

REPONSE DE
M. Jean-Claude LAFONTAINE
Ordonnateur en fonction
de 2003 à 2008

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous apporte une réponse écrite suite aux rapports d'observations définitives, concernant la gestion de la ville de Cayenne à partir de l'année 2003.

D'une manière générale, n'ayant pas d'accès aux archives de la ville, je n'ai pu consulter certains documents qui confirmeraient les réponses qui seront donc faites de mémoire et qui tiennent compte des stratégies et orientations politiques mises en place pour la ville capitale dans le contexte historique, géopolitique de la Guyane.

Dans l'introduction de ce rapport la ville de Cayenne est présentée avec **"une croissance démographique importante et un habitat informel associé aux difficultés économiques et sociales qui posent des défis importants en terme de cohésion"**. La population estimée ne correspond pas à la réalité que nous constatons dans les différents besoins exprimés en terme quantitatif : tonnage des ordures ménagères, scolarisation.

En janvier 2005, les maires de Fort-de-France, Point-à-Pitre, Saint-Denis de la Réunion et de Cayenne s'étaient rencontrés pour évoquer, les difficultés structurelles de leur budget qui viendraient, entre autres, des charges qui pèsent sur nos villes Capitales du fait de leur centralité. Cette rencontre a permis d'élaborer un document **"La Déclaration de Cayenne"** avec pour objectif une reconnaissance des charges supplémentaires qui incombent à ces Villes-Centres.

De nombreux habitants des communes de l'île de Cayenne et voir au-delà (donc non contribuables de Cayenne) scolarisent pour convenances personnelles leurs enfants dans les écoles maternelles et élémentaires de la ville de Cayenne. Malgré le travail effectué par le service des affaires scolaires il nous est arrivé d'évaluer leur nombre à plus de 300. Il en est de même pour les gardes des enfants de moins de 3 ans que certains parents inscrivent dans la crèche municipale et dans les crèches ou autres haltes-garderies qui reçoivent des subventions de la ville de Cayenne dans le cadre de conventions signées avec ces associations et qui sont des déclinaisons d'une convention cadre signée avec la CAF en vertu de la politique pour la petite enfance mise en place par délibération du Conseil municipal. Des réunions ont eu lieu avec les autres communes pour une compensation des charges dues à la scolarisation d'enfants de parents ne résidant pas sur le territoire de Cayenne. La réponse était limpide et récurrente de bon sens : nous ne sommes pas responsables de la scolarisation de ces enfants à Cayenne car nous disposons de places en nombre suffisant pour les accueillir.

Pour favoriser la cohésion sociale, nous souhaitons scolariser tous les enfants qui sont à Cayenne sans tenir compte de la situation administrative de leur parents qui sont très nombreux à se considérer comme étant de "clandestins" et qui refusent tout recensement.

L'histoire de cette collectivité montre que ses difficultés financières sont d'ordre structurel car elles se répètent dans le temps avec des périodes où les comptes sont équilibrés et d'autres où ils ne le sont pas.

A mon arrivée, en juin 1995, le déficit budgétaire du CA 1994 était de l'ordre de 280 MF pour de recettes de 340 MF ce qui représentait 82% des RRF.

C'était surtout des dettes dues au non remboursement des emprunts contractés au près d'une dizaine d'organismes bancaires qui avaient obtenu des débits d'office. En novembre 1997 un protocole a été signé avec ces banques et un plan de redressement mis en place avec une subvention d'équilibre de 30 MF accordée par l'état et versée le 31/12/1997 et une limitation des investissements à 9MF pendant 3 ans. Un comité de suivi des finances de la ville avait été mis en place. L'équilibre financier a été retrouvé au CA 1999.

Je pense qu'il était nécessaire de rappeler l'évolution des finances de la ville :

- **CHAPITRE I**

Par délibération du 7 août 2000, la ville de Cayenne a rétabli l'équilibre de son budget 2000 par la renégociation de ses emprunts. Nous n'avons pas voulu augmenter les taux d'imposition, la pression fiscale étant déjà très forte sur une petite partie de la population cayennaise car une grande partie de ses habitants ne paie pas d'impôts locaux.

