux à la fois très faibles (ramenés à l'habitant, environ deux fois moins importants qu'en métropole) et très inégalement répartis entre les communes : certaines perçoivent des montants élevés en raison de l'implantation d'activités économiques majeures (centre spatial, barrages, etc.) quand certaines communes n'appliquent pas la fiscalité directe ou la mettent en place progressivement. La faiblesse de ces produits est toutefois à relativiser quand on la rapporte au revenu de la population guyanaise ou au PIB régional. Comme dans d'autres départements/régions d'outre-mer, la fiabilisation de la matière fiscale en lien avec le recensement cadastral et l'adressage constitue un enjeu important pour le développement des recettes des collectivités. Avec la suppression de la taxe d'habitation en 2021, cet enjeu repose désormais quasi exclusivement sur la taxe sur le foncier bâti.
 - Une fiscalité spécifique à l'outre-mer (octroi de mer principalement) qui compense pour tout ou partie cette faiblesse de la fiscalité directe, et dont le volume a fortement augmenté entre 2016 et 2019 par suite du transfert de la part auparavant perçue par la CTG.
 - Des dotations en moyenne plus importantes qu'au niveau national et dynamiques, avec une montée en charge dans le cadre de la réforme de la dotation d'aménagement, qui devrait se poursuivre à minima jusqu'en 2023.
- Des dépenses de fonctionnement qui sont composées pour près des deux tiers par les dépenses de personnel, représentant une rigidité importante des budgets.
- Un autofinancement ou épargne brute qui présente depuis trois ans des signes d'amélioration, notamment sous l'effet du transfert de l'octroi de mer régional aux communes puis de la dynamique de la dotation d'aménagement. Cette amélioration reste à consolider : plusieurs communes affichent encore des déficits de fonctionnement importants.
- Des investissements très largement financés par les subventions et les recettes d'investissement hors emprunt (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, part investissement de l'octroi de mer). Ces recettes ont couvert sur la période 2014-2021 environ 90% des dépenses d'investissement réalisées.
Les investissements ont ainsi pu être financés sans augmentation de la dette des communes. Cette dernière n'est certes pas particulièrement élevée rapportée aux recettes de fonctionnement, mais est très importante pour certaines communes au regard des capacités de remboursement (absence d'autofinancement qui est la principale ressource pour rembourser la dette).
- De manière très synthétique, la situation budgétaire des communes peut être appréhendée à partir :
 - Du fonds de roulement de fin d'exercice, qui représente la différence entre l'ensemble des recettes réelles cumulées et l'ensemble des dépenses réelles cumulées. Un fonds de roulement positif constitue une ressource pour des dépenses (en particulier d'investissement) à venir, alors qu'un fonds de roulement négatif nécessite de consacrer des recettes futures à sa résorption. Le fonds de roulement présenté ci-dessous est celui du budget principal. Les fonds de roulement des budgets annexes et des caisses des écoles et CCAS n'ont pas été intégrés, d'une part parce que les budgets en M14 s'équilibrent via une subvention du budget principal, et d'autre part parce que le fonds de roulement disponible sur les budgets en M4 ne peut généralement pas être réaffecté au budget principal et ainsi financer ses dépenses.
 - De l'épargne nette du remboursement de capital de dette, qui constitue une mesure de la capacité à porter de nouvelles dépenses.

De ce double point de vue :



- Seules deux communes disposent d'une épargne nette supérieure à 500 € par habitant, et la fragilité de la section de fonctionnement est un caractère commun à toutes les communes de Guyane.
- Trois communes sont déjà dans une situation compliquée du fait de fonds de roulement fortement négatifs qui nécessiteront la mobilisation de ressources importantes pour les résorber. Ces fonds de roulement négatifs sont généralement au moins pour partie constitués de déficits de fonctionnement, plus compliqués à résorber du fait de la nécessité de faire appel à des recettes de fonctionnement exclusivement.

Figure 38 : Épargne nette et fonds de roulement par habitant en Guyane en 2021



- Comme lors de la précédente édition de l'observatoire, la question de la qualité comptable reste un sujet identifié : les imputations comptables peuvent ne pas être homogènes d'une année sur l'autre, tout comme la pratique des rattachements. De manière récurrente, les rapports de la Chambre régionale des comptes sont amenés à corriger les résultats des comptes administratifs votés. Les chiffres d'épargne et de fonds de roulement présentés ici, qui correspondent aux données des comptes de gestion (avant corrections éventuelles de la CRC) sont donc à considérer comme des tendances. Au-delà de l'analyse réalisée dans le cadre de l'observatoire, la fiabilisation des documents comptables présente un enjeu de visibilité sur leurs finances pour les communes concernées, d'autant plus que leur situation reste fragile.

Le contexte de très fort développement à venir des services publics (l'accroissement anticipé du nombre d'écoles est à cet égard significatif) pose ainsi plusieurs enjeux majeurs pour les années futures.

Pour les communes les plus en difficulté, le défi consistera à conjuguer le développement de ces services avec la résorption de fonds de roulement négatifs importants, alors même que certaines enregistrent une épargne nette négative avant cette montée en charge des équipements.

Pour l'ensemble des communes, si les investissements devraient continuer à être très fortement financés, leur mise en œuvre, pour ceux relevant d'une maîtrise d'ouvrage communale, nécessitera :

- Une capacité de pilotage du point de vue organisationnel.
- La mobilisation des outils de trésorerie adéquats en cas de décalage entre les dépenses et la perception de certains financements.
- L'anticipation des coûts d'entretien et de fonctionnement de ces équipements, alors même que la section de fonctionnement des communes est déjà fragile. Cette anticipation revêt un enjeu majeur. Les communes ne pourront plus compter à l'avenir sur une progression des recettes aussi dynamique que sur la période d'étude de cet observatoire : celle-ci a en effet été largement tirée par des facteurs d'évolution ponctuels (transfert de l'octroi de mer et réforme de la dotation d'aménagement).
- Enfin, en filigrane se pose inévitablement la question du rôle des intercommunalités dans ce processus et de leur capacité à porter une part de ce développement des services publics locaux. C'est l'objet de la partie suivante de cette analyse.



© Décollage d'Ariane 5-Plage de la Cocoteraité à Kourou-J. Renouard



FOCUS

L'évolution des effectifs scolaires au primaire

Les élèves des écoles primaires, publiques et privées en Guyane étaient au nombre de 47 158 à la rentrée 2021. Ce chiffre recouvre le nombre total d'élèves scolarisés dans les classes maternelles (17 335 élèves), dans les classes élémentaires (29 448 élèves) et dans les classes spécialisées des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS- 375 élèves).

Dans le graphique ci-après, les effectifs de la rentrée 2021 sont répartis par niveau pour chaque commune.

Figure 39 : Nombre d'élèves scolarisés dans le primaire (rentrée scolaire 2021)



Source : Académie de Guyane (Rentrée 2021)

En une décennie, le nombre d'élèves scolarisés dans le primaire a augmenté de plus de 4 200 (ils étaient 42 921 en 2011), soit près de 10%. En parallèle, le nombre de classes créées dans les écoles primaires publiques et privées de Guyane a été de 730, soit une hausse de 40%.

Figure 40 : Nombre d'élèves scolarisés dans le primaire (2011-2021)

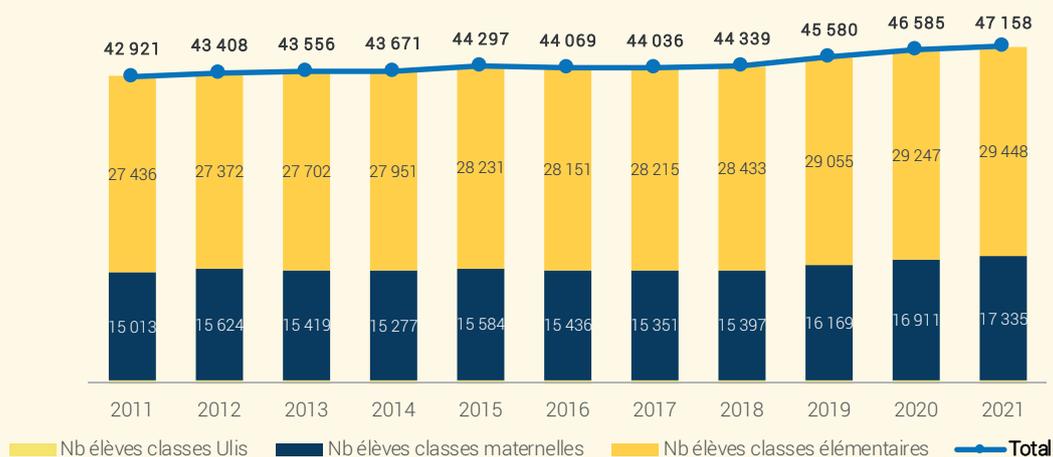
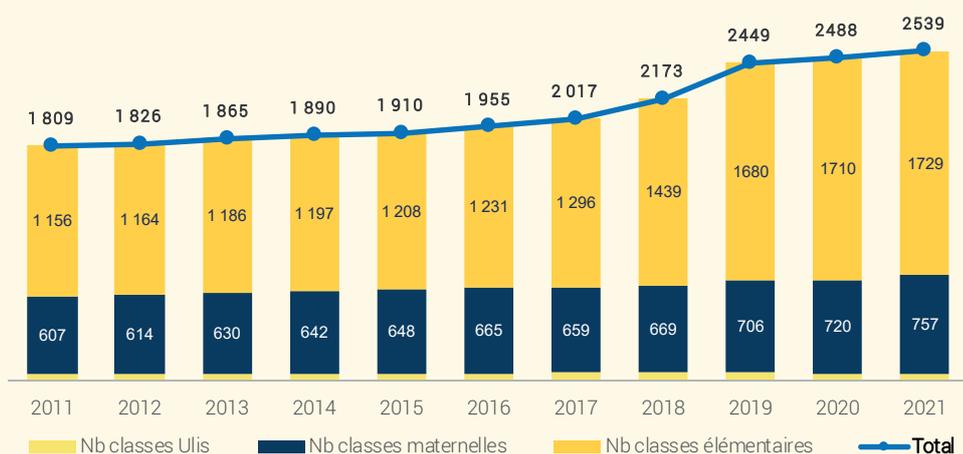


Figure 41 : Nombre de classes dans le primaire (2011-2021)



Source : Académie de Guyane (données effectifs pour les rentrées scolaires 2011-2021)



Le tableau ci-après compare commune par commune, les données du rectorat sur le nombre d'élèves inscrit en primaire et le nombre d'enfants de 3 à 10 ans issu des enquêtes de recensement de l'INSEE. Afin de contrôler pour le décalage inhérent au mode de recensement, et de pouvoir mesurer les taux de scolarisation, l'année de référence utilisée pour les deux jeux de données est 2019. Des taux de scolarisation supérieurs à 100% (ou encore un nombre d'élèves supérieur au nombre d'enfants) s'explique classiquement par le nombre de redoublement. En Guyane, cet effet est probablement marginal et s'explique davantage par la fréquentation des établissements scolaires d'enfants des pays limitrophes (Brésil et Suriname), par définition non recensés, ou alors par des enfants en situation irrégulière qui, eux aussi, échappent au recensement. Inversement des taux inférieurs à 100% (nombre d'enfants recensé supérieur au nombre d'élèves scolarisés) s'explique par la non-scolarisation.

Si la comparaison des données de recensement et de scolarisation sont assez peu parlantes pour les très petites communes (les recensements ne correspondant pas à la réalité démographique de la commune), leur interprétation met en évidence deux phénomènes contradictoires. D'une part, on constate des taux de scolarisation supérieurs à 100% dans certaines communes, liés au non recensement d'enfants en situation irrégulière pourtant scolarisés.

A l'inverse, et de manière plus structurelle, il convient d'observer le faible taux de scolarisation, notamment en maternelle, dans les communes plus isolées. De manière générale, les taux de non scolarisation en Guyane sont supérieurs aux taux métropolitains ou même domiens. Les effets de l'enclavement et des difficultés liées au transport dans certaines communes, notamment celles non accessibles par la route, peuvent être des facteurs bloquant. Cela supposerait que ces enfants se rendent à l'école en pirogue, ce qui est difficile étant donné leur âge. Le coût des transports est onéreux et certaines familles ne peuvent s'en acquitter, qu'il s'agisse du pré élémentaire ou de l'élémentaire. Ainsi, les enfants en bas âge sont relativement peu scolarisés.

Tableau 7: Taux brut de scolarisation* en 2019

EPCI	Communes	Élèves en maternelle Données Rectorat 2019	Population INSEE 2-5 ans 2019	% scolarisés en maternelle	Élèves en élémentaire Données Rectorat 2019	Population INSEE 6-10 ans 2019	% scolarisés en élémentaire	TOTAL Élèves en primaire	Total Population INSEE 2-10 ans en 2019	% total de scolarisés en primaire
CCOG	Apatou	397	1 091	36%	764	1 325	58%	1 161	2 416	48%
	Awala Y.	55	128	43%	92	170	54%	147	298	49%
	Grand Santi	382	910	42%	763	1 288	59%	1 145	2 198	52%
	Mana	682	1 225	56%	1 265	1 650	77%	1 947	2 874	68%
	Maripasoula	406	904	45%	740	1 085	68%	1 146	1 989	58%
	Papaïchton	185	417	44%	295	545	54%	480	962	50%
	Saül	1	12	8%	8	16	50%	9	28	32%
	St Laurent	3 465	5 732	60%	6 523	6 897	95%	9 988	12 629	79%
CCEG	Camopi	127	207	61%	253	275	92%	380	482	79%
	Ouanary	2	27	8%	6	38	16%	8	64	12%
	Régina	52	70	74%	83	76	110%	135	146	93%
	St Georges	340	460	74%	684	573	119%	1 024	1 033	99%
CCDS	Iracoubo	91	153	59%	200	208	96%	291	361	81%
	Kourou	1 716	2 069	83%	3 119	2 571	121%	4 835	4 641	104%
	St Elie	2	0		12	0	-	14	0	
	Sinnamary	159	219	72%	255	295	86%	414	514	80%
CACL	Cayenne	3 761	5 003	75%	6 711	5 730	117%	10 472	10 733	98%
	Macouria	978	1 387	71%	1 694	1 819	93%	2 672	3 206	83%
	Matoury	1 855	2 574	72%	3 283	3 475	94%	5 138	6 049	85%
	Montsinery T.	129	199	65%	250	346	72%	379	544	70%
	Rémire M.	1 238	1 598	77%	2 141	2 124	101%	3 379	3 722	91%
	Roura	146	200	73%	270	307	88%	416	507	82%
TOTAL		16 169	24 586	66%	29 411	30 812	95%	45 580	55 398	82%

*Le taux brut est le rapport entre le nombre d'enfant d'un cycle et le nombre d'enfants qui compte tenu de leur âge devrait être scolarisé dans ce cycle.

LES EPCI ET L'INTÉGRATION TERRITORIALE

S'il est une caractéristique des intercommunalités de Guyane, c'est avant tout leur grande diversité : peu nombreux, les EPCI reflètent des situations très contrastées sur les plans géographiques et socioéconomiques, mais aussi concernant la place prise par l'intercommunalité et les capacités financières. Il est donc particulièrement difficile de dégager des constats communs aux quatre structures du territoire.

Si cette diversité rend toute analyse comparative délicate, les indicateurs socio-économiques et financiers décrits dans cette partie sont à croiser avec les enjeux de développement abordés dans les différents Focus.

La place prise par l'intercommunalité en Guyane diffère fortement selon les territoires et reste à consolider

1. Un volet de compétences diversifié et inégalement exercé

Le tableau ci-dessous présente les groupes de compétences exercés par les EPCI en 2020, sur la base des statuts et des entretiens réalisés.

