Chambre régionale des comptes
Guyane

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE

Dépenses sociales

Exercices 2011 à 2015

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 17 juillet 2017.

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - BP 157 – 97181 LES ABYMES CEDEX
Tél. 05 90 21 26 90 – Courriel : « *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr* »
Site internet : « *www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane* »

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 2
RECOMMANDATIONS 4
INTRODUCTION 5
1 PRESENTATION 5
1.1 Le thème de l'enquête 6
1.2 Le champ de l'enquête 6
1.3 Présentation du département-région de la Guyane 7
2 LE SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE 16
3 LA FIABILITE DES COMPTES 17
4 L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU DÉPARTEMENT DE LA GUYANE DE 2011 A 2015 20
4.1 L'évolution de la situation financière de 2011 à 2015 20
4.1.1 Une dégradation alarmante qui ne s'est pas traduite par une baisse de l'investissement ni par une augmentation de la dette sur la période 20
4.1.2 Les facteurs de la dégradation de la situation financière 22
4.2 La stratégie financière de l'ex-conseil général de Guyane 39
5 LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES 42
5.1 L'évolution du coût des quatre dispositifs 42
5.2 Les facteurs exogènes : tarifs, nombre de bénéficiaires, territoire 45
5.2.1 Le revenu de solidarité (RSO) 45
5.2.2 Le revenu de solidarité active 46
5.2.3 L'aide aux personnes âgées 47
5.2.4 L'aide aux personnes handicapées 48
5.2.5 L'aide sociale à l'enfance 49
5.3 Les facteurs endogènes, l'organisation et la gestion des dispositifs 53
5.3.1 L'organisation des services sociaux départementaux de 2011 à 2015 53
5.3.2 Les progrès issus de la nouvelle organisation 55
5.3.3 De l'agence départementale d'insertion (ADI) à la direction de l'insertion et de la cohésion sociale 55
5.3.4 Le faible contrôle de gestion et l'absence d'audit interne 58
5.3.5 Les marges de manœuvre des services 61
5.3.6 Le contrôle et la lutte contre la fraude 62
6 LA MAITRISE DES DÉPENSES SOCIALES PAR LE DEPARTEMENT 66
6.1 Les outils d'aide à la maîtrise des dépenses 66
6.1.1 Les schémas départementaux 66
6.1.2 L'objectif d'évolution des dépenses (OED) 67
6.2 Les actions de maîtrise des dépenses sociales 67
6.3 Les indus de prestations versées 68
6.3.1 L'évolution des indus 68
6.3.2 Le recouvrement des indus 69
ANNEXES 70

SYNTHÈSE

La gestion du conseil général de Guyane a été examinée sur le thème de l'impact des dépenses sociales sur son équilibre financier, à partir de 2011 jusqu'à 2015, dernière année d'existence de cette collectivité avant la création de la collectivité territoriale de Guyane qui lui a succédé.

La fiabilité des comptes s'est améliorée à la suite de la mise en œuvre de la plus grande partie des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes lors de son précédent examen de gestion en 2013 qui n'avait pas abordé ce thème. Toutefois, l'utilisation des provisions n'a pas été conforme aux principes comptables prudentiels et un retraitement a été nécessaire pour donner une image fidèle de la situation financière de fin d'année pour 2013, 2014 et 2015.

L'évolution des dépenses sociales du département de la Guyane a conduit la collectivité dans l'impasse budgétaire, fin 2015. Ses charges avant paiement des intérêts de la dette et amortissements excédaient ses ressources à hauteur de 15 M€.

Le 31 décembre 2015, l'ex-collectivité départementale s'est trouvée dans l'impossibilité de financer 23 M€ de charges de fonctionnement. Cette situation occulte des efforts de gestion accomplis au cours de la période contrôlée : la masse salariale a été contenue à la seule évolution réglementaire des carrières, les dépenses d'achats ont fortement diminué (- 30 % sur la période), les produits ont progressé dans la limite des plafonds légaux, sauf en matière de fiscalité directe locale, le taux de la taxe d'habitation demeurant stable sur toute la période. A noter, par ailleurs, que le département de la Guyane se situe au 1er rang des départements par le niveau du taux de la taxe sur le foncier bâti, avec un taux de 32,92 %, étant entendu que, comme dans les autres départements d'outre-mer, l'imposition foncière est affectée d'un dégrèvement légal de 40 % non compensé par l'Etat.

Cette situation a continué à s'aggraver en 2016 et au-delà, dans la mesure où le déficit des finances départementales trouve son origine dans le niveau des dépenses sociales obligatoires et dans leur taux de progression, en particulier le revenu de solidarité active, l'ex-département engageant très peu de dépenses sociales facultatives. Ces dépenses sociales ont progressé de 18 M€ par an. Or, l'ex-collectivité affiche un déficit brut de fonctionnement annuel de 9,4 M€. Pour équilibrer le budget, 27,4 M€ de ressources ont manqué en 2016 et le double sera nécessaire en 2017.

Les dépenses sociales obligatoires, constituées du revenu de solidarité active, de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées (l'APA notamment) et des personnes handicapées (en particulier la PCH) et de l'aide sociale à l'enfance, s'élevaient, fin 2015, à 198 M€, soit 58 % des recettes de fonctionnement de l'ex-collectivité départementale. La principale d'entre elle est le revenu de solidarité active qui mobilisait à cette date plus de 141 M€.

Plus que leur masse, c'est leur évolution subie qui est à l'origine de la forte dégradation de la situation financière de la collectivité.

Si les dépenses d'aide sociale consacrées à la dépendance des personnes âgées évoluent au même rythme (7,8 % par an) que le vieillissement de la population (7,6 % par an), le deuxième poste par son évolution est le revenu de solidarité active, avec +7,7 % par an, qui progresse, faute d'une maîtrise des entrées dans le dispositif, alors qu'on peut estimer entre 34 % et 38 % la proportion des allocataires qui ne devraient pas percevoir le revenu.

La situation financière l'ex-département de la Guyane provient de l'absence de sortie définitive du dispositif du RSA des personnes y entrant à tort. Tant les contrôles effectués par la Caisse d'allocations familiales que par la collectivité elle-même le démontrent.

La survie financière de la nouvelle collectivité unique, issue de la fusion de l'ex-conseil général et de l'ex-conseil régional, reposera sur sa capacité à exclure du dispositif du RSA les non ayant droit et à réserver cette prestation aux seuls bénéficiaires légitimes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Recenser les biens financés par les subventions transférables à partir de 2005 et régulariser les écritures comptables afférentes.

Recommandation n°2 : Etablir le bilan, en termes de forces, de faiblesses et de services rendus, de la création de l'UTAS de l'Ouest.

Recommandation n°3 : Réunifier le système de gestion du RSA en le plaçant sous pilotage en fonction des résultats.

Recommandation n°4 : Procéder aux contrôles de cinq établissements, chaque année, en fonction de l'importance de la dotation annuelle**.**

Recommandation n°5 : Exiger une pièce d'identité sécurisée pour l'inscription du bénéficiaire**.**

INTRODUCTION

Ordonnateurs :

- M. Rodolphe ALEXANDRE, à compter du 18 décembre 2015
- M. Alain TIEN-LONG d'avril 2008 au 17 décembre 2015

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme de 2016 l'examen de la gestion de l'ex-conseil général de Guyane sur la période 2011-2015, collectivité devenue, le 1er janvier 2016, la collectivité territoriale de Guyane. Par lettre en date du 12 mai 2016, le président de la chambre en a informé le président en exercice depuis le 18 décembre 2015, M. Rodolphe ALEXANDRE, et l'ancien ordonnateur depuis avril 2008, M. Alain TIEN-LIONG.

Les entretiens de fin de contrôle avec chacun des ordonnateurs ont eu lieu le 7 et le 8 mars 2017.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 10 mars 2017, des observations provisoires qui ont été transmises aux deux ordonnateurs le 28 mars 2017 et notifiées le 9 mai 2017.

L'ancien ordonnateur a répondu par lettres des 6 et 13 juin 2017, enregistrées au greffe de la chambre les 8 et 19 juin 2017.

L'ordonnateur en fonction a répondu par lettre du 7 juillet 2017, enregistrée au greffe le 10 juillet 2017.

Après en avoir délibéré le 17 juillet 2017, la chambre a formulé les observations définitives ci-après développées, concernant la fiabilité des comptes, l'équilibre financier, les facteurs d'évolution des dépenses sociales et leur maitrise par le département.

Le rapport a été communiqué par lettre du 18 août 2017 à M. Rodolphe ALEXANDRE, président en fonctions ainsi qu'au précédent ordonnateur pour les parties le 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 l'ordonnateur 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/fr/antilles-guyane.

1 PRESENTATION

1.1 Le thème de l'enquête

L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

La Cour élabore ce rapport en retenant un thème d'approfondissement. Elle a choisi, pour le rapport 2017, l'étude de l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements. Il s'agit d'un travail inter-juridictions entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le présent rapport s'inscrit dans ce champ de contrôle.

1.2 Le champ de l'enquête

La présente enquête est restreinte aux dépenses sociales, directes (prestations et allocations versées à la personne, frais de séjour et d'hébergement) et indirectes (charges de personnel, frais généraux), correspondant aux quatre dispositifs majeurs d'aides sociales que sont :

- le revenu de solidarité active (RSA) qui a succédé en 2011 au revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- l'aide aux personnes âgées[1] ;
- l'aide aux personnes handicapées[2].

Le régime de ces allocations est précisé à l'annexe n°1.

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), l'allocation du revenu de solidarité active (RSA), le revenu de solidarité (RSO) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) qui constituent les allocations individuelles de solidarité, ont vocation à être remplacées progressivement par la prestation de compensation du handicap (PCH).

[1] Dont notamment le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).
[2] Dont notamment le versement de la prestation de compensation du handicap (PCH).

1.3 Présentation du département-région de la Guyane

Données disponibles

Le portrait économique et social du département-région de Guyane reste difficile à établir malgré l'abondance des statistiques et des organismes producteurs (INSEE[3], DREES[4], CAF[5], ARS[6], IEDOM[7] et STATISS[8] pour l'outre-mer), pour quatre raisons principales.

En premier lieu, au niveau national, aucun organisme ne dresse le portrait social d'un département ou d'une région. Le seul réalisé chaque année est celui de l'INSEE pour la France entière. S'agissant des données économiques, elles sont présentées, pour certaines régions dont la Guyane fait partie, sous forme de bilan économique annuel. On dispose ainsi du bilan économique de 2015 publié en juin 2016 par l'antenne de l'INSEE en Guyane. Jusqu'en 2011, l'INSEE a publié, sous le titre « ANTIANE », un bilan économique et social annuel des départements des Antilles et de la Guyane qui avait l'avantage de présenter des données, à la fois sociales (démographie, emploi-chômage, solidarité, santé) et économiques, caractéristiques du territoire. Ce bilan régional n'a été remplacé par aucune autre publication. Les données socio-économiques, qui ne couvrent plus les champs de la solidarité et de la santé, sont publiées depuis 2012 par la région et le département, séparément suivant leur nature (emploi, chômage, démographie, prix, pouvoir d'achat, consommation, PIB, etc.). Les statistiques de la solidarité et de la santé s'obtiennent auprès de la CAF, de la DRESS et de l'ARS.

En deuxième lieu, certains indicateurs des territoires des Antilles et de la Guyane comme, par exemple, ceux relatifs à la structure et distribution des revenus et des inégalités des niveaux de vie en 2013, n'existent pas pour la Guyane seule alors qu'ils existent pour la France entière et pour la France métropolitaine.

En troisième lieu, les données ne sont disponibles qu'après un long délai. Les données INSEE sont, au mieux, celles de la pénultième année mais, le plus souvent, elles concernent l'antépénultième année. Les dates des données des autres organismes varient de l'antépénultième trimestre de l'année en cours pour les certaines données sociales comme le RSA, par exemple, à l'année 2012 pour les statistiques sur l'éducation par exemple.

En quatrième lieu, la fiabilité des données est sujette à discussion. La plus grande partie provient d'une source déclarative peu, voire jamais, contrôlée (toutes les données INSEE et CAF sont dans ce cas). Dans ces conditions, la valeur à accorder à celles-ci pour un territoire doté de deux frontières poreuses et où la population clandestine n'est pas recensée, ne peut-être que relative. Dans le même sens, l'entrée des bénéficiaires dans le dispositif du RSA n'est pas contrôlée par la CAF, ce qui atténue fortement la valeur des chiffres présentés.

---

3 INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
4 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
5 CAF : Caisse d'allocations familiales
6 ARS : Agence régionale de santé
7 IEDOM : Institut d'émission d'outre-mer
8 STATISS : statistiques et indicateurs de la santé et du social

En outre, la collectivité territoriale elle-même ne dispose pas d'outil de recensement statistique pour combler les insuffisances des statistiques établies par l'INSEE.

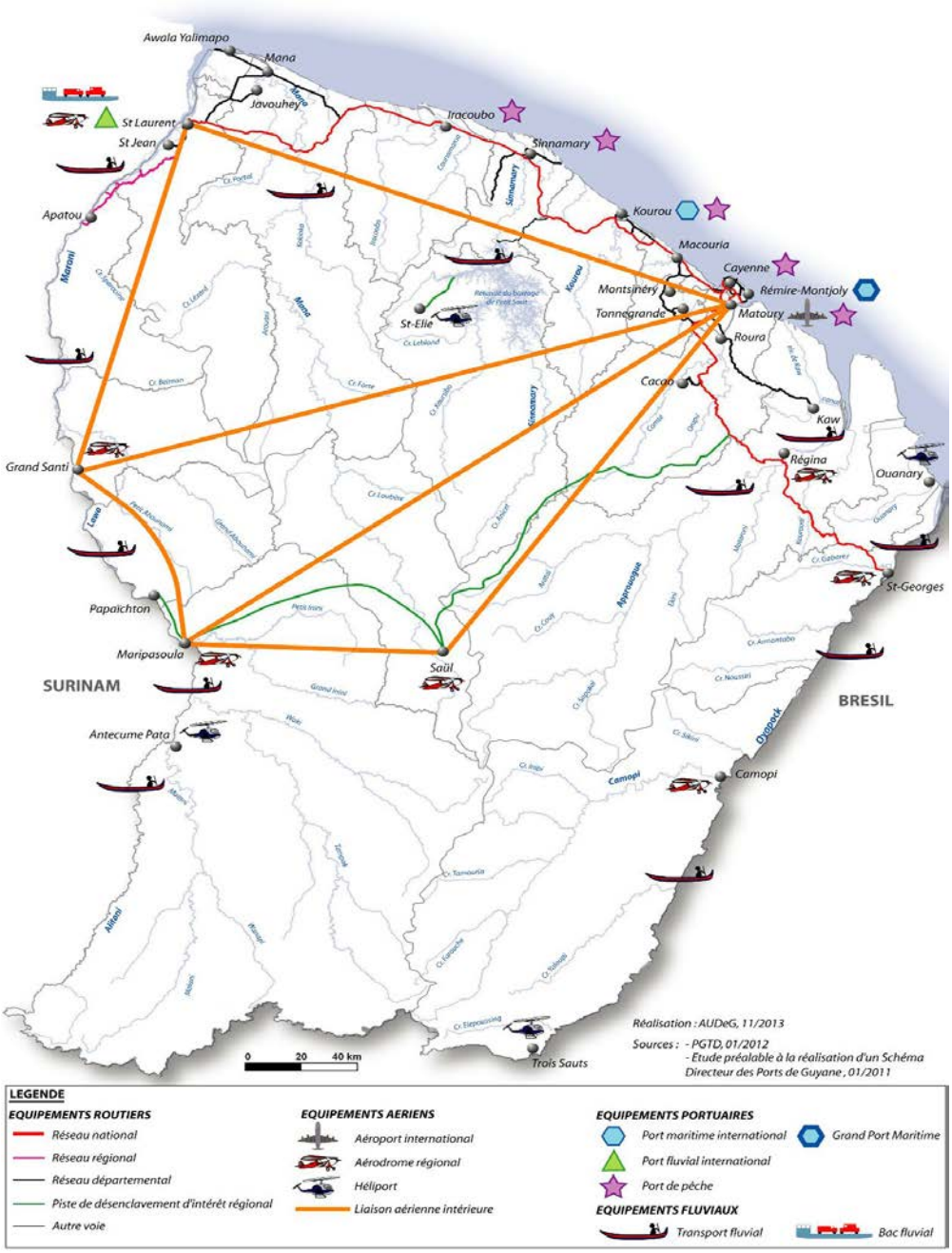
Les données présentées ci-après ont donc pour seule ambition de décrire les principaux défis auxquels ce territoire est confronté et d'apprécier, avec toute la réserve tenant à l'imprécision des indicateurs disponibles, la pertinence de la réponse apportée par les dispositifs nationaux de solidarité et de santé.

Géographie et accessibilité

Située entre le Surinam à l'Ouest et le Brésil au Sud et à l'Est, la Guyane s'étend sur plus de 83 500 km² (surface presque équivalente à celle de la région « Nouvelle Aquitaine » en métropole). Elle est le plus vaste département de France et, aussi, le moins densément peuplé avec 250 377 habitants selon les résultats provisoires arrêtés par l'INSEE fin 2014. Au nord, l'océan Atlantique, à l'Ouest, le Maroni et, à l'Est, l'Oyapock, sont les frontières naturelles de ce département inséré dans le plateau des Guyanes. Au sud du département, s'étend la forêt amazonienne.

Le réseau routier longe la côte atlantique depuis Saint Georges-de-l'Oyapock, à l'Est, jusqu'à Apatou, à l'Ouest. Les autres villes ou villages ne sont accessibles que par voie aérienne ou fluviale. De nombreuses parties du territoire demeurent enclavées. Sept communes ne sont pas desservies par la route. D'après le schéma d'aménagement régional adopté en 2016, les aérodromes doivent être modernisés et le transport fluvial sécurisé.

Carte n° 1 : La Guyane et ses voies d'accès

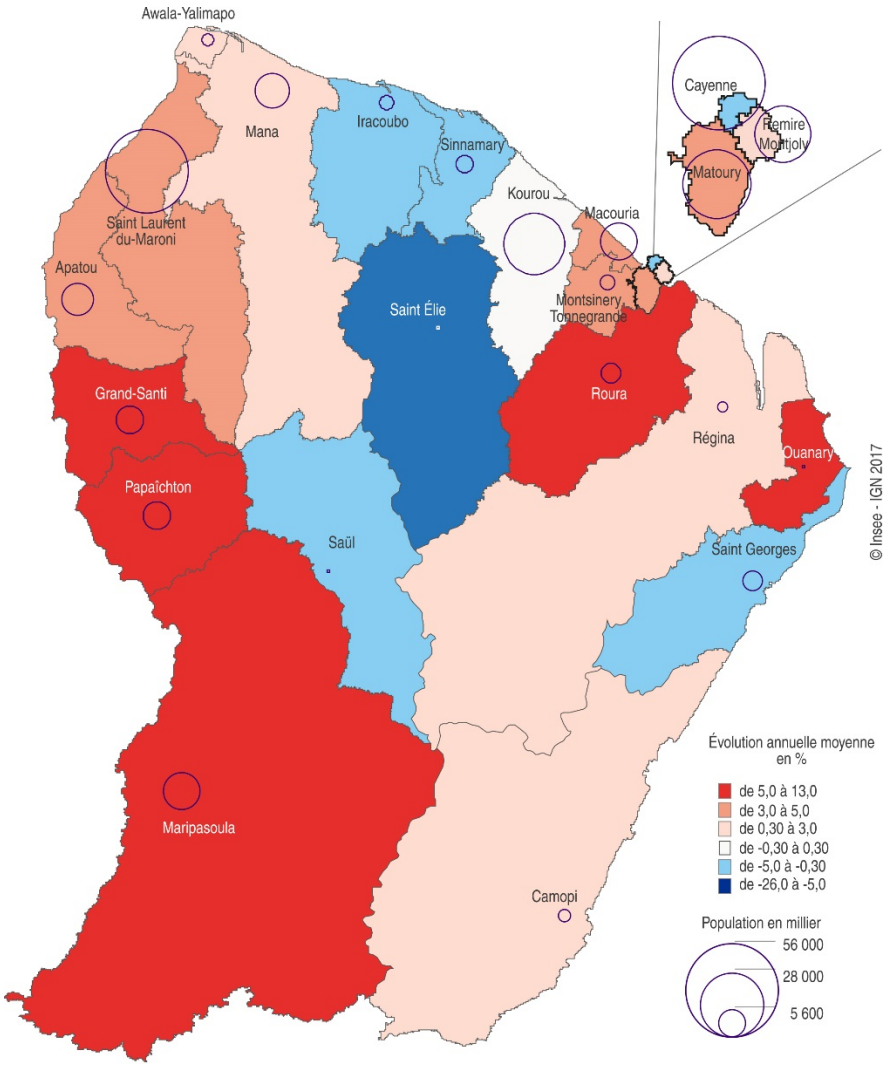


Population

Au 1er janvier 2017, la « population légale » (chiffre officiel établi par l'INSEE) du département de la Guyane s'élève à 252 337 habitants, soit 27 870 personnes de plus qu'en 2009. Pendant la période sous contrôle, la population est passée de 221 178 habitants à 241 922, soit une augmentation de 20 744 personnes.

La Guyane demeure le département français le plus dynamique en termes de croissance démographique, malgré un net ralentissement depuis 2012. En effet, de 1999 à 2006, la population a augmenté chaque année de 3,9 % ; le rythme a ralenti à 2,4 %[9] de 2007 à 2012. Cette tendance s'est poursuivie, la variation annuelle moyenne de 2012 à 2014 s'établissant à 1,5 %[10].

Carte n° 2 : Evolution de la population Guyanaise entre 2009 et 2014 par commune



La croissance de la population est inégalement répartie sur le territoire. L'Ouest guyanais a porté l'essentiel de cette croissance avec une évolution de 31,5 % de 2007 à 2012. L'Est arrive en deuxième position avec une évolution de 9,9 %. Enfin, la population du littoral nord-est (de Cayenne à Montsinéry) a crû de 6,2 % et celle du littoral Nord-Ouest baissé de 1,3 %.

9 Sources : Insee Guyane, dossier n°2 – Edition 2014
10 Sources : Insee - Résultats provisoires arrêtés fin 2014

Le solde naturel est le seul moteur de la croissance démographique de la Guyane. Chaque année, ce territoire enregistre neuf fois plus de naissance que de décès.

La Guyane est le département français où le nombre de jeunes est le plus élevé, la moitié de la population ayant moins de 25 ans. Les personnes âgées de plus de 65 ans représentent moins de 5 % de la population mais l'évolution de cette tranche d'âge (accroissement de 23 % de 2012 à 2014) signale un début de vieillissement global de la population.

L'autre caractéristique de la population guyanaise tient à la diversité de ses origines. L'identité des Amérindiens, des Bushinengués, des Hmongs, des Créoles guyanais marquent fortement la société.

Cette diversité de peuplement engendre des modes d'occupation et de consommation d'espaces très variés. La diversité des modes de vie reflète la diversité des communautés et de leur implantation géographique. Il en résulte une situation objective de grandes inégalités qu'il est aisé de situer géographiquement. Ainsi, la bande littorale, bien que très inégalement développée, est plus favorisée du point de vue des critères de développement occidentaux alors que les habitants du fleuve n'ont pas accès aux mêmes conditions de logements, de santé ou d'emploi. L'attachement de ceux-ci à leur mode de vie traditionnel ne doit cependant pas être négligé.

Classement démographique

Jusqu'à la fin de 2015, le département de la Guyane appartenait à la strate démographique des départements dont la population est inférieure à 250 000 habitants, même s'il a dépassé ce plafond en 2014, le dépassement n'étant confirmé par l'INSEE qu'à compter du 1er janvier 2017.

En 2011, 20 départements composaient la strate. Ils étaient 21 en 2015, la Corrèze ayant rejoint la strate à la suite de la baisse de 0,65 % de sa population.

