



CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 21 octobre 2013

CONFIDENTIEL

CRC/LO/BD/GREFFE/N° 2013-862

RECOMMANDE AVEC A.R.
2C 020 766 9548 7

P.J : Une annexe

Monsieur le Président,

Par lettre du 12 août 2013, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Guyane concernant la gestion du département de la Guyane, à partir de l'année 2005.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Guyane une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Aucune réponse n'étant parvenue dans le délai précité, le rapport d'observations, dont vous avez accusé réception le 20 août 2013, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Alain TIEN LIONG
Président du conseil général
du département de la Guyane
1, place Léopold Héder
B.P. 5021
97305 CAYENNE CEDEX

En vertu de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Bertrand DIRINGER

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE GUADELOUPE-GUYANE-MARTINIQUE**

Annexe à la lettre n° 862 du 21 octobre 2013

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DU DEPARTEMENT DE LA GUYANE**

Année 2005 et suivantes

Ordonnateurs :

- M. Pierre DESERT, jusqu'en mars 2008
- M. Alain TIEN-LIONG, à compter d'avril 2008

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme 2011 l'examen de la gestion du département de la Guyane à partir de l'année 2005. Par lettre en date du 9 novembre 2011, le président de la chambre en a informé le président en fonction. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 septembre 2012 :

- avec M. TIEN-LIONG, président actuel,
- avec M. DESERT, président en fonctions pendant la période sous contrôle.

Lors de sa séance du 21 février 2013, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2005 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Alain TIEN-LIONG, président et M. Pierre DESERT, ancien ordonnateur et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 6 août 2013 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 12 août 2013 à M. TIEN-LIONG, président en fonctions ainsi qu'aux précédents ordonnateurs pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par le Président à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr.

SOMMAIRE

1.	PREAMBULE.....	8
2.	BREVE PRESENTATION DE LA GUYANE	8
3.	FIABILITE DES COMPTES	10
3.1.	Des créances dont le département peine à retrouver l'origine.....	10
3.2.	Le recouvrement des sommes avancées au titre des garanties d'emprunts.....	10
3.3.	L'absence de toute provision	11
3.4.	Une comptabilisation des travaux en régie pour partie non conforme aux règles en vigueur	12
3.5.	Les subventions d'investissement transférables ne sont pas reprises en fonctionnement	13
3.6.	Les dotations aux amortissements servent parfois de variables d'ajustement budgétaire.....	13
3.7.	Conclusion	14
4.	SITUATION FINANCIERE	14
4.1.	La CAF, agrégat pertinent pour l'analyse financière du département.....	14
4.2.	De 2005 à 2010 : une CAF en baisse de près de 45 %.....	15
4.2.1.	Un « effet de ciseaux » en fonctionnement.....	15
4.2.2.	Les conséquences des transferts de compétences.....	16
4.3.	Les données définitives de l'exercice 2012 montrent que la situation financière du département continue de se dégrader	16
4.4.	Le département conserve un fonds de roulement important au prix d'un recours excessif ou prématuré à l'emprunt	17
4.5.	Conclusion	19
5.	GESTION DE LA DETTE.....	20
5.1.	La dette n'a pas été considérée, jusque récemment, comme une question sensible au sein du conseil général	20
5.2.	Le rôle et l'information de l'assemblée délibérante doivent être renforcés.....	20
5.3.	Les compétences internes ou externes du département doivent être développées	21
5.4.	Le département a souscrit un emprunt structuré qui peut être considéré comme risqué.....	22

5.4.1.	DEXIA et la SFIL : les limites de la contradiction	22
5.4.2.	Le poids des emprunts structurés au sein de la dette du département à fin 2012	22
5.4.3.	Bref rappel des caractéristiques des emprunts structurés	23
5.4.4.	Les emprunts structurés souscrits par le département	25
5.5.	Les garanties d'emprunts : un risque non négligeable et mal suivi.....	29
5.5.1.	Des garanties d'emprunts importantes et concentrées sur quelques bénéficiaires	29
5.5.2.	L'information de l'assemblée délibérante doit être améliorée	30
6.	LA GESTION DU PERSONNEL	30
6.1.	La connaissance des effectifs.....	31
6.1.1.	Le département n'a plus établi de bilan social depuis 2003	31
6.1.2.	L'évolution des effectifs par filières	32
6.1.3.	La structure des effectifs au 1 ^{er} janvier 2012	33
6.1.4.	L'impact réel des transferts de compétences sur l'évolution des effectifs	33
6.2.	L'évolution de la masse salariale.....	34
6.2.1.	Sur la période 2005-2010	34
6.2.2.	Sur la période 2010-2012	34
6.3.	L'organisation des services départementaux	35
6.3.1.	L'organisation générale.....	35
6.3.2.	L'organisation de la Direction des Ressources Humaines (DRH)	35
6.4.	Les insuffisances de la gestion des ressources humaines	36
6.4.1.	La gestion du temps de travail, des heures supplémentaires et de l'absentéisme.....	36
6.4.2.	Les avancements d'échelon	37
6.4.3.	Le pilotage de la GRH	38
6.4.4.	Le recrutement des non-titulaires.....	38
6.4.5.	Les avantages en nature	40
6.5.	Une mise en place progressive de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)	41
7.	LA GESTION DU PATRIMOINE.....	43
7.1.	Le degré de connaissance du patrimoine départemental	43
7.1.1.	L'état de la connaissance physique du patrimoine départemental n'appelle pas d'observations	43
7.1.2.	L'état de la connaissance comptable du patrimoine départemental est plus problématique	44
7.2.	Les situations juridiques du patrimoine départemental.....	45
7.2.1.	Le département a une bonne maîtrise des caractéristiques juridiques de son patrimoine	45
7.2.2.	Les contentieux avec l'Etat : une nécessaire clarification.....	46
7.3.	L'immobilier de bureau du département	47
7.3.1.	Les modalités de gestion	47
7.4.	La démarche stratégique de la collectivité et sa gouvernance.....	47
7.4.1.	La politique immobilière générale	47
7.4.2.	La politique en matière d'immobilier de bureau	48
7.4.3.	Conclusion	49
7.5.	Le patrimoine historique et culturel du département	49
7.5.1.	Inventaire	49
7.5.2.	L'usage que le département fait de son patrimoine historique et culturel.....	50
7.5.3.	Le musée départemental.....	51
8.	ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	53

8.1.	La place de l'activité « petite enfance » au sein du conseil général de Guyane	53
8.2.	Le département dans son rôle de coordonnateur : une couverture des besoins insuffisante, des partenaires peu impliqués	54
8.2.1.	La CDAJE et le schéma départemental de la petite enfance : une mise en place difficile	54
8.2.2.	Une couverture insuffisante des besoins	55
8.3.	Le département, dans son rôle d'acteur.....	55
8.3.1.	Les crèches départementales	55
8.3.2.	Les subventions aux opérateurs	56
8.4.	Le département dans son rôle de contrôleur	56
8.4.1.	L'agrément et le contrôle des EAJE.....	56
8.4.2.	L'agrément et le contrôle des assistants maternels	57
8.5.	La question de la préscolarisation des enfants de 2 ans	57
8.6.	Conclusion	58

SYNTHESE

La gestion du département de la Guyane a été examinée à partir de 2005. Les contrôles ont porté sur les ressources humaines, la dette, le patrimoine, la fiabilité des comptes, la situation financière et l'accueil de la petite enfance.

1. La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes du département est altérée par plusieurs manquements dont certains sont de nature à remettre en cause la réalité de l'équilibre des budgets votés et à vicier la sincérité des résultats annuels successifs : les dotations aux amortissements servent parfois de variables d'ajustement budgétaires ; aucune provision pour risques et charges n'a été constituée sur la période examinée ; les subventions transférables ne sont pas reprises aux comptes de résultat.

D'autres manquements sont d'autant plus surprenants qu'ils vont à l'encontre des intérêts de la collectivité : ainsi, le département n'émet pas de titres de recettes après avoir été appelé en garantie, de sorte qu'il se prive de tout moyen de récupérer ses créances.

2. La situation financière

La situation financière du département s'est dégradée depuis 2005 : sa capacité brute d'autofinancement (CAF) a baissé de près de 45 % entre 2005 et 2010 ; bien plus, le département a dégagé une CAF négative en 2012, c'est-à-dire que l'exécution de la section de fonctionnement s'est soldée par un déficit, hors reprise des résultats antérieurs.

L'ordonnateur explique cette détérioration par les conséquences des transferts de compétences, les dépenses correspondantes augmentant plus rapidement que les recettes transférées.

La chambre invite l'ordonnateur à enrayer la dégradation des comptes du département en tirant partie sans attendre des perspectives créées par le passage à la collectivité unique, l'étude d'impact du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique attendant de celle-ci « *une réorganisation conduisant à plus d'efficience* ». Le département pourrait envisager dès maintenant de constituer avec la région des groupements de commandes, des services unifiés ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels etc. La mise en œuvre de telles techniques serait de nature à freiner notamment l'augmentation des dépenses de personnel des deux collectivités.

3. La gestion de la dette

Le département est peu endetté : fin 2011, sa dette ne représentait que 244 € par habitant contre 649 € pour l'ensemble des départements qui lui sont comparables (départements de moins de 250 000 habitants). Cela contribue à expliquer que, jusqu'à une période récente, la dette n'ait pas été considérée comme une question sensible au sein du conseil général.

Il n'en reste pas moins que la dette du département comprend trois produits structurés, dont deux représentent encore un risque de taux d'intérêt.

Cette situation justifie à elle seule que l'assemblée délibérante soit mieux informée et davantage associée à la définition d'une politique de la dette. L'ordonnateur a déjà pris des engagements sur ces points.

Le rôle du conseil général devra également être renforcé en matière de garanties d'emprunts, dont le stock représente un risque non négligeable : les garanties accordées par le département représentent 257,941 M€ au 31 décembre 2010 ; les sommes qu'il a déjà dû payer suite à des appels en garantie s'élèvent à 7,879 M€

4. La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines au sein du département est marquée par l'absence d'outils de pilotage.

D'une part, le département n'a plus établi de « bilan social » depuis 2003. Outre le fait qu'il s'agit d'une obligation légale, l'ordonnateur s'est ainsi privé d'informations objectives et normées qui lui auraient permis de se comparer aux autres départements (en matière de rémunérations ou d'absentéisme par exemple).

D'autre part, le conseil général ne dispose d'aucune information sur le temps de travail effectif de ses agents. En effet, il n'a mis en œuvre aucun moyen de contrôle automatisé du temps de travail. D'une manière plus générale, la direction des ressources humaines n'a pas les moyens de calculer les équivalents temps plein (ETP) ou temps plein travaillé (ETPT) correspondant aux effectifs du département.

La chambre engage l'ordonnateur à remédier à ces défauts particulièrement surprenants dans une collectivité qui rémunère plus de 2 000 agents.

5. La gestion du patrimoine

La gestion du patrimoine départemental n'appelle pas d'observations particulières, même si celle-ci n'est pas exempte d'insuffisances comptables (détermination de la valeur nette des actifs etc.).

En revanche, la chambre ne peut que conforter l'ordonnateur dans son souhait de régler rapidement les contentieux qui sont apparus avec l'Etat quant à l'usage et à l'aliénation de certains biens issus de l'ancien domaine colonial.

Pour le reste, la chambre s'est également intéressée à l'usage que le département fait de son patrimoine historique et culturel. Sur ce point, la chambre invite l'ordonnateur à renforcer l'identité du musée départemental Alexandre Franconie qui, par-delà la richesse et l'éclectisme de ses collections, gagnerait à s'insérer davantage dans l'offre muséale globale existant désormais en Guyane.

6. L'accueil de la petite enfance

La notion de « petite enfance » renvoie aux enfants âgés de 0 à 3 ans.

A l'évidence, l'accueil de la petite enfance en Guyane n'est pas à la hauteur des enjeux dans un département où les moins de 3 ans représentent 7,4 % de la population (contre 3,7 % en France métropolitaine) : le manque de structures d'accueil (crèches, assistantes maternelles etc.) est tel que, selon l'ordonnateur, « *moins de 10 % des besoins [sont] couverts* ».

Le département a institué une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE) et achevé de rédiger un schéma départemental de la petite enfance. Mais son action est entravée par le manque d'implication de certains partenaires (les communes notamment) ou par certains obstacles comme, selon l'ordonnateur, « *les contraintes budgétaires globales (rareté des aides publiques) et la crise immobilière* ».

Dans ces conditions, la chambre ne peut que conforter l'ordonnateur dans son intention de lancer « *une campagne locale d'information sur les métiers de la petite enfance* » et l'engager à encourager toutes les formes d'accueil possibles : jardins d'enfants, classes passerelles, maisons d'assistants maternels etc.

1. PREAMBULE

Le présent rapport concerne l'examen de la gestion du département de la Guyane depuis 2005.

Les thèmes abordés concernent la gestion des ressources humaines (GRH), la gestion de la dette et de la trésorerie, la gestion du patrimoine, la fiabilité des comptes, la situation financière, les transferts de personnels et l'accueil de la petite enfance.

Certaines informations ont été difficiles à obtenir. Ainsi, alors que les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 19 septembre 2012, les réponses relatives à l'accueil de la petite enfance ne sont arrivées à la chambre que le 4 octobre 2012. De même, le fait que le département n'a plus établi de bilan social après 2003 a compliqué le traitement du thème de la GRH : seul le bilan social, qui doit être présenté tous les deux ans au comité technique, aurait permis de disposer d'informations incontestables et d'éviter les divergences qui sont sans cesse apparues entre les états annexés aux documents budgétaires et les documents remis au cours de l'instruction. Enfin, le dénombrement du nombre d'agents techniciens ouvriers et des services (TOS) transférés manque de fiabilité (cf. le point 6.1.4.1.).

2. BREVE PRESENTATION DE LA GUYANE

Avec une superficie de 83 846 km², la Guyane est le plus grand département français. Certaines de ses particularités doivent être soulignées d'emblée, car elles sont génératrices d'autant de charges (ou de pertes de recettes) qui pèsent sur les finances départementales.

Premièrement, le nombre d'habitants en Guyane connaît une croissance exponentielle : il est passé de 114 678 en 1990 à 229 040 en 2010 (+99,7 %). Il pourrait atteindre 424 000 en 2030 (+88,9 %). Comme l'ancien l'ordonnateur l'a souligné au cours de l'instruction, cette augmentation rapide et continue, sans commune mesure avec la France métropolitaine (cf. le tableau ci-après), fait que les dotations de l'Etat, notamment, sont constamment en retard par rapport à la population réelle¹.

taux de variation annuel moyen de la population (%)

	Guyane	France métropolitaine
1974-1982	3,9	0,5
1982-1990	5,8	0,5
1990-1999	3,6	0,4
1999-2010	3,6	0,6

¹ Les populations légales établies par l'INSEE, qui servent de bases pour l'application de nombreuses dispositions législatives, réglementaires et financières concernant les collectivités locales, se réfèrent au 1^{er} janvier **N-3**. De plus, ces populations sont vraisemblablement sous-estimées notamment parce que, comme le conseil général le signale sur son site Internet, « un grand nombre de clandestins séjournent en Guyane » : « cette population d'origine étrangère est estimée entre 30 000 et 50 000 personnes ».

Deuxièmement, l'augmentation de la population guyanaise est essentiellement due au mouvement naturel : en 2009, le taux de natalité s'est établi à 27,1 ‰ en Guyane contre 12,6 ‰ seulement en France métropolitaine. Il s'ensuit que la proportion des jeunes est très élevée au sein de la population (cf. le tableau ci-après). Cette situation oblige les collectivités locales de Guyane à des efforts constants en matière de construction d'établissements scolaires même si, au final, comme le Programme Opérationnel FEDER 2007-2013 le souligne, « *la production d'infrastructures d'éducation, bien que soutenue, est souvent dépassée par la rapidité de croissance des classes d'âge* » de sorte que « *la non-scolarisation est une problématique majeure en Guyane* »². S'agissant des collèges (qui relèvent du département), le Programme Opérationnel a estimé à 9 le nombre d'établissements à construire sur la période 2007-2013 ; la contribution du conseil général s'élève à 25 M€

population des moins de 25 ans en 2010 (en % de la population estimée)

	les moins de 3 ans	les moins de 10 ans	les moins de 25 ans
Guyane	7,4	24,4	51,5
France métropolitaine	3,7	12,3	30,8

Troisièmement, la Guyane souffre d'un retard de développement qui contraint les collectivités locales à des efforts supplémentaires dans tous les domaines, au-delà des établissements scolaires (autres infrastructures, formation professionnelle etc.). Une étude publiée sous l'égide de l'AFD a évalué à 27 le nombre d'années de retard de développement de la Guyane par rapport à la France métropolitaine³.

Quatrièmement, l'Etat a conservé un droit d'usage à titre gratuit de certains biens immobiliers qui sont pourtant revenus au département lors de la répartition des biens de l'ancien domaine colonial : sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni, résidence du sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni, hôtel préfectoral à Cayenne etc. Le département se trouve de facto privé des recettes qu'il pourrait en attendre.

Enfin, le département rémunère l'évêque de Guyane, les prêtres catholiques et les chefs coutumiers. La charge totale correspondante dépasse 1,2 M€ par an. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a signalé au rapporteur qu'il entendait remettre en question la prise en charge de la rémunération des prêtres. A l'occasion d'un congrès département/région qui s'est tenu fin 2012, le président du conseil général a également soulevé la question de la rémunération des chefs coutumiers.

² Le Programme Opérationnel avance le chiffre de « 3 883 enfants non-scolarisés et non-inscrits » en 2006. L'insuffisance d'établissements scolaires est aggravée par « *la grande dispersion des habitats, les difficultés de déplacement et les différences culturelles* ».

³ Cf. l'étude « *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain* », Olivier Sudrie (cabinet DME), novembre 2012. L'indice de développement humain (IDH), élaboré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), est un indicateur composite permettant d'évaluer le niveau de développement d'un territoire à travers deux dimensions : une composante économique (niveau de revenu par habitant) et une composante sociale (santé et longévité, niveau d'éducation). En 2010, la Guyane a un IDH de 0,739 contre 0,883 pour la France métropolitaine. Comme celle-ci avait atteint un IDH de 0,739 en 1983, le nombre d'années de retard de la Guyane par rapport à la métropole peut être évalué à 27.

3. FIABILITE DES COMPTES

3.1. Des créances dont le département peine à retrouver l'origine

Le département conserve à son actif (depuis 2004 au moins) des créances qu'il aura d'autant plus de difficultés à recouvrer qu'il peine à en retrouver l'origine.

Il en est ainsi des avances de trésorerie imputées au compte 551 (avances à des établissements publics locaux et à certains organismes) pour un montant total de 162 358,21 € Selon l'ordonnateur, « *ces avances semblent concerner l'hôpital de Cayenne* » : « *la première en 1991 pour 68 602,06 € (450 000 F) concernerait un institut de formation (certainement l'école d'infirmières)* » ; « *la seconde, en 1994, représente une avance de 93 756,15 € (615 000 F) sans autre explication* ». Au final, l'ordonnateur reconnaît qu'il n'a « *pu retrouver aucun document qui puisse justifier ces mouvements de fonds à l'époque* ».