Tableau 8 : EPCI de Guyane et leurs compétences

Communes	EPCI	Compétences														
		Développement économique	Aménagement espace	Déchets	Aires accueil des gens du voyage	Gemapi	Habitat	Politique de la ville	Assainissement	Eau	Voirie	Maisons de services au public	Environnement	Équipements sportifs et culturels	Action sociale	Autres compétences facultatives
CAYENNE MACOURIA MATOURY MONT SINÉRY RÉMIRE-MONTJOLY ROURA	CACL	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
APATOU AWALA-YALIMAPO GRAND-SANTI MANA MARIPASOULA PAPATCHTON SAINT-LAURENT SAÛL	CCOG	■	■	■	■	■	■	■	*	*	■	■	■	■	■	■
CAMOPI OUANARY REGINA SAINT-GEORGES	CCEG	■	■	■	■	■	■	■	*	*	■	■	■	■	■	■
IRACOUBO KOUROU SAINT-ÉLIE SINNAMARY	CCDS	■	■	■	■	■	■	■	*	*	■	■	■	■	■	■

■ Compétence obligatoire ■ Compétence facultative * Compétence obligatoire à partir de 2026

Source des données : Statuts des EPCI et entretiens

Les compétences obligatoires développement économique, aménagement, déchets et GEMAPI sont communes à tous les EPCI du territoire. Ce constat appelle cependant deux remarques :

- Les groupes de compétences présentés recouvrent parfois des actions différentes selon les EPCI. À titre d'exemple, les actions inscrites sous la compétence « Aménagement de l'espace communautaire » incluent la réalisation de documents d'urbanisme pour tous les EPCI, mais aussi pour la CACL l'exploitation d'un réseau de transport urbain et interurbain, et pour la CCOG la réalisation de réseaux d'électrification rurale jusqu'en 2020¹⁸.
- Certaines compétences ne sont exercées que depuis très récemment : il s'agit par exemple des zones d'activités économiques, dont le transfert était obligatoire avant le 1^{er} janvier 2018, ou encore les compétences tourisme ou Gemapi. Cette dernière compétence est dans certains cas toujours en cours de transfert, sans programme d'action spécifique.
- Bien qu'inscrites dans les statuts, certaines compétences sont encore peu ou pas exercées sur le territoire, notamment par les communautés de communes : c'est le cas par exemple de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), mais aussi d'autres compétences propres à chaque EPCI.

Du fait de son statut de communauté d'agglomération, la CACL exerce davantage de compétences obligatoires que les trois autres EPCI du territoire qui sont tous des communautés de communes.

Les trois communautés de communes ont en commun le fait d'avoir repoussé la prise de la compétence eau/assainissement à 2026, possibilité qui leur était offerte par la loi. La CACL s'est quant à elle vu transférer l'eau potable dès sa création en 1997, puis l'assainissement cinq ans plus tard. L'exercice de ces nouvelles compétences par les CC va constituer un défi à la fois budgétaire et opérationnel, avec des besoins d'investissement importants (ouvrages vétustes, absence de couverture des besoins de financement par le prix de l'eau). Les EPCI concernés ont commencé à préparer le transfert en engageant des études sur le coût de la compétence.

Les compétences des EPCI à fiscalité propre

Contrairement aux communes, un établissement de coopération intercommunale (EPCI) ne bénéficie pas de la compétence générale. Il est régi par deux principes :

- Un principe de spécialité : l'EPCI ne peut intervenir que dans le périmètre des compétences expressément transférées par ses communes membres. La définition de ces compétences est inscrite dans ses statuts et encadrée par la loi (voir ci-dessous). Il existe plusieurs exceptions au principe, comme la possibilité pour l'EPCI de verser des fonds de concours aux communes membres.
- Un principe d'exclusivité, corolaire du premier : en transférant une compétence à un EPCI, la commune se dessaisit de son droit d'intervention en la matière. Certaines compétences peuvent cependant être partagées entre communes membres et EPCI. Dans ce cas, les statuts de l'EPCI définissent l'intérêt communautaire, c'est-à-dire la ligne de partage entre les actions qui relèvent de la responsabilité communautaire et celles qui restent du ressort des communes. Par exemple, s'agissant de la compétence voirie, les statuts peuvent déterminer les types de routes qui sont transférés à l'EPCI.

Les EPCI disposent de compétences obligatoires et de compétences facultatives¹⁷. Le nombre et la nature des compétences obligatoires dépendent de la catégorie dans laquelle se situe l'EPCI : elles sont différentes pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

Les lois dites Maptam et NOTRe, de 2014 et 2015 ont augmenté le nombre des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, en y ajoutant :

- La collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- La création et l'entretien des zones d'activités économiques (ZAE), pour lesquelles la compétence était jusqu'ici soumise à l'intérêt communautaire, au plus tard au 1^{er} janvier 2017 ;
- La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (dite compétence GEMAPI), au plus tard au 1^{er} janvier 2018 ;
- L'eau et l'assainissement, au plus tard au 1^{er} janvier 2020 pour les communautés d'agglomération et au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes.

Par suite de la loi NOTRe, le schéma départemental de coopération intercommunale de la Guyane de 2016 a fixé les contours, les statuts et les compétences des EPCI du territoire. Depuis, les EPCI ont généralement modifié leurs statuts pour inclure les nouvelles compétences, notamment celles qui concernent le cycle de l'eau.



FOCUS

L'accès au service d'eau potable et d'assainissement

En Guyane, l'eau potable et l'assainissement relèvent d'une compétence communale sauf pour les communes de l'aire urbaine de Cayenne (compétence intercommunale pour l'eau potable et l'assainissement) et celles du territoire des Savanes (compétence intercommunale pour l'assainissement non collectif). Les communes de l'ensemble des communautés de communes de Guyane ont estimé que la loi NOTRe n'était pas adaptée aux enjeux Guyanais, et ont délibéré pour un report du transfert au 1^{er} janvier 2026.

Le service de l'eau est assuré en régie pour 4 communes et par délégation pour 18 communes (voir tableau ci-après). Quant à l'assainissement, 7 communes ont un service en régie, 10 communes disposent d'un service délégué et 5 communes n'ont aucun service dédié. L'eau est facturée aux usagers dans 18 communes et l'assainissement dans 10.

Comme le mettent en évidence les contrats de progrès¹⁹ signés par les collectivités compétentes, les services d'eau et d'assainissement de Guyane font face à des défis majeurs, liés principalement à la géographie particulière du territoire (accessibilité, faible densité de population, disponibilité d'une ressource fiable, disponibilité d'une source d'énergie indispensable à la production d'eau potable). Ces défis se reflètent dans la grande hétérogénéité des niveaux de service, et des tarifs, comme le montrent les données présentées ci-dessous.

Le constat d'un déficit d'infrastructures pour ces réseaux publics est à lier à la difficulté financière des collectivités à assurer un équilibre financier de long terme. Les coûts de raccordement et/ou de réhabilitation de l'existant apparaissent difficiles à assumer, tant en investissement qu'en fonctionnement. Néanmoins, au regard de ces problématiques, la collectivité compétente ne peut s'exempter d'une gestion financière et organisationnelle affinée. Dans le cadre d'une régie comme d'une délégation, une meilleure connaissance de l'état du patrimoine, des charges et recettes budgétaires affiliées et du personnel dédié à ces compétences doivent permettre d'objectiver le poids de ces réseaux dans le fonctionnement de la collectivité. Elle est aussi un préalable à la mise en œuvre d'investissements conséquents, lesquels peuvent faire l'objet de nombreux co-financements.


Tableau 9 : Service en régie ou délégué et tarif de l'eau dans les communes

		Service (*)		Facturation		Prix eau potable	Prix assainissement	Prix total
		Eau	Assainissement	Eau	Assainissement	€/m3 (**)		
Centre littoral (Aire urbaine de Cayenne)	Cayenne		D	■	■	2,35	1,85	4,20
	Macouria	D	D	■	■	2,35	1,85	4,20
	Matoury	D	D	■	■	2,35	1,85	4,20
	Montsinéry-T.	D	D	■	■	2,35	1,85	4,20
	Remire-M.	D	D	■	■	2,35	1,85	4,20
	Roura	D	D	■	■	2,35	1,85	4,20
Savanes	Iracoubo	D	R	■		5,57		5,57
	Kourou	D	D	■	■	2,33	2,12	4,45
	Saint-Élie	R						
	Sinnamary	D	D	■	■	2,29	1,83	4,12
Est	Camopi (°)	R	R					
	Ouanary (°)	R						
	Régina	D	R	■		3,99		3,99
	St-Georges	D	D	■	■	4,76	1,51	6,27
Bas-Maroni	Apatou (°)	D	R	■		3,27		3,27
	Awala-Y.	D	R	■		4,33		4,33
	Gd-Santi (°)	D		■		1,79		1,79
	Mana	D	D	■	■	2,51	1,88	4,33
	St-Laurent	D	D	■	■	2,64	2,05	4,69
Haut-Maroni	Maripasoula (°)	D	R	■		2,82		2,82
	Papaïchton (°)	D	R	■		2,73		2,73
Cœur Guyane	Saül (°)	R						

(°) Commune isolée

(*) R Service en régie - D Service délégué

(**) Tarif 2020 pour 120 m³/an

Source des données : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement-SISPEA (données disponibles en juin 2022)

Le tableau ci-après indique, par commune, le nombre de logements sans accès à l'eau courante. Sur la base de l'enquête Logement 2019 portant sur un total de 94 768 logements recensés, 14% des logements ne disposent pas d'un accès à l'eau.

Tableau 10 : Pourcentage des logements sans eau courante par commune

CACL	Cayenne	6%
	Macouria	17%
	Matoury	9%
	Montsinéry-Tonnégrande	9%
	Remire-Montjoly	3%
	Roura	6%
CCOG	Apatou	55%
	Awala-Yalimapo	54%
	Grand-Santi	67%
	Mana	43%
	Saint-Laurent-du-Maroni	25%
	Maripasoula	28%
	Papaïchton	28%
	Saül	5%
CCEG	Camopi	69%
	Ouanary	3%
	Régina	24%
	Saint-Georges-de-l'Oyapock	40%
CCDS	Iracoubo	20%
	Kourou	4%
	Saint-Élie	3%
	Sinnamary	27%
	TOTAL	14%

Source des données : Recensements des logements (millésime 2017 et 2019) INSEE, Guyane.

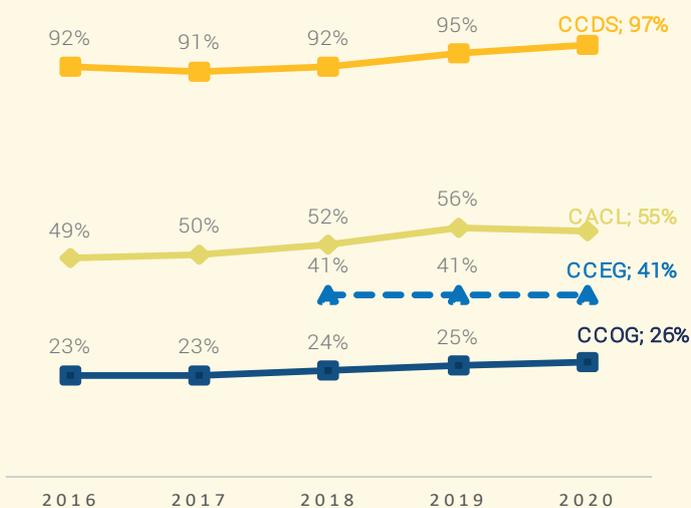


Le raccordement des logements à l'eau courante se caractérise par de fortes hétérogénéités territoriales :

- Les territoires du Bas-Maroni et du Haut-Maroni (CCOG) présentent les besoins les plus importants avec, selon les communes, des taux moyens de non-raccordement des logements qui varient, en 2019, entre 25% et 67% - la commune de Saül faisant exception avec 6% de non-raccordement.
- Au sein de l'aire urbaine de Cayenne (CACL), qui présente les plus fortes densités de population de Guyane, les taux moyens par commune de non-raccordement des logements à l'eau courante sont relativement faibles, entre 3 et 17% en 2019, et en amélioration depuis les exercices précédents. Pour autant, en valeur, les besoins de raccordement restent élevés avec 1 792 logements à Cayenne, 1 176 à Matoury, 1 016 à Macouria, 97 à Montsinéry-Tonnegrande et 342 à Remire-Montjoly.
- Le territoire des Savanes (CCDS) se caractérise par des taux élevés de raccordement. L'on constate néanmoins une légère dégradation en 2019 par rapport au recensement effectué en 2017.
- De façon analogue à l'Ouest, la situation dans l'Est se caractérise par des enjeux prégnants. Près de 60% des logements ne sont pas raccordés au réseau d'assainissement à Saint-Georges-de-l'Oyapock. Les données ne sont pas encore disponibles pour les autres communes membres de la CCEG.

Des points de distribution publics d'eau potable sont aménagés dans les quartiers où le raccordement des logements fait défaut. Il existe ainsi plusieurs centaines de points de bornes fontaines monétiques, bornes fontaines à robinet de puisage ou pompes à motricité humaine. Les installations ne font l'objet d'aucun recensement cartographique exhaustif à l'échelle de la Guyane. Un suivi de la qualité de l'eau est réalisé régulièrement par l'ARS.

Figure 42 : Evolution de la population raccordée à l'assainissement collectif par EPCI



Source de données : Office de l'eau, Observatoire de l'assainissement 2022

N.B. : les données de la CCEG, disponibles qu'à partir de 2018, ne concernent que la commune de Saint-Georges-de-l'Oyapock.

L'assainissement collectif relève d'une compétence communale, à l'exception des communes de l'aire urbaine de Cayenne, qui relève de la CACL.

Le taux de raccordement au réseau public d'assainissement est estimé, en Guyane, à 47% en 2020. La progression générale, visible depuis 2016, tient notamment à l'extension des réseaux publics d'assainissement engagée par la CACL.

2. Les EPCI guyanais présentent un niveau d'intégration inférieur aux autres DOM

Le niveau d'intégration des EPCI, c'est-à-dire la part des compétences communales effectivement transférées aux EPCI, peut être appréhendé à partir du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cet indicateur est utilisé dans le cadre de la répartition des dotations des EPCI.

Schématiquement, il mesure le rapport entre la fiscalité directe levée par l'EPCI et la fiscalité totale levée par les communes membres, l'EPCI et les éventuels syndicats sur son périmètre. La fiscalité levée par l'EPCI est minorée des dépenses de transfert en direction des communes membres : pour les groupements guyanais, il s'agit principalement de l'attribution de compensation.

Le CIF se présente sous forme d'un ratio qui varie entre 0 et 1, 0 correspondant à une intégration nulle (l'EPCI reversant la totalité de ses recettes aux communes), et 1 à une intégration totale (l'EPCI perçoit toutes les recettes fiscales du territoire et dépense directement ces recettes, sans versements aux communes).

En outre-mer, cet indicateur présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'octroi de mer, recette importante des communes qui n'est pas perçue par les EPCI. L'indicateur est donc mécaniquement surévalué par rapport à la métropole. Il ne prend pas non plus en compte les recettes issues des dotations, qui peuvent varier de façon importante d'un EPCI à l'autre. Les comparaisons doivent donc être relativisées.

La Guyane se singularise par un niveau moyen d'intégration fiscale relativement faible par rapport aux autres DOM.

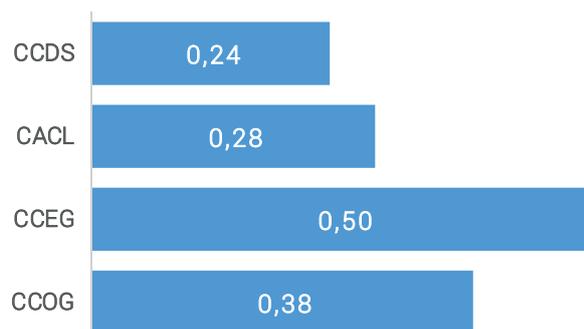
Tableau 11 : Comparaison du CIF moyen guyanais avec les autres DOM et la métropole en 2021

Données 2021 - DGCL	Coefficient d'intégration fiscale moyen*	Coefficient d'intégration fiscale médian
DOM	0,41	0,41
Métropole	0,29	0,39
Guadeloupe	0,37	0,39
Martinique	0,46	0,45
Guyane	0,32	0,33
La Réunion	0,41	0,42
Mayotte	0,48	0,46

* Moyenne pondérée par la population

Dans le détail, la CCEG et la CCOG sont celles qui présentent les CIF les plus élevés. Ce résultat est principalement lié au fait que les deux autres EPCI reversent une part importante de la fiscalité levée à leurs communes membres via les attributions de compensation : 60% pour la CCDS et 38% pour la CACL. A l'inverse, la CCEG ne verse aucune attribution de compensation.