D'autre part, pendant la période de redressement (1995-1999), nous avons privilégié le remboursement de la moitié de notre encours avec des annuités très importantes (autour de 70 MF qui, au bout de la quatrième année, ont été ramenées à un peu plus de 30MF. Ayant retrouvé la confiance des banques, nous avons pu renégocier notre emprunt auprès du CLF. Cela nous a permis de désendetter la ville et le taux d'endettement de la ville de ces années le montre, mais je reviendrai plus loin sur l'endettement de la ville pendant la période étudiée.

Dès le début de ma première mandature, l'accent avait été mis sur la réorganisation de l'ensemble des services de la ville et nous avons, à la suite de propositions qui nous avaient été faites par un audit que nous avons diligenté pris la décision de créer des directions : Direction des ressources humaines, Direction des services techniques, Directions des affaires financières entre autres. Un nouvel organigramme avait été adopté par délibération du Conseil Municipal après avis du CTP.

Nous étions aussi conscients de la nécessité de renforcer à la fois l'encadrement supérieur mais aussi l'encadrement intermédiaire. C'est ainsi que nous avons recruté en 1998 un directeur financier, cadre A et quelques mois plus tard un autre cadre A qui sera l'adjoint du directeur et charge en particulier de la fiscalité en étroite relation avec les services techniques.

Les objectifs fixés à ces 2 cadres étaient en particulier :

- permettre une meilleure maîtrise des dépenses par la mise en place d'outils de gestions
- Augmenter les recettes fiscales en travaillant sur les bases fiscales en étroite collaboration avec la direction des services techniques (une cellule spéciale a été mise en place au sein du service de l'urbanisme)
- Respecter dans l'élaboration de tous nos documents comptables et budgétaires toutes les obligations formelles et légales

Un premier exemple montre que, jusqu'en 2003 toutes les reprises au compte de résultats des subventions et fonds reçus avaient été opérées (page 7).

Deuxième exemple l'examen des CA montre que, la ville de Cayenne n'a pas pratiqué depuis 2004 les rattachements à l'exercice des charges et des produits (page7). Les manquements constatés après 2003 et 2004 se sont produits après les départs de ces 2 cadres A qui ont quitté notre collectivité en 2002 pour le directeur financier et en 2003 pour l'adjoint. La ville a donc vu son encadrement supérieur s'effondrer au niveau de sa direction financière.

Malgré les différentes publications de poste faites, sur le plan local et national (les documents attestant de ces publications doivent être à la DRH). Nous n'avons jamais pu recruter et remplacer ces deux cadres. L'absence de cet encadrement a porté un préjudice à notre collectivité à la fois sur le plan de la gestion, de l'organisation des services financiers que nous voulions mettre en place et de la stratégie financière compte tenu de la situation économique, sociale et démographique de la ville de Cayenne.

• CHAPITRE II

Une augmentation importante des subventions a eu lieu en 2004. Il me semblerait qu'elle proviendrait de la transformation du statut du SDIS. La part de la commune de Cayenne a augmenté et je l'avais évoqué au sein du conseil d'administration de cet organisme. La raison de cette augmentation vient du fait que le taux horaire des sapeurs pompiers volontaires de Cayenne était supérieur à celui des autres communes de Guyane et le SDIS a décidé à ce moment de s'aligner sur le taux de Cayenne, ces pompiers volontaires étant nombreux dans ces communes, cette charge supplémentaire a été supportée en partie par la ville de Cayenne (voir l'évolution des budgets du SDIS pendant cette période).