Tableau n°1. Départements composant la strate démographique à laquelle appartient le département de la Guyane en 2011 et 2015

	Départements de la strate démographique inférieure à 250 000 habitants		Population légale*	Population légale (1)	Evolution (habitants)	Evolution (%)	Population légale (2)
			2011	2015	2011-2015	2011-2015	2017
1	976	Mayotte	nc	217 091	ns	ns	nc
2	19	Corrèze	251 503	249 856	-1 647	-0,65	241 340
3	70	Haute-Saône	246 129	247 742	1 613	0,66	238 347
4	82	Tarn-et-Garonne	242 363	253 577	11 214	4,63	252 578
5	36	Indre	239 332	235 956	-3 376	-1,41	226 175
6	65	Hautes-Pyrénées	237 490	236 996	-494	-0,21	228 950
7	43	Haute-Loire	229 966	233 488	3 522	1,53	226 565
8	58	Nièvre	228 184	224 349	-3 835	-1,68	213 569
9	**973**	**Guyane**	**221 178**	**241 922**	**20 744**	**9,38**	**252 338**
10	55	Meuse	200 437	199 315	-1 122	-0,56	191 530
11	52	Haute-Marne	193 388	188 859	-4 529	-2,34	180 673
12	32	Gers	192 561	196 930	4 369	2,27	190 625
13	46	Lot	179 416	181 165	1 749	0,97	173 648

14	2B	Haute-Corse	164 726	173 659	8 933	5,42	172 650
15	04	Alpes-de-Hte Provence	162 911	166 316	3 405	2,09	161 588
16	09	Ariège	155 530	158 154	2 624	1,69	154 574
17	15	Cantal	154 824	153 268	-1 556	-1,01	146 618
18	90	Territoire de Belfort	145 360	147 528	2 168	1,49	144 334
19	2A	Corse-du-Sud	143 386	147 823	4 437	3,09	151 652
20	05	Hautes-Alpes	139 497	144 950	5 453	3,91	139 883
21	23	Creuse	128 799	126 511	-2 288	-1,78	120 581
22	48	Lozère	81 083	81 100	17	0,02	76 360

** Population légale entrée en vigueur au 1er janvier 2011, année de référence 2008).*
(1) Population légale en 2015 - année de référence 2012
(2) Population totale en 2017 - année de référence 2012
Sources : DGCL, Les Finances des départements en 2011 et 2015

En 2011, la Guyane était le septième département (sur 20) le plus peuplé de sa strate ; en 2015, il occupait la troisième place (sur 21), précédé de la Corrèze et de la Haute-Saône. En 2017, il rejoint la strate des départements dont la population est supérieure à 250 000 habitants et inférieure à 499 999 habitants, au dernier rang.

Tableau n°2. Départements composant la strate démographique à laquelle appartient la Guyane à compter du 1er janvier 2017

Numéro	Département	Population légale	Rang
50	Manche	499 958	1
26	Drôme	499 159	2
66	Pyrénées-Orientales	466 327	3
28	Eure-et-Loir	433 762	4
73	Savoie	426 924	5
24	Dordogne	416 350	6
40	Landes	400 477	7
971	Guadeloupe	400 186	8
972	Martinique	389 911	9
81	Tarn	384 474	10
87	Haute-Vienne	376 199	11
88	Vosges	373 560	12
79	Deux-Sèvres	373 553	13
11	Aude	365 478	14
16	Charente	353 853	15
3	Allier	343 062	16
89	Yonne	341 814	17
41	Loir-et-Cher	333 567	18
47	Lot-et-Garonne	333 234	19
7	Ardèche	322 381	20
18	Cher	310 270	21
10	Aube	308 094	22
53	Mayenne	307 350	23
8	Ardennes	279 715	24
12	Aveyron	278 644	25
82	Tarn-et-Garonne	252 578	26
973	**Guyane**	**252 338**	**27**

Sources : Insee. Données définitives 2014 publiées le 2 janvier 2017

Dans la suite du rapport, il sera toujours fait référence à la strate à laquelle appartient la Guyane pendant la période sous contrôle, c'est-à-dire celle des départements dont la population est inférieure à 250 000 habitants.

L'économie

Quatre formes d'économie coexistent en Guyane : l'économie reposant sur l'exploitation et la transformation des ressources (secteurs primaire et secondaire), l'économie de la connaissance et des hautes technologies (secteur tertiaire), l'économie résidentielle et l'économie informelle, particulièrement dynamique, qui concerne près de 10 % de la population active.

Plusieurs facteurs entravent le développement économique de la Guyane : la faible taille de son marché, le faible niveau moyen d'instruction, les insuffisances des infrastructures de transports, de télécommunications, de production et de distribution d'énergie électrique. Les dessertes, territoriales et internationales, sont également en cause : les liaisons aériennes sont peu fournies et coûteuses, de même que les réseaux de télécommunication. Les coûts de transport interne de marchandises sont très élevés, notamment dès que l'on s'éloigne de Cayenne et de Kourou.

Structurellement, l'économie guyanaise est dominée par le secteur tertiaire qui réalise 76 % de la valeur ajoutée totale. Le solde se répartit entre le secteur secondaire (20 %) et le secteur primaire (4 %). Les secteurs non marchands (administrations, santé, éducation...) ont un poids plus important que la moyenne française (36 % en Guyane contre 22 % en France).

Jusqu'en 2014, l'économie de la Guyane a connu une croissance soutenue[11], portée par l'activité du secteur spatial, l'investissement des entreprises et des ménages. En 2015, la situation a été plus contrastée. Bien que les ménages aient continué d'accroître leurs investissements dans l'habitat, ils ont parallèlement baissé leur consommation. Cette baisse, conjuguée à la faiblesse de la commande publique, n'a pas permis à l'emploi salarié d'augmenter suffisamment pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Les données sur les revenus des ménages par département sont disponibles dans le « *Fichier localisé social et fiscal* » dénommé « Filosofi » qui a pour sources les informations de revenus déclarés à la DGFiP[12], à la CNAF[13], de la CNAV[14] et de la CCMSA[15]. Toutefois seuls les départements métropolitains sont concernés.

Les seules statistiques disponibles sont celles citées dans le rapport de l'IEDOM 2016 qui concernent les revenus de 2013 et celles utilisées par la DGCL pour le calcul des dotations de solidarité versées aux départements. Le revenu moyen par habitant en Guyane, retenu par la DGCL en 2015, est de 6 909 €.

D'après l'IEDOM, en 2013, 51,2 % des foyers fiscaux disposaient d'un revenu fiscal de référence inférieur à 10 000 € contre seulement 23,5 % pour la France entière. Quatre-vingts pour cent auraient un revenu inférieur à 30 000 €.

[11] *Cf.* Insee Conjoncture Guyane n°2 juin 2016
[12] DGFiP : direction générale des finances publiques
[13] CNAF : caisse nationale d'allocations familiales
[14] CNAV : caisse nationale d'assurance vieillesse
[15] CCMSA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Ces valeurs suscitent le doute et apparaissent sensiblement sous-évaluées lorsqu'on les confronte à d'autres données d'une fiabilité au moins égale. En effet, en 2015, l'ensemble de la population guyanaise a dépensé 2,2 Md€, ce qui représente un revenu annuel moyen disponible par habitant de 8 783 € pour une population de 250 377 habitants (*cf.* tableaux n°3 et 4). En outre, plus de 38 % des guyanais en situation d'emploi sont des agents publics dont le niveau annuel moyen de rémunération atteint 36 000 €.

Tableau n°3. Calcul du revenu moyen par habitant en Guyane en 2015 (indicateurs économiques en M€)

Indicateurs économiques (M€)	
Consommation des ménages	**2 078**,0
Variation encours bancaires crédits consommation	8,7
Variation encours bancaires habitat	82,1
Variation épargne	30,2
Variation masse monétaire en circulation	Non disponible
Revenu disponible	**2 199,0**
Démographie	
Population 2015, selon DGCL(1)	245 666
Population 2015 réelle, selon INSEE(2)	250 377
Revenu annuel par habitant issu du calcul économique	
Revenu 2015 par habitant, selon la DGCL	6 909
Revenu 2015 par habitant, selon calcul économique ci-dessus, avec la population DGCL	8 951
Revenu 2015 par habitant, selon calcul économique ci-dessus, avec la population réelle	8 783
Ecart relatif du revenu 2015 par habitant selon calcul économique/revenu selon DGCL	30 %

(1) prise en compte pour le calcul des dotations
(2) données définitives de l'INSEE au 31 décembre 2014
Source : IEDOM, INSEE, DGCL, chambre régionale des comptes

Tableau n°4. Revenu annuel moyen (RAM) disponible par foyer guyanais en 2015

	Population réelle	**Revenu disponible mensuel/population réelle**	**Population DGF**	**Revenu disponible mensuel/population DGF**
Nombre de foyers	53 455	ns	52 450	ns
Nombre moyen de personnes/foyer	4,7			
RAM/foyer (globalement)	**41 137**	**3 428,00 €**	**41 926**	**3 494,00 €**
RAM/foyer sans enfant	12 188	1 463,79 €	11 959	1 491,86 €
RAM/foyer avec 1 enfant	13 845	2 195,69 €	13 584	2 237,79 €
RAM/foyer avec 2 enfants	11 546	2 927,59 €	11 329	2 983,73 €
RAM/foyer avec 3 enfants	6 842	3 659,48 €	6 714	3 729,66 €
RAM/foyer avec 4 enfants et plus	9 034	4 503,97 €	8 864	4 475,59 €

INSEE et chambre régionale des comptes, revenu annuel moyen

En Guyane, le revenu disponible mensuel moyen d'une famille composée de deux adultes et de trois enfants s'élève à 3 659,48 €. Un couple sans enfant dispose en moyenne d'un revenu mensuel de 1 463,79 €.

Caractéristiques sanitaires et sociales

Dans le domaine de la santé, la Guyane cumule les causes de mortalité propres aux pays développés (les maladies cardiovasculaires, notamment) et les causes de surmortalité spécifiques aux pays en voie de développement (mortalité périnatale, maladies infectieuses, traumatismes…).

L'accès au soin est très inégalement réparti sur le territoire, Cayenne concentrant l'essentiel de l'offre de soins. La médecine de spécialité est incomplète ou insuffisamment représentée.

En matière de logement, l'urbanisation irrégulière qui compense l'insuffisance de logements sociaux est encouragée par les faiblesses de l'application du droit des sols par les autorités compétentes. Seules 22 % des constructions dites « spontanées » sont situées dans un secteur insalubre. Ces constructions irrégulières ne sont donc pas liées d'abord à un problème de revenu.

Si l'emploi salarié marchand progresse, même faiblement, le taux de chômage restait très élevé à la fin de 2015. Il se situait à 21,6 % et concernait principalement les jeunes de moins de 25 ans (46,7 %) et les femmes (29,3 %).

Les jeunes adultes de moins de 25 ans constituent la population la plus fragilisée du territoire. Avec un taux de non scolarisation trois fois plus élevé qu'en France métropolitaine, un taux de décrochage scolaire important, le taux de scolarisation après 16 ans le plus faible de France et un accès à l'emploi tardif (huit ans plus tard qu'un jeune en métropole), près d'un jeune sur deux de 15 à 24 ans n'est pas inséré et, parmi ceux qui le sont, plus de la moitié ont un emploi précaire ou sont au chômage. Seuls 16 % ont un contrat à durée indéterminée.

2 LE SUIVI DES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le conseil général de la Guyane a fait l'objet d'un examen de gestion sur la période de 2005-2011 ; le rapport d'observations définitives a été notifié en août 2013. Le contrôle a porté sur la gestion des ressources humaines, la gestion de la dette et de la trésorerie, la gestion du patrimoine, la fiabilité des comptes, la situation financière, les transferts de personnel et l'accueil de la petite enfance. Les dépenses sociales n'ont pas été examinées.

Chaque thème a fait l'objet de recommandations. Compte tenu du champ de la présente enquête, seule la mise en œuvre des six recommandations relatives à la fiabilité des comptes est vérifiée. Il apparaît qu'au 31 décembre 2015, une seule recommandation a été mise en œuvre, et partiellement.

Tableau n°5. Bilan de la mise en œuvre, au 31 décembre 2015, des recommandations émises lors du précédent contrôle

	Recommandation	Niveau de mise en œuvre
1	*Passer en créances irrécouvrables 162 358,21 € figurant au compte 551 après émission d'un titre au compte 778*	Mesure non mise en œuvre ; corrections sans incidence sur le résultat de fonctionnement avec effet sur l'excédent brut de fonctionnement
2	*Emettre les titres de recettes afférents aux créances sur avances en garanties d'emprunts (7,8 M€)*	Mesure non mise en œuvre ; 7,8 M€ à traduire dans les comptes par une recette au compte 2641 de 7,8 M€ et une dépense au compte 654 du même montant.
3	*Régulariser le compte 238 « Avances versées », débiteur d'un montant injustifié de 1 448 265,66 €*	Non mise en œuvre ; montant à traduire dans les comptes par une dépense de ce montant, au 654.
4	*Inscrire une provision de 2 378 697,89 € dont 257 216,81€ au titre des contentieux et 2 121 481,08 € au titre des appels en garanties payés.*	Mise en œuvre partielle ; les contentieux ont été soldés par le paiement des indemnités auxquelles le département a été condamné. Les appels en garantie n'ont pas été régularisés. Ils le seront par l'application de la mesure n°2 ci-dessus.
5	*Intégrer le coût de la main d'œuvre dans la comptabilisation des travaux en régie*	Non mise en œuvre.
6	*Amortir les subventions transférables*	Non mise en œuvre ; point ne pouvant pas être corrigé dans le cadre du présent contrôle.

Sources : chambre régionale des comptes

La fiabilité des comptes demeure insuffisante et des corrections doivent y être apportées pour permettre une plus exacte appréciation de l'équilibre financier du département.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué mettre en œuvre les régularisations de sincérité des comptes demandées par la chambre dès 2017 mais de manière étalée jusqu'en 2020. La chambre prend acte des engagements de l'ordonnateur tout en attirant son attention sur l'insincérité des comptes qui demeurera tant que ces modifications n'auront pas été intégralement constatées dans le budget, l'étalement des régularisations conduisant à masquer la situation réelle de la collectivité jusqu'à leur complète prise en compte.

3 LA FIABILITE DES COMPTES

En plus de l'impact des corrections à apporter à la suite des recommandations formulées lors du précédent contrôle, la création au 1er janvier 2016 d'une collectivité unique, regroupant le conseil régional et le conseil général de la Guyane, a écourté le calendrier de clôture des comptes administratifs des deux institutions de telle sorte qu'il n'a pas été possible de procéder au rattachement à l'exercice 2015 des produits et des charges après le 31 décembre.

Les informations du compte de gestion de 2015 commentées dans le cadre du présent contrôle ont donc été préalablement corrigées des rattachements nécessaires à la bonne lisibilité des comptes et à leur transparence, sur la base des produits et des charges enregistrés dans les comptes de 2016 au titre de l'exercice 2015, à hauteur, respectivement de 26 240 182 € et de 7 081 126 € (*cf.* tableau n°44 en annexe 2).

C'est à partir de ces données de 2015 corrigées que les modifications issues des recommandations sont calculées.

Le rapport d'observations définitives (ROD) de 2013 mentionne que « *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 ». *En conclusion, l'ordonnateur reconnaît qu'il n'a pu retrouver aucun document qui puisse justifier ces mouvements de fonds à l'époque* ».

Le budget de 2014 aurait dû contenir les écritures de régularisation de cette situation, à savoir, l'émission d'un titre de recettes d'un montant de 162 358,21 € au compte 778 « *Autres charges exceptionnelles* », avec sa contrepartie du même montant au compte de charges 654 « *Créances irrécouvrables* ». Le ROD mentionne qu'il en était de même des avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles imputés au compte 238 pour un montant total de 1 448 265,66 €.

Le ROD précise que le département devait émettre les titres de recettes pour recouvrer les sommes payées au titre des garanties d'emprunt. Le total s'élève à 7 879 285,38 € au 31 décembre 2011. Il est inchangé dans le compte de gestion de 2015.

Le ROD ajoute *« 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 tous 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.* » Il convient donc d'ajouter une charge de ce montant au compte 654.

Enfin, le ROD montre que les subventions transférables n'étaient pas reprises en section de fonctionnement alors que l'instruction comptable le prévoit. A la fin de 2015, le montant à amortir s'élevait à 89,6 M€. Les biens financés par ces subventions

s'amortissent entre cinq et 30 ans mais ils ne sont pas identifiés dans la comptabilité. Ils ne font pas non plus l'objet d'amortissement.

Seul, un travail de repérage fin de l'évolution des comptes enregistrant les équipements depuis dix ans permettrait d'émettre des hypothèses fiables, distinguant les biens amortis fin 2015 de ceux restant encore à amortir. Ce travail n'est pas possible dans le cadre du présent contrôle. Il est donc demandé à la collectivité de le réaliser.

En attendant, l'hypothèse retenue est que les écritures comptables traduisant ces régularisations sont sans incidence sur les résultats et solde de gestion.

Recommandation n°1 :	**Recenser les biens financés par les subventions transférables à partir de 2005 et régulariser les écritures comptables afférentes.**

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué que le recensement des bien financés par les subventions transférables constituait un *« chantier important »* qu'il devra mener mais il n'en précise pas le calendrier.

Par ailleurs, à la suite de la création de la Communauté d'agglomération du Centre littoral (CACL), le 1er janvier 2012, et d'un périmètre de transports urbains, la gestion des lignes de transports scolaires au sein de ce périmètre a été transférée par le département de la Guyane à la nouvelle communauté d'agglomération, à compter de la rentrée scolaire 2012.

Les deux parties n'ont trouvé un accord sur le montant des charges et ressources transférées attachées à cette compétence qu'en février 2016. Il fixe la compensation annuelle du département envers la CACL à 9 197 500 € et arrête la dette du département envers la communauté d'agglomération au 31 décembre 2015 à 30 658 300 €, montant inférieur aux provisions constituée en 2014 et 2015 pour couvrir ce litige.

Le caractère obligatoire de cette charge ne faisait aucun doute et aurait dû conduire l'ex-conseil général à compenser ce transfert de charge au moins à hauteur de ce que lui coûtait le service en 2012, soit 8,67 M€, et à provisionner la différence. L'accord trouvé en 2016 et le caractère obligatoire de la dépense conduisent à intégrer dans les comptes de 2012 à 2015 les montants impayés par l'ex-conseil général, à savoir, 3 065 800 € pour 2012 et 9 197 500 € pour 2013 à 2015.

Les résultats et soldes de gestion modifiés sont alors les suivants.

Tableau n°6. Résultats et soldes de gestions corrigés par la chambre (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Excédent brut de fonctionnement	**29 954 063**	**921 764**	**18 420 664**	**20 284 485**	**3 587 738**
Créances irrécouvrables issues du compte 551					162 358
Créances irrécouvrables issues du compte 2641					7 879 235
Créances irrécouvrables issues du compte 238					1 448 266
Provision retraitée		3 065 800	9 197 500	9 197 500	9 197 500
EBF retraité	**29 954 063**	**-2 144 036**	**9 223 164**	**11 086 985**	**-15 099 621**
% produits de gestion	9,83 %	-0,72 %	2,90 %	3,36 %	-4,49 %
CAF brute retraitée	**26 180 927**	**-4 061 965**	**7 243 996**	**8 759 477**	**-9 517 798**
Annuité en capital de la dette	4 608 813	4 970 918	5 079 911	5 194 960	5 497 439
CAF nette retraitée	**21 572 114**	**-9 032 883**	**2 164 084**	**3 564 577**	**-15 015 237**
% produits de gestion	7,08 %	-3,03 %	0,68 %	1,08 %	-4,46 %
Résultat retraité de la section de fonctionnemt	**20 474 243**	**-12 561 965**	**-27 519**	**2 930 529**	**-23 051 496**

Sources : comptes de gestion, collectivité et chambre régionale des comptes

La chambre a intégré les conséquences du contentieux CACL sur les comptes du département. La réponse de l'ordonnateur est donc sans incidence sur les observations de la chambre.

4 L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU DÉPARTEMENT DE LA GUYANE DE 2011 A 2015

Sur le plan national, les dépenses sociales des départements ont augmenté en moyenne de 5 % par an de 2009 à 2014. Parallèlement, les recettes de fonctionnement ont enregistré, sur la même période, une croissance annuelle inférieure à 3 %. Ces mouvements antagonistes compromettent l'équilibre financier des départements.

La présente partie vise à apprécier, d'une part, la relation entre la situation financière du département et la progression passée de ses dépenses sociales et, d'autre part, la stratégie financière adoptée par le conseil général pour faire face à cette situation.

4.1 L'évolution de la situation financière de 2011 à 2015

4.1.1 Une dégradation alarmante qui ne s'est pas traduite par une baisse de l'investissement ni par une augmentation de la dette sur la période

De 2011 à fin 2015, la situation financière s'est fortement dégradée, passant de fragile à alarmante.

4.1.1.1 La détérioration de l'excédent brut de fonctionnement (EBE)

L'EBE est passé de 29,9 M€ à - 15,1 M€. Pour rappel, ce solde de gestion représente le surplus de ressources dégagé par la collectivité au cours du cycle de fonctionnement de ses services. Cet excédent de ressources a vocation à financer la dette et les besoins d'investissement de la collectivité.

Négatif en 2012, il a été redressé en 2013 et en 2014. En 2015, il est redevenu négatif, ce qui signifie que la collectivité n'avait pas les ressources suffisantes pour couvrir ses charges de fonctionnement.

La récurrence de la valeur négative de ce solde de gestion traduit une situation fortement dégradée de la structure et des flux financiers de la collectivité.

4.1.1.2 La disparition d'une capacité d'autofinancement (CAF) déjà faible

En 2011, la capacité d'autofinancement avant remboursement du capital de la dette, appelée CAF brute, du département de la Guyane était de l'ordre de 26,2 M€, soit un tiers de moins que la moyenne de la strate[16].

En 2015, la CAF brute a disparu et, à partir de 2016, à produits et charges constants, elle est restée proche de zéro (- 28 000 €).

[16] Source : base de données DGCL « Alize2.finances.gouv.fr/departements/detail.php »

La CAF moyenne de la strate, fin 2015, se situe à 31 M€ et représente 10,21[17] % des produits de fonctionnement, ce qui correspondrait à une CAF brute de 34,2 M€ pour le département de la Guyane.

Compte tenu de son niveau de ressources fin 2015, il manque 43,7 M€ au département de la Guyane pour que sa CAF brute atteigne le niveau moyen de sa strate.

La Guyane est le département dont la CAF brute est la plus faible parmi tous les départements de France.

4.1.1.3 Un niveau stable d'investissement grâce à un taux élevé de subventions

De 2011 à 2015, le département de la Guyane a pu maintenir son niveau d'investissement autour de 28 M€ par an grâce aux subventions reçues dont la proportion par rapport à l'investissement dépasse fortement la moyenne de la strate, de près de 12 points en moyenne annuelle.

Tableau n°7. Evolution des dépenses d'équipement et de la part des subventions reçues comparée à celle de la moyenne de la strate

	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement	28,80 M€	28,40 M€	26,30 M€	30,40 M€	29,20 M€
Subventions reçues	9,70 M€	13,70 M€	10,50 M€	15,80 M€	14,40 M€
Part de subventions dans l'investissement	33,68 %	48,24 %	39,92 %	51,97 %	49,32 %
Part moyenne de subventions de la strate	30,07 %	31,03 %	32,21 %	34,25 %	35,66 %
Ecart (en points de pourcentage)	3,61	17,20	7,71	17,73	13,66

Sources : comptes de gestion, DGCL et chambre régionale des comptes

4.1.1.4 Une dette maitrisée, trois fois moins élevée que la moyenne de la strate

De 2011 à 2015, le département de la Guyane a diminué sa dette bancaire de 5 M€. Fin 2015 celle-ci s'établissait à 48,6 M€ et représentait un tiers de l'encours moyen de la strate. Toutefois, malgré sa modicité, la collectivité peine à l'assumer.

4.1.1.5 L'incapacité de désendettement du département fin 2015

La disparition de la CAF brute ne permet plus à la collectivité de rembourser sa dette sur ses ressources de fonctionnement. A partir de 2016, c'est le fonds de compensation de la valeur ajoutée qui finance le remboursement du capital de la dette, réduisant à dû concurrence le volume annuel d'équipement du département.

[17] *Cf.* note précédente

4.1.1.6 Une trésorerie négative de plus de 10 M€

Les 30 M€ de provisions constituées pour couvrir les dettes pouvant résulter du contentieux avec la CACL ont permis de présenter un bilan sain fin 2015. En effet, à cette date tous les fournisseurs ont été payés et le solde de trésorerie s'élevait à plus de 20 M€. De plus, près de 20 M€ de créances restaient à percevoir dont 16,7 M€ d'indus d'aides individuelles de solidarité.

Toutefois, ces provisions n'auraient pas dû atteindre ce montant comme il a été démontré précédemment.

