



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

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 13 août 2010

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.
2C 020 766 9668 2

CRC/BL/Greffe/n° 2010 -736

P.J : Une annexe

Monsieur le Maire,

Par lettre du 22 juin 2010, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Guyane concernant la gestion de la commune de Kourou à partir de l'année 2003.

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

Le rapport d'observations accompagné de votre réponse parvenue le 12 août 2010, dont vous trouverez ci-joint l'exemplaire définitif, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Jean-Etienne ANTOINETTE
Sénateur-Maire de Kourou
Hôtel de Ville
Avenue des Roches
97310 KOUROU

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

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

Pour le Président et par délégation
Le Président de section

B. LESOT

Annexe

à la lettre n° 736 du 13 août 2010

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DE LA COMMUNE DE KOUROU
EXERCICES 2003 ET SUIVANTS
(DEPARTEMENT DE LA GUYANE)

Rappel de la procédure :

Le contrôle a été ouvert le 22 mai 2008, le rapporteur désigné était M. PUJAR, premier conseiller. Notification en a été faite le 2 juin 2008. Par un second courrier en date du 24 décembre 2008, l'ordonnateur a été informé que le contrôle serait poursuivi par M. LESOT, président de section, après le départ à la retraite du précédent rapporteur, toujours avec le concours de M. CHALLAMEL, assistant de vérification. (Notification faite le 10 janvier 2009).

L'entretien préalable, prévu par l'article L.241-3 du code des juridictions financières, a eu lieu le 24 décembre 2009.

Lors de sa séance du 19 janvier 2010, la chambre a examiné les comptes et la gestion de la commune de Kourou à compter de l'année 2003. Un rapport d'observations provisoires a été adressé au maire de la commune le 1^{er} février 2010 (notification le 8 février 2010).

A la même date, des extraits du rapport ont également été adressés à M. le directeur de l'AFD Guyane qui en a accusé de réception le 8 février 2010 mais n'a pas répondu.

La réponse du maire en date du 2 avril 2010 est parvenue au greffe de la chambre le 6 avril 2010. La chambre a entendu le maire le 18 mai 2010, à sa demande.

Les thèmes du contrôle :

Le contrôle a porté plus particulièrement sur les sujets suivants :

- 1) La situation financière de la commune ;
- 2) Le dispositif de redressement mis en place ;
- 3) La gestion des ressources humaines ;
- 4) La gestion du service de collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés.

1 Présentation de la commune

1.1 Une commune urbanisée en fort développement

1.1.1 Une influence prépondérante du CNES dans le développement de la commune

La commune de KOUROU située à 60 kms de Cayenne tient sa notoriété principalement de l'implantation sur son territoire du centre national d'études spatial (CNES).

L'implantation en 1965 du CNES et le développement de l'activité spatiale, secteur à haut degré de technicité, ont été à l'origine de son essor économique en créant un bassin d'emploi privilégié et attractif, et une surreprésentation des niveaux les plus élevés de qualification par rapport au reste de la Guyane. Par effet induit, d'autres secteurs d'activité se sont développés, comme le tourisme (hôtellerie), l'artisanat, le bâtiment, les métiers de la sécurité, du gardiennage, les services aux particuliers. En 2003 selon l'INSEE, 4600 emplois dépendaient directement ou indirectement de l'activité spatiale.

Les retombées fiscales directes sur les finances communales sont aussi appréciables. Le CNES est exonéré de la taxe professionnelle, mais de nombreuses sociétés qui interviennent plus ou moins directement pour ce secteur d'activité y sont assujetties. C'est particulièrement le cas de la Sté Ariane Espace qui, à elle seule, y contribue à hauteur de 50 % de son produit.

La forte implication du CNES dans l'activité économique locale peut aussi avoir des effets négatifs, lorsque l'activité spatiale est en récession, ce qui a été le cas en 2002, avec les difficultés du programme Ariane V. La perte d'activité a eu un impact élevé sur les emplois et la commune a été confrontée à une pression sociale forte qui l'a contrainte à recruter.

1.1.2 Croissance démographique et disparités socio-économiques.

KOUROU s'étend sur un territoire de 2 160 km², soit près de deux fois la superficie de la Martinique. La population a été estimée à 19 191 habitants au recensement de 1999. En application du décret du 8 juillet 2004 sur les zones urbaines sensibles, la commune a été surclassée, à sa demande, dans la catégorie démographique des villes de 20 à 50 000 habitants par arrêté préfectoral du 7 février 2006. 2140 hab. de ces zones ont été ajoutés à la population comptée au dernier recensement, portant ainsi la population totale à 21 331 habitants.

Depuis le recensement de 2008, applicable 1^o janvier 2009, la population est portée à 24 035 habitants, ce qui classe la ville dans la catégorie démographique de 20 à 50.000 habitants et lui permet de bénéficier de dotations complémentaires et de nouveaux emplois (DGA, collaborateur de cabinet).

Selon une étude réalisée par « G2C urbanisme » rendue début novembre 2009, KOUROU comptera dans 15 ans entre 33 000 et 43 000 habitants.

Le niveau de vie de la population connaît de fortes disparités. Le haut degré de technicité de nombreux emplois du spatial et de ses activités annexes a attiré une main d'œuvre très qualifiée d'ingénieurs et techniciens, au niveau de vie élevé par rapport à la moyenne guyanaise. L'accroissement des inégalités, voire les risques d'exclusion, sont accentués par la situation de l'emploi et par les fortes disparités entre les différentes composantes sociales, avec, notamment, la présence de populations au mode de vie traditionnel. Il oblige ainsi la collectivité à une réflexion sur son devenir et sur les moyens de poursuivre son développement sans « laissés pour compte », de garantir la cohésion de sa population et de mettre un terme à certains dysfonctionnements sociaux actuels.

1.1.3 Des besoins importants en équipements

Une véritable ville nouvelle s'est développée sous l'impulsion du développement de l'activité spatiale avec un afflux de nouveaux résidents, au niveau de vie parfois élevé.

Ce développement rapide a mis la collectivité en situation de réaliser d'importants travaux d'investissements : voirie, éclairage public, réseaux d'eau et d'assainissement. Il a été accompagné par la mise à la disposition de la population de nombreux équipements sportifs et culturels : plateaux sportifs, piscine, centre culturel avec médiathèque, école de musique...

La croissance démographique et la « jeunesse » de la population ont multiplié les besoins en équipements scolaires. De nouvelles structures d'accueil doivent être réalisées chaque année pour la rentrée scolaire, pour recevoir les nouveaux élèves de la commune et ceux, également nombreux, originaires d'autres communes (de 800 à 1000 élèves de plus par an). Par suite, les charges liées au fonctionnement de ces équipements (frais de personnel, entretien, sécurité) pèsent lourdement sur le budget et expliquent une partie des difficultés financières actuelles.

1.2 Les participations communales aux autres organismes

La commune de KOUROU participe à divers organismes publics ou privés dont :

- l'établissement Public d'Aménagement de la Guyane (EPAG)
- le Conseil Portuaire de Degrad des Cannes (CPDC)
- le Centre Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS)
- le Comité Intercommunal d'Action Sociale de KOUROU, Iracoubo, Sinnamary et Saint-Elie. (CIASKISS)

Elle apporte une contribution financière importante au fonctionnement des deux derniers organismes.

Elle est actionnaire de la **Société Immobilière de Kourou (SIMKO)**, société d'économie mixte créée en 1967, initialement pour gérer les logements des agents du CNES. Le développement de la ville et les besoins en logements ont en fait le principal logeur de KOUROU ». Si son existence a été indissociable du développement des activités spatiales au cours des trente dernières années, le CNES étant demeuré jusqu'en 1987 son actionnaire majoritaire, elle est devenue un véritable partenaire des collectivités locales en matière de développement urbain. Ainsi le capital de la SIMKO est actuellement détenu à 40% par la commune de Kourou, à parité avec le CNES, à 11,8% par l'Etat, à 8% par le Département et à 0,2% par des porteurs privés. Le Maire de KOUROU est président de la SIMKO.

La commune, le CNES et la SIMKO se sont trouvées en situation de partenaires dans le cadre de la réalisation de la ZAC de KOUROU. Le 15 avril 1988 la commune a signé avec la SIMKO un contrat de concession pour la création de la ZAC, contrat qui a fait l'objet de quatre avenants de prorogation, dont le dernier date du 31 juillet 2006 et qui prolonge la durée de deux ans supplémentaires, à compter du 1^{er} janvier 2007.

Le programme de la ZAC se compose d'une part, de l'aménagement d'espaces publics et de la viabilisation de terrains d'assiette pour des équipements publics et d'autre part, de la desserte et de la viabilisation de terrains destinés à être vendus à des promoteurs de logement, à des particuliers, à des entreprises commerciales, artisanales ou industrielles.

Des retards dans la commercialisation, consécutifs à une réduction de l'activité économique (début difficile du programme ARIANE V), ont affecté l'opération. Pour en permettre la poursuite, une convention a été passée le 19 décembre 1996 entre la commune et le CNES qui s'est engagé à lui verser une avance de 13 000 000F destinée à financer une partie du coût des terrains aménagés de la ZAC. Le dernier remboursement annuel de cette avance est intervenu en 2008 (190 561,28 €).

Ce programme tarde à se terminer mais ne présente pas un risque pour la commune, la SIMKO se trouvant dans une situation saine et l'opération elle-même étant actuellement excédentaire (bénéfice actuel de 1250 000 €+ 20 parcelles en stock).

