

Mathieu LAMOTTE et Jean-Christophe BERGÉ

OBSERVATOIRE des communes de Guyane

2019



Le contexte et les enjeux communaux

**L'évolution des finances communales
basée sur les comptes 2014/2017**

REMERCIEMENTS

L'AFD maître d'ouvrage de l'Observatoire des communes de Guyane et les consultants, assistants à maîtrise d'ouvrage, remercient très sincèrement tous les interlocuteurs sollicités pour la fourniture et la fiabilisation des données. Ils espèrent que l'Observatoire contribuera à une meilleure connaissance de la situation des communes, de leurs contraintes et de leurs opportunités.

ÉDITORIAL

L'AFD en Guyane

Située en Amérique du Sud, la Guyane dont la superficie est équivalente à celle du Portugal, est couverte à 96% par la forêt amazonienne.

Le territoire, caractérisé par une forte croissance démographique, est confronté à de nombreux défis sociaux, sanitaires et économiques. Pour y faire face, l'AFD accompagne les acteurs locaux, du secteur public comme du secteur privé, sur l'ensemble du territoire, du littoral jusque dans les zones isolées.

L'observatoire des communes de Guyane

En complément de ses missions en soutien de projets auprès des collectivités locales, l'AFD Guyane souhaite mettre à la disposition des élus et des acteurs locaux, ainsi que de leurs partenaires institutionnels, une information didactique et actualisée sur les communes guyanaises.

Cette publication s'inscrit dans la collection des Observatoires des communes édités depuis plusieurs années par les agences AFD de Nouvelle Calédonie, Polynésie et Mayotte.

L'édition guyanaise permettra de publier régulièrement des données fiabilisées, analysées et associées à des réflexions prospectives, concernant les communes guyanaises. L'étude est basée principalement sur des données financières, mises en perspective à travers l'analyse des contextes socio-environnementaux et socio-économiques, afin de mieux comprendre les enjeux propres de gestion et de développement du territoire.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| DONNÉES ET CHOIX MÉTHODOLOGIQUE | 6 |
| INTRODUCTION | 8 |
| LES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT AUXQUELS LES COMMUNES FONT FACE | 12 |
| Évolution de la population des communes | 14 |
| Évolution de la population scolaire | 18 |
| Santé | 20 |
| Services cruciaux de proximité | 22 |
| Eau potable et assainissement | 24 |
| Électricité | 27 |
| Foncier | 28 |
| LES RESSOURCES HUMAINES DONT DISPOSENT LES COMMUNES | 30 |
| LES FINANCES DES COMMUNES : TENDANCES, CONTRAINTES, OPPORTUNITÉS | 33 |
| <i>LES MASSES BUDGÉTAIRES SONT PRINCIPALEMENT CONCENTRÉES SUR LES BUDGETS PRINCIPAUX</i> | 33 |
| DES SECTIONS DE FONCTIONNEMENT QUI RESTENT TRÈS FRAGILES | 35 |
| <i>LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT : UN DYNAMISME DES RECETTES ALIMENTÉ PAR DES FACTEURS PONCTUELS, ET DES INÉGALITÉS FISCALES QUI PERSISTENT</i> | 35 |
| Le dynamisme de l'octroi de mer et de la fiscalité a plus que compensé la baisse de la dotation globale de fonctionnement | 35 |
| Des inégalités de ressources qui sont essentiellement liées aux recettes fiscales | 37 |
| LES RECETTES FISCALES : UNE DYNAMIQUE LIÉE À L'OCTROI DE MER ET À LA FISCALITÉ DIRECTE .40 | 40 |
| La structure des recettes fiscales | 40 |
| L'octroi de mer : une ressource d'autant plus dynamique que l'année 2017 est marquée par le transfert aux communes de 9 M€ complémentaires | 42 |
| La fiscalité directe | 43 |
| a. Des produits fiscaux très faibles | 43 |
| b. Des produits très dynamiques | 43 |
| c. Des valeurs locatives très hétérogènes qui se traduisent par de fortes inégalités de produits fiscaux perçus | 44 |
| LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT : UNE DIMINUTION MOINS MARQUÉE QUE SUR LE RESTE DU TERRITOIRE | 48 |
| Une période marquée par la mise en oeuvre de la contribution au redressement des finances publiques | 48 |
| Les autres recettes de fonctionnement | 50 |
| LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : UNE PROGRESSION MOINS RAPIDE QUE LES RECETTES | 51 |
| Les dépenses courantes progressent globalement moins rapidement que les recettes | 51 |
| Les charges de personnel : une dépense dont l'enjeu varie selon le positionnement géographique de la commune | 51 |
| Une part de dépenses rigides en léger recul | 53 |
| D'autres dépenses courantes en augmentation | 55 |
| UN AUTOFINANCEMENT STRUCTURELLEMENT TRÈS FAIBLE | 55 |
| Un autofinancement brut en progression constante qui reste très faible | 55 |
| Un autofinancement en amélioration mais encore structurellement insuffisant | 56 |
| Des situations très différentes avec des communes en grande difficulté en section de fonctionnement | 57 |
| TENDANCES RÉTROSPECTIVES EN INVESTISSEMENT : DES INVESTISSEMENTS FORTEMENT SUBVENTIONNÉS | 58 |
| Des dépenses d'investissement hors dette de 271 € par habitant et par an en moyenne | 58 |
| Le financement de l'investissement | 60 |
| DES NIVEAUX D'ENDETTEMENT PEU ÉLEVÉS MAIS PEU DE CAPACITÉ À S'ENDETTER PLUS | 62 |
| CONCLUSION | 63 |
| L'ENJEU DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS SERA AUSSI UN DÉFI BUDGÉTAIRE | 63 |
| Annexe 1 : Source des données | 66 |

DONNÉES ET CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

L'Observatoire concerne les 22 communes guyanaises. Celles-ci se répartissent au sein de 4 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont la composition et les principales compétences sont décrites en introduction. Pour autant, les EPCI en tant que tels sont exclus de la présente étude et, en particulier, de l'analyse financière.

L'élaboration de l'Observatoire, conduite au cours du dernier trimestre 2018 s'appuie sur une étude de la situation actuelle avec un regard rétrospectif concernant les principales tendances observées au cours de la période 2014-2017 :

- Données de description du contexte des communes et des enjeux de développement.
- Données financières des communes intégrant leurs budgets annexes.

Les données traitées sont issues de statistiques faisant l'objet de publications de référence qui, actualisées régulièrement, serviront de base à la mise à jour de l'Observatoire dans ses prochaines éditions. Leurs sources sont citées précisément.

Les constats dressés doivent absolument être replacés dans les limites de la fiabilité des connaissances disponibles. En effet, il s'avère que les bases de données et les publications présentent de nombreuses lacunes ou imprécisions qui exigent de recourir systématiquement à un regard critique sous la forme de recoupements d'informations.

Au-delà de l'objectif de mise à disposition d'informations contextuelles et financières, l'Observatoire vise aussi à montrer la nécessité de fiabiliser la collecte des informations, et ce afin de mesurer les progrès de développement qui seront accomplis dans les prochaines années.

Les caractéristiques de la Guyane qui sont rappelées en introduction incitent à la prudence quand il s'agit de comparaison. Les auteurs de l'étude ont donc fait le choix de présenter seulement quelques indicateurs comparatifs. Il s'agit alors 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.

L'analyse et la présentation des données a fait 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 CACL), 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 1 : Communes, EPCI, territoire, strate et enclavement

| Territoire (SAR) (*) | EPCI | Commune | Code INSEE | Code SIREN | Strate (habitants) | Commune isolée (**) |
|--|------|-----------------|------------|------------|--------------------|---------------------|
| Centre littoral Aire urbaine de Cayenne (***) | CACL | Cayenne | 97 302 | 219733029 | ≥ 50 000 | |
| | | Macouria | 97 305 | 219733052 | 10 000 - 49 999 | |
| | | Matoury | 97 307 | 219733078 | 10 000 - 49 999 | |
| | | Montsinéry | 97 313 | 219733136 | 500 - 3 499 | |
| | | Remire-Montjoly | 97 309 | 219733094 | 10 000 - 49 999 | |
| | | Roura | 97 310 | 219733102 | 3 500 - 9 999 | |
| Savanes | CCDS | Iracoubo | 97 303 | 219733037 | 500 - 3 499 | Isolée |
| | | Kourou | 97 304 | 219733045 | 10 000 - 49 999 | |
| | | Saint-Élie | 97 358 | 219733581 | < 500 | |
| | | Sinnamary | 97 312 | 219733128 | 500 - 3 499 | |
| Est | CCEG | Camopi | 97 356 | 219733565 | 500 - 3 499 | Isolée |
| | | Ouanary | 97 314 | 219733144 | < 500 | |
| | | Régina | 97 301 | 219733011 | 500 - 3 499 | |
| | | Saint-Georges | 97 308 | 219733086 | 3 500 - 9 999 | |
| Bas-Maroni | CCOG | Apatou | 97 360 | 219733607 | 3 500 - 9 999 | Isolée |
| | | Awala-Yalimapo | 97 361 | 219733615 | 500 - 3 499 | |
| | | Grand-Santi | 97 357 | 219733573 | 3 500 - 9 999 | |
| | | Mana | 97 306 | 219733060 | 10 000 - 49 999 | |
| | | Saint-Laurent | 97 311 | 219733110 | 10 000 - 49 999 | |
| Haut-Maroni | | Maripasoula | 97 353 | 219733532 | 10 000 - 49 999 | Isolée |
| | | Papaïchton | 97 362 | 219733623 | 3 500 - 9 999 | |
| Cœur de Guyane | | Saül | 97 352 | 219733524 | < 500 | Isolée |

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

INTRODUCTION

Le contexte singulier de la Guyane

Alors que la plupart des représentations cartographiques de la France métropolitaine et ultramarine dessinent la Guyane à une taille analogue à l'Île-de-France, à la Corse ou à La Réunion, il s'avère nécessaire de rappeler d'emblée ses grandeurs. Au plan national, ses principales caractéristiques en font un espace incomparable.

- ▶ Avec une superficie de 83 534 km², elle est en 2^{ème} position dans le classement de taille des régions (après la Nouvelle-Aquitaine de 84 060 km²).
- ▶ La Guyane est le seul espace français ultra-marin qui soit non insulaire.
- ▶ La forêt tropicale humide s'y étend sur 83 milliers de kilomètres carrés ce qui en fait, de loin, le plus grand massif forestier français. Le Parc amazonien (34 milliers de kilomètres carrés) est, aussi et de loin, le plus vaste de France.
- ▶ Le trait de côte s'étend sur un linéaire de 378 km, le réseau hydrographique est estimé à 112 000 km en linéaire et la ressource en eau disponible est de 736 milliers de m³ / habitant / an (soit plus de 200 fois la moyenne mesurée en France métropolitaine).
- ▶ La Guyane partage, sur le fleuve Maroni, une frontière de 520 km avec le Suriname et, sur le fleuve Oyapock, une autre frontière de 580 km avec le Brésil.
- ▶ Le réseau routier (450 km) est limité à l'axe reliant Saint-Georges-de-l'Oyapock à Saint-Laurent-du-Maroni puis Apatou, si bien que 7 des 22 communes ne disposent d'aucun accès par une route goudronnée (communes dites isolées).

La population a augmenté d'un rapport x1,7 en 20 ans. La croissance démographique est actuellement, derrière celle de Mayotte, la plus élevée de France. Le solde naturel combiné au solde migratoire fait que la population a une double caractéristique de jeunesse (plus de 2 habitants sur 5 ont moins de 20 ans) et de mixité (1 habitant sur 3 est d'origine étrangère (*)).

Pour la Guyane, les densités moyennes de population sont moins significatives que les concentrations : (i) Près des deux-tiers de la population sont concentrés dans les communes littorales et, en particulier, la moitié dans les communes de l'aire urbaine de Cayenne ; (ii) la population est principalement concentrée dans les villes et les bourgs des communes. Le PIB par habitant représente moins de la moitié de la moyenne métropolitaine.

Au plan social, un cinquième de la population active (15-64 ans) est au chômage et un quart de la population est bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA). Le chômage concerne deux cinquièmes des jeunes actifs de 15 à 24 ans.

En mars-avril 2017, la Guyane a connu des mouvements sociaux d'une ampleur inédite qui ont débouché sur la signature par l'État d'un plan d'urgence de 1,085 milliard d'euros.

Ce plan se traduit par la relance de la commande publique dans les secteurs de l'éducation, de l'équipement et de l'aménagement routier, de la santé et du social. (...).

Le plan d'urgence constitue une puissante impulsion publique visant à construire une trajectoire économique. La capacité des acteurs économiques à engager les projets sera la clé du dynamisme de l'activité dès 2018. Plusieurs facteurs seront déterminants pour que ces projets bénéficient durablement au tissu économique guyanais. Les collectivités locales en tant que maîtrise d'ouvrage seront décisives pour fixer un rythme permettant de garnir les carnets de commandes des entreprises et de répondre aux attentes des populations (Guyane 2017, Institut d'émission des départements d'Outre-Mer, Edition 2018).

La structuration en communes datant de moins d'un demi-siècle

La citoyenneté française a été accordée aux Créoles de Guyane au XIX^e siècle puis aux Noirs Marrons (bushinengués) et aux Amérindiens à partir de 1970. La Guyane a été divisée en communes dans les années 1970 afin de construire une administration sur le modèle métropolitain. La structuration communale s'est accompagnée de l'obligation de sédentarisation des communautés amérindiennes jusqu'alors mobiles, de l'affaiblissement relatif du pouvoir de leurs chefferies traditionnelles, de la scolarisation obligatoire - exclusivement en français, de l'implantation de la médecine moderne au travers des dispensaires, de la mise en œuvre de prestations sociales et de la réglementation du travail.

Le périmètre géographique des 22 communes est stable. Leurs compétences diminuent progressivement au profit des EPCI mais elles constituent encore le socle des services publics de proximité. L'Etat est propriétaire de 96% du foncier*.

La récente Collectivité Territoriale de Guyane et ses compétences

Le statut de Département date de 1946. Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à la réforme de l'organisation décentralisée de la République, la Guyane fait partie des Départements et Régions d'Outre-Mer.

A la suite d'une consultation de la population qui s'est déroulée en 2010, la loi a fixé que la Guyane constitue une Collectivité Territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un Département d'Outre-Mer et à une Région d'Outre-Mer ainsi que toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières (loi 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux Collectivités Territoriales de Guyane et de Martinique). La naissance de la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG), issue de la fusion du Département et de la Région, est effective depuis le 18 décembre 2015. Ses compétences concernent l'aménagement du territoire, la réalisation et l'entretien de voiries et d'aérodromes, le transport scolaire et interurbain, le désenclavement, le développement économique, la gestion des fonds européens, la coopération régionale, le développement durable, le social, l'enfance, la santé et la prévention, la recherche et l'innovation, l'éducation (construction et entretien des collèges et lycées, mise à disposition de personnels), la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement supérieur, la culture, le sport et le patrimoine.

L'Assemblée de Guyane peut présenter au Premier ministre des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi que toutes propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la Collectivité Territoriale de Guyane. Elle est saisie, pour avis, par le représentant de l'Etat dans la Collectivité Territoriale, avant le 31 décembre de chaque année, des orientations générales de la programmation des aides de l'Etat au logement pour l'année suivante.

La récente carte des EPCI à fiscalité propre et leurs compétences

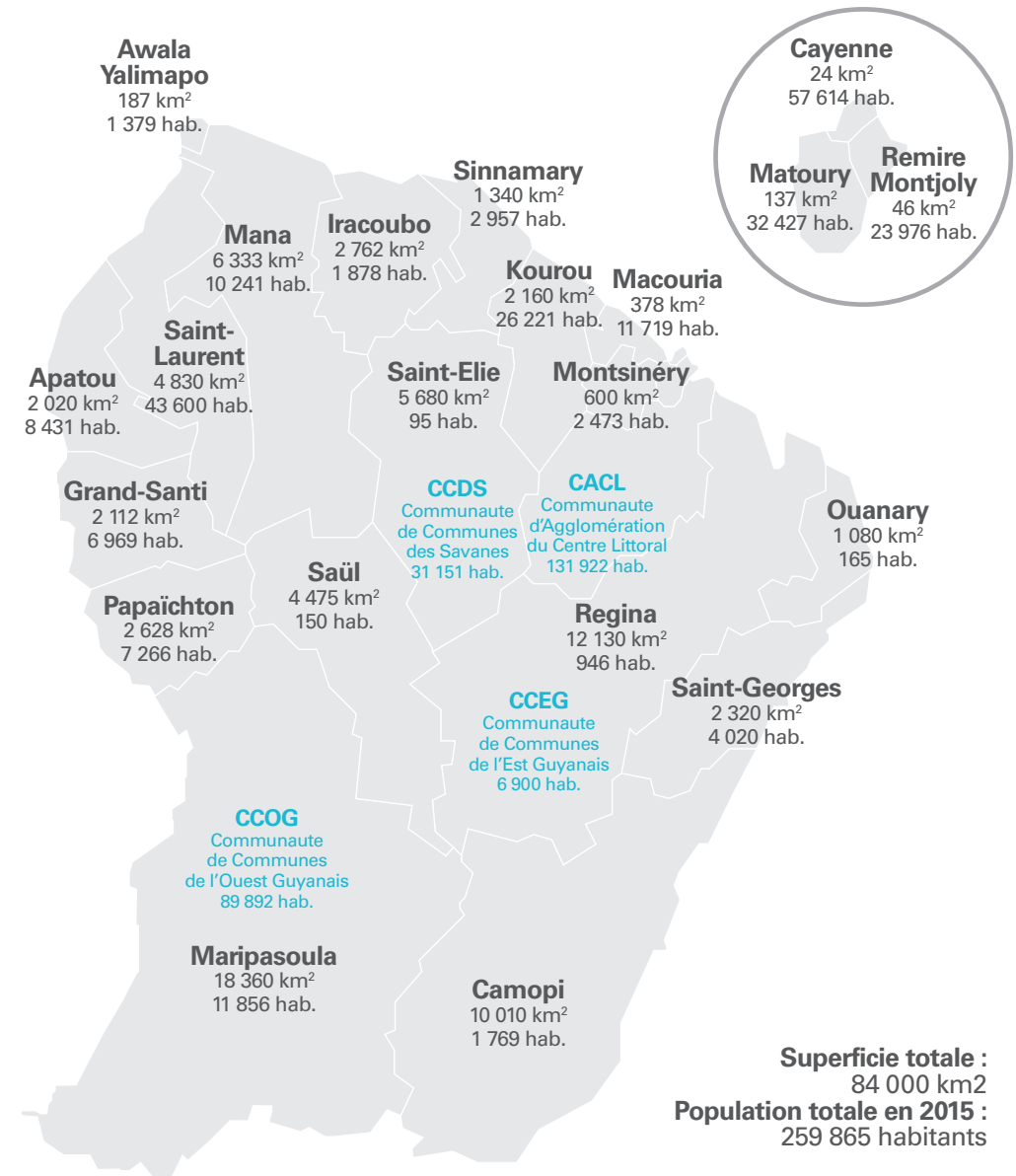
La carte intercommunale comprend : (i) la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral (CACL créée en tant que Communauté de Communes en 1997 et transformée en Communauté d'Agglomération en 2012), (ii) la Communauté de Communes des Savanes (CCDS créée en 2011), (iii) la Communauté de Communes de l'Ouest Guyanais (CCOG créée en 1994), et (iv) la Communauté de Communes de l'Est Guyanais (CEEG créée en 2002). Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale de la Guyane fixe les contours, les statuts et les compétences des EPCI de Guyane.