C'est pourquoi, pour l'analyse financière il convient de les réintégrer dans les charges, induisant une trésorerie négative de 10,3 M€, à la fin de 2015. Le département de la Guyane a financé son encours de dette envers les fournisseurs en différant le paiement d'une dépense obligatoire à hauteur de 10,3 M€.

4.1.1.7 En 2015, l'apparition d'un déficit structurel de 9,4 M€ conduisant à l'impasse budgétaire

Un excédent brut de fonctionnement négatif de 15,1 M€ fin 2015 signifie qu'il manque ce montant de ressources pour financer les dépenses courantes.

Ce montant intègre un produit à caractère exceptionnel (même s'il n'est pas, légalement, comptabilisé comme tel) de 3 766 714 €, issu du fonds de soutien aux départements en difficulté, qu'il convient de neutraliser pour apprécier le besoin de ressources pérennes qui était donc, en 2015, de 18,8 M€.

Tableau n°8. Déficit structurel prévisionnel à partir de 2016

Excédent brut de fonctionnement 2015 hors créances irrécouvrables et sans fonds de soutien	-178 976 €
Contribution obligatoire due à la Communauté d'agglomération Centre Littoral	9 197 500 €
Excédent brut de fonctionnement corrigé	-9 376 476 €

Sources : chambre régionale des comptes

A partir de 2016, à produits (hors fonds de soutien) et charges constants, 9,4 M€ manquent chaque année.

4.1.2 Les facteurs de la dégradation de la situation financière

4.1.2.1 Une évolution des charges non compensée par celle des produits

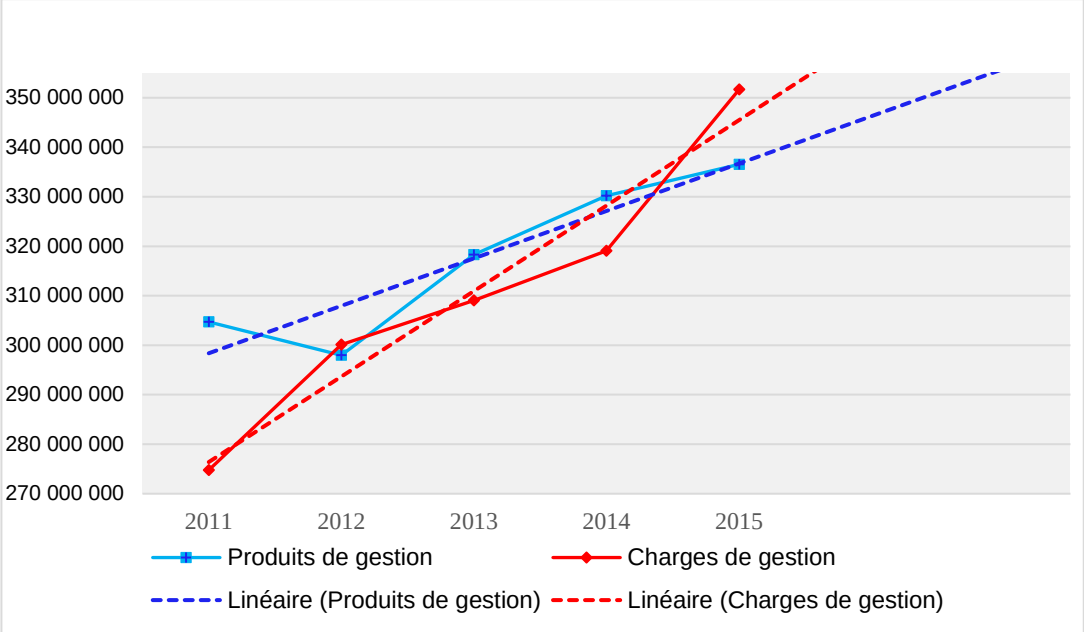
Le graphique suivant présente l'évolution des produits et des charges de gestion de l'ex-conseil général de la Guyane pendant la période sous contrôle.

Les charges ont dépassé les produits de gestion en 2012 et en 2015, l'écart en 2015 étant d'une grande ampleur.

Plus structurellement, l'évolution linéaire des produits de gestion est plus faible que celle des charges, laissant apparaître à partir du point d'intersection des deux droites de représentation, le déficit structurel. La différence de pente entre les deux droites traduit une aggravation du déficit par l'accélération des charges et une évolution largement plus faible des produits.

Entre 2011 et 2015, les charges de gestion sont passées de 274,8 M€ à 351,6 M€, progressant chaque année de 5,06 %. Dans le même temps, les produits de gestion, passant de 304,7 M€ à 336,5 M€[18], n'ont progressé que de 2 %.

Graphique n° 1 : Evolution des produits et des charges de gestion entre 2011 et 2015 (en euros)



La dégradation de la situation financière du département de la Guyane trouve donc son origine dans la croissance plus rapide de ses charges que de ses produits.

Il convient donc d'analyser ces charges pour identifier celles qui sont la cause de cette augmentation. On analysera ensuite les produits pour comprendre les raisons de leur faible évolution.

4.1.2.2 Analyse des charges de gestion entre 2011 et 2015

Le tableau n°7 montre que, pendant la période sous contrôle, deux postes de charges ont évolué de façon très préoccupante (plus de 7 % en moyenne annuelle) : les aides directes à la personne et les dépenses indirectes qui s'y rattachent, qui constituent les dépenses sociales obligatoires des départements.

[18] Ces chiffres sont issus des comptes de gestion

L'accroissement des charges de personnel apparaît maîtrisé (évolution inférieure à 3 %) même si la question de la réalisation d'économies nettes sur ce poste peut être posée.

Les charges à caractère général (celles liées au fonctionnement des services) et les subventions versées diminuent quant à elles sensiblement chaque année (-4,46 % pour les premières et - 8,31 % pour les secondes).

Les autres charges de gestion qui comprennent notamment les contributions obligatoires, telles la dotation de fonctionnement des collèges, celle des services d'incendie, les participations aux contrats aidés et les créances irrécouvrables, progressent très fortement du fait des régularisations intervenues en 2015, à hauteur de 18,6 M€, correspondant aux créances irrécouvrables (9,5 M€) et à la participation à la CACL (9,1 M€). Si l'on considère comme ponctuel la prise en compte du caractère irrécouvrable d'un tel montant de créances - point qui nécessiterait une vérification approfondie - le niveau annuel de ce poste de dépenses s'élève à 33,8 M€.

Tableau n°9. Charges de gestion entre 2011 et 2015, après correction par la chambre (montants en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	*Variation annuelle moyenne*
Charges à caractère général	33 290 124	30 902 511	24 867 073	27 650 951	21 401 195	*-4,46 %*
+ Charges de personnel	80 479 066	84 858 772	87 951 499	90 651 701	93 221 830	*2,98 %*
+ Aides directes à la personne	105 661 567	118 749 479	126 146 356	135 753 342	150 020 392	*7,26 %*
+ Aides indirectes à la personne	25 026 041	38 744 710	36 550 261	35 595 830	35 941 234	*7,51 %*
+ Subventions de fonct. versées	4 149 717	3 881 126	6 396 610	3 402 766	2 687 282	*-8,31 %*
+ Autres charges de gestion	26 165 830	22 977 889	27 160 668	26 025 195	43 287 714	*10,59 %*
= Charges de gestion	**274 772 345**	**300 114 487**	**309 072 467**	**319 079 786**	**351 540 772**	***5,06** %*

Sources : comptes de gestion, collectivité et chambre régionale des comptes

Un des premiers facteurs de la dégradation de la situation financière de l'ex-conseil général est donc l'évolution de ses dépenses sociales obligatoires.

Il convient donc d'examiner ces dépenses pour les classer suivant leur contribution à la dégradation de la situation financière.

4.1.2.3 L'explosion des dépenses sociales sur la période 2011-2015

Le département de la Guyane intervient très peu au titre de l'aide sociale facultative. Les dépenses sociales chiffrées ci-après concernent donc principalement les charges liées aux quatre dispositifs obligatoires : les allocations du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité spécifique aux DOM[19], l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'aide aux personnes âgées[20], l'aide aux personnes handicapées[21]. De 2011 à 2015,

[19] Créé en 2001, le RSO est versé aux personnes âgées d'au moins 55 ans, bénéficiaires du RSA depuis au moins deux ans, qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail.
[20] Dont, notamment, le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).
[21] Dont, notamment, le versement de la prestation de compensation du handicap (PCH).

elles augmentent en moyenne de 4 % d'une année sur l'autre, passant de 130,7 M€ à 186 M€, soit une progression annuelle moyenne de 10,57 %, quatre fois supérieure à celle des départements de la même strate

Tableau n°10. Evolution des dépenses sociales obligatoires de 2011 à 2015 des 21 départements composant la strate

	2011	2015	Evolution globale	Evolution moyenne annuelle
Montant annuel moyen des dépenses sociales obligatoires	110,75	121,50	9,71	2,43

Sources : DGCL les finances des départements en 2011 et en 2015

Au sein de sa strate, la Guyane est restée, sur la période, le département dont les dépenses sociales obligatoires par habitant ont été les plus élevées : 703 € en 2011 pour une moyenne de 503 €/hab. dans les départements métropolitains et de 963 € dans les départements d'outre-mer. En 2015, ces montants se sont élevés, respectivement, à 850 €, 573 € et 1 050 €/hab.

En 2011, la Guyane figurait au 5e rang des dix départements dont les dépenses sociales obligatoires étaient les plus élevées par habitant. En 2015, elle occupait la 4e place.

Tant les charges relatives aux allocations versées directement aux bénéficiaires des dispositifs obligatoires, appelées aides directes à la personne, que celles consacrées à la prise en charge de leurs frais, appelées aides indirectes à la personne, progressent de plus de 7 % par an, ce qui représente, en moyenne, 13,8 M€ supplémentaires à financer chaque année (*cf.* tableaux suivants).

Tableau n°11. Evolution des dépenses d'aide sociale obligatoire (en euros)

Aides sociales obligatoires	2011	2012	2013	2014	2015	*Variation annuelle moyenne*
Aides directes à la personne (a)	**105 661 567**	**118 749 479**	**126 146 356**	**135 753 342**	**150 020 392**	**7,26 %**
dont revenu de solidarité active (RSA)	*93 506 042*	*106 007 057*	*113 235 262*	*122 519 121*	*136 580 531*	*7,88 %*
aide personnalisée d'autonomie (APA)	*4 470 827*	*7 255 045*	*6 325 872*	*6 225 179*	*6 539 183*	*7,91 %*
allocations personnes handicapées	*3 356 668*	*3 548 305*	*3 903 536*	*4 114 037*	*4 111 583*	*4,14 %*
famille et enfance	*3 736 342*	*796 211*	*1 383 819*	*1 410 028*	*1 511 772*	*-16,54 %*
Aides indirectes à la personne (b)	**25 026 041**	**38 744 710**	**36 550 261**	**35 595 830**	**33 941 234**	**7,51 %**
dont frais de scolarité	*33 898*	*66 917*	*48 794*	*55 048*	*26 089*	*-5,09 %*
accueil familial et frais de séjours	*24 991 753*	*38 206 625*	*36 029 569*	*35 067 609*	*33 672 902*	*7,37 %*
autres frais (hospitalisation, inhumation, prévention spécialisée)	*390*	*471 168*	*471 898*	*473 173*	*242 243*	*ns*
Total (a + b)	**130 687 609**	**157 494 189**	**162 696 617**	**171 349 172**	**185 961 626**	**10,57 %**

Sources : comptes de gestion et collectivité

Tableau n°12. Variation annuelle depuis 2012 des charges d'allocations obligatoires (en euros)

	2012	2013	2014	2015
RMI, RSA, RSO	12 501 015	7 228 205	9 283 859	14 061 410
APA	2 784 218	-929 173	-100 693	314 004
PCH	191 637	355 231	210 502	-2 455
Famille, enfance	-2 940 131	587 607	26 210	101 744
Total	**12 536 739**	**7 241 870**	**9 419 877**	**14 474 704**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

La baisse des allocations à l'enfance de 2012 résulte pour 50 % du paiement en 2011 de charges de 2010 et, pour le reste, de l'imputation comptable de la totalité du coût salarial des assistants familiaux dans le bon compte, 6412 « *Assistantes maternelles* », agrégé dans les dépenses indirectes à la personne sous la rubrique « *Accueil familial et frais de séjour* ».

Les évolutions annuelles moyennes les plus importantes concernent (ordre décroissant) :

- l'aide personnalisée d'autonomie (7,91 %) ;
- les allocations RMI-RSA-RSO (7,88 %) ;
- l'accueil familial de l'aide sociale à l'enfance et les frais de séjour des personnes âgées (7,37 %).

Les dépenses consacrées aux allocations aux personnes handicapées progressent beaucoup moins vite, avec une moyenne annuelle de 4,14 %.

En masse financière 2015, l'ordre est différent :

- les allocations RMI/RSA/RSO (186 M€) ;
- l'accueil familial de l'aide sociale à l'enfance et les frais de séjour des personnes âgées (33,7 M€) ;
- l'aide personnalisée d'autonomie (6,5 M€) ;
- les allocations aux personnes handicapées (4,1 M€).

La charge la plus importante en volume, de l'ordre de 80 % des aides directes, et en progression, est celle du RMI-RSA-RSO. Elle a augmenté de 46 % de 2011 à 2015, soit 43 M€ de plus qu'en 2011, ce qui représente une variation moyenne annuelle de 7,88 %.

La Guyane est le premier département de sa strate en termes d'évolution des dépenses consacrées au RSA de 2011 à 2015.

Tableau n°13. Classement des départements de la strate de la Guyane en fonction de l'évolution relative de la charge du RSA, de 2011 à 2015

Rang	Numéro	Département	Evolution (%)
1	**973**	**Guyane**	**46,0**
2	09	Ariège	41,1
3	04	Alpes-de-Haute-Pce	40,8
4	58	Nièvre	37,8
5	36	Indre	37,4
6	65	Hautes-Pyrénées	36,2
7	90	Territoire de Belfort	35,4
8	05	Hautes-Alpes	35,1
9	70	Haute-Saône	33,5
10	2B	Haute-Corse	30,9
11	55	Meuse	29,2
12	52	Haute-Marne	27,9
13	46	Lot	27,2
14	43	Haute-Loire	26,0
15	32	Gers	25,1
16	48	Lozère	23,0
17	15	Cantal	20,7
18	2A	Corse-du-Sud	13,3
19	23	Creuse	10,9
		Métropole	**26,5**
		Outre-mer	**23,5**
		France entière	**25,3**

Sources : DGCL Les finances des départements en 2011 et en 2015 et chambre régionale des comptes

L'évolution de ces dépenses en Guyane est deux fois plus élevée que la moyenne des départements d'outre-mer (23,5 %) et frôle le double de la moyenne nationale, 25,3 %.

La Guyane est également le premier département de sa strate en terme de poids des dépenses de RSA dans les dépenses sociales obligatoires.

Tableau n°14. Dépenses d'aide sociale obligatoire par habitant des départements de la strate de la Guyane en 2015 (en euros ; répartition par catégorie en %)

N°	Département	Dépense (100 %)	Famille et enfance	Personnes handicapées	Personnes âgées	RSA, RSO	APA
973	**Guyane**	**850 €**	**16,2 %**	**3,9 %**	**3,9 %**	**68,0 %**	**3,5 %**
976	Mayotte	320 €	7,4 %	1,2 %	5,3 %	54,6 %	0,0 %
09	Ariège	656 €	14,1 %	18,0	6,5 %	34,2 %	18,4 %
90	Territoire de Belfort	556 €	16,2 %	14,0 %	6,0 %	33,9 %	16,3 %
04	Alpes-de-Haute-Provence	497 €	18,4 %	21,2 %	8,3 %	29,0 %	22,2 %
52	Haute-Marne	505 €	18,8 %	23,9 %	5,3 %	27,2 %	17,6 %

70	Haute-Saône	441 €	26,5 %	17,0 %	3,0 %	26,9 %	17,6 %
2B	Haute-Corse	555 €	11,0 %	16,8 %	11,7 %	26,1 %	26,5 %
55	Meuse	578 €	25,0 %	18,5 %	5,2 %	25,9 %	14,3 %
05	Hautes-Alpes	489 €	12,8 %	26,3 %	3,8 %	24,1 %	20,6 %
36	Indre	507 €	13,7 %	24,3 %	9,1 %	24,0 %	21,8 %
58	Nièvre	730 €	21,0 %	21,2 %	8,9 %	22,5 %	17,6 %
46	Lot	603 €	16,8 %	22,0 %	5,6 %	20,6 %	30,1 %
2A	Corse-du-Sud	606 €	11,8 %	21,8 %	11,3 %	19,6 %	25,8 %
65	Hautes-Pyrénées	731 €	14,4 %	18,2 %	12,5 %	19,5 %	23,9 %
32	Gers	690 €	17,1 %	22,2 %	11,8 %	17,3 %	23,6 %
23	Creuse	770 €	15,8 %	22,6 %	10,0 %	16,2 %	29,5 %
48	Lozère	541 €	12,0 %	30,2 %	6,7 %	15,9 %	21,6 %
43	Haute-Loire	510 €	20,3 %	26,6 %	9,4 %	14,5 %	20,5 %
15	Cantal	590 €	13,5 %	25,6 %	10,9 %	14,3 %	28,8 %
19	Corrèze	584 €	11,6 %	30,0 %	11,0 %	13,1 %	24,6 %

Sources : DGCL Les finances des départements en 2015 et chambre régionale des comptes

Il en est de même au sein des départements d'outre-mer.

Tableau n°15. Dépenses d'aide sociale obligatoire par habitant des départements d'outre-mer en 2015 (en euros ; répartition par catégorie en %)

N°	Département	Dépense (100 %)	Famille et enfance	Personnes handicapées	Personnes âgées	RSA, RSO	APA
973	**Guyane**	**850 €**	**16,2 %**	**3,9 %**	**3,9 %**	**68,0 %**	**3,5 %**
974	La Réunion	1 184 €	9,4 %	9,6 %	3,9 %	62,9 %	8,9 %
971	Guadeloupe	1 123 €	13,8 %	8,1 %	8,7 %	58,7 %	9,8 %
976	Mayotte	320 €	7,4 %	1,2 %	5,3 %	54,6 %	0,0 %
972	Martinique	1 013 €	13,8 %	6,2 %	8,3 %	54,6 %	12,1 %
	Outre-mer	**1 050 €**	**11,8 %**	**7,8 %**	**5,8 %**	**60,6 %**	**8,9 %**
	Métropole	**573 €**	**20,5 %**	**21,5 %**	**6,7 %**	**27,9 %**	**15,5 %**
	France entière	**591 €**	**20,2 %**	**20,5 %**	**6,8 %**	**29,8 %**	**14,9 %**

Sources : DGCL Les finances des départements en 2015 et chambre régionale des comptes

Enfin, le département de la Guyane se situe parmi les dix premiers départements de France pour ce taux.

Tableau n°16. Répartition par catégorie des dépenses d'aide sociale obligatoire en 2015 des dix premiers départements de France

N°	Département	Famille et enfance	Personnes handicapées	Personnes âgées	RMI, RSA, RSO	APA
973	**Guyane**	**16,2 %**	**3,9 %**	**3,9 %**	**68,0 %**	**3,5 %**
974	La Réunion	9,4 %	9,6 %	3,9 %	62,9 %	8,9 %
971	Guadeloupe	13,8 %	8,1 %	8,7 %	58,7 %	9,8 %
976	Mayotte	7,4 %	1,2 %	5,3 %	54,6 %	0,0 %

972	Martinique	13,8 %	6,2 %	8,3 %	54,6 %	12,1 %
66	Pyrénées Orientales	13,8 %	17,9 %	5,7 %	39,6 %	14,6 %
13	Bouches-du-Rhône	14,8 %	18,1 %	9,0 %	39,4 %	11,9 %
93	Seine-Saint-Denis	28,4 %	14,4 %	6,9 %	38,1 %	9,0 %
30	Gard	17,3 %	15,4 %	8,2 %	37,1 %	13,7 %
11	Aude	17,4 %	18,5 %	6,7 %	36,7 %	13,0 %

Sources : DGCL Les finances des départements en 2015 et chambre régionale des comptes

L'autre cause de la dégradation de la situation financière du département de la Guyane est la faiblesse de l'évolution de ses produits de gestion, accentuée par des transferts financiers de l'Etat ne correspondant pas aux spécificités de la Guyane.

4.1.2.4 La faible évolution des produits de gestion et ses causes

Les produits de gestion d'un département sont composés de quatre types de ressources :

- les ressources fiscales (la taxe sur le foncier bâti, l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux – IFER - les droits d'enregistrement, les taxes d'urbanisme, les taxes liées aux véhicules, taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles – électricité, carburants, tabacs) ;
- la fiscalité reversée (le fonds national de garantie individuelle des ressources – FNGIR, le fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE, les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux) ;
- les ressources dites « institutionnelles » (la dotation globale de fonctionnement, la dotation de décentralisation, les dotations versées au titre de la PCH et des maisons départementales pour personnes handicapées – MDPH) ;
- les ressources d'exploitation parmi lesquelles figurent les recouvrements des indus d'insertion et d'aide sociale.

L'ex-conseil général de la Guyane a, en outre, bénéficié irrégulièrement, sur toute la période sous contrôle, d'un reversement annuel constant du produit régional de l'octroi de mer à hauteur de 27 M€. La nouvelle collectivité a continué de percevoir ce produit indu. A partir de 2018, elle ne le percevra plus, sans qu'une autre ressource vienne compenser cette suppression.

De 2011 à 2015, les recettes réelles de fonctionnement du conseil général de la Guyane, après correction par la chambre, ont augmenté de 2,24 % en moyenne chaque année, passant de 305,5 M€ en début de période à 341,1 M€ au 31 décembre 2015[22] (voir tableau n°45 de l'annexe 2).

[22] Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

Toutefois, ces recettes prennent en compte des recettes ponctuelles qui reflètent mal la réalité de l'évolution des produits de gestion. C'est pourquoi, l'analyse porte, dans la suite des développements du présent rapport, sur les produits de gestion dont le caractère récurrent permet de mieux appréhender la soutenabilité des dépenses sociales. Dès lors, les produits de gestion du département de la Guyane, après corrections par la chambre, ont progressé de 2,0 % par an sur la période, passant de 304,7 M€ à 336,1 M€ fin 2015.

Cette évolution prend en compte la perception du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté, dotation exceptionnelle créée par le collectif budgétaire de 2010 pour aider les collectivités départementales dont la situation financière est la plus dégradée en raison du poids financier des allocations individuelles de solidarité.

Si ce fonds a une incidence en volume sur les produits de gestion, son caractère ponctuel et sa modicité font qu'il est sans incidence sur la variation annuelle moyenne des produits de gestion qui reste fixée à 2 %, comme le montre le tableau n°15 ci-après.

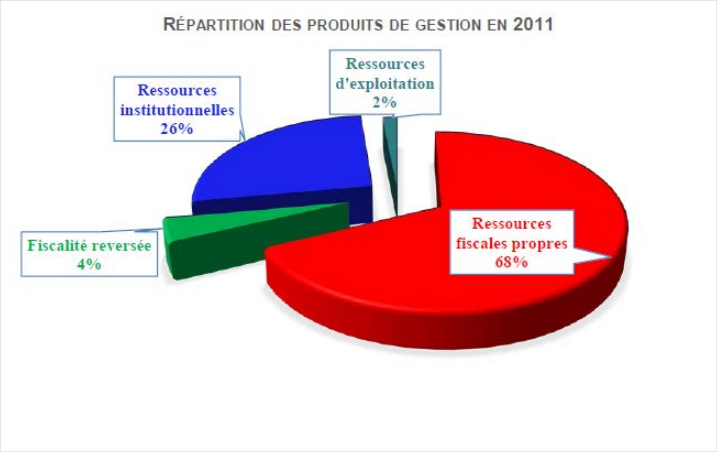
Tableau n°17. Evolution annuelle des produits de gestion et impact du fonds de soutien de 2011 à 2015 (montants en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	Variation an. moy.
Produits de gestion	304 726 406	297 970 451	318 295 631	330 166 770	336 541 151	31 814 744	2,00 %
Evolution		-2,22 %	6,82 %	3,73 %	1,93 %	10,44 %	2,00 %
Fonds de soutien	2 595 147	0	6 007 458	0	3 393 479	11 996 084	ns
Produits, hors fds de soutien	302 131 259	297 970 451	312 288 173	330 166 770	333 147 672	19 818 660	1,98 %
Evolution		**-1,38 %**	**4,81 %**	**5,73 %**	**0,90 %**	**6,56 %**	**2,00 %**

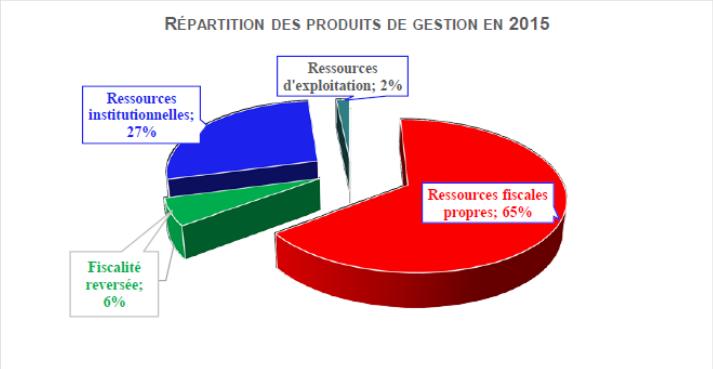
Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

Entre 2011 et 2015, la part de chacune des ressources départementales dans les produits de gestion a peu varié, comme le montrent les deux graphiques ci-après.