Figure 43 : Comparaison du CIF des EPCI guyanais en 2021



ENCADRÉ 13

Les dispositifs de coopération entre les communes et l'EPCI sur le territoire

La loi prévoit et encourage la coopération entre les acteurs publics, notamment entre un EPCI et ses communes membres. Certains dispositifs sont obligatoires et d'autres facultatifs. Ils ont pour objet la mise en commun et/ou la redistribution de ressources sur le territoire.

La **dotation de solidarité communautaire (DSC)** est un versement de l'EPCI vers ses communes membres, qui s'analyse comme une subvention de fonctionnement que les communes peuvent utiliser librement. Il s'agit d'un mécanisme qui repose sur la solidarité à l'intérieur de l'EPCI : la répartition du volume de la DSC doit tenir compte majoritairement du revenu par habitant et du potentiel fiscal ou financier par habitant, pondérés par la population de chaque commune. La DSC est facultative pour les communautés de communes et communautés d'agglomération.

Le **pacte financier et fiscal** est une démarche qui va plus loin dans la coopération sur le territoire : il s'agit d'un engagement formalisé entre communes et EPCI pour encadrer leurs relations financières et fiscales. Selon les enjeux, il peut revêtir trois grands types d'objectifs : financer le projet de territoire, améliorer l'équité fiscale et/ou renforcer la solidarité entre les communes et l'EPCI. Le pacte fixe les objectifs et mobilise un certain nombre d'outils, par exemple : DSC, fonds de concours, critères de répartition du FPIC, mise en place d'une stratégie fiscale à l'échelle du territoire, mutualisations, etc.

À noter : la mise en place d'un pacte financier et fiscal de solidarité est obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de Ville avec l'État. A défaut, les communautés concernées doivent instaurer une dotation de solidarité communautaire.

Le **schéma de mutualisation** est un autre document stratégique, plus récent. Créé par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, il était obligatoire à partir de 2015. Le schéma prévoit les objectifs de mutualisation de services entre l'EPCI et les communes membres sur la durée du mandat, avec les impacts sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement. La loi dite Engagement et proximité de 2019 l'a rendu facultatif. La mutualisation peut prendre différentes formes, des plus simples aux plus abouties (prestation de services, groupement de commande, mise à disposition d'agents, de services, création de services communs, etc.).

Enfin, la loi Engagement et Proximité de 2019 a créé le **pacte de gouvernance**, qui vise à associer plus étroitement les élus communautaires et municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité. Facultatif, ce pacte peut par exemple prévoir de nouvelles modalités de consultation des communes membres, la mise en place de conférences territoriales, la délégation de la gestion de certains équipements communautaires aux communes, ou bien la possibilité pour les élus municipaux non communautaires d'assister aux commissions intercommunales.

3. Des liens entre l'EPCI et les communes en cours de structuration

Les dispositifs de solidarité entre communes et EPCI restent aujourd'hui peu développés en Guyane :

- Aucun EPCI ne verse de dotation de solidarité communautaire.
- Un seul EPCI a semble-t-il versé des fonds de concours, seulement à partir de 2020.

Au-delà de ces questions, il existe pour certains un enjeu de mise à jour des attributions de compensation. Certains transferts n'ayant pas été menés à leur terme, les EPCI concernés exercent des compétences sans pour autant disposer des ressources associées, ce qui obère leur capacité à répondre efficacement aux enjeux de développement du territoire.

S'agissant de la mutualisation des moyens entre les communes et la structure intercommunale, l'enjeu est bien identifié par tous les EPCI. Des actions mutualisées ont été rapportées dans trois intercommunalités sur quatre, de façon formelle ou non (groupements de commande, mutualisation de matériel et de carburant). Ces actions restent cependant ponctuelles et isolées.

La CACL se distingue avec une démarche structurée et un schéma de mutualisation mis en place dès 2016, qui fait aujourd'hui l'objet d'un bilan. Plusieurs projets ont été mis en œuvre, notamment en matière de systèmes d'information et de commande publique. Une réflexion est en cours autour de la création d'une centrale d'achats. L'intercommunalité s'est également engagée début 2021 dans la mise en place d'un pacte de gouvernance, nouveau dispositif prévu par la loi « Engagement et proximité » qui vise à associer davantage les communes au fonctionnement de l'intercommunalité.

En matière de mutualisation, les difficultés identifiées par les EPCI sont de deux ordres :

- Une absence de portage politique de ces sujets, assez techniques et pouvant susciter des réticences de la part des communes membres ;
- Le contexte particulier de la Guyane et notamment les distances importantes, qui rendent difficiles les mutualisations de moyens pour les services opérationnels. Les mutualisations à envisager seraient donc plutôt d'ordre fonctionnel.

4. Les difficultés rencontrées par les EPCI pour le financement de leurs investissements ne sont pas exclusivement d'ordre financier

Avec un niveau de subventionnement des investissements particulièrement important en Guyane (voir ci-après), la recherche et le suivi des cofinancements attribués représentent un enjeu important pour tous les EPCI. Les retards dans les calendriers d'attribution des subventions peuvent par exemple mettre à mal certains projets dont le financement repose majoritairement sur celles-ci. Il n'y a en outre pas toujours d'agent dédié au suivi des cofinancements dans les EPCI.

Par ailleurs, deux EPCI sur les quatre font état de problématiques opérationnelles liées à l'absence de certaines expertises au sein de la collectivité.

Un seul rapporte des difficultés financières pour le financement des investissements en tant que tels. En revanche, certains investissements nécessaires au développement sont différés car générateurs de coûts de fonctionnement importants, qui ne pourraient pas être couverts par le niveau actuel de l'autofinancement. C'est notamment le cas pour les compétences déchets et eau/assainissement, dont l'exercice fait face à des problématiques spécifiques du fait de l'enclavement et de la faible capacité à mobiliser les usagers pour leur financement.

**FOCUS**

L'éloignement et l'enclavement des communes de Guyane

Une partie du territoire guyanais se caractérise par son enclavement. Il concerne les communes du Haut-Maroni (Grand Santi, Papaïchton, et Maripasoula), certaines communes de l'Oyapock (Ouanary et Camopi), ainsi que deux communes intérieures (Saint-Elie et Saül). D'autres se trouvent également dans des situations de semi-enclavement, du fait des distances importantes et d'aléas climatiques pouvant rendre les voies terrestres impraticables une partie de l'année. Les temps de trajet entre les communes peuvent par ailleurs sensiblement varier selon la saisonnalité. Cet environnement géographique et climatique conduit à une forme d'archipelisation territoriale.

Ces particularités géographiques ont des répercussions financières non négligeables pour les communes et les EPCI. Elles les obligent à privilégier des modes de transports par voie fluviale ou aérienne, entraînant d'importants surcoûts – notamment liés aux ruptures de charge – aussi bien dans la fourniture de services publics que dans l'approvisionnement en denrées et matériaux. Ces surcoûts impactent les communes tant en investissement qu'en fonctionnement, et touchent tout les domaines de l'action publique municipale et intercommunale. Par ailleurs, la bonne estimation de ces coûts reste une gageure dans les projets d'investissement, compliquant la maîtrise des dépenses pour ces communes. Il en ressort que de nombreux projets d'investissement peinent à émerger et/ou prennent du retard en raison de coûts erronés, qui viennent modifier le plan de financement, souvent au détriment des collectivités.

En complément des problématiques relevées ci-dessus, la question de l'attractivité se pose également. Les communes isolées éprouvent des difficultés à recruter, notamment sur les postes à haute responsabilité, créant ainsi une carence organisationnelle. Or, au vu des contextes dans lesquels elles évoluent, il s'agit de communes requérant un fort besoin en ingénierie. Lorsque les postes sont pourvus, le turn-over reste important, pénalisant ainsi les collectivités dans leur souhait de pérenniser une organisation efficace. Un des principaux leviers serait de mutualiser, dans un premier temps, plusieurs fonctions supports par le prisme intercommunal.

Enfin, les infrastructures nécessaires pour désenclaver les parties les plus isolées du territoire font appel à des niveaux de gouvernance divers (Commune, EPCI, CTG, Etat). Peu de solutions peuvent être envisagées, celles-ci étant tout aussi complexes que les problématiques auxquelles elles doivent répondre. Un des éléments cruciaux dans leur faisabilité requiert une coopération entre les différents parties prenantes à la hauteur des enjeux identifiés.



© Loutres-Lac de Petit-Saut-J. Renouard

ENCADRÉ 14

La consolidation des budgets d'un territoire

À l'échelle d'un territoire regroupant un EPCI et ses communes membres, il est possible de présenter le volume global de recettes et de dépenses réalisées pour une année donnée.

Comme pour la consolidation de budgets d'une collectivité, il est nécessaire d'identifier et d'éliminer les flux croisés entre les communes d'une part, et l'EPCI d'autre part. Ces flux, équivalents en recettes et en dépenses, sont neutres : ils ne représentent pas une création de richesse à l'échelle du territoire considéré.

Cette analyse permet non seulement de représenter les flux de richesse réels, mais aussi d'avoir une meilleure vision des recettes et dépenses enregistrées d'une part par les communes, et d'autre part par l'EPCI.

Entre EPCI et communes, les principaux flux concernent l'attribution de compensation, mais aussi potentiellement des mises à disposition de personnel et des mécanismes de solidarité (dotation de solidarité communautaire, fonds de concours en investissement).

Les retraitements opérés concernent presque exclusivement les attributions de compensation, pour un montant d'environ 20,9 M€ en 2021. Afin de garantir la neutralité des retraitements, l'analyse retient les montants enregistrés par les communes.

Comme pour la consolidation entre les budgets d'une même collectivité, l'identification est néanmoins conditionnée à la correcte imputation effectuée.

LES FINANCES DES EPCI

Des recettes dynamiques et de fortes inégalités entre les EPCI

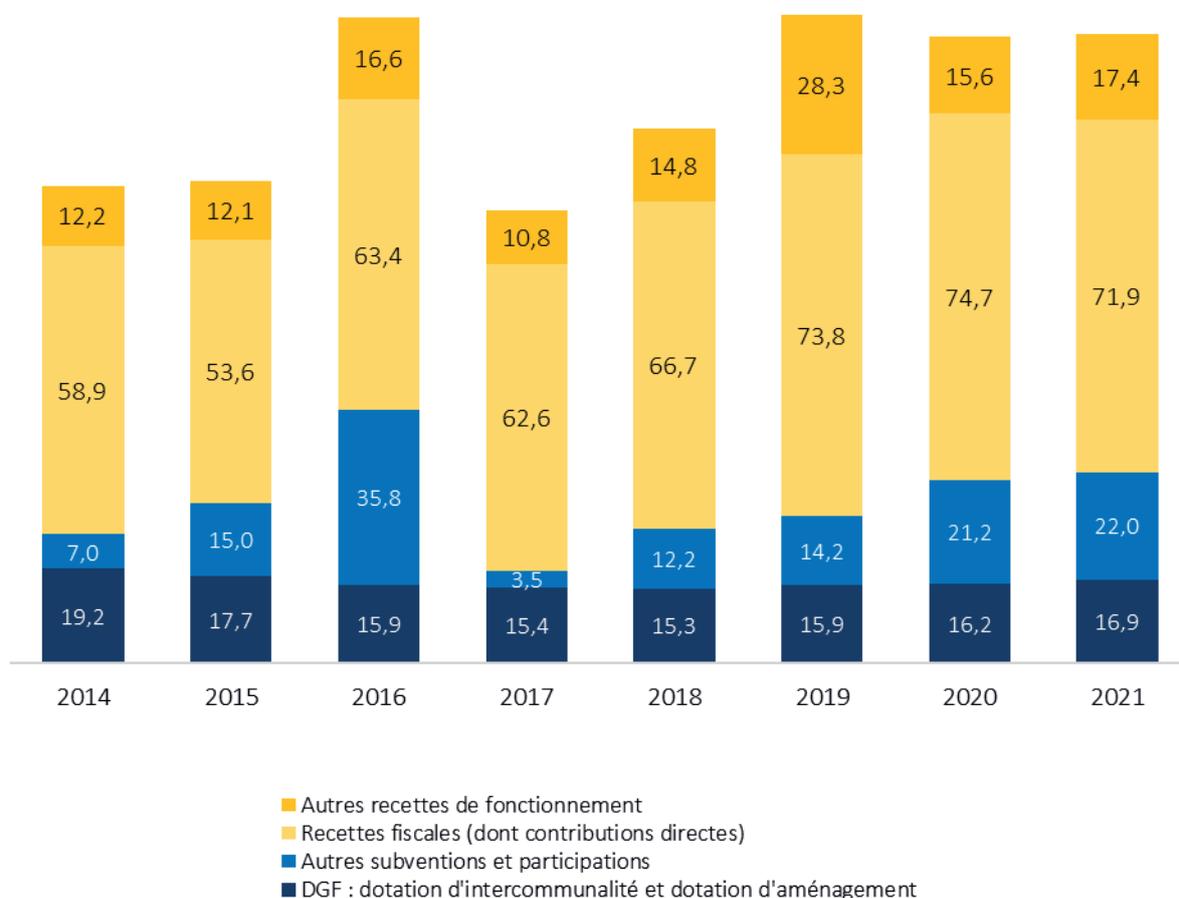
1. Des niveaux de recettes très contrastés liés à la fois aux ressources fiscales et aux compétences exercées

Les recettes de fonctionnement des EPCI s'élèvent en 2021 à 128 M€, soit 457 €/habitant. Entre 2014 et 2021, les recettes ont progressé d'environ 32%, soit +4% par an. La hausse est particulièrement marquée sur les années 2018 et 2019, ce qui s'explique à la fois par des recettes exceptionnelles élevées et par le dynamisme des produits fiscaux. Comme au niveau communal, l'exercice 2020 a enregistré un net repli des produits des services.

Le pic de 2016 s'explique par un rattrapage d'environ 30 M€ de la contribution de la CTG à la CACL pour le financement du transport scolaire sur les années précédentes, fixé à 9,2 M€ par an. Il semble également inclure la contribution 2017.

Pour la CCDS, la recette fiscale du CNES perçue en 2019 a été retraitée en opération exceptionnelle, à hauteur de 3,1 M€ en recettes et 1,1 M€ en dépenses. Ce retraitement vient diminuer les produits fiscaux et les atténuations de produits d'une part, et augmenter les recettes et charges exceptionnelles d'autre part.

Figure 44 : Recettes réelles de fonctionnement des EPCI de Guyane (M€)



Hors effet démographique, les recettes par habitant ont augmenté de 1,8% par an seulement.

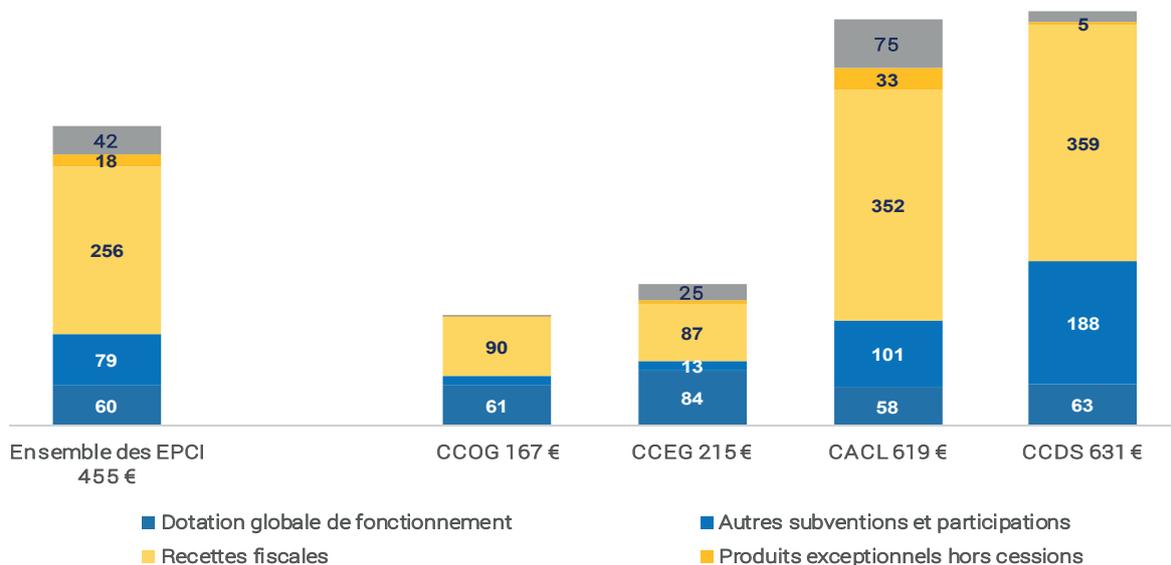
En 2021, les EPCI présentent une structure de recettes principalement concentrée sur la fiscalité (56%). Les autres produits incluent la DGF (13%), les produits des services (8%), et les autres subventions et participations (17%). Le solde correspond aux recettes exceptionnelles (4% en 2021).