Tableau 2 : EPCI de Guyane et leurs compétences

| Communes | EPCI | COMPÉTENCES | | | | | | | | | |
|--|------|--------------------------|-------------------------|---------|-----------------------|--------|----------------|-----|--------------------------|------------------|----------------|
| | | Développement économique | Aménagement de l'espace | Habitat | Politique de la ville | Voirie | Assainissement | Eau | Environnement et déchets | Sport et culture | Action sociale |
| Cayenne Macouria Matoury Remire-Montjoly Roura | CACL | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Apatou Awala-Yalimapo Gand-Santi Mana Maripasoula Papaïchton Saint-Laurent Saül | CCOG | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Camopi Ouanary Regina Saint-Georges | CEEG | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Iracoubo Kourou Saint-Elie Sinnamary | CCDS | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |

● Compétence obligatoire ● Compétence optionnelle

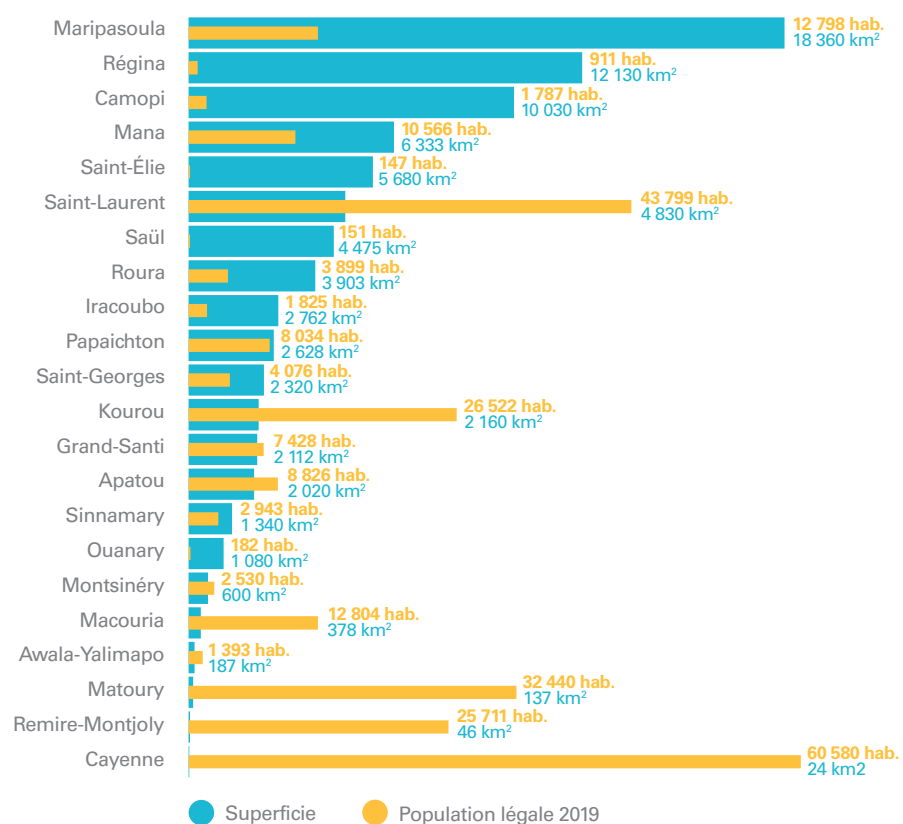
Carte 1 : les 22 communes de Guyane et leurs groupements



LES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT AUXQUELS LES COMMUNES FONT FACE

D'après le dernier recensement publié par l'INSEE (millésime 2016, population légale 2019), Cayenne, première commune de Guyane en population a dépassé le seuil de 60 000 habitants. Les communes qui constituent, avec elle, son aire urbaine et qui correspondent au territoire Centre littoral concentrent la moitié de la population guyanaise. La densité de population y est la plus élevée de Guyane. La deuxième commune, Saint-Laurent-du-Maroni (près de 44 000 habitants), avec 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 (dont Kourou, 26 522 habitants) avec 12% de la population, le Haut-Maroni avec 8% de la population et l'Est, avec 3% de la population, constituent le quart restant.

Figure 1 : Superficie et population des communes



Le dernier recensement publié estime, en plus de la population communale (population légale égale à 269 352 habitants en Guyane), la « population comptée à part » qui correspond aux personnes ayant conservé une résidence dans une commune alors que leur résidence habituelle est dans une autre commune. Le total de la « population comptée à part » est de 2 477 personnes soit 0,9% de la population municipale. Elle est concentrée dans les plus importantes communes : 56% du total dans l'aire urbaine de Cayenne, 20% dans les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et Mana et 8% à Kourou.

Pour les collectivités territoriales, le total de la population communale et de la « population comptée à part » permet de considérer la charge de service dont bénéficient les personnes ayant un double rattachement résidentiel.

Afin de tenir compte de la charge que représentent, pour les collectivités territoriales, les résidences secondaires et leur fréquentation, le total de la population communale et de la « population comptée à part » est majoré d'un habitant par résidence secondaire. La « population DGF », ainsi définie est au total de 273 741 habitants pour la Guyane, soit une majoration de +1,6%. La répartition spatiale des résidences secondaires est conforme à celle de la population.

Recensement et réalité démographique en Guyane

Le recensement de la population est défini par la loi. Il est effectué par l'INSEE sous la responsabilité et le contrôle de l'Etat (Loi 2002-276 du 27 février 2002 modifiée par la Loi 2017-256 du 28 février 2017 et Décret 2003-485 publié au JO du 8 juin 2003). Il est obligatoire et déclaratif.

Le cadre légal et opérationnel suivant s'applique aux territoires de France métropolitaine, Guyane, Guadeloupe, La Réunion, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon : 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, 1/5 des communes est concerné et au bout de 5 ans la totalité de ces communes est enquêtée. Toutes tailles de communes confondues, au bout de 5 ans, c'est 70% des logements qui sont concernés par une enquête de recensement. Les populations légales de chaque commune, qui prennent effet au 1^{er} janvier 2019 sont calculées par référence au millésime 2016, milieu du cycle 2014-2018 de recensement (Source : www.insee.fr).

De fait, il se produit donc 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 démographique mais il est particulièrement sensible et impactant pour les collectivités territoriales qui connaissent, comme en Guyane, une forte progression démographique.

En outre, au décalage de publication dans le temps, s'ajoutent des difficultés de recensement en Guyane : grande étendue, habitat diffus, précaire et peu accessible, occupation illégale, clandestins, flux transfrontaliers... Il en résulte une certaine incertitude sur l'estimation du solde naturel comme du solde migratoire.

L'Observatoire des communes de Guyane s'inscrit dans le cadre des données légales publiées par l'INSEE, tout en les commentant pour les mettre en perspective.

- Les ratios exprimés par habitant le sont en rapport à la population DGF (population communale + population comptée à part + population des résidences secondaires) qui est actuellement la plus pertinente existante pour considérer la charge de service supportée par les collectivités territoriales.

- L'évolution de la population est analysée au regard de la population communale sans double compte.

Évolution de la population des communes

Au regard des recensements réalisés par l'INSEE, la population totale de la Guyane est passée de 157 213 habitants en 1999 à 269 352 habitants en 2016, soit une augmentation de près des trois-quarts.

En fait, cette augmentation de la population totale est la résultante d'une grande diversité de situations entre les communes dont la population a diminué (jusqu'à -38%) et celles dont, au contraire, la population a augmenté (jusqu'à +387%).

En considérant la période de 2011 (population légale 2014) à 2016 (population légale 2019), la population de Guyane a augmenté de près de 32 000 habitants.

- ▶ La moitié de cette augmentation concerne les communes de l'aire urbaine de Cayenne. Toutes les communes y présentent des taux positifs d'évolution annuels moyens, y compris Cayenne (+1,1%) et Roura (+8,4%) alors que, pour la période 2006-2011, leurs taux étaient négatifs (-0,3% et -2,4%, respectivement). L'augmentation est conforme aux constats généraux dressés au plan national dans les aires urbaines.
- ▶ Les communes du Bas-Maroni et du Haut-Maroni présentent aussi des taux positifs d'évolution annuels moyens. L'augmentation des habitants y totalise presque la moitié de celle observée en Guyane. Là, la progression démographique est indépendante des aires urbaines et les plus forts taux d'évolution annuels moyens sont observés dans des communes isolées : +6,1% à Grand-Santi, +6,2% à Maripasoula et +6,5% à Papaïchton. La progression démographique s'inscrit dans une dynamique locale particulière et continue, résultante d'une croissance combinée du solde naturel et du solde migratoire transfrontalier le long du fleuve Maroni.
- ▶ La commune de Saül, une des plus isolées, située au centre de la Guyane est peu peuplée et son nombre d'habitants est stable.
- ▶ Les communes de l'Est montrent aussi une augmentation de population mais elle est modérée. Elles sont peu peuplées. L'augmentation du nombre de leurs habitants y est faible et concerne quelques centaines de personnes. Dans le territoire de l'Est, Ouanary, commune isolée de 182 habitants fait exception à la croissance modérée et se caractérise par un taux d'évolution annuel moyen de +10,8%, taux le plus élevé constaté en Guyane.
- ▶ Kourou, quatrième commune de Guyane en nombre d'habitants se caractérise par une croissance modérée (taux d'évolution annuel moyen égal à +1,0%) alors que les autres communes du territoire des Savanes connaissent une décroissance. La tendance était déjà perceptible pour la période 2006-2011 et elle s'est accentuée pour celle de 2011 à 2016.
- ▶ La commune de Saint-Élie se rattache au territoire des Savanes. Elle s'en distingue par son caractère non littoral, isolé et relativement central dans l'espace guyanais. Sa population est l'une des plus petites de Guyane alors que sa superficie est plus grande que celle de Saint-Laurent-du-Maroni. Elle présente une forte décroissance (taux d'évolution annuel moyen égal à -18,9%).

Figure 2 : Évolution de la population des communes de Guyane

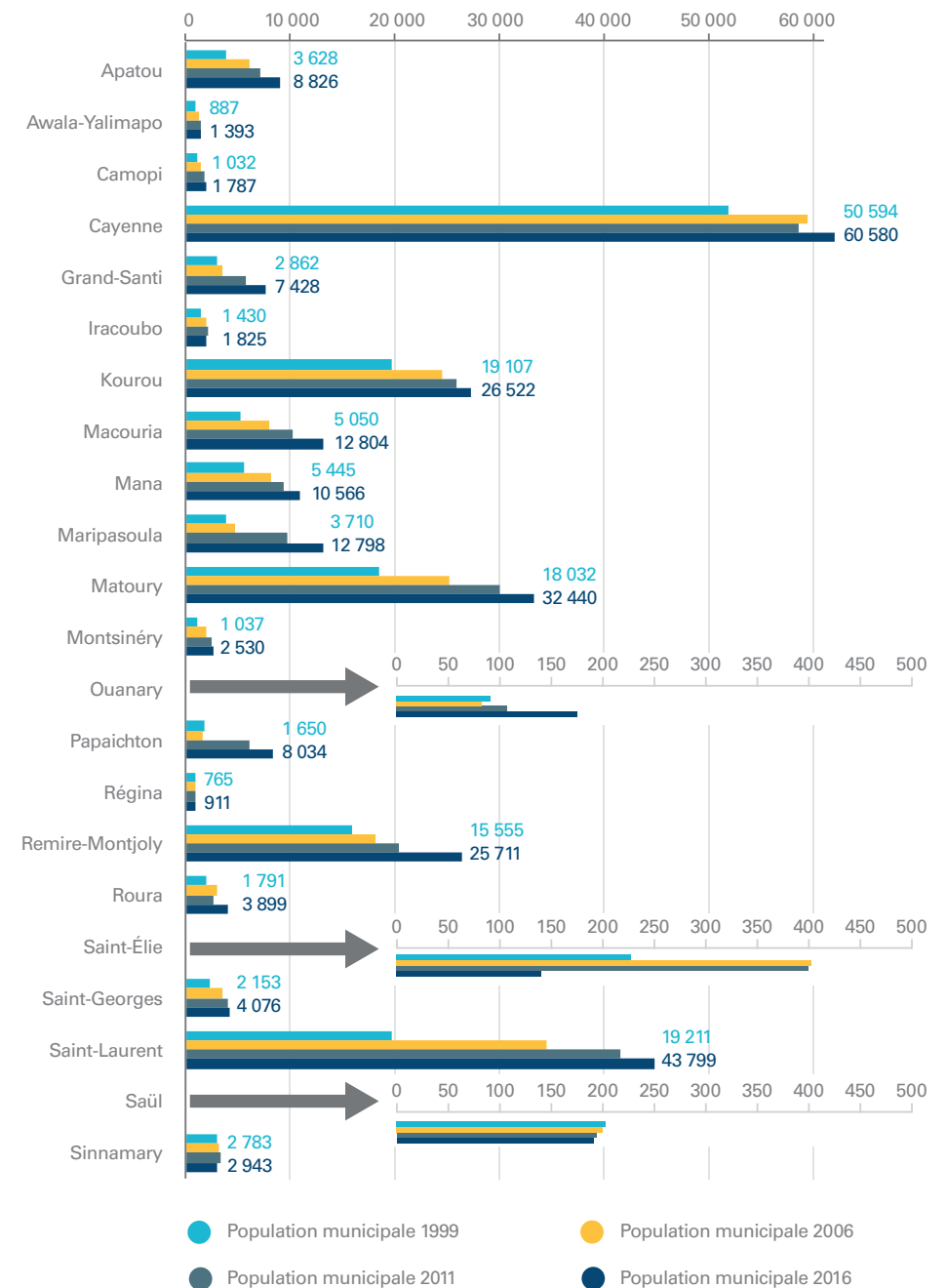
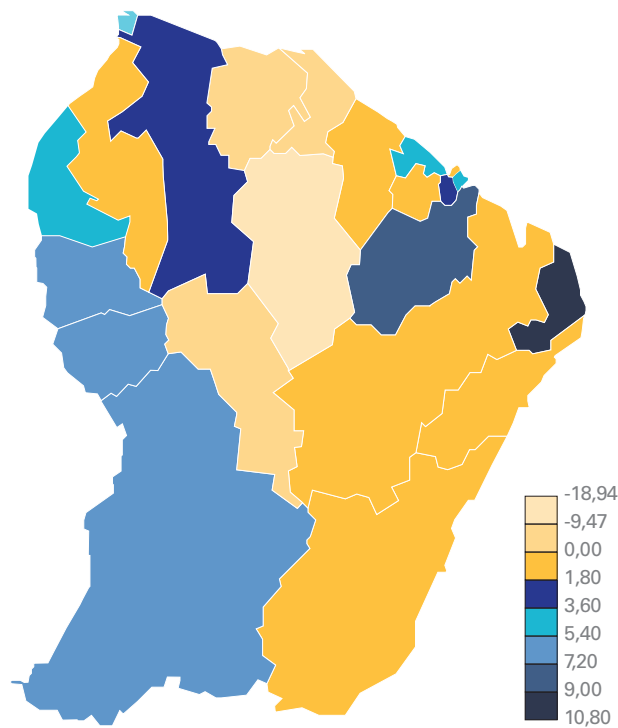


Figure 3 : Taux d'évolution annuels moyens (2011-2016) de la population par commune

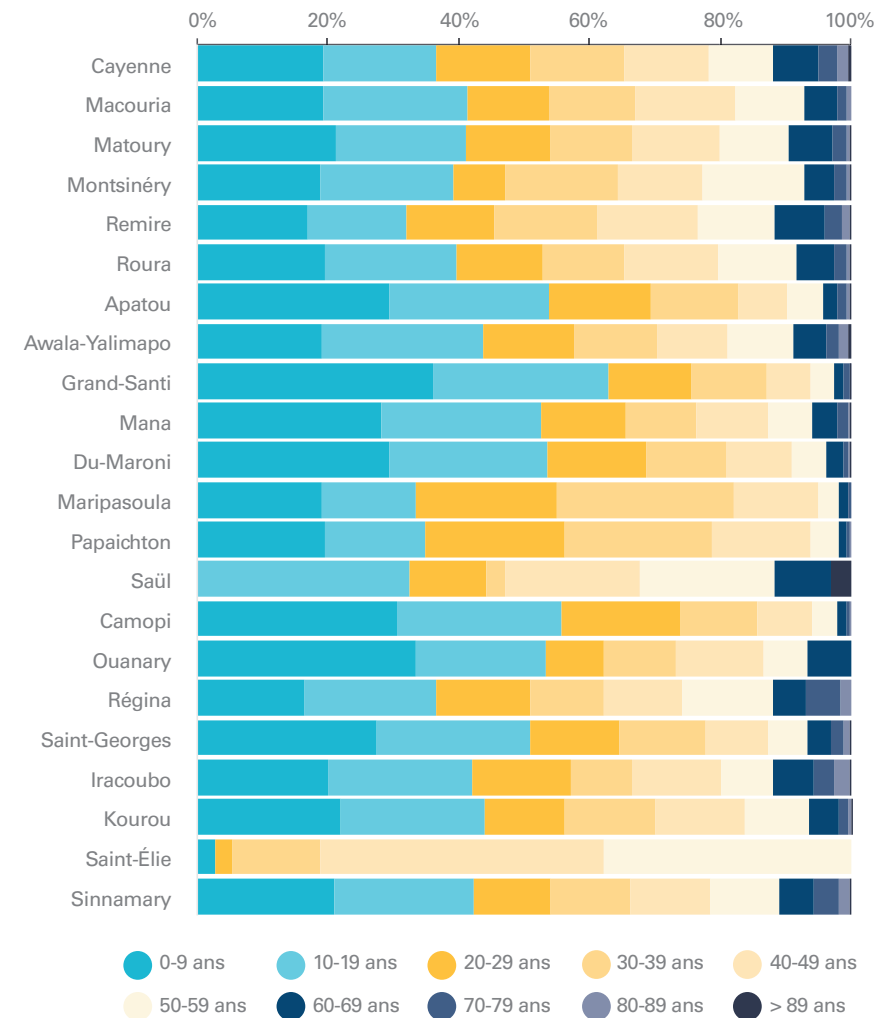


La répartition de la population de Guyane en tranches d'âge se caractérise par : 23% de moins de 10 ans et 20% de 10 à 19 ans - soit 43% de moins de 20 ans - 49% de 20 à 59 ans et 8% d'au moins 60 ans.

Dans les communes de l'aire urbaine de Cayenne, comme dans celles du territoire des Savanes, la répartition des classes est conforme à la moyenne guyanaise. Les communes du Bas-Maroni se caractérisent par une population nettement plus jeune avec 55% de moins de 20 ans (30% de moins de 10 ans et 25% de 10 à 19 ans).

Il en est de même des communes de l'Est (sauf Régina qui est conforme à la moyenne guyanaise). Les communes du Haut-Maroni présentent un profil générationnel moins jeune que la moyenne avec 34% de moins de 20 ans (19% de moins de 10 ans et 15% de 10 à 19%).

Figure 4 : Répartition de la population en tranches d'âge

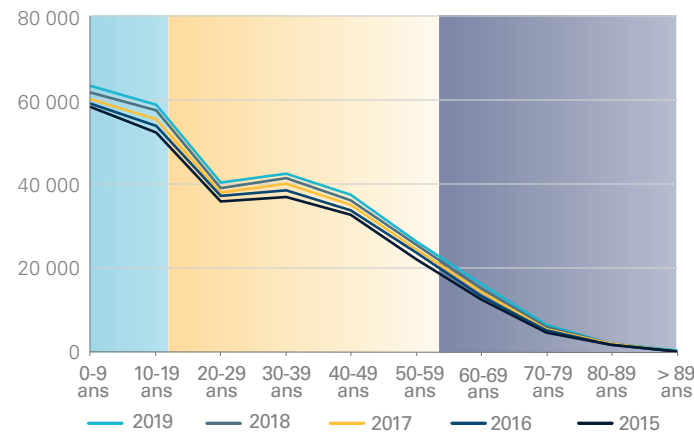


Les données détaillées de recensement de la population par commune et par âge les plus récentes publiées par l'INSEE portent sur l'année 2015. Si on considère, par exemple, la population totale pour la tranche 0-9 ans, elle est de 58 739 enfants en Guyane.

L'estimation publiée également par l'INSEE, pour la même tranche mais pour l'année 2019, et sans détail à l'échelle communale, présente un total de 63 544 enfants en Guyane, soit une augmentation de +4 805 enfants en 4 ans.

Cet exemple illustre la difficulté pour les communes de connaître les besoins exacts et actualisés qu'elles doivent couvrir, notamment en termes de scolarisation.