Graphique n° 2 : Origine des produits de gestion du département de la Guyane en 2011



Graphique n° 3 : Origine des produits de gestion du département de la Guyane en 2015



En 2015, les ressources fiscales représentaient 68 % des produits de gestion, part qui a diminué de trois points par rapport à 2011 au profit des ressources institutionnelles qui ont progressé d'un point (27 %) et de la fiscalité reversée qui a augmenté de deux points (6 %).

L'accroissement de la part des ressources institutionnelles est dû au fonds exceptionnel de soutien précité, celui de la part de la fiscalité reversée à l'attribution d'une nouvelle ressource à partir de 2014, à savoir la répartition entre l'Etat et les départements des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En revanche, les évolutions de chaque ressource sont contrastées sur la période. Le tableau n°18 montre les variations de la moyenne annuelle.

Tableau n°18. Evolution des produits de gestion de 2011 à 2015 par type de ressources (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015	Var. an. moy.
Ressources fiscales propres	206 602 772	200 033 642	211 085 112	222 210 660	218 198 649	5,61 %	1,10 %
Fiscalité reversée	12 788 787	13 488 791	9 525 768	18 327 273	19 718 635	54,19 %	9,05 %
Ressources institutionnelles	80 287 918	80 832 787	91 448 114	83 989 799	92 657 512	15,41 %	2,90 %
Ressources d'exploitation	5 046 929	3 615 231	6 236 636	5 639 038	5 966 355	15,66 %	3,40 %
Produits de gestion	304 726 406	297 970 451	318 295 631	330 166 770	336 541 151	10,39 %	2,00 %
dont recouvremt des dép. d'aide soc.	*2 576 431*	*3 415 672*	*3 560 833*	*4 056 246*	*3 805 839*	*47,72 %*	

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

La plus forte augmentation de la période a porté sur une ressource dont la masse financière est faible : la fiscalité reversée. Elle s'élevait, fin 2015, à 19,7 M€ et représentait 6 % des produits de gestion. Sa progression annuelle de 9,05 % doit être nuancée. En effet, elle est due à l'élargissement de périmètre que constitue la répartition, à partir de 2014, des frais de gestion de la taxe foncière précédemment évoquée. Ainsi, ce n'est pas une ressource qui augmente mais un nouveau produit qui s'ajoute à celui existant. Il s'élève en 2014 à 10 M€ et en 2015 à 11 M€. Sans ce produit nouveau, la ressource « *Fiscalité reversée* » s'établirait fin 2015 à 8,67 M€ (*cf.* tableau suivant), représentant une baisse moyenne annuelle de 7,5 %.

Tableau n°19. Evolution de la fiscalité reversée entre 2011 et 2015 (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	4 170 809	4 120 203	4 156 396	4 156 396	4 156 396
+ Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	0	0	601 015	546 730	836 263
+ Fonds de solidarité pour les répartements de la région IDF (à p. 2014)	0	0	0	0	0
+ Autre fiscalité reversée	0	0	0	0	0
+ Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	8 617 978	9 368 588	4 768 357	3 531 266	3 681 910
= Fiscalité reversée sans FGTFPB	**12 788 787**	**13 488 791**	**9 525 768**	**8 234 392**	**8 674 569**
+ FGTFPB - Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à partir de 2014)	0	0	0	10 092 881	11 044 066
= Fiscalité reversée avec FGTFPB	**12 788 787**	**13 488 791**	**9 525 768**	**18 327 273**	**19 718 635**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

Cette ressource dépend totalement de l'Etat et n'offre de ce fait aucune autonomie d'évolution.

La deuxième plus forte augmentation (3,4 %) concerne une autre ressource dont la masse financière de 5,97 M€ est très faible, (2 % des produits de gestion), c'est-à-dire les ressources d'exploitation constituées, fin 2015 :

- pour 4 M€ (soit 67 % de leur total), de produits de revenus locatifs (2,8 M€) et de recouvrements d'indus d'insertion et d'aide sociale (1,5 M€) ;
- pour 1,966 M€ (soit 23 % de leur total), de remboursement des frais et des mises à dispositions du personnel auprès d'autres organismes publics.

Le parangonnage avec les autres départements aurait permis de mesurer la portée de cette augmentation de 3,4 % par an mais les données de 2011 nécessaires à cette comparaison ne sont pas disponibles. En revanche, la nature des produits en cause peut rendre pérenne une évolution annuelle de l'ordre de 3 %.

Ensuite, vient le bloc des masses plus importantes mais dont les évolutions sont faibles, voire très faibles, telles que les ressources fiscales, par exemple.

Les ressources dites « institutionnelles » s'élevaient, fin 2015, à 92,7 M€ et représentaient 27 % des produits de gestion. Elles ont progressé de 2,9 % par an sur la période. La contribution du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté y est faible puisqu'elle représente 0,086 points.

Cette évolution est à rapprocher de celle des mêmes ressources des autres départements, métropolitains et d'outre-mer.

Le tableau suivant fait apparaître le caractère favorable du régime appliqué à l'outre-mer, concernant les dotations de l'Etat. Celles-ci ont baissé de 2 % par an dans les départements métropolitains alors qu'elles ont augmenté de 2,68 % dans les départements d'outre-mer.

Tableau n°20. Evolution des dotations et participations de l'Etat attribuées aux départements

Dotations et participations	2011	2015	Var. moy. ann.
Ensemble des départements de métropole, hors Paris	17 399,4 M€	15 720,1 M€	- 2,00 %
Ensemble des départements d'outre-mer	977,3 M€	1 114,8 M€	2,68 %

Source : DGCL - Les finances des départements en 2011 et en 2015

On remarque aussi que l'augmentation annuelle de 2,906 % des dotations perçues par la Guyane est supérieure à celle de l'ensemble des départements d'outre-mer.

Parmi ces dotations, la dotation globale de fonctionnement est celle qui a le moins progressé.

Tableau n°21. Evolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée aux départements

Dotations et participations	DGF 2011	DGF 2015	Var. moy. ann.
Ensemble des départements de métropole, hors Paris	11 462,8 M€	9 801,9 M€	-3,08 %
Ensemble des départements d'Outre-mer	731,0 M€	732,5 M€	0,04 %
Guyane	**52,1 M€**	**51,9 M€**	**- 0,08 %**

Source : DGCL - Les finances des départements en 2011 et en 2015

Alors qu'elle a baissé de 3,08 % par an pour les départements de métropole, la DGF a augmenté de 0,04 % par an pour les départements d'outre-mer, sauf pour la Guyane où elle a diminué de 0,08 % par an sur la période. Cette baisse représente le double de la hausse annuelle moyenne de la DGF des autres départements d'outre-mer.

Les ressources fiscales du département de la Guyane ont augmenté en moyenne annuelle de 1,1 %, soit un tiers de moins que les ressources fiscales des autres départements d'outre-mer et 37 % de moins que celles des départements de métropole hors Paris (*cf.* tableau suivant).

Tableau n°22. Evolution des ressources fiscales des départements

Ressources fiscales	2011	2015	Var. moy. annuelle
Ensemble des départements de métropole, hors Paris	38 397,8 M€	41 797,0 M€	1,71 %
Ensemble des départements d'Outre-mer	1 775,4 M€	2 103,5 M€	3,45 %
Guyane	**206,6 M€**	**218, M€**	**1,10 %**

Source : DGCL - Les finances des départements en 2011 et en 2015

Cette faible évolution a pour origine la quasi-stagnation sur la période de la principale composante de la fiscalité du département, à savoir, les impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y compris la taxe intérieure sur les produits pétroliers – TIPP – devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – à partir de 2014).

De 2011 à 2015, elle a évolué d'à peine 0,4 % par an alors qu'elle représentait 39 % des ressources fiscales. Cette évolution est corrélée à celle de l'économie guyanaise décrite précédemment.

La progression sensible des autres impôts et taxes ne suffit pas à compenser cette faiblesse.

Tableau n°23. Evolution des ressources fiscales du département de la Guyane de 2011 à 2015 (montants en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	Var. moy. ann.
Contributions directes	**42,4**	**42,0**	**45,3**	**46,1**	**48,3**	**2,65 %**
+ autres impôts locaux ou assimilés (octroi de mer)	27,0	27,0	27,0	27,0	27,0	0,00 %
+ droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme	6,9	7,6	6,9	7,6	8,0	2,98 %
+ taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine et taxes liées aux activités de services	0	0	0	0	0	
+ taxes liées aux véhicules (y.c. taxes sur les conventions d'assurance TSCA)	35,9	36,3	35,8	37,5	38,1	1,21 %
+ impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (y compris taxe intérieure sur les produits pétroliers TIPP et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques à p. de 2014)	82,6	74,1	83,4	91,5	84,2	0,37 %
+ autres impôts et taxes	11,8	13,1	12,6	12,6	12,6	1,35 %
= Ressources fiscales	**206,6**	**200,1**	**211,0**	**222,3**	**218,2**	**1,10 %**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

La ressource la plus importante est la fiscalité. Elle évolue très faiblement en raison de sa nature (taxe sur la consommation de certains produits) et du fait des carences de contrôle des autorités de gestion des droits des sols, deux handicaps majeurs du département de la Guyane.

Il faut noter l'augmentation annuelle moyenne des contributions directes, due au seul effet de base, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ayant été maintenu à 32,92 % sur toute la période. Il est supérieur de 11,5 points à celui de la moyenne de la strate. Toutefois, cette taxe rapporte peu en raison de la faiblesse des bases fiscales du département qui s'élevaient fin 2015 à 492 € par habitant, soit moins de la moitié des 1 007 €/hab. en moyenne nationale pour la strate.

Cette situation ne résulte pas de la présence majoritaire d'un habitat indigne important mais de l'absence d'enregistrement dans les bases fiscales des constructions réalisées sans autorisation. Ce phénomène impacte également les droits d'enregistrements qui, s'ils ont bien augmenté sur la période, sont sans commune mesure avec le développement des constructions illégales dont l'augmentation annuelle dépasse les 5 %.

4.1.2.5 La Guyane : un département classé au 5e rang de sa strate pour ses ressources

La comparaison du département de la Guyane avec les départements de sa strate (moins de 250 000 habitants) met en évidence le niveau élevé de ses ressources.

Tableau n°24. Recettes de fonctionnement par habitant en 2015 des départements de moins de 250 000 habitants

N°	Département	Population	Recettes de fonctionnement/hab. (€)
2A	Corse-du-Sud	145 429	1 588
48	Lozère	76 889	1 393
23	Creuse	121 517	1 352
65	Hautes-Pyrénées	228 854	1 338
973	**Guyane**	**239 648**	**1 298**
2B	Haute-Corse	170 828	1 282
15	Cantal	147 415	1 260
58	Nièvre	216 786	1 227
4	Alpes de Hte-Provence	161 241	1 213
5	Hautes-Alpes	139 554	1 213
32	Gers	189 530	1 208
9	Ariège	152 366	1 204
46	Lot	174 346	1 166
82	Tarn-et-Garonne	246 971	1 163
19	Corrèze	241 247	1 155
55	Meuse	192 800	1 116
52	Haute-Marne	182 136	1 043
43	Haute-Loire	225 686	1 008
90	Territoire de Belfort	143 940	970
36	Indre	228 692	940
70	Haute-Saône	239 750	915

Sources : comptes de gestion 2015 et INSEE population légale 2015 (année de référence : 2012)

Le facteur principal de la dégradation de la situation financière de l'ex-département de la Guyane ne semble donc pas être le niveau de richesse. L'évolution rapide et la masse des dépenses sociales obligatoires semblent davantage en être l'origine. Il faut donc examiner la couverture de ces dépenses par les transferts financiers de l'Etat.

4.1.2.6 Le taux de couverture de certaines dépenses sociales obligatoires par les transferts financiers de l'Etat

Conformément à l'obligation de compensation définie à l'article 72-2 de la Constitution, les transferts de compétences sociales aux départements se sont accompagnés de l'attribution de plusieurs ressources.

La compensation du RMI/RSA est ainsi réalisée par :

- une fraction du tarif de la TICPE compensant le transfert du RMI, du RMA et les dépenses liées à la réforme de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)[23] ;

[23] Article 59 de la LFI pour 2004, modifié par l'article 2 de la LFI pour 2005 et par l'article 38 de la LFI pour 2008.

- le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), issu de l'article 37 de la LFI pour 2006, qui comprend trois parts : compensation, péréquation et insertion[24] ;
- une seconde fraction du tarif de la TICPE compensant la généralisation du RSA[25].

La compensation de la PCH et des MDPH est assurée par un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)[26]. Cette dernière finance également l'APA[27].

Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013 (dit aussi « accord Matignon ») a ajouté à ces compensations deux dispositifs, introduits dans la LFI pour 2014 et pérennisés dans la LFI pour 2015 :

- le dispositif de compensation et de péréquation (DCP) qui attribue aux départements des recettes issues des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (répartition entre les départements réalisée en fonction, d'une part, du reste à charge des trois allocations et, d'autre part, du nombre de bénéficiaires et du revenu par habitant de chaque département) ;
- le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) qui a vocation à réduire les inégalités de reste à charge par habitant.

Ces ressources n'étant pas affectées à la compensation d'une allocation déterminée, elles ne peuvent pas être intégrées au calcul du taux de couverture de chacune des trois allocations. En revanche, elles doivent être comptabilisées dans le calcul du taux de couverture total.

En outre, certaines collectivités ont bénéficié d'une aide exceptionnelle prévue en faveur des départements en difficulté financière. L'ex-département de la Guyane en fait partie et a perçu à ce titre 12 M€ sur la période. Il a perçu à trois reprises une dotation relevant d'une enveloppe spécifique attribuée aux départements considérés en difficultés financières, notamment par le poids de leurs dépenses sociales :

- en 2011, un premier fonds de soutien aux départements en difficultés a été doté de 150 000 000 € répartis entre 30 bénéficiaires, pour une première part, la seconde part ayant concerné les seules collectivités « connaissant une situation dégradée » (après instruction de l'IGA, de l'IGAS et de l'IGF), dont la Guyane, pour une attribution totale de 2 595 147 € ;

---

[24] Bien que d'objets différents, ces parts sont toutes trois considérées comme compensant les dépenses de RMI. La création du FMDI avait pour objectif de compenser la croissance de la dépense afférente au RMI depuis 2008.

[25] Article 51 de la LFI pour 2009. Cette fraction a fait l'objet de trois clauses de révision provisoire puis d'ajustement définitif en LFI pour 2013.

[26] La fraction du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) affectée au financement de la PCH et du fonctionnement des MDPH est fixée, dans les limites prévues par la loi, conformément à l'avis du conseil d'administration de la CNSA.

[27] Le concours APA est financé par 20 % du produit de la CSA, 95 % du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) affecté à la CNSA, 80 % du produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) et par les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Le mode de calcul de cette compensation est plus complexe que pour la PCH et les MDPH, un dispositif de garantie de limitation des baisses et des hausses des montants des concours aux départements ayant été instauré par la LFR pour 2014.

- en 2013, un second fonds, doté de 85 000 000 €, a été réparti dans les mêmes conditions mais entre 50 bénéficiaires pour la première part, et, pour la seconde part, après instruction de l'IGA ; la Guyane, attributaire au titre des deux parts, a perçu 6 007 458 € ;
- en 2015, une nouvelle disposition appelée *« Fonds d'urgence aux départements en difficultés »*, dotée de 50 000 000 €, qui s'apparentait à la deuxième part des deux premiers fonds a bénéficié à dix départements, dont la Guyane, pour 3 393 479 €.

De manière générale, le financement du RSA est assuré conjointement par l'Etat et par les départements : l'Etat intervient au titre de sa compétence en matière de politique de l'emploi par l'intermédiaire du fonds national pour les solidarités actives (RSA « activité ») ; les départements interviennent au titre de leur compétence en matière d'insertion (RSA « socle »).

Enfin, les dépenses d'aide sociale à l'enfance sont à la charge exclusive des départements. Elles n'interviennent donc pas dans le calcul du taux de couverture.

Tableau n°25. Taux de couverture des dépenses sociales par les compensations (France entière hors Paris)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	Evolution 2015/2011
RMI, RMA, RSA, RSO							
Prestations versées	93 506 042	106 007 057	113 235 262	122 519 121	136 580 531	571 848 013	46,07 %
FMDI (compte 74783)	5 694 017	5 740 553	6 414 432	5 579 204	5 286 013	28 714 219	-7,17 %
TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	78 741 485	70 348 338	79 537 257	87 610 295	80 182 242	396 419 617	1,83 %
Reste à charge	**9 070 540**	**29 918 166**	**27 283 573**	**29 329 622**	**51 112 276**	**146 714 176**	**463,50 %**
Taux de couverture	**90,30 %**	**71,78 %**	**75,91 %**	**76,06 %**	**62,58 %**	**74,34 %**	**-30,70 %**
APA							
Prestations versées	4 470 827	7 255 045	6 325 872	6 225 179	6 539 183	30 816 106	46,26 %
Dotation versée par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811)	2 139 881	2 246 818	1 837 264	3 129 045	2 862 670	12 215 677	33,78 %
Reste à charge	**2 330 947**	**5 008 227**	**4 488 608**	**3 096 134**	**3 676 513**	**18 600 429**	**57,73 %**
Taux de couverture	**47,86 %**	**30,97 %**	**29,04 %**	**50,26 %**	**43,78 %**	**39,64 %**	**-8,54 %**
PCH							
Prestations versées	3 356 668	3 548 305	3 903 536	4 114 037	4 111 583	19 034 128	22,49 %
Dotation versée par la CNSA au titre de la PCH (compte 747812)	1 367 678	1 406 334	1 412 338	1 497 704	1 760 156	7 444 209	28,70 %
Reste à charge	**1 988 990**	**2 141 971**	**2 491 198**	**2 616 334**	**2 351 427**	**11 589 920**	**18,22 %**
Taux de couverture	**40,75 %**	**39,63 %**	**36,18 %**	**36,40 %**	**42,81 %**	**39,11 %**	**5,07 %**

TOTAL							
Prestations versées	101 333 537	116 810 407	123 464 670	132 858 337	147 231 297	621 698 248	45,29 %
Compensations affectées	87 943 061	79 742 043	89 201 291	97 816 248	90 091 081	444 793 723	2,44 %
DCP	0	0	0	10 092 881	11 044 066	21 136 947	
FSD	0	0	0	133 614	950 421	1 084 035	
Reste à charge	**13 390 476**	**37 068 364**	**34 263 379**	**24 815 594**	**45 145 729**	**154 683 543**	**237,15 %**
Taux de couverture	**86,79 %**	**68,27 %**	**72,25 %**	**81,32 %**	**69,34 %**	**75,12 %**	**-20,11 %**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

De 2011 à 2015, le reste à charge global, c'est-à-dire la différence entre le total des trois prestations versées et celui des compensations, a été multiplié par plus de quatre, passant de 13,39 M€ à 45,15 M€. Le taux de couverture global est ainsi passé de 87 % à 69 % (*cf.* tableau suivant).

Sur la période, la prestation la plus compensée est celle du RSA avec un taux de couverture de 74 %, l'APA et la PCH étant compensées à 40 %.

Malgré sa forte compensation, le RSA présente le plus fort reste à charge avec 51,1 M€ fin 2015, celui de l'APA et de la PCH n'étant pas du même ordre de grandeur (respectivement 3,7 M€ et 2,3 M€).

L'analyse comparative des dépenses et des compensations de 2015 en matière de RSA fait apparaître un reste à charge par habitant (208 € pour un coût par habitant de 556 €) presque quatre fois supérieur à celui de la moyenne nationale calculée par l'Association des départements de France qui est de 57,5 € (*cf.* tableau suivant).

La Guyane est le département d'outre-mer où le reste à charge de RSA par habitant est le plus élevé.

Tableau n°26. Comparaison du reste à charge par habitant pour le financement du RSA entre la Guyane, les départements d'outre-mer et la France entière

Département-région d'outre-mer	**Reste à charge par habitant (€)**
Guadeloupe	161,86
Martinique	89,65
La Réunion	181,64
Guyane	**208,01**
DROM	161,58
France	57,50

Sources : Comptes de gestion 2015, chambre régionale des comptes et Association des départements de France

Le RSA constitue donc le principal moteur de croissance des dépenses sociales obligatoires de l'ex-conseil général de la Guyane.

Il résulte de tout ce qui précède que les facteurs de la dégradation de la situation financière de l'ex-conseil général de la Guyane tiennent davantage à l'augmentation trop rapide des dépenses sociales obligatoires auxquelles il a dû faire face qu'à la faiblesse de ses ressources, faisant peser une contrainte financière et économique particulièrement sensible pour ce territoire.

4.2 La stratégie financière de l'ex-conseil général de Guyane

De 2011 à 2015, l'ex-conseil général de Guyane n'a pas augmenté la fiscalité, faute de marge de manœuvre sur les taux, ceux-ci figurant déjà parmi les plus élevés de France.

En effet, le taux de taxe sur le foncier bâti appliqué en Guyane est le plus élevé de France (32,92 %), devant le Gers (32,86 %), l'Aisne (31,72 %) et l'Aude (30,69 %). Les taux des autres taxes sont également à leur niveau maximal (DMTO à 4,5 % et TIPP au même niveau qu'en métropole alors qu'il est très bas dans les autres DOM).

Cette voie ne pouvait donc pas être exploitée davantage. En toute hypothèse, d'un point de vue strictement économique et financier, la capacité d'autofinancement se reconstitue plus vite par la baisse des charges que par l'augmentation des produits.

La réduction des charges de fonctionnement recherchée par l'ex-conseil général face à cette situation constituait donc une obligation et un choix de bonne gestion. Toutefois, cet effort n'a pas porté sur l'ensemble des charges dont il avait la maîtrise.

Certaines ont diminué ou leur évolution a été contenue :

- les charges à caractère général qui ont en effet baissé de 4,46 % par an depuis 2011 ;
- les charges de personnel dont le taux de progression annuel (2,98 %) a été proche du taux de 3 % généralement admis pour l'effet glissement vieillesse technicité[28], ce qui montre que les effectifs n'ont pas augmenté sur la période, hormis le nombre d'assistants familiaux que la collectivité ne peut pas diminuer, eu égard à ses obligations de protection des mineurs ;
- les subventions de fonctionnement qui ont baissé de 8,31 % en moyenne chaque année, passant de 4,15 M€ en 2011 à 2,69 M€ en 2015.

En revanche, les autres charges de gestion dont il avait aussi la maîtrise ont augmenté. chaque année, de 3,54 % :

- le contingent d'incendie (+3,32 % par an) ;
- la dotation de fonctionnement des collèges (+2,69 %) ;
- les indemnités des élus (+4,3 % par an, à la suite de l'application de l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2013 élargissant la couverture sociale des élus locaux à tous les risques).

[28] Il s'agit des améliorations de rémunération dues aux évolutions de carrière.

En conclusion, l'effort de maîtrise de ses charges par l'ex-conseil général a porté sur une part de plus en plus faible de celles-ci, compte tenu de la part grandissante des dépenses sociales obligatoires dans les charges de gestion qui est passée de 48 % en 2011 à 53 % en 2015.

Le tableau suivant permet d'évaluer, pour 2012 et 2015, l'effort de réduction des autres charges de gestion non rigides (charges à caractère général, non titulaires, emplois aidés, subventions de fonctionnement) qu'il aurait été nécessaire d'accomplir pour compenser la hausse des dépenses sociales obligatoires.