Il en est ainsi, également, d'avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles imputés au compte 238 pour un montant total de 1 448 265,66 € Pour l'ordonnateur, « *il doit s'agir de la Société Mixte d'Aménagement de la Guyane (SEMAGU)⁴ à laquelle le département avait donné mandat pour la réalisation d'opérations de construction en particulier dans le domaine scolaire. Vu l'ancienneté de l'inscription, les deux collèges en cause sont Cayenne V et Saint-Laurent II. Cependant, il semble que la transposition de la M 51 à la M 52 (...) [a été] faite sans vérification de la réalité de la créance, qui a dû être effective à une époque, mais pour laquelle aucun document n'a été retrouvé* ».

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable afin de poursuivre les recherches et, dans le cas où la réalité de la créance du département apparaîtrait définitivement impossible à établir, de procéder aux écritures d'apurement nécessaires. L'ordonnateur a répondu que des recherches étaient en cours tant auprès du comptable que, s'agissant de la SEMAGU, auprès des anciens partenaires et gestionnaires de la société (Caisse des Dépôts etc.).

3.2. Le recouvrement des sommes avancées au titre des garanties d'emprunts

Quand elle se substitue à un débiteur défaillant, une collectivité locale se retrouve créancière de celui-ci et il n'y a pas de raison que l'opération se solde forcément par une perte sèche pour la collectivité. Encore faut-il qu'elle se donne les moyens de récupérer sa créance. La fiche d'écriture relative à la mise en jeu d'une garantie d'emprunt accordée, annexée à l'instruction budgétaire et comptable M52 (applicable aux départements), indique sans ambiguïté que la créance sur le débiteur défaillant doit être « *mise en jeu* », c'est-à-dire que l'ordonnateur doit émettre un titre de recettes afin de donner au comptable le moyen de procéder à son recouvrement dans la mesure du possible.

S'agissant du département de la Guyane, les créances sur avances en garanties d'emprunt s'élèvent à 7 879 285,38 € au 31 décembre 2011 (compte 2761).

⁴ La SEMAGU (Société d'Economie Mixte locale d'Aménagement de la GUYANE) a été placée en liquidation judiciaire par jugement du 7 décembre 2005.

Pourtant, ces créances n'ont fait l'objet d'aucune émission de titres de recettes malgré les relances du payeur départemental : son analyse financière 2008 signale que le compte 2761 « devrait être régularisé par les émissions de titre[s] émis à l'encontre des personnes défaillantes » ; un courriel du 8 mars 2012 adressé aux services du conseil général rappelle que « lors de l'émission du mandat [correspondant à l'appel en garantie], le département aurait dû émettre un titre au nom du débiteur défaillant » et conclut ainsi : « En conséquence, je vous demande de bien vouloir émettre les titres concernant les débiteurs défaillants ».

La chambre invite l'ordonnateur à satisfaire à cette demande sans délai afin d'éviter d'exposer le département au risque de prescription d'assiette de ses créances.

La chambre engage également l'ordonnateur à admettre aussitôt, par prudence et compte tenu des faibles chances que le département a de rentrer dans ses fonds, les titres en non-valeurs. Ce faisant, le comptable conservera malgré tout les moyens juridiques de recouvrer les créances de la collectivité, l'admission en non-valeur des titres ne faisant pas disparaître les droits du créancier.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé l'analyse de la chambre mais signalé que sur les 7,879 M€ inscrits au compte 2761, le département était en fait parvenu à récupérer une somme de 2 M€ environ.

3.3. L'absence de toute provision

En application de l'article L. 3321-1 20° du CCGT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les départements. Il en est ainsi, notamment, des provisions destinées à couvrir la charge probable résultant des litiges (compte 1511) ; l'instruction budgétaire et comptable M52, applicable aux départements, précise que « cette provision doit être constituée avant tout jugement dès la naissance du risque et être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif ». Il en est ainsi, également, des provisions constituées pour des risques liés aux garanties d'emprunt accordées à des tiers publics ou privés (compte 1517) ; l'instruction M52 précise que « cette provision doit être constituée dès qu'apparaît le risque probable ».

Les comptes 15 (provisions pour risques et charges) du département n'ayant enregistré aucun mouvement créditeur depuis 2005, alors que le dépouillement des liasses avait révélé l'existence de litiges s'étant traduits par la condamnation de la collectivité, l'ordonnateur a été invité à fournir la liste des contentieux ayant abouti depuis 2005 à une condamnation du département à payer une somme d'argent supérieure à 10 000 €. L'ordonnateur a transmis en réponse les informations suivantes :

litiges et contentieux

année de paiement	dossiers	objet	montant au principal	intérêts capitalisés	total général
2006	GIOVANI TETTI	indemnisation logement de fonction	12 000,00		12 000,00
2007	STAG	condamnation pour travaux St Laurent II	115 735,24		115 735,24
2011	STMG	prestations non payées	101 300,00	28 181,57	129 481,57
total			229 035,24	28 181,57	257 216,81

appels en garantie

année de paiement	dossiers	montant au principal	intérêts capitalisés	total général
2005	PIDEG	99 297,34	373 830,26	473 127,60
2006	SGMGI	244 205,83	257 948,74	502 154,57
2006	SGMGI	361 917,25	368 981,01	730 898,26
2010	LES GARDENIAS	72 853,37		72 853,37
non précisée	SEMAGU	273 375,12	69 072,16	342 447,28
total		1 051 648,91	1 069 832,17	2 121 481,08

L'ordonnateur a également reconnu qu'« *il est exact que des provisions n'ont pas été constituées* ». Il ressort de l'instruction qu'en fait, la direction des affaires financières n'est informée de l'existence de litiges ou de contentieux qu'après la condamnation du département, ce qui explique qu'aucune provision ne soit jamais constituée en amont. La chambre invite l'ordonnateur à remédier à ce dysfonctionnement.

3.4. Une comptabilisation des travaux en régie pour partie non conforme aux règles en vigueur

L'instruction budgétaire et comptable M52 définit les travaux en régie comme « *les immobilisations créées par les services techniques de la collectivité et réalisées pour elle-même* ».

Le fait de les identifier et de les traiter, budgétairement et comptablement, comme tels présente un double avantage :

- Ils permettent à la collectivité de bénéficier du FCTVA (fonds de compensation de la TVA).
- Ils génèrent une recette de fonctionnement équivalente, imputée à l'article 72.

La valorisation des travaux en régie peut inclure les dépenses de personnel correspondantes. En revanche, les travaux pris en compte doivent avoir le caractère de travaux d'investissement, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation de sa durée probable d'utilisation. Inversement, les travaux qui ont pour seul objectif de maintenir les éléments d'actif dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de la durée d'usage conservent le caractère de charges de fonctionnement et ne peuvent donc pas être inclus dans les travaux en régie.

S'agissant du département de la Guyane, une recette de 797 052,02 € a été constatée, par exemple, en 2010 au titre des travaux en régie.

Toutefois, l'instruction a permis d'établir que le département n'incluait pas dans ses travaux en régie les coûts de main-d'œuvre correspondants. Inversement, ces travaux prennent parfois en compte des dépenses qui n'ont pas le caractère de dépenses d'investissement : ainsi, le détail par opération des travaux en régie 2010, fourni par l'ordonnateur, montre que ceux-ci ont inclus des « *Travaux d'entretien à la PMI de Kourou* » ou l'« *Entretien espace vert bâtiment Conseil* ».

La chambre demande à l'ordonnateur de veiller à ce que les travaux en régie n'incluent que des travaux d'investissement, mais l'engage à tenir compte des coûts de main-d'œuvre : il ressort des informations transmises par l'ordonnateur ou recueillies auprès des services que le département en sortirait gagnant.

3.5. Les subventions d'investissement transférables ne sont pas reprises en fonctionnement

L'instruction budgétaire et comptable M52 distingue les subventions dites « transférables » des subventions dites « non transférables ». Les subventions transférables, imputées au compte 131, servent à réaliser des immobilisations qui seront amorties. L'instruction précise que ces subventions « *doivent faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan. Dans ce cas, la reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 "Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat". Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.* »

La reprise des subventions d'équipement reçues constitue une dépense obligatoire en vertu de l'article L. 3321-1 21° du CGCT. L'article 10-II de la loi n° 2003-132 du 19 février 2003 a précisé que cette disposition était applicable à compter de l'exercice 2005 pour les subventions reçues en financement des immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 2004.

Or, l'examen des comptes 2005 à 2011 du département a montré que celui-ci percevait régulièrement des subventions imputées au compte 131, mais qu'aucune dépense n'était enregistrée à l'article 139 et qu'aucun produit n'était enregistré au compte 777. La question n'est pas neutre : entre 2005 et 2011, le solde créditeur du compte 131 s'est accru de 25,62 M€.

Interrogé sur cette anomalie, l'ordonnateur a reconnu que les opérations de transfert « *n'ont pas été effectuées à tort* » et précisé qu'« *un travail est en cours pour régulariser ces écritures* ».

La chambre engage d'autant plus l'ordonnateur à faire effectuer ce travail qu'en s'abstenant de reprendre à la section de fonctionnement les subventions d'équipement transférables, le département se prive d'une recette de fonctionnement qui permettrait de cofinancer ses dotations aux amortissements.

3.6. Les dotations aux amortissements servent parfois de variables d'ajustement budgétaire

Les dotations aux amortissements constituent une dépense obligatoire en vertu de l'article L. 3321-1 19° du CGCT. L'article 10-II de la loi n° 2003-132 du 19 février 2003 a précisé que cette disposition était applicable à compter de l'exercice 2005 pour les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 2004.

⁵ Ce chiffre n'est qu'indicatif puisqu'il peut inclure des subventions reçues en financement d'immobilisations acquises avant 2004.

L'examen des comptes du département a permis de constater que les dotations aux amortissements des immobilisations étaient passées de 1,8 M€ en 2009 à 8,076 M€ en 2010 (+350 %).

Selon l'ordonnateur, cette « *différence importante peut s'expliquer par le retard dans les transferts opérés du compte 23 vers le compte 21 mais surtout par une évaluation trop faible de l'inscription budgétaire qui a conduit à effectuer un rattrapage sur l'exercice suivant* ». Précisément, l'ordonnateur a chiffré à « 3 630 108,83 € (...) le solde de la dotation aux amortissements de 2009 » qui a été reporté sur l'exercice 2010.

3.7. Conclusion

La chambre rappelle la collectivité au strict respect des dispositions de l'article L. 3321-1 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M52. Certains manquements constatés sont de nature à remettre en cause la réalité de l'équilibre des budgets du département et à vicier la sincérité des résultats annuels successifs (non-inscription ou sous-estimation de dépenses obligatoires : provisions pour risques et charges, dotations aux amortissements, reprise des subventions transférables). D'autres manquements ou imperfections vont à l'encontre des intérêts de la collectivité : non-émission de titres de recettes après que le département a été appelé en garantie, non-inclusion des coûts de main-d'œuvre dans les travaux en régie.

4. SITUATION FINANCIERE

4.1. La CAF, agrégat pertinent pour l'analyse financière du département

La capacité d'autofinancement (CAF) brute d'une collectivité locale correspond à la différence de ses recettes et de ses dépenses de fonctionnement, hors certains éléments exceptionnels⁶. La CAF brute mesure donc l'épargne dégagée par le fonctionnement courant et disponible pour le financement des dépenses d'investissement (dépenses d'équipement et remboursements d'emprunts). Aussi la CAF brute constitue-t-elle un bon indicateur pour apprécier la situation financière d'une collectivité locale.

S'agissant du département de la Guyane, la CAF brute est d'autant plus pertinente que les manquements relevés en matière de fiabilité des comptes sont sans effet sur elle, à la différence d'autres agrégats couramment utilisés (résultat comptable, résultat d'ensemble etc.).

Ainsi, le fait que le département ne reprenne pas en section fonctionnement ses subventions d'investissement transférables est sans effet sur la CAF, car son calcul permet de neutraliser la quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat (recette de l'article 777).

⁶ Précisément, la CAF brute se calcule ainsi : (crédit net de la classe 7) – (débit net de la classe 6) + (débit net des comptes 6741, 675, 676 et 68) – (crédit net des comptes 775, 776, 777 et 78).

De même, le fait que le département ne constitue pas de provisions pour risques et charges, ou reporte parfois une partie des dotations aux amortissements d'un exercice sur l'autre, altère les résultats comptables successifs. Pour prendre l'exemple des dotations aux amortissements, le résultat comptable 2009 a été surestimé de 3,63 M€ celui de l'exercice suivant a été sous-estimé d'autant. Mais ces manquements sont sans incidence sur la CAF dont le calcul revient à éliminer tant les dépenses de l'article 68 (dotations aux amortissements et provisions) que les recettes de l'article 78 (reprises sur amortissements et provisions).

La CAF brute peut être complétée par la CAF nette qui consiste à diminuer la CAF brute du remboursement en capital des emprunts. Ainsi définie, la CAF nette mesure l'épargne dégagée par le fonctionnement courant et disponible pour l'autofinancement des dépenses d'équipement (voiries, réseaux d'assainissement, bâtiments, terrains etc.).

4.2. De 2005 à 2010 : une CAF en baisse de près de 45 %

4.2.1. Un « effet de ciseaux » en fonctionnement

Entre 2005 et 2010, la CAF brute du département a baissé de 44,7 %, passant de 20,24 M€ à 11,19 M€ (-9,05 M€).

en milliers d'euros (K€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évolution 2005/2010 (%)
CAF brute*	20 235	21 572	16 710	25 783	10 067	11 189	-44,70%

* Crédit net de la classe 7 - débit net de la classe 6 + débit net 675, 676 et 68 - crédit net 775, 776, 777 et 78

Cette diminution s'explique par le fait que les charges courantes de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que les produits courants de fonctionnement, ce que l'on qualifie d'« effet de ciseaux » : entre 2005 et 2010, l'écart entre les progressions des produits et des charges s'établit à près de 12 points de pourcentage.

en K€	2005	2010	évolution 2005/2010 (%)
recettes totales de fonctionnement	208 011	268 926	29,28%
dépenses totales de fonctionnement	188 518	265 813	41,00%
écart en points de pourcentage			11,72%

Plusieurs rapports présentés au conseil général dans le cadre du débat d'orientations budgétaires insistent sur ces évolutions et redoutent qu'elles ne « conduise[nt] à une impasse budgétaire en quelques années »⁷, c'est-à-dire à l'impossibilité d'équilibrer le budget.

La CAF nette du département a moins baissé que la CAF brute en volume (-8,19 M€ contre -9,05 M€), ce qui s'explique mécaniquement par le fait qu'entre 2005 et 2010, le remboursement en capital des emprunts a diminué (-0,86 M€).

⁷ Cf. par exemple le rapport n° 035-08/DAF du 25 mars 2008 présenté au conseil général dans le cadre du débat d'orientations budgétaires 2008.

en K€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évolution 2005/2010 (K€)
CAF brute	20 235	21 572	16 710	25 783	10 067	11 189	-9 046
remboursements	4 905	4 079	4 485	10 135	4 107	4 050	-855
CAF nette*	15 330	17 493	12 225	15 648	5 960	7 139	-8 191

* CAF brute - débit des comptes 163, 164 (sauf 16449), 1671, 1672, 1675, 1678 et 1681

4.2.2. Les conséquences des transferts de compétences

Pour l'ordonnateur, la baisse de la CAF du département s'expliquerait par les conséquences des transferts de compétences, les dépenses correspondantes augmentant plus rapidement que les recettes transférées.

Ainsi :

- Le transfert des personnels TOS (techniciens, ouvriers de service) des collèges a engendré un différentiel à la charge du département qui « pour 2010, (...) s'élève à 3 288 279 € ». L'ordonnateur signale que ce phénomène est aggravé par le fait que « le département est le seul en France à créer encore des collèges. Ceux-ci, par définition, n'ayant pas été pris en compte pour les agents TOS, la collectivité sera seule à supporter la nouvelle charge ».
- « L'allocation personnalisée à l'autonomie connaît elle-aussi un déficit de compensation qui s'est cumulé à hauteur de plus de 12 M€ depuis sa création ». Selon l'ordonnateur, ce déficit s'est élevé à 3,69 M€ en 2010.
- S'agissant du transfert du RMI (Revenu Minimum d'Insertion) et du RSO (Revenu de SOLidarité), « le département a (...) perdu, de 2004 à 2010 un montant de 51 970 766,51 € », dont 9,01 M€ en 2010.

4.3. Les données définitives de l'exercice 2012 montrent que la situation financière du département continue de se dégrader

L'année 2011 semblait avoir marqué une rupture avec la tendance des exercices précédents : la CAF brute du département était passée de 11,19 M€ en 2010 à 26,18 M€ en 2011, soit une hausse de près de 15 M€ (+134 %).

En fait, les informations recueillies auprès de la direction des affaires financières montrent qu'il s'agissait d'une amélioration exceptionnelle : en 2011, le département a bénéficié d'une « manne financière », d'un « solde positif » chiffré, tous comptes confondus, à 15,65 M€ : création d'« une nouvelle mesure avec le fonds de compensation des droits de mutation », « apport de la part Etat » de la TSCA (taxe spéciale sur les conventions d'assurance) etc.

D'ailleurs, le budget primitif 2012 est venu confirmer que l'augmentation de la CAF en 2011 était accidentelle. En effet, l'ordonnateur a précisé que « pour équilibrer le budget 2012, (...) la collectivité a été tenue d'intégrer ses résultats ». Ainsi, en 2012, les recettes **de l'année** ne devraient pas suffire pour compenser les dépenses **de l'année**. Cela signifie que le département devrait dégager en 2012, toutes choses égales par ailleurs, une CAF brute négative, le calcul de la CAF ne tenant pas compte des résultats reportés.

De fait, il ressort d'une balance définitive au 31 décembre 2012 fournie par le comptable qu'en 2012, les CAF brute et nette du département sont devenues négatives.

en K€	2011	2012
CAF brute	26 181	-996
CAF nette	21 572	-5 967

4.4. Le département conserve un fonds de roulement important au prix d'un recours excessif ou prématuré à l'emprunt

La trésorerie d'une collectivité locale dépend de deux éléments :

- Son fonds de roulement, c'est-à-dire l'excédent des ressources à long terme sur les besoins à long terme. Le fonds de roulement à fin N peut être défini simplement comme le résultat de clôture de l'exercice N ; il est donc constitué des excédents accumulés, exercice après exercice, sections de fonctionnement et d'investissement confondues.
- Son besoin en fonds de roulement (BFR), c'est-à-dire sa capacité à percevoir ses recettes plus rapidement qu'elle ne doit payer ses dettes à court terme (dans ce cas, le BFR est négatif).