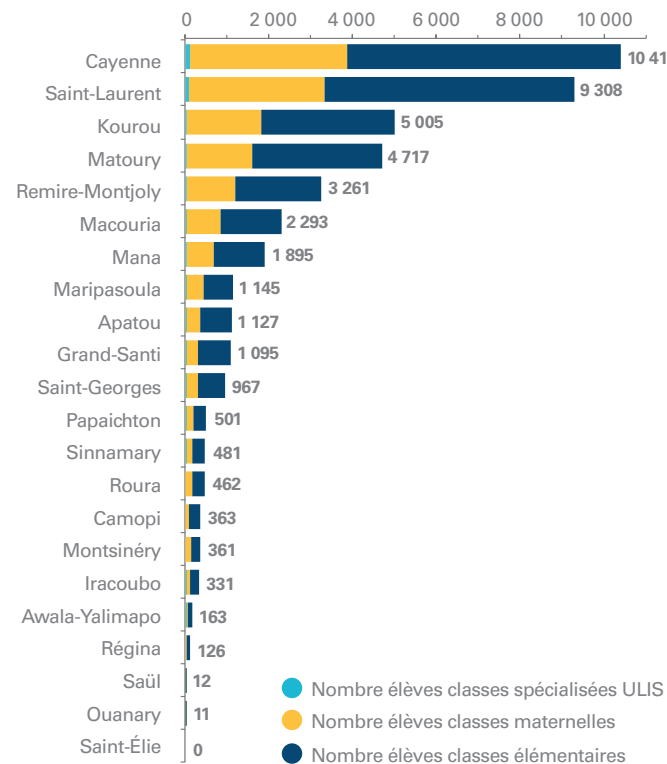
Figure 5 : Estimation de la population par âge sur la période 2015-2019



Évolution de la population scolaire

Les élèves des écoles primaires, publiques et privées en Guyane sont au nombre de 44 036 pour l'année 2017-2018. Il se répartissent comme suit entre les communes.

Figure 6 : Nombre d'élèves scolarisés dans le primaire (année 2017-2018)



Le nombre total d'élèves scolarisés dans les classes de maternelles, dans les classes élémentaires et dans les classes spécialisées des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) a augmenté de 41 849 pour l'année scolaire 2010-2011 à 44 036 pour l'année 2017-2018.

En parallèle, le nombre de classes dans les écoles primaires publiques et privées de Guyane est passé de 1 770 pour l'année 2010-2011 à 2 017 pour l'année 2017-2018.

Figure 7 : Nombre d'élèves scolarisés dans le primaire (2010-2017)

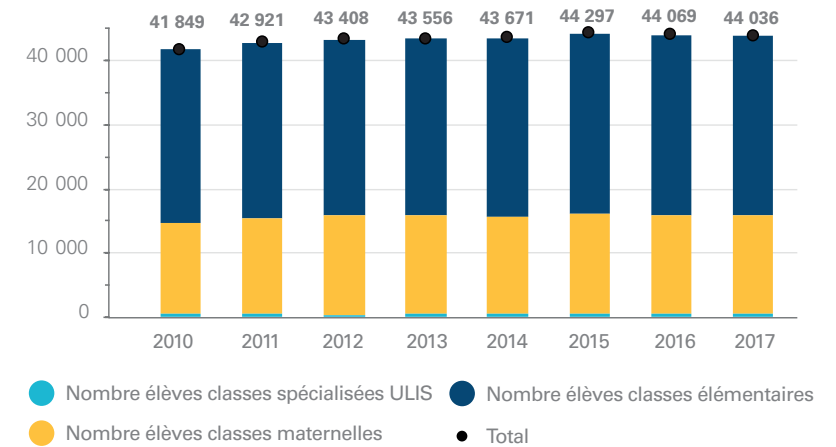
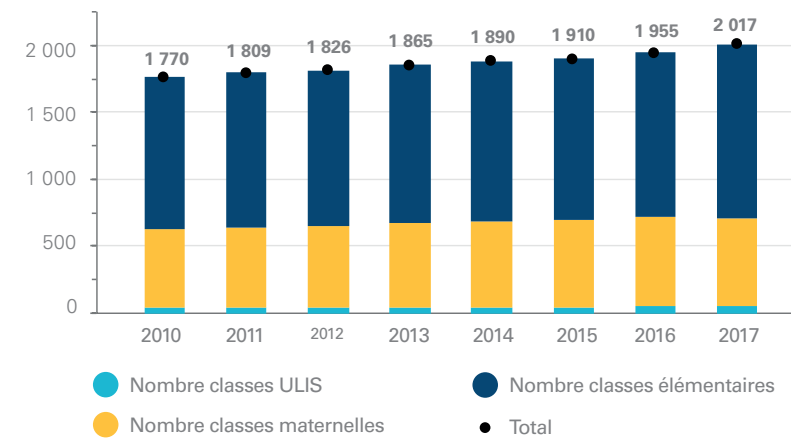


Figure 8 : Nombre de classes dans le primaire (2010-2017)



Dans le contexte de croissance démographique dynamique, les communes couvrent et couvriront encore dans les prochaines années des besoins croissants de scolarisation (création d'écoles et prise en charge de leurs personnels non enseignants).

La comparaison, commune par commune, du nombre d'élèves du primaire et du nombre d'enfants de moins de 3 à 10 ans montre que certaines communes sont en situation d'équilibre entre le besoin en termes démographiques et le réalisé en termes scolaires.

Au contraire, certaines communes connaissent un écart entre le nombre d'enfants et le nombre d'élèves. Cet écart s'explique certainement, pour partie, par le décalage inhérent au mode de recensement, et aussi pour partie par la non-scolarisation.

Quoi qu'il en soit, une grande part des communes de Guyane sera concernée par la construction de nouvelles écoles, soit parce qu'elles ont historiquement un manque d'infrastructures, soit parce qu'elles connaissent une forte dynamique démographique, soit parce qu'elles auront à scolariser des enfants qui ne l'étaient pas, et enfin, parce que le gouvernement a prévu d'abaisser l'âge de la scolarité obligatoire à 3 ans. D'ailleurs, le projet académique de la Guyane a déjà prévu l'ouverture de 500 classes dans les 5-10 prochaines années.

L'extension de l'instruction obligatoire aux enfants âgés de 3 à 5 ans constitue une extension de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution qui doit, en application des mêmes dispositions, être « accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Un article du projet de loi abaissant l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans prévoit donc que l'État attribuera des ressources aux communes qui enregistreraient, durant l'année scolaire 2019-2020 (année scolaire d'entrée en vigueur de l'extension de l'instruction obligatoire) et du fait de cette seule extension de compétence, une augmentation de leurs dépenses obligatoires par rapport à celles qu'elles ont exposées au titre de l'année scolaire 2018-2019.

L'augmentation des dépenses obligatoires de la communes s'appréciera au niveau de l'ensemble des dépenses relatives aux écoles élémentaires et maternelles publiques et des dépenses de fonctionnement des classes maternelles ou élémentaires des établissements privés sous contrat d'association. Seules les augmentations de dépenses qui résultent de l'extension de l'instruction obligatoire sont de nature à ouvrir un droit à accompagnement.

Un décret en Conseil d'État déterminera les modalités d'application de ce dispositif d'accompagnement. (Source : Réponse du ministère de l'Éducation nationale à une question de Yves Détraigne, n° 4270, JO du Sénat du 29 novembre 2018).

Il sera donc déterminant pour les communes concernées d'établir précisément leur niveau de dépenses pour l'année scolaire 2018-2019 de manière qu'elles puissent définir leur accroissement lié à l'abaissement de l'âge de la scolarité au titre de l'année 2019-2020.

Santé

La Guyane est caractérisée par sa forte proportion d'habitants résidant à plus de 30 minutes d'un service d'urgence (22 % en Guyane alors que la moyenne nationale est de 6 %) et par la sous-densité de médecins généralistes dans 17 de ses 22 communes :

- ▶ 28 % de la population vit dans une commune où l'accessibilité à un médecin généraliste est inférieure à 2,5 consultations par an et par habitant (seuil définissant la situation insatisfaisante d'accessibilité à un médecin généraliste – sachant que la moyenne nationale est de 8 %).

Accès de proximité aux soins en Guyane

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du Ministère des solidarités et de la santé a mis au point un indicateur permettant de caractériser l'état de désertification médicale à l'échelle des communes.

Il s'agit de l'indice d'accessibilité potentielle localisée (APL) basé sur le nombre de consultations de médecins généralistes auquel ont accès, en moyenne, par an, les habitants d'une commune donnée dans un rayon maximum de 20 minutes en voiture. Cet indicateur est calculé à partir des actes réalisés par les médecins généralistes de la commune au cours de l'année précédente.

L'APL d'une commune inférieur 2,5 consultations par an et par habitant définit pour le Ministère des solidarités et de la santé une densité de médecin généraliste insatisfaisante.

L'indicateur APL pertinent pour caractériser la désertification médicale au plan national est insuffisant pour décrire précisément les situations locales en Guyane sachant, par exemple, que la moitié des communes n'y dispose d'aucun médecin généraliste.

Dans le cadre de l'Observatoire des communes de Guyane, sont considérées les données détaillées publiées par l'INSEE et par le Centre Hospitalier de Cayenne.

Afin de pallier, localement, l'absence de présence médicale, le Centre Hospitalier de Cayenne met en œuvre une organisation déconcentrée sous la forme de Centres Délocalisés de Prévention et de Soins (CDPS).

En 2017, en dehors des points de seules consultations, il s'agit de 17 centres assurant une médicalisation, soit continue, soit discontinu : 8 centres médicalisés 24h sur 24 et 9 centres non médicalisés en continu. Ils sont implantés sur 12 communes dont toutes celles isolées (sauf Saint-Elie).

La coordination des CDPS dresse le constat d'un fort turn-over des personnels et d'une difficulté de recrutement. Par conséquent, certains centres fonctionnent en mode dégradé (Apatou, Maripasoula, Papaïchton).

Au total, les centres ont réalisé 166 337 consultations en 2017 dont 37 % de consultations médicales, 53% d'actes d'infirmiers, 3 % de consultations de sages-femmes, 6 % d'actes d'aides-soignants et 1% de consultations spécialisées.

Les consultations de médecine générale constituent le principal objet des consultations auprès des CDPS. Elles conduisent à des retours à domicile pour 98 %, à des mises en observation pour 1 % et à des évacuations pour 1 %.

Source : Déserts médicaux : comment les définir ? Comment les mesurer ? Dossiers DREES, 2017

Source des données : Indice d'accessibilité potentielle localisée (APL) aux médecins généralistes (actes médicaux 2016 et population 2014) www.data.drees.sante.gouv.fr

Source des données : Base permanente des équipements (2017) - Source : www.insee.fr

Source des données : Bilan d'activité des CDPS de Guyane (2017) - Source : CHC, Pôle CDPS

Tableau 3 : Points d'accès aux soins et professionnels de santé

| | Urgences médicales | Maternité | CDPS médecin 24h/24 | CDPS médecin discontinu | Médecin généraliste | Chirurgien dentiste | Sage-femme | Infirmier | Pharmacie |
|-----------------|--------------------|-----------|---------------------|-------------------------|---------------------|---------------------|------------|------------|-----------|
| Cayenne | 1 | 1 | | | 44 | 31 | 13 | 100 | 18 |
| Macouria | | | | | 2 | 2 | 2 | 50 | 3 |
| Matoury | | | | | 14 | 10 | 8 | 28 | 7 |
| Montsinéry | | | | | | | 1 | 3 | |
| Remire-Montjoly | | | | | 14 | 11 | 5 | 36 | 6 |
| Roura | | | | 1 | 1 | | | 27 | |
| Iracoubo | | | | 1 | | | | 2 | |
| Kourou | 1 | 1 | | | 18 | 15 | 1 | 20 | 6 |
| Saint-Élie | | | | | | | | | |
| Sinnamary | | | | | 1 | | | 6 | 1 |
| Camopi | | | 2 | | | | | | |
| Ouanary | | | | 1 | | | | 2 | |
| Régina | | | | 2 | | | | 3 | 1 |
| Saint-Georges | | | 1 | | 1 | | | 1 | 1 |
| Apatou | | | 1 | | 1 | | | | |
| Awala-Yalimapo | | | | 1 | | | | | |
| Grand-Santi | | | | | | | | | |
| Mana | | | | 1 | 3 | | 2 | 4 | 1 |
| Saint-Laurent | 1 | 1 | | | 19 | 7 | 7 | 13 | 10 |
| Maripasoula | | | 2 | 1 | | 2 | | 1 | 1 |
| Papaïchton | | | 1 | | | | | | |
| Saül | | | | 1 | | | | | |
| TOTAL | 3 | 3 | 8 | 9 | 118 | 78 | 39 | 296 | 55 |

Tableau 4 : Services de sécurité et d'opérations financières par commune

| | | Gendarmerie Police | Centr d'incendie et de secours | Banques Caisses d'épargne | Bureau de poste | Relais poste | Agence postale |
|--|-----------------|--------------------|--------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------|----------------|
| Centre littoral (Aire urbaine de Cayenne) | Cayenne | 1 | 1 | 22 | 5 | 2 | |
| | Macouria | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | |
| | Matoury | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | |
| | Montsinéry | | | | 1 | | 1 |
| | Remire-Montjoly | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | |
| Roura | 1 | 1 | | 1 | | 1 | |
| Savanes | Iracoubo | 1 | 1 | | 1 | | |
| | Kourou | 1 | 1 | 4 | 1 | 3 | |
| | Saint-Élie | | | | | | |
| Sinnamary | 1 | 1 | | 1 | | | |
| Est | Camopi (°) | 1 | | | 1 | | |
| | Ouanary (°) | | | | 1 | | |
| | Régina | 1 | 1 | | 1 | | |
| Saint-Georges | 1 | 1 | | 1 | | | |
| Bas-Maroni | Apatou (°) | 1 | 1 | | 1 | | |
| | Awala-Yalimapo | | | | | 1 | 1 |
| | Grand-Santi (°) | 1 | | | 1 | | |
| | Mana | 1 | 1 | | 2 | | |
| Saint-Laurent | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | | |
| Haut-Maroni | Maripasoula (°) | 1 | 1 | | 1 | | 1 |
| | Papaïchton (°) | 1 | 1 | | 1 | | |
| Coeur Guyane | Saül (°) | | | | | | 1 |
| TOTAL | | 17 | 15 | 37 | 25 | 11 | 5 |

Services cruciaux de proximité

Rapportés à la population et à l'étendue des communes, les habitants disposent de peu de service de proximité en termes de sécurité intérieure ou de sécurité civile et en termes d'accès à des opérations financières (gestion de comptes).

Source des données (Gendarmerie, Police, Banque, Poste) : Base permanente des équipements (2017) www.insee.fr

Source des données (Centre d'incendie et de secours) : Service départemental d'incendie et de secours de Guyane

Légende

- Bureau de poste : Totalité des produits et services de courrier et colis et des services financiers (ouverture de comptes, dépôts, retraits, assurances-vie, PEL, actions, ...).

- Relais poste : Produits et services de proximité de courrier et colis et services financiers limités au retrait d'espèces et au paiement de mandat cash.

- Agence postale : Produits et services de proximité de courrier et colis et services financiers limités au retrait d'espèces

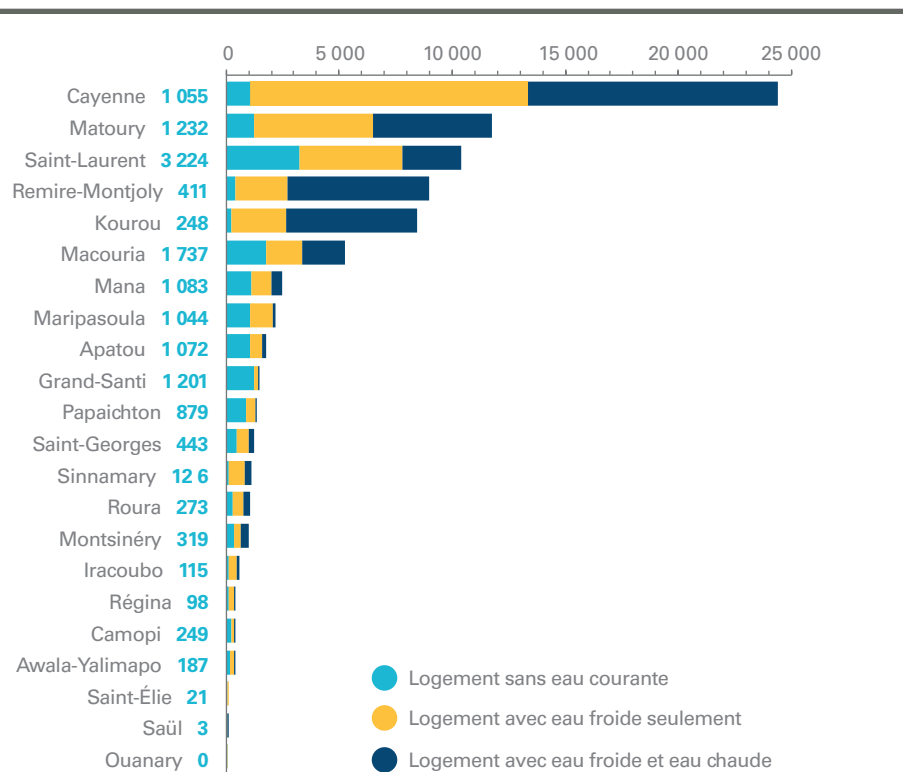
(*) Source des données : Base permanente des équipements (2017) - Source : www.insee.fr

(**) Source des données : Bilan d'activité des CDPS de Guyane (2017) - Source : CHC, Pôle CDPS

Eau potable et assainissement

En Guyane, 18% des logements ne disposent pas d'un accès à l'eau courante (étude portant sur un total de 84 718 logements recensés par l'INSEE).

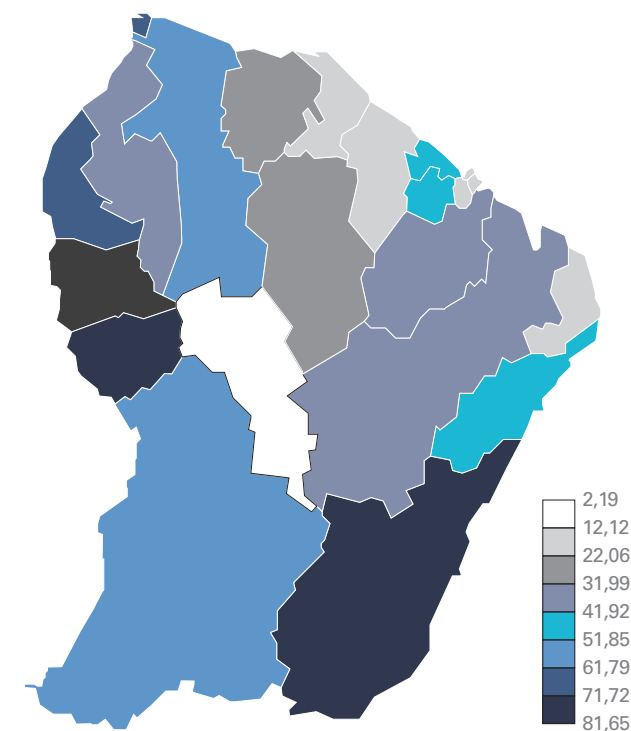
Figure 9 : Logements et accès ou non à l'eau courante



Dans les communes de l'aire urbaine de Cayenne et dans les territoires des Savanes et de l'Est, les taux moyens de non-raccordement des logements à l'eau courante varient entre 3 et 33% selon les communes. La commune isolée de Camopi présente un fort besoin de raccordement avec 69% des logements n'y disposant pas d'eau courante.

Les territoires du Bas-Maroni et du Haut-Maroni présentent les besoins les plus importants avec, selon les communes, des taux moyens de non-raccordement des logements variant entre 31% et 82%.

Figure 10 : Taux moyens de non-raccordement à l'eau courante des logements et nombre de points de distribution publique d'eau potable par commune



Des points de distribution publique d'eau potable sont aménagés dans les communes où le raccordement des logements fait défaut. Au total, il existe 357 points de bornes-fontaines monétiques, bornes-fontaines à robinet de paysage ou pompes à motricité humaine.

Les communes où les points de distribution sont nombreux correspondent à de faibles taux de raccordement des logements à l'eau courante mais, inversement, toutes les communes à faibles taux de raccordement ne disposent pas systématiquement de bornes-fontaines.

Actuellement, 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).

Le service de l'eau est assuré en régie pour 4 communes et par délégation pour 18 communes. 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 l'est dans 10 communes.

Le prix total incluant l'eau et l'assainissement varie fortement selon les communes.