D'avantage encore que pour les communes, l'évolution de la situation financière globale doit être constamment mise en perspective en raison du faible nombre d'EPCI : les évolutions individuelles occasionnent de fortes perturbations sur la moyenne.

L'analyse par territoire permet d'emblée d'identifier deux groupes d'EPCI aux caractéristiques proches :

- D'un côté, la CACL et la CCDS, qui présentent des volumes de recettes par habitant élevés, de 621 €/habitant en moyenne ;
- De l'autre, la CCOG et la CCEG, avec un niveau de recettes moyen de 170 €/habitant, près de quatre fois plus faible.

Figure 45 : Structure des recettes de fonctionnement des EPCI en 2021



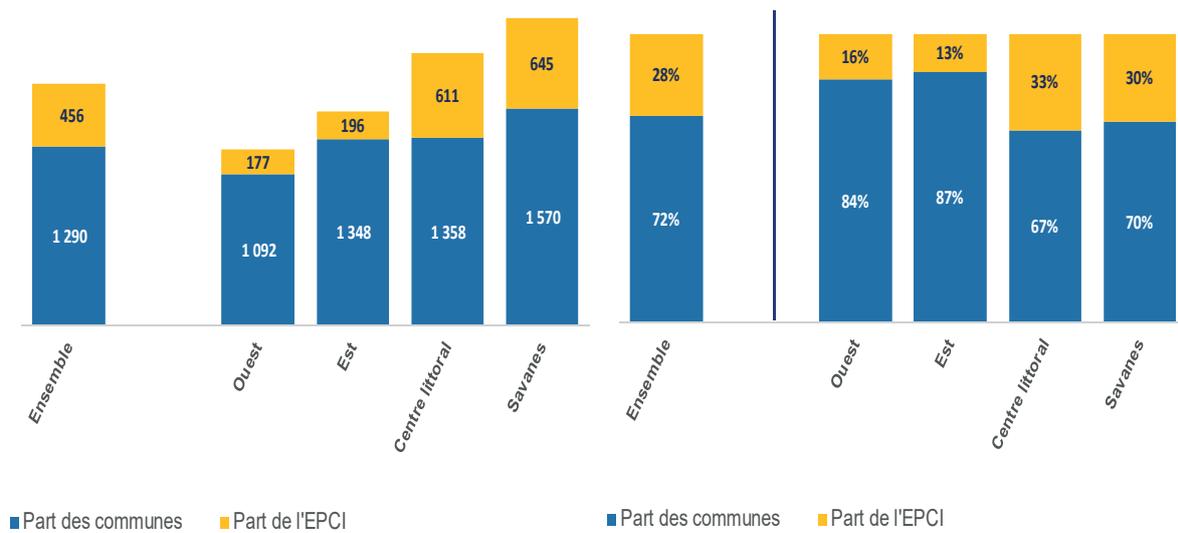
Ces écarts proviennent essentiellement :

- Des ressources fiscales, la CCDS étant la mieux dotée en la matière. A partir de 2021, une partie de la fiscalité professionnelle sur les locaux industriels est supprimée et compensée aux collectivités (et figure donc dans le bloc « Autres subventions et participations »).
- De différences dans les compétences exercées par chaque EPCI : la CACL est en particulier la seule à exercer les compétences transport (réseau de bus urbain et interurbain) et eau, ce qui explique l'importance relative des produits de services et des subventions et participations. En particulier :
 - Les redevances d'eau et assainissement perçues par la CA (y compris SPANC) représentent 42 € par habitant en 2021.
 - Pour le transport, les recettes tarifaires ne sont plus perçues par la CA depuis 2020, suite à la création de la SEMOP dédiée. La CA continue cependant à enregistrer une contribution de la CTG au transport scolaire, à hauteur de 65 € par habitant. En tant qu'autorité organisatrice de la mobilité sur son territoire, la CACL lève également une taxe spécifique, le versement mobilité, qui représente 109 € par habitant en 2019 (inclus dans les recettes fiscales).

- Au total, les recettes de ces deux compétences non exercées par les autres EPCI représentent un produit de 217 € par habitant pour la CACL.

La part des EPCI dans les recettes du territoire s'établit en moyenne à environ 28% en 2021 : sur 100 € de recettes, 28 sont perçus par les EPCI et 72 par les communes. Cette approche neutralise les flux croisés, notamment les attributions de compensation qui sont neutres à l'échelle du territoire (voir ci-dessous).

Figure 46 : Part des communes et de l'EPCI dans les recettes totales du territoire en 2021, en €/habitant et en % du total



ENCADRÉ 15

Les attributions de compensation : principe et calcul

Lors du passage d'un EPCI au régime de la fiscalité professionnelle unique, la totalité de la fiscalité économique des communes est transférée vers cet EPCI : cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) principalement. La perte de recettes est compensée aux communes via le versement d'une attribution de compensation par l'EPCI : cette attribution, figée, est égale au montant de recettes perdues par la commune, tel qu'évalué l'année précédant le transfert. Les communes conservent ainsi la recette transférée à sa valeur historique, tandis que l'EPCI bénéficie de la croissance de cette recette.

Lors du transfert d'une compétence à l'EPCI, une évaluation des charges transférées est réalisée. La dépense que représente l'exercice de la compétence au moment du transfert est alors déduite de l'attribution de compensation perçue par la commune. Au fur et à mesure que la commune transfère des compétences et donc des dépenses à son EPCI, l'attribution de compensation qu'elle perçoit diminue, et peut même devenir négative : dans ce cas, c'est la commune qui verse une attribution de compensation à l'EPCI. En cas de retour de compétences à la commune, l'attribution de compensation augmente à nouveau.

Hors transfert de compétences, les attributions de compensation sont en principe figées. Leur révision est possible dans quelques cas très précis, mais nécessite généralement des conditions de majorité qualifiée au sein du conseil communautaire et des conseils municipaux.

Depuis 2016, il est possible d'imputer une partie de l'attribution de compensation en section d'investissement, pour les charges correspondant au coût de renouvellement des équipements transférés. Cette technique permet aux communes de limiter l'impact d'une baisse de l'attribution de compensation sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

L'évolution des recettes par habitant du secteur communal dans son ensemble s'élève à 2,7%, avec une dynamique un peu plus élevée pour les communes que pour les EPCI. Pour les EPCI, les recettes ont progressé plus vite que la démographie (avec toutes les limites sur la fiabilité de cette donnée), sauf pour la CCEG qui enregistre une baisse de ses recettes par habitant entre 2014 et 2021.

Tableau 12 : Évolution moyenne annuelle 2014-2021 des recettes de fonctionnement par habitant

Evolution moyenne annuelle 2014-2021 des recettes réelles de fonctionnement /hab.			
	Communes	EPCI	Secteur comm
Guyane	+2,3%	+1,8%	+2,7%
Ouest	+2,7%	+2,2%	+2,6%
Est	+3,6%	-0,2%	+3,0%
Centre littoral	+2,3%	+1,7%	+2,8%
Savanes	+2,1%	+2,8%	+2,7%

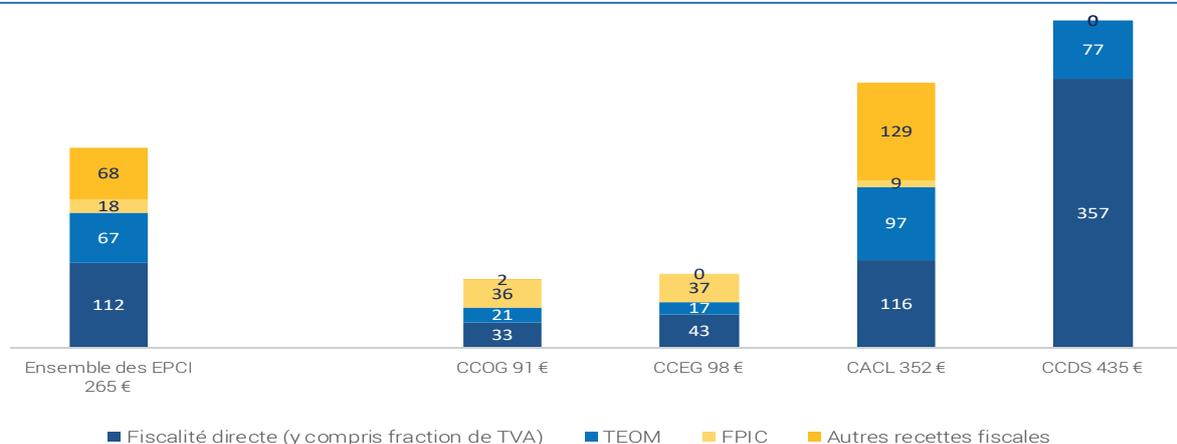
2. Les inégalités de ressources fiscales sont très marquées entre EPCI

Les recettes fiscales représentent en moyenne 265 €/habitant (y compris FNGIR pour les EPCI bénéficiaires). La structure des recettes fiscales reflète avant tout la répartition très hétérogène des bases de fiscalité directe sur le territoire, déjà constatée pour les communes. Si les recettes de fiscalité directe s'élèvent en moyenne à 112 €/habitant, celles de la CCOG sont plus de dix fois supérieures à celles de la CCOG. L'écart est en réalité plus important, puisque depuis 2021, les EPCI perçoivent une partie de la fiscalité sur les entreprises industrielles sous forme de compensation (voir encadré 3).

Les autres recettes fiscales comprennent :

- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), levée par tous les EPCI ;
- Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), duquel bénéficient trois EPCI sur quatre. Pour la CCOG et la CCEG, le FPIC représente une recette importante puisque son niveau est proche de celui procuré par la fiscalité directe.
- D'autres ressources, principalement pour la CACL. Ces recettes correspondent essentiellement à celles qu'elle perçoit pour le financement de la compétence transport (versement mobilité et taxe sur les carburants).

Figure 47 : Structure des recettes fiscales des EPCI en €/habitant en 202



ENCADRÉ 16

La fiscalité directe des EPCI

Comme l'ensemble des EPCI ultramarins, les EPCI guyanais relèvent de la fiscalité professionnelle unique. À ce titre, ils se substituent aux communes pour la perception de la contribution économique territoriale (CET), composée de la CFE, de la CVAE, des IFER et de la taxe sur les surfaces commerciales (TasCom). Ils perçoivent également la taxe additionnelle sur le foncier bâti à la place des communes.

En plus de ces recettes propres, les EPCI ont également la possibilité de voter des taux additionnels à ceux des communes pour les trois taxes dites « ménages » (taxe d'habitation jusqu'en 2020, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti). Malgré leur dénomination, cette catégorie de taxes inclut des produits levés auprès d'entreprises, comme la taxe sur le foncier bâti.

Comme les communes, les EPCI ne perçoivent plus de taxe d'habitation depuis 2021. La fraction de taux des EPCI a été remplacée par une part de TVA nationale, calculée de façon à garantir une neutralité de la réforme à périmètre 2020. Cette part de TVA évoluera comme la TVA nationale, sans lien avec la situation économique du territoire. En 2021, la TVA représente en moyenne 14% des recettes de fiscalité directe des EPCI guyanais (hors TEOM).

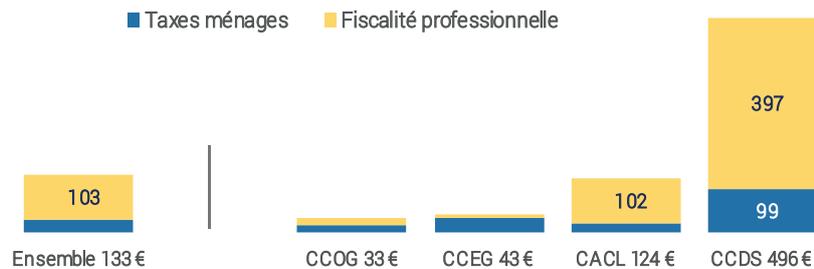
Contrairement aux communes, les recettes fiscales des EPCI peuvent être impactées par la crise sanitaire de 2020, en particulier la CVAE, liée à l'activité économique des entreprises. Du fait du mode de recouvrement particulier de cette recette, l'effet sur les comptes devrait se faire sentir principalement en 2022.

Afin de raisonner à périmètre de recettes constant, les analyses ci-dessous sont réalisées sur l'année 2020, dernière année avant la suppression de la taxe d'habitation.

La fiscalité professionnelle (CFE, CVAE et IFER principalement) est largement concentrée sur le territoire de la CCDS, et dans une moindre mesure sur celui de la CACL. Cette concentration explique l'essentiel des écarts constatés entre les territoires.

3. La fiscalité directe des EPCI progresse un peu moins vite que celle des communes en raison du poids des entreprises dans le produit

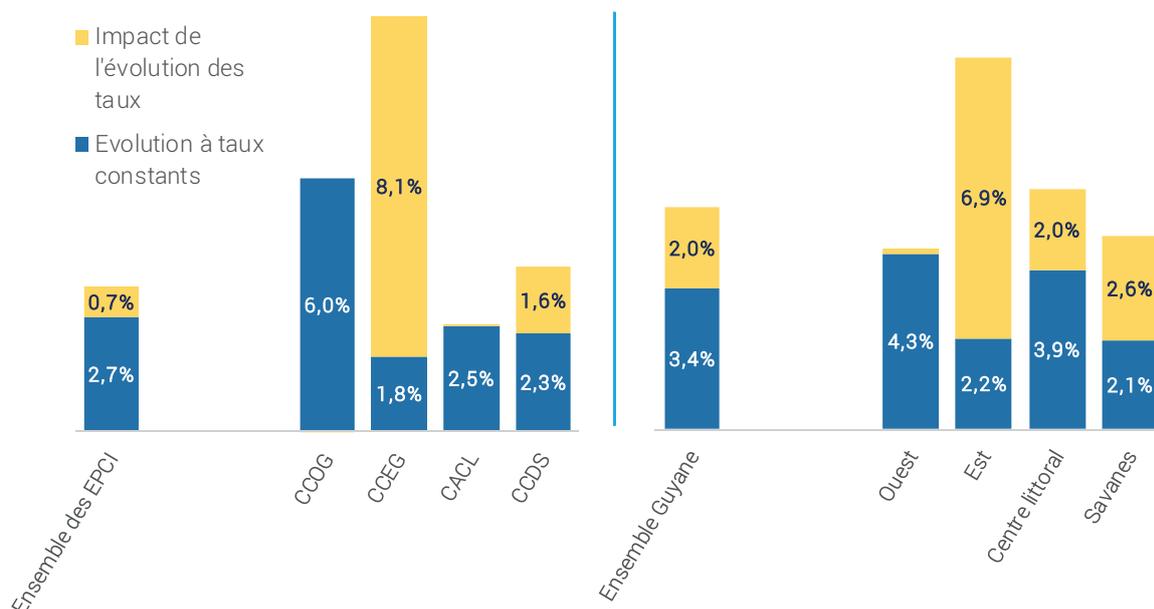
Figure 48 : Répartition du produit de fiscalité directe entre fiscalité professionnelle et taxes ménages en €/habitant en 2020



Les produits de fiscalité directe des EPCI ont évolué en moyenne de 3,4% par habitant entre 2014 et 2020, soit moins vite que ceux des communes (6,6%). En particulier, la progression directement liée aux bases fiscales du territoire s'établit à 2,7% par an pour les EPCI, contre 3,9% pour les communes. Cette moindre évolution pour les EPCI s'explique par le poids de la fiscalité professionnelle, qui a progressé en moyenne plus faiblement (2,1% à taux constant) que les taxes ménages (3,1%). La CCOG se distingue des autres EPCI par une forte progression des bases fiscales. La CCEG et la CCDS sont les seuls EPCI à avoir augmenté leur taux de fiscalité sur la période.

Au niveau de la Guyane dans son ensemble, la dynamique des bases s'élève à 3,4%, tirée par les territoires Ouest et Centre littoral.

Figure 49 : Évolution des produits de fiscalité directe entre 2014 et 2020, pour les EPCI et pour le secteur communal dans son ensemble



Modalités de fonctionnement des dotations de l'État pour les EPCI

Contrairement aux communes qui perçoivent des dotations pour partie spécifiques à l'outre-mer, c'est le droit commun qui s'applique pour les EPCI de Guyane.