Jusqu'à présent, Kourou est l'une des quatre communes de Guyane qui ne font pas partie d'une intercommunalité à fiscalité propre. Cependant, au début de l'année 2009, un projet de création d'une « **communauté de communes des Savanes** » a été initié par les maires de KOUROU, Saint-Elie, Sinnamary et Iracoubo, puis entériné par les décisions de leurs conseils municipaux, Kourou étant la dernière à avoir délibéré.

La communauté de communes aura compétence en matière d'environnement, d'action économique et d'action sociale. Les transferts de compétence, sont prévus pour juin 2010 avec la prise en charge par la nouvelle communauté des marchés en cours. Les enjeux en matière de gestion commune des ordures ménagères et déchets assimilés sont très élevés (cf. dernier chapitre de ce rapport).

L'incidence financière pour Kourou de cette nouvelle intercommunalité a été prise en compte dans une étude prospective réalisée par les services municipaux qui ont procédé à une évaluation du montant des charges qui devraient être transférées (marchés en valeur 2009) :

- collecte et traitement des OM : 543 000 €
- exploitation de la décharge : 134 000 €
- espace verts et encombrants : 891 000 €

Le transfert des charges entrainerait le transfert d'un certain nombre d'agents (estimé à 52), rattachés pour la plupart aux services techniques, dont certains seraient mis à disposition de la communauté, à temps complet ou incomplet. Le montant total des charges de personnel correspondant à ces transferts a été estimé à 890 641 €, soit un total de charges transférées de 2 459 041 €. En contrepartie, la commune perdrait le produit de la TEOM (1 266 000 €) et le produit de la TP (5 909 393 €) au profit de la communauté de communes qui a fait le choix du régime de la fiscalité unique (TPU).

Nota : Les estimations de cette étude n'ont pas été prises en compte dans le présent rapport, dès lors que l'arrêté de création de la communauté n'a pas encore été signé par le préfet et que les hypothèses retenues n'ont pas été validées par le conseil communautaire.

1.3 Présentation des documents budgétaire : information financière et transparence

Le CGCT (code général des collectivités territoriales) et la réglementation M14 prévoient la tenue en annexe aux documents budgétaires de divers états destinés à informer les élus et les administrés. L'examen des comptes administratifs de 2005 à 2008 a permis de constater que nombre de ces annexes obligatoires n'ont pas été renseignées :

- l'état des crédits de trésorerie (tableau A2-8);
- l'état des méthodes comptables utilisées (provisions, amortissements) (A3, A4);
- la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (art L. 2313.3 CGCT) ;
- l'état de répartition de la TEOM : (A7.3.1 et 2) qui doit retracer les recettes et les dépenses directes et indirectes effectuées en fonctionnement et en investissement pour l'exercice de la compétence de collecte et traitement des déchets (art L 2313.1 du CGCT) ;
- l'état des charges transférées (A8), qui doit détailler la nature, le montant l'amortissement des charges à étaler sur plusieurs exercices ;
- les opérations pour le compte de tiers (tableau A9) : ces opérations sont enregistrées au compte 458 en dépenses et en recettes et doivent être décrites, l'état doit mentionner la date de la (des) délibération(s) engageant ces opérations ;
- l'état de variation du patrimoine (A10-1 A10-2) (art L2241-1 CGCT) qui doit présenter le bilan des acquisitions et des cessions d'immobilisations de l'année ;
- les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention (B1-6) Cet état n'a pas été servi en 2005 et en 2008.
- la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2) (art L 2313.1 et 2313.1.1 du CGCT). La commune participe notamment au capital de la SIMKO.
- la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (tableau C3.1) qui doit préciser la date d'adhésion, le mode et le montant du financement.
- les décisions en matière de contributions directes (bases, taux, produits votés) (tableau D1)

Le maire souligne cependant que certains de ces documents sont joints au budget primitif ou sont superfétatoires dès lors qu'il n'y a pas d'opérations dans l'année.

En ne produisant pas tous les états annexés aux comptes administratifs annuels, la commune ne satisfait pas aux obligations légales et réglementaires de transparence et d'information sur sa situation financière et patrimoniale. Il est rappelé que ces états annexes sont précisément destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en renseignant les élus et les contribuables sur des éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées...), du « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers...) et sur divers autres éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation financière et patrimoniale de la commune (participations, organismes de regroupement concours attribués...). La chambre l'invite à se conformer aux règles d'information financière et de transparence en vigueur.

2 Une commune en difficulté financière

La situation financière de la commune sur la période de 2003 à 2008 est marquée par l'incapacité à dégager une épargne nette pour l'autofinancement de ses investissements : les charges de fonctionnement et principalement les charges de personnel, restent trop élevées par rapport à des produits qui progressent peu et l'épargne brute obtenue en fin d'exercice ne permet pas de couvrir l'amortissement de la dette.

Le recours important à financement externe, emprunts et crédits de trésorerie, a gravement altéré l'équilibre financier de la collectivité. En 2008, elle a bénéficié d'un prêt de "restructuration" de l'AFD dans le cadre général du dispositif de redressement des communes en difficulté, mis en place dans le département.

2.1 Une incapacité chronique d'autofinancement

Pour chaque année, les produits et les charges de fonctionnement de la commune de KOUROU, ramenés au nombre d'habitants, sont supérieurs à ceux de la moyenne de strate. (données synthétiques DGFIP- communes de 10 à 20 000 habitants)

En € Exercices	Produits de fonctionnement/hab		Dépenses de fonctionnement / hab	
	Commune	Moyenne	Commune	Moyenne
2003	1 383	1 374	1 398	1 231
2004	1 467	1 405	1 483	1 247
2005	1 476 *	1 485	1 405	1 338
2006	1 662	1 572	1 623	1 403
2007	1 684	1 643	1 721	1 493
2008	2 170	1 639	2 074	1 491

* Exception : produits de la commune inférieurs à la moyenne en 2005.

2.1.1 Des produits de gestion en faible augmentation:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contributions directes	9 910 197	10 203 055	10 181 208	10 452 304	11 156 678	11 005 720	11 946 455
Autres impôts et taxes	9 076 212	9 188 113	9 264 116	9 800 338	11 116 352	10 564 259	11 063 024
DGF	4 461 971	6 588 017	6 765 661	6 920 946	7 062 719	7 192 402	8 101 748
Autres dotations, subv. et participations	2 825 561	1 540 331	1 295 028	846 515	1 653 076	2 142 261	1 686 748
Produits des services et du domaine	261 088	285 528	337 233	466 518	435 695	541 782	516 908
Autres recettes	9 101	205 689	349 991	89 565	858 702	81 400	43 985
Produits de gestion	26 544 130	28 010 734	28 193 238	28 576 185	32 283 223	31 527 823	33 358 868

Le total des produits enregistre une augmentation de 18 % sur la période avec une progression plus nette en 2007, de +13 % par rapport à 2006. L'essentiel des produits courants entre 2003 et 2008 provient des impôts et taxes qui représentent, cette dernière année, 68,4% du total des produits de gestion avec, pour une part prépondérante, le produit des contributions directes et de l'octroi de mer.

La progression de 13,4 % des autres impôts et taxes entre 2006 et 2007 provient de l'augmentation importante du produit de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

	2005	2006	2007	2008	2009
Contributions directes (7311)	10 181 208	10 452 304	11 156 678	11 005 720	11 946 455
TEOM (7331)	1 004 218	1 130 141	1 944 190	1 219 529	1 265 897
Taxes sur carburants (7372)	1 350 126	1 776 465	1 539 205	1 522 065	1 705 119
Octroi de mer (7373)	6 336 002	6 454 507	7 047 106	7 271 081	7 531 765

La DGF enregistre entre 2003 (4 461 971) et 2008 (7 192 402) une forte progression de 61 %. La comparaison avec les communes de même strate démographique montre que KOUROU a bénéficié d'une DGF supérieure à la moyenne :

	DGF en euro/habitant		
	2006	2007	2008
commune	361	368	375
Moyenne	334	341	337

En 2009, on observe une progression de 5,8% des produits de gestion par rapport à 2008. Cela résulte d'un élargissement de l'assiette des contributions directes (voir infra) et d'une hausse de la DGF résultant du reclassement de la commune dans la strate de population supérieure.

2.1.2 Des charges de gestion grevées par l'importance des frais de personnel :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Charges de personnel	14 774 248	15 884 499	17 758 186	18 576 504	20 684 470	21 870 657	22 332 344
Charges à caractère général	7 192 034	7 232 970	4 056 744	6 585 083	5 320 640	9 723 894	5 871 467
Subventions	702 057	731 619	800 194	1 720 249	1 480 027	1 751 526	1 725 441
Autres charges	2 559 628	3 019 980	2 591 542	2 100 603	1 780 204	2 414 229	2 122 181
Charges de gestion	25 227 967	26 869 068	25 206 665	28 982 439	29 265 341	35 760 306	32 051 433

La progression des charges de gestion est constante entre 2003 et 2008 et accélère à partir de 2006. L'augmentation atypique constatée en 2008 provient des régularisations importantes d'arriérés dans le cadre du plan de restructuration (voir charges à caractère général). En 2009, après les régularisations du plan de restructuration enregistrées en 2008, les charges de gestion s'élèvent à 32 millions d'euros.

2.1.2.1 Les frais de personnel

Le ratio des dépenses de personnel rapportées aux dépenses réelles diminue de 2005 à 2008, mais il reste très élevé, compte tenu notamment de la situation financière de la commune.