Tableau 5 : Prix, service et facturation de l'eau

| | | PRIX TOTAL EAU €/M ³ (*) | SERVICES (**) | | FACTURATION | |
|--|-----------------|--|---------------|----------------|-------------|----------------|
| | | | Eau | Assainissement | Eau | Assainissement |
| Centre littoral (Aire urbaine de Cayenne) | Cayenne | 3,02 | D | D | ● | ● |
| | Macouria | 3,02 | D | D | ● | ● |
| | Matoury | 3,02 | D | D | ● | ● |
| | Montsinéry | 3,02 | D | D | ● | ● |
| | Remire-Montjoly | 3,02 | D | D | ● | ● |
| | Roura | 3,02 | D | D | ● | ● |
| Savanes | Iracoubo | 3,21 | D | R | ● | ● |
| | Kourou | 3,24 | D | D | ● | ● |
| | Saint-Élie | - | R | | | |
| | Sinnamary | 3,50 | D | D | ● | ● |
| Est | Camopi (°) | - | R | R | | |
| | Ouanary (°) | - | R | | | |
| | Régina | 3,42 | D | R | ● | |
| | Saint-Georges | 3,20 | D | R | ● | |
| Bas-Maroni | Apatou (°) | 2,63 | D | R | ● | |
| | Awala-Yalimapo | 3,86 | D | R | ● | |
| | Grand-Santi (°) | 1,70 | D | | ● | |
| | Mana | 3,10 | D | D | ● | ● |
| | Saint-Laurent | 3,48 | D | D | ● | ● |
| Haut-Maroni | Maripasoula (°) | 2,43 | D | | ● | |
| | Papaïchton (°) | 2,58 | D | R | ● | |
| Coeur Guyane | Saül (°) | - | R | | | |

(°) Commune isolée

(*) Prix total (eau et assainissement) pour 180m³/an

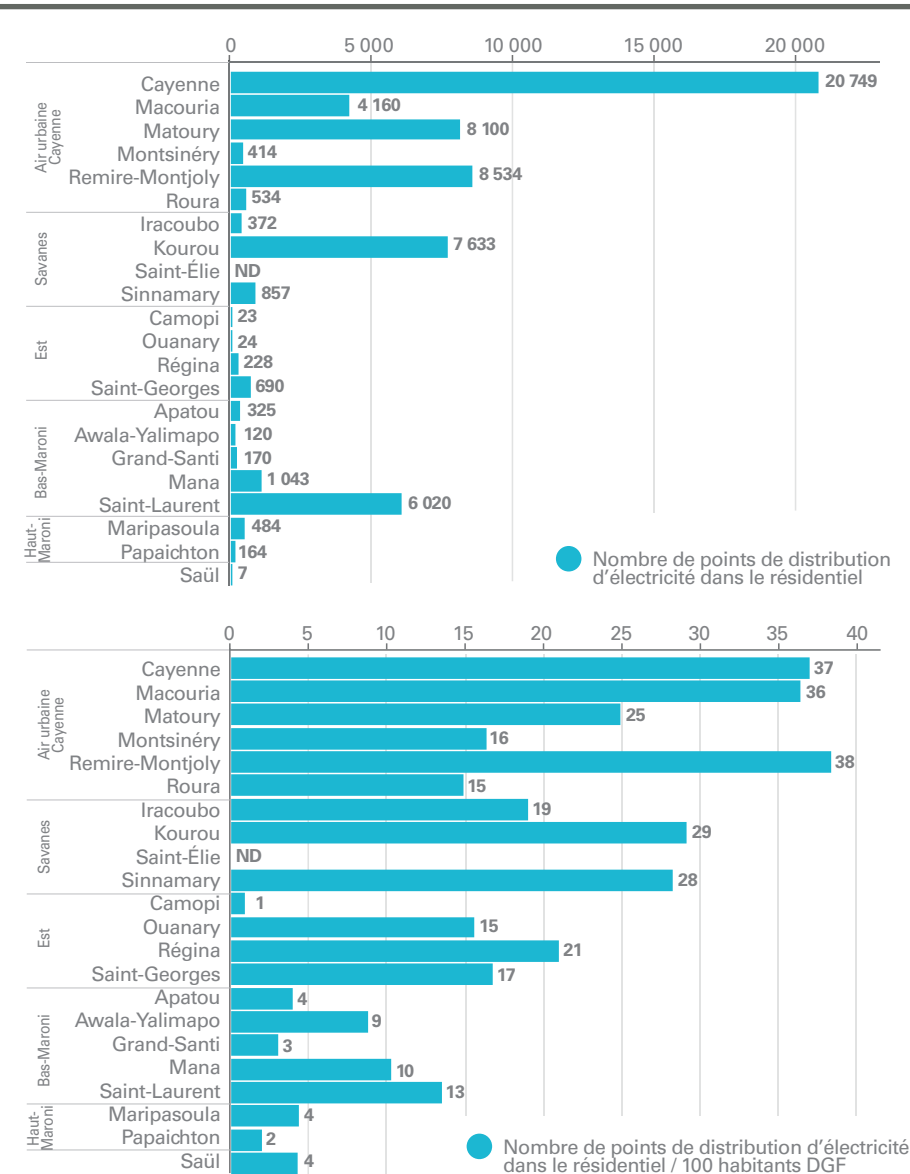
(**) R Service en régie - D Service délégué

Source des données : Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Guyane, 2015

Électricité

En 2017, les points de distribution d'électricité sont au nombre de 60 651 pour le résidentiel (logements disposant de l'électricité à l'intérieur), 6 347 pour le tertiaire, 877 pour l'industrie et 45 pour l'agriculture. Les points de distribution non définis sont au nombre de 3 335.

Figure 11 : Points de distribution d'électricité dans le résidentiel en 2017



Le ratio de points de distribution pour 100 habitants (en moyenne 24%) varie fortement selon les communes. Le sous-équipement des logements dans l'Est et l'Ouest est patent.

Foncier

Figure 12 : Superficie des communes (ha)

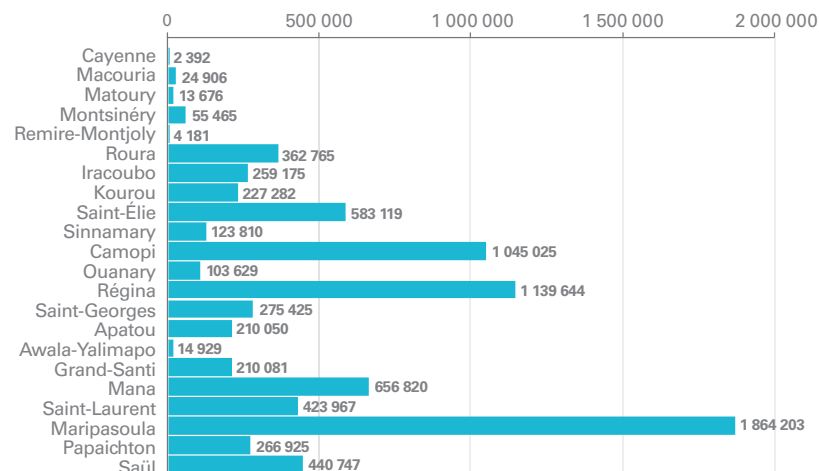
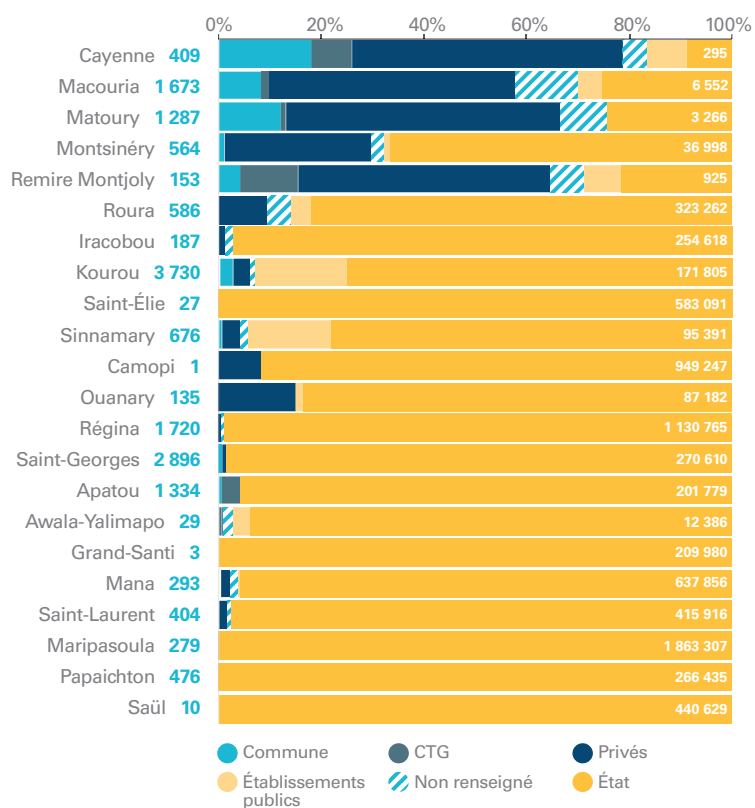


Figure 13 : Propriété foncière des communes (%)



À l'échelle de l'ensemble de la Guyane, la propriété foncière est prédominée par l'appartenance à l'Etat (95,8 % de la superficie totale) et, pour le reste, au privé (2,6 %) et à des établissements publics (1,0 %). Les communes et la Collectivité Territoriale de Guyane représentent, en appartenance, moins de 1 % de la superficie totale.

Le territoire guyanais se singularise par la prédominance de la propriété étatique. Avec une emprise foncière de 79 623km² - soit 95,8% de la surface cadastrale - l'Etat est le premier propriétaire foncier de Guyane. 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 ».

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

- Etat (DDE, DGAC, Ministères, Service local du Domaine)
- Collectivité territoriale de Guyane CTG, issue de la fusion de la région et du département de Guyane en 2016
- Communes et EPCI
- Etablissements publics ou assimilés (ONF, EPFA Guyane, CNES, Conservatoire du littoral, Pôle Emploi, CAF, Centre hospitalier, PAG)
- Privés
- Non renseigné

Sur le territoire des communes de l'Ouest et de l'Est, l'appartenance à l'Etat prédomine à plus de 80 %. Pour 9 communes, l'Etat est propriétaire de plus de 95 % de la superficie. Pour les trois autres communes, la part relativement moindre de l'Etat est liée à des cas particuliers : Conservatoire du Littoral à Awala-Yalimapo, communautés amérindiennes et propriétés privées à Camopi et à Ouanary.

Le territoire des Savanes est marqué aussi par la prédominance de l'appartenance à l'Etat, avec deux communes, Iracoubo et Saint-Élie, où il est propriétaire de près de la totalité de la superficie, et deux communes, Kourou et Sinnamary, où la propriété est partagée entre l'Etat (~76 %), le CNES (~20 %) et des acteurs privés (~ 3 %).

Sur le territoire de l'aire urbaine de Cayenne, les 4 communes de Cayenne, Macouria, Matoury et Remire-Montjoly (qui concentrent la moitié de la population totale et où les densités de population sont les plus élevées) se distinguent très nettement du reste de la Guyane : les propriétés privées y représentent, en totalité, plus de la moitié de la superficie des communes (taux les plus élevés de la Guyane) et l'Etat est propriétaire d'un quart de la superficie, sauf à Cayenne où il est propriétaire de 12 % de la superficie (taux les plus faibles de Guyane).

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 Collectivité Territoriale de Guyane 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 bushinngués.

LES RESSOURCES HUMAINES DONT DISPOSENT LES COMMUNES

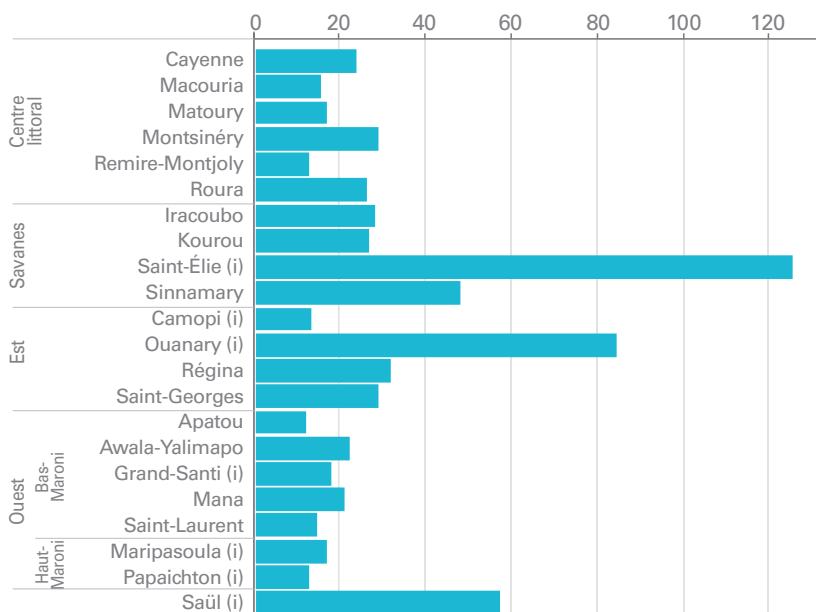
Ressources humaines des communes de Guyane

Tous les ans, le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de Guyane (CDG) recense en détail, auprès de chaque commune, l'effectif des personnels rattachés au budget principal comme aux budgets annexes éventuels. Le recensement porte sur le statut, la catégorie et la filière.

Les données communiquées par le Centre de Gestion au titre de l'année 2017, traitées dans le cadre de l'élaboration de l'Observatoire des communes de Guyane concernent l'effectif des 22 communes, de 6 centres communaux d'action sociale et d'une caisse des écoles. Par défaut d'information, l'effectif de 6 des entités a été extrapolé à partir des données de l'année antérieure.

Pour chaque commune, les données présentées dans le cadre de l'Observatoire des communes portent sur l'effectif consolidé, soit le total des personnels rattachés au budget principal comme aux budgets annexes.

Figure 14 : Effectif total 2017 des communes pour 1000 habitants DGF



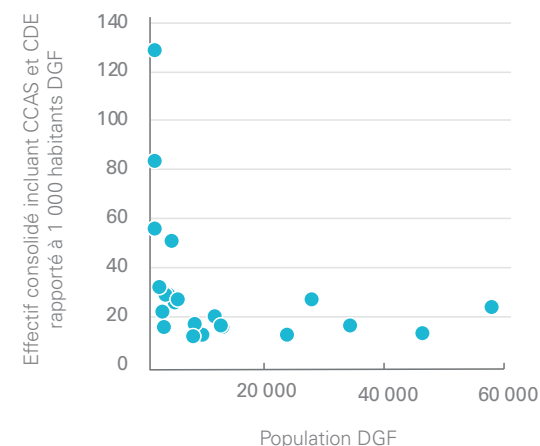
(*) Source des données : Centre de Gestion de Guyane
Effectif consolidé de chaque commune (incluant Centre Communal d'Action Sociale et Caisse des Ecoles) et intégrant l'ensemble des personnels statutaires et contractuels (y compris Contrats aidés)

L'effectif des communes de Guyane – incluant les Centres Communaux d'Action Sociale et les Caisses des Ecoles est au total de 5 037 agents en 2017 (*).

Le taux d'administration des communes de Guyane est en moyenne de 20 agents pour 1 000 habitants DGF. A titre d'ordre de grandeur, il est de 15 agents pour 1 000 habitants au niveau national (**).

Selon les communes de Guyane, le taux d'administration varie entre 13 et 129 agents pour 1 000 par habitant DGF sans qu'apparaisse quelque déterminisme que ce soit de territoire, d'enclavement ou de strate de population.

Figure 15 : Disparité d'effectif 2017 des communes de Guyane



Au niveau national (**), le taux d'administration croît régulièrement en fonction de la strate des communes entre une moyenne de 7 pour la strate de 100 à 200 habitants et une moyenne de 21 pour la strate de 50 000 à 100 000 habitants.

Au total, les effectifs se répartissent entre 61 % de personnels statutaires, 31% de personnels contractuels hors contrats aidés et 8% de personnels sous contrats aidés.

Le taux d'encadrement au sein des personnels des communes de Guyane est en moyenne de 3 % de catégorie A sur le total de l'effectif (*). Sur le plan national, la moyenne est de 6 % (**). En considérant les catégories A et B, le taux d'encadrement est en moyenne de 9 % de catégorie A et B (*) alors qu'il est de 17 % sur le plan national (**).

Du point de vue des filières-métiers, plusieurs observations retiennent l'attention. La proportion des personnels de la filière technique domine largement (57 % en Guyane pour 45 % au niveau national) ce qui est cohérent avec les besoins de services techniques de proximité et avec les distances entre les communes qui limitent les possibilités de coopération intercommunale. La proportion de la filière administrative en Guyane (21%) est conforme à celle observée au niveau national.

La proportion de la filière médico-sociale et médico-technique en Guyane (7 %) est aussi conforme à la moyenne nationale (6 %). Celle de la filière sociale est peu développée (4 % en Guyane au lieu de 10 % sur le plan national) ; cela tient peut-être au rôle que joue la Collectivité Territoriale de Guyane dans ses antennes déconcentrées.

Source des données : Centre de Gestion de Guyane
Effectif consolidé de chaque commune (incluant Centre Communal d'Action Sociale et Caisse des Ecoles) et intégrant l'ensemble des personnels statutaires et contractuels (y compris Contrats aidés)

Figure 16 : Taux d'encadrement des personnels des communes de Guyane

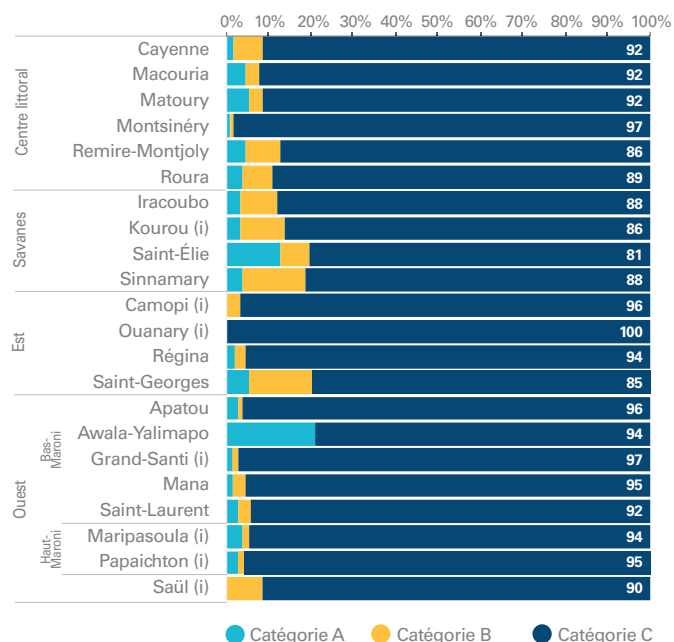
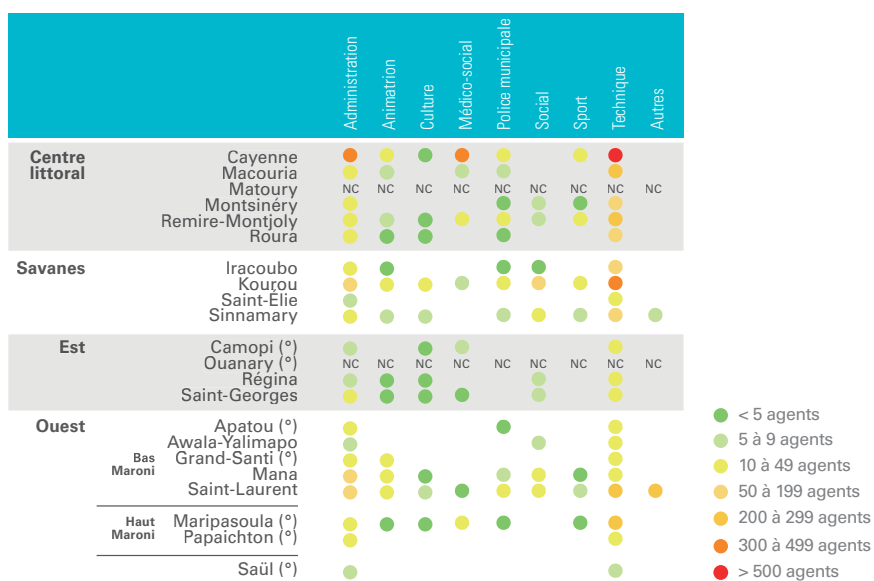


Tableau 6 : Répartition des effectifs par filière-métier



Pour les communes, plusieurs défis majeurs de Ressources humaines vont se présenter dans les prochaines années. Il s'agira notamment d'accroître l'encadrement, la formation et l'interconnexion des personnels par filière afin d'éviter les situations d'isolement.

En outre, compte-tenu de la prévision de création de nombreuses classes supplémentaires dans le primaire, il est prévisible que, en parallèle, les communes soient confrontées à un besoin important de recrutement de personnels attachés aux écoles.