Le département de la Guyane n'a pas été confronté à des problèmes de trésorerie, y compris au cours de la période la plus récente : sa trésorerie nette représente en 2011 plus de 50 jours de décaissement, contre 20 jours en moyenne pour la strate à laquelle la Guyane appartient⁸.

Trésorerie nette du département en jours de décaissement

en K€	2011
trésorerie nette en fin d'exercice*	44 850
dépenses totales (fonctionnement et investissement)	325 348
trésorerie nette en % des dépenses totales	13,79%
trésorerie nette en jours de décaissement (Guyane)	50,32
trésorerie nette en jours de décaissement (moyenne de la strate)	20,1

* Disponibilités + avances de trésorerie + valeurs mobilières de placement - crédits et lignes de trésorerie

Cette situation s'explique avant tout par le fait que le fonds de roulement du département reste important : il représente en 2011 plus de 55 jours de décaissement, contre 17 jours pour la moyenne de la strate.

⁸ Source : portail « Bercy Colloc ». La strate à laquelle la Guyane appartient est celle des départements de moins de 250 000 habitants. Hors Mayotte et collectivités d'outre-mer, 21 départements ont une population légale 2010 inférieure à 250 000 habitants : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cantal, Corrèze, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Creuse, Gers, Indre, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Meuse, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Tarn-et-Garonne, Territoire de Belfort, Guyane.

Fonds de roulement du département en jours de décaissement

en K€	2011
fonds de roulement en fin d'exercice	49 132
dépenses totales (fonctionnement et investissement)	325 348
fonds de roulement en % des dépenses totales	15,10%
fonds de roulement en jours de décaissement (Guyane)	55,12
fonds de roulement en jours de décaissement (moyenne de la strate)	17,4

L'importance du fonds de roulement conduit d'ailleurs à se demander si le département n'a pas mobilisé ses emprunts d'une manière excessive ou précipitée. De fait, entre 2005 et 2011, la section d'investissement a dégagé à cinq reprises une capacité de financement, c'est-à-dire que l'exécution budgétaire de la section s'est traduite par un excédent des recettes sur les dépenses qui est venu alimenter le fonds de roulement. Au final, entre 2005 et 2011, le département a mobilisé pour 48,38 M€ d'emprunts alors que 40,60 M€ auraient suffi pour équilibrer la section d'investissement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a contesté ce chiffre de 48,38 M€ en signalant qu'il incluait pour 6,37 M€ de refinancements d'emprunts. Toutefois, cette réponse n'est pas de nature à remettre en cause l'analyse de la chambre, à savoir un « sur-recours » à l'emprunt entre 2005 et 2011. En effet, les opérations de refinancements sont neutres, le remboursement de l'ancien emprunt étant contrebalancé par la mobilisation du nouvel emprunt. Il n'en va différemment que si ces opérations sont mal comptabilisées ou si l'emprunt nouveau inclut le refinancement d'une indemnité, la recette étant dans ce cas supérieure à la dépense. Quoiqu'il en soit, l'ordonnateur explique ce « sur-recours » à l'emprunt « *par un trop faible pourcentage de réalisation des dépenses d'investissement au regard des prévisions, qui comprennent une part de reports importante* », combiné à « *l'obligation de procéder à l'inscription d'emprunts pour permettre l'équilibre budgétaire* » ; une autre explication consisterait dans « *le contexte que connaît la Guyane* », c'est-à-dire « *dans la [ra]réfaction des emprunts (...) qui (...) conduit à chercher des financements dès que possible* ».

Besoin ou capacité de financement de la section d'investissement

en K€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ressources totales d'investissement (A)	52 680	40 741	49 204	42 352	57 615	23 379	47 548
<i>dont emprunts bancaires</i>	<i>19 000</i>	<i>10 013</i>	<i>0</i>	<i>6 370</i>	<i>0</i>	<i>3 000</i>	<i>10 000</i>
emplois totaux d'investissement (B)	30 418	31 487	27 689	53 918	33 291	56 836	39 287
besoin (+) ou capacité (-) de financement (B - A)	-22 262	-9 254	-21 515	11 566	-24 325	33 457	-8 262

Pour finir, le besoin en fonds de roulement (BFR)⁹ du département a connu une évolution particulière : alors qu'il était positif en 2005 (7 571 K€), il est devenu négatif en 2009 et en 2010 (-4 636 K€ puis -9 051 K€).

Cette évolution peut signifier deux choses :

⁹ BFR = fonds de roulement – trésorerie nette.

- Soit le cycle d'exploitation du département s'est inversé réellement : en 2005, le département recouvrait moins vite ses recettes qu'il n'avait à payer ses dettes à court terme ; à partir de 2009, c'est l'inverse.
- Soit le département, confronté à des problèmes de trésorerie, s'est retrouvé dans l'incapacité de régler ses dettes « fournisseurs » en temps et en heure. Dans ce cas le cycle d'exploitation s'inverse artificiellement, ce qui signifie que les dettes à court terme sont réglées moins vite que les recettes ne sont recouvrées uniquement parce que l'insuffisance de trésorerie disponible s'oppose à leur apurement.

En fait, l'instruction a permis d'établir que les services du conseil général avaient tendance à concentrer le mandatement des dépenses d'investissement en fin d'exercice, ce qui provoque un gonflement des dettes à l'égard des fournisseurs d'immobilisations en fin d'année, le temps que la paierie puisse traiter les mandats.

Cette explication est confirmée par l'évolution du compte 404 (fournisseurs d'immobilisations) : le solde créditeur (qui enregistre les dettes du département) de ce compte est passé de 2,28 M€ à fin 2011 à 0,85 M€ à fin août 2012.

Il reste que cette concentration du mandatement des dépenses d'investissement en fin d'exercice peut entraîner des retards de paiement au détriment des fournisseurs du département.

Surtout, si la CAF du département devient durablement négative (comme cela a été le cas en 2012), les déficits répétés de la section de fonctionnement risquent d'épuiser rapidement le fonds de roulement. Dans ces conditions, le département risque de se retrouver rapidement confronté à des difficultés de trésorerie.

4.5. Conclusion

La situation financière du département se dégrade continûment, l'exercice 2011 ne devant pas faire illusion, alors que, comme l'ordonnateur le reconnaît, « *les besoins seraient considérables en terme de rattrapage des infrastructures déficientes ou inexistantes* ». Pour faire face aux dépenses d'équipement nécessaires, « *le minimum de CAF devrait se situer entre 12 et 15 M€* » entre 2012 et 2016.

Pour l'avenir, l'ordonnateur déclare « *étudie[r] toutes les solutions possibles pour redresser une situation difficile. La baisse, voire la suppression des aides aux communes est une piste de réflexion* ». Dans le domaine de la petite enfance par exemple, « *une réflexion est ouverte quant aux dépenses effectuées hors du champ de compétences obligatoire par rapport aux communes mais aussi par rapport à l'Etat* ».

Pour sa part, la chambre invite l'ordonnateur à remettre en cause certaines pratiques comme le fait que les avancements d'échelon des agents sont très largement accordés à l'ancienneté minimale. Non seulement cette pratique est coûteuse, mais elle n'est pas conforme aux textes en vigueur. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a affirmé que depuis 2012, « *l'avancement d'échelon à l'intermédiaire est (...) la règle appliquée au Conseil Général* ».

La chambre prend acte de cette information mais signale que « *l'avancement d'échelon à l'intermédiaire* » présente également un coût, même si celui-ci est moindre que l'avancement à l'ancienneté minimale.

La chambre invite enfin l'ordonnateur à tirer parti sans attendre des perspectives créées par le passage à la collectivité unique, l'étude d'impact du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique attendant de celle-ci « *une réorganisation conduisant à plus d'efficacité* ».

5. GESTION DE LA DETTE

5.1. La dette n'a pas été considérée, jusque récemment, comme une question sensible au sein du conseil général

Invité à caractériser la politique du département en matière d'emprunts et de gestion de la dette, l'ordonnateur a répondu que les objectifs « *sont à la fois de financer les travaux d'investissements du département et de maintenir, voire de diminuer dans la mesure du possible, la charge de l'annuité en particulier pour ce qui est des intérêts* ». Cette définition, par sa généralité, révèle que la dette n'a pas été considérée, jusque récemment, comme une question sensible au sein du conseil général.

De fait, l'encours total de la dette du département a diminué de 3,7 % entre 2005 et 2011, passant de 55,69 M€ à 53,61 M€. Dans le même temps, l'annuité de la dette (c'est-à-dire la somme des intérêts et des remboursements d'emprunts) a baissé de 11,03 %, passant de 6,77 M€ à 6,02 M€. Le budget primitif 2012 a été voté sur la base d'une stabilité de l'encours de la dette (4,95 M€ de remboursements pour 5,00 M€ de recettes nouvelles d'emprunts).

Bien qu'il soit périlleux de comparer la Guyane aux autres départements¹⁰, les informations figurant sur le portail « Bercy Colloc » indiquent qu'en 2011, la dette de la Guyane ne représentait que 244 € par habitant contre 649 € pour l'ensemble des départements de la strate (c'est-à-dire des départements de moins de 250 000 habitants). De même, l'annuité de la dette ne représentait en 2011 que 27 € par habitant en Guyane contre 79 € pour l'ensemble des départements de la strate.

5.2. Le rôle et l'information de l'assemblée délibérante doivent être renforcés

Comme l'ordonnateur l'indique, l'assemblée délibérante n'a pas eu à se prononcer encore « *de manière explicite et officielle sur la politique générale à mener en matière d'emprunts et de gestion de dette* ».

¹⁰ Les spécificités de la Guyane ont déjà été soulignées. Le recours à des ratios par habitant se heurte à une difficulté supplémentaire : comme les juridictions financières l'ont rappelé dans leur rapport public thématique intitulé *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, « *en ce qui concerne la Guyane, les ratios par habitant doivent être considérés avec précaution en raison de la prise en compte irrégulière et tardive des variations de la population administrative* ».

Toutefois, la révélation fin 2008 du piège des emprunts structurés a fait apparaître la nécessité d'une plus grande transparence des risques pris par les collectivités locales. La *Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales*, signée en décembre 2009, prévoit que « *les grands axes de la politique d'emprunts et de gestion de dette (...) [seront] présentés à l'assemblée délibérante par l'exécutif local afin qu'elle définisse la politique d'emprunts et de gestion de dette que l'exécutif doit mettre en œuvre* ».

Cette idée d'un débat a été reprise à la fois par la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur *La gestion de la dette publique locale* (juillet 2011) et par la Commission parlementaire d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, dont le rapport préconise d'« *instaurer un débat annuel des assemblées délibérantes sur la stratégie financière et le pilotage pluriannuel de l'endettement* » (rapport n° 4030, décembre 2011).

L'instauration d'un tel débat est d'autant plus nécessaire qu'entre 2004 et 2007, le département de la Guyane a souscrit plusieurs emprunts structurés. L'ordonnateur l'a admis et a précisé qu'« *une présentation de la dette a[vait] déjà été faite lors du vote du budget primitif dans la séance du 26 mars 2012* » et qu'un débat serait organisé à l'occasion du « *vote du compte administratif ou, au plus tard, lors du budget supplémentaire 2012* » pour arrêter « *une politique d'endettement compte tenu des projets d'investissements et des produits actuels classiques, taux fixes ou taux variables indexés à l'EURIBOR* ».

La chambre engage l'ordonnateur à organiser un tel débat et à y ajouter la question des emprunts garantis au sujet desquels l'information du conseil général laisse aussi à désirer (cf. ci-après). L'ordonnateur a affirmé en réponse que le conseil général sera désormais saisi chaque année « *d'un rapport sur l'état et la consistance de la dette et sera chaque année consulté sur l'évolution de celle-ci* ».

5.3. Les compétences internes ou externes du département doivent être développées

L'ordonnateur a précisé que « *le département n'a[vait] pas actuellement recours à un cabinet de conseil, tout au moins pour ce qui est de l'analyse financière ou de la gestion de la dette* », et admis qu'« *aucun agent n'a[vait] une formation d'origine en matière d'emprunts et de gestion de la dette. En ce qui concerne les formations continues, celles-ci sont très limitées localement et nécessitent un stage en métropole* ».

Or, une collectivité locale doit d'autant plus avoir à sa disposition des compétences indépendantes (qu'elles soient internes ou externes) qu'ainsi que la Cour des comptes l'a signalé dans son rapport public annuel 2009¹¹, il existe une « *asymétrie d'information financière* » entre le prêteur et l'emprunteur. Cette asymétrie est particulièrement sensible en matière d'emprunts structurés, l'expérience montrant que « *des informations exagérément optimistes, voire erronées, ont été données aux emprunteurs, leur garantissant une quasi-absence de risque ou bien que l'évolution de l'index leur serait nécessairement favorable* ».

¹¹ *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt.*

Pour l'avenir, en signant la *Charte de bonne conduite*, les établissements bancaires ont reconnu « *le caractère de non professionnel financier des collectivités locales* » et se sont engagées à leur fournir, notamment, « *une analyse de la structure des produits et de leur fonctionnement, en mentionnant clairement les inconvénients et les risques des stratégies proposées* ».

Surtout, l'ordonnateur a signalé en réponse aux observations provisoires qu'« *un stage sur la gestion de la dette a[vait] été organisé au bénéfice de deux agents en février 2013* » et qu'« *une discussion a[vait] été engagée avec une société* » de conseil.

La chambre prend acte de ces intentions (le choix entre le développement des compétences internes et le recours à des organismes externes relevant de l'opportunité), mais attire l'attention de l'ordonnateur sur le fait que la circulaire interministérielle n° IOCB1015077C du 25 juin 2010 avait rappelé que le comptable avait une mission de conseil qu'il pouvait exercer sur toutes questions financières.

5.4. Le département a souscrit un emprunt structuré qui peut être considéré comme risqué

5.4.1. DEXIA et la SFIL : les limites de la contradiction

A propos des prêts structurés mentionnés par les observations provisoires, DEXIA a fait savoir que « *depuis le 1er février 2013, la gestion de ces contrats de prêt est assurée par la SFIL* » et invité la chambre « *en conséquence à (...) [s']adresser à cette dernière* ». Mais de son côté, la SFIL a objecté à la chambre, s'agissant du prêt n° MIN254949EUR qui est issu d'une opération de réaménagement, qu'elle n'avait « *pas de commentaire à apporter ni sur le montant de la commission de 0,20% du montant refinancé, ni sur l'opportunité de réaliser cette opération de gestion de dette. [En effet], (...) l'opération a été menée en 2008 par Dexia Crédit Local, avant la création de la SFIL au 1^{er} février 2013* ».

De la sorte, toute contradiction portant sur les conditions dans lesquelles certains prêts structurés ont été souscrits risque d'être impossible. Pourtant, ainsi que la Cour des comptes vient de le rappeler¹², si « *Dexia Crédit Local s'est engagée à partir de fin 2009 à conduire une politique commerciale conforme aux engagements de la charte de bonne conduite* », « *sa responsabilité commerciale antérieure, source des difficultés observées, doit être, néanmoins, examinée* ».

5.4.2. Le poids des emprunts structurés au sein de la dette du département à fin 2012

Entre 2004 et 2007, le département a souscrit deux emprunts structurés qui présentent encore un risque en 2013, sans que la légalité des contrats correspondants soit pour autant en cause : le prêt n° MPH230236EUR émis par DEXIA le 14 avril 2005 et le prêt n° MIN254949EUR émis par DEXIA le 18 décembre 2007.

¹² DEXIA : un sinistre coûteux, des risques persistants, rapport public thématique, juillet 2013.

Ces 2 emprunts représentent un capital restant dû total de 9,16 M€ à fin 2012, soit près de 17 % de la dette totale du département.

en M€	dette en capital à l'origine	capital restant dû (CRD) au 31/12/2012	CRD en % de la dette totale au 31/12/2012
emprunt n° MPH230236EUR	5,000	3,768	6,93%
emprunt n° MIN254949EUR	6,369	5,393	9,92%
total prêts structurés	-	9,161	16,85%
total dette au 31/12/2012 (CRD)		54,382	100,00%

Par ailleurs, à propos de cette notion de « risque », la SFIL a rappelé « *que tout recours à l'emprunt, qu'il s'agisse d'un emprunt à taux fixe ou à taux variable, quel que soit l'index retenu, induit obligatoirement un risque de taux sur sa durée. Par exemple, un emprunteur qui retient un prêt à taux fixe voit son choix justifié si son anticipation de hausse des taux se réalise. A l'inverse, si les taux d'intérêt diminuent, il ne pourra pas bénéficier de cette baisse* ». La chambre ne peut qu'écartier ce raisonnement. En effet, comparé à un emprunt à taux variable, un emprunt à taux fixe ne comporte aucun risque puisque le montant des intérêts est connu à l'avance jusqu'à amortissement complet du capital emprunté.

5.4.3. Bref rappel des caractéristiques des emprunts structurés

La Cour des comptes a défini les emprunts structurés comme des « *contrats [qui] intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur. Ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs "si"* »¹³. Le produit de la vente d'option(s) par l'emprunteur sert à la fois à financer la marge du prêteur (dont la rémunération est donc « externalisée » par rapport à un contrat classique), et à garantir à l'emprunteur, pendant quelques années en tout cas, un taux d'intérêt bonifié.

Cette définition est capitale, car l'existence d'un tiers, l'acheteur de l'option vendue par l'emprunteur, signifie deux choses essentielles.

D'une part, aucun emprunt structuré ne peut être considéré a priori comme dépourvu de risque puisque ce tiers, acheteur d'option(s), a pris le pari inverse de celui de l'emprunteur (c'est-à-dire qu'il espère que l'événement – le « si » - sur lequel le taux d'intérêt est bâti jouera en sa faveur), et qu'il a en plus accepté de payer pour ce faire.

D'autre part, la renégociation ou le remboursement par anticipation d'un emprunt structuré ne dépend pas de la seule volonté du prêteur. En effet, un emprunt structuré ne pourra être renégocié ou remboursé par anticipation qu'à la condition, en simplifiant, que le tiers, acheteur d'option(s), soit dédommagé par le versement d'une soulte qui correspond au prix de rachat de l'option vendue par l'emprunteur.

¹³ Rapport public annuel 2009, *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt*.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SFIL conteste « *la définition des emprunts structurés faite par la Cour des Comptes [qui] n'est pas conforme à la nature juridique et économique des crédits structurés. [En effet], le contrat de prêt n'est ni juridiquement, ni financièrement assimilable à un contrat financier intégrant une option* ». Par ailleurs, les emprunts structurés incluent bien « *des articles organisant la faculté de la collectivité territoriale de procéder à un remboursement anticipé* ».