Tableau n°27. Potentiel de compensation de la hausse des dépenses sociales obligatoires par la réduction des autres charges de gestion du département (montants en euros)

	2012	2013	2014	2015
Hausse du RMI, RSA, RSO par rapport à n-1	12 501 015	7 228 205	9 283 859	14 061 410
Hausse de l'APA par rapport à n-1	2 784 218	-929 173	-100 693	314 004
Hausse de la PCH par rapport à n-1	191 637	355 231	210 502	-2 455
Hausse *« Famille et enfance »* par rapport à n-1	-2 940 131	587 607	26 210	101 744
Hausse totale des dépenses sociales obligatoires	**12 536 739**	**7 241 870**	**9 419 877**	**14 474 704**
Masse des autres charges de gestion	142 620 298	146 375 851	147 730 614	165 679 146
Baisse requise des autres charges de gestion	9 %	5 %	6 %	9 %
Masse des autres charges de gestion non rigides	29 815 000	non disp.	non disp.	17 900 000
Baisse des autres charges de gestion non rigides	**42 %**			**81 %**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

La hausse des dépenses sociales constatée en 2012 (12,5 M€) a pu être absorbée par une réduction des charges de gestion non rigides, réduction obtenue, non sur un exercice mais sur la période examinée. En 2015, la hausse ne pouvait plus être compensée que par les mesures cumulées suivantes :

- une baisse supplémentaire de 2 M€ des charges à caractère général ;
- le licenciement des agents non titulaires ;
- la rupture des contrats aidés ;
- la suppression de la participation départementale aux contrats aidés.

Hormis la baisse des charges à caractère général, les autres dépenses étaient difficilement compressibles. L'ex-conseil général n'a pas poussé la stratégie de réduction des charges jusqu'au bout mais, y serait-il parvenu, cette stratégie se serait heurtée à la nouvelle hausse de 2016.

Tableau n°28. Effets de la suppression des charges non rigides pour compenser la hausse annuelle de 7,31 % des dépenses sociales obligatoires (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	336,5	343,2	350,1	357,1	364,2	371,5
Charges de gestion	347,1	361,6	377,2	393,9	411,9	431,2
dont dépenses sociales obligatoires	*199*	*213,5*	*229,1*	*245,8*	*263,8*	*283,1*
dont autres charges de gestion	*148,1*	*148,1*	*148,1*	*148,1*	*148,1*	*148,1*
Excédent brut de fonctionnement	**-10,6**	**-18,4**	**-27,1**	**-36,9**	**-47,6**	**-59,7**
Capacité d'autofinancement brute	**-13,0**	**-20,0**	**-29,0**	**-39,0**	**-50,0**	**-62,0**
Annuité en capital de la dette	5,8	6,1	6,3	6,6	6,9	7,2
Capacité d'autofinancement nette retraitée	**-18,0**	**-27,0**	**-35,0**	**-45,0**	**-57,0**	**-69,0**
en proportion des produits de gestion	*-5,5 %*	*-7,7 %*	*-10,1 %*	*-12,7 %*	*-15,5 %*	*-18,5 %*
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	42,8	36,7	30,4	23,8	16,9	9,7

Sources : chambre régionale des comptes

En effet, la suppression des charges non rigides et la baisse en volume des charges rigides (constantes sur la période) ajoutée à une progression annuelle des produits de 2 % ne suffit pas à compenser la hausse des dépenses sociales obligatoires. Le déficit budgétaire de la collectivité s'accroît de 41 % chaque année.

La stratégie de diminution des charges ne permet pas d'absorber l'ascendance dynamique des dépenses sociales obligatoires.

Il faut donc conclure que la dégradation de la situation financière de l'ex-conseil général provient de l'accroissement continu de ses dépenses sociales obligatoires et que la seule issue possible est celle de l'arrêt de la progression de ces dépenses, en particulier de la plus importante, la charge du RSA.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué partager l'analyse de la chambre « *portée sur l'effet éminemment destructeur et déstabilisant pour les comptes de l'ancienne Collectivité Départementale et désormais sur ceux de la Collectivité Territoriale du poids des dépenses de solidarité et principalement du RSA.* »

5 LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOCIALES

En Guyane, comme dans tous les départements de France, les dépenses sociales constituent le premier facteur de croissance des dépenses de fonctionnement.

Au niveau national, les dépenses sociales obligatoires ont augmenté en moyenne de 2,13 % sur la période 2011-2015 et, dans les DOM, de 3,68 %. En Guyane, cette augmentation a atteint 10,57 % (*cf.* tableau suivant).

Tableau n°29. Variation moyenne annuelle des dépenses sociales obligatoires de la Guyane, des départements de France hors Paris et de ceux d'outre-mer

	2011		2015		Variation moyenne annuelle
	Total	Par habitant	Total	Par habitant	
France hors Paris et hors DOM	30 814,1 M€	516 €	34 229,7 M€	559 €	2,13 %
Outre-mer	1 781,8 M€	1 006 €	2 135,3 M€	1 013 €	3,68 %
973 Guyane	**130,7 M€**	**591 €**	**186,0 M€**	**769 €**	**10,57 %**

Sources : DGCL et chambre régionale des comptes

L'évolution des dépenses sociales s'explique en grande partie par des facteurs exogènes :

- la situation économique du territoire, le vieillissement de la population et le poids de la dépendance ;
- de nouvelles obligations en matière de handicap avec, notamment, en 2005, l'instauration de la prestation de compensation du handicap (PCH) et la création des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;
- les modifications des montants de prestations sociales en application de décisions nationales.

La présente partie a pour objet d'analyser les principaux facteurs d'évolution des dépenses sociales des départements en tentant de distinguer le poids respectif des facteurs exogènes et endogènes.

5.1 L'évolution du coût des quatre dispositifs

Entre 2011 et 2015, le coût hors masse salariale des quatre dispositifs de dépenses sociales obligatoires est passé de 130,7 M€ à 186 M€. Si l'on ajoute la masse salariale consacrée à ces prestations par la collectivité départementale, le coût est passé de 141,8 M€ à 198 M€, soit une progression moyenne annuelle de 6,9 %.

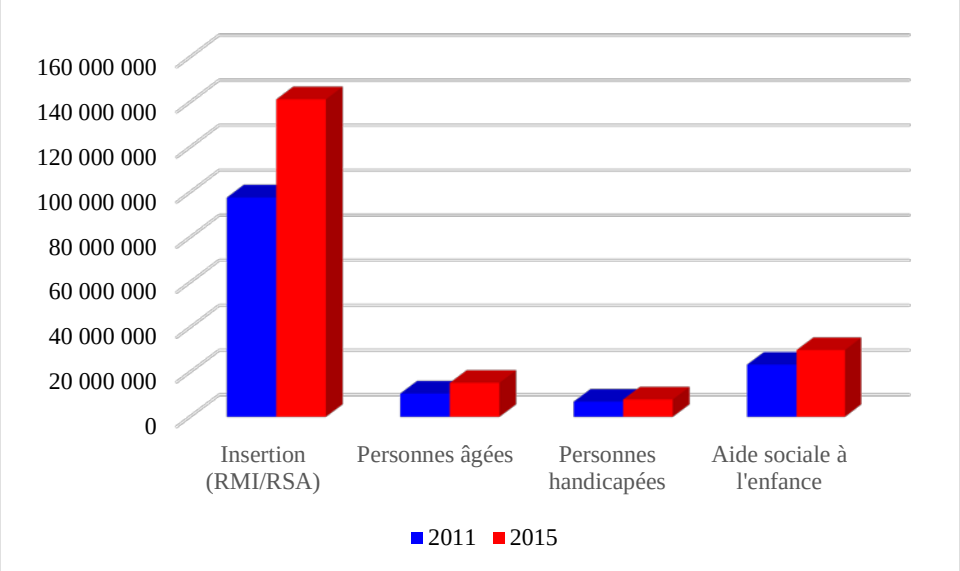
Tableau n°30. Coût des quatre dispositifs de dépenses sociales obligatoires (en euros)

Dispositif	2011	2015	Var. moy. annuelle
Insertion (RSA-RSO)	**97 751 423**	**141 358 745**	**7,7 %**
dépenses directes	*93 506 042*	*136 580 531*	
masse salariale services insertion	*4 245 381*	*4 778 214*	*2,4 %*
Personnes âgées	**10 497 758**	**15 292 951**	**7,8 %**
dépenses directes	*9 692 394*	*14 305 970*	
masse salariale services PA	*805 364*	*986 981*	*4,1 %*
Personnes handicapées	**6 878 536**	**7 867 768**	**2,7 %**
dépenses directes	*6 624 563*	*7 581 919*	
masse salariale services PH	*253 973*	*285 849*	*2,4 %*
Aide sociale à l'enfance	**23 454 273**	**29 992 981**	**5,0 %**
dépenses directes	*20 284 917*	*26 425 842*	
masse salariale services ASE	*3 169 356*	*3 567 139*	
Total dispositifs	**139 649 354**	**195 579 809**	
dépenses directes	*130 687 608*	*185 961 626*	
masse salariale tous dispositifs	*8 474 074*	*9 618 183*	*2,6 %*
Masse salariale des services centraux	**1 524 865**	**1 716 249**	
Masse salariale des fonctions transversales	**603 069**	**678 760**	
Total pour les quatre dispositifs	**141 777 288**	**197 974 817**	**6,9 %**

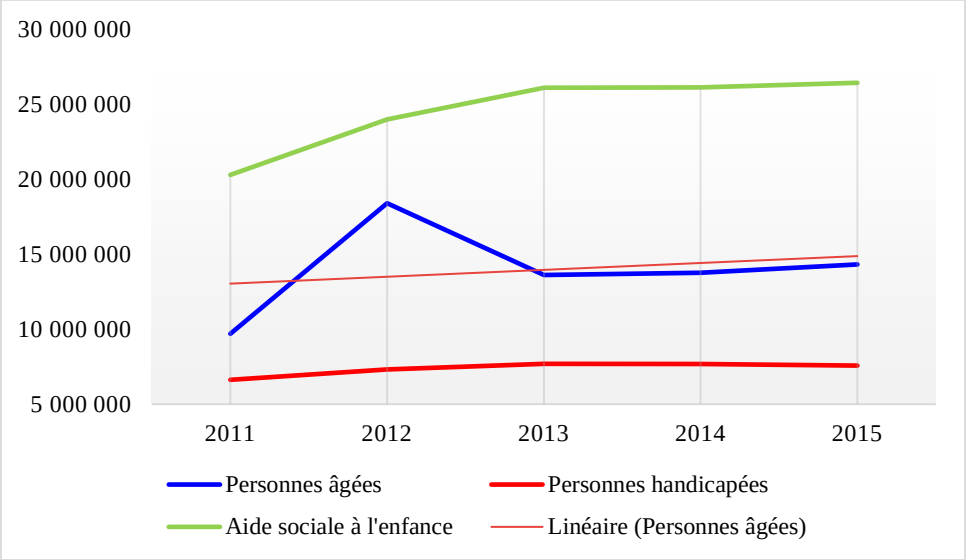
Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution du coût de chaque dispositif et ce qu'il représente dans le total des dépenses sociales obligatoires.

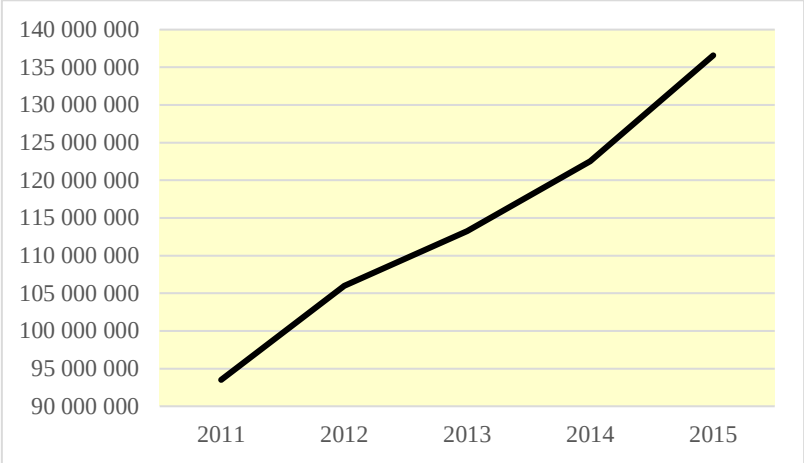
Graphique n° 4 : Coût des dispositifs d'aide sociale de 2011 à 2015 (en euros)



Graphique n° 5 : Evolution des dépenses des trois politiques publiques (PA, PH, ASE), en euros



Graphique n° 6 : Evolution des dépenses d'insertion (RSA et RSO) en euros



La part de chaque dispositif dans les dépenses totales d'aides sociales a peu varié depuis 2011 ; près de 90 % des dépenses sont absorbées par l'insertion et l'aide sociale à l'enfance. L'aide sociale aux personnes âgées et l'aide aux personnes handicapées sont presque marginales (8 % et 4 % en 2015, *cf.* tableau suivant).

Tableau n°31. Part de chaque dispositif dans les dépenses sociales obligatoires, masse salariale incluse

Dispositif	2011	2015
Insertion (RMI, RSA, RSO)	70 %	72 %
Personnes âgées	7 %	8 %
Personnes handicapées	5 %	4 %
Aide sociale à l'enfance	18 %	16 %
TOTAL	**100 %**	**100 %**

Source :comptes de gestion du conseil général, chambre régionale des comptes

Pour apprécier les facteurs exogènes d'évolution de chaque dispositif, les masses financières doivent être rapprochées de l'effectif des bénéficiaires, de la démographie de la Guyane et des minima sociaux en vigueur.

5.2 Les facteurs exogènes : tarifs, nombre de bénéficiaires, territoire

A titre liminaire, il faut préciser que la tarification globale (dotation globale de fonctionnement) prévaut pour tous les établissements.

Le premier facteur exogène de hausse des dépenses sociales est celui de l'évolution annuelle des minima sociaux. Le barème figure en annexe 3 et permet de calculer la variation moyenne annuelle de 2011 à 2015 du montant de chaque dispositif.

Le parangonnage est facilité par le choix de la même unité de mesure : la variation moyenne annuelle exprimée en pourcentage.

5.2.1 Le revenu de solidarité (RSO)

Tableau n°32. Impact de la hausse du revenu de solidarité et de l'évolution du nombre de bénéficiaires sur les dépenses consacrées à ce dispositif

	2011 (€)	2015 (€)	Evolution 2015/2011	Var. moy. annuelle	Var. moy. annuelle de la revalorisation
Montant annuel du RSO	**6 918 000**	**6 215 000**	**-10,2 %**	**-2,12 %**	**1,12 %**
Nombre de bénéficiaires	*1 303*	*989*	*-24,1 %*	*-5,36 %*	
Coût par bénéficiaire	5 309	6 284	18,4 %		
Effectif de la classe d'âge	nd	16 652			
Part des bénéficiaires dans la classe. d'âge	*nd*	*5,94 %*			

Sources : comptes de gestion du conseil général, Caisse d'allocations familiales, chambre régionale des comptes

Le montant des allocations de revenu de solidarité versées par l'ex-conseil général de Guyane a baissé de 10,2 % sur la période, ce qui représente une baisse moyenne annuelle de 2,12 %. Toutefois, la revalorisation moyenne annuelle du RSO étant de 1,12 %, cette baisse traduit une baisse du nombre d'allocataires de 3,24 %. Elle est engendrée par une baisse moyenne du nombre de bénéficiaires de 5,36 % par an. Le coût par bénéficiaire a augmenté de 18,4 % sur la période en raison de l'augmentation du montant alloué qui a atténué l'effet de la baisse de l'effectif.

Fin 2015, 5,94 % de la population âgée de 55 à 64 ans ont eu recours à ce dispositif qui a coûté 6,2 M€ à l'ex-conseil général. A titre de comparaison, en Guadeloupe, les bénéficiaires du RSO représentent 1,8 % de la population âgée de 55 à 64 ans.

5.2.2 Le revenu de solidarité active

Le coût des dispositifs d'insertion RSA, comprenant les allocations individuelles versées aux bénéficiaires et la masse salariale des agents affectés à la gestion des dispositifs, a évolué de 8,27 % en moyenne annuelle sur la période. Moins de deux points de cette évolution sont dus à la hausse du montant des prestations. En revanche, l'effet volume est responsable de plus 80 % de cette hausse, soit 6,7 points sur les 8,27 totaux.

Tableau n°33. Effets tarif et volume sur les dépenses d'insertion RSA

	2011 (€)	2015 (€)	Evolution 2015/2011	Var. moy. annuelle	Var. moy. annuelle de la revalorisation
Insertion (RSA)	**90 833 423**	**135 143 745**	**48,8 %**	**8,27 %**	**1,93 %**
Nb de bénéficiaires ayant perçu l'allocation	14 023	19 381	38,2 **%**	6,7 **%**	
Effectif des classes d'âges concernées	148 686	153 816	3,5 **%**	0,68 **%**	
Part des bénéficiaires dans la classe d'âge	*9*	*13*	*33,6 %*		
Population active	91 526	82 000	-10,4 **%**	-2,17 **%**	
Part des bénéficiaires dans la pop. active	*15 %*	*24 %*	*54,3 %*		
Coût par bénéficiaire Insertion	**6 477**	**6 973**	**7,7 %**		

Sources : comptes de gestion, INSEE – enquête emploi 2015, Caisse d'allocations familiales, chambre régionale des comptes

Alors que la population active guyanaise a baissé chaque année de 2,17 % en moyenne sur la période et que l'effectif des classes d'âges éligibles au RSA a stagné (hausse de 0,68 % par an en moyenne), la part des bénéficiaires ayant perçu l'allocation dans la population active a augmenté de 54 %, traduisant un taux de croissance du nombre d'allocataires qui n'est pas fonction de l'évolution de la population.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a précisé que « *42 à 43 % de bénéficiaires du RSA* [ne sont pas] *originaires de l'espace économique européen. Ce phénomène, atypique, grève fortement aussi les ressources de la Collectivité qui au travers du RSA de l'aide sociale à l'enfance ou de son action de constructions scolaires doit assumer les services ou charges liées à ces populations nouvelles et en situation de fragilité […]. La question du RSA est désormais pour l'Exécutif de la Collectivité territoriale la question cruciale et pose la question de la survie même de l'institution car l'augmentation permanente du coût lié aussi aux revalorisations subies d'une allocation fixée par l'Etat sur un effet masse de près de 150 millions d'euros devient une métastase qui gangrène l'institution et compromet l'exercice désormais de ses compétences « régionales » de développement économique... elle-même de nature à réduire la précarité et le RSA . La généralisation du RSA a introduit de nouveaux publics (ex-APIstes) donc une augmentation des activités par rapport au RMI donc une augmentation de recrutement de conseillers en insertion/référent unique au sein des antennes locales d'insertion* ».

5.2.3 L'aide aux personnes âgées

Le coût du dispositif d'aide aux personnes âgées a augmenté de 8,10 % de 2011 à 2015. Cette évolution est engendrée pour moitié par un effet de volume, le nombre de bénéficiaires augmentant de 4,29 % chaque année, suivant de fait l'évolution démographique de la classe d'âge (+4,42 % par an), et pour l'autre moitié en raison de la progression des dépenses de personnel sur la période, de 4,15 % par an (*cf.* tableau ci-après). L'évolution tarifaire, en revanche, a eu un effet très faible sur l'évolution de ce poste de dépenses : à peine un demi pour cent.

Tableau n°34. Effets tarif et volume sur les dépenses d'aides aux personnes âgées

	2011 (€)	2015 (€)	Evolution 2015/2011	Var. moy. annuelle	Var. moy. annuelle de la revalorisation
Personnes âgées	**10 497 758**	**15 292 951**	**45,7 %**	**8,10 %**	**0,4 %**
Nombre de bénéficiaires	864	1 066	23,4 %	4,29 %	
Effectif des classes d'âges concernées	16 203	20 116	24,1 %	4,42 %	
Part des bénéficiaires dans la classe d'âge	*5 %*	*5 %*	0,0 %		
Coût par bénéficiaire PA	**12 150**	**14 346**	**18,1 %**		

Sources : comptes de gestion, Caisse d'allocations familiales, chambre régionale des comptes

Alors que, globalement, l'ex-conseil général a maîtrisé l'évolution de ses charges de personnel, ces charges ont davantage augmenté dans le domaine de l'aide aux personnes âgées que les 3 % de glissement vieillesse-technicité habituel.

Enfin, l'analyse du dispositif par type de coût (aide à domicile, aide en établissement, frais de séjour dans le tableau ci-après) montre que, de 2011 à 2015, les dépenses consacrées à l'aide en établissement et aux frais de séjour ont augmenté de 78 %, passant de 5,6 M€ à 10 M€.

Tableau n°35. Dépenses d'aide aux personnes âgées de 2011 à 2015 en euros

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Var. moy. annuelle
Personnes âgées	**9 701 726**	**18 421 027**	**13 637 945**	**13 775 242**	**14 322 983**	**3,98 %**	**8,10 %**
Nombre de bénéficiaires	*864*	*917*	*1 121*	*1 163*	*1 320*	*13,50 %*	
Coût par bénéficiaire	**11 229**	**20 088**	**12 166**	**11 845**	**10 851**	**-8,39 %**	
APA à domicile	4 013 000	4 154 827	4 087 231	3 941 694	4 201 514	6,59 %	0,92 %
Nombre de bénéficiaires	*693*	*753*	*728*	*748*	*854*	*14,17 %*	
Coût par bénéficiaire	**5 791**	**5 518**	**5 614**	**5 270**	**4 920**	**-6,64 %**	
APA en établissement	457 827	2 959 430	2 238 641	2 283 484	2 337 669	2,37 %	38,55 %
Nombre de bénéficiaires	*171*	*164*	*179*	*192*	*212*	*10,42 %*	
Coût par bénéficiaire	**2 677**	**18 045**	**12 506**	**11 893**	**11 027**	**-7,28 %**	
Autres aides à la personne	12 387	8 492	11 217	12 571	13 968	11,11 %	ns
Frais de séjour	5 209 180	11 273 798	7 281 828	7 519 390	7 752 819	3,10 %	8,28 %
Nombre de bénéficiaires	*nd*	*nd*	*214*	*223*	*254*	*13,90 %*	
Coût par bénéficiaire	**nd**	**nd**	**34 027**	**33 719**	**30 523**	**-9,48 %**	
Nombre de PA > 60 ans	16 203	16 877	18 014	19 036	20 116	5,67 %	4,42 %
Nb bénéficiaires/classe âge	*5,3 %*	*5,4 %*	*6,2 %*	*6,1 %*	*6,6 %*	*7,41 %*	

Sources : INSEE, CAF, DREES et chambre régionale des comptes

Toutefois, cette hausse doit être nuancée dans la mesure où les montants de 2011 et de 2012 ne semblent pas cohérents avec ceux des exercices suivants ni, surtout, en rapport avec le nombre de bénéficiaires (171 bénéficiaires de l'APA en établissement en 2011 pour un coût de 457 827 € et 164 bénéficiaires en 2012 pour un coût de 3 M€).

Comme il n'a pas été possible de vérifier le contenu de ces montants ni celui des frais de séjours pour ces deux années, il convient de tirer des conclusions uniquement à partir des données de 2013 à 2015.

Au cours de cette période, ces mêmes dépenses sont passées de 9,5 M€ à 10 M€ soit une évolution plus faible que le nombre des bénéficiaires qui a augmenté de 3 % en 2014 et de plus de 14 % en 2015.

Le vieillissement de la population est le troisième facteur exogène explicatif de l'évolution des dépenses sociales obligatoires.

5.2.4 L'aide aux personnes handicapées

De 2011 à 2015, le nombre de personnes handicapées ayant bénéficié du dispositif afférent a augmenté de 22 % soit une progression moyenne annuelle de 4 %, taux quatre fois supérieur à celui de la population guyanaise sur la période.

Tableau n°36. Effets volume et tarif sur les dépenses d'aides aux personnes handicapées

	2011 (€)	2015 (€)	Evolution 2015/2011	Var. moy. annuelle	Var. moy. annuelle de la revalorisation
Personnes handicapées	**6 878 536**	**7 867 768**	**14,4 %**	**2,74 %**	**2,37 %**
Nombre de bénéficiaires	*328*	*400*	*22,0 %*	*4,05 %*	
Population	**237 549**	**250 377**	**5,4 %**	**1,06 %**	
Part des bénéficiaires dans la population	*0,14 %*	*0,16 %*	15,7 %		
Coût par bénéficiaire PH	**20 971**	**19 669**	**-6,2 %**		

Sources : comptes de gestion, Caisse d'allocations familiales, chambre régionale des comptes

A cet effet de volume s'est ajouté un effet de tarif, le montant de la prestation ayant augmenté de 2,37 % par an, en moyenne, de 2011 à 2015.