LES FINANCES DES COMMUNES : TENDANCES, CONTRAINTES, OPPORTUNITÉS

Les masses budgétaires sont principalement concentrées sur les budgets principaux

Le périmètre de l'analyse budgétaire a été défini à partir des distinctions suivantes :

- ▶ Les budgets principaux de l'ensemble des communes regroupent les principales masses budgétaires, avec plus de 91 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2017.
- ▶ Les budgets des Caisses des Ecoles et des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), lorsqu'ils existent, sont consolidés et intégrés à l'analyse. En effet, ils peuvent représenter des montants significatifs pour certaines communes (jusqu'à près de 24 % des dépenses réelles de fonctionnement), en particulier en dépenses de personnel¹.
- ▶ Les budgets annexes ont été distingués en fonction de leur nomenclature comptable :
 - Les budgets en M14 (services publics à caractère administratif) sont intégrés. Ils sont au nombre de trois sur le territoire : les budgets Cantine scolaire et Petite Enfance de Cayenne, et le budget Développement social et urbain de Remire-Montjoly. Ils représentent au total 2,6% des dépenses réelles de fonctionnement des communes de Guyane.
 - Les budgets annexes en nomenclature M4 correspondent aux services publics à caractère industriel et commercial (eau/assainissement/régies de transport). Ils ont été exclus de l'analyse du fait : D'un poids minime (0,4 % des dépenses réelles de fonctionnement). D'une obligation, sauf dérogation (c'est souvent le cas en matière de transport), d'équilibrer ces budgets sans impact sur le budget principal (c'est l'utilisateur qui finance ces budgets).

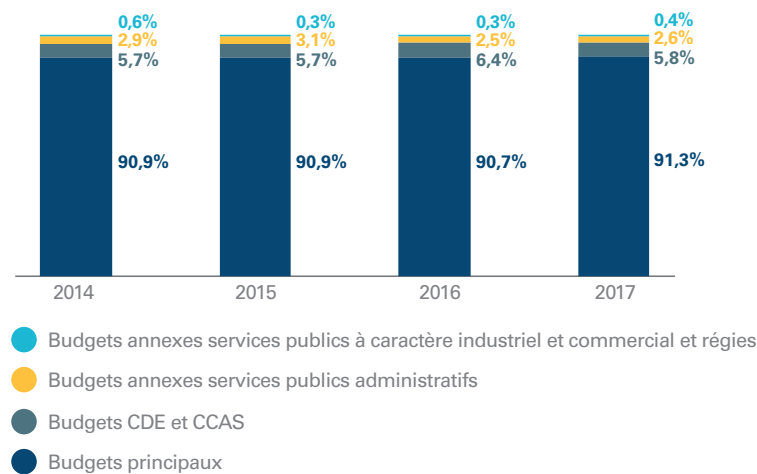
Tableau 7 : Périmètre des budgets intégrés à l'analyse

| Données 2017 | Budget principal | Budget(s) annexe(s) SPA | Caisse des écoles | Centre communal d'action sociale | Budget(s) annexe(s) SPIC/régles |
|--------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Apatou | x | | | | x |
| Awala-Yalimapo | x | | | | |
| Camopi | x | | | | |
| Cayenne | x | x | x | | |
| Grand-Santi | x | | | x | |
| Iracoubo | x | | x | | |
| Kourou | x | | x | | x |
| Macouria | x | | | | x |
| Mana | x | | | x | |
| Maripasoula | x | | x | x | x |
| Matoury | x | | x | x | |
| Montsinéry | x | | | x | |
| Ouanary | x | | | | |
| Papaïchton | x | | | | |
| Régina | x | | | | x |
| Remire-Montjoly | x | x | x | | x |
| Roura | x | | x | x | |
| Saint-Élie | x | | | | |
| Saint-Georges | x | | | | |
| Saint-Laurent | x | | | x | x |
| Saül | x | | | x | |
| Sinnamary | x | | x | | |
| Poids total des budgets | 91,3 % | 2x6 % | 3,7 % | 2,1 % | 0,4 % |

¹ La commune de Grand-Santi dispose d'un budget CCAS mais sur lequel aucune opération comptable n'est effectuée. De même, les budgets CCAS et Caisse des Ecoles de Montsinéry-Tonnegrande sont « en sommeil ». Ces trois budgets ne sont ainsi pas listés dans le tableau ci-dessous.

Cette structure budgétaire est restée très stable sur la période étudiée :

Figure 17 : Structure budgétaire des communes de Guyane : dépenses réelles de fonctionnement



La consolidation des budgets des communes

Les budgets Caisses des Ecoles, 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 ville, 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 commune 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, ainsi que les remboursements de charges de personnel.

Dans les deux cas, l'identification s'effectue par les imputations comptables, et est donc conditionnée à la correcte imputation effectuée.

DES SECTIONS DE FONCTIONNEMENT QUI RESTENT TRÈS FRAGILES

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

Le dynamisme de l'octroi de mer et de la fiscalité a plus que compensé la baisse de la dotation globale de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane représentent 313 M€ en 2017, contre 280 M€ en 2014, soit une croissance de +3,8 %/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 de +1,7%/an.

Ce dynamisme a été alimenté par deux facteurs ponctuels : le transfert de 9 M€ en 2017 d'une part de l'octroi de mer de la CTG vers les communes, et le niveau particulièrement important des recettes exceptionnelles cette même année (8,8 M€ contre 4,3 M€ en moyenne par an sur le reste de la période).

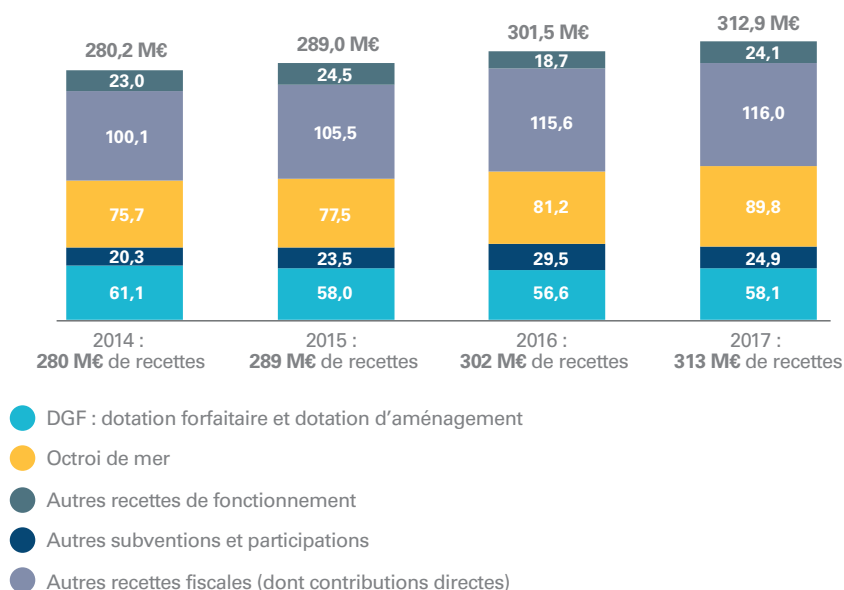
A l'inverse, la non comptabilisation par certaines communes de la contribution au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, voir encadré) en début de période pèse faiblement sur le dynamisme des recettes.

Corrigée de ces trois effets, la croissance des recettes de fonctionnement par habitant aurait été limitée à +0,6%/an sous l'effet en particulier de la baisse de la DGF.

En effet, comme pour l'ensemble des communes françaises, la période a été marquée par la baisse du principal concours financier de l'Etat, la dotation globale de fonctionnement : la DGF de 2017 est ainsi inférieure de 3 M€ à celle perçue en 2014.

Cette perte a été plus que compensée par la progression des autres ressources, en particulier l'octroi de mer (+14,1 M€) et les autres ressources fiscales (+16 M€).

Figure 18 : Recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane - en M€



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. Ce prélèvement représente environ 3 % des recettes réelles de fonctionnement pour Macouria et Matoury, et 7 % pour Remire-Montjoly.

b/ les prélèvements au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales. Le prélèvement au titre du FGIR a été retraité et considéré comme une moindre recette des communes concernées. Il convient cependant de noter que certains des comptes administratifs 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 entre 2014 et 2017.

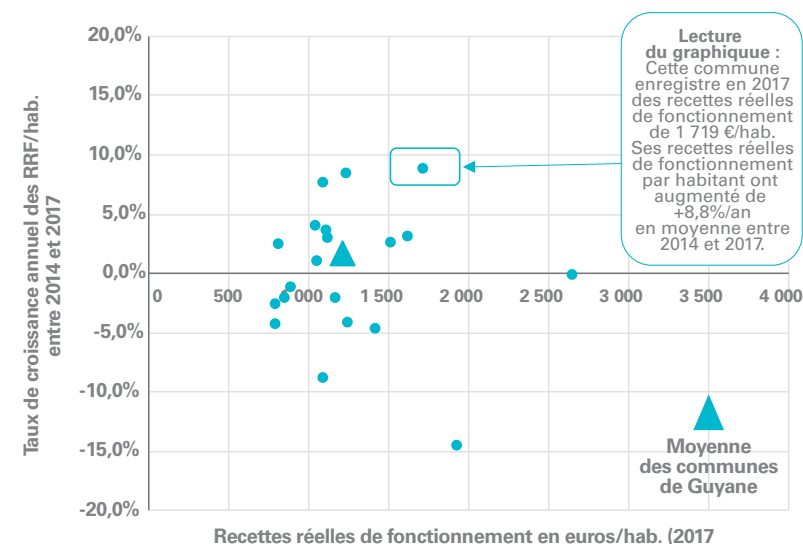
En revanche, le FPIC est considéré comme une dépense classée parmi les dépenses contraintes.

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 2017) et du taux de croissance de ces recettes par habitant entre 2014 et 2017. Ainsi :

- ▶ Plus une commune se situe vers la droite du graphique, plus son niveau de recettes par habitant est élevé en 2017
- ▶ 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 19 : 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 permettaient 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 2017. Cette situation provient de produits fiscaux élevés (barrage hydroélectrique) mais aussi de la forte baisse de la population qui a été quasiment divisée par quatre.
- ▶ La commune de Ouanary dont le compte administratif 2017 n'enregistre aucune recette réelle de fonctionnement.

Hors ces deux communes, la Guyane présente des disparités :

- en matière de recettes perçues : les cinq communes les plus pauvres perçoivent en moyenne 817 €/habitant quand les 5 communes les plus riches disposent environ du double (1591 €/habitant). La médiane se situe à 1118 €/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 -14 et +9 % par an. Le dynamisme des ressources présente de fortes disparités géographiques et en fonction de la strate de population, avec schématiquement des recettes plus dynamiques dans les communes non isolées, les plus peuplées et au nord-est de la Guyane

Tableau 8 : évolution annuelle des recettes réelles de fonctionnement/hab.

| ÉVOLUTION MOYENNE ANNUELLE 2014-2017 DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT / HAB. | |
|---|--------|
| Ensemble des communes | + 1,7% |
| Communes isolées | - 3,8% |
| Communes non isolées | + 2,2% |
| Moins de 500 hab. | + 0,9% |
| 500 - 3 499 hab. | - 0,2% |
| 3 500 - 9 999 hab. | - 0,3% |
| 10 000 - 49 999 hab. | + 2,4% |
| > 50 000 hab. | + 2,6% |
| Ouest | -0,8% |
| Est | + 0,0% |
| Centre littoral | + 3,2% |
| Savanes | + 2,1% |

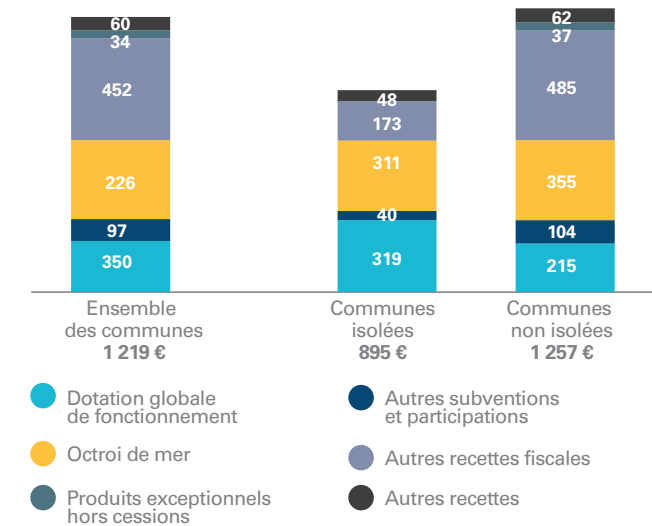
Ces disparités sont essentiellement liées aux recettes fiscales, hors l'octroi de mer qui a un effet de moyennisation des niveaux par habitant.

Le niveau des recettes fiscales est plus important dans les communes non isolées.

Mécaniquement ce sont ces communes qui disposent de la plus grande capacité d'action budgétaire de par l'importance des produits perçus.

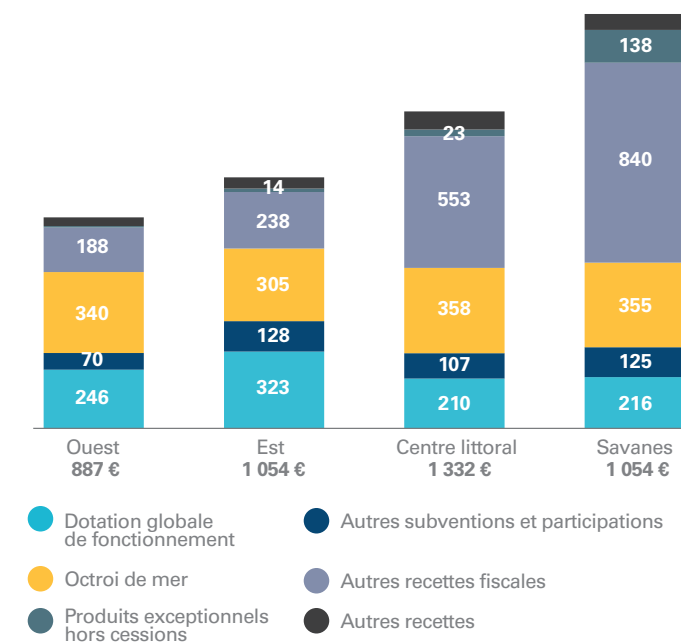
Les communes isolées disposent d'un panier de recettes sur lesquelles elles ont moins de leviers d'action (octroi de mer en particulier).

Figure 20 : recettes réelles de fonctionnement 2017 par habitant en fonction du caractère isolé / non isolé



D'un point de vue géographique, les territoires du Centre littoral et des Savanes enregistrent des recettes plus importantes :

Figure 21 : recettes réelles de fonctionnement 2017 par habitant en fonction des territoires



³ 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 ont diminué de 100% (pas de recettes au CA 2017), et Saint-Elie dont les recettes par habitant ont très fortement augmenté en lien avec la chute de la population

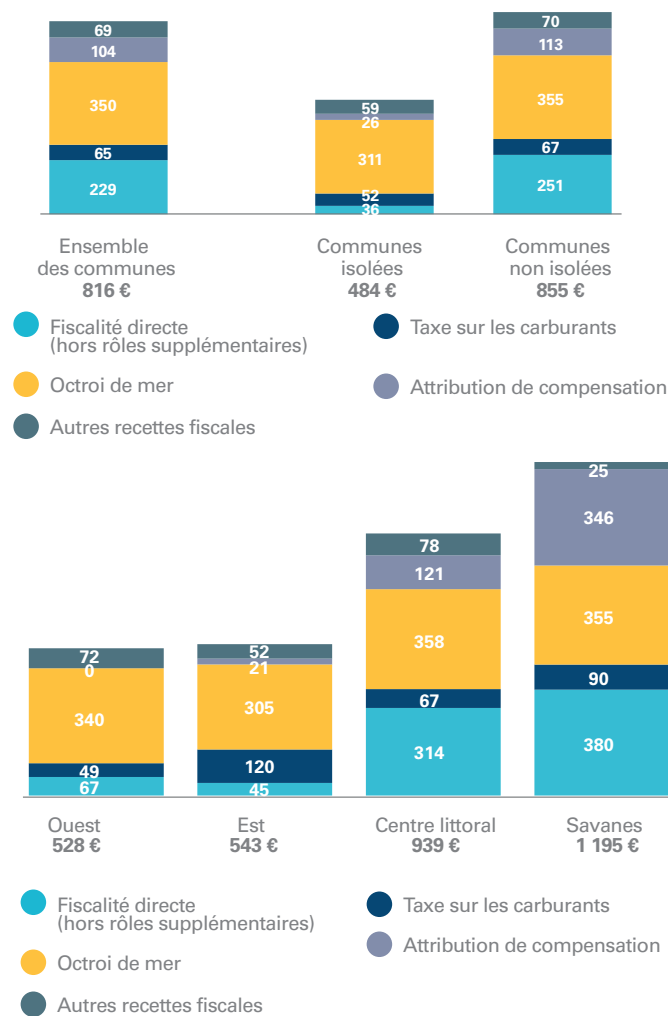
Les recettes fiscales : une dynamique liée à l'octroi de mer et à la fiscalité directe

La structure des recettes fiscales

Les recettes fiscales (chapitre budgétaire 73) représentent 209 M€ en 2017, contre 176 M€ en 2014.

La principale d'entre elle reste l'octroi de mer (90 M€) devant la fiscalité directe (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties : 59 M€ hors rôles supplémentaires). Viennent ensuite les attributions de compensation versées par les EPCI, la taxe sur les carburants, et d'autres recettes comme la redevance des mines sur certains territoires.

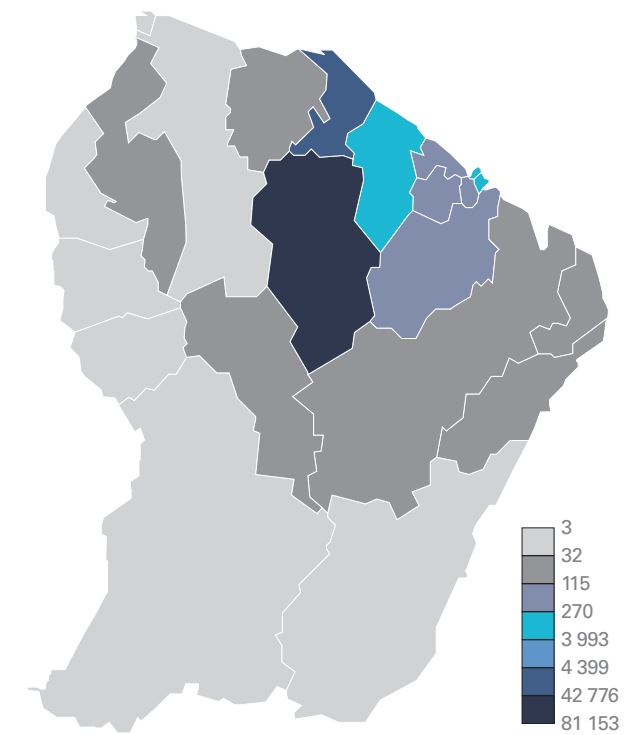
Figure 22 : structure 2017 des recettes fiscales en €/hab.



Les inégalités en matière de recettes fiscales (graphique ci-dessus) proviennent principalement :

- 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 sauf 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 brutes de cotisation foncière des entreprises (recette perçue par les EPCI) par habitant en 2017 :

Figure 23 : carte des bases brutes de CFE par habitant



· 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. Le cas de Saint-Elie est à cet égard le plus significatif, puisque le niveau d'attribution de compensation perçue par habitant est passé de 1541 € en 2014 à 5009 € en 2017 du fait de la forte baisse de la population.

- Ces inégalités proviennent également de la fiscalité directe (taxe d'habitation et taxes foncières) hétérogènes d'une commune à l'autre.

⁴ 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.

- ▶ Les niveaux d'octroi de mer perçus par habitant sont beaucoup plus resserrés. Le cas particulier des communes de moins de 500 habitants (niveau d'octroi de mer facialement plus faible) s'explique en réalité par l'absence de comptabilisation des produits au CA 2017 par la commune de Ouanary.
- ▶ Le niveau de taxe sur les carburants perçu est décroissant en fonction de la population, du fait de règles de répartition qui ne dépendent pas directement de la démographie.
- ▶ Enfin, les autres recettes fiscales sont par nature concentrées sur quelques communes (redevance des mines, etc.).