2005	2006	2007	2008
68,06%	61,52%	64,84%	57,61%

2.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges du chapitre 11, très élevées, pèsent lourdement sur le budget communal. Un effort particulier a été entrepris en 2005 pour réduire leur montant à sa valeur la plus basse de

la période (4 056 744 €). Il n'a pu cependant être poursuivi les années suivantes, mais elles restent à un niveau inférieur aux montants enregistrés en 2003 et 2004.

En 2008, première année du processus de redressement mis en place, des arriérés de charges qui n'avaient pas été comptabilisées en 2007 ont été couverts grâce au prêt de restructuration. Leur règlement a eu pour effet l'augmentation considérable des charges à caractère général de l'année qui passent de 5 320 640 €(2007) à 9 723 894 €soit une augmentation de 82,7 %. En 2009, leur montant est de 5,87M€ (au dessus de l'objectif du plan de restructuration).

Au compte 611 sont enregistrées les charges correspondant à l'exécution des contrats de prestations de service (dont les marchés de collecte et traitement des OM, entretien des espaces verts) pour les montants suivants :

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1 788 259	2 141 037	1 413 463	2 311 492	1 869 931	3 458 719	2 539 209

Le marché d'entretien des espaces verts a été divisé en 15 lots correspondant chacun à une zone prédéfinie. Les marchés à bons de commande ont été passés pour un montant total de 429 428 €(valeur mini) à 672.666 €(valeur maxi). Le coût de l'entretien des espaces verts (575 000 € au BP 2008) reste une charge très importante pour la ville de KOUROU, la production des déchets verts étant largement supérieure à celle des communes de même importance de métropole du fait du climat équatorial, et de l'étendue des espaces verts. Dans un souci d'économie, la commune a repris en régie l'entretien de 5 des 15 zones existantes. Pour autant, en 2009, le montant de ce poste reste élevé : 2,54M€

2.1.2.3 Les subventions versées (657) :

Ce poste de dépenses courantes connaît une forte augmentation. Le montant des subventions versées a plus que doublé en 2006 par rapport à 2005 et est resté élevé jusqu'en 2008, année pour laquelle ce poste de dépense culmine à 1 751 256 € Cette soudaine augmentation résulte selon le maire, d'une imputation en fonctionnement d'une subvention inscrite antérieurement en équipement. Une régularisation est en cours.

2.1.2.4 Les charges supportées par les écoles et par le pôle culturel

Les frais de fonctionnement de ces deux services municipaux sont particulièrement élevés. Les tableaux suivants ont été établis à partir de données communiquées par le service des finances et de données tirées de la présentation par fonction des CA.

Etat des frais de fonctionnement liés aux écoles

<i>En euros</i>	2005	2006	2007	2008
Frais de gardiennage	26 460	109 870	22 955	105 768
Entretien et réparations	21 729	52 991	10 309	28 709
Achats fournitures	23 880	18 755	28 159	61 210
Travaux en régie		18 999	9 620	
Frais de personnel	4 036 530	4 716 110	5 317 449	5 683 544
Total charges	4 108 599	4 916 725	5 388 492	5 879 231

Le montant des frais de personnel est soumis à réserve dans la mesure où les conditions de l'organisation du service rendent difficile leur juste estimation. De nombreux agents des services techniques sont appelés à travailler dans les écoles tout en étant rattachés budgétairement aux services techniques, des petits contrats sont également souvent appelés en renfort. Pour obtenir un coût complet pertinent, la chambre recommande d'améliorer les outils de gestion qui ne permettent pas actuellement un suivi précis de ces mouvements de personnel.

Etat des frais de fonctionnement du pôle culturel/médiathèque

En euros	2004	2005	2006	2007
Entretien bâtiments	0	30 670	8 478	0
Achats & autres	850 078	158 736	1 360 909	89 159
Documents	0	2 221	16 281	27 120
Personnel	623 365	700 312	749 088	784 891
Prestations de services	0	0	96 477	76 522
Fêtes et cérémonies	88 042	4 433	36 682	33 616
Total charges	1 561 485	896 372	2 267 915	1 011 308

2.1.2.5 Une forte rigidité des charges de structure:

La rigidité des charges de structure mesure le poids des charges de fonctionnement les plus difficilement compressibles par rapport aux produits réels de fonctionnement. Très élevé sur les exercices antérieurs et notamment en 2003 et 2004 (70,30 %), le ratio diminue sur les derniers exercices ; en 2008, son niveau est de 61,31 %, légèrement supérieur à celui considéré communément comme seuil d'alerte (60 %).

Une épargne brute négative en 2006 et 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits de gestion (a)	26 544 130	28 010 734	28 193 238	28 576 185	32 283 223	31 527 823	33 358 868
Charges de gestion (b)	25 227 967	26 869 068	25 206 665	28 982 439	29 265 341	35 760 306	32 051 433
Exc. brut de fonct. (a-b)	1 316 163	1 141 665	2 986 573	-406 254	3 017 882	- 4 232 482	1 307 435

L'épargne brute enregistre une évolution erratique : après avoir été négatif en 2006 (-406 254 €), l'excédent de fonctionnement redevient excédentaire en 2007 du fait de l'augmentation nette des produits et du maintien des charges à leur valeur de 2006. En 2008 le résultat négatif de 4 232 482 € (déficit le plus important de la période) s'explique essentiellement par l'augmentation des charges (voir supra) suite aux régularisations des dettes non comptabilisées et des restes à payer en fonctionnement (ce qui explique a contrario le solde excédentaire de 2007, puisque nombre de factures n'avaient pas été rattachées à l'exercice). En 2009, on retrouve un excédent brut d'exploitation mais insuffisant pour couvrir l'amortissement de la dette (voir infra).

Le résultat de fonctionnement

Le résultat de fonctionnement est déterminé après comptabilisation des produits et charges financiers, des produits et charges exceptionnels des dotations et reprise aux amortissements et aux provisions.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Excédent brut de fonctionnement	1 316 163	1 141 665	2 986 573	-406 254	3 017 882	-4 232 482	1 307 435
Transferts de charges				26 309			
Produits financiers							
Charges financières			168 785			95	
Intérêts des emprunts	1 160 546	894 634	637 375	841 315	738 590	1 072 841	1 314 273
Produits exceptionnels	1 281	141 047	130 870	3 289 142	27 553	10 179 930	133 768
Charges exceptionnelles	28 348	112 958	336 907	601 270	2 408 489	2 103 151	228 840
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	411 573	580 162	621 983	724 615	620 325	930 355	524 975
Résultat de fonctionnement	-283 023	-305 042	1 352 393	741 997	-721 969	1 841 006	-626 885

Les résultats sont déficitaires en 2003, 2004, 2007 et 2009. Leur interprétation doit être nuancée par la prise en compte des charges et produits exceptionnels et du montant du prêt de restructuration porté en recette exceptionnelle en 2008.

En 2006, les produits exceptionnels correspondent au règlement en faveur de la commune d'un litige avec l'Etat, relatif aux bases fiscales¹. En 2007, les charges exceptionnelles s'élèvent à 2,4 M€ dont 1,7 M€ sont la traduction comptable de l'annulation de titres de recettes. En 2008, les produits exceptionnels correspondent, à hauteur de 8,99 M€ à la part du prêt de restructuration comptabilisé en fonctionnement. Les résultats 2006 à 2009 après neutralisation des charges et produits exceptionnels, sont les suivants :

	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement	741 997	-721 969	1 841 006	- 626 885
+ charges exceptionnelles	601270	2 408 489	2 103 151	228 840
- produits exceptionnels	3 289 142	27 553	10 179 930	133 768
= résultat corrigé (hors prod et charges exceptionnels)	-1 945 875	1 658 967	-6 235 773	- 531 813

Ainsi, malgré le plan de restructuration, le résultat de fonctionnement de l'année 2009 reste négatif.

2.1.3 Une épargne nette négative :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement	-283 023	-305 042	1 352 393	741 997	-721 969	1 841 006	-626 885
+ amortissements	411 573	580 162	621 983	724 615	620 325	930 355	524 975
= CAF brute	128 550	275 120	1 974 376	1 466 612	-101 644	2 771 361	-101 910
- Amort. du capital de la dette	3 015 875	2 559 703	2 174 771	2 204 342	2 475 311	2 513 689	1 932 132
= CAF nette	-2 887 325	-2 284 583	-200 395	-737 730	-2 576 955	257 672	-2 034 042

De 2003 à 2007, la commune a été dans l'incapacité de dégager un autofinancement, l'épargne brute n'étant pas suffisante à la couverture du remboursement du capital de la dette.

¹ La commune de KOUROU a intenté une action contre les services de l'Etat au motif du préjudice subi du fait de la carence de l'administration fiscale à établir l'assiette des impôts locaux afférents aux immeubles nouvellement bâtis sur le territoire communal de 1990 à 1996. Le tribunal administratif de Cayenne a en premier ressort rejeté la requête de la commune par jugement du 11 avril 2000. La cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt du 14 décembre 2004, après avoir annulé la décision du TA, a condamné l'Etat à verser à la commune la somme de 2 508 610 euros en réparation du préjudice subi. En cassation, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de l'Etat demandant l'annulation de l'arrêt de la Cour d'appel.

En 2008, la CAF devient positive uniquement grâce à la part du prêt de restructuration porté en recettes exceptionnelles. Elle reste négative en 2009.

La chambre constate l'incapacité de la ville de KOUROU à dégager un autofinancement sauf pour l'année 2008 grâce au prêt de restructuration comptabilisé par dérogation en section de fonctionnement. Cette situation ne résulte pas de recettes inférieures à celles des communes de la même strate, mais d'un niveau de dépenses élevé, dont les charges de personnel représentent la part la plus importante.