Il faut noter un redressement de la capacité d'autofinancement en 2006. Les contributions directes sont passées entre 2003 et 2007 de 18 753 000 euros à 22 560 000 euros. Cette augmentation, surtout en 2005 2006 et 2007 est une des conséquences de la réorganisation des services techniques et de la cellule urbanisme dont les ressources humaines avaient été renforcées pour une plus grande présence sur le terrain. Concernant l'occupation du domaine public, des délibérations ont été prises fixant les limites d'occupation des trottoirs. De mémoire car comme, je l'ai signalé, je n'ai pas accès aux archives, elles précisaient que les étalages sur les trottoirs devaient laisser un passage de 1m50 à partir de la chaussée pour permettre aux piétons de mieux circuler et d'éviter une extension de magasin "*déguisée*". Des délibérations fixaient aussi les taxes à percevoir pour cette occupation en fonction des commerces et du type d'occupation. Pour une plus grande efficacité de ces dispositions prises par délibération, nous avons réorganisé le service compétent(AED) en renforçant le personnel qui en étroite collaboration avec la Police Municipale avait pour objectif de faire respecter ces délibérations. Ce travail effectué par l'AED devait se faire aussi en étroite collaboration avec la Direction financière et la direction des services techniques.

Page 29 : Nous avons pris la décision de ne pas endetter la ville de Cayenne et au cours de cette période étudiée la commune a contracté avec le CLF un plan pluriannuel d'emprunt permettant à la fin de l'année budgétaire de mobiliser les moyens financiers nécessaires à notre budget limité à Trois Millions (3 000 000) Euros. L'encours de la dette au 31/12/2003 était de 312 Euros/habitant alors que la moyenne de la strate était de 751. En 2007 il était de 260euros/habitant pour une moyenne de strate de 905. Cette collectivité ne s'est pas endettée pendant cette période laissant la porte ouverte à une nouvelle stratégie en matière d'emprunt.

Page 32 : La ville de Cayenne a connu une augmentation de 13,4% de ses recettes entre 2003 et 2007 passant de 60 201 0000 euros à 68 467 0000 euros avec en particulier une augmentation de 9% entre 2005 et 2006 et une chute en 2008 de 5%.

- **CHAPITRE III**

En 2007 et 2008 le cout du carnaval était inférieur à celui prévu en 2009. La subvention versée était aussi moindre: 20 0000 euros en 2007 et 40 000 euros en 2010. Le tarif différentiel des marchands ambulants et des commerçants établi par le service AED et à la direction financière était transmis à la direction des services techniques.

La ville de Cayenne a recruté en 2007 une chargée de mission juridique (cadre A) qui avait pour mission principale de travailler ou de revoir toutes les conventions qui liaient la ville à toute entité ou organisme. Elle devait nous alerter sur toutes les obligations juridiques de la collectivité et nous proposer tous les moyens permettant de les respecter. Nous avons donc renforcé notre vieille juridique.

- **CHAPITRE IV**

L'abattoir municipal a été fermé en 2003 suite à la création d'une structure régionale. Le nouvel abattoir n'a pas récupéré l'ensemble du personnel de l'ancien et la collectivité communale a du en reprendre une partie.

La reprise de la collecte des déchets a été assurée par la CCCL en 2005 ou 2006.

Le DSU (Développement Social et Urbain) disposait de son propre budget annexe que votait le conseil municipal. En 2003 ou 2004 ce budget a été intégré dans le budget général de la commune avec toutes les conséquences en matière de dépenses du personnel.

En 2007 il a été mis en place un régime indemnitaire qui n'existait pas en mairie. La délibération prise après avis Du CTP a fixé les règles d'attribution de ce régime en fonction des catégories de personnel et les critères d'attribution en fonction du poste occupé. Ces nouvelles dispositions ont augmenté le poste budgétaire charges de personnel

Concernant la reconstitution de carrière, les travaux ont débuté en 2005 bien avant le mouvement social que vous évoquez et qui a eu lieu en 2007.

Concernant les effectifs, nous avons demandé à la DRH, en fonction de la pyramide des âges, d'évaluer année par année les départs à la retraite prévisibles (ce document doit être à la DRH). Nous avons demandé aussi qu'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences soit mise en place compte tenu de l'évolution future de la collectivité et besoins en matière de personnel.