L'octroi de mer : une ressource d'autant plus dynamique que l'année 2017 est marquée par le transfert aux communes de 9 M€ complémentaires

L'octroi de mer comptabilisé en fonctionnement par les communes a progressé de 14 M€ sur la période, soit une progression moyenne annuelle de +5,9%/an :

- ▶ Une part de cette évolution (9 M€) s'explique par le transfert aux communes en 2017 d'un tiers de la part de la CTG (cf. encadré ci-dessous)
- ▶ A périmètre constant, la dotation globale garantie (part de l'octroi de mer imputée en section de fonctionnement) a progressé en fonction de l'indexation prévue par la loi (inflation hors tabac des ménages et croissance du PIB), soit +2,2%/an en moyenne.

Si sur l'ensemble de la période ces ordres de grandeur sont validés, il convient toutefois 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 9 : évolution de la dotation globale garantie

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution |
|---|----------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--|
| Octroi de mer comptabilisé en fonctionnement dans les CA des communes | 75,7 M€ | 77,5 M€ | 81,2 M€ | 89,8 M€ | +14,1 M€ |
| Évolution | | 1,8 M€ +2,3% | 3,7 M€ +4,8% | 8,6 M€ +10,6% | +5,9%/an |
| dont transfert part CTG dont évolution à périmètre constant % d'évolution à périmètre constant | | 1,8 M€ +2,3% | 3,7 M€ +4,8% | 9,0 M€ -0,4 M€ -0,4% | +2,2% /an |
| évolution de l'inflation PLF évolution du PIB PLF Indexation de la DGC prévue (loi 02/07/04) | | +0,9% 1,0% 1,9% | +1,0% 1,5% 2,5% | +0,8% 1,5% 2,3% | +0,9% /an +1,3% /an +2,2% /a, |

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 » (DGC)

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 (DGC), qui correspond à la part de l'octroi de mer imputée en fonctionnement. Elle est égale au montant de l'année antérieure, indexé 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 DGC est alors diminuée. Jusque récemment, cette DGC 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 9 M€ de la CTG vers les communes en 2017 et en 2018. La loi de finances pour 2019 a acté la fin de ce transfert aux communes avec la suppression complète de la part CTG de la DGC.

3/ Enfin, la part de l'octroi de mer collectée qui excède le montant de la DGC 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.

La fiscalité directe

a. Des produits fiscaux très faibles

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 mais également d'un besoin de fiabilisation de la matière fiscale (enjeu du recensement cadastral et de l'adressage).

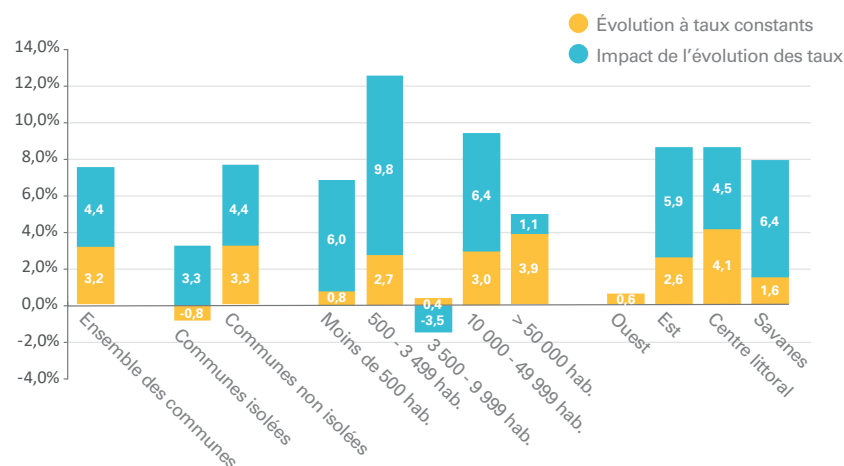
Tableau 10 : produits des impôts locaux par habitant

| Impôts locaux en €/hab. en 2017 | Communes (1) | Secteur communal (2) | Revenu / hab. (2) | Rapport impôts locaux / revenu | PIB 2015 / hab. (3) | Rapport impôts locaux / PIB |
|---------------------------------|--------------|----------------------|-------------------|--------------------------------|---------------------|-----------------------------|
| DOM | 452 | 565 | 9 006 | 6,3 % | 19 591 | 2,9 % |
| Métropole | 672 | 841 | 14 438 | 5,8 % | 33 409 | 2,5 % |
| Guadeloupe | 492 | 568 | 10 020 | 5,7 % | 21 201 | 2,7 % |
| Martinique | 457 | 632 | 10 950 | 5,8 % | 23 900 | 2,6 % |
| Guyane | 366 | 413 | 6 790 | 6,1 % | 15 853 | 2,6 % |
| La Réunion | 540 | 677 | 9 815 | 6,9 % | 21 090 | 3,2 % |
| Mayotte | 125 | 179 | 3 035 | 5,9 % | 8 661 | 2,1 % |

b. Des produits très dynamiques

Les produits de fiscalité directe (taxe d'habitation hors taxe sur les logements vacants, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) représentent en 2017 58,1 M€ contre 46,7 M€ en 2014, soit une croissance de +24,4% ou +7,5%/an. Un peu plus de 40% de cette croissance s'explique par la dynamique des bases, et quasiment 60% par l'impact des évolutions de taux.

Figure 24 : évolution des produits de fiscalité directe (1) entre 2014 et 2017



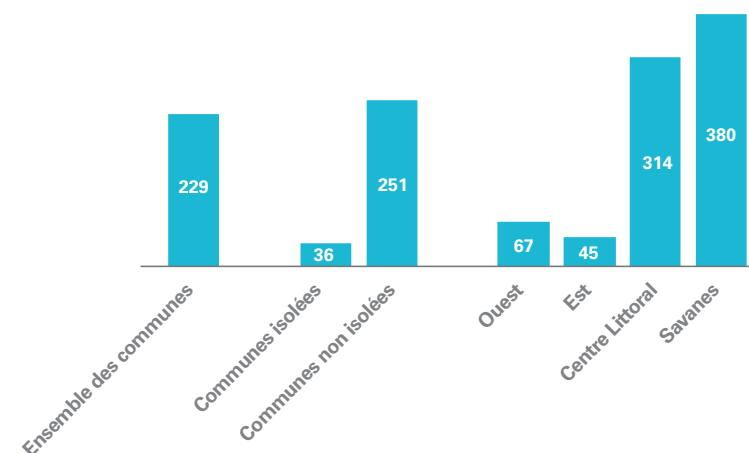
Au global, 9 communes ont augmenté au moins l'un des taux de fiscalité. Ces décisions ont été avant tout budgétaires : il n'y a ainsi pas de lien entre l'évolution des taux et celle des bases (les communes n'ont pas cherché à compenser une faible dynamique des bases par les évolutions de taux) ni entre l'évolution des taux et le produit par habitant 2014 (les communes n'ont pas cherché à compenser des produits faibles par les évolutions de taux).

c. Des valeurs locatives très hétérogènes qui se traduisent par de fortes inégalités de produits fiscaux perçus

Les produits de fiscalité directe (taxe d'habitation hors taxe sur les logements vacants, taxes foncières) perçus sont très hétérogènes : ils varient ainsi en 2017 de 0 (cas particulier de Camopi) à 4352 €/habitant. Le niveau médian se situe à 90€/hab. ce qui signifie que la moitié des communes disposent de moins de 90 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. Il convient de rappeler ici que sur certaines d'entre elles la fiscalité directe ne s'applique pas ou est mise en place progressivement.

Figure 25 : produits de fiscalité directe en €/hab. en 2017 (1)



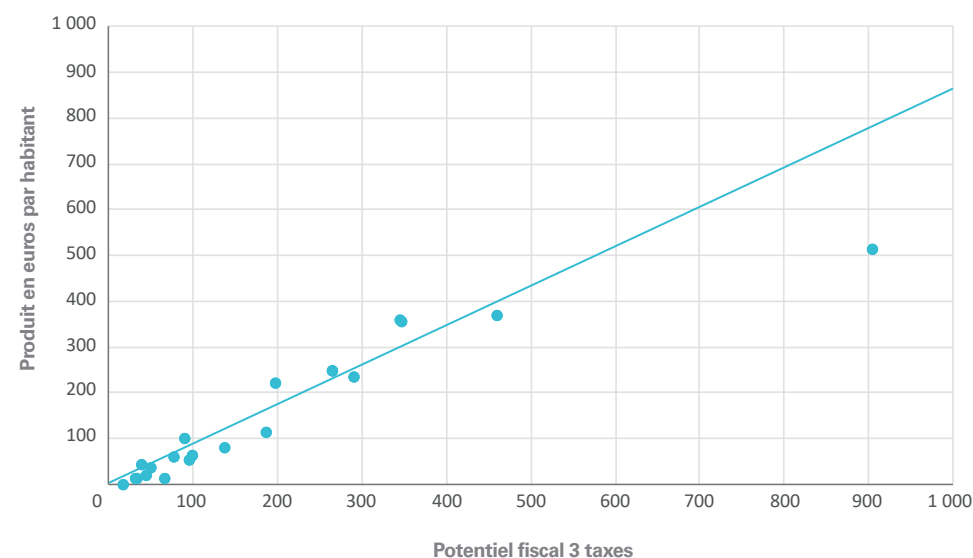
(1) TH, FB, FNB hors TH sur les logements vacants

De tels écarts sont principalement liés aux disparités de bases d'imposition.

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, qui est un indicateur des bases de fiscalité présentes sur chaque commune, et le produit levé par habitant. Il en ressort une corrélation quasi parfaite : autrement dit, les politiques fiscales menées par les communes ne remettent que marginalement en cause les inégalités constatées en matière de bases fiscales.

Figure 26 : corrélation entre les bases de fiscalité et les produits levés



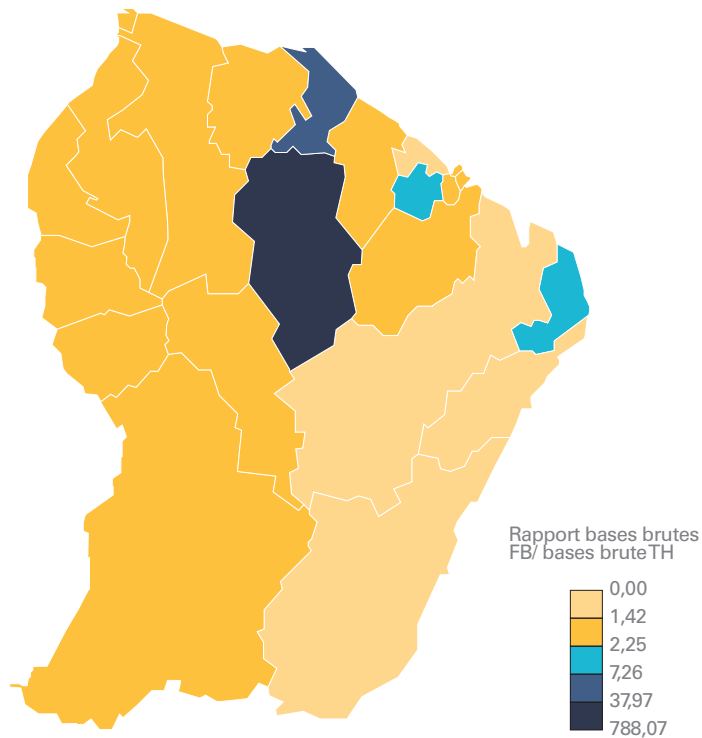
Définition : le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal est un indicateur qui vise à comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi 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 politiques fiscales locales

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

- ▶ La particularité de la Guyane avec des communes sur 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 bâti 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).

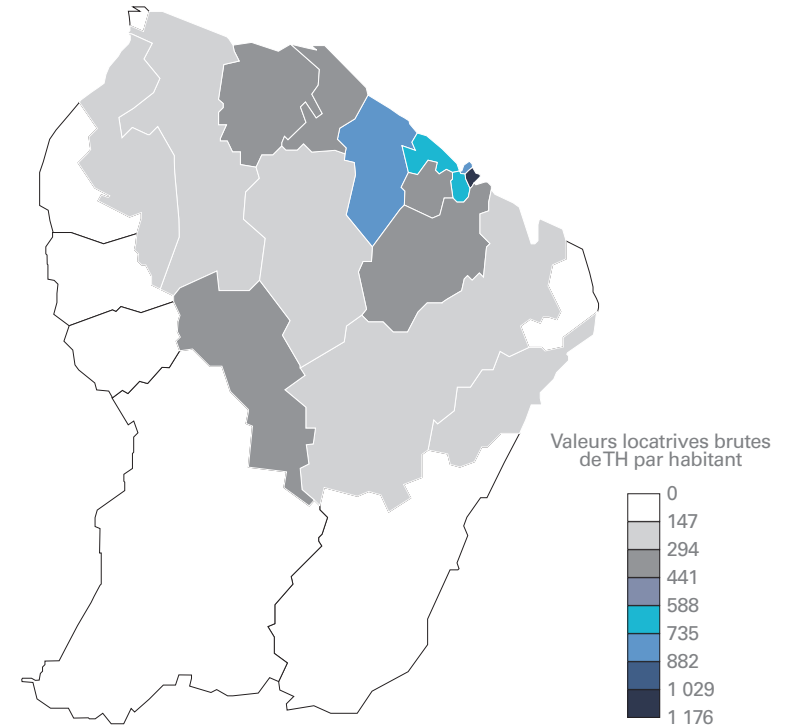
Figure 27 : rapport entre les bases brutes de FB et les bases brutes de TH



- ▶ Le niveau des valeurs locatives des logements, qui dépend : Du tissu d'habitation et de ses caractéristiques et 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 28 : valeurs locatives brutes de TH par habitant



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 (ex : 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 : pas d'impôt prélevé ni de compensation versée.
- ▶ Concentre la pression fiscale du territoire sur les seuls contribuables identifiés.

La dotation globale de fonctionnement : une diminution moins marquée que sur le reste du territoire

Une période marquée par la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques.

Modalités de fonctionnement des dotations de l'Etat

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue le principal concours financier de l'Etat 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. Elle fonctionne de la même manière en outre-mer et en métropole.

2/ La dotation d'aménagement 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 de 35 % en 2017.

Les différentes parts de la dotation d'aménagement sont ensuite réparties :

a/ Pour la quote-part « dotation de solidarité urbaine / dotation de solidarité rurale », selon des règles spécifiques aux territoires (distinction entre les communes des départements/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.

b/ 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).

Ces règles de répartition se traduisent ainsi par une pondération beaucoup plus importante du critère population par rapport aux critères de ressources et de charges appliqués en métropole.

Entre 2013 et 2017, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales ont diminué de 11,5 milliards d'euros au niveau national.

Ce résultat résulte de plusieurs efforts successifs et cumulés :

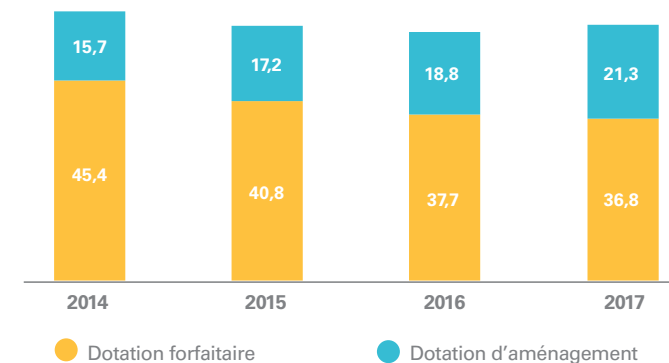
- ▶ Une première baisse annuelle de 1,5 M€ en 2014 ;
- ▶ Une seconde série de baisses, se traduisant par une minoration de 3,7 M€ / an entre 2015 et 2016 et 2,7 M€ en 2017, portant l'effort total à 11,5 Mde.

Cet effort a pesé de manière identique sur l'ensemble des communes, puisqu'il a été réparti en fonction du niveau des recettes réelles de fonctionnement, sans prise en compte de critères de péréquation.

Il a cependant pu être en partie compensé par la progression de la dotation d'aménagement. Ainsi :

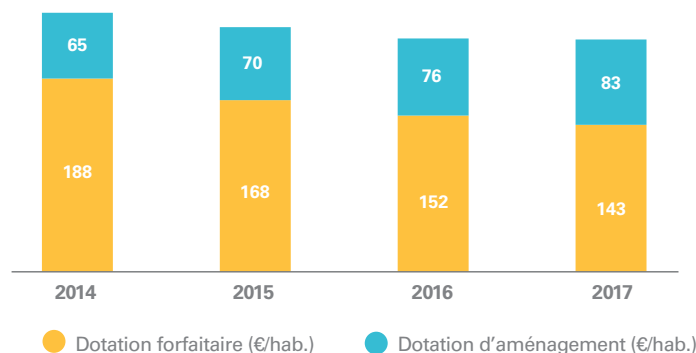
- ▶ Le volume global de la dotation forfaitaire des communes est passé de 45,4 M€ en 2014 à 36,8 M€ en 2017
- ▶ Le volume de la dotation d'aménagement a progressé de +5,6M€, passant de 15,7M€ à 21,3 M€ entre 2014 et 2017.
- ▶ Soit une diminution de ressources au titre de la dotation globale de fonctionnement de -3 M€ sur la période.

Figure 29 : produits de la DGF des communes de Guyane (M€)



Rapportée à la population guyanaise, la dotation forfaitaire est passée d'une recette représentant 188 € par habitant en moyenne en 2014 à 143 € en 2017. La dotation d'aménagement a progressé, passant de 65 € / hab. en 2014 à 83 € en 2017. Au global, la DGF par habitant a ainsi diminué de 10,5% sur la période.

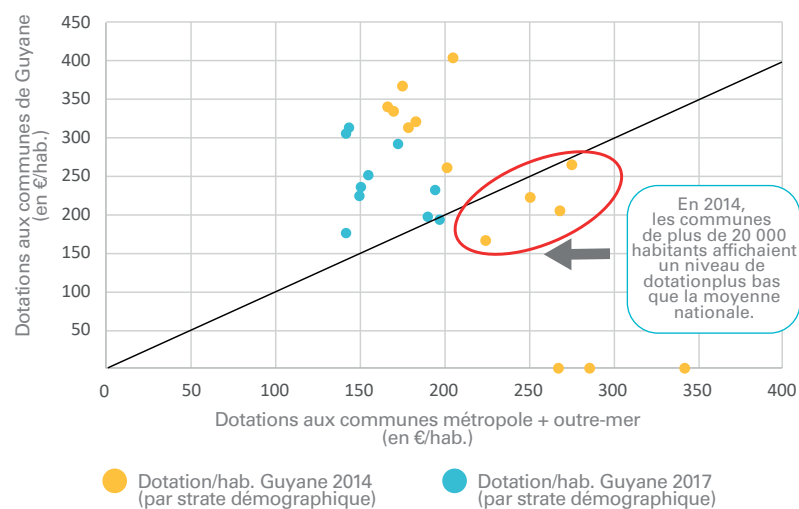
Figure 30 : produits de la DGF des communes de Guyane (€/hab.)



Cependant, cette baisse a eu un impact moins défavorable en Guyane que sur l'ensemble du territoire français. Ainsi, la DGF a diminué en moyenne de 27€/hab. en Guyane, contre 61€/hab. sur l'ensemble du territoire français.

Alors qu'en 2014 les communes de plus de 20 000 habitants percevaient en Guyane moins de DGF que la moyenne des communes françaises, en 2017 toutes les strates de populations disposent en Guyane d'un niveau de DGF supérieur ou égal à la moyenne. La strate la moins favorisée reste celle des communes de 35 à 50 000 habitants, avec un niveau équivalent à celui de la moyenne (194 €/hab. contre 196 €/hab.).

Figure 31 : DGF par habitant moyenne pour chaque strate de communes



Les autres recettes de fonctionnement

- ▶ Le reste des recettes de fonctionnement est en grande majorité composé des autres participations d'Etat (ex : compensation d'exonérations de fiscalité) et des subventions de fonctionnement courant.
- ▶ 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.
- ▶ Enfin, le niveau des recettes exceptionnelles est particulièrement élevé en 2017 (8,6 M€), ce qui participe également à la dynamique globale des produits.