2.2 Les dépenses d'équipement :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'équipement (réel)	4 702 594	5 595 719	5 719 357	4 146 543	3 233 850	6 514 252
Variation des stocks (ordre)						70 000
Travaux pour tiers (réel)	305 000	237 500	356 250		238 836	139 032
Autres dépenses (réel)	188 839					8 995 497
Autres dépenses (ordre)						
Dépenses réelles d'inv (hors emp.)	5 196 433	5 833 219	6 075 607	4 146 543	3 472 686	15 638 781
Dépenses totales d'inv(hors emprunt)	5 196 433	5 833 219	6 075 607	4 146 543	3 472 686	15 708 781

N. B. : Les autres dépenses enregistrées en 2008 pour un montant de 8 995 497 € correspondent à la part du prêt de restructuration transférée en fonctionnement

L'investissement reste soutenu sur la période (entre 4.1 M€ et 6 M€) avec un fléchissement en 2006 et 2007. Comme le précise le maire, le rythme des dépenses dépend très largement d'opportunités : plan de relance, plan Phèdre... Ainsi, pour les deux années 2006 et 2007, le montant des dépenses d'équipement par habitant réalisées par la commune, est inférieur à la moyenne de la strate comme le montre le tableau suivant:

	Commune	Moyenne strate
2005	298	300
2006	339	474
2007	169	471

2.3 Le financement propre disponible

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement disponible	-2 887 325	-2 284 583	-200 395	-737 730	-2 576 955	257 672
FCTVA et subventions (réel)	3 117 944	5 072 071	3 974 734	2 757 936	3 305 758	3 462 499
Produits des cessions et remb. créances (réel)	1 593	107 955	52 043	800	13 362	393 498
Autres recettes (réel)	14 400	31 616	9 897	14 758	8 059	205 906
Autres recettes (ordre)	60 997	42 254				
ICNE						116 143
Financement propre disponible	307 608	2 969 313	3 836 279	2 035 764	750 224	4 435 719

Le financement propre disponible correspond aux subventions reçues et au FCTVA ; il enregistre sa valeur la plus faible sur la période en 2007, année qui précède celle de l'engagement du plan de restructuration.

2.4 Un besoin de financement externe important

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'inv (hors emp.)(a)	5 196 433	5 833 219	6 075 607	4 146 543	3 472 686	15 708 781
Financement propre disponible (b)	307 608	2 969 313	3 836 279	2 035 764	750 224	4 435 719
Besoin de financement après remboursement de la dette (a-b)	4 888 825	2 863 906	2 239 328	2 110 779	2 722 462	11 273 062

Les dépenses totales d'investissement en 2008 comprennent au compte 1068 le montant de l'excédent transféré pour 9 885 496,52 € (voir tableau d'imputation comptable du prêt de restructuration)

L'insuffisance de financement propre à la couverture des dépenses d'équipement a entraîné un besoin de financement récurrent depuis 2003.

2.5 Un endettement en augmentation :

2.5.1 Evolution de l'encours de la dette

Encours de la dette	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de dette au 01/01	17 656 675	17 466 386	14 923 109	18 426 849	19 535 369	20 567 154	29 985 861
Encours de dette au 31/12	17 466 386	14 923 109	18 426 849	19 535 369	20 567 154	29 985 861	27 970 884
Variation de l'encours	-190 290	-2 543 277	3 503 740	1 108 520	1 031 785	9 418 706	-2 014 972
Encours dette/ RRF	63 ,83 %	60,32%	51,89%	57,20%	58,77%	48,23%	
Emprunts nouveaux de l'année	2 825 586	16 426	5 678 511	3 312 862	3 507 096	11 621 780	10 898

La commune a eu recours chaque année à l'emprunt pour combler le manque de financement propre et l'encours de la dette a été en augmentation constante depuis 2004 pour atteindre, en fin 2007, 1072 €/habitant contre 1009 € pour la moyenne de la strate. Par habitant, pour cette même année, le montant de l'annuité était de 157 € pour la commune de KOUROU et de 176 € pour la moyenne de la strate. En fin 2008, la dette s'accroît après intégration du prêt de restructuration de 11,6 M€ Elle atteint près de 30 M€ soit 1 563 € par habitant contre 1 024 € pour la moyenne de la strate. Fin 2009, elle diminue mais le ratio dette par habitant reste élevé, 1 164€/hab (pour une population de 24 035 habitants).

2.5.2 Le recours obligé au préfinancement

Les difficultés financières récurrentes de la commune l'ont mise dans l'impossibilité de disposer de la trésorerie nécessaire au démarrage des opérations d'équipement, et l'ont contrainte à avoir recours à des crédits-relais pour préfinancer les subventions attendues. Le maire, précise également que la collectivité se trouve bien souvent confrontée à l'absence de crédit de paiement (Etat/Europe) dans les délais impartis.

Opérations financées avec des fonds communautaires :

Une convention-cadre a été signée avec l'AFD du 16 août 2006 pour élaborer un dispositif de préfinancement d'opérations d'investissement bénéficiant de fonds communautaires. Elle a trouvé une application immédiate par la signature, à la même date, d'une convention d'ouverture de crédit (Etat, maire, AFD) pour le financement des travaux de réalisation de l'unité de traitement des eaux usées, inscrite au BP 2006. L'AFD accepte ainsi de préfinancer une subvention de 1 463 510,56 € au titre du FEDER (station d'épuration) pour un montant maximum de 1 097 632 € en demandant en garantie la cession de la créance (subvention) à hauteur du préfinancement accordé.

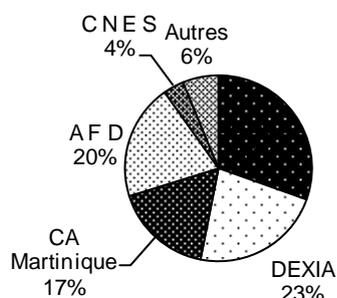
Opérations financées sur fonds d'Etat :

Un contrat de prêt a également été signé entre la commune et DEXIA en mai 2007 pour le préfinancement de subventions d'Etat accordées dans le cadre du contrat de plan Etat/Région – Document unique de programmation (CPER-DOCUP) 2000-2006. Le prêt d'un montant de 2,9 M€ était destiné au préfinancement à hauteur de 1,4 M€ de la réalisation du traitement des eaux usées par lagunage aéré et de 1,5 M€ pour la construction de la station d'épuration. Sa durée a été fixée à 3 ans (2 ans pour la mobilisation et un an pour l'amortissement) avec un taux indexé EONIA + 4 points de base. Accordé au départ comme un prêt, les fonds ont finalement été mobilisés sous la forme d'une ligne de trésorerie, à hauteur de 2,4 M€

2.5.3 Etat de la dette au 01/01/2008

2.5.3.1 Répartition par prêteur (source : annexe CA)

Dette au 01/01/2008 par prêteur



Caisse des Dépôts et consignation (CDC) :	6 489 124,74 €
Dexia Crédit local de France :	4 821 968,66 €
Crédit agricole de la Martinique (CA) :	3 639 528,80 €
Agence Française de Développement (AFD) :	4 281 162,45 €
Centre National d'Etudes spatiales (CNES) :	190 561,26€
Crédit Mutuel ; Banque de crédit mutuel entreprises ; CE Martinique :	1 317 809,84 €
Total	20 740 155,75€

2.5.3.2 Le risque de produits indexés

Les prêts à taux indexés représentent 6,3 M€ soit 29,9 % du stock de dette au 1/1/2008.

Prêteur	Montant initial	Durée	Capital restant du au 31/12/2007
CDC	3 048 980,34 €	15 ans	2 071 001,31 €
CDC	1 524 490,17 €	15 ans	1 214 690,69 €
CDC	1 524 490,17 €	15 ans	1 220 540,33 €
CDC	2 210 510,74 €	15 ans	1 766 537,36 €
DEXIA	531 778,79 €		99 300,24 €

Les prêts CDC sont indexés sur le livret A + 1,2 ou 1,3 et représentent un risque très faible. Le prêt DEXIA arrive en fin de vie.

2.5.3.3 Profil d'amortissement de la dette

Le tableau d'amortissement établi début 2009 présente un profil d'extinction de la dette qui arrive à son terme en 2050, soit une durée de 41 années ce qui est long.

2.5.3.4 La conformité avec le compte de gestion du receveur :

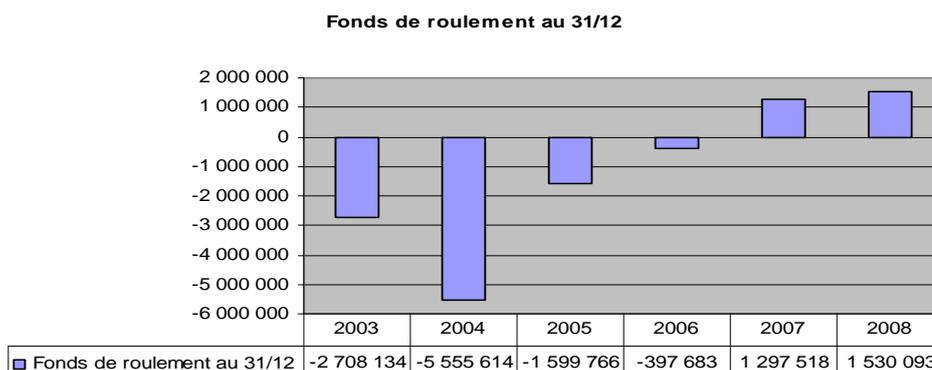
L'état de la dette présenté en annexe au CA 2008 (budget principal) arrête le montant de la dette en capital restant du au 01/01/2009 à 32 486 026,88 € Le compte de gestion 2008 du comptable enregistre un solde de dette en balance de sortie du compte 16 de 30 102 003,77 € La chambre prend acte de la régularisation opérée en 2009 et de la procédure mise en place chaque début d'année entre service financier de la ville et trésorerie pour vérifier la concordance entre compte administratif et compte de gestion. Ainsi, la divergence de 2 384 023,11€ constatée entre le montant arrêté au compte de gestion et l'état présenté en annexe au CA 2008 a été régularisée en 2009.