Ceux-ci perçoivent deux catégories de dotations :

1/ La dotation d'intercommunalité

Cette dotation était répartie jusqu'en 2018 entre les EPCI en fonction de trois critères : la population, le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal, avec une enveloppe distincte par catégorie d'EPCI. Ce mode de fonctionnement induisait des inégalités entre les groupements du simple fait de leur statut, sans prise en compte de leurs caractéristiques propres. Entre 2014 et 2017, la réduction des concours de l'État pour les EPCI s'est appliquée sur cette dotation.

En 2019, une réforme d'ampleur de la dotation d'intercommunalité a été mise en œuvre. L'objectif était de limiter les écarts entre catégories d'EPCI, pour prendre en compte les différences d'intégration et de richesse entre les groupements.

Cette réforme a donc très largement aligné les modalités de calcul entre les différentes catégories de groupements. Ainsi, le mode de fonctionnement depuis 2019 est le suivant :

- Il n'y a plus qu'une seule enveloppe de dotation d'intercommunalité et non une enveloppe par catégorie.

- Cette enveloppe est scindée en deux dotations : la dotation de base, fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale, et la dotation de péréquation, fonction de la population, du potentiel fiscal, du revenu par habitant et du coefficient d'intégration fiscale.

Il existe plusieurs mécanismes de garantie (sous condition de potentiel fiscal, de CIF, etc.) et un mécanisme de plafonnement : un EPCI ne peut pas enregistrer une hausse de la dotation d'intercommunalité par habitant de plus de 10%/an.

2/ La dotation de compensation

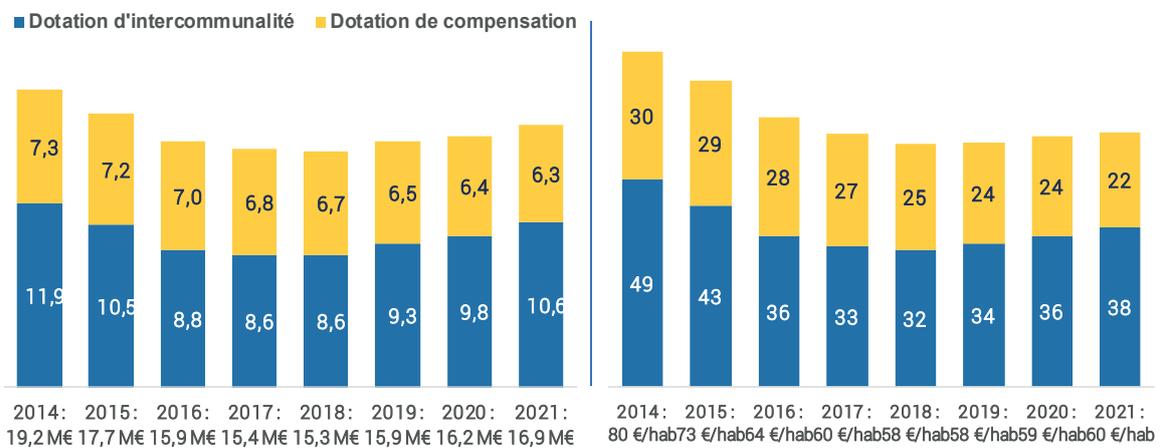
Cette dotation intègre des compensations liées à des suppressions de parts de la taxe professionnelle, notamment la « part salaires ». Elle est versée aux EPCI à fiscalité professionnelle unique (soit les quatre EPCI guyanais), ou aux communes lorsque leur EPCI lève la fiscalité additionnelle. Depuis 2012, cette dotation diminue chaque année pour financer l'évolution des autres parts de la DGF, notamment de la dotation d'intercommunalité.

4. Ramenée au nombre d'habitants, la DGF ne progresse pas

Tout comme les communes, les EPCI ont enregistré entre 2014 et 2017 une baisse de leurs dotations dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques, à hauteur de 3 M€ environ. Depuis 2019, les dotations progressent de nouveau, notamment sous l'effet de la réforme de la dotation d'intercommunalité entrée en vigueur la même année. Pour autant, cette progression ne permet pas de compenser la croissance démographique : le volume de DGF s'élève à 60 €/habitant, soit près de 30% de moins qu'en 2014.

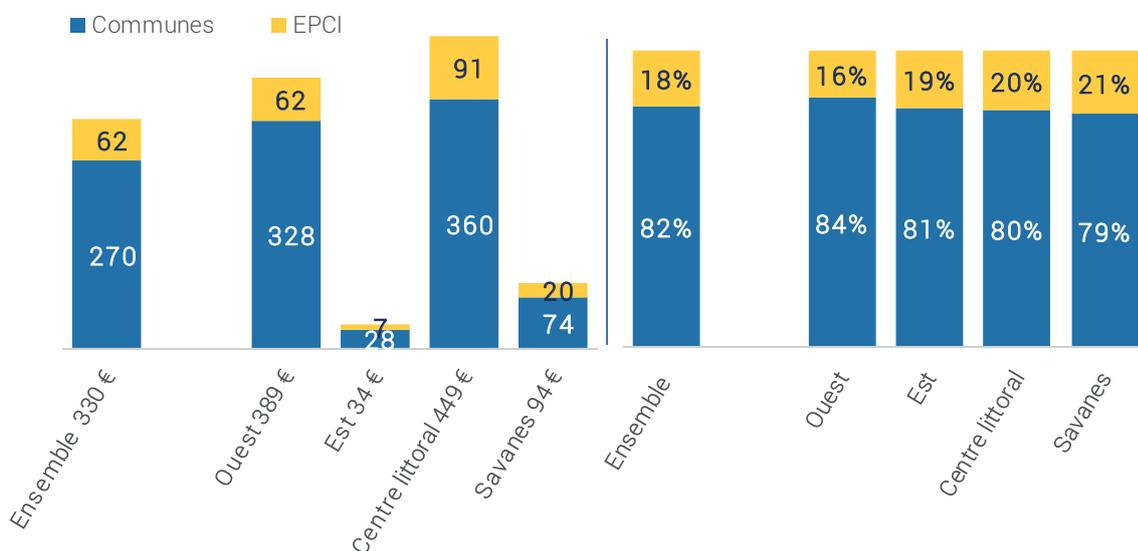
Si la dotation de compensation devrait poursuivre sa diminution dans les années à venir, la dotation d'intercommunalité serait plutôt orientée à la hausse grâce à la progression annuelle de l'enveloppe, désormais fixée à 30 M€ par an. La prise en compte du critère revenu et la fusion des quotes-parts préalablement distribuées par catégories sont en outre particulièrement favorables à deux EPCI : la CCOG et la CCEG. Les effets ne se feront cependant pleinement sentir qu'à horizon de plusieurs années, l'évolution de la dotation étant plafonnée à +10% par habitant et par an.

Figure 50 : DGF perçue par les EPCI en 2021 (M€ et €/habitant)



La DGF perçue par le secteur communal en 2021 s'élève en moyenne à 330 € par habitant, avec de très fortes variations selon les territoires. Les parts respectives de l'EPCI et des communes sont en revanche très similaires, de l'ordre de 80% pour les communes et 20% pour l'EPCI.

Figure 51 : DGF perçue par les communes et EPCI en 2021 (€/habitant et % du total)



5. Les autres recettes de fonctionnement

Elles sont en grande partie concentrées sur le territoire de la CACL, qui dispose de compétences supplémentaires par rapport aux autres EPCI, et donc de recettes spécifiques. En particulier, la CACL perçoit :

- En tant qu'autorité organisatrice de la mobilité :
 - Le versement mobilité payé par les entreprises ;
 - Une contribution de la CTG pour le financement de la compétence transport scolaire suite à son transfert en 2012 ;
 - Les recettes tarifaires payées par les usagers du réseau de transport, jusqu'en 2019.
- Au titre de sa compétence eau et assainissement, les redevances payées par les abonnés.

Des dépenses de fonctionnement qui augmentent moins vite que les recettes

1. Les dépenses de fonctionnement des EPCI sont tirées par la progression des charges à caractère général

Les dépenses de fonctionnement s'établissent en 2021 à 98 M€, en progression de 2,8% par an en moyenne depuis 2014, soit 17 M€. Ramenée au nombre d'habitants, l'augmentation est de seulement 0,7% par an.

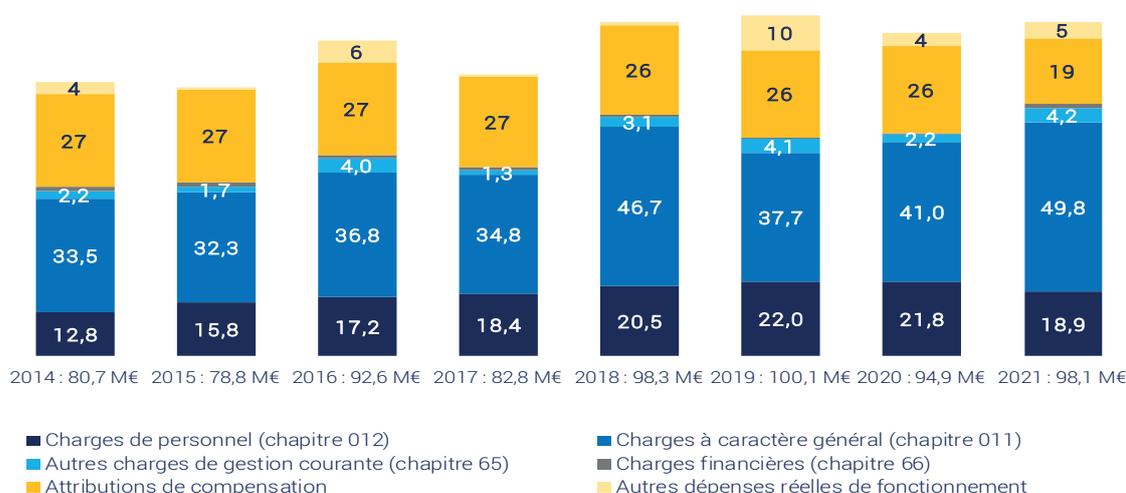
Les dépenses se composent principalement de trois blocs :

- Les charges générales, qui correspondent à l'achat de produits, de prestations (51%). Il s'agit du poste qui connaît la progression la plus importante : + 16 M€ sur la période. Cela rend cependant compte en grande partie d'une dynamique individuelle : en 2021, trois quarts des charges à caractère général correspondent aux contrats de prestations de services de la CACL.
- Les attributions de compensation versées aux communes (20%). En 2021, elles représentent le seul vecteur de coopération financière entre EPCI et communes en fonctionnement. Aucun EPCI ne verse de dotation de solidarité communautaire. Alors qu'il était relativement stable sur toute la période, le volume d'attributions de compensation s'est contracté en 2021, ce qui signifie que des charges ont été transférées aux EPCI par les communes. Il semble s'agir principalement du transfert de la compétence eaux pluviales vers la CACL.

En 2021, les EPCI reversent ainsi en moyenne 15% de leurs recettes de fonctionnement aux communes membres, soit un tiers de leurs ressources fiscales. Exception faite de 2021, les reversements sont restés très stables sur la période, alors que des transferts de compétences sont intervenus. Cette stabilité des attributions de compensation laisse penser que certains transferts n'ont pas donné lieu à leur mise à jour, ce qui a été confirmé par les entretiens. Cela représente une perte sèche pour les EPCI concernés, qui exercent la compétence sans pour autant disposer des ressources associées.

- Les dépenses de personnel (19%), qui représentent un poids bien moindre que pour les communes (pour rappel : près de deux tiers des dépenses en 2021). Il s'agit cependant du deuxième poste qui évolue le plus rapidement en volume (+ 6 M€ sur la période).

Le poids des charges financières est d'environ 1%, en ligne avec un niveau d'endettement des EPCI très faible.

Figure 52 : Dépenses réelles de fonctionnement des EPCI de Guyane (M€)

2. Les dépenses de fonctionnement restent majoritairement réalisées par les communes

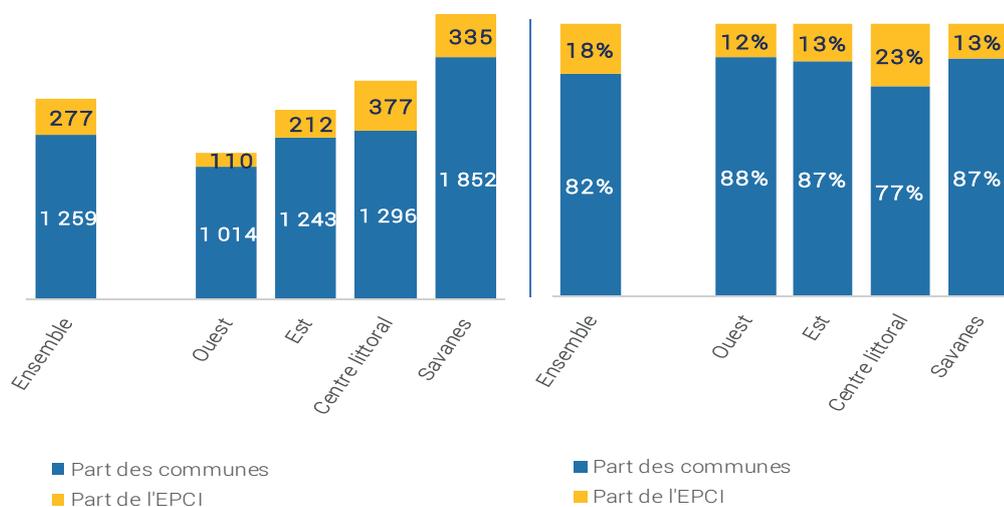
Ramenées à la population, les dépenses des EPCI progressent, mais à des rythmes très contrastés.

Tableau 13 : Évolution moyenne annuelle 2014-2021 des dépenses réelles de fonctionnement par habitant

Evolution moyenne annuelle 2014-2021 des recettes réelles de fonctionnement /hab.			
	Communes	EPCI	Secteur communal
Guyane	+2,3%	+1,8%	+2,7%
Ouest	+2,7%	+2,2%	+2,6%
Est	+3,6%	-0,2%	+3,0%
Centre littoral	+2,3%	+1,7%	+2,8%
Savanes	+2,1%	+2,8%	+2,7%

Les EPCI réalisent seulement 18% des dépenses du secteur communal, alors même qu'ils perçoivent près de 30% des recettes (voir supra). Ce phénomène est lié au mécanisme des attributions de compensation, qui permet aux EPCI de reverser aux communes une partie de leurs recettes, que ces dernières mobilisent pour leurs dépenses propres. Seul les territoires de l'Est, et dans une moindre mesure l'Ouest, affichent un ratio équilibré entre les dépenses et les recettes, autour de 12% de l'ensemble intercommunal. L'écart est à l'inverse particulièrement marqué sur les territoires du Centre Littoral et des Savanes.

Figure 52 : Part des communes et des EPCI dans les dépenses de fonctionnement du territoire en 2021

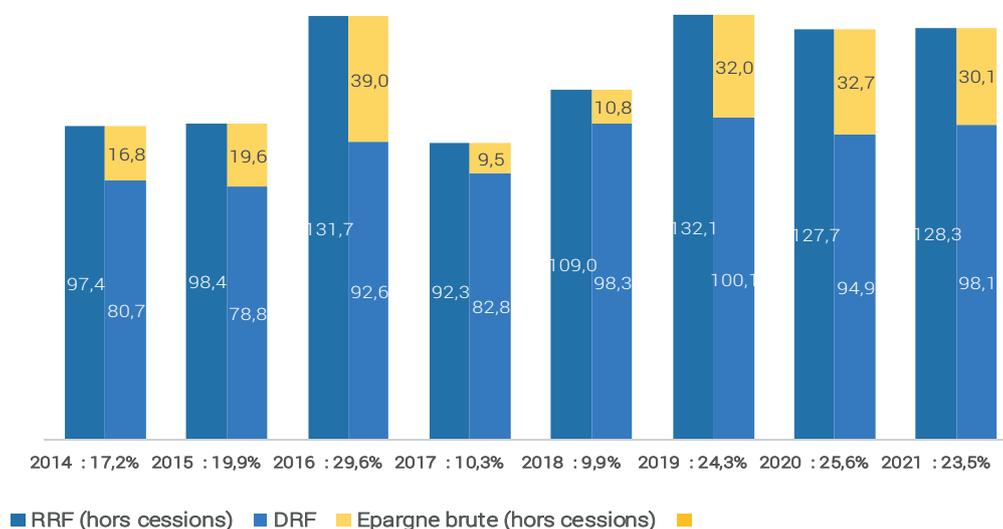


Un autofinancement proche du niveau des communes, mais qui masque de très fortes disparités

Le niveau d'épargne brute des EPCI a été positif sur toute la période et s'est stabilisé autour de 30 M€ depuis plusieurs années. Globalement, les EPCI ont la capacité d'affecter une proportion plus importante de leurs ressources que les communes au remboursement de la dette et au financement des investissements. Le taux d'épargne brute s'élève en moyenne à 20% sur la période, contre 5% pour les communes.