Ces deux facteurs cumulés auraient dû se traduire par une forte évolution des dépenses d'aide aux personnes handicapées. Or, celles-ci n'ont augmenté que de 2,74 % par an sur la période, soit à peine plus que le montant de la prestation.

En outre, ce taux contient l'évolution annuelle de 2,4 % des charges de personnel consacrées à ce dispositif.

Il en résulte que, sur la période, ces dépenses d'aides sociales par bénéficiaire ont diminué de 6,2 %.

L'analyse des dépenses par type de prestation confirme ces résultats (tableau suivant).

Tableau n°37. Evolution du total des prestations versées aux personnes handicapées de 2011 à 2015 (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Var. moy. annuelle
Personnes handicapées	**6 624 563**	**7 312 285**	**7 690 430**	**7 687 564**	**7 581 919**	**-1,37 %**	**2,74 %**
PCH	*1 661 977*	*1 987 407*	*2 123 577*	*2 304 968*	*2 643 023*	*14,67* **%**	*9,73* **%**
ACTP	*1 694 691*	*1 514 507*	*1 453 180*	*1 374 795*	*1 468 560*	*6,82* **%**	*-2,83* **%**
Autres aides à la personne	*0*	*0*	*30 000*	*15 000*	*15 000*	*0,00* **%**	*ns*
Frais de séjour	*3 267 895*	*3 810 371*	*4 083 673*	*3 992 801*	*3 455 336*	*-13,46* **%**	*1,12* **%**

Sources : comptes de gestion et chambre régionale des comptes

5.2.5 L'aide sociale à l'enfance

Les aides sociales à l'enfance constituent le deuxième poste de dépenses sociales obligatoires de l'ex-conseil général de la Guyane. Elles ont évolué moins vite (+5,43 % par an) que les dépenses d'aide à l'insertion (+8,27 % par) ou aux personnes âgées (+8,10 % par an) mais plus rapidement que celles aux personnes handicapées (+2,74 % par an).

Tableau n°38. Etude d'impact des effets de volume et de tarif sur les dépenses d'aide sociale à l'enfance

	2011 (€)	2015 (€)	Evolution 2015/2011	Var. moy. annuelle
Aide sociale à l'enfance	**23 454 273**	**29 992 981**	**27,9 %**	**5,43 %**
Nombre de bénéficiaires	*636**	*764*	*20,1 %*	*ns*
Effectif des classes d'âges concernées	104 063	106 360	2,2 %	0,4 %
Part des bénéficiaires dans la classe d'âge	*0,61*	*0,72*	*17,5 %*	
Coût par bénéficiaire de l'ASE	**36 878**	**39 258**	**6,5 %**	

(*) chiffre 2012
Sources : bilans de la direction de l'enfance et de la jeunesse et de la famille de l'ex-conseil général de Guyane et chambre régionale des comptes

Ces aides ne consistent pas en un versement pécuniaire à une famille mais prennent la forme, soit, d'un accompagnement de la famille du mineur ou du majeur âgé de moins de 21 ans, soit, d'un placement de celui-ci dans une famille d'accueil ou dans un centre d'hébergement habilité. Il n'y a donc pas d'effet de tarif à mesurer.

Le seul facteur pécuniaire exogène est l'évolution du salaire des assistants familiaux qui est indexé sur le salaire moyen interprofessionnel de croissance dont le taux horaire brut[29] est passé de 9 € à 9,61 €, soit une variation moyenne annuelle de 1,32 %.

[29] Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Compte tenu de la nature de cette aide sociale principalement liée à la responsabilité parentale, il est difficile d'apprécier la variation du nombre de bénéficiaires. De plus, le lien avec le comportement parental rend aléatoire l'évolution du nombre des bénéficiaires.

Dans ces conditions, seuls quelques constats peuvent être effectués sans qu'il soit possible d'en identifier les causes.

En premier lieu, alors que l'effectif de la classe d'âges concernée (0-21 ans) évolue peu sur la période (2,2 %), le nombre de bénéficiaires a augmenté de 20 %.

A ce nombre, doivent être ajoutés les 112 refus[30] de prises en charge décidés par l'ex-conseil général pour des raisons financières, en contradiction avec la loi sur la protection de l'enfance et des mineurs[31]. Fin 2015, ce sont ainsi 886 enfants qui devaient bénéficier du dispositif, ce qui représente une augmentation de 37,7 % sur la période, soit une variation moyenne annuelle de plus de 8 %. Cette évolution est appelée à s'accélérer.

En effet, comme le signale le rapport départemental sur « *La situation critique de la protection de l'enfance en Guyane* » présenté en assemblée plénière le 12 juin 2015, « *le pôle PMI, petite enfance, prévention, santé est le service du Conseil général le mieux représenté sur le territoire guyanais. Toutefois, certaines zones en demeurent exclues : Saül, Camopi, Trois-Sauts, Saint-Elie. D'autres communes, même si elles disposent d'un centre son également délaissées en raison du turn-over très important lié à l'isolement des professionnels : Saint-Georges, Papaïchton, Grand Santi, Apatou. […] Le service social départemental est installé dans 17 communes sur les 22 qui composent le territoire* ».

Cette inégale répartition territoriale pose le problème des signalements qui ne sont pas exhaustifs dans ces zones difficiles d'accès. Dès lors, de nombreux mineurs ne peuvent pas bénéficier de l'aide nécessaire.

A cette restriction des signalements s'ajoute l'implantation du service de l'ASE, limitée à quatre sites (Cayenne, île de Cayenne, Kourou et Saint Laurent-du-Maroni), ce qui oblige les équipes à intervenir sous forme, soit, de missions à Maripasoula située à 200 km au sud de Saint-Laurent, ville la plus proche accessible en avion ou en pirogue, soit, sur le reste du territoire uniquement, « *d'actions ponctuelles menées dans l'urgence, à la suite des signalements et des décisions judiciaires* ».

[30] Lettre du 23 juillet 2015 de la présidente de l'association FOURKA, seule association habilitée à exercer des mesures d'aide éducative

[31] Article L. 221-1 du code de l'action sociale et familiale

Pour apprécier l'insuffisance de la présence d'aide médicale et sociale dans le bassin de l'Oyapock, un exemple d'intervention[32] décrit les difficultés résultant de l'enclavement : *« A Saint-Georges, le centre de PMI est l'unique service qui concourt à la protection de l'enfance. Le poste d'assistant social du service départemental est vacant depuis près d'un an, quand la situation d'une famille est signalée au Parquet en décembre 2014. Dans un contexte de séparation conjugale, les enfants grandissent dans un squat avec leur mère qui souffrirait d'alcoolisme. Ils sont souvent seuls et livrés à eux-mêmes. Une ordonnance de placement provisoire est prononcée le 10 février 2015 pour une fratrie de cinq enfants. Le 5 février 2015, le cadet de la fratrie, un bébé âgé de 11 mois décède d'une maladie diarrhéique. Sa grande sœur est hospitalisée en urgence à la demande de l'assistante familiale pour les conséquences d'une consommation d'eau non potable (les enfants buvaient l'eau du canal) ».*

Un autre facteur indépendant de l'ex-conseil général agit sur la croissance du nombre de bénéficiaires de l'ASE : les grossesses précoces, la future mère étant mineure. En France métropolitaine en 2015, elles concernent 1 % des grossesses ; en Guyane, 6,3 %.

Elles sont souvent à l'origine de l'ASE, en raison :

- des conséquences multiples pour la jeune mère tel que sa marginalisation, les problèmes psychologiques, la déscolarisation, les problèmes économiques, le mariage forcé, la dépendance ;
- des conséquences chez l'enfant telles que les carences affectives, les sévices subis, l'éventuel abandon, le mauvais entretien sanitaire et alimentaire.

Ces grossesses précoces trouvent leurs causes dans les violences faites aux femmes, les incestes, les abus sexuels, la prostitution des mineurs. Elles ont également pour origine certaines traditions culturelles qui imposent à la jeune mineure, après sa première ménorrhée, le devoir de procréer pour obtenir la reconnaissance familiale.

Enfin, autre facteur externe ayant un impact sur l'ASE, la porosité des deux frontières naturelles fluviales, l'une avec le Surinam et l'autre avec le Brésil, qui facilite un flux de population en situation irrégulière sur le territoire que les travailleurs sociaux refusent de chiffrer et qui engorge les services sociaux et médicaux. Tous les rapports d'activités annuels sur l'ASE mentionnent les problèmes de langue qui diminuent l'efficacité du suivi social et les difficultés d'accès aux droits des parents en situation irrégulière alors que leurs enfants sont obligatoirement scolarisés ou objet de signalements pour carence éducative.

La baisse du coût par enfant sur la période (*cf.* tableau suivant), qu'il soit global ou qu'il s'agisse de l'enfant accueilli en milieu familial, est due à la suractivité des types d'accueil au-delà des normes réglementaires en la matière.

[32] Page 12 du rapport du 12 juin 2015 de la DGASP présenté en assemblée départementale plénière

Tableau n°39. Evolution de l'aide sociale à l'enfance par type d'accueil (montants en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Var. moy. annuelle %
Aide sociale à l'enfance	**20 347 500,76**	**24 048 376,45**	**26 159 346,77**	**26 185 092,22**	**26 482 207,20**	**1,13**	**5,43**
Assistants familiaux	*6 872 114,00*	*8 083 585,00*	*9 377 366,00*	*8 919 802,00*	*9 216 996,00*	*3,33*	*6,05*
Nb assistants familiaux	*110*	*129*	*150*	*156*	*164*	*5,13*	*4,92*
Coût moyen d'un ASFAM	**62 473,76**	**62 663,45**	**62 515,77**	**57 178,22**	**56 201,20**	**-1,71**	**-2,09**
Aides à la personne	*3 736 342,00*	*796 211,00*	*1 383 819,00*	*1 410 028,00*	*1 511 772,00*	*7,22*	*-16,55*
Accueil familial	*1 288 846,00*	*1 373 381,00*	*776 942,00*	*1 303 064,00*	*1 452 916,00*	*11,50*	*2,43*
Frais de séjour en établissements	*8 353 717,00*	*13 693 965,00*	*14 538 655,00*	*14 460 441,00*	*14 230 782,00*	*-1,59*	*11,24*
Frais de scolarité et périscolaires	*33 898,00*	*38 442,00*	*19 899,00*	*34 423,00*	*13 376,00*	*-61,14*	*-16,97*
Nb de mineurs confiés à ASE	nd	636	711	739	764	**3,38**	4,70
Dépense moyenne/enfant	nd	**37 811,91**	**36 792,33**	**35 433,14**	**34 662,57**	**-2,17**	**2,15**
Nb enfant en accueil familial	nd	447	541	567	602	6,17	7,73
Coût/enfant en milieu familial	**nd**	**22 937,76**	**21 327,41**	**20 516,57**	**20 235,36**	**-1,37**	**-3,08**
Accueil en établissement habilité	nd	189	170	172	162	-5,81	-3,78
Cout/enfant accueilli en établt	**nd**	**72 454,84**	**85 521,50**	**84 072,33**	**87 844,33**	**4,49**	**4,93**

Sources : bilans direction de l'enfance et de la jeunesse du CG Guyane et chambre régionale des comptes

Par exemple, un assistant familial ne doit pas accueillir plus de trois enfants. En Guyane, la moyenne est de quatre enfants par assistant familial. La même pratique du surnombre (+57,7 en 2014) prévaut pour l'action éducative en milieu ouvert (SAEMO). En revanche, le coût par enfant accueilli en établissement augmente sur la période, l'ex-conseil général privilégiant le mode d'accueil familial et le SAEMO, en raison de l'inadéquation entre l'accueil en institution et les intérêts de l'enfant.

Le rapport présenté le 12 juin 2015 à l'assemblée départementale est précis à ce sujet et pose un constat sévère.

« *Le département souffre de carences structurelles et ne dispose pas d'accueil spécialisé (accueil d'urgence, femmes enceintes et mères avec enfants, jeunes enfants, jeunes en difficultés multiples, jeunes majeurs vulnérables). Les institutions sont exclusivement situées sur Cayenne, Remire-Montjoly et Matoury. Dans l'Est et l'Ouest il n'y a aucune place habilitée. Les établissements proposent uniquement des accueils en mode continu (365 jours par an, 24 heures sur 24). Il n'y a pas de diversification des modes d'accueil (de jour, séquentiel, modulable). En l'absence de foyer départemental pour l'accueil, l'observation, l'orientation, tous les établissements accueillent « en urgence ».*

[…] L'absence de diversification des modes de prises en charge, l'éloignement géographique avec la surconcentration des places dans l'île de Cayenne conduisent à des accueils non personnalisés. Les jeunes sont accueillis en fonction des places disponibles et non de leurs besoins, de leurs profils. Ils sont séparés de leur famille, de leur environnement habituel. Ces accueils en établissements peuvent durer plus de cinq ans ».

5.3 Les facteurs endogènes, l'organisation et la gestion des dispositifs

5.3.1 L'organisation des services sociaux départementaux de 2011 à 2015

Pendant la période sous contrôle, l'organisation des services sociaux départementaux a connu trois évolutions majeures, fin 2011, début 2012 et en 2015. Les deux premières ont eu des conséquences positives pour le dispositif d'aide sociale à l'enfance. La dernière semblait très positive mais son bilan restait encore à établir fin 2016.

Jusqu'au 31 décembre 2011, les services exerçant les missions sociales départementales étaient partagées entre le conseil général et l'agence départementale d'insertion selon la répartition suivante :

- l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance relevait de directions rattachées au directeur général des services du département ;
- la mise en œuvre du plan départemental d'insertion qui comprend la gestion des dispositif du RMI et du RSA relevait de l'agence départementale d'insertion, établissement public national créée en 1994 spécialement pour les DOM et transformé en établissement public départemental à caractère administratif par l'ordonnance 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer par l'article 40 de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Le 1er janvier 2012, comme le permettait l'ordonnance n°2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, l'ex-conseil général de Guyane a repris les missions confiées à l'agence départementale d'insertion en créant la direction de l'insertion et de la cohésion sociale, rattachée au directeur général des services départementaux.

La même année, l'ex-conseil général a créé la direction générale-adjointe de la solidarité et de la prévention, regroupant, sous l'autorité d'un professionnel expérimenté, tous les services exerçant une mission sociale.

Enfin, en mai 2015, une unité territoriale regroupant tous les services sociaux a été installée à Saint Laurent-du-Maroni pour rapprocher des usagers les services devant répondre à leurs besoins.

L'annexe 4 présente l'organigramme en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, la Collectivité territoriale de Guyane ayant engagé la refonte de tous ses services le 1er janvier 2016.

Ces modifications ont assez peu amélioré la présence des services départementaux sur le territoire.

La carte ci-après qui date de 2016 et concerne les services de l'ex-conseil régional et de l'ex-conseil général montre l'inégale répartition territoriale des services sociaux départementaux.

Les territoires situés en dessous de la courbe qui va de Saint-Laurent à Saint-Georges bénéficient des implantations d'un seul service, celui de la prévention médicale infantile (PMI) ; la direction chargée de l'insertion n'assure que des permanences ; les autres services sociaux ne sont pas représentés et se déplacent en fonction des besoins. A Maripasoula, la direction chargée de l'insertion - DICS est présente de façon constante puisqu'elle y a implanté une annexe dans laquelle travaillent trois ETP : deux conseillers en insertion/référent unique et un assistant de gestion.

Carte n° 3 : Organisation territoriale de l'administration départementale et régionale de la Guyane

Source : collectivité territoriale de Guyane

Plusieurs communes de ces territoires ne disposent pas de centre communal d'action sociale qui ne peut donc pas constituer un relai pour les services départementaux.

En fait, la faculté d'intervention repose sur le médecin du centre de PMI lorsqu'il existe ou sur l'agent chargé du signalement des informations préoccupantes.

Compte tenu de l'étendue de la Guyane et de sa densité démographique, l'organisation des services ne peut pas se matérialiser par une implantation géographique à l'échelon communal qui ne correspondrait pas aux besoins et serait onéreuse et complexe à mettre en œuvre.

En revanche, une organisation territoriale sous la forme d'unités regroupant tous les services sociaux (une à l'Ouest comme c'est déjà le cas, une autre à l'Est qui reste à créer) devrait écourter les délais d'intervention. Le bilan de la création de l'unité territoriale d'actions sociale de l'Ouest pourrait confirmer cette option.

Recommandation n°2 :	**Etablir le bilan, en termes de forces, de faiblesses et de services rendus, de la création de l'UTAS de l'Ouest.**

5.3.2 Les progrès issus de la nouvelle organisation

Le recrutement en 2012 d'un cadre spécialisé dans l'action sociale départementale sur le poste nouvellement créé de directeur général-adjoint de la solidarité et de la prévention a permis l'élaboration du schéma départemental de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, qui comprend le schéma de protection de l'enfance, rendu obligatoire par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et sa mise en œuvre.

L'autre conséquence positive est la rationalisation des dépenses du dispositif d'aide sociale à l'enfance, en particulier le choix d'augmenter le nombre d'enfants auprès des assistants familiaux plutôt que d'envoyer les mineurs en danger dans les centres d'hébergements qui ne sont pas adaptés.

Enfin, les bilans d'activité de la direction de l'enfance, de la jeunesse et de la famille de 2013 à 2015, montrent un saut qualitatif important des équipes dans le suivi des mineurs en danger.

5.3.3 De l'agence départementale d'insertion (ADI) à la direction de l'insertion et de la cohésion sociale

L'agence départementale d'insertion (ADI) comprenait six services, une agence comptable et quatre antennes locales couvrant le territoire (*cf.* organigramme, annexe 4). Armée de 89 agents, elle en avait affecté seulement 35 à l'accompagnement des bénéficiaires du RMI/RSA. Il n'a pas été possible de connaître les missions de 49 autres personnes, hormis celles du directeur.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a précisé que « *Les agents du siège étaient affectés aux tâches d'ingénierie des actions d'insertion socioprofessionnelles (service de la programmation des actions d'insertion : SPI), de gestion administrative du RMI, de gestion administrative et financière de l'établissement, de gestion des contrats d'insertion par l'activité (CIA : ex-CIJI), de gestion de la ressource humaine, de gestion de la documentation, du contrôle interne. Il y avait aussi un agent comptable et un assistant comptable* ».

Si le bilan d'activité de 2010 de l'agence fait état d'une baisse à 11 046 personnes du nombre de bénéficiaires du RMI, soit - 14,5 %, rien ne laisse à penser que cette baisse est le résultat des actions d'accompagnement mises en œuvre plutôt que de l'amélioration de la conjoncture économique. De plus, si le taux de contractualisation[33] à la fin de 2010 (52 %) est supérieur à la moyenne nationale (45 %), rien n'est dit des 5 285 autres bénéficiaires qui n'avaient pas de contrat. Il en est de même des 3 645 bénéficiaires qui sont entrés dans le dispositif depuis plus de cinq ans.

Deux constats seulement sont formulés : le département a consacré 64,1 M€ au RMI en 2010 auxquels se sont ajoutés 5 M€ de crédits d'insertion ; aucune mesure de contrôle ni de sanction ne figurent dans le bilan.

Le bilan de 2011 est encore plus lacunaire. Alors que le RSA est entrée en vigueur le 1er janvier de l'année, il ne recense pas le nombre des nouveaux entrants et n'étudie aucune de leurs caractéristiques socio-économiques. Pourtant, le nombre de bénéficiaires est passé de 11 046 pour le RMI à 15 535 bénéficiaires du RSA entre décembre 2010 et mars 2011.

Les résultats par antenne sont incomplets : seulement une sur quatre a communiqué son bilan. Les résultats de gestion du RSA sont faibles :

- un plan de contrôle a été élaboré, 486 ont été effectués mais rien n'est dit sur leur suite ;
- 62 réductions d'allocation RSA ont été prononcées en 2011 pour non-respect des engagements d'insertion (à comparer aux 5 285 bénéficiaires du RSA qui n'ont pas de contrat d'insertion)
- aucune suspension ou radiation n'a été prononcée.

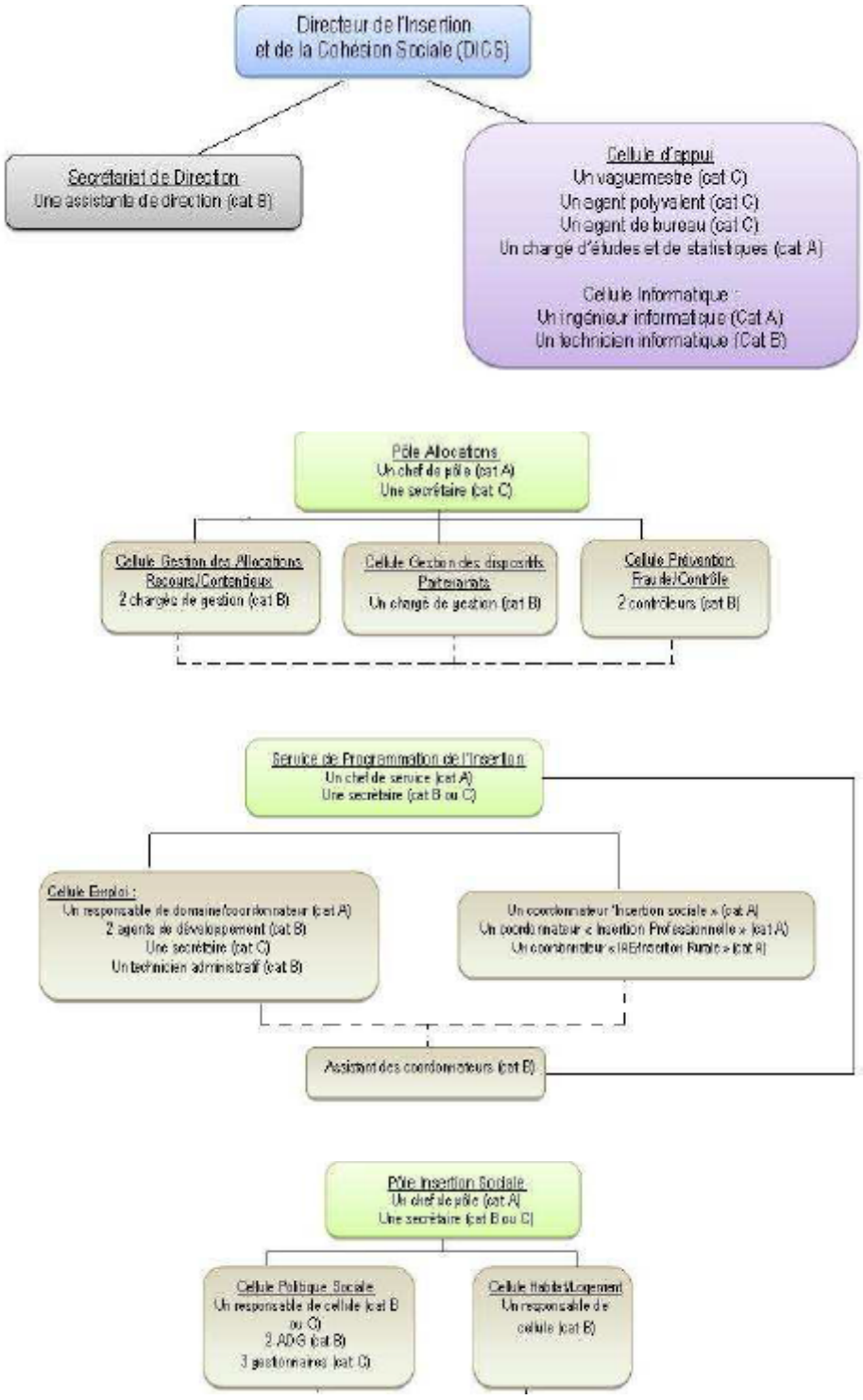
L'ADI a géré le RMI jusqu'à la fin de 2010, le RSA ensuite, comme des revenus d'existence.

Au 1er janvier 2012, la direction de l'insertion et de la cohésion sociale (DICS) a succédé à l'ADI. Tous les agents ont été repris par le conseil général. Onze agents chargés de missions support, hors informatique, ont été reclassés dans les services départementaux.