2.5.3.5 La dette garantie

Au 01/01/2009, l'encours de la dette garantie est de 63,6 M€ Il comprend exclusivement des prêts accordés par la CDC au bénéfice de la SIMKO pour la construction de logements sociaux. La dette garantie ne représente pas de risques avérés pour la collectivité dans la mesure où la SIMKO affiche une structure financière et patrimoniale saine.

Compte tenu de l'absence d'autofinancement et du montant insuffisant des subventions, la commune est contrainte, pour financer ses investissements, de recourir à l'emprunt chaque année. Si fin 2007, l'encours par habitant était légèrement supérieur à la moyenne, le prêt de restructuration accordé en 2008 a nettement aggravé ce ratio. De ce fait, le montant important de l'encours de la dette, après intégration du prêt de restructuration, met la commune dans l'obligation de retrouver une capacité d'épargne suffisante pour respecter les conditions de son redressement et restaurer une capacité à investir. La dette ne représente pas dans sa structure même un risque financier patent mais son profil d'amortissement est très long.

2.6 Le fonds de roulement et besoin de fonds de roulement (BFR) :



Le fonds de roulement en fin d'exercice est négatif de 2003 à 2006. 2009 est à nouveau négatif : - 789 022€ Le résultat consolidé, après intégration des trois budgets annexes de l'eau potable, de la régie de transport et de l'assainissement est obéré par ce dernier.

Exercice 2008	
Résultat du budget principal	1 530 093,00
Résultat du budget annexe de l'eau	1 148 928,59
Résultat du budget annexe de l'assainissement	-2 151 008,17
Résultat de la régie de transport	478 134,13
Résultat consolidé au 31/12/2008	1 006 147,55

Besoin en fonds de roulement :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dettes court terme						
Fournisseurs	1 938 152	3 875 889	1 171 716	1 348 160	226 121	976 020
Personnel et comptes rattachés	36 898	6 005		137 462	12 349	
Dont personnel rémunérations dues	36 898	6 005		137 462	12 789	
Sécurité sociale et autres org. sociaux	2 628 225	1 241 572	907 541	18 323		
Etat et autres collectivités publiques	1 391 410	1 465 970	2 660 023	1 142 715	264 810	301 787
Autres comptes créditeurs	214 276	378 319	115 080	89 739	361 427	803 565
Total du passif court terme	6 208 961	6 967 755	4 854 360	2 736 400	864 707	2 081 372
Créances						
Redevables et comptes rattachés	2 520 106	2 724 331	1 557 117	2 394 282	1 306 788	786 339
Etat et autres collectivités publiques	611 479	1 756 162	416 705	38 250	21 303	
Comptabilités distinctes rattachées	-229 286	-703 530	-527 144	-988 022	1 559 057	1 373 091
Déficits et débits des comptables et régisseurs	13 148	8 573	8 574	8 146	8 076	8 076
Autres comptes débiteurs	467 689	212 958	2 025 916	970 669	1 372 803	879 385
Total de l'actif circulant	3 383 135	3 998 493	3 481 167	2 423 324	4 268 027	3 046 890
Besoin en fonds de roulement	-2 825 826	-2 969 262	-1 373 192	-313 076	3 403 320	965 518

De 2003 à 2006, les dettes à court terme ont été supérieures aux créances, générant ainsi un BFR négatif. La situation est inversée sur les deux derniers exercices.

En fin 2007, le volume des dettes à court terme baisse, ce qui correspond pour une part à la diminution de la dette envers les fournisseurs (compte 401). Pour une autre part, la diminution se constate au compte 4431 « opérations particulières avec le Département ».

2.7 Des difficultés chroniques de trésorerie :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comptes débiteurs au Trésor	117 692	1 813 647	23 427	825 104	937 297	2 420 845	193 566
Crédits de trésorerie (519)		4 400 000	250 000		3 043 239	1 740 227	0
Trésorerie	117 692	-2 586 353	-226 573	825 104	-2 105 942	680 718	193 566

Les difficultés sont anciennes et depuis 7 ans, un ordre de priorité est établi par l'ordonnateur pour désintéresser les créanciers.

La trésorerie est globalement créditrice du fait de l'importance des lignes de crédit auxquels la commune a eu recours pour faire face à ses difficultés. Le compte 519, qui les enregistre doit normalement être soldé en fin d'exercice par le remboursement de la ligne de trésorerie ou par le transfert au compte 16 (consolidation).

Ce n'est qu'en 2004, que le prêteur DEXIA a accordé la consolidation des lignes de trésorerie, pour moitié de la somme due, après l'avoir refusée au vu des mauvais indicateurs financiers de la commune. Pour les années 2005 à 2007, la commune a signé avec cet établissement financier une convention qui lui accorde un droit de regard sur ses finances. Deux nouvelles lignes de trésorerie ont été ouvertes en fin 2007 pour préfinancer la réalisation de la station d'épuration comme indiqué supra. Fin 2009, le solde de cette ligne est à zéro.

Selon le maire, le recours aux lignes de trésorerie a notamment pour objectif de ne pas « pénaliser davantage les fournisseurs », pour autant ce n'est qu'en 2007 que celles-ci ont baissé significativement.

La dégradation du fonds de roulement en 2003 et 2004 signifie que la commune a financé ses investissements en creusant son déficit. Le recours plus soutenu dès 2005 à l'emprunt a permis de retrouver un fonds de roulement positif en 2007. Cependant la commune connaît des difficultés de trésorerie sur toute la période. Elle assure celle-ci en recourant à une ligne de crédit et en retardant le paiement de ses créanciers. Le plan de restructuration de 2008 permet de mettre fin à cette situation préjudiciable aux fournisseurs.

2.8 La fiscalité directe

2.8.1 Les bases :

Bases	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taxe d'habitation - TH	6 476 993	6 894 731	7 810 907	8 260 115	9 143 471	9 989 000
Foncier bâti - TFB	9 514 248	9 911 608	10 257 909	10 844 613	11 557 802	12 010 000
Foncier non bâti – TFNB	297 912	289 095	320 431	519 183	323 453	319 300
Taxe professionnelle (TP)	52 023 175	53 654 323	49 200 836	46 938 087	50 656 662	47 008 000

Les bases des TH et TFB ont augmenté respectivement de 54,22% et 26,23% entre 2003 et 2008. Celles de la TP bien qu'importantes sont fluctuantes. Bien que le CNES ne soit pas assujéti à la TP, l'activité spatiale participe indirectement au produit de cette taxe, par l'intermédiaire de certaines entreprises, comme Ariane Espace, principal contribuable. Les variations enregistrées dans le montant des bases sont dues notamment à l'évolution de la structure de cette société (évolution vers le crédit bail) et aux fluctuations de son activité.

La réforme de la TP a eu également une répercussion importante sur les produits perçus, 80 % des entreprises de KOUROU étant soumises au plafonnement.

Les montants des bases pour 2010 (produits à la suite de l'audition du 18 mai) montrent encore une augmentation par rapport à 2009 : TH =10 503 000€soit plus 5,4%; TFB = 13 819 000€soit plus 10,4% et TFNB = 315 500€soit 0,20%.

2.8.2 Les taux :

Les taux des TH, TFB et TFNB ont été augmentés en 2008, les deux derniers taux sont plus élevés que les taux moyens régionaux et nationaux.

Concernant la TP, le taux est resté fixé à 10,65% jusqu'en 2008, à un niveau inférieur à la moyenne. L'augmentation de 2009 correspond à l'application de la majoration spéciale prévue à l'article 1636 B du code général des impôts dans l'optique de la disparition de la TP, pour maximiser la compensation financière qui découlera de la réforme.

Comparatif sur les taux (à partir des états 1259)

	2005	2006	2007	2008	2009
Taxe d'habitation					
Taux commune	13,24 %	13,24	13,24	13,56	13,56
moyenne. nationale de la strate	14,34	14,45	14,48	14,57	
moyenne. départ de la strate	13,78	13,82	13,86	14,57	
Taux plafond départemental		35,95	36,13	36,20	36,43
Taxe foncier bâti					
taux commune	33,39	33,39	33,39	34,19	34,19
moyenne. nat. de la strate	18,36	18,53	18,60	18,74	
moyenne. départ de la strate	23,78	24,00	24,15	18,74	
taux plafond départemental		59,45	60,00	60,38	46,85
Taxe foncier non bâti					
taux commune	84,05	84,05	84,05	86,08	86,08
moyenne. nat. de la strate	46,63	44,20	44,43	44,81	
moyenne. départ de la strate	55,15	57,53	54,17	44,81	
taux plafond départemental		137,88	143,83	135,43	112,03
Taxe professionnelle					
taux commune	10,65	10,65	10,65	10,65	11,42
moyenne. nat. de la strate	15,52	15,70	15,80	15,87	
moyenne. départ de la strate	15,52	15,70	15,80	15,87	
taux plafond départemental		31,04	31,40	31,60	31,74

Le niveau particulièrement élevé du taux de la taxe sur le foncier non bâti s'explique par le contexte historique et la volonté de la municipalité de fiscaliser le CNES, grand propriétaire foncier, par ailleurs exonéré de la taxe professionnelle.