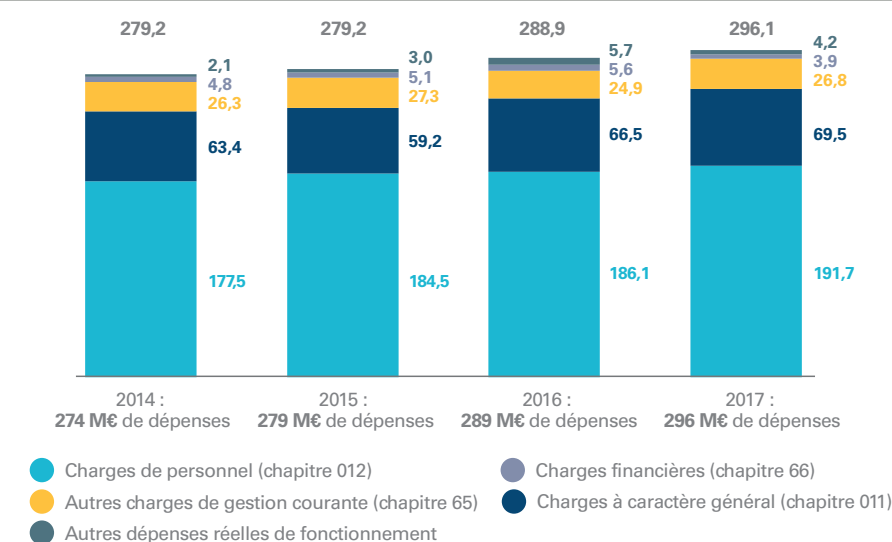
Les dépenses de fonctionnement : une progression moins rapide que les recettes

Les dépenses courantes progressent globalement moins rapidement que les recettes

Entre 2014 et 2017, les dépenses réelles de fonctionnement des communes ont progressé de +22 M€, soit une moyenne de +2,6% par an, inférieure à celle des recettes (pour mémoire, +3,8%/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. Cependant, les flux budgétaires (attributions de compensation) laissent penser que ces phénomènes sont restés limités. Près des deux tiers de ces dépenses correspondent à des charges de personnel, devant les charges à caractère général et les autres dépenses de gestion courante (participations au service d'incendie et aux syndicats intercommunaux notamment).

Figure 32 : Dépenses réelles de fonctionnement des communes de Guyane - en M€



Les charges de personnel : une dépense dont l'enjeu varie selon le positionnement géographique de la commune.

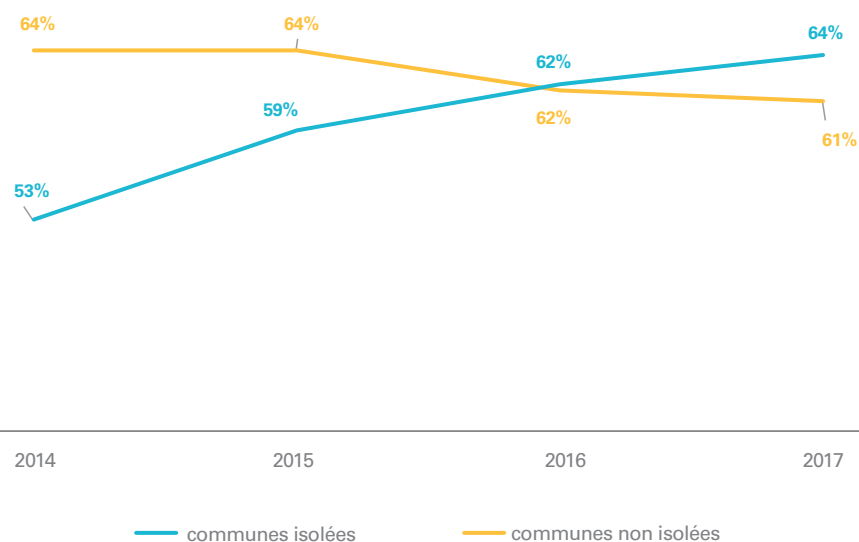
L'étude de la part des recettes réelles de fonctionnement affectées aux dépenses de personnel appelle trois constats :

- ▶ Premier constat, les communes isolées voient ce ratio augmenter depuis plusieurs années : les dépenses de personnel consomment en 2017 près de 64 % des recettes réelles de fonctionnement, contre 53 % en 2014. Durant la même période les autres communes de Guyane ont vu cette même part diminuer, passant de 64 % à 61 %.

Cette diminution dans les communes non isolées provient de la progression plus importante des recettes réelles de fonctionnement plutôt que d'une baisse des charges de personnel.

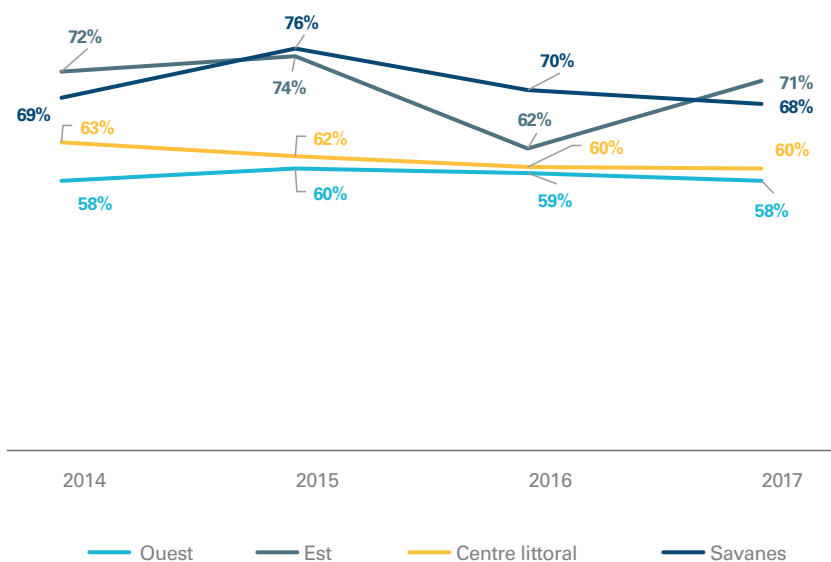
Ainsi, les charges de personnel ont progressé dans les communes isolées (+6,6%/an en moyenne) et dans les communes non isolées (+2,3%/an en moyenne), mais pour ces dernières la hausse est moins importante que celle des recettes. Ces évolutions globales masquent cependant des disparités entre communes.

Figure 33 : Poids des charges de personnel dans les recettes de fonctionnement



- ▶ Deuxième constat : ces tendances rendent compte d'une dynamique entre communes isolées/non isolées plus que d'une dynamique de territoires :

Figure 34 : Poids des charges de personnel dans les recettes de fonctionnement en fonction des territoires



NB :

La variation observée sur le territoire « Est » en 2016 est liée à un écart dans les recettes figurant aux comptes d'une commune : une progression ponctuelle pour la commune de Saint-Georges, alors que les dépenses de personnel n'ont pas connu de variations significatives entre les deux exercices.

L'effet de la dynamique des recettes plus importante que les dépenses de personnel est particulièrement visible sur les communes du « Centre littoral » qui regroupe 3 communes de plus de 10.000 habitants et une commune de plus de 50.000 habitants.

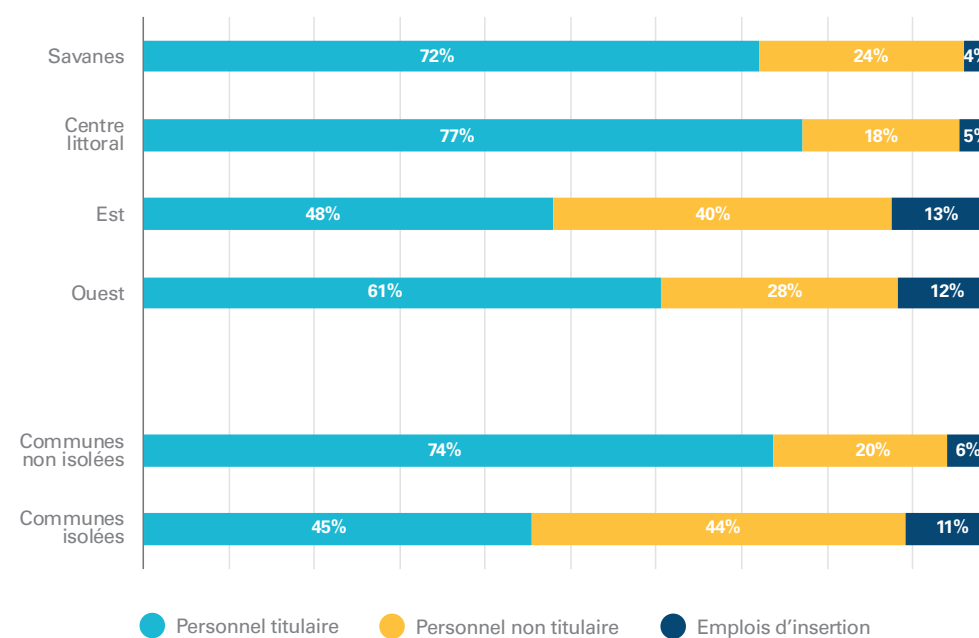
- ▶ Troisième constat : en calculant ce ratio sur la part des dépenses de personnel hors emplois aidés, la situation des communes isolées et non isolées est quasi équivalente en 2017.

Autrement dit, le poids plus important des dépenses de personnel dans les communes isolées ne traduit pas nécessairement une charge plus importante (des recettes sont perçues pour les emplois d'insertion) mais un risque supérieur en cas de remise en cause de ces dispositifs.

La part des emplois aidés dans les dépenses de personnel est en effet nettement plus importante dans les communes isolées.

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 35 : Structure des dépenses de personnel en 2017



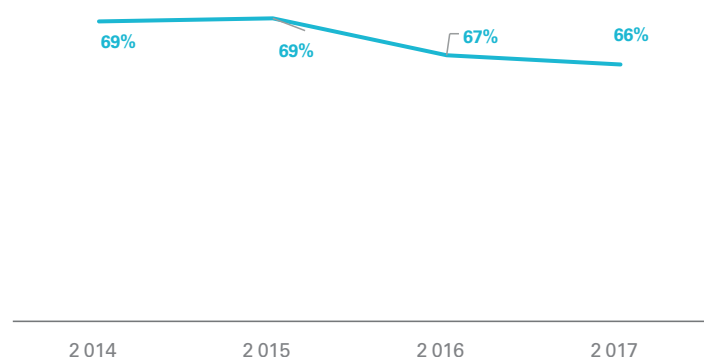
Une part de dépenses rigides en léger recul

Les dépenses de fonctionnement considérées comme « rigides » ont progressé sur la période (+2,4%/an) mais moins rapidement que les recettes réelles de fonctionnement (+3,8%/an), d'où une légère diminution de leur poids.

Elles consomment cependant encore environ les 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 (entre 5 et 6%) et les charges financières (moins de 2% de ces dépenses rigides).

Figure 36 : Poids des dépenses rigides dans les recettes réelles de fonctionnement

**Méthodologie : mesurer le poids des dépenses contraintes**

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.

A 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.

D'autres dépenses courantes en augmentation

Les principaux autres postes de dépenses sont :

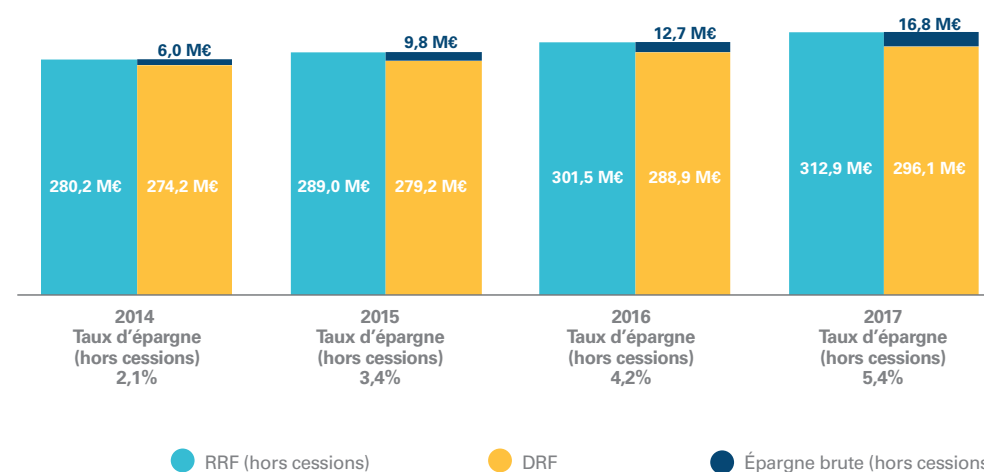
- ▶ Les charges à caractère général (contrat de prestation de services, dépenses de fluides, petites fournitures alimentation, etc.) qui représentent 23% environ des dépenses de fonctionnement et sont en progression de +3,1% par an sur la période, soit seulement +1%/an ramenées à la population.
- ▶ Les autres charges de fonctionnement courant (subventions aux associations, etc.) : 5% environ des dépenses de fonctionnement et globalement stables sur la période.
- ▶ Les charges exceptionnelles dont les montants sont plus volatiles et fluctuent d'un exercice à l'autre.

Un autofinancement structurellement très faible**Un autofinancement brut en progression constante mais qui reste très faible**

Entre 2014 et 2017, l'évolution des dépenses de fonctionnement demeure inférieure au rythme de progression des recettes, ce qui permet à l'épargne brute de progresser en volume global et passer ainsi de 6 M€ en 2014 à 16,8 M€ en 2017.

Malgré cette amélioration, ce volume d'épargne reste structurellement très faible : le taux d'épargne moyen n'est que de 5,4% en 2017.

Figure 37 : évolution des DRF, des RRF et de l'épargne brute des communes de Guyane



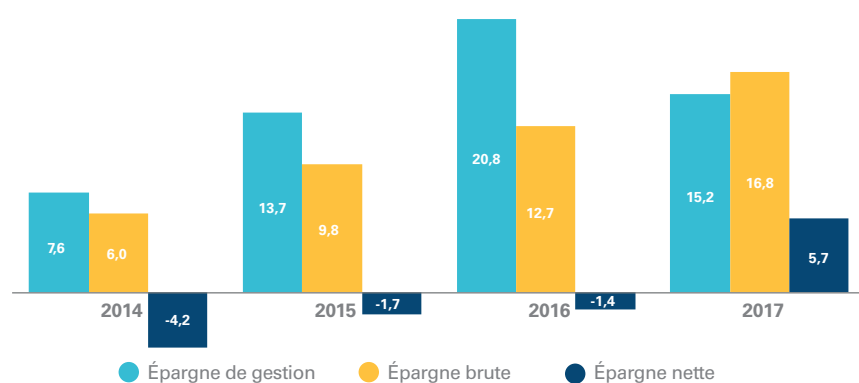
Un autofinancement en amélioration mais encore structurellement insuffisant

Cette évolution positive de l'épargne brute ne doit pas masquer son insuffisance structurelle au regard :

- ▶ Des équilibres de fonctionnement, certaines communes ayant un déficit de la section de fonctionnement à résorber.
- ▶ Du niveau de remboursement annuel de la dette : sur 2014-2016, l'épargne nette a été systématiquement négative⁶, ce qui signifie :
 - Qu'en moyenne, l'épargne dégagée en fonctionnement n'a pas été suffisante pour faire face au remboursement annuel de la dette.
 - Que des recettes non pérennes ont dû être mobilisées pour ce remboursement.
 - Qu'après remboursement du capital de dette, il ne restait pas d'épargne disponible pour le financement des investissements.

En 2017, l'épargne nette est positive. Cependant, le niveau des recettes exceptionnelles est particulièrement élevé sur cet exercice : avec un niveau de recettes exceptionnelles correspondant à la moyenne constatée sur les trois exercices précédents, l'épargne nette aurait été légèrement positive (de l'ordre de 1 M€).

Figure 38 : évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette des communes de Guyane



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 soustraite 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. 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

Des situations très différentes avec des communes en grande difficulté en section de fonctionnement

Ces niveaux d'épargne sont hétérogènes d'une commune à l'autre. Le nombre de communes en grande difficulté en fonctionnement s'est accru, avec désormais 10 communes en situation d'épargne brute négative et 13 en situation d'épargne nette négative.

Figure 39 : évolution du nombre de communes en épargne brute positive / négative

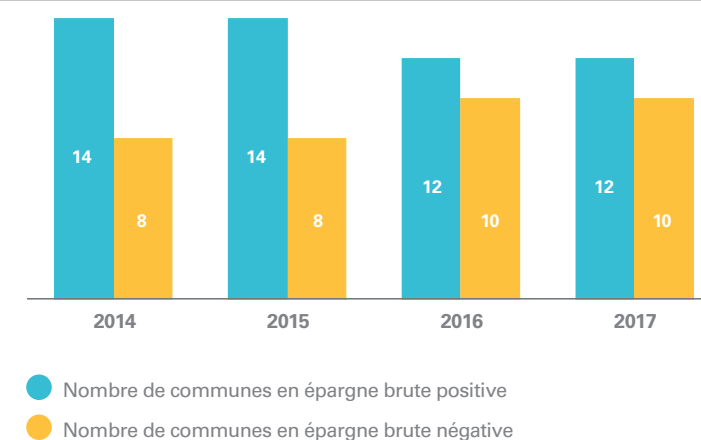
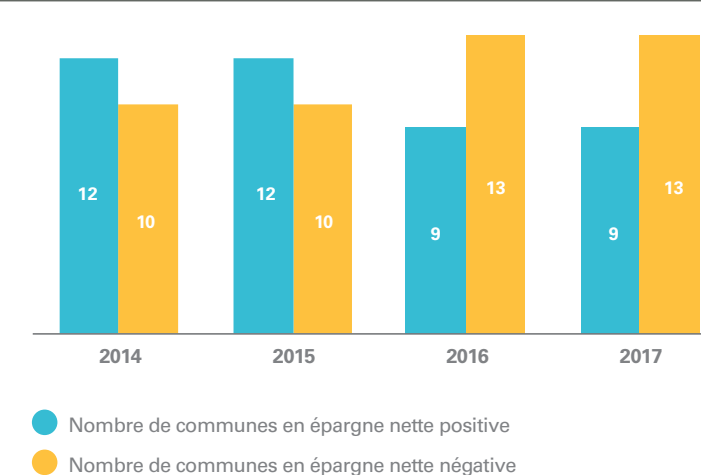


Figure 40 : évolution du nombre de communes en épargne nette positive / négative



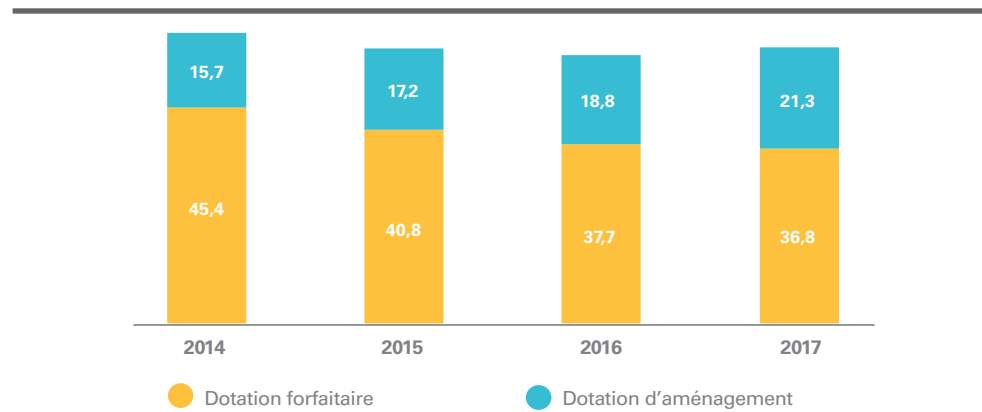
⁶ Pour deux communes, l'année 2016 est marquée par un pic d'amortissement de dette lié à des facteurs conjoncturels (régularisation de remboursements au titre d'années antérieures, remboursement d'emprunts de préfinancement de subventions et de FCTVA). Sans ces facteurs ponctuels, l'épargne nette aurait été positive dès 2016.

TENDANCES RÉTROSPECTIVES EN INVESTISSEMENT : DES INVESTISSEMENTS FORTEMENT SUBVENTIONNÉS

Des dépenses d'investissement hors dette de 271 € par habitant et par an en moyenne

Sur la période, les communes ont financé 266 M€ de dépenses d'investissement hors dette, soit 67 M€ par an en moyenne.