La chambre se borne à constater que la définition de la Cour a été reprise par la commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux¹⁴ : les emprunts structurés résultent d'« *une combinaison entre prêt bancaire et dérivé de marché (...). Ils intègrent en effet, dans un seul et même contrat, deux éléments : un financement initial, sous forme d'un prêt bancaire ; et une ou plusieurs opérations sur produits dérivés, qui constituent autant d'instruments financiers* ». De plus, la Cour des comptes vient¹⁵ de réaffirmer que les produits structurés étaient des « *produits financiers qui intègrent, dans un même contrat, un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option par l'emprunteur* ». De même, concernant le versement d'une soulte correspondant au prix de rachat de l'option vendue par l'emprunteur, condition préalable à toute opération de renégociation ou de remboursement anticipé, la Cour des comptes vient¹⁶ de rappeler qu'en effet, tout événement intervenant au cours de la vie d'un produit structuré est « *lié au dénouement des contrats d'échange de taux d'intérêt auxquels ces prêts sont adossés* ». En conclusion, les produits structurés introduisent bien un biais dans la relation traditionnelle prêteur/emprunteur.

Par ailleurs, le risque représenté par un produit structuré peut être appréhendé à travers trois éléments.

Le premier élément est le montant emprunté, puisque c'est à partir du capital restant dû que les intérêts sont, par définition, calculés.

Le deuxième élément est la durée de l'emprunt et, particulièrement, la durée pendant laquelle l'emprunteur est exposé au risque sous-jacent (le « si ») sur lequel l'emprunt est construit. En effet, ce risque a d'autant plus de chances de s'avérer qu'on lui en donne le temps.

Le troisième élément correspond aux caractéristiques du « si ». Ce dernier point est le plus difficile à analyser mais la typologie des risques, dont la version la plus récente a été définie par une circulaire du 25 juin 2010¹⁷, peut servir de base (cf. le tableau des risques ci-après). Cette typologie peut être complétée par la valorisation, à tout instant, de la soulte correspondant au prix de rachat de l'option vendue par l'emprunteur.

¹⁴ Rapport n° 4030 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2011 (président : M. Claude Bartolone ; rapporteur : M. Jean-Pierre Gorges).

¹⁵ DEXIA : un sinistre coûteux, des risques persistants, rapport public thématique, juillet 2013.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Circulaire n° IOCB1015077C relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

tableau des risques (par ordre croissant)

indices sous-jacents		structures	
1	indices zone euro	A	taux fixe simple, taux variable simple, échange de taux fixe contre taux variable ou inversement, échange de taux structurés contre taux variable ou taux fixe (sens unique), taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	barrière simple, pas d'effet de levier
3	écarts d'indices zone euro	C	option d'échange (swaption)
4	indices hors zone euro, écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	multiplicateur jusqu'à 3, multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	écart d'indices hors zone euro	E	multiplicateur jusqu'à 5
6	autres indices	F	autres types de structure

5.4.4. Les emprunts structurés souscrits par le département

5.4.4.1. L'emprunt n° MPH230236EUR

Le contrat de prêt n° MPH230236EUR a été émis par DEXIA le 14 avril 2005.

Le capital emprunté est de 5 M€

La durée totale du prêt est de 20 ans. Pendant les 10 premières années (soit jusqu'en 2015), le taux d'intérêt est déterminé de la manière suivante pour chaque échéance :

- Si le LIBOR USD 12 mois constaté à Londres est inférieur ou égal à 7,50 %, le taux d'intérêt appliqué est égal à l'EURIBOR¹⁸ 12 mois majoré d'une marge de 0,40 %.
- Si le LIBOR USD 12 mois constaté à Londres est supérieur à 7,50 %, le taux d'intérêt appliqué est égal au LIBOR USD 12 mois majoré d'une marge de 0,40 %.

La typologie des risques conduit à classer cet emprunt 4B :

- 4 pour les indices sous-jacents (l'un, le LIBOR USD, étant un indice hors zone euro).
- B pour la structure (barrière simple, pas d'effet de levier).

Cet emprunt servira de comparaison avec l'emprunt suivant. L'essentiel à ce stade est de constater, comme l'ordonnateur le souligne, que « *le risque de taux existe jusqu'au 1er janvier 2015* » seulement, même si la SFIL a raison de rappeler pour sa part que « *durant la seconde phase du prêt MPH230236EUR, allant du 01/05/2015 au 01/05/2025, le taux d'intérêt est calculé pour chaque échéance à partir de l'indice EURIBOR 12 mois majoré d'une marge de 0,45% [45 points de base]. Cette phase est classée 1A selon la Charte de bonne conduite (...)* ».

¹⁸ Taux moyen offert sur le marché interbancaire de la zone euro pour des échéances de 1 à 12 mois. Le LIBOR USD (dollar américain) est un autre taux interbancaire bâti sur le même modèle que l'Euribor.

Cependant, il faut noter que, même classée 1A, cette phase comporte un risque de taux lié à l'évolution de l'indice EURIBOR 12 mois. Le taux d'intérêt n'est pas plafonné ».

5.4.4.2. L'emprunt n° MIN254949EUR/0269832

5.4.4.2.1. Les caractéristiques de l'emprunt

Le contrat de prêt n° MIN254949EUR/0269832 a été émis par DEXIA le 18 décembre 2007.

Le capital emprunté est de 6 369 710,20 €(ce contrat est issu du réaménagement d'un précédent contrat).

La durée totale du prêt est de 18 ans (à laquelle s'ajoute une phase de mobilisation de 11 mois). Pendant les 15 dernières années (soit du 1^{er} décembre 2011 au 1^{er} décembre 2026), le taux d'intérêt est déterminé de la manière suivante pour chaque échéance :

- Si la différence entre le CMS EUR¹⁹ 30 ans et le CMS EUR 1 an est supérieure ou égale à 0,00 %, le taux d'intérêt appliqué est égal à 4,55 %.
- Si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est inférieure à 0,00 %, le taux d'intérêt appliqué est égal à 5,96 % « moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an ».

La typologie des risques conduit à classer cet emprunt 3E :

- 3 pour les indices sous-jacents (écart d'indices zone euro).
- E pour la structure (multiplicateur jusqu'à 5).

Il ressort de cette classification que ce contrat est plus risqué que le précédent, classé 4B. En effet, la Cour des comptes vient²⁰ d'estimer que devaient être considérés comme des « crédits structurés "sensibles" », notamment, « l'ensemble des crédits dont les structures appartiennent aux sous-catégories 3E, 4E et 5E ». Cette analyse s'explique par l'existence d'un effet de levier, sous la forme en l'occurrence d'un multiplicateur de 5, qui expose l'emprunteur à un risque particulièrement important : dans son avis n° 2011 – 05 du 8 juillet 2011, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a considéré que les emprunts comportant un multiplicateur jusqu'à 5 présentaient « une "composante taux" risquée ».

Par ailleurs, cet emprunt porte sur un capital emprunté (6,37 M€) et un capital restant dû à fin 2012 (5,393 M€) supérieurs au précédent (respectivement 5,00 M€ et 3,768 M€) et la durée pendant laquelle le département est exposé au risque sous-jacent est plus longue de 5 ans. Cela signifie que le risque auquel le département est exposé a plus de chances de se produire, et que s'il se produit, les conséquences seront plus graves, car les intérêts à payer sont calculés en fonction du capital restant dû.

¹⁹ Indices de marché correspondant à des taux de swap. DEXIA indique sur son site Internet qu'« à titre d'exemple, le CMS 20 ans est le taux d'un emprunt en euros, amorti in fine, sur une durée de 20 années ».

Cf.: <http://www.dexia-creditlocal.fr/SiteCollectionDocuments/Marches%20financiers/definition-des-taux.pdf>.

²⁰ DEXIA : un sinistre coûteux, des risques persistants, rapport public thématique, juillet 2013.

Enfin, deux éléments supplémentaires doivent être soulignés.

Premièrement, les indices CMS EUR ne sont pas facilement disponibles : ils ne sont consultables que sur les écrans Reuters auxquels seuls les professionnels de la finance sont généralement abonnés. D'ailleurs, le département ne l'est pas ; toutefois, l'ordonnateur a affirmé disposer d'« *informations diffusées par DEXIA de manière hebdomadaire et mensuelle* ».

Deuxièmement, la formule de calcul du taux d'intérêt appliqué si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est inférieure à 0,00 %, c'est-à-dire négative, est de nature à induire en erreur. Une lecture rapide de la formule laisserait à penser que le taux de 5,96 % constitue un maximum qui a vocation à être diminué (« *moins* ») par la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an. En fait, c'est l'inverse : à partir du moment où la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est négative, le taux de 5,96 % constitue un minimum qui a vocation à être augmenté par la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an²¹.

Dans sa réponse, la SFIL affirme que cette formule « *n'utilise que des opérations mathématiques simples (addition, soustraction, multiplication), et qu'elle résulte d'une simple application de la "règle des signes". Même dans un souci de présentation "pédagogique" vis-à-vis de l'emprunteur, il est difficile de formuler différemment ce calcul mathématique primaire. Enfin, il semble regrettable de laisser à penser que le Conseil général, ou tout autre emprunteur public, aurait validé son choix d'emprunt sur la base d'une simple "lecture rapide"* ». La chambre ne peut que maintenir son analyse. En effet, la formule appliquée si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an est inférieure à 0,00 % (le taux d'intérêt appliqué est égal à 5,96 % « *moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 1 an* ») aurait parfaitement pu être remplacée par la formule suivante : le taux d'intérêt appliqué est égal à 5,96 % « *plus 5 fois la différence entre le CMS EUR 1 an et le CMS EUR 30 ans* ». Cette présentation plus pédagogique montre clairement que le taux de 5,96 % constitue un minimum qui a vocation à être augmenté par la différence entre le CMS EUR 1 an et le CMS EUR 30 ans. Pour le reste, la chambre rappelle que dans son rapport public annuel 2009²², la Cour des comptes donne l'exemple d'un président de région qui avait validé le recours à un prêt structuré au motif qu'il anticipait « *une période de remontée des taux* » (...) sans se rendre compte qu'il prenait une décision en contradiction avec ces orientations ».

5.4.4.2.2. Discussion du risque

L'ordonnateur justifie la souscription du contrat n° MIN254949EUR/0269832 de deux manières :

- Ce contrat est issu d'une opération de réaménagement qui a permis de remplacer un précédent contrat qui « *était attractif les deux premières années, [mais dont] la situation s'est détériorée à partir de 2007 avec une forte hausse des intérêts qui a culminé à 6,43 % en 2008* ».

²¹ Par exemple : $5,96 - (-1,00) = 6,96 \%$.

²² *Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt.*

- Le nouveau contrat expose certes le département au risque d'inversion de la courbe des taux d'intérêt (dans ce cas, les taux à 1 an deviennent supérieurs aux taux à 30 ans), mais un tel phénomène se produit « *dans des conditions particulières et pour une durée très limitée* ».

S'agissant du premier argument, la chambre note que le département a dû s'acquitter d'une commission de 12 739,42 € et que l'ordonnateur reconnaît lui-même que si les intérêts dus au titre du précédent contrat ont « *culminé à 6,43 % en 2008* », « *une baisse de près de la moitié est intervenue en 2009* ».

S'agissant du deuxième argument, la chambre rappelle qu'une inversion de la courbe des taux d'intérêt est peut-être hétérodoxe, mais qu'elle s'est souvent produite par le passé et qu'elle a parfois duré plusieurs années : elle s'est produite aux Etats Unis en 1973, 1974, de 1978 à 1982, en 1989 et en 1998 ; la France a vécu le même phénomène de 1968 à 1971, de 1973 à 1975, de 1988 à 1993 et en 2008. Certains économistes tendent même à penser que loin d'être un phénomène hétérodoxe, l'inversion de la courbe des taux est au contraire un phénomène naturel et récurrent, en période de surchauffe économique notamment²³.

Pour finir, l'ordonnateur signale que ce contrat à risque « *représente environ 10 % de l'encours de la dette* » seulement, mais reconnaît avoir « *entrepris une démarche auprès de DEXIA qui (...) impose[rait] une indemnité de remboursement anticipé du prêt quitté de 2,30 M€* ». La chambre rappelle que cette indemnité doit être analysée comme le prix de rachat de l'option vendue (à son insu) par le département. Son montant (égal à 36 % du capital emprunté) suffit à montrer que le risque pris par celui-ci est réel. L'ordonnateur a d'ailleurs précisé que « *compte tenu de ce montant, au regard du risque encouru et de ses conséquences éventuelles, il a été décidé de confier à la commission des finances la mission d'entamer de nouvelles discussions avec l'établissement bancaire* ». Cette perspective conforte la chambre dans la recommandation qu'elle fait à l'ordonnateur de renforcer les compétences internes ou externes dont il peut disposer.

Pour sa part, la SFIL confirme avoir adressé au département « *plusieurs propositions indicatives de refinancement de ce contrat* » mais conteste le chiffre de 2,3 M€ : l'indemnité de remboursement anticipé aurait été de 2,03 M€. La SFIL ajoute que « *chaque année, pour l'information de ses clients, Dexia Crédit Local, transmet une valorisation au 31 décembre des contrats de prêts structurés. La valorisation au 31/12/2012 indique un montant de 1 717 147,78 €* ». Pour finir, l'ordonnateur a fait savoir à la chambre que « *le Département est favorable à un refinancement de cet emprunt sous réserve que le coût soit raisonnable* ».

²³ Cf. par exemple Jacques ADDA, *La courbe des taux* (Alternatives économiques, n° 132, décembre 1995) ou Patrick ARTUS, *Comment peut-on avoir une courbe des taux inversée ?* (Flash Marchés NATIXIS, n° 278, juin 2008). En résumant le raisonnement, qui repose sur le fait que les taux courts et les taux longs ne se forment pas sur le même marché et sont régis par des déterminants différents, est le suivant : en période de surchauffe économique, les taux courts ont tendance à s'élever parce que la banque centrale restreint la liquidité en relevant ses taux directeurs, de façon à éviter une accélération de l'inflation ; les taux longs en revanche ont alors tendance à baisser ne serait-ce que parce que la politique monétaire anti-inflationniste mise en œuvre autorise les prêteurs à anticiper une baisse de l'inflation à terme.

5.5. Les garanties d'emprunts : un risque non négligeable et mal suivi

5.5.1. Des garanties d'emprunts importantes et concentrées sur quelques bénéficiaires

Les garanties d'emprunts accordées par le département représentent 257,941 M€ au 31 décembre 2010. A plusieurs reprises, le payeur départemental a attiré l'attention de l'ordonnateur sur les dangers de cette situation : la phrase « *Les engagements en garantie d'emprunt accordés par le Département constituent un risque externe non négligeable* » revient dans toutes les analyses financières rédigées par le payeur que le département a transmises au cours de l'instruction. Or, ce risque n'est pas virtuel : les sommes que le département a déjà dû payer suite à des appels en garantie s'élèvent à 7,879 M€ à fin 2010²⁴.

Le conseil général a pris en partie la mesure de ce risque et a décidé de ne plus octroyer, sauf exceptions, de garanties d'emprunts à des associations : toutes les garanties accordées depuis 2005 l'ont été soit à un établissement public (le SDIS en l'occurrence), soit à des organismes d'HLM (Société Immobilière de la Guyane ou SIGUY, SEMSAMAR, SA d'HLM de Guyane). La seule garantie accordée à une association concerne l'association guyanaise d'aide aux personnes âgées : il s'agissait de financer la transformation d'une maison de retraite en établissement pour personnes âgées dépendantes.

Il reste que certaines de ces garanties ont été accordées malgré l'avis réservé du payeur départemental²⁵, que ces réserves soient motivées de manière générale par « *la capacité financière du Département* »²⁶ ou, plus spécifiquement, par la situation financière de la société bénéficiaire (la SIGUY) et le « *montant déjà très élevé des garanties accordées à cette dernière* »²⁷.

Cette remarque du payeur départemental illustre les limites des ratios prudentiels définis par l'article L. 3231-4 du CGCT pour les départements : plafonnement global des garanties octroyées, plafonnement par débiteur, plafonnement par opération. En effet, d'une part ces ratios ne s'appliquent qu'aux garanties accordées aux personnes de droit privé ; d'autre part, l'article L. 3231-4-1 du CGCT précise que n'y sont pas soumises, notamment, « *les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte* » et « *les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat ou adossés (...) à des ressources défiscalisées* ».

En application de ces dispositions, aucune garantie d'emprunt accordée par le département depuis 2005 n'était soumise aux ratios prudentiels imposés par le CGCT. Le résultat est que les garanties octroyées par le département à la SIGUY, dont le payeur départemental a eu l'occasion de souligner la fragilité financière, représentent plus de 105 M€

²⁴ Solde du compte 2761 (créances pour avances en garanties d'emprunt), inchangé au 31 décembre 2011, hors sommes que le département serait parvenu à récupérer par la suite.

²⁵ Les rapports à l'assemblée délibérante présentent généralement les avis du payeur et du directeur des affaires financières du département.

²⁶ Rapport au conseil général n° 19-2007/DGSD-SAEE du 15 mars 2007.

²⁷ Rapport au conseil général n° 33-2007/DGSD-SAEE du 29 mars 2007. S'agissant de la situation financière du bénéficiaire (la SIGUY), le payeur insiste sur deux éléments : « *situation nette de la société en forte dégradation et dettes financières en forte augmentation* ».

au 31 décembre 2010²⁸, soit plus de 40 % du total des garanties d'emprunts accordées par le département. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SIGUY concède avoir fait l'objet d'un plan de redressement entre 1999 et 2003. Mais elle rappelle que les garanties du département, comme celles de la région et de la commune concernée, étaient exigées par les prêteurs et que « *sans ces garanties, aucun logement social n'aurait pu se faire en Guyane pendant cette période* ». Surtout, la société affirme que depuis la mise en œuvre du plan de redressement, sa situation financière se serait améliorée.

Pour inopérants qu'ils soient en l'espèce, les ratios prudentiels définis par le CGCT n'en peuvent pas moins servir d'outils d'aide à la décision. Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de calculer ces ratios au-delà des exceptions de l'article L. 3231-4-1 du CGCT et d'en informer l'assemblée délibérante à l'occasion de chaque nouvelle demande de garantie. Le conseil général pourrait également définir sa propre politique en matière de garanties d'emprunts (fixation d'un encours total maximum par débiteur, d'une quotité maximale garantie par emprunt etc.).

5.5.2. L'information de l'assemblée délibérante doit être améliorée

Par ailleurs, l'information du conseil général laisse à désirer.

D'une part, le département ne joint pas à ses comptes administratifs le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes bénéficiaires de garanties d'emprunts, ce que l'article L. 3313-1 du CGCT impose pourtant.

D'autre part, l'assemblée délibérante ne semble pas être tenue informée de l'évolution financière des débiteurs garantis sauf lorsqu'elle est saisie d'une nouvelle demande.

La chambre rappelle l'ordonnateur au respect de l'article L. 3313-1 du CGCT et recommande que, chaque année, les services du conseil général présentent à celui-ci une analyse financière des principaux bénéficiaires de garanties.