2.8.3 Les produits

Produits	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010
Taxe d'habitation	857 553	912 862	1 034 164	1 093 639	1 210 596	1 354 508	1 424 207
Foncier bâti	3 176 806	3 309 485	3 425 116	3 621 016	3 859 150	4 106 219	4 724 716
Foncier non bâti	250 395	242 984	269 322	436 373	271 862	274 853	271 582
Taxe professionnelle	5 540 463	5 714 180	5 239 889	4 998 906	5 394 345	5 006 352	7 286 374

N.B. : Le CNES a contribué en 2008 pour un montant total de 760 694 € aux produits de la TFB et TFNB.

Les produits de TH ont progressé sur la période 2003 à 2008 enregistrant une augmentation globale de 57,9 %. De même, l'augmentation de la TFB, de 29,2 % au total, a été soutenue. La croissance du produit de ces deux taxes est principalement liée à un effet base, les taux n'ayant pas évolué jusqu'en 2008.

Le produit de la taxe professionnelle représente à lui seul environ 50% du total des produits des contributions directes. La société Ariane Espace contribue à elle seule à environ 50 % du produit annuel en TP. En 2010, le produit inscrit en TP correspond au montant de l'allocation de compensation.

Le potentiel fiscal par habitant reste inférieur à la moyenne des communes de strate équivalente :

<i>Commune : 19 191 hab</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Potentiel fiscal par habitant 4 taxes commune	657	683	670	675	720	720
Potentiel fiscal par habitant / moyenne strate	739	764	767	708	828	824

Moyenne strate : moyenne communes de 10 000 à 20 000 hab

2.8.4 Marge de manœuvre en matière de fiscalité directe :

2.8.4.1 Le potentiel en bases TH et TFB

L'importance de l'évasion fiscale, du fait de l'insuffisance des bases en matière de TH et de TFB, vient d'être soulignée au plan départemental dans une étude des services fiscaux, actualisée en 2009. Après comparaison du nombre d'occurrences gérées en matière d'impôt sur le revenu et celles gérées en matière de TH et de TFB, des écarts importants apparaissent au détriment des contributions directes, comme le montre le tableau suivant :

Impôt sur le revenu nombre de foyers fiscaux 2008	Nombre de redevables TH 2009	Nombre de redevables TFB 2007	Potentiel mobilisable (base) (en %)
10 839	6 428	3 250	TH : 41 % TFB : 70%

2.8.4.2 Le potentiel en produits (à partir du potentiel en base déterminé)

Le produit potentiel brut total des impôts mobilisables (TH et TFB) a été calculé par les services fiscaux de façon empirique, sur la base d'un montant moyen de 400 euros par nouvelle déclaration H1 incrémentée pour la TH et de 500 euros pour la TFB. Pour la TFB, Le calcul est pondéré d'un coefficient de réfaction de 15% pour tenir compte du fait que les articles seront initialement imposés dans une catégorie cadastrale peu élevée et d'un taux d'abandon contentieux de 25%.

Au terme de ces calculs, le produit potentiel théorique mobilisable est de 1,7 M€ pour la TH et de 2,3 M€ pour la TFB. Les services communaux ont également pour objectif une augmentation du produit de la TP. 1 M€ environ de produit supplémentaire est escompté par la mise à jour des bases à partir d'action de recensement à mener sur le terrain. Une étude est également menée en ce qui concerne la base en TP provenant du spatial.

2.8.4.3 Les causes recensées de ce différentiel

Elles sont variées et tiennent principalement aux spécificités du territoire guyanais :

- Le statut du foncier : l'Etat est propriétaire d'une partie conséquente du domaine privé ; il existe un nombre important de constructions sur sol d'autrui qui échappent à la taxe foncière.
- Les autres causes structurelles : insuffisances de l'adressage, une gestion difficile des dossiers de permis de construire dans le cadre des nouvelles dispositions, relations pas toujours efficaces entre les partenaires : commune, DDE, DSF..
- Les caractéristiques démographiques : une partie importante de la population composée de résidents provisoires avec des mouvements migratoires importants (fonctionnaires, missionnaires du CNES, militaires...) situation qui rend difficile les recherches.

La fiscalité directe de Kourou est caractérisée par des taux nettement différenciés : une taxe foncière bâtie et non bâtie élevée et une taxe professionnelle inférieure à la moyenne mais qui s'applique sur une assiette importante, la taxe d'habitation étant proche de la

moyenne. Le produit de la TP représente la moitié des contributions directes et la société Ariane Espace contribue pour près de la moitié de ce produit. Il existe des marges de manœuvre en matière de fiscalité. Si l'augmentation possible du taux de la taxe professionnelle est remise en cause par la réforme de ladite taxe, la révision des bases pourrait, selon une étude des services fiscaux, permettre une augmentation des produits de 40 à 50%.

Conclusion sur la situation financière :

La situation financière depuis 2003 est marquée par l'incapacité pour la commune de dégager un autofinancement. Cette situation est due essentiellement à l'importance des charges de gestion courante et principalement à la lourdeur excessive des frais de personnel. L'épargne brute ne suffit pas à la couverture du remboursement du capital de la dette ce qui l'oblige à avoir recours à un financement externe important pour poursuivre son programme d'équipement.

Le prêt de restructuration de 2008, qui a permis de payer toutes les factures antérieures, contribue encore à alourdir la charge de la dette. Un redressement pérenne ne peut être envisagé qu'à la condition que KOUROU puisse tenir les objectifs et les engagements pris dans le protocole de redressement, par la réduction de ses charges, l'optimisation de certains de ses produits (fiscalité directe) et en limitant ses investissements nouveaux.

2.9 Les budgets annexes et la caisse des écoles :

2.9.1 Eau et assainissement :

La gestion des services de l'eau potable et de l'assainissement a été déléguée en 2004 par contrat d'affermage pour une durée de 12 années à une filiale de la Société Lyonnaise ; les deux contrats arrivent à mi-parcours cette année. Ces services font l'objet de budgets annexes relevant de la comptabilité M4.

2.9.1.1 Les résultats

	2005	2006	2007	2008
Service des eaux				
Résultat de fonctionnement	380 566,86	308 540,42	254 670,45	232 476,20
Résultat d'investissement	455 446,52	455 446,52	656 631,94	916 452,39
Résultat global	836 013,38	763 986,94	911 302,39	1 148 928,59
Service assainissement				
Résultat de fonctionnement.	684 498,69	517 975,39	823 290,83	432 875,70
Résultat d'investissement	-1 256,73	122 713,96	-2 771 306,05	-2 583 883,87
Résultat global	683 241,96	640 689,35	-1 948 015,22	-2 583 883,87

Le budget annexe de l'assainissement présente un résultat déficitaire en 2007 et en 2008, en raison de l'absence de crédits de paiement pour couvrir le décalage avec le délai d'octroi de la subvention pour les travaux de construction de la station d'épuration, financée à 67,5 % par l'Etat dans le cadre du plan de relance de l'économie.

2.9.1.2 Le retard dans l'intégration des immobilisations:

Les opérations de recensement de l'actif ont pris beaucoup de retard. Les bilans ne retracent pas la valeur patrimoniale des immobilisations. Jusqu'en 2007, aucune immobilisation n'a été intégrée au compte 21 de chacun des deux services. Les immobilisations confiées au délégataire doivent être retracées dans un état d'actif précisant les amortissements à opérer.

La station d'épuration a été au départ inscrite dans le budget principal pour des raisons techniques et de financement. Les travaux ont débuté en 2008 et ont été enregistrés au budget annexe pour un montant d'environ 6 M€ L'amortissement de la station qui est calculé sur une durée de 45 années doit débiter sur le budget 2009.

2.9.2 La régie des transports scolaires

2.9.2.1 Une régie dotée de l'autonomie financière

Par convention du 22 février 2000, le conseil général (CG) a délégué sa compétence en matière de transport d'élèves à la commune de KOUROU. Initialement passée pour trois années scolaires, elle a été reconduite tacitement. Pour gérer cette compétence, la commune a créé en 2001, une régie dotée de l'autonomie financière qui relève de la comptabilité M43.

La régie prend en charge le transport scolaire, financé à hauteur de 72 % par le CG. Elle dispose de 5 véhicules dont deux achetés en crédit bail, pour assurer le transport des élèves et assure également des prestations pour les associations (sportives). Le personnel comprend une directrice, 6 chauffeurs et 5 accompagnateurs que la commune met à leur disposition.

2.9.2.2 L'apport du budget principal :

La régie connaît des difficultés de trésorerie car la subvention reçue du CG, attribuée sous forme d'avances, est insuffisante pour couvrir l'ensemble de ses charges. Elle ne dispose en outre d'aucune ressource complémentaire, les prestations effectuées pour des tiers, comme les associations sportives, n'étant pas rémunérées le plus souvent.

Pour pallier ces difficultés, le budget général prend directement en charge les frais de personnel qui s'élèvent à environ 450 000 €/an. La régie rembourse la somme acquittée par le budget communal après perception de la subvention du conseil général qui selon le maire est perçue tardivement. Le manque de ressources oblige également le budget communal à supporter directement diverses charges à caractère général du service des transports scolaires. Il en est ainsi des frais de crédit-bail relatifs à l'acquisition de plusieurs bus (165 000 € prévus en dépense au budget 2007 de la régie et non réalisés).