Des agents avaient été titularisés en tant qu'agent d'entretien faisant fonction d'ATSEM. Pendant la période étudiée nous avons mise en place des formations pour ces agents leur permettant de préparer l'examen professionnel et en cas de réussite d'être intégrés dans le cadre d'emploi des ATSEMS.

Le sureffectif évoqué dans les écoles doit tenir compte des éléments suivants :

- compte tenu de l'insuffisance de notre capacité d'accueil en maternelle, certaines classes avaient un effectif de 30 enfants, nous avons souhaité en accord avec le rectorat d'avoir une

ATSEM par classe pour un accompagnement à la scolarité plus soutenu du nombre important d'enfants dont la langue maternelle n'est pas le français.

Nous avons changé les horaires scolaires au cours de cette période 2003-2007. Les horaires sont les suivants :

Matin : 8h-11h30

Après-midi : 13h30-16h

Pour respecter cette plage horaire, nous avons mis en place une nouvelle organisation de travail des agents communaux dans les écoles en constituant deux (2) équipes:

La Première équipe commence à 7h et termine à 15h

La deuxième de 9h à 17h en alternant chaque semaine.

La réorganisation de la DRH a été précédée avant 2007 de l'embauche de deux (2) cadres A qui avaient pour mission de restructurer cette Direction et instaurer une démarche de GPEC. A la réorganisation de la DRH s'ajoute une réorganisation générale des services techniques avec la mise en place d'un nouvel organigramme et la création d'une division opérationnelle ayant nécessité l'embauche d'un cadre A. Elle a permis aussi de renforcer la DUA.

Concernant le recrutement, les justifications sont les suivantes:

La ville de Cayenne entre 2003 et 2007 a ouvert près de 20 classes supplémentaires pour faire face au besoin croissant de scolarisation. Il a fallu recruter pour assurer l'encadrement des enfants et l'entretien des locaux. Avec une moyenne de 26 en élémentaire et 30 en maternelle par classe nous nous sommes retrouvés avec plus de 500 enfants supplémentaires. Dans le cadre d'une polyvalence de ce personnel nous avons aussi renforcé la surveillance des abords des écoles aux heures d'entrée et de sortie, en y mettant devant chaque établissement (31 écoles) un agent de sécurité. Une partie de ce personnel était en contrat aidé (CEC, CES) il a fallu, à la fin de leur contrat, les intégrer compte tenu des besoins de la collectivité et surtout le dispositif qui avait prévalu lors de leur embauche n'avait pas été reconduit. Le tableau P 38 chapitre 4.1.2.2 montre la corrélation entre la diminution des CEC et CES et l'augmentation des autres catégories du personnel.

Un autre exemple de besoins de recrutement : Entre 2003 et 2007 la ville de Cayenne a du recruter 10 fossoyeurs. Les raisons évoquées par le service compétent étaient l'augmentation de la charge de travail. Cayenne a deux (2) cimetières et de lourds travaux ont été réalisés dans le second pour augmenter sa capacité d'inhumation. La ville a sur son territoire le Centre Hospitalier accueillant les patients de toutes les communes de Guyane. Lorsque un hospitalisé décède, le décès ayant eu lieu à Cayenne, certains parents décident de l'inhumer, comme ils en ont le droit, dans un cimetière de Cayenne, car ramener dans les communes de l'intérieur (avion plus parfois pirogue) revient très cher.

Page 43 : Lors de la restructuration des services techniques en 2005, il avait été proposé la mise en place d'une pointeuse. Le CTP avait émis un avis favorable assorti de la remarque suivante : il fallait étendre à l'ensemble des services la mise en place des pointeuses.

Une commission de recrutement a été créée pendant la période 2003-2007, composée entre autres de l'adjoint chargé des ressources humaines, de la directrice des RH, du responsable du service concerné. Elle recevait les candidats qui avaient été proposés par les RH compte tenu de leur dossier de candidature et me donnait un avis circonstancié sur les candidats. Cette procédure a été, par exemple, utilisée, pour les fossoyeurs.