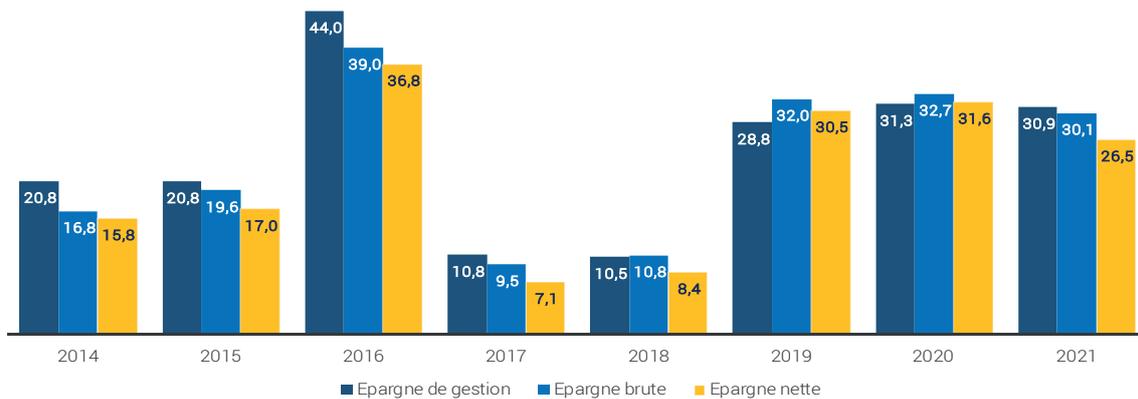
Le poids de la CACL dans les équilibres financiers masque cependant des situations très contrastées entre les EPCI, avec deux collectivités affichant une épargne brute supérieure à 25%, et deux avec une épargne négative

Figure 54 : Évolution des DRF, des RRF de l'épargne brute (en M€) et du taux d'épargne brute (en %) des EPCI de Guyane



La couverture du remboursement de la dette est assurée au niveau global, mais deux EPCI sur quatre présentent une épargne nette négative.

Figure 55 : Évolution de l'épargne de gestion, de l'épargne brute et de l'épargne nette des EPCI de Guyane (M€)

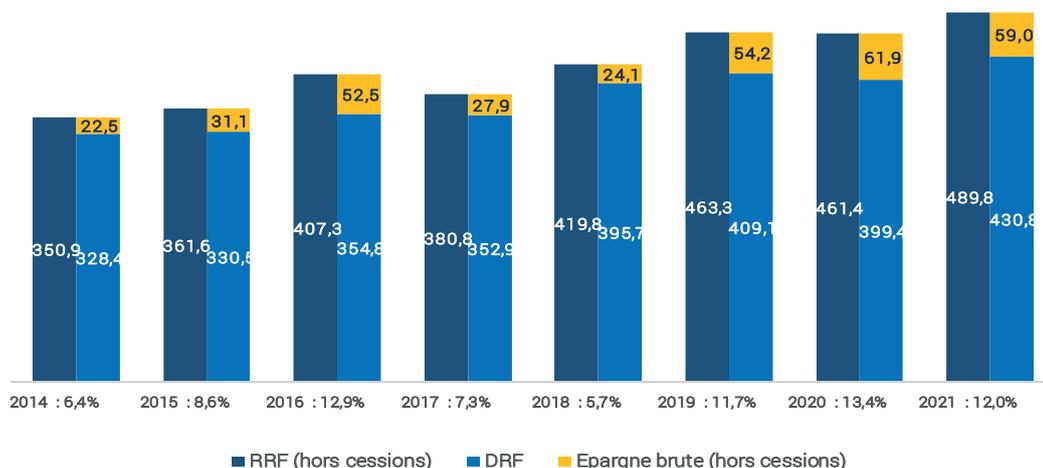


L'épargne brute dégagée par le secteur communal en Guyane provient à parité des communes et des EPCI

À l'échelle du territoire (communes et EPCI confondus), on constate depuis 2014 :

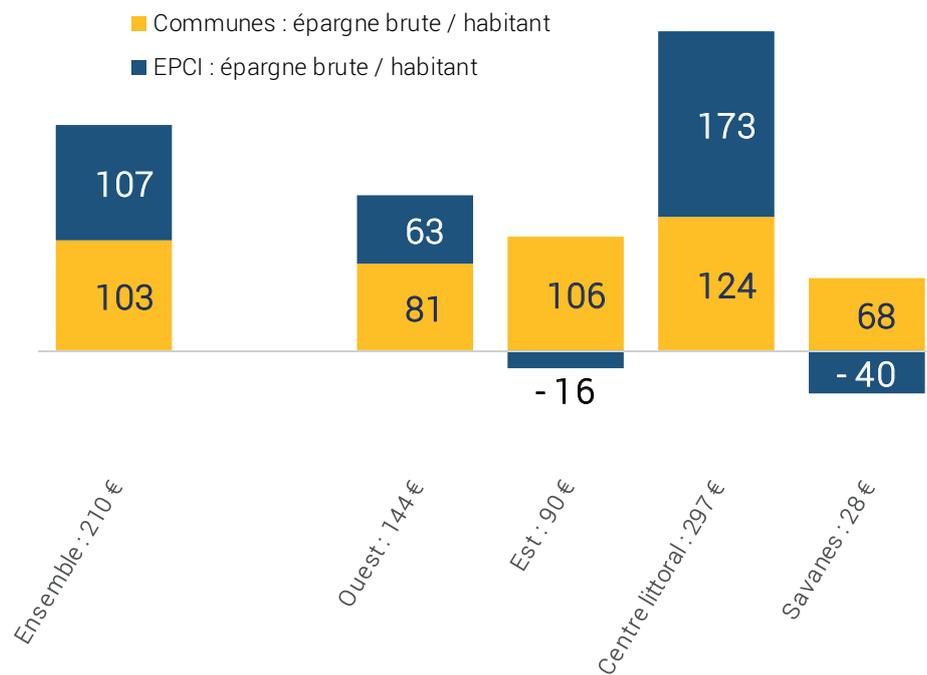
- Une progression relativement constante des recettes et des dépenses, à l'exception de 2017 et 2020 ;
- Un niveau d'autofinancement qui se renforce nettement depuis 2019.

Figure 56 : Évolution des DRF, des RRF, de l'épargne brute et du taux d'épargne brute du secteur communal



En moyenne, l'épargne brute du secteur communal provient pour moitié des communes et pour l'autre moitié des EPCI. L'épargne de l'EPCI est plus élevée sur tous les territoires, sauf pour le territoire de l'Est. Les niveaux d'épargne de la CCEG et de la CCDS sont cependant peu significatifs, car sujets à de fortes variations d'une année sur l'autre.

Figure 57 : Épargne brute par habitant des communes et EPCI de Guyane en 2021



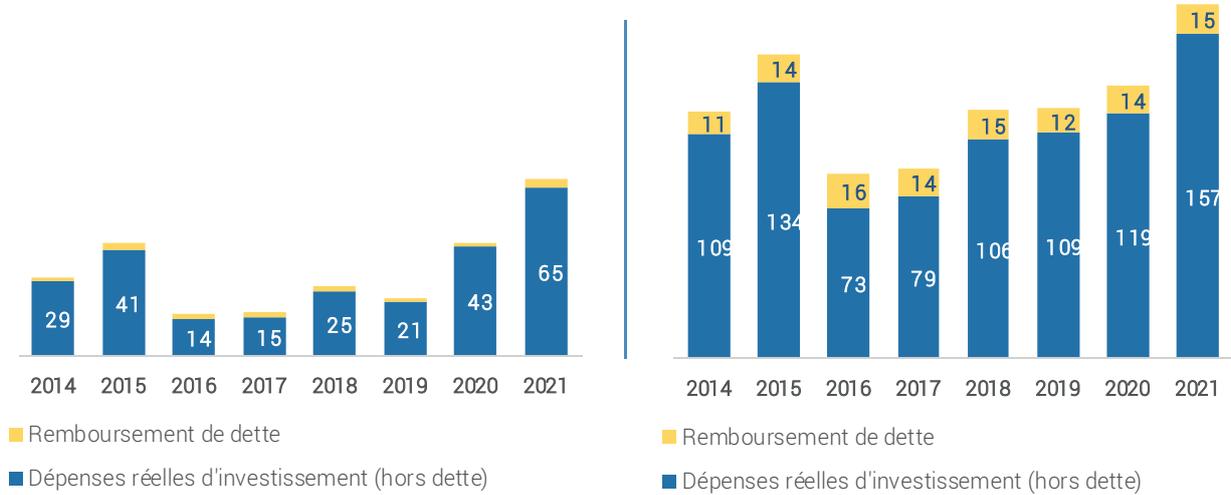
Les EPCI ont financé un peu plus d'un quart des investissements entre 2014 et 2021

1. La période a été marquée par une progression de l'effort d'investissement des EPCI

Les EPCI de Guyane ont financé en moyenne 32 M€ d'investissement (hors dette) par an, soit 122 € par habitant. Le rythme des investissements est assez similaire à celui des communes, avec un creux sur 2016-2017 et une reprise ensuite, ce qui suggère un lien avec l'écoulement du mandat.

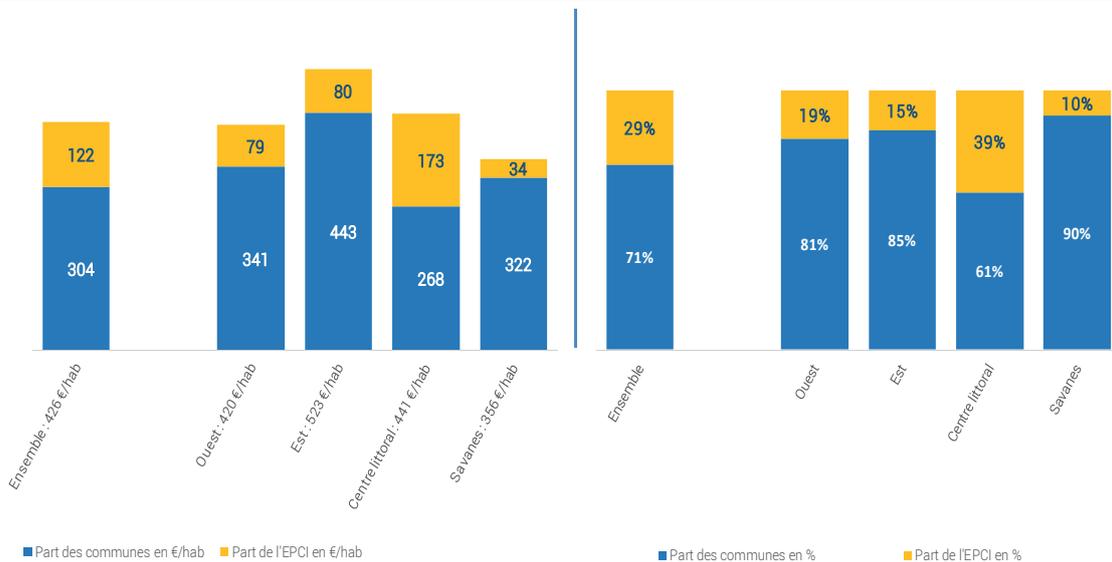
Contrairement aux communes, les EPCI n'ont pas diminué leurs investissements en 2020 : au contraire, les deux dernières années marquent une forte montée en charge de leurs dépenses.

Figure 58 : Dépenses d'investissement (M€) des EPCI (à gauche) et des EPCI et communes (à droite)



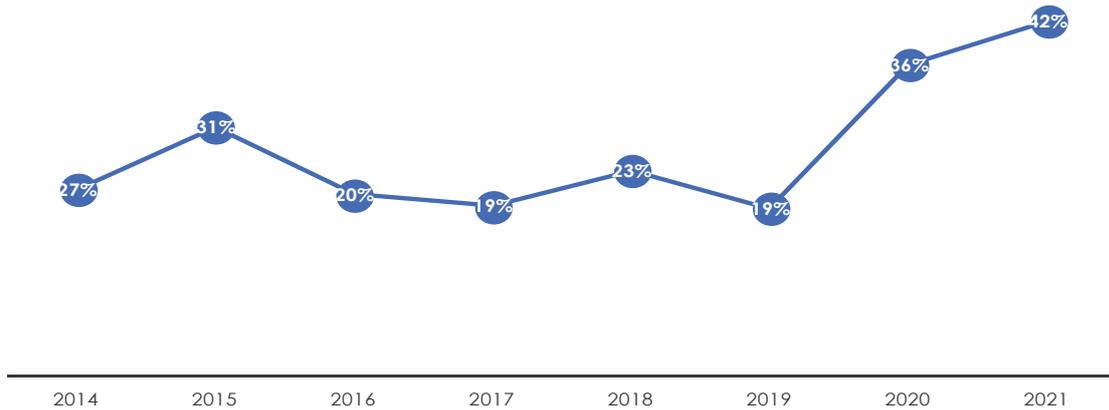
Ce volume représente un peu plus d'un quart des investissements du secteur communal en moyenne. Le Centre Littoral se singularise par une part importante de l'EPCI dans les investissements, ce qui peut être lié aux compétences spécifiques de la CACL (transport, eau/assainissement).

Figure 59 : Dépenses d'investissement des communes et EPCI de Guyane – Moyenne 2014-2021



La part des EPCI dans les investissements du bloc communal (communes et EPCI) progresse nettement sur les deux derniers exercices, atteignant plus de 40% en 2021. Les prochaines éditions de l'observatoire permettront de déterminer s'il s'agit d'un effet conjoncturel ou d'une dynamique plus pérenne.

Figure 60 : Évolution de la part des EPCI dans l'investissement du bloc communal sur la période 2014-2021 – Dépenses d'investissement hors dette



En 2021, le niveau d'investissement par habitant des EPCI fait partie des plus élevés au sein des DOM, avec La Réunion. Ce constat s'applique également au niveau du secteur communal dans son ensemble.

Figure 61 : Dépenses d'équipement par habitant des groupements à fiscalité propre en 2021

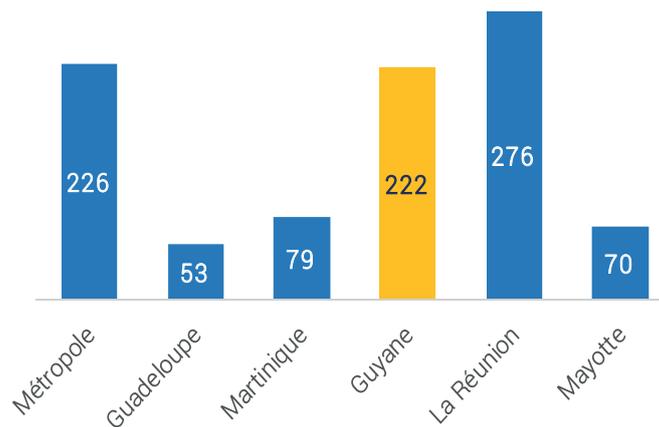
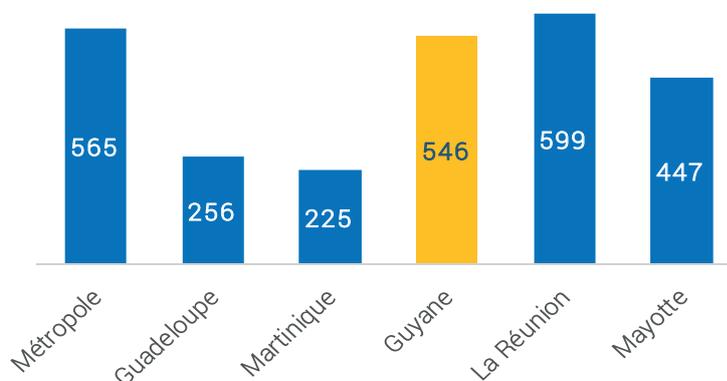


Figure 62 : Dépenses d'équipement par habitant du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre) en 2021

Source : Observatoire des finances locales 2022 (budgets consolidés)

2. Des investissements majoritairement autofinancés

Le mode de financement des investissements des EPCI se caractérise par :

- Un poids des recettes d'investissement hors dette (FCTVA, subventions) plus limité qu'au niveau communal. Le taux de couverture des dépenses par les recettes d'investissement s'établit à 62% sur la période, contre 91% pour les communes.
- Un niveau d'épargne important et consommé seulement pour partie, ce qui a permis d'alimenter le fonds de roulement.
- Un recours à l'emprunt limité, à hauteur de 14 M€, soit 6% du coût des investissements. Ce recours à l'emprunt est à mettre en regard des remboursements de dette sur la période, légèrement plus importants.