[33] Nombre de bénéficiaires du RMI ayant signé un contrat d'insertion qui n'est pas un contrat de travail mais un inventaire des engagements pris par le bénéficiaire pour favoriser son retour à l'emploi.

La nouvelle direction s'est trouvée dotée de 33 agents répartis dans une cellule d'appui, un service de programmation de l'insertion, un pôle *« Allocations »* et un pôle *« Insertion sociale »*.

Elle s'est organisée davantage en fonction du suivi des bénéficiaires.



Sources : rapport d'activités DICS 2012

Le bilan de 2012 de la direction de l'insertion et de la cohésion sociale est encore incomplet, les chiffres de l'antenne locale de Cayenne n'y figurant pas. Il fait état d'un ralentissement de l'activité d'accompagnement des bénéficiaires du RSA en raison du changement d'organisation. Pourtant, 1 717 nouveaux entrants sur 2 125, soit 81 %, ont été convoqués parmi lesquels 979, soit 57 %, se sont présentés ; 887 ont bénéficié d'une orientation.

Le bilan ne précise pas la suite réservée aux 43 % de bénéficiaires absents ni les actions envisagées pour suivre les 6 671 nouveaux bénéficiaires entrés dans le dispositif en 2011[34].

La gestion du dispositif confirme la transformation de l'allocation en revenu d'existence.

En 2014, le conseil général a fait le choix d'orienter les bénéficiaires du RSA principalement vers Pôle Emploi. Toutefois, le nombre d'allocataires n'a pas diminué dans la mesure où l'ex-conseil général ne radiait pas les allocataires qui ne se présentaient pas au contrôle de Pôle Emploi.

A la fin de 2015, la situation a peu changé, hormis le nombre de bénéficiaires du RSA qui est passé à 25 054, en progression de 8 % par rapport au 31 décembre 2014.

La performance de la gestion du dispositif d'insertion ne dépend donc qu'assez peu de l'organisation mise en place.

5.3.4 Le faible contrôle de gestion et l'absence d'audit interne

Aucun service d'audit interne n'apparaît sur les organigrammes, ni sur celui des services départementaux ni sur celui de la DGASP, cette fonction n'étant pas exercée au sein de l'ex-conseil général.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué qu'une fonction d'audit interne a existé à l'ADI jusqu'à la disparition de cette agence en 2011.

En revanche, l'organigramme global des services mentionne une fonction « contrôle de gestion » dans l'intitulé de la direction des affaires juridiques et du contentieux, rattachée à la direction générale des services.

Toutefois, aucun travail ni aucune étude n'a été fournie, permettant d'apprécier la pertinence de cette fonction qui a été présentée par les cadres rencontrés de l'ex-conseil général comme une fonction d'affichage.

Néanmoins, le contrôle de gestion existait dans les services sociaux, même s'il n'était pas formalisé en tant que tel. Il s'appuyait sur les procédures écrites de chaque dispositif retracées dans deux guides : le *« Guide des procédures administratives et réglementaires médico-sociales »*, le *« Vade-mecum sur la gestion du revenu de*

[34] Source CAF, au 31 décembre 2011

solidarité active ». Ces guides, outils de travail quotidien des agents chargés des dispositifs, précisaient chaque étape de validation que devait suivre une demande.

Le contrôle de gestion s'exerçait aussi à travers le contrôle hiérarchique réalisé par les responsables à chaque échelon de l'organisation pyramidale des services de l'ex-conseil général mais ce contrôle restait rudimentaire, manquant de vision à l'échelle global du dispositif. Certes, le bilan annuel avait cette vocation mais il n'était pas suffisant pour impulser les corrections nécessaires, en particulier dans l'ajustement des moyens aux enjeux de l'insertion.

Le bilan 2011-2014 de la mise en œuvre du RSA en Guyane en est une parfaite illustration.

En premier lieu, il fait apparaître un taux d'échec très élevé du dispositif : plus de 80 % ; sur 8 392 bénéficiaires du RSA convoqués entre 2011 et 2014 pour une évaluation, 4 041 ont bénéficié d'une orientation, majoritairement (87 %) vers Pôle Emploi, en vue d'un accompagnement professionnel. Cet accompagnement professionnel a permis 1 175 sorties du dispositif, c'est-à-dire que 1 175 bénéficiaires ont accepté un contrat à durée déterminée supérieur à six mois. *A contrario,* cela signifie que 7 817 bénéficiaires ont été maintenus dans le dispositif sans solution de sortie. De plus, sur la même période le nombre de bénéficiaires a augmenté de 4 992.

En deuxième lieu, ce bilan n'établit aucun lien entre les moyens humains consacrés au dispositif, les objectifs à atteindre et les résultats obtenus.

La question de l'échelle à laquelle est appréhendée la gestion des dispositifs d'aide est essentielle à leur optimisation et la fixation d'objectifs à atteindre.

En mars 2011, le nombre de bénéficiaires du RMI était de 14 705. Ils sont entrés dans les statistiques du RSA qui a élargi la base des bénéficiaires. En mars 2011, le nombre d'ayant droit au RSA versable était de 15 498. Dès son entrée en vigueur, le dispositif du RSA a engendré une augmentation des ayant droits de plus de 5 %.

Tableau n°40. Evolution du nombre de bénéficiaires du RSA/RMI en Guyane

	Mars 2011	Déc. 2011	Déc. 2012	Déc. 2013	Déc. 2014	Déc. 2015
RSA socle	15 498	15 855	16 893	18 588	19 501	21 068
RSA majoré	nc	1 862	2 356	2 786	3 346	3 986
Total	**15 498**	**17 717**	**19 249**	**21 374**	**22 847**	**25 054**

Sources : CAF

Fin 2015, 25 054 personnes bénéficiaient du RSA, soit une augmentation de 9 556, représentant une hausse de 62 % résultant du rythme annuel suivant :

Tableau n°41. Evolution du nombre de bénéficiaires du RSA, en valeur relative par rapport à mars 2011

	Mars 2011	Déc. 2011	Déc. 2012	Déc. 2013	Déc. 2014	Déc. 2015
RSA socle	15 498	2,63 %	6,55 %	10,03 %	4,91 %	8,04 %
RSA majoré	nc	ns	26,53 %	18,25 %	20,10 %	19,13 %

Sources : CAF

La répartition territoriale des bénéficiaires n'est pas homogène. L'Ouest enregistre la plus forte part (30 % du total) et la plus forte progression (42 % sur la période), suivi en termes de progression par Kourou et Matoury (40 %), l'Est avec Cayenne ayant un taux de progression de 18,3 %.

Enfin, le taux d'évolution du RSA majoré (celui dont bénéficie le parent isolé) mérite particulièrement l'attention.

Sur l'ensemble du territoire, 40 travailleurs sociaux sont chargés de tous les dispositifs dont celui du RSA, auxquels s'ajoutent 58 agents spécifiquement consacrés à ce dernier dispositif. En supposant que les 40 travailleurs sociaux consacrent 50 % de leur temps au dispositif RSA, le nombre total d'agents disponibles pour le travail d'évaluation, d'orientation et de suivi est de 78 agents, soit un pour 321 bénéficiaires ; c'est-à-dire qu'au mieux, un bénéficiaire est vu une fois tous les 14 mois.

La multiplicité des acteurs n'a pas amélioré le dispositif mais en a augmenté le coût.

En effet, l'ex-conseil général a confié l'orientation des bénéficiaires à ses établissements - opérateur public régional de formation (OPRF), mission locale régionale (MLRG), plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) à la CAF (chargée des bénéficiaires de RSA majoré) et à Pôle Emploi, comme la loi l'y obligeait. Les résultats produits ont été sans rapport avec les besoins exprimés.

Sur le période, hormis Pôle emploi qui a suivi près de 10 000 demandeurs d'emploi, tous bénéficiaires du RSA (chiffre à nuancer puisque 41 % d'entre eux ne se sont pas présentés au contrôle), et les services de l'ex-conseil général qui en ont suivi près de 2 500, le nombre de bénéficiaires suivis par les autres partenaires est infime (6 %) : 226 pour la MLRG, 123 pour la CAF, 180 pour le PLIE, 986 pour l'OPRF.

Si l'ex-conseil général avait mis en place un contrôle de gestion, il aurait pu constater que ses moyens de suivi étaient éclatés et n'étaient pas à l'échelle des besoins du dispositif du RSA.

En conclusion, l'inefficacité des partenaires, l'absence de compte rendus précis, le coût des prestations démontrent la nécessité de réunifier le système et de le placer sous pilotage en fonction des résultats.

Recommandation n°3 : Réunifier le système de gestion du RSA et le piloter en fonction des résultats.

5.3.5 Les marges de manœuvre des services

Un autre facteur endogène de l'augmentation des coûts réside dans la gestion par les services du choix des prestations offertes aux bénéficiaires des dispositifs.

Le constat est positif. Les services se mobilisent pour employer au mieux les crédits à leur disposition et servir le maximum de bénéficiaires.

En matière d'insertion, par exemple, le choix a été fait d'orienter prioritairement les bénéficiaires du RSA vers des actions de formation ou vers l'emploi *via* les contrats uniques d'insertion ou les actions d'insertion par l'activité économique. De plus, le nombre de subventions et d'aides individuelles à la formation a été réduit, la technique de l'appel à projets ayant été privilégiée pour faire bénéficier les prestataires retenus d'une subvention globale du fonds social européen.

Pour l'aide sociale à l'enfance, le placement en milieu familial a été privilégié et les services demandent l'augmentation des mesures d'accompagnement à domicile des familles ainsi que des placements à domicile, des accueils à la journée ou à la semaine.

Néanmoins, d'après le service d'aide sociale à l'enfance, « *ces solutions innovantes ne peuvent remplacer en rien les besoins d'équipements pour faire face aux problèmes de ruptures familiales durables liées à une immigration non contrôlée aux frontières ouest et est guyanaises ainsi qu'au contraste socio-économique et au décalage existant entre les différents modèles éducatifs des diverses communautés vivant en Guyane* ».

Des structures d'hébergement sont donc demandées pour tenir compte « *d'une part, du flux continu de mineurs mis en danger par les adultes qui les introduisent en Guyane et les mettent en situation de délaissement […]. D'autre part, nombre d'adolescents présentent des problèmes cumulés de comportements de prédélinquance, de toxicomanie, lesquels peuvent être associés à un besoin d'apprentissage des règles civiques de base, de dépistage de situation de handicap ou de déficiences mentales, pouvant être pris en charge dans des internats spécialisés médicalisés pour adolescents* ».

En matière d'aide aux personnes âgées, le paiement par CESU a été développé.

Ce constat doit être néanmoins tempéré. La mise en service du dossier unique avec le déploiement du logiciel IODAS n'était toujours pas réalisé fin 2015. Il s'agit là d'une marge de progrès essentielle dont les services départementaux n'ont pas perçu l'intérêt majeur.

Enfin, cette utilisation par les services de toutes les marges de manœuvre disponibles se révèle disproportionnée par rapport à la croissance du nombre de bénéficiaires de chaque dispositif qui ne peut être enrayée que par un contrôle et une lutte efficaces contre la fraude.

5.3.6 Le contrôle et la lutte contre la fraude

5.3.6.1 Le contrôle des dispositifs d'aides sociales aux personnes âgées et aux personnes handicapées et des établissements et services sociaux et médico-sociaux

Trois dispositifs d'aide sociale sur quatre soumettent les bénéficiaires à un contrôle d'éligibilité avant versement : ceux concernant les personnes âgées, les personnes handicapées, l'enfance. Dans ces trois cas, le travailleur social évalue la situation du bénéficiaire avant de lui donner l'autorisation d'entrer dans le dispositif. Il en résulte un faible taux d'indus et un taux de fraude proche de zéro.

Au cours de la période 2011-2015, sur les 24 services et établissements médico-sociaux bénéficiant d'une dotation globale de fonctionnement que compte le département, seuls trois ont fait l'objet d'un contrôle sur place et sur pièces. Ils ont bénéficié, en 2014, d'un total de dotation de 7 M€. Deux structures n'ont plus reçu de subventions en 2015 à la suite de ces contrôles qui ont mis en évidence de graves malversations de la part des directeurs (travail dissimulé, détournements de fonds). Quant à la troisième structure contrôlée, un appel à projets était en cours en décembre 2016 pour la remplacer, compte tenu des conclusions du contrôle.

Le budget annuel consacré aux dotations des établissements médico-sociaux s'élève à près de 30 M€. L'équipe de contrôle est composée de deux agents de catégorie A et d'un agent de catégorie C. Elle est complétée, lors des contrôles, par du personnel des directions opérationnelles. Elle a effectué le contrôle de 12 % des établissements en cinq ans, proportion minimale qu'elle devrait plutôt réaliser chaque année.

Recommandation n°4 :	**Procéder aux contrôles de cinq établissements chaque année en fonction de l'importance de la dotation annuelle.**

5.3.6.2 Le contrôle du revenu de solidarité active

Conformément à la loi, le dispositif d'attribution du RSA ne fait pas l'objet d'un contrôle d'éligibilité avant versement. L'entrée dans le dispositif s'effectue sur simple déclaration et en présentant les documents suivants[35] :

- un justificatif d'identité qui, pour un demandeur français majeur ou ressortissant d'un Etat de l'Espace économique européen (EEE) ou de nationalité suisse peut être le livret de famille ;
- un justificatif de situation professionnelle qui peut se résumer à néant lorsque l'on déclare être ni non salarié, ni exploitant agricole, ni retraité, ni pensionné, ni travailleur saisonnier ;
- un relevé d'identité bancaire.

[35] *Cf.* http://rsa-revenu-de-solidarite-active.com/dossier-rsa/27-documents-rsa-nationalite-francaise.html

Le document d'identité demandé aux ressortissants de pays n'appartenant pas à l'EEE, à leurs enfants et à tous les membres de leur foyer, est limité au seul titre de séjour en cours de validité.

De plus, les titres de séjours dont la validité est limitée à un an doivent être accompagnés « *d'une attestation de la préfecture indiquant que la personne est autorisée à travailler depuis cinq ans (ou, à défaut, de ses titres de séjour couvrant cette période)*[36] ». Enfin, pour l'enfant mineur, le dossier comprend, s'il est né en France, un extrait d'acte de naissance ; s'il est né à l'étranger, le certificat de l'Anaem[37] délivré dans le cadre du regroupement familial.

Le dispositif du RSA est également ouvert aux femmes enceintes, quelle que soient leur nationalité et leur situation sur le territoire, la possible naissance de l'enfant sur le territoire français leur conférant le statut de parent isolé.

La Caisse d'allocations familiales n'a qu'une obligation : vérifier que le demandeur apporte les documents précédemment énumérés en fonction de la situation qu'il déclare. Dès lors que les documents sont présents, le revenu de solidarité active est dû, la vérification des informations fournies et le contrôle de la situation du demandeur ne pouvant intervenir avant le versement.

L'entrée dans le dispositif est donc très facile pour les français et ressortissants d'un pays membres de l'EEE ou bien de nationalité suisse. Elle est plus contrôlée pour les étrangers, sauf s'il s'agit d'une femme enceinte.

La fraude au RSA est donc plus difficile pour les étrangers, compte tenu du niveau de sécurité des titres de séjour et des conditions de leur délivrance, que pour les français ou les ressortissants d'un pays membres de l'EEE ou bien de nationalité suisse, pour lesquels il faut relever la facilité de délivrance d'un livret de famille, pièce d'identité non sécurisée.

Recommandation n°5 : Exiger une pièce d'identité sécurisée pour l'inscription d'un bénéficiaire du RSA.

La CAF n'a pas d'obligation de résultat en matière de contrôles à l'entrée du dispositif. Elle en tire la conséquence qu'elle ne doit tenir aucune statistique sur la qualité des informations fournies par les demandeurs au moment de la demande[38].

Pourtant, les résultats des contrôles réalisés *a posteriori* montrent l'intérêt d'une telle démarche.

[36] *Cf.* note précédente
[37] Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
[38] *Cf.* Plan national de maîtrise des risques élaboré par la CNAF

Les contrôles par la CAF

Le bilan des contrôles réalisés par la CAF au cours de l'exercice 2015 montre que, sur 347 bénéficiaires ayant fait l'objet d'un contrôle sur place, 131, soit 38 %, ont perçu un indu, c'est-à-dire que leur situation a changé et qu'ils doivent rembourser l'indu. En extrapolant cette statistique sur les 19 163 allocataires de 2015, ce serait 7 282 personnes qui auraient perçu des allocations de RSA à tort, représentant un montant total de 9,7 M€.

Tous modes de contrôles confondus (sur pièces, sur place ou par échange de données) :

- sur un échantillon de 1 774 allocataires contrôlés (soit 9,25 % du total des allocataires), 37,5 % d'entre eux disposaient des revenus incompatibles avec le droit à l'allocation ;
- sur un échantillon de 4 327 personnes (soit 22,6 % du total), plus d'un allocataire sur quatre avait déclaré faussement ne pas avoir d'activités ;
- sur un échantillon de 1 875 allocataires contrôlés, soit près de 10 % du total, un sur cinq n'avait pas déclaré ses indemnités de chômage.

Les contrôles par l'ex-conseil général

En 2015, sur 512 allocataires contrôlés sur place, 176, soit 34 %, ont fait l'objet, soit, d'une radiation (15 %), soit, d'une suspension (59 %), soit, d'un signalement (10 %), et 16 % d'entre eux avaient une activité non déclarée.

Ces statistiques, extrapolées à l'ensemble des allocataires conduisent aux chiffres suivants :

- 6 515 bénéficiaires n'auraient plus droit au RSA ;
- 977 devraient être radiés du dispositif ;
- 3 844 devraient être suspendus ;
- 651 auraient dû faire l'objet d'un signalement au procureur de la République ;
- 1 043 disposeraient d'un revenu d'activité non déclaré justifiant la suspension du versement du RSA.

Or, aucune mesure n'a été prise vis-à-vis de ces personnes.

En systématisant les contrôles sur place suivi de sanctions ou en instaurant un contrôle strict à l'entrée du dispositif, l'économie réalisée par l'ex-conseil général en 2015 aurait été comprise entre 44 et 50 M€.

La loi permet au conseil général, après trois mois de suspension de l'allocation, de radier définitivement le bénéficiaire. Cette mesure n'a pas été appliquée par l'ex-conseil général de Guyane à l'échelle des indus constatés (entre 44 et 50 M€).

Ces chiffres doivent être rapprochés du nombre de dossiers qualifiés de « fraudes », présentés en commission par la CAF en 2015, qui se limite à 32. Ils doivent être aussi rapprochés des 11 décisions de radiations prononcés par les responsables d'antennes d'insertion et des 18 plaintes déposées par l'ex-conseil général.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué que *« Le système de la CAF déclenche systématiquement la radiation après 3 mois de suspension de l'allocation. Un travail en commun est mis en œuvre et est en cours de finalisation. Une convention de gestion du Revenu de Solidarité Active est en cours de signature avec la CAF. »*

6 LA MAITRISE DES DÉPENSES SOCIALES PAR LE DEPARTEMENT

6.1 Les outils d'aide à la maîtrise des dépenses

6.1.1 Les schémas départementaux

Le code de l'action sociale et des familles prévoit la mise en place d'un schéma d'organisation sociale et médico-sociale, destiné à évaluer les besoins de la population, à prévoir le développement de l'offre sociale et médico-sociale, à encadrer la coopération avec les établissements et à définir des critères d'évaluation.

Au-delà de ce schéma-cadre, les départements doivent avoir établi des schémas départementaux des personnes âgées (SDPA) et des personnes handicapées (SDPH).

En 2011, le conseil général disposait :

- d'un schéma d'organisation médico-sociale (SOMS) pour la période 2011-2015, partagé avec l'Agence régionale de santé, valant SDPA et SDPH mais dans lequel n'apparaît aucune prospective démographique ni aucun engagement du conseil général en matière d'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées ;
- d'un plan départemental d'insertion (PDI) 2008-2010, étendu à 2011, qui comportait des objectifs chiffrés et qualitatifs.

Les dispositifs d'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées ont été subis et non anticipés, faute de diagnostic en la matière.

En revanche, l'insertion a été pilotée à l'aide du PDI, même si ses résultats annuels constituaient une évaluation partielle de la mise en œuvre de ses objectifs. A titre d'exemple, sur les six objectifs que prévoyait le PDI *(1. Atteindre un taux de contractualisation d'au moins 60 % et le maintenir ; 2. Réaliser 10 % de résultats positifs dans les actions d'accès ou de retour à l'emploi ; 3. Atteindre et maintenir un taux de sortie annuelle du dispositif de 5 % ; 4. Développer l'animation territoriale ; 5. Elaborer et mettre en œuvre des Programmes Locaux d'Insertion (PLI) ; 6. Evaluer les actions et la politique d'insertion afin d'ajuster au mieux les perspectives de travail et les moyens alloués)*, seul le premier a été suivi au cours de la période.

En outre, le bilan du PDI élaboré en 2013 n'évalue pas la réalisation des cinq autres objectifs.

Ce n'est qu'en 2013, soit cinq ans après la promulgation de la loi sur la protection de l'enfance, que le conseil général s'est doté d'un schéma de l'enfance, de la jeunesse et de la famille dont le volet le plus important était celui consacré à la protection de l'enfance.

6.1.2 L'objectif d'évolution des dépenses (OED)

L'article L. 313-8, 2e alinéa, du code de l'action sociale et des familles prévoit qu' « […] *un objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses* [est] *délibéré par la collectivité concernée en fonction de ses obligations légales, de ses priorités en matière d'action sociale et des orientations des schémas départementaux* ».

Cet objectif détermine ainsi les orientations opposables dans le cadre de la procédure de tarification et fixe la progression de base des budgets des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Par ailleurs, il convient de préciser que les montants prévisionnels calculés au titre de l'OED sont différents des dépenses d'aide sociale imputées directement sur le budget départemental que représentent les prises en charges individuelles (bénéficiaires APA, PCH, etc.). L'OED s'applique donc uniquement aux ressources allouées aux établissements dans le cadre de la tarification. Son utilité pour maîtriser les dépenses de ces établissements demeure toutefois évidente.

Le conseil général n'a pas mis en place d'objectif d'évolution des dépenses.

Il a toutefois pratiqué une politique de stabilisation des dotations allouées à ses établissements sociaux et médico-sociaux, sans véritablement s'assurer que lesdits établissements ne pratiquaient pas de cavalerie budgétaire. Les résultats des trois contrôles qu'il a exercés sur place au cours de la période 2011-2015 incitent à penser que la faible évolution des dotations en cinq ans masque des reports de dépenses à grande échelle.

6.2 Les actions de maîtrise des dépenses sociales

L'ex-conseil général de Guyane n'a pas été en mesure de fournir la liste des actions, accompagnées de leur évaluation financière, concourant à la maîtrise de ses dépenses sociales. Il ne faut pas pour autant conclure à leur inexistence.

Dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, par exemple, outre le choix précédemment exposé de privilégier l'accueil en milieu familial, la direction de l'enfance a développé des coopérations pour la prise en charge des mineurs en danger avec le juge des enfants, avec les hôpitaux et avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour l'aide aux personnes âgées, un service de recueil des informations préoccupantes a été mis en place. Il est complété par un observatoire des situations complexes pour favoriser l'ajustement des réponses aux besoins.

En revanche, dans le domaine de l'insertion, l'action qui aurait eu un impact très fort sur l'évolution des dépenses du dispositif, à savoir la suppression de l'allocation aux fraudeurs et bénéficiaires ne prenant pas d'engagement ou ne respectant pas les engagements pris, n'a pas été mise en œuvre par le département.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir mis en place une procédure « *obligeant la CAF à ne pas ouvrir les droits systématiquement suite à la radiation : les nouvelles demandes doivent nous parvenir pour étude au préalable* » et conclut que « *le dynamisme fort atypique et préjudiciable des dépenses sociales tout secteur confondus lié notamment à la précarité et la démographie de ce territoire si spécifique et ouvert, se répercute sur la Collectivité Territoriale de la Guyane et devient sans action correctrice partenariale Etat/CTG : CNAF-CNSA immaîtrisable. La Collectivité pour sa part fera ce qui relève de sa responsabilité sur les deux ans qui viennent : doublement du contrôle et renforcement du service de la tarification.* »

6.3 Les indus de prestations versées

L'origine des indus est double : ils peuvent résulter de l'effet sur le barème des prestations d'un changement de la règlementation ou bien, plus directement, d'un changement de situation professionnelle ou personnelle de l'allocataire.