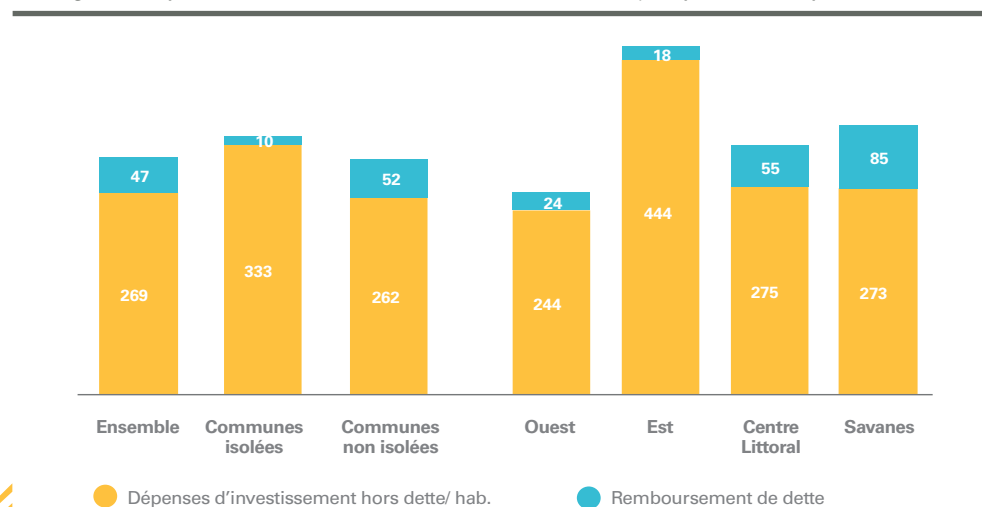
Figure 41 : dépenses d'investissement des communes de Guyane en M€



Ramenées à la population, les dépenses d'investissement hors dette représentent en moyenne 269 €/hab. et par an sur la période. Elles ont été plus importantes dans les communes isolées et dans le territoire Est.

Le poids du remboursement de la dette dans le total des dépenses d'investissement est de 15% en moyenne. Il est plus faible dans les communes isolées, et plus élevé sur les territoires du Centre Littoral et des Savanes.

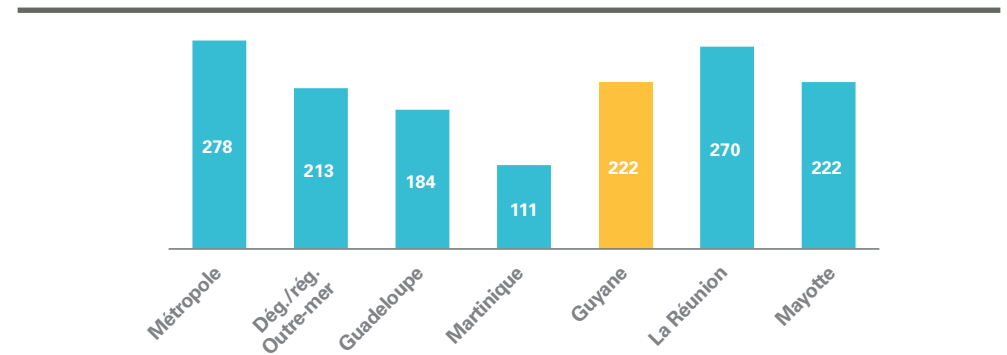
Figure 42 : dépenses d'investissement 2014-2017 des communes de Guyane par habitant et par an



Ces niveaux d'investissement rendent compte de plusieurs réalités :

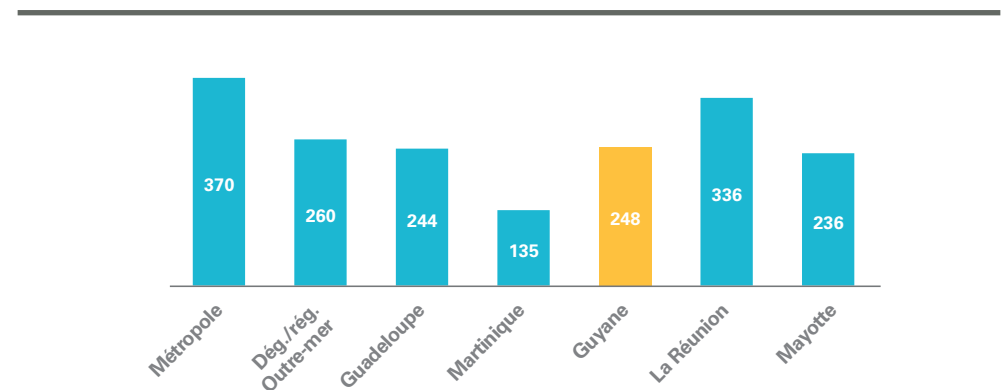
- ▶ Il s'agit de niveaux qui ne sont pas particulièrement faibles pour des communes, et qui sont rendus possibles en particulier par les forts niveaux de subventionnement obtenus (cf. infra). Ainsi, les données publiques disponibles permettent de comparer le niveau des dépenses d'équipement par habitant en 2017 avec les autres départements/régions d'outre-mer et la métropole : les communes de Guyane se situent à un niveau équivalent à celle de Mayotte, au-dessus de la moyenne des départements/régions d'outre-mer, mais légèrement en retrait des communes de métropole et de la Réunion.

Figure 43 : dépenses d'équipement par habitant des communes en 2017



- ▶ Mais les investissements sont en baisse sur les deux derniers exercices sur les communes de Guyane. Les prochaines éditions de l'Observatoire permettront de vérifier s'il s'agit d'un simple effet conjoncturel lié à la temporalité de certains projets, ou d'une tendance structurelle.
- ▶ Les investissements sont moins qu'ailleurs portés par les EPCI en 2017. En 2017, le niveau des dépenses d'équipement du secteur communal est ainsi en-deçà de la moyenne des départements/régions d'outre-mer. S'agissant des investissements, ce constat gagnerait à être fiabilisé au regard d'une analyse plus systématique du bloc communal dans son ensemble sur plusieurs années.

Figure 44 : dépenses d'équipement par habitant du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre) en 2017



Source : observatoire des finances locales

Le financement de l'investissement

Les communes ont bénéficié d'un taux de subventionnement des dépenses d'investissement de 66% 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 l'ensemble des recettes d'investissement hors dette, ce taux de couverture passe à 90%. Ce niveau élevé traduit 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.

Tableau 11 : couverture des dépenses d'investissement (hors dette) par des recettes d'investissement (hors dette)

| | Couverture par des subventions | Couverture par les recettes d'investissement hors dette |
|-----------------------------|--------------------------------|---|
| Ensemble | 66% | 90% |
| Communes isolées | 71% | 88% |
| Communes non isolées | 66% | 90% |
| Moins de 500 hab. | 21% | 33% |
| 500 - 3 499 hab. | 69% | 88% |
| 3 500 - 9 999 hab. | 72% | 99% |
| 10 000 - 49 999 hab. | 67% | 95% |
| > 50 000 hab. | 65% | 82% |
| Ouest | 62% | 89% |
| Est | 97% | 122% |
| Centre littoral | 69% | 89% |
| Savanes | 55% | 88% |

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 du niveau très élevé des dépenses par habitant du fait de la structure budgétaire très particulière de Saint-Elie.

Sur la base des données du rapport de l'Observatoire des finances locales, ce taux de couverture par des recettes d'investissement ressort sur la même période à 52 % pour les communes dans leur ensemble⁷.

Au niveau des autres outre-mer, la comparaison est possible à partir des comptes de gestion mais reste soumise aux possibles imprécisions de cette source pour certaines communes.

Sur cette base, sur la période 2014-2017, seules les communes de Mayotte ont eu un taux de couverture par des recettes d'investissement qui s'approche de celui des communes de Guyane (de l'ordre de 86 % à Mayotte).

Sur l'ensemble des départements/régions d'outre-mer, ce taux s'établit en moyenne à environ 65 %.

⁷ Budgets principaux uniquement

⁸ Le tableau ci-dessous et le calcul de la variation de dette sont construits à partir des opérations comptabilisées en chapitre 16 par les communes. La vérification de la cohérence avec les encours de dette issus des comptes de gestion laisse apparaître des décalages ponctuels entre les encours annuels et les opérations comptables, régularisées l'année suivante, et un écart entre l'encours global saisi et l'encours de fin de période calculé à partir de l'encours de début de période, des mobilisations et des amortissements de l'ordre de 0,1% de l'encours.

Après prise en compte des recettes d'investissement et des cessions, les communes de Guyane ont ainsi eu à financer :

- ▶ 24,6 M€ de charge nette des investissements
- ▶ 1,6 M€ de déficit d'épargne nette sur la période

Pour ce faire, elles ont mobilisé 40,8 M€ de dette. L'impact sur le fonds de roulement a donc été positif sur la période. L'encours de dette a légèrement diminué sur la période (-6M€) du fait d'un remboursement de dette de 47 M€ sur la période⁸.

Tableau 12 : financement des investissements

| Mode de financement des investissements (M€) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total période |
|---|---------|---------|---------|---------|-----------------|
| Dépenses d'investissement hors dette | 75,4 M€ | 78,0 M€ | 53,5 M€ | 59,2 M€ | 266,1 M€ |
| Recettes d'investissement hors dette (yc cessions) | 60,1 M€ | 71,7 M€ | 55,8 M€ | 52,2 M€ | 239,8 M€ |
| Cessions | 0,5 M€ | 0,6 M€ | 0,4 M€ | 0,2 M€ | 1,7 M€ |
| Charge nette à financer | 14,8 M€ | 5,7 M€ | -2,6 M€ | 6,8 M€ | 24,6 M€ |
| Épargne nette | -4,2 M€ | -1,7 M€ | -1,4 M€ | 5,7 M€ | -1,6 M€ |
| Emprunt | 10,4 M€ | 21,1 M€ | 1,3 M€ | 8,0 M€ | 40,8 M€ |
| Impact sur le fonds de roulement | -8,6 M€ | 13,7 M€ | 2,6 M€ | 6,9 M€ | 14,6 M€ |

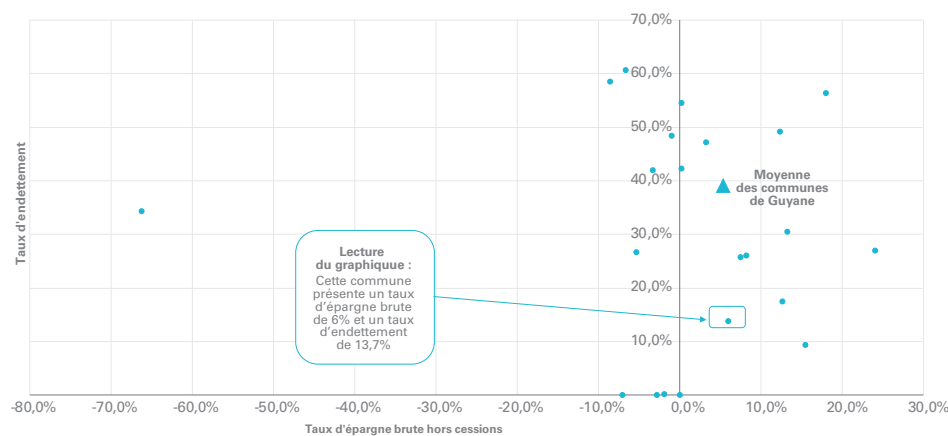
Le mode de financement des communes de Guyane se caractérise ainsi par :

- ▶ 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.
- ▶ Un encours de dette en légère diminution du fait de mobilisations un peu plus faibles que les remboursements.
- ▶ Un niveau d'épargne qui, malgré sa récente amélioration, reste très faible et ne permettrait de toute façon pas un recours plus important à l'emprunt.
- ▶ Tant que l'épargne des 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 à elle seule le remboursement de la dette
 - A l'impossibilité de financer des investissements au-delà de ceux couverts par des recettes d'investissement (subventions et autres) et de la mobilisation des fonds de roulement qui sont positifs dans certaines communes. A l'inverse, certaines communes présentent à fin 2017 des fonds de roulement fortement négatifs qui nécessiteront d'affecter des ressources (épargne à consolider) à leur résorption.

Des niveaux d'endettement peu élevés mais peu de capacité à s'endetter plus

Globalement, les communes de Guyane sont peu endettées : le taux d'endettement moyen ressort ainsi à 39%, ce qui signifie que l'encours de dette total représente 39% des recettes de fonctionnement d'un exercice. Aucune commune ne présente un taux d'endettement supérieur à 60%. Cependant, les communes ne disposent pas de capacité à s'endetter plus, dans la mesure où leur épargne reste faible. 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).

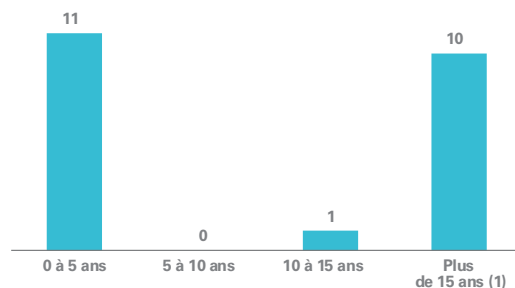
Figure 45 : épargne brute et endettement des communes en 2017



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.

Figure 46 : nombre de communes par tranche de capacité de désendettement en 2017



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

CONCLUSION

L'enjeu de développement des services publics sera aussi un défi budgétaire

Les communes de Guyane présentent une structure budgétaire particulière :

- 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 dix fois moins importants qu'en métropole) et très inégalement répartis entre des 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 ;

- Une fiscalité spécifique à l'outre-mer (octroi de mer principalement) qui compense pour tout ou partie cette faiblesse de la fiscalité directe ;

- Des dotations en moyenne plus importantes qu'au niveau national, mais également moins ciblées du fait de critères de répartition faisant principalement intervenir la population.

- Des dépenses de fonctionnement qui sont composées pour près des deux tiers par les dépenses de personnel. Au final l'autofinancement ou épargne brute, s'il ne s'est pas détérioré sur la période 2014-2017, reste structurellement très faible. Plusieurs communes présentent des déficits de fonctionnement importants.

- Les investissements sont 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 2014-2017 environ 90% des dépenses d'investissement réalisées. Seules les communes de Mayotte affichent un taux qui s'approche de ce ratio. Deuxième particularité, sur l'année 2017 les dépenses d'investissement sont moins qu'ailleurs portées par les intercommunalités.

Ce constat mériterait d'être confirmé sur une période plus longue dans le cadre d'une analyse du bloc communal dans son ensemble.

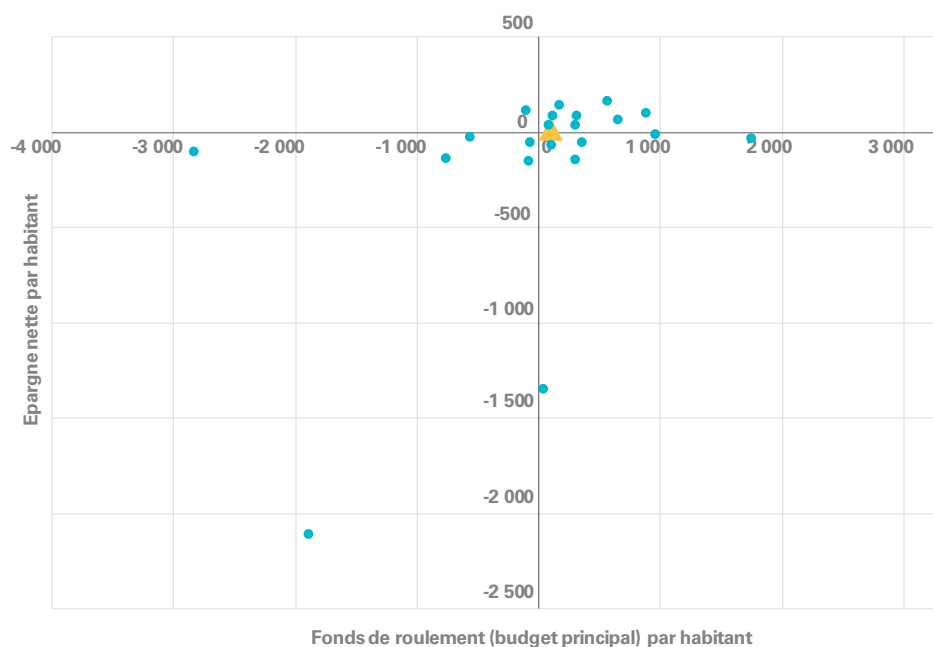
Les investissements ont ainsi pu être financés sans augmentation de la dette des communes. Cette dernière n'est certes pas particulièrement élevée rapportée aux recettes de fonctionnement, mais est très importante au regard des capacités de remboursement (absence d'autofinancement qui est la principale ressource pour rembourser la dette).

- ▶ Au final et 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.
 - 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 :

- Aucune commune ne dispose d'une épargne nette importante, et la fragilité de la section de fonctionnement est un caractère commun à toutes les communes de Guyane.
- Certaines communes sont déjà dans une situation extrêmement 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 47 : épargne nette par hab. et fonds de roulement par habitant des communes de Guyane en 2017



- ▶ Pour plusieurs communes, la question de la qualité comptable est un sujet identifié : il est apparu au cours de l'établissement de ce rapport que les imputations comptables pouvaient 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.

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 très 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, en particulier dans le cadre du Plan d'urgence, 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 très fragile. L'enjeu porte à la fois sur la capacité à développer les recettes et à adapter l'organisation (capacité de redéploiements des effectifs).
- ▶ 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.

Source des données

| TABLEAU GRAPHIQUE | SOURCES DES DONNÉES |
|---|--|
| Périmètre des budgets intégrés à l'analyse | Existence d'opérations comptables dans les comptes de gestion Recensement auprès des communes par l'AFD |
| Recettes réelles de fonctionnement des communes de Guyane | Données des comptes de gestion saisis par l'AFD hormis pour la DGF (source DGCL) |
| Dépenses réelles de fonctionnement des communes de Guyane | Données des comptes de gestion saisis par l'AFD |
| Structure 2017 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 deux communes, les montants des états fiscaux saisis par l'AFD |
| Bases brutes de CFE | Données DGCL |
| Bases brutes de TH | Données DGCL |
| Encours de dette | Données saisies par l'AFD sur la base des comptes administratifs |
| Fonds de roulement | Fonds de roulement : données saisies par l'AFD sur la base des comptes administratifs |

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

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

Pour compléter la collection des Observatoires des communes publiés depuis plusieurs années par ses agences de Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, l'AFD Cayenne publie la première édition de l'Observatoire des communes de Guyane. L'objectif est de présenter les spécificités et la diversité des situations, de mettre à la disposition des élus et des acteurs locaux, ainsi que de leurs partenaires institutionnels, une information actualisée, expertisée et rendue didactique sur les 22 communes guyanaises. L'étude porte sur la période 2014-2017, avec une analyse détaillée de chacun des contextes communaux, accompagnée d'une vision d'ensemble sur les EPCL, sur les strates de population et sur les communes isolées.

Parce que le contexte et les enjeux de développement du territoire sont relativement peu connus, l'Observatoire des communes de Guyane accorde, dans une première partie, une large place à la présentation commentée d'informations souvent dispersées, portant sur les réalités locales.

En s'appuyant sur des données référencées, citées systématiquement et précisément, l'Observatoire produit successivement plusieurs zooms sur les enjeux liés à la démographie à la scolarisation, à l'accessibilité aux soins et aux autres services cruciaux de proximité, à la disponibilité de l'eau courante, à l'assainissement et à l'électricité dans les logements, aux statuts de la propriété foncière. L'Observatoire produit aussi un état des lieux des ressources humaines dont disposent les communes, en soulignant les faibles niveaux d'encadrement et les risques d'isolement de certains agents.

Dans une seconde partie, l'Observatoire décrit la situation financière des communes et les évolutions récentes. Sans surprise, les équilibres en fonctionnement sont très fragiles. L'étude s'attache ainsi à relativiser le dynamisme des recettes au regard des facteurs ponctuels qui l'alimentent et de la croissance de la population, alors que persistent des inégalités importantes. Si l'autofinancement est globalement en amélioration, il reste encore structurellement insuffisant et son niveau présente de fortes disparités selon les communes. Plusieurs d'entre elles présentent un déficit de fonctionnement dont la résorption sera un premier enjeu.

Le contexte de très fort développement à venir des services publics pose ainsi plusieurs questions majeures 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, pour partie constitués par des déficits de fonctionnement.

Pour l'ensemble des communes, si les investissements devaient continuer à être très fortement financés, leur mise en œuvre, nécessitera :

- une capacité de pilotage organisationnel pour suivre les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale ;
- la mobilisation des outils de trésorerie adéquats pour gérer les décalages entre les dépenses et la perception des financements.

En filigrane se pose inévitablement la question du rôle des intercommunalités dans ce processus et de leur capacité à porter une part du développement des services publics locaux.

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'Agence Française de Développement (AFD) finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement. Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale. Dans les DOM, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'AFD représente également la banque publique d'investissement Bpifrance, qui finance la création, l'innovation, les investissements et le développement à l'international des PME françaises.

guyane.afd.fr

afd.fr