À fin 2021, les EPCI de Guyane disposent d'un fonds de roulement plus de 90 M€ supérieur à celui de 2013 : une partie de l'épargne n'a pas été consommée et reste disponible pour de futurs investissements. Les situations restent diverses entre EPCI, mais les quatre structures présentent un fonds de roulement positif en 2021.

Tableau 14 : Mode de financement des investissements des EPCI (M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total période
Dépenses d'investissement hors dette	29,1 M€	41,1 M€	14,4 M€	14,8 M€	24,9 M€	20,9 M€	42,7 M€	65,3 M€	253,1 M€
Recettes d'investissement hors dette	20,5 M€	20,8 M€	48,0 M€	9,2 M€	8,6 M€	6,5 M€	12,5 M€	29,8 M€	156,0 M€
Cessions	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,5 M€	0,5 M€
Charge nette à financer	8,6 M€	20,3 M€	-33,6 M€	5,6 M€	16,2 M€	14,3 M€	30,1 M€	35,0 M€	96,6 M€
Epargne nette	15,8 M€	17,0 M€	36,8 M€	7,1 M€	8,4 M€	30,5 M€	31,6 M€	26,5 M€	173,7 M€
Emprunt	6,0 M€	4,0 M€	3,6 M€	0,2 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€	0,5 M€	14,4 M€
Impact sur le fonds de roulement	13,2 M€	0,7 M€	74,0 M€	1,6 M€	-7,8 M€	16,2 M€	1,5 M€	-8,0 M€	91,5 M€

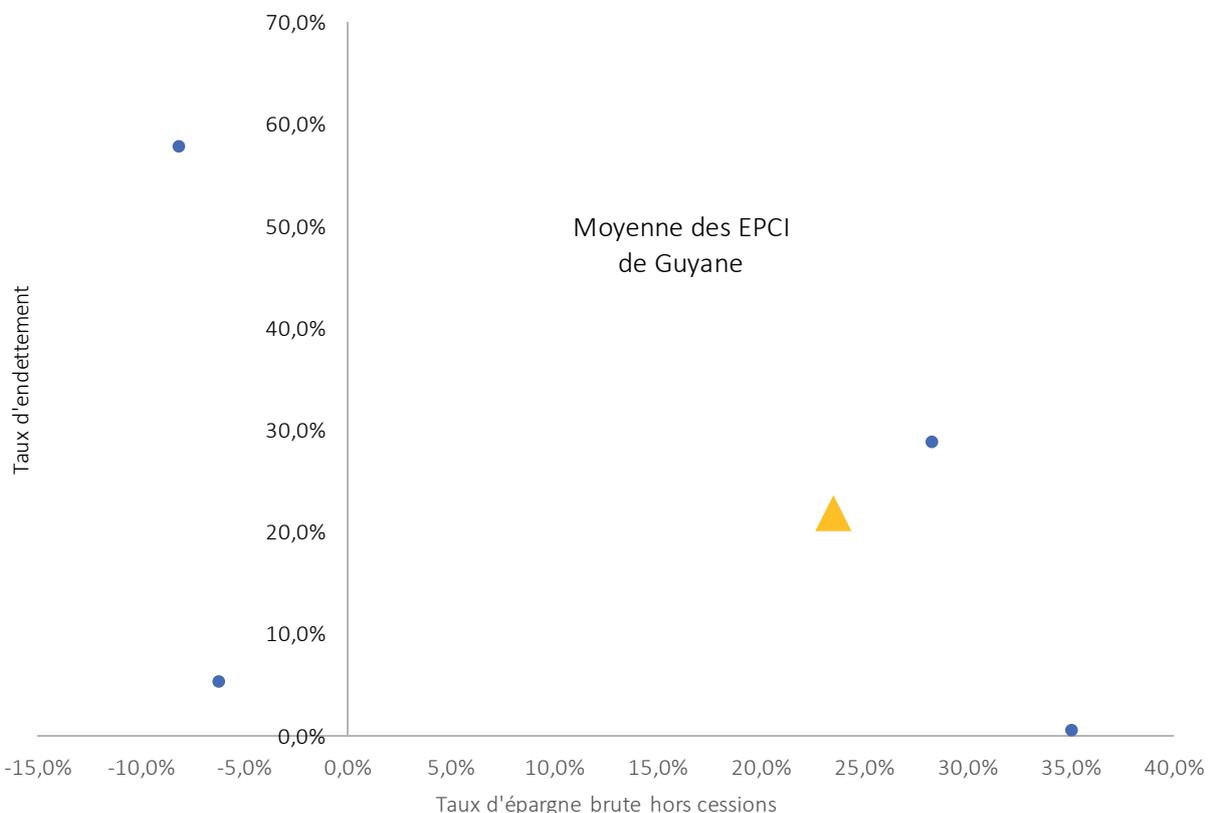
Un niveau d'endettement plus faible qu'au niveau communal, mais une situation préoccupante pour deux EPCI sur quatre

Les EPCI affichent globalement un niveau d'endettement en moyenne plus faible que les communes (22% en moyenne en 2021, contre 28% pour les communes), et une épargne brute plus importante (24% contre 8% au niveau communal). Ces moyennes masquent cependant des situations extrêmement contrastées.

Au sein des EPCI guyanais, deux groupes sont à distinguer :

- D'une part, la CACL et la CCOG, qui présentent à la fois un taux d'épargne important et un faible niveau d'endettement. Cette bonne adéquation entre le niveau d'épargne et celui de la dette se reflète dans la capacité de désendettement, inférieure à 1 an en 2021 pour ces deux EPCI. Ce calcul théorique mesure le nombre d'années d'épargne nécessaires pour rembourser l'intégralité de l'encours de dette, en consacrant l'intégralité de cette épargne au désendettement.
- La CCDS et la CCEG, dont le niveau d'épargne s'est fragilisé en fin de période. Ce handicap se double pour la CCEG d'un niveau d'endettement important. Pour ces deux EPCI, la situation financière est très contrainte.

Figure 63 : Taux d'épargne brute hors cessions et taux d'endettement des EPCI de Guyane en 2021



Synthèse : Des situations très contrastées entre les différents EPCI

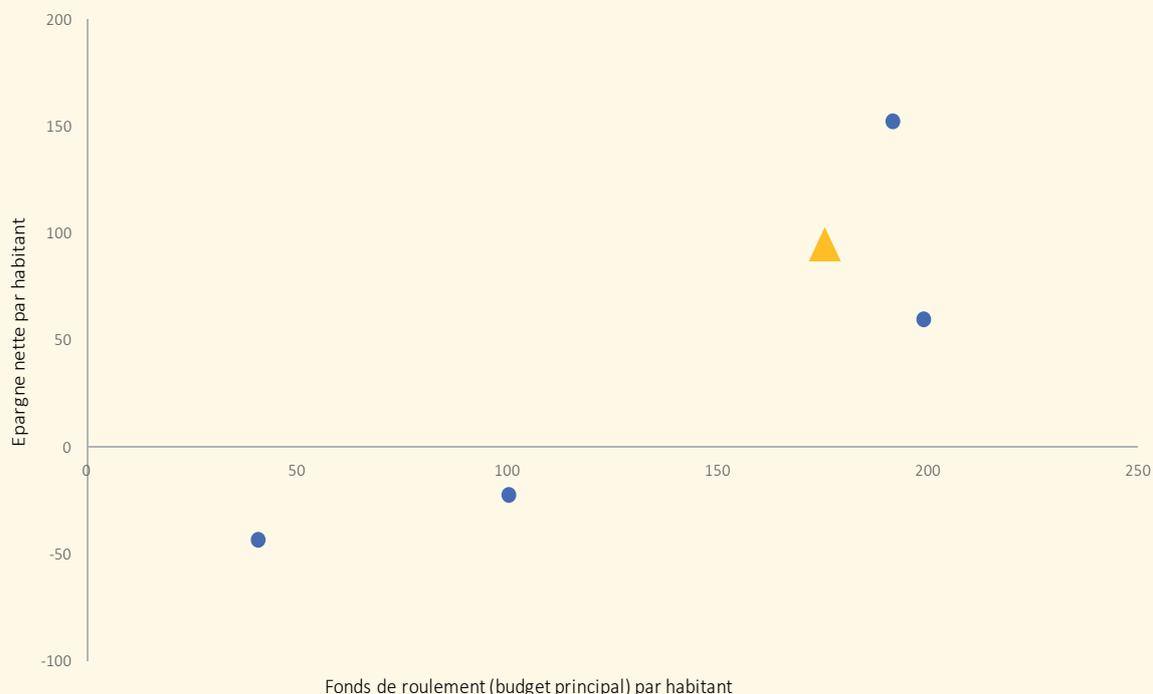
Le paysage des EPCI guyanais présente une grande diversité de situations liée avant tout à la géographie et aux réalités socio-économiques du territoire peu comparable à celle des autres DOM ou à la métropole. En raison du périmètre de chaque EPCI et du poids de la fiscalité professionnelle dans leur panier de recettes, les écarts de richesse sont exacerbés par rapport aux communes, avec deux EPCI fortement dotés et deux beaucoup moins.

S'ils disposent aujourd'hui de compétences nombreuses et diversifiées, leur niveau d'intégration reste faible par rapport aux autres DOM. Les communes réalisent ainsi en 2021 encore plus de 80% des dépenses de fonctionnement sur le territoire. La géographie particulière de la Guyane représente souvent un frein à la dynamique intercommunale, les communes étant très éloignées les unes des autres, avec des difficultés à faire émerger des problématiques communes et aussi parfois des difficultés pour les EPCI à être physiquement présents sur le territoire. En particulier, la mise en œuvre de leurs compétences déchets et eau représente un défi commun pour l'ensemble des EPCI.

Sur le plan strictement financier, la situation apparaît très contrastée :

- Deux EPCI présentent un bilan globalement favorable, avec des niveaux d'épargne importants et des réserves leur permettant d'envisager la réalisation d'investissements.
- Les deux autres sont dans une situation beaucoup plus délicate, avec une épargne nette négative qui a eu tendance à se creuser sur les derniers exercices.

Figure 64 : Épargne nette et fonds de roulement par habitant des EPCI en 2021



La capacité des EPCI à contribuer au développement reste conditionnée au transfert d'un niveau de ressources suffisant par les communes membres alors même que la situation financière des communes reste fragile. En particulier, la prise de compétence eau et assainissement par les communautés de communes à horizon 2026 constituera un défi à la fois opérationnel et budgétaire.



© Arbre fromager de Saül-L. V-anpeperstraetet



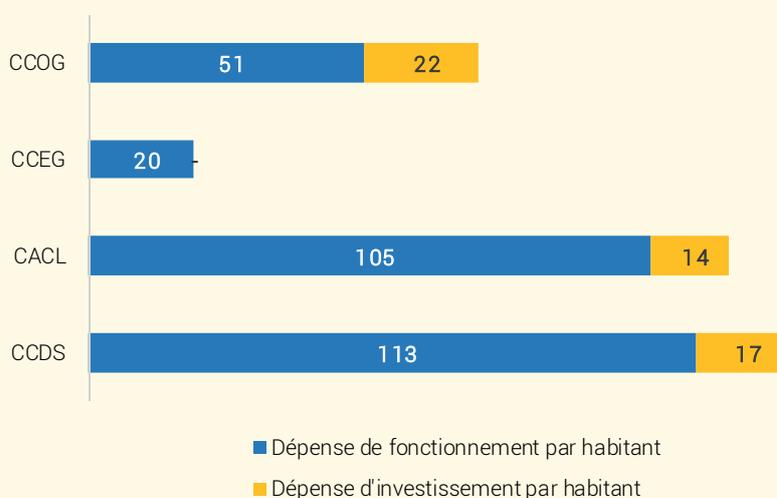
FOCUS

La gestion des déchets : État des lieux

La collecte des déchets, leur traitement et leur valorisation constituent des enjeux majeurs pour les groupements de communes, qui exercent théoriquement ces compétences. L'isolement de certaines communes du Haut-Maroni et de l'Est conduit, dans les faits, à un exercice partagé des compétences, sans que cela ne soit toujours objectivé budgétairement. Néanmoins, les charges liées à la collecte et au traitement des déchets figurent parmi les premiers postes de dépenses des EPCI. Ce coût peut être approché grâce aux états comptables par fonctions qui figurent dans les comptes administratifs. Les pratiques de comptabilité analytique pouvant fortement varier d'une collectivité à l'autre, ces données doivent être considérées comme des ordres de grandeur. Selon ces états comptables, la dépense totale par habitant (incluant le fonctionnement et l'investissement) s'élevait à 102 € en moyenne en 2020 en Guyane. Les quatre intercommunalités du territoire auraient consacré entre 9 et 43% de leur budget de fonctionnement à cette compétence.

Les charges associées à la gestion des déchets sont difficilement couvertes par les recettes correspondantes. Ils se composent essentiellement de la TEOM (taxe sur les déchets ménagers du contribuable), de la redevance spéciale (payée par les entreprises génératrices de déchets sur la collectivité) et de subventions spécifiques. La composition des revenus des ménages guyanais conduit à une faible base imposable, préjudiciable dans le financement de ce service public. Par ailleurs, la problématique du recensement de la base imposable se pose, puisque cet impôt se réfère à la base TFPB²⁰. Enfin, les subventions, qui ont historiquement fortement contribué à financer l'investissement dans les centres de stockage dans l'hexagone, sont aujourd'hui d'avantage orientées vers la valorisation. Cette nouvelle politique de gestion des déchets découle des réflexions menées dans le cadre du Grenelle de l'environnement ; de l'état d'avancement du secteur dans l'hexagone ; et de l'évolution des politiques européennes sur le secteur.

Figure 65 : Dépenses affectées à la fonction 812 (Collecte et traitement des ordures ménagères) en €/habitant, en 2020





Les infrastructures de gestion des déchets se concentrent principalement sur la bande littorale du territoire. Elles se composent de deux Installations de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND), de trois déchetteries en charge d'accueillir la collecte (deux dans la communauté du Centre-Littoral, une dans la communauté des Savanes), d'une plateforme de tri, d'une plateforme de compostage et de sites de traitements spécifiques (déchets de soins, dépollution des VHU). La problématique principale demeure le déficit d'infrastructure de stockage, avec une acuité particulière sur l'île de Cayenne, où le seul ISDND – des Maringouins – est arrivé à saturation et demeure sans solution de remplacement à court terme, ainsi que sur communes des fleuves. Dans les communes isolées, l'absence de centres d'enfouissement réglementés et autorisés et la difficile mutualisation du transfert des déchets vers les centres du littoral (pour des raisons logistiques et financières) génèrent la création de nombreux dépôts sauvages, régulièrement mis en accusation²¹ et dont l'impact environnementale est certain. Le financement d'infrastructures de stockage sécurisés des déchets apparaît d'autant plus urgent que la transition vers une production plus sobre comme la valorisation (par tri ou par énergie) sont à des stades embryonnaires.

La politique de gestion des déchets doit s'accommoder des grandes problématiques de développement de la Guyane : une dispersion de l'habitat, des échanges transfrontaliers importants et informels, des surcoûts de transports liés aux contraintes géographiques et saisonnières. Le retard accumulé en termes d'infrastructures, l'impact environnemental subséquent, et les projections démographiques du territoire doivent accélérer une réflexion d'ensemble des acteurs publics. Elle doit notamment intégrer les aspects de planification et de prévention (formalisés par le Plan Régional de Prévention des Déchets - PRPGD) et se traduire par l'exercice opérationnel des compétences liées aux déchets et la mise en place des infrastructures nécessaires à leur mise en œuvre (foncier, voirie).