Le « paiement à bon droit », défini comme le versement au bon moment des sommes exactes auxquelles l'allocataire a droit, est un enjeu majeur. Les indus pèsent doublement sur les finances des départements : ils correspondent à une dépense qui n'a pas lieu d'être ; ils engendrent des charges supplémentaires dans la mesure où les procédures de recouvrement sont coûteuses en termes de gestion des dossiers et de mobilisation de personnel. Une meilleure gestion des versements de prestations, afin d'éviter les indus, représente donc une source potentiellement importante d'économie.

6.3.1 L'évolution des indus

Le montant total des indus, toutes prestations confondues, est passé de 447 352 € en 2011 à 1 653 119 € en 2015, selon la répartition suivante.

Tableau n°42. Evolution du montant des indus par catégorie de prestations (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
RMI					
Montant des indus – Solde compte 7531	425 725	170 020	132 170	389 941	388 206
RSA					
Montant des indus – Solde compte 7534	21 018	114 433	11 820	1 337 836	672 388
Montant total des prestations versées	93 506 042	106 007 057	113 235 262	122 519 120	136 580 531
Indus/prestations versées	0,02 %	0,11 %	0,01 %	1,09 %	0,49 %
APA					
Montant des indus – Solde compte 7533	609,48	97 404,31	455 823,36	373 404,70	555 817
Montant total des prestations versées	4 470 827	7 114 257	6 325 872	6 225 178	6 539 183
Indus/prestations versées	0,01 %	1,37 %	7,21 %	6,00 %	8,50 %

PCH					
Montant des indus – Solde compte 7535	0,00	0,00	8 235,00	20 766,31	36 708,22
Montant total des prestations versées	1 661 977	1 987 407	2 123 577	2 304 968	2 643 023
Indus/prestations versées	0,00 %	0,00 %	0,39 %	0,90 %	1,39 %
TOTAL	**447 352**	**381 858**	**608 049**	**2 121 948**	**1 653 120**
Indus en cours de recouvrement	5 873 349	5 850 277	6 234 361	7 338 096	8 163 582

Sources : comptes de gestion

L'évolution est significative pour l'APA à partir de 2012 avec un taux d'indus de 7,2 %.

S'agissant des indus de RSA, leur montant réel est masqué par la récupération de dettes constatées qu'opère la CAF sur les différentes prestations dont elle assure la liquidation et le paiement, quelle qu'en soit l'origine (ajustement en fonction des déclarations de ressources, contrôle sur pièces, contrôle sur place, etc.). Si les créances n'ont pas été mouvementées pendant trois mois, le solde des indus est alors transféré au département et annulé dans les comptes de la CAF.

Ce système explique la relative faiblesse des montants liés au RSA effectivement transférés aux départements.

A titre d'illustration, alors que la CAF avait constaté dans ses livres un montant d'indus de 3,7 M€ au 31 décembre 2015, le montant de la créance transférée au département s'est limité à 672 388,40 €.

6.3.2 Le recouvrement des indus

Fin 2010, le montant des indus restant à recouvrer s'élevait à 5,9 M€ et concernait uniquement les indus de RMI.

Fin 2015, le montant des restes à recouvrer d'indus s'élevait à 8,2 M€ dont 5,7 M€ de RMI, 1,7 M€ de RSA et 0,8 M€ d'APA.

En matière de RMI/RSA, les taux de recouvrement sont faibles alors que, pour l'APA, ils peuvent être importants (77 % en 2014).

Tableau n°43. Evolution du taux de recouvrement des différentes prestations (en pourcentage)

	2011	2012	2013	2014	2015
RMI	7,95	5,88	3,02	4,12	7,71
RSA	0,00	9,70	13,60	5,24	8,20
APA	0,00	38,18	4,35	77,60	19,73
PCH	nd	nd	nd	0,00	6,06

Source : comptes de gestion

ANNEXES

Annexe n° 1. Définitions 71
Annexe n° 2. Tableaux financiers 73
Annexe n° 3. Evolution des montants de l'aide sociale légale 74
Annexe n° 4. Organigrammes 76

Annexe n° 1.Définitions

DÉFINITION DES PRINCIPALES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS VISÉES PAR LES CONTRÔLES

L'article L3321-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que sont obligatoires pour le département, notamment : les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion « mises à la charge du département » ; les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie. En application de l'article L3321-2, les dépenses relatives au revenu minimum d'insertion, au revenu de solidarité active et à l'allocation personnalisée d'autonomie sont retracées dans un chapitre individualisé du budget du département.

L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le service de l'aide sociale à l'enfance relève des départements.

Revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA a remplacé le RMI à compter du 1er juin 2009. L'article L. 261-1 du CASF[39] définit le RSA comme une prestation ayant « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non-salariés ».

Il prend la forme d'un RSA dit socle lorsqu'il est attribué aux foyers ne disposant d'aucune ressource. Son montant est fixé par décret, en fonction de la composition du foyer[40] ; il est susceptible d'être majoré lorsque le bénéficiaire est un parent isolé. Lorsque le foyer dispose de revenus d'activité se situant en deçà d'un montant minimum garanti, la prestation est calculée de manière différentielle. Il est alors question d'un RSA dit d'activité.

La décision d'attribution de la prestation est déléguée à la caisse d'allocations familiales (Caf) ou à la mutualité sociale agricole (MSA) lesquelles procèdent au versement au bénéficiaire. Ces sommes sont ensuite remboursées à la Caf et à la MSA par le département sous la forme d'états dits LG51 : ce sont ces flux de remboursement qui apparaissent dans les comptes de la collectivité.

Allocation personnalisée d'autonomie (APA)

L'article L. 232-1 du CASF prévoit que « toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins.

Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière »[41].

Après évaluation médico-sociale des besoins du demandeur et fixation d'un plan d'aide, cette prestation est accordée par le président du conseil général, sur proposition de la commission de l'allocation personnalisée d'autonomie (Capa).

[39] Dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

[40] Par exemple : 1 014,84 € par mois pour un couple avec deux enfants.

[41] Cette prestation a été créée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

L'aide sociale à l'enfance (ASE)

L'article L. 221-1 du CASF définit les missions des services d'aide sociale à l'enfance (service non personnalisé du département) : « 1° apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs (…), 2° organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, 3° mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article, 4° pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal, 5° mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs (…) et participer à leur protection, 6° veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur ».

Le soutien apporté peut prendre la forme d'aide financière (allocation mensuelle), d'intervention à domicile de TISF (technicien en intervention sociale et familiale) et/ou de service d'action éducative.

La prestation de compensation du handicap (PCH)

L'article L. 245-1 du CASF prévoit « le droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces »[42].

La PCH est ainsi susceptible de couvrir un certain nombre de besoins liés à la situation de handicap dont l'ampleur est déterminée dans un plan d'aide défini par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). La décision d'attribution relève de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). À partir de l'ensemble de ces éléments, le département détermine le montant ainsi que les modalités de versement de la PCH.

La PCH a vocation à se substituer à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) qui avait été instituée par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975, ce basculement étant optionnel pour les bénéficiaires de cette prestation.

[42] Cette prestation a été instituée par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Annexe n° 2. Tableaux financiers

Tableau n°44. Corrections des charges de gestion

	2011	2012	2013	2014	2015 corrigé	*Dont corrections*
Charges à caractère général	33 290 124	30 902 511	24 867 073	27 650 951	26 482 321	*5 081 126*
+ Charges de personnel	87 351 180	92 942 357	97 328 865	99 571 503	102 438 826	
+ Aides directes à la personne	105 661 567	118 749 479	126 146 356	135 753 342	150 020 392	
+ Aides indirectes à la personne	18 153 927	30 661 125	27 172 895	26 676 028	26 724 238	*2 000 000*
+ Subventions de fonctionnement	4 149 717	3 881 126	6 396 610	3 402 766	2 687 282	
+ Autres charges de gestion	26 165 830	19 912 089	17 963 168	16 827 695	24 600 355	
= Charges de gestion (B)	**274 772 345**	**297 048 687**	**299 874 967**	**309 882 286**	**332 953 413**	**7 081 126**

Sources : comptes de gestion, collectivité et chambre régionale des comptes

Tableau n°45. Evolution des recettes réelles de fonctionnement

	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres	206 602 772	200 033 642	211 085 112	222 210 660	218 198 649
Fiscalité reversée	12 788 787	13 488 791	9 525 768	18 327 273	19 718 635
Ressources institutionnelles	80 287 918	80 832 787	91 448 114	83 989 799	92 657 512
Ressources d'exploitation	5 046 929	3 615 231	6 236 636	5 639 038	5 966 355
Produits de gestion	304 726 406	297 970 451	318 295 631	330 166 770	336 541 151
Autres	805 087	3 303 291	1 569 294	347 438	4 612 198
Recettes de fonctionnement	305 531 493	301 273 742	319 864 925	330 514 208	341 153 349

Source : ex-conseil général de Guyane

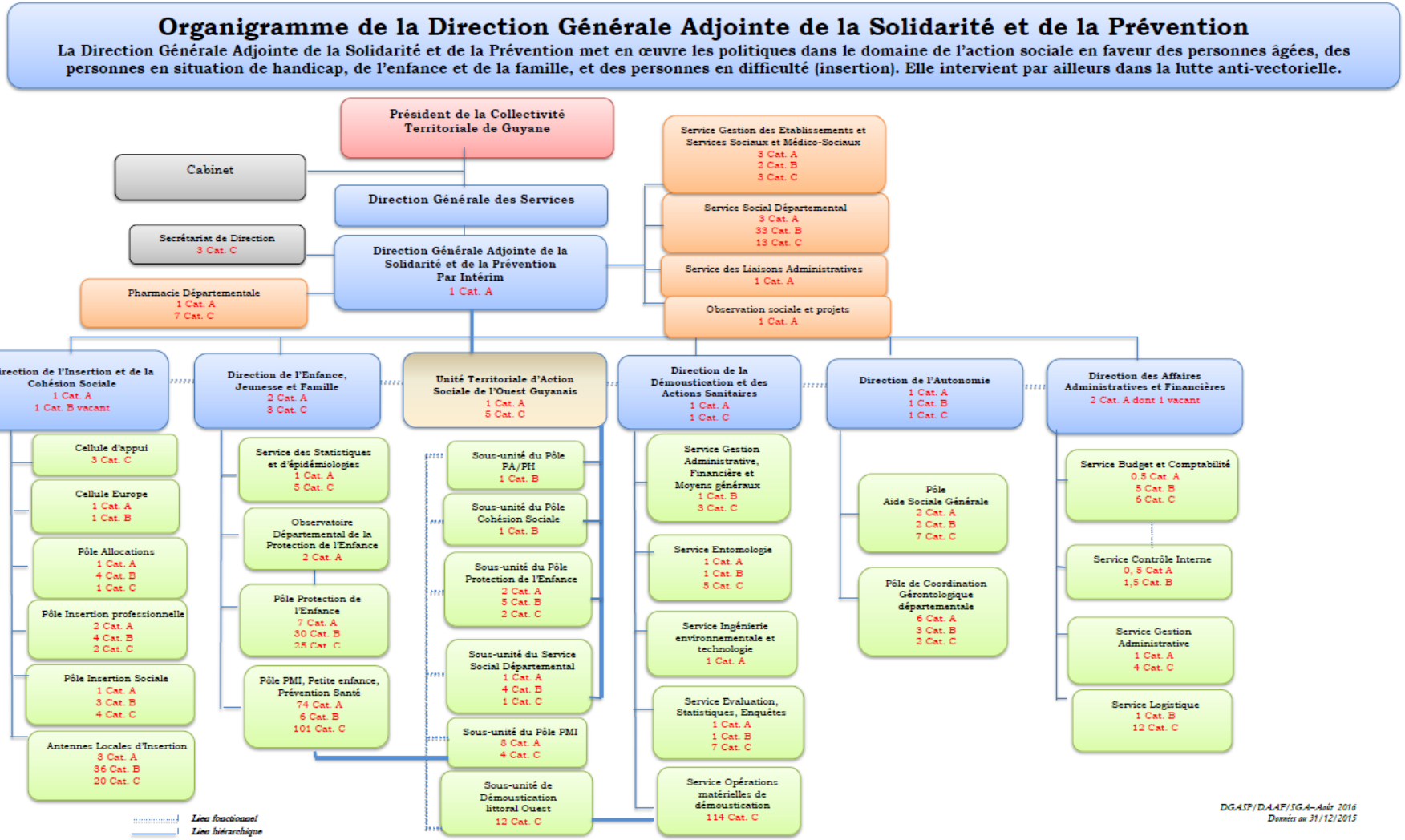
Annexe n° 3. Evolution des montants de l'aide sociale légale

	1980	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. 2016/2011
Revenu de Solidarité Active socle								
Montant de base								
Personne isolée sans enfant		466,99	474,93	483,24	499,31	513,88	524,16	1,93
Personne isolée avec 1 enfant		700,49	712,4	724,86	748,97	770,82	786,24	1,93
Personne isolée avec 2 enfants		840,58	854,87	869,83	898,76	924,99	943,49	1,93
Couple sans enfant		700,49	712,4	724,86	748,97	770,82	786,24	1,93
Couple avec 1 enfant		840,58	854,87	869,83	898,76	924,99	943,49	1,93
Couple avec 2 enfants		980,68	997,35	1014,84	1048,55	1079,15	1 100,74	1,93
Par enfant supplémentaire (à partir du 3e)		186,80	189,97	193,30	199,72	205,55	209,66	1,93
Montant majoré								
Femme enceinte		599,67	609,87	620,54	641,17	659,88	673,08	1,93
Isolé avec un enfant		799,56	813,16	827,38	854,89	879,84	897,44	1,93
Par enfant supplémentaire		199,89	203,29	206,85	213,72	219,96	224,36	1,93
Revenu Minimum d'Insertion								
Personne isolée sans enfant								
Personne isolée avec 1 enfant								
Personne isolée avec 2 enfants								
Couple sans enfant								
Couple avec 1 enfant								
Couple avec 2 enfants								
Par enfant supplémentaire (à partir du 3ème)								
Allocation Parent Isolé								
Femme enceinte	217,01							
Isolé avec un enfant	289,35							
Par enfant supplémentaire	72,34							
Forfait logement déductible du RMI, de l'API et du RSA								
Personne seule		56,04	56,99	57,99	59,92	61,67	62,90	
2 personnes		112,08	113,98	115,98	119,84	123,33	125,8	
3 personnes et plus		138,7	141,05	143,52	148,30	152,62	155,68	
Allocation de Solidarité Spécifique (taux plein)								
*Taux normal**		467,50	475,41	483,62	490,01	494,27	494,27	1,12
Taux majoré (2)*								
Allocation Equivalent Retraite / Alloc. Transit. de Solidarité (3)*								
		1009,23	1026,26	1044,20	1057,89	1067,32	1067,32	
Allocation Temporaire d'Attente (4)*		**329,41**	**334,89**	**340,67**	**345,23**	**348,27**	**348,27**	
Allocation d'insertion								
Allocation pour demandeurs d'asile (5) *								
Personne isolée sans enfant							206,83	
Par personne supplémentaire dans le foyer							103,42	
Majoration si le foyer n'est pas hébergé (par adulte au sein du foyer)							127,75	
Allocation aux Adultes Handicapés (6)								
Personne seule	185,48	711,95	743,62	776,59	790,18	800,45	807,65	2,37
Complément de ressources à l'AAH		179,31	179,31	179,31	179,31	179,31	179,31	1,00
Majoration pour la vie autonome		104,77	104,77	104,77	104,77	104,77	104,77	1,00
Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (7)								
Allocation Supplémentaire Vieillesse								
Personne seule ou un seul allocataire dans le couple	185,48	708,95	742,27	777,17	787,26	800,00	800,00	

montant AVTS	94,01	265,14	270,70	276,39	279,98	281,66	281,66	
allocation supplémentaire vieillesse	91,47	443,81	471,57	500,77	507,28	518,34	518,34	
Couple avec deux allocataires	370,96	1157,46	1 181,77	1206,59	1222,27	1242,00	1242,00	
montant AVTS	188,02	529,27	541,40	552,78	559,96	563,32	563,32	
allocation supplémentaire vieillesse	182,94	628,19	640,36	653,81	662,31	678,68	678,68	
Allocation Supplémentaire d'Invalidité								
Personne seule ou un seul allocataire dans le couple	91,47	380,07	388,05	396,21	401,35	403,76	403,76	
Couple avec deux allocataires	182,94	627,18	640,35	653,80	662,30	666,27	666,27	
Allocation Veuvage								
Montant		570,21	582,18	594,41	602,12	602,12	602,12	

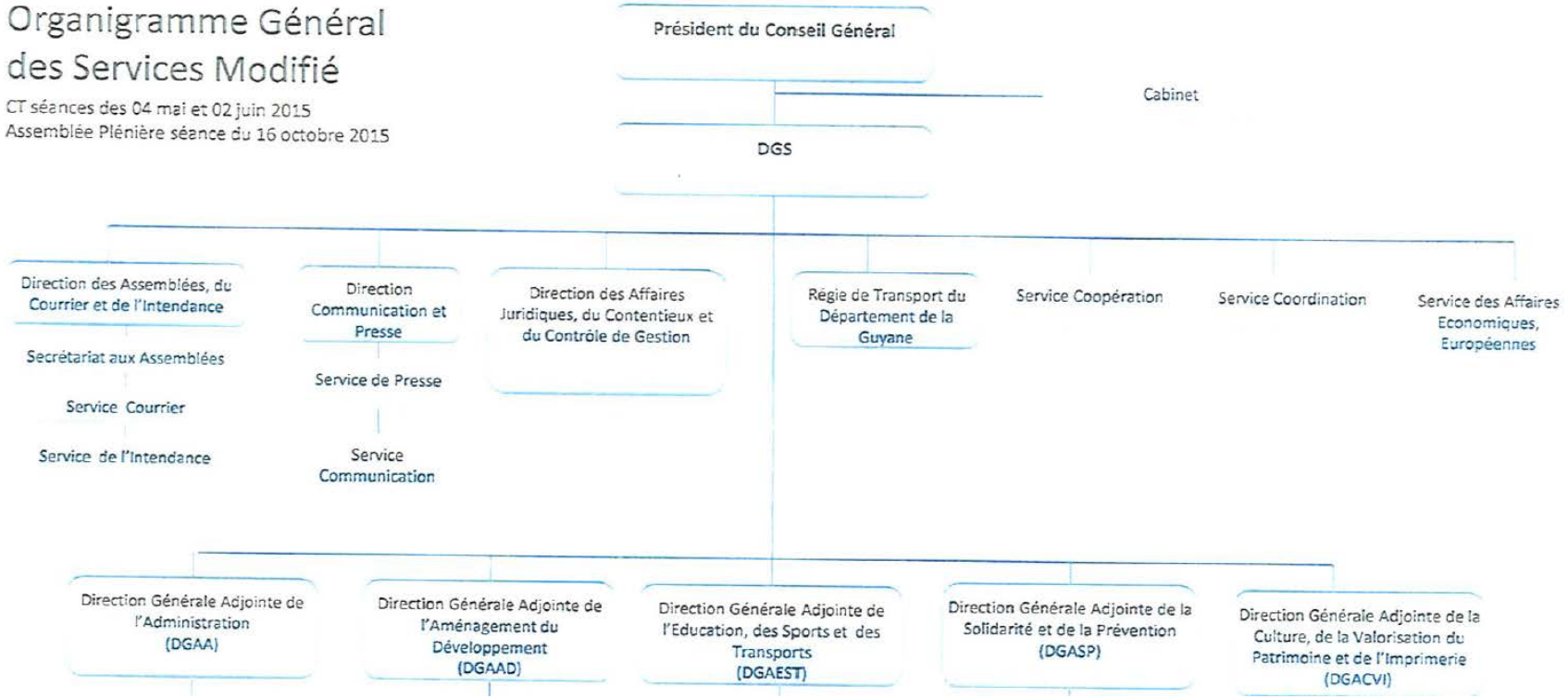
Source : ex-conseil général de Guyane

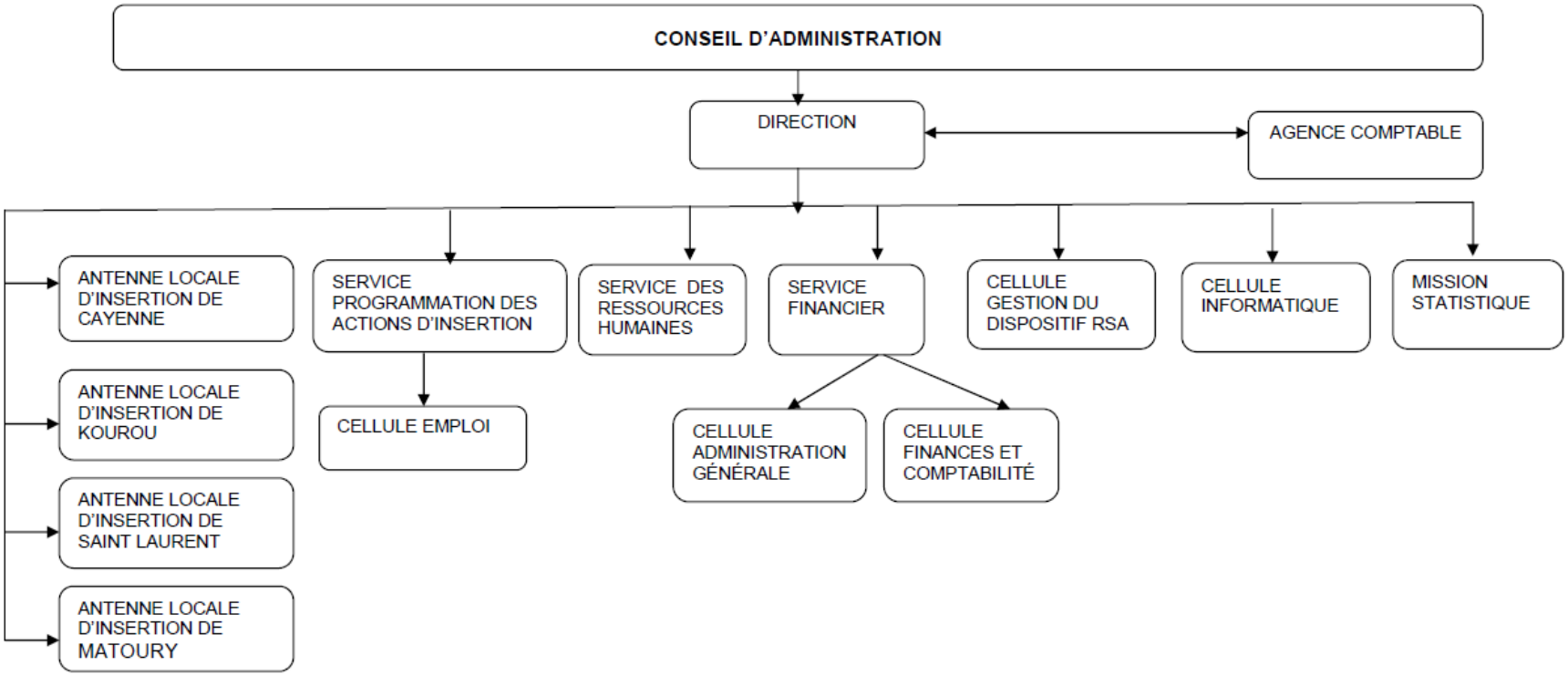
Annexe n° 4. Organigrammes



Organigramme Général des Services Modifié

CT séances des 04 mai et 02 juin 2015
Assemblée Plénière séance du 16 octobre 2015




CONSEIL D'ADMINISTRATION
DIRECTION
AGENCE COMPTABLE
ANTENNE LOCALE D'INSERTION DE CAYENNE
ANTENNE LOCALE D'INSERTION DE KOUROU
ANTENNE LOCALE D'INSERTION DE SAINT LAURENT
ANTENNE LOCALE D'INSERTION DE MATOURY
SERVICE PROGRAMMATION DES ACTIONS D'INSERTION
CELLULE EMPLOI
SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES
SERVICE FINANCIER
CELLULE ADMINISTRATION GÉNÉRALE
CELLULE FINANCES ET COMPTABILITÉ
CELLULE GESTION DU DISPOSITIF RSA
CELLULE INFORMATIQUE
MISSION STATISTIQUE

Les publications de la chambre régionale des comptes de la Guyane sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane

Chambre régionale des comptes de la Guyane
Parc d'activités la Providence Kann'Opé - Bâtiment D.
BP 157
97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse mél : antillesguyane@crtc.ccomptes.fr