6. LA GESTION DU PERSONNEL

A l'occasion du dernier examen de gestion, qui portait sur les exercices 1995 à 2004, la chambre avait mis en évidence, notamment :

- un encadrement particulièrement déficitaire ;
- un déficit important des effectifs de la filière administrative ;
- l'importance pléthorique de la filière technique ;
- l'absence d'un dispositif de gestion prévisionnelle des effectifs ou des compétences clairement formalisé.

Les suites données par le département à ces observations seront traitées au fil de l'eau du présent rapport.

²⁸ Source : état des emprunts garantis par le département annexé au compte administratif 2010, colonne « Emprunt garanti au 31/12/2010 », bénéficiaire « STE IMMOBILIERE DE GUYANE ».

6.1. La connaissance des effectifs

6.1.1. Le département n'a plus établi de bilan social depuis 2003

Aucun bilan social n'ayant été établi après 2003, l'instruction a manqué d'éléments indispensables à l'analyse de la cartographie des effectifs tels que le nombre et le détail des emplois permanents, l'emploi en équivalent temps plein (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT), les flux annuels, la pyramide des âges etc.

De la sorte, de nombreuses divergences sont apparues entre les états de personnel annexés aux documents budgétaires et les documents remis durant l'instruction. Enfin, des écarts importants ont été constatés entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels : au 1^{er} janvier 2011, l'écart était de 361 postes ; il est de 461 postes au 1^{er} janvier 2012 (109 pour la catégorie A, 157 pour la catégorie B et 196 pour la catégorie C). La collectivité a justifié ces écarts par « *des postes créés non encore pourvus et postes devenus vacants* ». Cette situation est révélatrice d'une gestion prévisionnelle des effectifs déficiente. Tout laisse à croire que lors des avancements de grade, le poste initial n'est pas supprimé et l'effectif budgétaire est ainsi augmenté de façon artificielle ce qui ne permet pas d'apprécier le taux réel d'occupation des emplois.

Cet écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus crée une masse d'emplois autorisés par le conseil général qui dispense l'ordonnateur de justifier devant celui-ci des recrutements auxquels il procède ensuite. Il ôte ainsi une partie de son sens à l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante lorsque cette dernière décide la création des emplois.

La chambre rappelle à l'ordonnateur que les effectifs budgétaires doivent correspondre aux emplois créés par l'assemblée délibérante et qui ont vocation à être pourvus. Une vacance d'emploi doit entraîner une procédure de recrutement en interne ou en externe. Dans le cas contraire, tout poste qui n'a plus vocation à être occupé doit être supprimé de sorte que les effectifs budgétaires se rapprochent le plus possible de l'effectif qui détermine les dépenses de personnel.

La chambre recommande à l'autorité territoriale de veiller à la fiabilité des états de personnels joints aux documents budgétaires en actualisant régulièrement le tableau des effectifs (créations de postes en cas de besoin, suppressions de postes ne correspondant plus à un besoin etc.). Elle rappelle également que le rapport sur l'état des collectivités – ou bilan social - est obligatoire depuis 1997²⁹ et doit être présenté au Comité Technique (CT) tous les deux ans. Il est peu compréhensible qu'une collectivité de l'importance du département de la Guyane ait pu déroger à cette règle pendant plusieurs années, d'autant que le bilan social est indispensable pour disposer d'une vue d'ensemble des caractéristiques des personnels et de leurs conditions de travail, et effectuer des comparaisons avec les autres collectivités³⁰.

L'ordonnateur a répondu que « *s'agissant du bilan social élément essentiel de gestion des ressources humaines, il est en train d'être réalisé avec l'aide de l'éditeur. De ce travail, la Direction des ressources humaines devrait disposer d'éléments relativement fiables car les anomalies sont détectées et corrigées au fur et à mesure.*

²⁹ Cf. l'article 1^{er} du décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

³⁰ Le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales ou DGCL) publie une synthèse des bilans sociaux qui permet à chaque collectivité locale de se situer par rapport aux moyennes nationales (en matière d'absentéisme ou de rémunérations par exemple).

Ces éléments iront de pair avec la mise à jour du tableau des emplois de la collectivité afin de réduire les divergences soulignées dans vos observations provisoires ». La chambre prend acte de ces intentions.

6.1.2. L'évolution des effectifs par filières

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs entre 2006 et 2012 (hors emplois spécifiques : prêtres, chefs coutumiers etc.).

Filières	Au 01/01/2006			Total	Au 01/01/2012			Total	Evolutions			Total
	A	B	C		A	B	C		A	B	C	
administrative	38	52	310	400	69	67	305	441	+31	+15	-5	+41
technique	10	22	620	652	15	30	907	952	+5	+8	+287	+300
sociale	2	49	18	69	5	66	14	85	+3	+17	-4	+16
culturelle	5	11	21	37	6	11	25	42	+1	0	+4	+5
médico-sociale	48	39	60	147	81	10	68	159	+33	-29	+8	+12
médico-technique	3	11	18	32	1	11	0	12	-2	0	-18	-20
sportive	1	11	3	15	1	15	2	18	0	+4	-1	+3
animation	0	2	15	17	0	5	15	20	0	+3	0	+3
TOTAUX	107	197	1065	1369	178	215	1336	1729	+71	+18	+271	+360

Exception faite de la filière médico-technique, sur la période examinée, les recrutements ont concerné toutes les filières.

Le taux d'encadrement de la filière administrative a augmenté avec un cadre A pour 5 agents contre 1 pour 9 en 2006. Les recrutements ont essentiellement porté sur des non-titulaires (29 sur 41).

L'augmentation spectaculaire de la filière technique résulte quasi uniquement des transferts de compétences : 13 recrutements seulement ont été effectués hors transferts.

L'augmentation des effectifs est sensible également au sein des filières sociale et médico-sociale. Entre 2006 et 2012, la collectivité a recruté 14 assistants socio-éducatifs, 2 psychologues, 2 puéricultrices, 8 sages-femmes et 17 auxiliaires de puéricultrice. L'effectif des infirmiers est en baisse de 6 postes tandis que, globalement, celui des médecins est resté stable.

Au 1^{er} janvier 2012, les cadres A et B représentent respectivement 10 et 12% des emplois permanents, contre 13% et 29% pour la moyenne départementale en 2009³¹. Toutefois, le taux d'encadrement toutes filières confondues n'est pas significatif compte tenu de la typologie des personnels départementaux (médecins non encadrants appartenant à la catégorie A, ex-TOS non encadrés par des agents départementaux etc.).

³¹ Source : synthèse des bilans sociaux 2009.

6.1.3. La structure des effectifs au 1^{er} janvier 2012

Au 1^{er} janvier 2012, la collectivité compte 1 567 titulaires et 162 contractuels. A ces 1 729 agents s'ajoutent 126 assistants familiaux, 11 assistantes maternelles, 1 vacataire, 1 évêque, 30 prêtres, 48 chefs coutumiers et 405 CAE (contrats d'accompagnement dans l'emploi).

S'agissant des CAE, la chambre rappelle que leurs bénéficiaires n'ont vocation ni à occuper des emplois permanents, ni à intégrer définitivement les effectifs du département.

Les titulaires occupent 90 % des emplois permanents. La filière administrative emploie 25 % de titulaires contre une moyenne de 31 % au 31 décembre 2009³². La filière sociale ne représente que 4 % des effectifs et la filière médico-sociale 8 % alors que la moyenne départementale était respectivement de 8 % et 12 % en 2009. Les agents de catégorie C représentent 82 % des effectifs de titulaires. Les transferts de compétences ont contribué à accentuer le poids de la filière technique tant en ce qui concerne le nombre d'agents (58 %) que la structure des personnels (96 % sont des agents d'exécution).

Les contractuels occupent près de 10 % des emplois de la collectivité. Ils exercent majoritairement dans les filières administrative (34 %), technique (28 %) et médico-sociale (16 %).

6.1.4. L'impact réel des transferts de compétences sur l'évolution des effectifs

6.1.4.1. Sur la période 2005-2010

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a transféré aux départements la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges à compter de 2006, ainsi que la gestion des réseaux routiers départementaux. Cette loi a été complétée par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 qui organise le transfert des parcs de l'équipement et de leurs personnels aux départements.

Selon les informations communiquées par les services du conseil général, ces lois se seraient traduites en Guyane, entre 2005 et 2010, par le transfert de 736 agents, dont 725 agents issus des personnels de l'Education nationale (dont 241 contrats aidés). Seuls 3 agents de la Direction Départementale de l'Equipement ont été transférés. Depuis 2005, la collectivité a procédé à l'intégration de 79 contrats aidés dont 5 issus des transferts des TOS.

L'impact réel des transferts de compétences sur l'augmentation des effectifs s'avère difficilement mesurable sur la période 2005-2010. En effet, en ce qui concerne l'évaluation à 725 du nombre des agents TOS transférés, la collectivité comptabilise les effectifs en nombre de mouvements annuels. Cette méthode de dénombrement manque de fiabilité et ne reflète pas la réalité des effectifs.

La comparaison des effectifs des états budgétaires, entre 2006 (date des premiers transferts) et 2012, atteste ce manque de fiabilité :

³² Idem.

Exercice	Titulaires issus des transferts TOS	Non titulaires issus des transferts TOS	Contrats aidés (y inclus ceux de la collectivité)	Total
31/12/2006	174	23	397	594
01/01/2012	191	11	405	607

6.1.4.2. Sur la période 2010-2012

Entre 2010 et 2012, les effectifs départementaux se sont renforcés de 120 agents (dont 97 titulaires). Cette augmentation résulte des nouveaux recrutements, notamment de 16 assistants familiaux, ainsi que de l'intégration de non titulaires mais surtout de l'absorption des 89 agents de l'Agence Départementale d'Insertion (53 titulaires, 7 stagiaires et 29 contractuels). En effet, conformément aux possibilités offertes par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 210, le Conseil général de la Guyane a fait le choix d'opter le 29 octobre 2010 pour l'intégration de l'ADI, à compter du 1^{er} janvier 2012, au sein de la collectivité.

6.2. L'évolution de la masse salariale

6.2.1. Sur la période 2005-2010

Entre 2005 et 2010, l'évolution des charges nettes de personnel est allée de pair avec l'évolution des effectifs : la masse salariale a progressé de 38,45 % et les effectifs de 41 %.

exercices	charges nettes de personnel (K€)	évolution (%)
2005	59 654	
2006	61 997	3,93 %
2007	65 463	5,59 %
2008	69 577	6,28 %
2009	77 772	11,78 %
2010	82 595	6,20 %
2005-2010	+22 941	+38,45 %

6.2.2. Sur la période 2010-2012

Les charges brutes de personnel (c'est-à-dire les dépenses payées par le département sans tenir compte des remboursements qu'il perçoit par ailleurs) sont passées de 83 550 K€ en 2010 à 87 571 K€ en 2011 ; elles s'élèveraient, selon l'estimation de la collectivité, à 96 730 K€ en 2012, soit une augmentation de 15,7 % en 3 ans.

Cette progression s'explique certes par des recrutements, mais aussi par des mesures prises au bénéfice des agents en place (revalorisations de salaires, avancements d'échelons et de grade etc.).

6.3. L'organisation des services départementaux

6.3.1. L'organisation générale

L'organigramme général, validé par le conseil général et le comité technique paritaire en décembre 2010, présente une organisation transversale dite « en râteau », qui regroupe cinq directions générales adjointes (DGA) placées sous l'autorité d'un Directeur Général des Services (DGS). Ces 5 DGA sont constituées d'une vingtaine de directions sous la hiérarchie desquelles sont placés 76 services.

6.3.2. L'organisation de la Direction des Ressources Humaines (DRH)

La DRH est rattachée à la Direction Générale Adjointe de l'Administration (DGAA). La structure est bicéphale avec à sa tête une directrice, en poste depuis septembre 2011, titulaire d'un master 1 en droit privé. Elle est secondée par un directeur adjoint, contractuel engagé en février 2004, titulaire d'une maîtrise d'administration économique et sociale, spécialité ressources humaines. Selon l'état des effectifs par service, obtenu durant l'instruction, la DRH comporte 9 services :

Services	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Direction ressources humaines (DRH, DRHA, accueil, logistique, études RH, veille juridique, psychologue, coach interne)	6	2	4	12
Gestion des carrières	1	2	7	10
Système d'informations des ressources humaines	0	0	8	8
Actions et relations sociales	0	2	7	9
Rémunérations	0	2	5	7
Gestion des contrats aidés et des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement	0	2	4	6
Gestion des assistantes maternelles et des assistants familiaux	1	1	4	6
Gestion emploi mobilité	0	2	3	5
Formation	0	4	1	5
Total	8	17	43	68

Cette organisation est critiquable pour deux raisons. D'une part, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) n'est pas formellement identifiée en tant que telle. D'autre part, le grand nombre des services ne peut qu'être source de complexité.

D'ailleurs, un audit de la DRH effectué en décembre 2006 par un cabinet extérieur avait déjà souligné, parmi les causes de dysfonctionnements, la complexité de l'organigramme de la DRH, « conçu pour détourner des blocages hiérarchiques » grâce à un grand nombre de services (14 à l'époque).

De plus, le cabinet avait jugé le personnel de la DRH trop nombreux (60 agents à l'époque). Les auditeurs avaient alors considéré que 40 à 45 agents étaient suffisants pour un fonctionnement efficace de ce service. Aujourd'hui, l'effectif de la DRH est proche de 70 agents, mais les transferts de compétences et les charges supplémentaires qui en ont découlé incitent à nuancer les conclusions du cabinet.

Pour le reste, le département s'efforce de mettre en place certaines pratiques de gestion concourant au partage de la fonction « ressources humaines » ainsi qu'au décloisonnement des services (simplification de l'organigramme, projet d'organigrammes fonctionnels, amélioration des pratiques en matière de transversalité telles des réunions mensuelles avec les chefs de service, des réunions trimestrielles au sein de la DRH etc.). La DGAA sert de relais de la fonction RH notamment pour la diffusion de bonnes pratiques (fiche de postes, mise en place d'objectifs et déploiement vertical, expérimentation des entretiens d'évaluation etc.).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait savoir que la collectivité avait entamé une réflexion sur l'organisation de la DRH et qu'« elle sera[it] présentée prochainement devant le comité technique paritaire ».

6.4. Les insuffisances de la gestion des ressources humaines

6.4.1. La gestion du temps de travail, des heures supplémentaires et de l'absentéisme

6.4.1.1. Le temps de travail et les heures supplémentaires

La durée effective de travail retenue est la durée réglementaire annuelle de 1 607 heures, mais sans que cette durée puisse être contrôlée.

En effet, le département n'a pas mis en œuvre un contrôle automatisé du temps de travail. Cette question qui a, semble-t-il, déjà donné lieu à débat par le passé, risque d'être à nouveau évoquée dans le cadre du passage à la collectivité unique compte tenu du fait que le contrôle du temps de travail des agents du conseil régional se fait par badgeage obligatoire.

Par ailleurs, l'absence de contrôle automatisé du temps de travail pose le problème du paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) qui, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, « est subordonné à la mise en œuvre (...) de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires (...) accomplies ». De simples décomptes déclaratifs ne sont autorisés que dans deux cas : pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. Il semblerait que les agents du conseil général qui perçoivent des IHTS exercent, pour la plupart, leur activité hors de leurs locaux de rattachement. La chambre n'en recommande pas moins au département de mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail ne serait-ce que pour vérifier le respect de la durée annuelle légale du travail.

6.4.1.2. L'absentéisme

Faute de bilan social, l'absentéisme a été étudié à l'aide :

- d'informations communiquées par la DRH pour la période 2009 à 2011 ;
- d'une étude réalisée en 2007 par un étudiant en Master 2 « Gestion des Ressources Humaines » ; cette étude portait sur la période 2004-2006.

En 2011, le département a enregistré 34 706 jours d'absence toutes causes confondues. La majorité de ces absences (58,96 %) correspondent à des absences pour maladie ordinaire sans hospitalisation, dont la durée moyenne est de 8,22 jours. En revanche, les informations fournies par la DRH ne permettent pas de connaître le nombre moyen de journées d'absence par agent.

Ces statistiques confirment les constats effectués en 2007, à savoir l'importance d'un absentéisme de courte durée qui touche l'ensemble des services et l'ensemble des agents.

D'après la DRH, cet absentéisme - que certains spécialistes qualifient d'absentéisme « de confort »³³ - s'expliquerait notamment par les effets du vieillissement, l'absence de perspectives professionnelles, les conditions de travail, le manque de reconnaissance, ou des problèmes de management. La DRH a suggéré des pistes pour réduire l'absentéisme comme la réalisation d'entretiens de retour ou la formation des managers de proximité. Le département peut également décider de sanctions pécuniaires : les délibérations relatives au régime indemnitaire des agents prévoient que les primes liées à des fonctions ou à des sujétions professionnelles peuvent être supprimées en cas d'absentéisme.

La chambre invite le département à suivre l'absentéisme de ses agents en recueillant les informations demandées pour l'établissement des bilans sociaux : le département pourra ainsi se comparer à la moyenne de tous les départements français. Cela paraît une condition préalable avant la mise au point d'un plan global de lutte contre l'absentéisme.

6.4.2. Les avancements d'échelon

Comme en témoigne le tableau ci-dessous, les avancements d'échelon se font à l'ancienneté minimale dans la très grande majorité des cas :

Avancements d'échelon	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
à la durée minimale	570	565	548	355	448	165	431
à la durée moyenne				31	32	170	36
à la durée maximale	3	6	2	25	12	18	4

La chambre rappelle que cette pratique n'est pas conforme à l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui dispose que si « l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit », l'avancement à l'ancienneté minimale est réservé « aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ».

³³ L'étude réalisée en 2007 se réfère notamment à l'ouvrage L'ABSENTEISME : COMPRENDRE ET AGIR de Pascal Gallois.

En outre, cette pratique est coûteuse pour la collectivité. Enfin, ce mode d'avancement ne constitue aucunement un outil de motivation pour les agents puisque leur carrière évolue uniformément alors qu'elle devrait, au contraire, évoluer de manière différenciée en fonction des mérites de chacun.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait savoir que depuis 2012 *« l'entretien professionnel est désormais pris en compte pour l'établissement des tableaux d'avancement. Par conséquent, il a été mis fin à la pratique de l'avancement d'échelon sur la base de l'ancienneté minimale. Seule la manière de servir et la valeur professionnelle de l'agent constituent désormais les critères pour bénéficier d'un avancement d'échelon au minimum. L'avancement d'avancement d'échelon à l'intermédiaire est par conséquent la règle appliquée au Conseil Général »*. La chambre rappelle que *« l'avancement d'avancement d'échelon à l'intermédiaire »* n'en reste pas moins une pratique coûteuse et peu motivante pour les agents.