Méthodologie et périmètre d'études

1. Interprétation et classification des données

Les caractéristiques de la Guyane incitent à la prudence quand il s'agit de comparaison. Les auteurs de l'étude ont fait le choix de présenter seulement quelques indicateurs comparatifs. Ces indicateurs permettent de relativiser les ordres de grandeurs, et non de comparer la situation des communes guyanaises par rapport à celles métropolitaines ou ultramarines.

Sauf mention contraire, les taux rapportés par habitant font référence à la population DGF (286 452 habitants pour la Guyane en 2022), qui est actuellement la plus pertinente pour considérer la charge de service supportée par les collectivités territoriales. S'agissant de la partie financière, les données sont rapportées à la population DGF de l'année concernée.

L'analyse et la présentation des données financières et contextuelles font l'objet d'une stratification de trois ordres :

- (1) Organisation territoriale conforme à la carte des EPCI et aux ensembles retenus dans le Schéma de développement régional (SAR) adopté en 2016 amenant à identifier les territoires du Centre littoral correspondant à l'aire urbaine de Cayenne (périmètre CA CL), des Savanes (périmètre CCDS), de l'Est (périmètre CCEG) et de l'Ouest (périmètre CCOG), territoire lui-même distingué en trois parties, Bas-Maroni, Haut-Maroni et Cœur de Guyane.
- (2) Classification en strates de population.
- (3) Distinction des communes isolées, accessibles uniquement par voie fluviale ou aérienne (sans accès par une route goudronnée).

Tableau 15 : Communes, EPCI, territoire, strate et enclavement

Territoire (*)	EPCI	Commune	Code INSEE	Code SIREN	Strate (Habitants)	Commune isolée (**)
Centre littoral Aire urbaine de Cayenne (***)	CACL	Cayenne	97302	219733029	≥ 50 000	
		Macouria	97305	219733052	10 000 - 49 999	
		Matoury	97307	219733078	10 000 - 49 999	
		Montsinéry	97313	219733136	500 - 3 499	
		Remire-Montjoly	97309	219733094	10 000 - 49 999	
		Roura	97310	219733102	3 500 - 9 999	
Savanes	CCDS	Iracoubo	97303	219733037	500 - 3 499	
		Kourou	97304	219733045	10 000 - 49 999	
		Saint-Élie	97358	219733581	< 500	Isolée
		Sinnamary	97312	219733128	500 - 3 499	
Est	CCEG	Camopi	97356	219733565	500 - 3 499	Isolée
		Ouanary	97314	219733144	< 500	Isolée
		Régina	97301	219733011	500 - 3 499	
		Saint-Georges	97308	219733086	3 500 - 9 999	
Bas-Maroni	CCOG	Apatou	97360	219733607	3 500 - 9 999	
		Awala-Yalimapo	97361	219733615	500 - 3 499	
		Grand-Santi	97357	219733573	3 500 - 9 999	Isolée
		Mana	97306	219733060	10 000 - 49 999	
		Saint-Laurent	97311	219733110	10 000 - 49 999	
Haut-Maroni		Maripasoula	97353	219733532	10 000 - 49 999	Isolée
		Papaïchton	97362	219733623	3 500 - 9 999	Isolée
Cœur de Guyane		Saül	97352	219733524	< 500	Isolée

(*) Territoires définis dans le Schéma de Développement Régional (www.ctguyane.fr/www/docs/SAR/SAR-Approuve-decret-6juillet-2016.pdf)

(**) Commune accessible uniquement par voie fluviale ou aérienne (sans accès par une route goudronnée)

(***) Aire urbaine définie par l'INSEE comme zone d'influence des villes en s'appuyant sur les trajets domicile-travail de la population des communes avoisinantes

2. Les masses budgétaires sont principalement concentrées sur les budgets principaux

Le périmètre de l'analyse budgétaire intègre l'ensemble des budgets des communes et EPCI, ainsi que ceux des caisses des écoles et des centres communaux d'action sociale (CCAS). Ce périmètre a été défini à partir des distinctions suivantes :

- Les budgets principaux de l'ensemble des communes et EPCI regroupent les principales masses budgétaires, avec plus de 90% des dépenses réelles de fonctionnement en 2021.
- Les budgets des caisses des écoles et des CCAS, lorsqu'ils existent, sont consolidés et intégrés à l'analyse. En effet, ils peuvent représenter des montants significatifs pour certaines communes (jusqu'à plus de 30% des dépenses réelles de fonctionnement), en particulier en dépenses de personnel.
- L'ensemble des budgets annexes :
 - Les budgets en M14 (services publics à caractère administratif) étaient déjà compris dans la précédente version de l'observatoire. En 2021, ils sont au nombre de six parmi les communes : les budgets de la cantine scolaire et de la petite enfance de Cayenne, le budget du développement social et urbain de Remire-Montjoly, et les budgets CNES¹ de Kourou, Saint-Laurent-du-Maroni et Sinnamary. Ils représentent environ 3% des dépenses réelles de fonctionnement des communes de Guyane. Côté EPCI, quatre budgets de ce type existent sur le territoire : deux à la CCEG (Maison des services au public et pôle LEADER, tous deux en sommeil en 2021), et deux à la CCOG (Immobilier d'entreprises et Lotissement économique de l'Envol). Ils représentent cependant moins de 1% des dépenses des EPCI.
 - Les budgets annexes en nomenclature M4 (et dérivés) correspondent aux services publics à caractère industriel et commercial : eau et assainissement, régies de transport ou autres services financés par des redevances des usagers. Ils étaient dans la première version de l'observatoire exclus de l'analyse du fait de leur faible poids dans les dépenses des communes (0,2%).

Ces budgets revêtent cependant une plus grande importance s'agissant des EPCI, raison pour laquelle ils ont été intégrés dans cette nouvelle version de l'observatoire.

Ils représentent une part non négligeable des dépenses des EPCI, comprise entre 10 et 14% jusqu'en 2020. La forte baisse de cette proportion en 2021 s'explique par un effet de périmètre : jusqu'alors, la CAACL exploitait son réseau de transport en régie, les flux financiers correspondants étant comptabilisés dans son budget annexe Transport. Depuis mi 2020, le réseau de transport est délégué à une Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). C'est cette SEMOP qui enregistre désormais la plupart des dépenses liées au transport, à la place de la CAACL. En conséquence, la part des dépenses des EPCI comptabilisées dans des budgets industriels et commerciaux a diminué.

Autre raison conduisant à l'intégration des budgets annexes : selon les territoires, le partage des compétences entre communes et EPCI n'est pas similaire. En particulier, la CAACL est aujourd'hui le seul EPCI à exercer la compétence eau et assainissement (et donc à disposer des budgets annexes correspondants), compétence dont le transfert a été reporté à 2026 sur les autres territoires. Les communes de la CCDS, de la CCOG et de la CCEG continuent pour leur part d'exercer la compétence eau et assainissement. Il convient donc d'intégrer également les budgets annexes M4 des communes à l'analyse pour prendre en compte un périmètre de compétences cohérent à l'échelle de chaque territoire.

Cet élargissement du périmètre d'analyse pour les communes peut entraîner de légères variations de montants par rapport à la version précédente de l'observatoire, notamment sur l'investissement, sans pour autant remettre en cause les équilibres globaux.

22- Centre national d'études spatiales, en charge de la gestion de la base de lancement de Kourou. Le CNES verse à ces communes des subventions pour le financement de projets spécifiques sur la base de conventions. Depuis 2019, la subvention du CNES est versée sur un budget distinct du budget principal.

Les établissements publics locaux créés par les collectivités, qui constituent des personnes morales distinctes (notamment les offices de tourisme), ne sont pas intégrés à l'analyse. Leur coût pour la collectivité de rattachement est en revanche bien pris en compte à travers les flux financiers du budget principal (subvention de fonctionnement, mise à disposition de personnel, etc.).

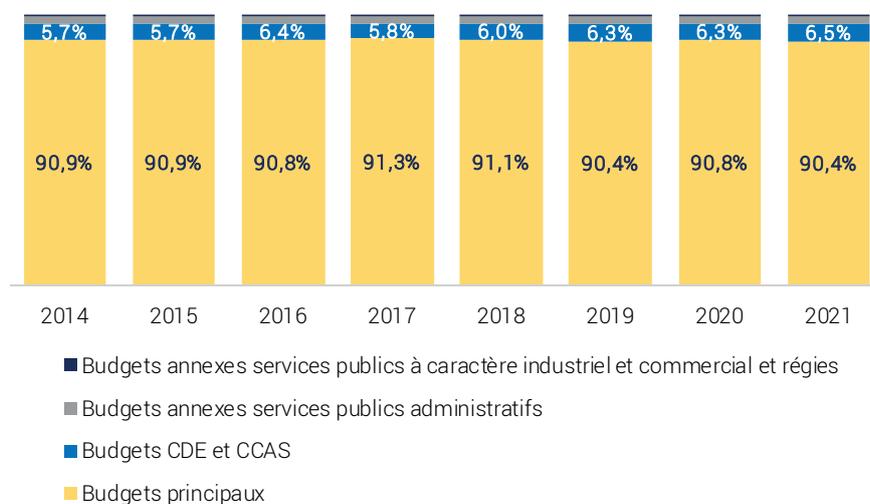
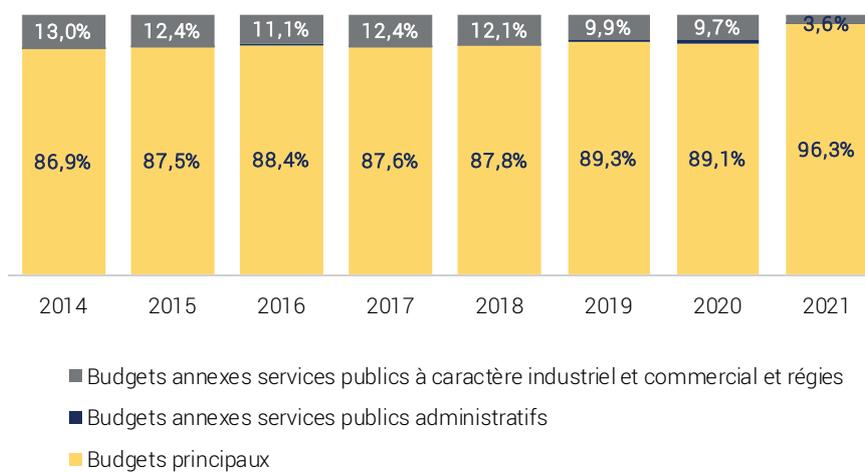
Dans le tableau ci-dessous, seuls sont listés les budgets ayant enregistré des flux financiers en 2021 (certains budgets étant « en sommeil »).

Tableau 16: Périmètre des budgets intégrés à l'analyse

Données 2021	Budget principal	Budget(s) annexe(s) SPA	Budget(s) annexe(s) SPIC	Caisse des écoles	Centre communal d'action sociale
APATOU	X		X		
AWALA	X				
CAMOPI	X				
CAYENNE	X	X		X	X
GRAND-SANTI	X				
IRACOUBO	X			X	
KOUROU	X	X		X	
MACOURIA	X		X		X
MANA	X				X
MARIPASOULA	X		X	X	X
MATOURY	X			X	X
MONTSINERY	X				
OUANARY	X				
PAPAICHTON	X				
REGINA	X				
REMIRE	X	X	X	X	X
ROURA	X				
SAINT-ELIE	X				
SAINT-GEORGES	X				X
SAINT-LAURENT	X	X	X		X
SAUL	X				
SINNAMARY	X	X	X	X	
Poids total des budgets communaux	90,4%	3,0%	0,2%	4,4%	2,1%
CACL	X		X		
CCDS	X		X		
CCEG	X				
CCOG	X	X	X		
Poids total des budgets intercommunaux	96,3%	0,1%	3,6%	0,0%	0,0%
Poids total des budgets	91,7%	2,4%	0,9%	3,5%	1,6%

Cette structure budgétaire est restée très stable sur la période étudiée, sauf en 2021 pour les EPCI :

- Disparition du budget annexe transport de la CACL, les missions concernées étant désormais confiées à une SEMOP (voir ci-dessus) ;
- Disparition des deux budgets annexes de la CCEG (Maison de services au public et Pôle LEADER).

Figure 68 : Structure budgétaire des communes de Guyane - dépenses réelles de fonctionnement**Figure 69** : Structure budgétaire des EPCI de Guyane - dépenses réelles de fonctionnement

ENCADRÉ 18

La consolidation des budgets d'une collectivité

Les budgets de la caisse des écoles, du CCAS et les budgets annexes peuvent faire l'objet d'un financement par le budget principal (subvention d'équilibre). Ils peuvent également rembourser des frais au budget principal, par exemple lorsque des agents dont la charge est imputée sur ce budget principal interviennent dans le cadre d'activités retracées au sein des budgets annexes ou rattachés. Des remboursements par le budget principal peuvent aussi exister.

Il s'agit de flux entre les budgets de la collectivité, qui s'équilibrent en dépenses et recettes lorsque l'on considère l'ensemble des budgets. Il ne s'agit ainsi pas de dépenses et recettes pour la collectivité considérée dans son ensemble.

Ainsi, ces flux croisés sont retraités dans notre approche afin de ne pas gonfler les dépenses et recettes.

Ces retraitements concernent les participations versées par le budget principal, les remboursements de charges de personnel, ainsi que le reversement d'excédents au budget principal. Dans tous les cas, l'identification s'effectue par les imputations comptables, et est donc conditionnée à la correcte imputation effectuée. Cette précision est d'importance, de nombreux défauts d'imputation étant régulièrement constatés dans les documents comptables des collectivités guyanaises.



© Emergence d'une tortue-Plage des Salines à Rémiré-Montjoly-L. Vanpeperstraete

ANNEXE 2

Source des données financières

Tableau / graphique	Source des données
Périmètre des budgets intégrés à l'analyse	Existence d'opérations comptables dans les comptes de gestion
Recettes réelles des communes et EPCI de Guyane	Données des comptes de gestion hormis pour la DGF (source DGCL)
Dépenses réelles des communes et EPCI de Guyane	Données des comptes de gestion
Structure 2020 et 2021 des recettes fiscales	Données des comptes de gestion hormis pour la fiscalité directe. Pour la fiscalité directe, des incohérences entre les différentes sources ont été constatées. Ont été retenus : - pour la plupart des communes, les données du fichier de recensement des éléments d'imposition; - pour un EPCI, les montants des états fiscaux; - pour deux communes et les trois autres EPCI, les données de la DGCL.
Bases brutes de TFB	Données DGCL
Bases brutes de TH	Données DGCL
Encours de dette	Jusqu'en 2017 : données saisies par l'AFD sur la base des comptes administratifs pour les communes, données des comptes de gestion pour les EPCI. A partir de 2018, données des comptes de gestion.
Fonds de roulement	Données des comptes administratifs (budget principal uniquement)

NB : pour la commune de Saint-Laurent-du-Maroni, les chiffres présentés en 2016 intègrent les rattachements non repris en synthèse du CA.

Pour la CCDS, la recette fiscale du CNES perçue en 2019 a été retraitée en opération exceptionnelle, à hauteur de 3,1 M€ en recettes et 1,1 M€ en dépenses. Ce retraitement vient diminuer les produits fiscaux et les atténuations de produits d'une part, et augmenter les recettes et charges exceptionnelles d'autre part.

Pour l'ensemble des communes et EPCI, les données des comptes de gestion ne sont pas corrigées des RAR éventuellement modifiés par la CRC dans ses avis.

Ont participé à la rédaction de cet ouvrage

FCL Gérer la Cité :

Jean-Christophe BERGE

Caroline SECOND

Agence Française de Développement - Guyane :

Alison BRUNIER

Réjane HUGOUNENQ

Odile LAPIERRE

François NOGRET-PRADIER

Vincent TERNISIEN

Léa VANPEPERSTRAETE

Gabrielle VINCHENT

Pour un monde en commun

L'Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



Adresse : Lotissement Heliconias

Route de Baduel CS 71122

97300 CAYENNE

Afdcayenne@afd.fr

+594 594 29 90 90

www.afd.fr

Twitter : @AFD_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France

Tél. : +33 1 53 44 31 31