Page 48 : depuis 2004 des mesures ont été prises pour respecter les règles relatives à l'avancement et aux carrières. La reconstitution de carrière évoqué concerne les agents titularisés

avant 2004 et pour 120 leur intégration avait eu lieu en mars 2005 et je n'étais pas conseiller municipal à cette date.

L'absentéisme: le prélèvement d'un trentième est antérieur à 2007 (des documents présents à la DRH doivent en attester) et il a précédé la mise en place d'une feuille de présence. Nous avons voulu mettre en place un suivi médical des agents aussi bien pour les visites médicales que pour une surveillance de l'hygiène et des conditions de travail, mais nous n'avons pas trouvé de médecins.

Par contre le CNFPT avait engagé un médecin qui suivi les agents territoriaux dont ceux de Cayenne pendant 2 ans. Malheureusement, il a démissionné très rapidement. P 45: le PRU signé le 11/02/2008 en présence du président de la république a été présenté au comité d'engagement de l'ANRU le 29/03/2007 et validé. Dire comme l'a fait le comité directeur de mai 2009 que la préparation et la concertation ont été insuffisantes au début du projet est une contre vérité historique avec pour seul objectif la manipulation politique. Je reprendrai une partie de l'article 03 du PDRU montrant la volonté très forte de la collectivité en terme d'outils de concertation du porteur de projet.

PROJET DE DEVELOPPEMENT ET RENOVATION URBAINE

Article 03 – La concertation et l'information sur le projet

Le porteur du projet et les maîtres d'ouvrages signataires de la présente convention s'engagent à mettre en œuvre les actions d'information et de concertation suivantes :

- Les actions de concertation qui s'imposent règlementairement au maître d'ouvrage lors du relogement, de l'aménagement (ZAC) et des RHI.

Toutes actions de concertation de nature à :

- Favoriser la cohésion sociale à travers l'échange d'arguments, la confrontation et le rapprochement des points de vue, l'émergence de propositions
- Permettre aux habitants de participer activement aux débats préalables à la décision et de s'approprier les projets qui les concernent

Les actions d'information multi supports (publication, maquette, site internet) à destination de la population et des entreprises, tout au long du projet.

Outils de Concertation du porteur de projet

La concertation avec la population, sur la base de séances publiques conduites en 2005 et 2006, puis dans le cadre de réunions thématiques portant notamment sur le relogement en 2007, ont permis d'affiner la définition du projet urbain.

Désormais, il s'agit de renforcer l'adhésion, la participation et l'implication des habitants dans la phase opérationnelle.

A cet effet, le recrutement d'un chargé de mission pour l'évaluation et la communication est en cours et dans ce même temps le porteur de projet et les organismes bailleurs sociaux ont obtenu lors de la séance de travail sur le relogement du 27 septembre 2007 que les habitants, jusque là, présents à titre personnel, se structurent afin de légitimer et crédibiliser leurs interventions. Ainsi, les habitants ont constitué un comité inter-quartiers pour le PDRU le 19 décembre 2007 lors d'une séance publique présidée par Monsieur le Maire et tenue à l'Hôtel de ville. Ce comité a été officialisé

et ses membres entérinés par délibération du conseil municipal n°2008/DGS/DPDRU du 28 janvier 2008.

Une charte, reprenant les objectifs ci-dessus et fixant le cadre de la concertation et de la communication avec les habitants, sera élaborée à l'initiative de la ville. Elle sera débattue avec les membres du comité inter-quartier au premier semestre 2008. Validée par le Comité Directeur, elle devra être signée six mois après la signature de la présente convention partenariale.

La ville et tous les acteurs qui concourent avec elle à la mise en œuvre du projet s'engageront à respecter notamment les bailleurs sociaux et les maîtres d'ouvrage.

Au-delà de la concertation, plus largement, le chargé de mission « évaluation et communication » produira, six mois après sa prise de fonction, le plan de communication du projet

Le 10/01/2008
Cayenne le 06. Decembre 2007
Docteur Jean-Claude LAFONTAINE,