6.4.3. Le pilotage de la GRH

Il ressort de l'instruction que, outre le bilan social, certains outils de pilotage opérationnels, destinés à anticiper les évolutions dans le domaine des ressources humaines, ne sont toujours pas mis en place ou le sont de manière imparfaite. C'est le cas des fiches de poste. En effet, si celles-ci ont le mérite d'exister, elles sont souvent incomplètes quant aux compétences requises. C'est également le cas de l'entretien d'évaluation des agents qui en est encore au stade de l'expérimentation.

Plus généralement, la DRH n'a pas été en mesure de justifier l'existence d'objectifs et d'outils indispensables à une gestion moderne et efficace des emplois tels des tableaux de bord sur les effectifs en équivalent temps plein (ETP) ou temps plein travaillé (ETPT), sur l'évolution de la masse salariale, prenant en compte le « Glissement Vieillesse Technicité » (GVT). La DRH a admis procéder de manière « artisanale », ce qui ne semble guère adapté à la gestion d'effectifs nombreux.

6.4.4. Le recrutement des non-titulaires

Sur la période 2006-2012, la collectivité a fortement recouru aux agents non titulaires pour occuper des emplois permanents : leurs effectifs ont crû de près de 87 % alors que, dans le même temps, le nombre de titulaires a progressé de 22 %. Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre des non titulaires par filière sur emplois permanents (hors collaborateurs de cabinet) :

Filières	Non-titulaires sur emplois permanents en 2006	Non-titulaires sur emplois permanents en 2012	Evolutions 2006-2012
Administrative	21	50	+29
Technique	26	46	+20
Sociale	8	18	+10
Culturelle	1	11	+10
Médico- sociale	25	26	+1
Médico technique	2	1	-1
Sportive	1	4	+3
Animation	0	1	+1
TOTAL	84	157	+73

La part des agents non titulaires a augmenté particulièrement dans la filière culturelle (1 agent en 2006 et 11 en 2012), administrative (+29 agents dont 23 attachés) et sociale (+10 agents). Pour cette dernière filière, la collectivité semble avoir remédié aux difficultés de recrutement d'assistants socio-éducatifs constatées par la chambre lors du précédent contrôle. En ce qui concerne la filière technique sur les 20 agents recrutés, 11 sont des adjoints techniques des établissements d'enseignement.

Ces recrutements de non-titulaires n'appelleraient pas d'observations s'ils étaient tous absolument conformes aux règles en vigueur. Or une « *Liste des agents non titulaires en fonction de manière ininterrompue depuis 2005* », fournie par le département, fait apparaître un total de 103 agents.

Les contrôles effectués sur un échantillon de 10 contrats de travail montrent que les motifs de recrutements de ces agents s'établissent comme suit :

Grade/fonction	Date du 1er contrat	Echéance dernier contrat produit	Alinéa de l'art 3 de la loi du 26/01/84 mentionné
agent de salubrité	15/07/1986	31/01/2010	1
Adjoint technique	01/06/1992	25/12/2010	1
Adjoint technique	01/06/1992	25/12/2011	1
Educateur territorial	01/12/2002	02/06/2010	1
Agent social	10/02/2003	31/01/2010	1
Ingénieur	01/03/2003	01/03/2010	3
Rédacteur	06/05/2003	04/11/2010	1
Contrôleur des travaux	27/11/2003	27/09/2010	1
Médecin	01/10/2004	30/09/2012	3
Auxiliaire de soins	01/05/2004	21/05/2010	1

Plusieurs de ces contrats sont insuffisamment précis, notamment pour les contrats relevant de l'article 3 1^{er} alinéa de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984³⁴. D'une part, il n'y est pas précisé si le recrutement correspond à un remplacement momentané ou à une vacance d'emploi temporaire.

³⁴ Dans sa version en vigueur avant la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

D'autre part, si le numéro de déclaration de vacance d'emploi figure le plus souvent sur les actes d'engagement, la date de déclaration de vacance n'y est plus portée depuis 2008. Or, cette date constitue le point de départ du délai entre la déclaration de vacance et la décision de recrutement d'un non-titulaire. Le juge administratif a considéré qu'un délai « *raisonnable* » devait être respecté entre la publicité de la création ou de la vacance de l'emploi et le recrutement d'un agent non titulaire, et, faute de délai fixé par la loi, ce délai devait être de deux mois au moins (CAA Marseille, 9 mars 2004 ; TA de Besançon, 4 octobre 2007). S'agissant du département de la Guyane, un sondage effectué sur les actes d'engagement de 2007 mentionnant la date de la déclaration montre que le délai respecté par le département était d'à peine un mois.

Enfin, l'article D. 1617-19 du CGCT précise que l'acte d'engagement doit mentionner, notamment, « *la référence à la délibération créant l'emploi* » (rubrique 21011). Or, cette mention ne figure qu'exceptionnellement sur les actes d'engagement des agents du département³⁵. Il ressort de l'instruction que la DRH n'est plus en mesure de fournir la liste exhaustive des délibérations ayant créé les emplois existants, certaines étant très anciennes.

La chambre invite l'ordonnateur à saisir l'assemblée délibérante d'une demande de confirmation de la liste des emplois créés à ce jour. Cette délibération pourra être visée par les actes d'engagement à charge pour la DRH, ensuite, de tenir à jour la liste des nouvelles délibérations décidant la création d'emplois supplémentaires.

La chambre note que le recrutement des agents non titulaires par le département ne respecte pas les règles en vigueur. Elle invite l'autorité territoriale à se conformer dorénavant aux modalités de recrutement des agents non titulaires telles que prévues par les textes ou la jurisprudence administrative.

6.4.5. Les avantages en nature

6.4.5.1. Les logements de fonction

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale définit le cadre juridique des logements de fonction des agents des collectivités locales : « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois* ».

Au 13 février 2012, le département fait état de 87 logements de fonction occupés par nécessité absolue de service dans les collèges dont 13 par des adjoints techniques territoriaux de l'enseignement assurant l'accueil ou l'entretien des locaux. Certains arrêtés de concession n'ont pas encore été établis en raison, soit de l'absence de délibération du conseil d'administration de l'établissement scolaire, soit de celle de la commission permanente du conseil général, alors que l'occupant était installé parfois depuis plus d'un an, voire depuis 1997 et 1998 pour 2 logements situés au collège Albert Londres de Saint-Laurent-du-Maroni, et 2006 pour les collèges Lise OPHION de Matoury ou Victor Schoelcher de Kourou.

³⁵ Les actes d'engagement des collaborateurs de cabinet visent la délibération créant les emplois correspondants sous réserve de la rectification des références de cette délibération qui porte le n° 87-94/CG et non pas le n° 97-94/CG. La délibération n° 97-94/CG concerne la restructuration de la filière crevette guyanaise.

L'avantage d'un logement de fonction est pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu, tout avantage en nature devant être déclaré à l'administration fiscale en vertu de l'article 82 du code général des impôts. Or, le rapporteur n'a pu obtenir aucune garantie en ce qui concerne la prise en compte dans les déclarations annuelles des salaires des avantages en nature logement des agents départementaux exerçant dans les établissements scolaires.

La chambre invite le conseil général à régulariser les situations décrites ci-dessus et à se conformer aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067. En outre, elle lui demande de veiller également à ce que cet avantage en nature soit déclaré conformément à la législation sociale et fiscale en vigueur.

6.4.5.2. Les véhicules de fonction

Les postes ouvrant droit au bénéfice d'un véhicule de fonction sont déterminés de façon limitative par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Pour un département, seuls le directeur général, les directeurs généraux adjoints et un collaborateur de cabinet peuvent y prétendre.

S'agissant du département de la Guyane, le conseil général a décidé d'attribuer un véhicule de fonction au directeur général et aux directeurs généraux adjoints. Les arrêtés d'attribution individuels ont été produits. Un arrêté attribuant un véhicule de fonction à un collaborateur de cabinet a également été produit alors que la délibération du conseil général ne le prévoit pas.

La chambre demande à la collectivité de bien vouloir régulariser la situation du collaborateur de cabinet au regard du véhicule de fonction qu'il utilise.

En ce qui concerne les véhicules de fonction, l'article 2 des arrêtés attributifs prévoit que *« cette attribution sera soumise au prélèvement au titre des cotisations sociales conformément aux dispositions de la législation sociale relative aux avantages en nature »*.

La mise à disposition de ces véhicules de fonction aux agents est constitutive d'un avantage en nature qui rentre dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Or, cet avantage en nature ne semble faire l'objet d'aucune déclaration ni à ce titre (l'analyse des bulletins de paye des bénéficiaires n'a rien révélé de tel), ni dans les déclarations annuelles de données sociales (DADS) de la collectivité départementale.

La chambre demande à l'ordonnateur de veiller à la correction de cette irrégularité auprès des services fiscaux et de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) non seulement pour le futur mais aussi pour la période non couverte par la prescription.

6.5. Une mise en place progressive de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)

Lors du précédent examen de gestion, la chambre avait relevé l'absence d'un dispositif de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences clairement formalisé. Il ressort du présent contrôle que la collectivité a pris la mesure des besoins d'une politique plus formalisée et organisée en termes de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Le processus de recrutement élaboré semble être le fruit d'une réflexion en matière de GPRH puisqu'il prévoit la mise en place par la DRH d'un certain nombre d'outils d'accompagnement (fiches de postes/fiches métiers, évaluation des compétences, liste des postes à pourvoir en interne, organigrammes fonctionnels). Concernant l'efficacité de cette procédure, le département a indiqué que la mobilité interne des agents est quasi inexistante. Ce constat constitue un indicateur sur lequel la collectivité devrait prendre appui pour développer la gestion prévisionnelle des emplois, renforcer la reconnaissance de l'expérience professionnelle et mettre en place un plan pluriannuel de formation valorisant notamment la mobilité interne des agents. L'action de la DRH ne sera efficace que dans le cadre d'objectifs stratégiques plus généraux définis par la collectivité sachant que la décision de recrutement est lourde de conséquences car elle engage le plus souvent la collectivité sur le long terme, notamment financièrement. Surtout, compte tenu des évolutions institutionnelles attendues, le processus de recrutement du département doit être effectué dans le cadre d'une politique cohérente afin d'éviter les risques de mauvaise utilisation de la ressource (doublons, inadaptation au poste).

Sur ce point d'ailleurs, l'ordonnateur ne compte pas anticiper sur la création de la collectivité unique en recourant dès maintenant à des techniques de mutualisation des moyens, comme la constitution de groupements de commandes (prévue par l'article 8 du code des marchés publics) ou la création de services unifiés ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels (prévue par l'article L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales). La mise en œuvre de telles techniques permettrait pourtant à la Guyane de bénéficier sans attendre des effets positifs décrits par l'étude d'impact du projet de loi relatif aux collectivités de Guyane et de Martinique qui attend de la fusion département / région « *une réorganisation conduisant à plus d'efficience* ».

Par ailleurs, l'ordonnateur n'envisage pas de cesser les recrutements, dans la mesure du possible, sur les « fonctions supports » (finances, ressources humaines, immobilier, affaires juridiques etc.). C'est pourtant sur ces fonctions que les services du département et de la région risquent le plus de doubler.

Enfin, la chambre note la validation par l'assemblée délibérante du plan de formation 2008-2010. Des actions de formations significatives ont été mises en place entre 2010 et 2012 (management, performance des RH, GPEC, entretien professionnel). Le livret individuel de formation est diffusé en ligne. La rédaction du rapport sur l'absentéisme en 2009-2011 ainsi que le projet de service de la DRH, en cours d'élaboration, sont autant d'outils qui témoignent de la volonté de la collectivité de dynamiser la gestion des ressources humaines et d'entamer une véritable démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

La chambre invite la collectivité à poursuivre cette démarche prospective en veillant à intégrer la GPRH dans une politique globale guidée par des objectifs stratégiques précis. Pour être cohérente, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit englober les différents volets des ressources humaines (postes, effectifs, recrutements, formation, gestion des temps et des activités, carrière, régime indemnitaire, évaluation des compétences) en prenant en compte l'existant, les enjeux actuels et futurs, la définition des besoins de la collectivité et les attentes des agents.

Par ailleurs, la chambre invite le département à s'organiser pour tirer le plus vite possible profit des impacts positifs attendus de la création de la collectivité unique.

7. LA GESTION DU PATRIMOINE

La gestion du patrimoine du département a été examinée dans la perspective du passage à la collectivité unique. Les questions suivantes ont donc été soulevées :

- Quelle connaissance le département a-t-il de son patrimoine, autrement dit, quelle connaissance le département a-t-il des biens corporels qu'il apportera à la future collectivité unique ?
- Quelle stratégie le département conduit-il en matière d'immobilier de bureau ? La perspective de la fusion avec la région a-t-elle conduit le département à modifier cette stratégie ?
- Quel usage le département fait-il de son patrimoine historique et culturel ? Quelles conséquences le passage à la collectivité unique est-il susceptible d'avoir en la matière ?

7.1. Le degré de connaissance du patrimoine départemental

7.1.1. L'état de la connaissance physique du patrimoine départemental n'appelle pas d'observations

Le département de la Guyane déclare tenir depuis 2004 l'inventaire de l'ensemble de son patrimoine. La collectivité semble avoir une vision globale de ses biens. Elle s'assure de la cohérence et de l'exhaustivité des informations recensées à l'occasion de vérifications menées auprès du cadastre.

L'inventaire du patrimoine immobilier a été mis à disposition de la chambre sous format électronique. Les immeubles départementaux sont répartis sur tout le territoire guyanais et sont composés de 246 bâtiments, 262 terrains bâtis et 302 terrains nus et aménagés.

Pour chaque catégorie de biens, l'inventaire fait apparaître par commune la désignation de l'immeuble et de l'occupant, sa localisation géographique, ses caractéristiques (superficie, origine de la propriété, état du bâtiment), sa valeur vénale, la valeur des travaux d'amélioration et la valeur totale du bien, l'année d'acquisition ou de construction. Le numéro d'inventaire est attribué manuellement selon une codification à 16 chiffres distinguant la nature du bien (exemple : BAF pour un bâtiment affecté), le numéro de compte (6 chiffres), le code postal (3 chiffres), le numéro d'ordre par commune (4 chiffres).

Toutefois, l'inventaire ne donne aucune information sur les amortissements ni sur le taux ou les coûts d'occupation des bâtiments. De plus, l'absence de total et de récapitulatif par compte n'a permis aucun rapprochement avec le bilan du compte de gestion.

7.1.2. L'état de la connaissance comptable du patrimoine départemental est plus problématique

7.1.2.1. Les amortissements présentent de nombreuses insuffisances

Les durées d'amortissement ont été fixées par l'assemblée délibérante le 27 novembre 2003. La délibération figure en annexe des comptes administratifs et les durées d'amortissement prévues sont conformes aux durées réglementaires. Le seuil d'amortissement sur un an des immobilisations de faible valeur a été fixé à 1 500 €

La lecture de l'état des immobilisations amortissables depuis 2004, annexé aux comptes administratifs, s'est révélée malaisée. D'une part, le numéro d'inventaire dont la composition est différente de celle des immeubles, ne comporte aucune référence au numéro de compte par nature. D'autre part, la durée d'amortissement n'est pas indiquée au regard de la désignation du bien.

Par ailleurs, l'amortissement n'est pas exhaustif puisque les bâtiments administratifs et scolaires construits après 2004 ne sont pas amortis, alors que l'état des méthodes comptables utilisées prévoit leur amortissement sur 20 ou 30 ans. La collectivité admet que les amortissements des bâtiments construits entre 2004 et 2010 ont pris du retard et que faute de crédits budgétaires, elle a dû reporter sur l'exercice 2011 les premières écritures d'amortissement prévues en 2010.

Enfin, un sondage effectué sur l'amortissement des véhicules montre que les durées votées ne sont pas toujours celles pratiquées. Ainsi quelques véhicules sont amortis sur 7 ans alors que la durée fixée par l'assemblée est de 5 ans.

Ces manquements ne permettent pas d'attester la sincérité des amortissements pratiqués par la collectivité départementale, et donc de la valeur réelle de son patrimoine. En outre, cette sous-estimation des amortissements porte atteinte à la fiabilité des comptes : les résultats annuels de la section de fonctionnement s'en retrouvent majorés.

7.1.2.2. Les cessions d'immobilisations

Le compte 775 (produits des cessions d'immobilisations) a enregistré les montants suivants entre 2006 et 2010 :

2006	2007	2008	2009	2010
1 055 488 €	438 432 €	0	6 500 €	1 750 404 €

Pourtant, l'état des variations des immobilisations n'est jamais annexé aux comptes administratifs des exercices concernés. L'information des élus est donc lacunaire sur ce point.

La chambre constate que la présentation des documents budgétaires manque de lisibilité et de transparence. Elle invite la collectivité à utiliser la maquette réglementaire prévue par l'arrêté du 21 octobre 2003 relatif à l'instruction M52, de façon à présenter de manière plus détaillée les informations relatives à son patrimoine et à sa variation annuelle. La chambre recommande au département de procéder à la reconstitution des dotations aux amortissements non réalisées et de veiller pour l'avenir à l'exhaustivité des amortissements.

7.1.2.3. L'état de l'actif

Sur la période examinée, un état de l'actif a été produit uniquement pour 2008. Ce document, qui n'est en fait qu'un listing du payeur départemental établi suite à la migration vers le logiciel HELIOS, s'avère inexploitable car il ne fait apparaître que la valeur brute des immobilisations.

Les services départementaux ont déclaré que le dernier rapprochement exhaustif entre l'inventaire physique et l'état de l'actif brut produit par le comptable remonte au passage à l'instruction budgétaire et comptable M52 et s'est achevé en 2005. A l'issue de ce rapprochement, plusieurs écarts avaient été signalés. Ils concernaient principalement les bâtiments scolaires (39,4 M€), les bâtiments publics (2,5 M€), les voies et réseaux (629 K€) ainsi que les véhicules (60 K€).

La collectivité affirme aujourd'hui que *« les écarts constatés ont fait l'objet d'apurement comptable pour rétablir la concordance entre les données des comptes administratif et de gestion et, plusieurs délibérations ont été prises à cet effet »*. Les délibérations d'ajustement ont été produites.

Cependant, selon le payeur départemental, le dernier état de l'actif juste remonterait à 1978 et depuis, les états de l'actif sont partiels. De fait, le rapprochement du compte de gestion 2011 avec la liste des immobilisations relative au compte 2182 (matériels de transports), produite durant l'instruction, laisse apparaître des discordances importantes. En effet, l'actif brut figurant sur le document de la direction des finances est de 9 808 058 € alors que le solde débiteur du compte 2182 figurant en balance d'entrée du compte de gestion 2011 est de 12 052 549 € soit une différence de plus de 2 millions d'euros.