Dès lors, le remplacement des bus anciens qui devront être réformés pourra difficilement être pris en charge par le budget de la régie. Or la régie étant un SPIC, l'investissement doit être supporté par le service.

2.9.2.3 Les résultats arrêtés dans les comptes :

Régie des transports	2005	2006	2007	2008
Résultat de fonctionnement	212 896,47	212 896,47	514 309,11	261 516,15
Résultat d'investissement	155 545,12	153 545,12	153 545,12	216 617,98
Résultat global	366 441,59	366 441,59	667 854,23	478 134,13

Les résultats excédentaires présentés dans les comptes de la régie ne traduisent pas la réalité de l'exécution du service si l'on tient compte des charges supportées par le budget principal. De surcroît, selon le maire, par manque de crédits disponibles, les factures en fin d'année ne sont pas toujours rattachées à l'exercice mais reportées sur l'exercice suivant.

Lors de l'audition, le maire a précisé que les transports pour les associations seraient désormais assurés par des véhicules achetés sur le budget de la ville. Les dépenses seront alors distinctes du service des transports scolaires.

Les difficultés rencontrés par la gestion en régie du service des transports scolaires délégué par le Conseil général obligent la commune à étudier dans le cadre d'une nouvelle organisation quel pourrait être le mode de gestion le mieux adapté. La chambre rappelle que les règles financières applicables aux services publics industriels et commerciaux (art. L.2242-2 du CGCT) interdisent aux communes, sauf exceptions justifiées, de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, l'équilibre devant s'obtenir par les recettes de leur exploitation. La connaissance du coût du service nécessite l'individualisation de leurs dépenses et de leurs recettes dans un budget distinct (article L.2224-1 du CGCT) qui doit être équilibré.

2.9.3 Les relations avec la caisse des écoles

Actuellement la caisse des écoles ne gère que la cantine scolaire. Le budget communal (fonction « vie scolaire ») en supporte les charges courantes (factures d'eau et d'électricité, entretien des bâtiments) et prend en charge les dépenses d'investissement telles que l'achat de matériel de restauration, les travaux d'aménagement. La répartition des dépenses sur deux budgets ne permet pas de connaître le coût réel de la restauration scolaire afin de connaître notamment le coût de revient par repas.

La chambre prend acte des études en cours qui devront permettre avant la fin de l'année 2010 la restructuration du service et une nouvelle répartition des compétences et charges entre budget de l'établissement public et budget communal.

Conclusion :

La réglementation concernant la présentation de certains services individualisés, n'est pas respectée, les charges et produits relatifs n'étant pas comptabilisées de façon exhaustive dans les budgets spécifiques. Des efforts d'organisation s'imposent à la commune afin que les relations entre le budget général et les budgets annexes soient clarifiées et que ces derniers retracent comme il se doit l'ensemble des opérations afférentes au service afin d'en connaître le coût réel. En ce qui concerne la caisse des écoles, établissement public

local, qui gère la restauration scolaire, l'imputation de charges au budget communal (notamment l'achat de matériel) ne permet pas de déterminer le coût de revient par repas.

2.10 Les anomalies comptables relevées

2.10.1 Le non respect du rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le principe de l'indépendance des exercices exige que les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement relatives à un exercice soient effectivement et de manière exhaustive affectées aux comptes et donc au résultat de cet exercice.

L'examen des comptes administratifs des exercices 2004 et suivants montre que les quelques opérations rattachées ne concernent que des produits. Aucune charge de fonctionnement n'a été portée en rattachement des CA 2004, 2005, 2006 et 2007, qui n'apparaissent qu'en 2008 (651 948 €). L'examen des comptes de gestion confirme cette situation.

La commune justifie ces irrégularités par le manque de crédits pour effectuer annuellement le rattachement des charges, argument qui n'est pas admissible. Environ 2M€ de charges seraient ainsi reportés à tort sur l'exercice suivant depuis 2004. Ce glissement contrevient aux règles comptables, porte atteinte à la fiabilité des comptes et fausse le résultat de l'exercice.

Le recensement des dettes non comptabilisées au 31/12/2007, effectué dans le cadre du plan d'apurement pour le calcul du prêt de restructuration, illustre l'importance de cette « dérive », avec un total d'arriérés de **7,3 M €** (le fonds de roulement étant de 1,3 M € à la même date).

La chambre rappelle que le rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire en vertu des dispositions de l'instruction comptable M14 et plus généralement des principes d'indépendance des exercices. Le non rattachement fait obstacle à la sincérité des comptes. La commune doit impérativement tenir une comptabilité d'engagement fiable, de nature à ne permettre l'engagement de dépenses que lorsque les crédits sont suffisants.

2.10.2 L'étalement des charges (Exercices 2006 à 2008)

Le transfert au bilan des dépenses de fonctionnement entrant dans la catégorie des « charges à répartir sur plusieurs exercices » est opéré par le débit du compte 481 « charges à répartir sur plusieurs exercices » et le crédit du compte 79 « transfert de charges ». L'amortissement doit se faire chaque année par le débit du compte 6812 « dotations aux amortissements des charges de fonctionnement à répartir ». Le compte 4818 enregistré en balance d'entrée de l'exercice 2006 un solde débiteur de 195 310,97 €, qui a été reporté jusqu'en balance de sortie de 2007.

La chambre constate qu'aucun amortissement n'a été réalisé en 2006 et 2007. Les premiers amortissements ont été réalisés en 2008 (cpt 6812 : 39 062,19 €).

2.10.3 Les subventions d'équipement transférables

Les subventions d'équipement reçues pour finance un bien amortissable (compte 131) doivent être reprises en section de fonctionnement chaque année pour la quote-part de la valeur de la dotation d'amortissement du bien. La reprise est constatée par le débit du compte 1391 au crédit du 777 : quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat.

L'examen des comptes a montré que les montants inscrits en balance d'entrée aux comptes 131 du budget principal, du budget annexe de l'eau et du budget annexe de l'assainissement n'ont pas fait l'objet de reprise annuelle en fonctionnement (aucune opération au compte 1391). L'absence de reprise annuelle des subventions d'amortissement transférables conduit à les maintenir au bilan une fois le bien totalement amorti, ce qui a pour conséquence de fausser la situation patrimoniale de la collectivité.

2.10.4 Subventions d'équipement versées (2006 à 2008):

Depuis le 1/1/2006, les subventions d'équipement versées doivent être imputées directement en section d'investissement au chapitre 204 ; elles deviennent des immobilisations incorporelles amortissables selon des durées forfaitaires. Le compte 2042 du budget principal enregistre en balance d'entrée de l'exercice 2007 un montant débiteur de 1 240 066,04 € en BE 2007 et de 1 312 066,04 € en BE 2008. Or, aucun amortissement n'a été enregistré au compte 6804 pour ces deux exercices.

La chambre prend acte des efforts de régularisation engagés, en partenariat avec le comptable, concernant les subventions transférables et les subventions d'équipement.

Conclusion sur la fiabilité des comptes :

Les anomalies comptables constatées (absence de rattachement des charges et produits, absence d'amortissement des subventions d'équipement) altèrent les comptes de résultat et de bilan de la commune et faussent substantiellement l'image fidèle de la réalité financière et patrimoniale. La chambre rappelle l'obligation de présenter ses comptes dans le respect des règles de l'instruction comptable M14, et de présenter dans ses documents budgétaires une situation fiable et sincère. Elle prend acte des efforts de régularisation engagés concernant les subventions transférables et les subventions d'équipement.

3 Les conditions du redressement – Le dispositif de restructuration

3.1 le dispositif de redressement financier.

Le processus de redressement financier des communes de Guyane en difficulté a été engagé à l'initiative du Préfet de région et du TPG, afin d'apurer leurs dettes et de les mettre en situation d'engager des opérations d'investissement, notamment celles éligibles au titre du programme opérationnel européen et du contrat de projet Etat Région 2007-2013.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a saisi l'AFD pour qu'elle participe à ce dispositif (prêts de restructuration) et apporte son appui technique. Le cadre général a été validé par le conseil d'administration de l'AFD en mars 2008. La commune de KOUROU, avec d'autres communes de Guyane en difficulté a été déclarée éligible. Une mission SEOM-AFD a procédé en mai 2008 en partenariat avec la commune et la TG, à une estimation du montant du prêt de restructuration nécessaire et des objectifs de performance financière à atteindre sur la période des années 2008 à 2012.

Un protocole « d'accompagnement financier et d'optimisation de la gestion communale » a été acté en juillet 2008 entre le TPG de Guyane, le Préfet de Guyane et la Maire de la commune de KOUROU qui met en œuvre un dispositif partenarial, en assignant notamment à la commune des objectifs de performances financières et de gestion afin de lui permettre de retrouver un équilibre pérenne. En contrepartie, la commune peut bénéficier de diverses aides financées sur l'enveloppe globale de 2M€ octroyée par le SEOM et gérée par l'AFD, pour aider les communes de Guyane en difficulté. La convention signée le 7 novembre 2008 entre la commune et l'AFD dans le cadre du dispositif arrêté, porte ouverture de crédits au bénéfice de la commune pour un montant de 11 600 000 €

3.2 Le prêt de restructuration

3.2.1 Le calcul du montant du prêt et les conditions financières

Le prêt de l'AFD est destiné à procurer à la commune les ressources qui lui sont nécessaires pour rééquilibrer la structure de ses comptes, pour financer « les dépenses non mandatées antérieures au 31/12/2007, les admissions en non valeur, les annulations de titres et pour participer à la reconstitution du fonds de roulement du bénéficiaire.