La chambre rappelle que si l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes, ils doivent correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur, qui est chargé du recensement physique et de l'attribution d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés, et le payeur départemental, qui est responsable des enregistrements et des ajustements comptables. Malgré les efforts engagés, on ne peut se satisfaire d'une production incomplète des états de l'actif. La chambre invite l'ordonnateur à poursuivre ses efforts afin d'aboutir à une parfaite cohérence des deux documents. La collectivité devra ensuite veiller à transmettre au comptable public, de manière périodique, les informations patrimoniales relatives aux flux d'immobilisations et à effectuer des rapprochements réguliers afin de s'assurer que les valeurs nettes comptables de l'inventaire concordent avec celles des comptes d'actifs du comptable.

7.2. Les situations juridiques du patrimoine départemental

7.2.1. Le département a une bonne maîtrise des caractéristiques juridiques de son patrimoine

La collectivité est propriétaire de la quasi-intégralité des biens qu'elle utilise et n'est pas confrontée à des situations de propriété incertaine. Elle déclare disposer d'une grande partie des titres de propriété et avoir les références des titres qui ne sont pas encore réclamés auprès de la Conservation des Hypothèques de Cayenne. Les différents modes de propriété des immobilisations sont distingués : les biens meubles proviennent pour l'essentiel de

l'acquisition directe tandis que les biens immeubles ont une origine de propriété multiple (acquisition, héritage colonial, échange de bien, mise à disposition).

Par ailleurs, le département opère une distinction entre son domaine immobilier public et son domaine privé. L'essentiel du domaine privé est constitué de terrains nus et squattés. Lors de l'instruction, le département avait d'ailleurs procédé à la régularisation de ces situations illégales par des cessions de terrains, notamment sur la commune d'Apatou. La recette encaissée serait de l'ordre de 2 millions d'euros.

7.2.2. Les contentieux avec l'Etat : une nécessaire clarification

Le décret n° 47-2222 du 6 novembre 1947 a réparti l'ancien domaine colonial entre l'Etat et les collectivités locales de Guyane. Mais l'Etat a conservé le droit de maintenir l'affectation au fonctionnement de ses services administratifs certains des biens devenus propriétés des collectivités locales, à charge pour lui d'assurer l'entretien de ces biens, y compris le gros œuvre³⁶. C'est sur ce fondement que plusieurs immeubles départementaux ont été affectés à l'Etat dès 1948. A la suite des lois de décentralisation de 1982, les locaux occupés par les services de l'Etat ont été laissés à leur disposition sans, du point de vue du département, prise en compte de ses propres besoins. C'est ainsi qu'à Cayenne, les bâtiments du palais de justice, de la Direction Départementale de l'Equipement (DDE), de la Direction de la Santé et du Développement Social (DSDS), de la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL), ainsi que la préfecture et ses résidences appartiennent au conseil général.

De plus, en dépit des dispositions relatives à l'entretien des biens affectés, le département affirme avoir dû effectuer la remise en état d'un immeuble devenu vétuste et dont l'Etat avait la jouissance³⁷. En outre, selon le département, une dizaine d'immeubles affectés à l'Etat mais dont la collectivité revendique la propriété, auraient été vendus à son insu à France Télécom et à la Poste.

En préalable au passage à la collectivité unique, le conseil général a souhaité une clarification définitive de la situation à l'égard de son patrimoine occupé par les services de l'Etat. L'affaire fait l'objet de discussions au sein de la commission tripartite chargée de la mise en place de la future collectivité territoriale de Guyane, commission à laquelle appartiennent la région, le département et l'Etat.

Il semble que la résolution du contentieux irait dans le sens d'échanges d'immeubles plutôt que de compensation financière. Cette situation est d'autant plus urgente à régulariser que le conseil général est contraint de louer des bureaux pour héberger plusieurs de ses services notamment à Cayenne.

La chambre recommande qu'une convention de mise à disposition d'immeubles soit signée entre le département et l'Etat afin de préciser les droits et obligations de chacune des deux parties.

³⁶ Cf. le JOAN du 10 novembre 2009, réponse à la question n° 45075.

³⁷ Logement de fonction du secrétaire général de la préfecture.

7.3. L'immobilier de bureau du département

7.3.1. Les modalités de gestion

Le département ne fait pas de différence particulière entre l'immobilier de bureau et le reste du patrimoine immobilier. L'organisation de la fonction « *gestion du patrimoine* » est centralisée autour du Service du Patrimoine Immobilier Départemental composé de 4 agents dont le chef de service est une ingénieure, titulaire d'un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) d'urbanisme.

Le service du patrimoine immobilier partage les informations relatives à la gestion du patrimoine avec la direction financière par le biais de deux progiciels interfacés ASTRE et OPALE. Un autre logiciel dénommé GIMAG serait installé et ses fonctionnalités seraient bien plus performantes (il permettrait de connaître et de gérer chaque bâtiment et de maîtriser les coûts immobiliers) mais, faute de formation, il ne serait pour l'instant utilisé qu'à 30 % de ses capacités.

Les informations relatives à l'état, la maintenance et l'entretien du patrimoine immobilier sont partagées avec les services techniques qui décident si les opérations peuvent être réalisées en régie ou si elles nécessitent le concours de prestataires extérieurs selon trois critères : la complexité des travaux, les moyens à disposition et la spécialisation des agents des services techniques. Ces derniers seraient « *spécialisés particulièrement en matière d'intervention sur les bâtiments dans le second œuvre : menuiserie, ferronnerie, peinture, revêtement de sols, climatisation* ».

Entre 2006 et 2010, les dépenses d'entretien des bâtiments ont augmenté de 35 % l'an mais leur montant est toutefois demeuré inférieur à celui des travaux en régie comme le montre le tableau suivant :

	2006	2007	2008	2009	2010
Entretien de bâtiments (compte 61522)	159 621	189 989	410 382	622 497	533 029
Travaux en régie	318 880	350 170	467 332	780 423	797 052

La planification des travaux est définie au moment des orientations budgétaires mais il n'existe pas de plan pluriannuel formalisé : la collectivité n'établit pas de programme pluriannuel de grosses réparations, excepté pour les collèges. Elle ne constitue pas de provisions, considérant que sa surface financière est suffisamment importante pour gérer la notion de risque. Aucun rapport d'activité ni bilan n'est présenté à l'assemblée délibérante sur les travaux réalisés.

7.4. La démarche stratégique de la collectivité et sa gouvernance

7.4.1. La politique immobilière générale

La politique immobilière générale du département de la Guyane est définie par une délibération du 8 décembre 2011. La collectivité y confirme notamment « *sa volonté de ne plus vendre les terrains départementaux pour constituer une réserve foncière* ». Toutefois, « *eu égard à la problématique du squat et du logement en Guyane* », le département accepte « *de déroger à cette clause à titre exceptionnel et d'opérer des cessions au prix du marché au*

vu d'un dossier complet relatif à un projet d'intérêt général, d'accorder également pour certain projet d'intérêt général porté par une personne morale et au vu d'un dossier complet, un bail à construction ou bail emphytéotique, de préciser que les dispositions précédentes s'appliquent aussi aux constructions départementales » ; enfin, le département décide « d'engager une procédure d'expulsion à l'encontre de tous les contrevenants qui occupent illégalement les terrains départementaux ».

Sur le fondement de cette délibération, des demandes sont en instance tel le projet intitulé « *Projet Professionnel Plus* » visant à acquérir un terrain départemental pour la construction d'un bâtiment afin de proposer des formations sanitaires diplômantes, ou encore la demande de l'Association Rurale Agricole de Guyane (URAG) pour l'attribution d'un bail emphytéotique pour la réalisation d'un projet d'insertion dans le domaine du cacao. D'autres projets visent à valoriser des terrains afin d'anticiper les squats et de lutter contre eux.

7.4.2. La politique en matière d'immobilier de bureau

En ce qui concerne l'immobilier à usage de bureaux, le département ne dispose pas de schéma directeur particulier pour la gestion de ce patrimoine. D'après les réponses des services départementaux, il n'existe aucun document de référence formalisé autre que l'inventaire des biens affectés aux bureaux.

Deux objectifs principaux sont néanmoins poursuivis par la collectivité.

Le premier objectif consiste à assurer une représentation du conseil général sur l'ensemble du territoire de la Guyane tout en regroupant les services et en tenant compte de leur domaine d'intervention spécifique (administratif, social, sportif, culturel). C'est dans cette optique que la collectivité avait élaboré un projet consistant en la construction d'un centre administratif départemental à Rémire-Montjoly, regroupant tous les services départementaux de l'Ile de Cayenne. Un appel à la concurrence avait été lancé pour un bail emphytéotique administratif. Le projet a été abandonné pour des raisons financières et compte tenu du passage à la collectivité unique.

Le deuxième objectif est de n'opter pour la location qu'après avoir étudié, au cas par cas, les différentes alternatives possibles (achat, construction, réhabilitation) en analysant les besoins à satisfaire, l'état du foncier disponible pour une construction neuve, du bâti existant, des contraintes financières. Face à la rareté ou l'inadaptation des immeubles de bureau à acquérir en Guyane, la collectivité a fait le choix de la réhabilitation de son immobilier. Des projets sont en cours tels la PMI de Montsinéry ou la crèche Mirza. D'autres travaux de réhabilitation sont achevés tels ceux du Centre d'Aide d'Intervention Technique (CAIT) de Saint-Laurent, l'imprimerie départementale, l'ASE de Saint-Laurent. Les travaux d'extension de la bibliothèque départementale sont programmés pour un montant de 1 500 000 € Avec la construction du Centre d'Interventions techniques (CIT) de Cayenne et du Pôle social de Saint-Laurent, ce sont près de 15 M€ qui auront été investis par le département entre 2005 et 2010 dans l'immobilier de bureau dont près de 10 M€ en réhabilitation et extension de bureaux.

La collectivité indique qu'elle poursuit également certains objectifs qualitatifs tels que l'amélioration de l'accueil des usagers, la proximité avec les usagers, les conditions de travail des agents et la qualité environnementale des bâtiments. La collectivité veille aussi à la prise en compte, par les maîtres d'œuvre et les bureaux de contrôle, dans le cadre des opérations de constructions et de réhabilitations lourdes, de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

7.4.3. Conclusion

La gestion du patrimoine départemental semble en corrélation avec les besoins liés aux grandes missions de la collectivité (action sociale, éducation et culture). Elle vise à optimiser le service rendu aux usagers, à valoriser le patrimoine tout en préservant les finances de la collectivité. Toutefois, la performance de cette gestion doit reposer sur des procédures écrites. La chambre recommande au conseil général de formaliser sa stratégie au moyen d'un schéma directeur pour la gestion de son patrimoine qui sera à la fois le document synthétique de présentation de son patrimoine et la prospective des actions à mettre en œuvre pour les années à venir. La chambre recommande également à la collectivité départementale d'engager une démarche évaluative de la gestion de son parc immobilier afin de parvenir à une meilleure connaissance des coûts réels de sa stratégie immobilière et de mesurer la relation entre les services rendus aux usagers et leurs coûts.

7.5. Le patrimoine historique et culturel du département

7.5.1. Inventaire

Le département possède un patrimoine historique et culturel important, comportant de nombreux biens classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire des monuments historiques, ou à l'inventaire général du patrimoine culturel etc.

Les principaux sont : la cathédrale Saint-Sauveur de Cayenne classée monument historique en 1999 ; le fort Diamant à Rémire-Montjoly classé monument historique en 1980 ; la résidence du sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni (ancienne maison du directeur du baigne) classée monument historique en 1993 ; l'ancien hôpital Jean Martial à Cayenne inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1992 ; l'immeuble abritant la bibliothèque et le musée départementaux Alexandre Franconie, inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1986 ; l'ancienne poudrière de Cayenne inscrite à l'inventaire des monuments historiques en 1989 ; l'hôtel préfectoral à Cayenne (ancien couvent des Jésuites) inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1978 ; la sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni (ancien tribunal maritime) inscrit à l'inventaire des monuments historiques en 1979 ; le collègue Eugène Nonon à Cayenne inscrit à l'inventaire général du patrimoine culturel ; la maison-musée Félix-Eboué à Cayenne.

En revanche, le département a récemment laissé passer une occasion d'enrichir son patrimoine. L'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a autorisé l'Etat à proposer aux collectivités territoriales le transfert de propriété de certains monuments historiques. Le décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 en a fixé la liste. S'agissant de la Guyane, celle-ci mentionnait l'ancienne douane de Cayenne. Le département ne s'est pas montré intéressé de même, d'ailleurs, qu'aucune autre collectivité locale de Guyane.

Comme la direction des affaires culturelles de Guyane l'a indiqué, l'Etat a donc décidé de procéder à « *une restauration complète* » du bâtiment « *qui menaçait ruine en 2005* » et d'y héberger, « *dès sa réhabilitation achevée, les services de la direction des affaires culturelles de Guyane* ».

S'agissant du patrimoine départemental, le conseil général a consacré au cours des cinq dernières années 2,7 M€ à la réhabilitation de la cathédrale Saint-Sauveur (clocher et extérieurs), 0,56 M€ à celle de l'ancienne poudrière (couverture et intérieurs) et 0,50 M€ à celle du fort Diamant (intérieurs).

D'autres travaux sont en cours ou sur le point d'être lancés : réhabilitation des intérieurs de la cathédrale Saint-Sauveur (1,2 M€), aménagement des extérieurs de l'ancienne poudrière (0,45 M€), réhabilitation de la maison-musée Félix Eboué (0,30 M€) etc.

Mais le projet le plus important concerne l'ancien hôpital Jean Martial. Le président du conseil général a expliqué qu'il avait « *été décidé grâce à un partenariat entre l'Etat, la Région Guyane et le Conseil Général de réhabiliter l'ensemble des bâtiments en Maison de la Culture et de mémoires de la Guyane pour un montant total de 60 M€, avec une participation financière à part égale entre les trois signataires de la convention de septembre 2010.*

L'objectif du projet étant de regrouper sur un même site les musées des Cultures Guyanaises (Région) et Franconie (Conseil Général), (...) [en] y rajoutant un ensemble d'aménagement : Cinémathèque, Espaces d'exposition, Ateliers de conservation, Salle de conférence, Boutique, Restauration,... ». La fin des travaux est prévue pour 2018.

7.5.2. L'usage que le département fait de son patrimoine historique et culturel

Le département ne se contente pas d'entretenir son patrimoine historique et culturel : comme l'ordonnateur l'a indiqué, ce patrimoine est mis au service de la politique culturelle départementale « *à travers le fait que tous les bâtiments à vocation culturelle sont d'une part ouverts au public (Musée, Bibliothèque, Salles d'exposition, jardin botanique,...), et d'autre part mis à disposition du public pour l'organisation de manifestations culturelles* ». Ce souci de rendre le patrimoine départemental accessible à tous doit être souligné³⁸.

Ainsi, la Poudrière et le Fort Diamant ont fait l'objet de « *travaux de mise aux normes (...) pour accueillir le public conformément à la réglementation en vigueur pour les établissements recevant du public (création de portes de secours, balisage, mise aux normes électriques,...)* ». Des expositions y sont organisées régulièrement (*La terre et mes tissages* d'Emmanuel Poublang au Fort Diamant en 2012, *Le Masque africain support d'enseignement* à la Poudrière en 2009/2010 etc.).

S'agissant de la bibliothèque départementale, l'ouverture au public est complétée par l'organisation de visites guidées (qualifiées de « ballades contées ») et par l'acquisition d'un bibliobus (d'un prix de 200 000 €) « *pour permettre l'acheminement des livres vers les communes de la Guyane* ».

³⁸ Il doit l'être d'autant plus qu'en Guyane, certains biens classés monuments historiques (la Maison de Dreyfus sur l'île du Diable) ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques (le Quartier des Détenus sur l'île du Diable) sont interdits au public.

7.5.3. Le musée départemental

7.5.3.1. Un musée à l'identité incertaine

Le département gère en régie directe un musée, le musée Alexandre Franconie. Ce musée représente une charge nette annuelle, pour le département, de 490 milliers d'euros environ (hors dépenses d'investissement).

dépenses de fonctionnement 2011 (€)		recettes de fonctionnement 2010 (€)	
personnel	470 237	droits d'entrée	8 859
fonctionnement courant	7 796	ventes de produits	417
conservation, restauration etc. des collections	18 000	mécénat et subventions	0
total	496 033	total	9 276

Source : Direction des affaires culturelles du conseil général. Nota bene : les recettes 2011 ne sont pas significatives, l'entrée du musée ayant été gratuite une partie de l'année en raison de travaux en cours.

Le musée Alexandre Franconie, labellisé « Musée de France » depuis 2003, est installé dans un bâtiment inscrit lui-même à l'inventaire des monuments historiques et idéalement situé au bord de la place des Palmistes, au centre historique et touristique de la ville de Cayenne.

Les collections sont riches et éclectiques : sciences naturelles, archéologie, vie des forçats au bagne etc.

Cet éclectisme est un atout, mais il reflète aussi le fait que le département n'a pas défini une véritable politique et une véritable stratégie d'acquisition du musée. S'agissant, d'une part, de la politique du musée, l'ordonnateur a précisé qu'il s'agissait de « *répondre aux exigences du label "Musée de France" en termes de conservation et de médiation* » : « *mis[e] en place des outils de gestion des collections et des méthodes pour veiller au traitement et à la bonne conservation des objets* » ; « *recrutement d'un médiateur chargé spécifiquement de l'accueil des publics* ». S'agissant, d'autre part, de la stratégie d'acquisition du musée, le département se contente de « *répondre aux opportunités de don ou d'achat* », pourvu que « *l'objet correspond[e] aux types de collections et aux domaines concernés par le musée* ».

La chambre recommande au département de renforcer l'identité du musée Alexandre Franconie en tenant compte à la fois du Musée des Cultures Guyanaises (géré par la région), dont les collections relèvent essentiellement de l'ethnographie, et du réseau de muséums et d'écomusées que le contrat de projets 2007/2013 Etat-région-département a prévu de compléter. Dans cette perspective, la dimension historique du musée départemental pourrait, par exemple, être privilégiée ; les salles de sciences naturelles pourraient être repensées pour en faire des invitations à la visite des muséums et des écomusées de Guyane³⁹.

³⁹ A l'image de ce que le musée du Louvre fait en présentant à ses visiteurs, dans le Pavillon des Sessions, des œuvres extra-européennes dont la plupart appartiennent au musée du quai Branly. Selon le site Internet du musée du Louvre, le Pavillon des Sessions joue un « *rôle d'ambassade* » au service du musée du quai Branly.

7.5.3.2. Le musée enrichit ses collections mais n'en a pas encore terminé l'inventaire

Le département a consacré 38 137 € au total entre 2005 et 2011 pour enrichir les collections du musée. Les biens propres du conseil général sont complétés par des dépôts de l'Etat (collections archéologiques) et de la Congrégation du Saint-Esprit (collections entomologiques).

Le musée poursuit l'inventaire de ses collections, car l'ordonnateur reconnaît que celui-ci « *est actuellement incomplet* ». Le département devra achever cette tâche rapidement et s'organiser ensuite pour satisfaire à l'obligation de récolement décennal imposée par l'article L. 451-2 du code du patrimoine⁴⁰.

7.5.3.3. Le département a fixé les horaires d'ouverture et les tarifs du musée afin de favoriser une fréquentation la plus large possible

Le département a fixé les horaires d'ouverture du musée après avoir réalisé des enquêtes auprès des visiteurs. Pour l'ordonnateur, ces enquêtes ont conforté le conseil général dans son choix « *d'ouvrir [le musée] le mercredi après-midi et le samedi matin* ». Par ailleurs, le conseil général a décidé d'ouvrir le musée « *en nocturne une fois par mois le vendredi* », ce qui a « *favorisé la venue au musée d'adolescents ou de jeunes adultes qui fréquentent la Place des Palmistes en soirée* »⁴¹.

Concernant les tarifs, le département a prévu de nombreux cas de gratuité : mineurs de moins de 18 ans, demandeurs d'emploi, enseignants, professionnels de la culture, classes, toutes personnes lors de journées exceptionnelles.

Cette gratuité est complétée par des actions diverses : « *mis[e] en place en 2011 [d']un atelier d'art plastique destiné au[x] enfant[s] de 8 à 12 ans* » (même si l'ordonnateur reconnaît que cette activité n'a « *pas permis de toucher un public plus nombreux* ») ; mise à disposition des établissements scolaires, chaque lundi en période scolaire, d'un bus permettant « *à une cinquantaine d'élève[s] de se déplacer à Cayenne pour visiter les Archives et le Musée* », « *action [qui] a beaucoup de succès* », ce que le département met au crédit « *du réseau des enseignants membre[s] de l'association des professeurs d'histoire* », association à laquelle le département accorde chaque année une subvention importante (17 500 € en 2010).

Au final, la fréquentation du musée a progressé de 93,3 % entre 2005 et 2011, passant de 4 986 à 9 639 entrées. Cette augmentation semble due essentiellement à la politique tarifaire mise en place par le conseil général, les entrées payantes ayant tendance à stagner.

⁴⁰ « *Les collections des musées de France font l'objet d'une inscription sur un inventaire. Il est procédé à leur récolement tous les dix ans.* »

⁴¹ Il faut dire que le musée départemental est installé quasi en face d'un autre bâtiment important (classé monument historique), la Maison Thémire, appelée également Bar des Palmistes.

	2005	2010	2011*
entrées payantes	2 942	3 096	ns
entrées gratuites	2 044	5 107	ns
Total	4 986	8 203	9 639

* Rappel : la ventilation des entrées 2011 entre entrées gratuites et entrées payantes n'est pas significative, l'entrée du musée ayant été gratuite pour toute une partie de l'année en raison de travaux en cours.

7.5.3.4. Conclusion

La gestion du musée Alexandre Franconie par le département n'appelle pas d'observations, mais le musée gagnerait à voir son identité renforcée en se démarquant des autres musées de Guyane. Le regroupement des musées départementaux et régionaux en un même lieu, l'ancien hôpital Jean Martial, conduira par définition à redéfinir la politique et la stratégie de ces musées pris dans leur ensemble. Cependant, il semblerait souhaitable que cette politique et cette stratégie soient esquissées le plus rapidement possible afin que chaque collectivité en tire les conséquences en ce qui concerne sa politique d'acquisitions notamment.

8. ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

L'accueil de la petite enfance fait l'objet d'une enquête commune à la Cour et aux chambres régionales de comptes. Cette enquête n'inclut pas le thème de la protection de l'enfance en danger.

8.1. La place de l'activité « petite enfance » au sein du conseil général de Guyane

Deux services départementaux contribuent à l'activité « petite enfance » :

- Le service de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) est chargé des « *interventions techniques (contrôle, suivi et accompagnement sur le terrain en matière de qualité de l'accueil)* ».
- Le service de la Petite Enfance, créé en 2004, est chargé de « *favoriser le développement d'une politique globale et transversale en matière de petite Enfance* ».

Au total, l'ordonnateur chiffre à 49,80 M€ en 2011 les dépenses relatives aux activités « famille et enfance » et « aide sociale à l'enfance », après 47,71 M€ en 2010, 46,29 M€ en 2009 et 42,77 M€ en 2008.

8.2. Le département dans son rôle de coordonnateur : une couverture des besoins insuffisante, des partenaires peu impliqués

8.2.1. La CDAJE et le schéma départemental de la petite enfance : une mise en place difficile

L'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles a prévu la création d'une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE), présidée par le président du conseil général. Il s'agit d'une « *instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département* ».

La CDAJE de Guyane ne s'est pas réunie avant 2006 « *faute de désignation des représentants par les organismes ou administrations membres de droit* »⁴². La réunion d'installation de la commission s'est déroulée le 17 novembre 2006. Après avoir constaté « *l'absence de politique Petite Enfance affirmée dans le département* » et « *le manque de contrôle, de surveillance et d'accompagnement des établissements et services d'accueil de jeunes enfants des services de PMI* »⁴³, la CDAJE a décidé la création d'une commission d'étude sur les besoins et les moyens des modes d'accueil. La CDAJE semble s'être ensuite réunie au moins en juin 2008. Toutefois, selon les services du conseil général, le fonctionnement de la CDAJE de Guyane est gêné par le manque d'implication des représentants des collectivités territoriales. Sur ce point, le fait qu'aucun élu désigné en 2004 par l'association des maires de Guyane pour siéger au sein de la CDAJE n'a participé à la séance d'installation de la commission est significatif⁴⁴.

De même, selon l'ordonnateur, le schéma départemental de la petite enfance « *a pris du retard en raison de l'absence de validation par les communes de leur schéma mode d'accueil de la petite enfance* » ; « *un échec de rencontre, avec les différents partenaires (Mairies, C.A.F., représentant d'associations, porteurs de projet etc.) a été mis en place le 18 mai 2011* ». Le département s'est donné pour objectif « *d'identifier les priorités et de décliner les nouvelles opérations immobilières à envisager (...) sur l'ensemble du territoire, pour répondre aux besoins des parents et améliorer l'offre d'accueil dans les 10 ans à venir avec les communes* ». Le schéma départemental de la petite enfance 2013-2017 a finalement été adopté par le conseil général le 31 mai 2013.

Manifestement, il y avait urgence : le manque de structures d'accueil en Guyane est tel que, selon l'ordonnateur, « *moins de 10 % des besoins [sont] couverts* ». En 2006, ce chiffre était évalué à 5,5 %⁴⁵.

⁴² Rapport au conseil général n° 63-06/DGASP/SPE du 25 juillet 2006.

⁴³ Fiche technique n° 08/DEF/SPE/MPH/NA du 9 mai 2008 de la direction de l'enfance et de la famille du département.

⁴⁴ Cf. le compte-rendu de la réunion d'installation du 17 novembre 2006 établi par le département : un des participants souligne « *l'absence des maires représentants l'association des maires de Guyane* ». Lors d'une réunion préparatoire à la CDAJE du 18 mai 2011 (cf. le relevé de conclusions établi par le département le 27 mai 2011), un des membres a « *fait part des mêmes difficultés rencontrées par son institution pour faire comprendre aux communes la nécessité de s'investir dans les modes d'accueil des jeunes enfants* » et souhaité que les communes « *soient réellement présentes et en cas d'empêchement représentées par des référents disponibles pour assister aux réunions* ».

⁴⁵ Cf. le compte-rendu de la réunion d'installation du 17 novembre 2006 établi par le département : « *5,5 % du taux de besoin de places d'accueil des enfants de moins de 3 ans couverts* ».

8.2.2. Une couverture insuffisante des besoins

L'ordonnateur évalue le nombre total de places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans de la manière suivante : « Au 31 décembre 2011, on comptait 1093 places d'accueil en établissements collectifs et services d'accueil familial contre 1277 en 2006. Parallèlement, 205 assistants maternels agréés, pour 567 places d'accueil à la journée et 37 places en périscolaire soit un global de 1660 places. »

Comme l'ordonnateur le reconnaît, il ressort de ces chiffres que non seulement les structures d'accueil sont insuffisantes en Guyane, mais que « la capacité théorique d'accueil par les modes de garde "formels" (...) est en diminution, pour un taux de natalité en constante augmentation ».

L'ordonnateur explique cette situation par « les contraintes budgétaires globales (rareté des aides publiques) et la crise immobilière (...). De plus, les communes rurales ont du mal à impulser la création de services d'accueil familial voire collectif pour les moins de 3 ans sur leur territoire ».

8.3. Le département, dans son rôle d'acteur

En matière de « petite enfance », un département exerce des compétences obligatoires (présidence de la CDAJE, contrôle des structures d'accueil, supervision des assistants maternels etc.) ; mais un département peut également décider de jouer un rôle d'acteur en tant qu'opérateur de crèches, de soutien financier des opérateurs etc. Il en est ainsi du département de la Guyane.

8.3.1. Les crèches départementales

Le département gère 3 EAJE (Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant) en régie directe :

- La crèche de Becker (50 places).
- La crèche de Mirza (50 places).
- L'Accueil Départemental (39 places).

Les dépenses correspondantes ont atteint 11,16 M€ en 2011.

Dépenses relatives aux EAJE gérés par le département

en €	2008	2009	2010	2011
Dépenses de fonctionnement	13 091 116,49	13 930 690,99	12 013 509,31	11 018 640,95
Dépenses d'investissement			16 987,45	145 000,00
Dépenses totales	13 091 116,49	13 930 690,99	12 030 496,76	11 163 640,95

Ces établissements sont tous situés à Cayenne, mais le département intervient également sur le reste du territoire en accordant des subventions d'investissement aux opérateurs.

8.3.2. Les subventions aux opérateurs

Depuis 2006, le département a versé les subventions suivantes :

- 13 323,00 € en 2010 « pour la création d'une mini-crèche (...) sur la commune de Matoury ».
- 145 000,00 € en 2011 pour une « opération de réhabilitation d'une crèche existante de 40 places ».

Ces interventions peuvent paraître limitées⁴⁶, mais l'ordonnateur souligne l'absence « de stratégie d'aides à l'investissement de la part des principaux financeurs institutionnels, ce qui a pour conséquence, l'enlisement des opérations nouvelles ». Ainsi, une subvention de 22 867,35 € accordée en 2008 pour la création d'une crèche de 40 places à Kourou n'a pas pu être versée, « car l'opération immobilière n'a jamais démarré ».

8.4. Le département dans son rôle de contrôleur

L'article L. 2324-1 du code de la santé publique prévoit deux formes d'intervention du département en matière d'agrément des EAJE :

- D'une part, « la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation ».
- D'autre part, « la création, l'extension et la transformation des établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général ».

S'agissant des assistants maternels, c'est l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles qui charge le président du conseil général de délivrer l'agrément.

L'ordonnateur a indiqué que « la procédure réglementaire est appliquée » et que « des procédures formalisées sont en attente de validation par l'assemblée départementale ».

8.4.1. L'agrément et le contrôle des EAJE

L'ordonnateur a précisé que « tous les établissements agréés sont contrôlés au moins une fois par an (...). Ces contrôles sont exécutés par le médecin de P.M.I. délégué, accompagné d'un professionnel de la petite enfance (...). Dans les structures ayant la capacité d'accueil de 12 à 40 places, un professionnel du cadre d'emplois des éducateurs de jeunes enfants accompagne les professionnels précités ».

⁴⁶ Le département a accordé d'autres subventions, mais celles-ci restent en attente de paiement. Par exemple, une subvention de 22 800,00 € a été attribuée en 2012 pour la création d'une crèche de 60 places à Cayenne qui sera gérée par une entreprise, la SARL *Les Petites Bouilles*.

Les autorisations et les contrôles d'EAJE par la PMI

	2009	2010	2011
Nombre de dossiers de demande d'autorisation (ou d'extension) déposés	3	2	1
Nombre total de décisions favorables	2	2	1
Nombre total de contrôles d'EAJE sur place	20	9	10
<i>dont statut public</i>	3	2	0
<i>dont statut associatif</i>	17	7	10
<i>dont statut à but lucratif</i>	0	0	0
Nombre de retraits d'agrément	0	0	0

8.4.2. L'agrément et le contrôle des assistants maternels

L'ordonnateur a précisé que « *les assistants maternels font l'objet d'une visite inopinée, au moins une fois par an. (...) Très peu de suspensions temporaires ou définitives d'agrément (Moins d'1 % par an, soit, environ 1 à 2 par an) ont été prononcées et aucun recours contentieux, n'a été engagé depuis 4 ans* ».

L'agrément et le contrôle des assistants maternels (AM)

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de demandes d'agrément enregistrées	91	101	100	99	175
Nombre d'agréments accordés	62	71	nd	88	131
Nombre de décisions de refus	9	3	nd	14	54
Nombre d'AM en exercice	146	153	151	172	161

8.5. La question de la préscolarisation des enfants de 2 ans

Le recteur de Guyane a été interrogé sur la préscolarisation des jeunes enfants de 2 ans en classes maternelles, dont l'opportunité fait l'objet d'appréciations généralement favorables⁴⁷.

Le recteur a répondu que « *la scolarisation des enfants de 2 ans est très fortement marginale en Guyane* » (cf. le tableau ci-après) en raison, notamment, de l'« *augmentation de la pression démographique* » et de l'« *absence de locaux scolaires disponibles* ». Bref, « *la priorité du département est l'accueil des enfants de 3 ans* » dont « *la scolarisation (...) n'est pas totale (25 à 30 % des enfants de 3 ans ne sont pas scolarisés)* ».

Taux de préscolarisation des enfants de 2 ans en classes maternelles

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
nombre total d'enfants de 2 ans*	5 385	5 531	6 085	6 209	6 019
nombre d'enfants préscolarisés à 2 ans	175	80	81	61	47
taux de préscolarisation à 2 ans	3,25 %	1,44 %	1,33 %	0,98 %	0,78 %

* Au 31 décembre de l'année de la rentrée scolaire

⁴⁷ Cf. le rapport n° 62 (enregistré à la présidence du Sénat le 26 octobre 2011) de Mme GONTHIER-MAURIN, Sénatrice.

8.6. Conclusion

A l'évidence, l'accueil de la petite enfance en Guyane n'est pas à la hauteur des enjeux dans un département où les moins de 3 ans représentent 7,4 % de la population (contre 3,7 % en France métropolitaine). Cette situation rend particulièrement urgent l'achèvement du schéma départemental de la petite enfance.

Pour le reste, la chambre ne peut que conforter l'ordonnateur dans son intention de lancer « *une campagne locale d'information sur les métiers de la petite enfance* » et l'engager à encourager toutes les formes d'accueil possibles : jardins d'enfants, classes passerelles, maisons d'assistants maternels etc. Sur ce dernier point, l'ordonnateur a d'ailleurs reconnu qu'« *il convient d'apporter une information aux communes afin de promouvoir la création de ce type d'accueil dans le département* ».

RECOMMANDATIONS

Les observations de la Chambre régionale des comptes de Guyane sur la gestion du département la conduisent :

- à formuler des demandes portant sur la régularité des actes de gestion ainsi que sur la fiabilité des comptes et des informations réglementaires
- à faire des recommandations d'amélioration de la gestion.

Ces demandes et ces recommandations sont rappelées ci-après :

Fiabilité des comptes

La Chambre régionale des comptes demande de :

1. Veiller à émettre les titres de recettes correspondant aux avances en garanties d'emprunt.
2. Constituer des provisions pour litiges ou appels en garantie d'emprunts dès la naissance du risque.
3. Veiller à une comptabilisation fiable des travaux en régie (élimination de toute dépense assimilable à une dépense de fonctionnement).
4. Prendre en fonctionnement les subventions d'investissement transférables.
5. Veiller à l'exactitude du calcul des dotations aux amortissements.

Elle recommande de :

6. Poursuivre les recherches afin d'identifier certaines créances du département (avances de trésorerie, avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations).
7. Tenir compte des coûts de main d'œuvre pour la valorisation des travaux en régie.

Situation financière

La Chambre régionale des comptes recommande de :

8. Confirmer la remise en cause de l'attribution quasi systématique, aux agents, des avancements d'échelon à l'ancienneté minimale.
9. Tirer parti sans attendre des effets positifs attendus du passage en collectivité unique en l'anticipant dans la mesure du possible (constitution de groupements de commandes, création de services unifiés, arrêt de tout recrutement sur les « fonctions support »).

Gestion de la dette

La Chambre régionale des comptes demande de :

10. Joindre au compte administratif du département le bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes bénéficiaires de garanties d'emprunts.

Elle recommande de :

11. Confirmer le renforcement des compétences indépendantes (internes ou externes) du département en matière de dette.
12. Saisir l'assemblée délibérante pour qu'elle définisse a priori la politique du département en matière de gestion de la dette et de garantie d'emprunt.
13. Confirmer le renforcement de l'information de l'assemblée délibérante (évolution de la situation financière des tiers garantis, évolution du risque sous-jacent représenté par certains emprunts).
14. En matière de garanties d'emprunts, calculer les ratios prudentiels sans tenir compte des exceptions autorisées par le CGCT ; en informer l'assemblée délibérante pour toute nouvelle demande de garantie.

Gestion du personnel

La Chambre régionale des comptes demande de :

15. S'attacher à établir tous les 2 ans un « bilan social », ce que le département n'a plus fait depuis 2003.
16. Veiller à la fiabilité des états de personnel joints aux documents budgétaires.
17. Veiller à la régularité du recrutement des non-titulaires.
18. Régulariser l'attribution des avantages en nature tels que les logements et les véhicules de fonction (arrêtés individuels, fiscalisation de ces avantages).

Elle recommande de :

19. Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail des agents.
20. Mettre en place des outils pour connaître les Equivalents Temps Plein Travaillé (ETPT), le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) du département.
21. Mettre sans délai en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH).

Gestion du patrimoine

La Chambre régionale des comptes demande de :

- 22. Veiller à la cohérence entre l'inventaire et l'état de l'actif.
- 23. Perfectionner la connaissance comptable que la collectivité, et particulièrement l'assemblée délibérante, a de son patrimoine (amortissements, état des variations d'immobilisations etc).

Elle recommande de :

- 24. Clarifier les contentieux existants avec l'Etat ; pour l'avenir, conclure avec l'Etat des conventions pour définir précisément les responsabilités (juridiques, financières etc.) de chacun.
- 25. Bâtir un programme pluriannuel de grosses réparations pour tous les immeubles propriétés du département.
- 26. Mettre en place un schéma directeur pour la gestion du patrimoine.
- 27. Renforcer l'identité du musée départemental Alexandre Franconie et adopter une démarche évolutive en la matière.
- 28. Redéfinir la stratégie future d'acquisition du musée, de concert avec la région, en tenant compte du futur regroupement des musées départementaux et régionaux en un même et unique lieu, l'ancien hôpital Jean Martial.

Accueil de la petite enfance

La Chambre régionale des comptes recommande de :

- 29. Continuer à développer, auprès des communes notamment, la promotion de toutes les formes d'accueil possibles : crèches, classes passerelles, etc.