Cette utilisation de l'emprunt, déroge aux règles de la comptabilité publique et contrevient aux dispositions de l'article L 1612-4 du CGCT. Elle a été autorisée par la DGCL et la DGCP à titre dérogatoire pour permettre le retour à l'équilibre des communes en difficulté. Le montant du prêt a été calculé après recensement des restes à réaliser et des dettes non comptabilisées au 31/12/2007 en accord entre la commune et la TG. Le tableau suivant, établi par l'AFD, porte le détail du calcul

Dettes non comptabilisées et restes à réaliser en fonctionnement :		7 284 015
Dettes non comptabilisées et restes à réaliser en investissement:	+	2 953 599
Admissions en non valeur :	+	1 700 000
Consolidation : Restes à réaliser des budgets périphériques	+	1 117 971
Fonds de Roulement consolidé 45j (5 184 386€) - FR consolidé au 31/12/07 (-115 768 €) :	+	5 300 154
Montant maximum du besoin de financement :	=	18 360 325
<u>A retrancher</u> : restes à réaliser en recettes:		
- en fonctionnement	-	0
- en investissement	-	2 999 753
- budgets périphériques	-	3 800 572
Montant du prêt après vérification des recettes	=	11 555 414
Arrondi affecté au fonds de roulement	+	44 586
Montant du prêt	=	11 600 000

➤ En fonctionnement : Pour l'essentiel, les dettes non comptabilisées concernent des factures et des acomptes sur marchés imputables à l'exercice 2007 (art 611). Parmi celles-ci figurent également les dettes envers divers organismes publics :

- SDIS : 323 488,50 €(2006)
- URSSAF : 335 019,04 €(2007)
- URSSAF : 403 572,02 €(« relevé de dettes »)
- DOUANES : TGAP : 621 269 €(2004 à 2007)
- CNAF : 166 560,00 €

Les admissions en non valeur correspondent à des annulations de titres (CNASEA, AF...).

➤ En investissement : il s'agit des restes à réaliser sur 2007 (3 013 758,10 €étaient portés en dépenses restant à réaliser au CA 2007).

Les conditions financières :

Ce prêt a été consenti contractuellement pour une durée maximale de 25 ans à un taux d'intérêt fixe, base Euribor + 7 points de base. Au moment de la signature de la convention, la valeur de ce taux correspondait à 5,22% l'an. La fluctuation des taux à la baisse entre la date de la signature du contrat et la date de versement effectif a profité à la commune, le taux définitif ayant été arrêté contractuellement à 4,49 %.

La convention d'ouverture de crédit a été signée entre l'AFD et le Maire de KOUROU le 7 novembre 2008. Le contrat prévoyait que le crédit pouvait être en trois tranches au maximum. A la demande de la commune, la totalité du prêt a été débloquée en une seule tranche versée le 4 décembre 2008.

La chambre remarque que l'article 5 du contrat est particulièrement contraignant en plaçant la commune dans l'interdiction de procéder à des remboursements anticipés jusqu'à la date du 30 juin 2022. Cette disposition semble contraire à l'esprit du protocole d'accompagnement financier qui vise à permettre un redressement financier dans les meilleurs délais.

3.2.2 Les objectifs de performance financière à atteindre en 5 ans : Plan de redressement de la commune de Kourou - résultat prévisionnel (source : AFD)

EXERCICES	Evolution	PROSPECTIVE FINANCIERE				
	2008/ 2012	2008	2009	2010	2011	2012
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT	2,5%	33 557 632	32 852 562	34 023 647	35 495 695	37 078 315
Produits des services & ventes diverses (70)	2,0%	390 000	397 800	405 756	413 871	422 149
Travaux en régie (<i>Dép.non valorisée</i>)	-	9 003	9 003	9 003	9 003	9 003
Production stockée (71)		0	0	0	0	0
Impôts et taxes (73)	4,8%	21 651 668	22 634 480	23 706 961	24 870 758	26 135 112
<i>Dont contributions directes</i>	-	10 741 675	11 331 129	11 993 135	12 728 481	13 545 499
<i>Dont fiscalité octroyée</i>	-	8 879 137	9 181 980	9 495 184	9 819 106	10 154 113
Dotations et participations	3,0%	8 977 269	9 321 587	9 601 235	9 889 272	10 185 950
<i>Dont DGF</i>	3,5%	6 264 208	6 558 455	6 788 001	7 025 581	7 271 477
Autres prod. de gestion cour.	10,0%	100 000	110 000	121 000	133 100	146 410
Produits financiers	-	0	0	0	0	0
Produits exceptionnels (77)	-	1 850 000	0	0	0	0
Atténuation de charges (013)	-	579 692	379 692	179 692	179 692	179 692
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT	1,9%	30 925 792	31 288 189	32 028 620	32 680 465	33 347 571
Charges à caractère général (011)	2,0%	5 427 053	5 535 594	5 646 306	5 759 232	5 874 416
Charges de personnel (012)	2,8%	21 000 000	20 850 000	21 433 800	22 033 946	22 650 897
Autres charges de gestion cour.(65)	1,0%	3 292 833	3 325 761	3 359 019	3 392 609	3 426 535
Charges financières (66)		1 075 906	1 446 833	1 459 495	1 364 677	1 265 722
- dont intérêt dette propre		864 057	773 710	701 797	627 875	550 930
- dont intérêt dette nouvelle	-	0	50 000	147 683	140 616	133 195
- dont intérêt prêt de restructuration		211 849	623 123	610 015	596 186	581 597
Charges exceptionnelles		130 000	130 000	130 000	130 000	130 000
Atténuation des produits		0	0	0	0	0
= EXC BRUT DE FONCT° (Rec.courantes - DC)		1 987 746	3 141 207	3 584 522	4 309 908	5 126 467
+ Résultat financier		-1 075 906	-1 446 833	-1 459 495	-1 364 677	-1 265 722
+ Solde autres charges et produits		1 720 000	-130 000	-130 000	-130 000	-130 000
= EPARGNE BRUTE A24 = EB=RRF-DRF		2 631 840	1 564 374	1 995 027	2 815 231	3 730 744
- Amortissement de la Dette budgétaire Ancienne		2 693 470	1 741 736	1 723 676	1 781 839	1 858 783
- Amortissement de la Dette budgétaire Nouvelle		0	46 342	141 344	148 411	155 832
- Amortissement du prêt de restructuration		0	238 325	251 433	265 262	279 852
Total amortissements		2 693 470	2 026 404	2 116 453	2 195 512	2 294 467
= EPARGNE NETTE (EN) ou CAF NETTE		-61 630	-462 030	-121 426	619 719	1 436 278
+ Rec. réelles d'invest (<i>hors emprunts, RàR</i>)		2 170 000	4 240 000	6 090 000	4 578 000	1 476 000
- Dépenses réelles d'invest (<i>hors amortis. Dette, RàR</i>)		3 100 000	5 300 000	8 700 000	6 540 000	2 460 000
+ RàR (<i>dépenses engagées non mandatés</i>)						
= BESOIN ou EXCEDENT DE FINANCEMENT REEL		-991 630	-1 522 030	-2 731 426	-1 342 281	452 278
+ NOUVEAUX PRÊTS D'INVESTISSEMENT			1 000 000	2 000 000		
= RESULTAT DE L'EXERCICE		-991 630	-522 030	-731 426	-1 342 281	452 278
- DEPENSES A MANDATER		6 255 260				
+ PRÊT DE RESTRUCTURATION AFD		11 600 000				
RESULTAT APRES RESTRUCTURATION		4 308 524				
+ FdR comptable au 01/01		1 297 523	5 606 046	5 084 016	4 352 590	3 010 309
= FdR comptable au 31/12		5 606 046	5 084 016	4 352 590	3 010 309	3 462 587
FdR avec RàR au 31/12		-1 398 928	-1 920 958	-2 652 384	-3 994 665	-3 542 388
<i>Déficit budgets rattachés</i>						
<i>FdR consolidé</i>		5 606 046	5 084 016	4 352 590	3 010 309	3 462 587
Encours de la dette		32 411 195	33 873 225	35 994 651	35 374 932	33 938 655

NB : La prospective présentée par l'AFD pour 2008 ne prend pas en compte, pour le calcul de la CAF, les dettes antérieures non mandatées et les annulations de créances en dépenses et le montant du prêt de restructuration en recette, afin de présenter une situation hors opérations de restructuration.

Le plan de redressement table sur une amélioration de la situation financière grâce à une plus grande rigueur dans la gestion et une meilleure maîtrise des investissements. Le tableau qui précède montre, pour la période 2008-2012, l'évolution de la situation financière en fonction d'hypothèses de prospective présentées ci-dessous.

Plan de redressement de la commune de Kourou – hypothèses retenues

RATIOS	2008	2009	2010	2011	2012
Taux d'épargne brute (EB / RRF)	7,8%	4,8%	5,9%	7,9%	10,1%
Dépenses de personnel / RRF	62,6%	63,5%	63,0%	62,1%	61,1%
Annuité de la dette / RRF	9,1%	9,8%	9,8%	9,3%	8,8%
Niveau d'endettement (dette / RRF)	96,6%	103,1%	105,8%	99,7%	91,5%
Capacité de désendettement (Dette / EB)	12,3	21,7	18,0	12,6	9,1
Effort d'investissement (Dépenses d'équipement / RRF)	9,2%	16,1%	25,6%	18,4%	6,6%
Taux de subventionnement des investis. (RRI / DRI)	70,0%	80,0%	70,0%	70,0%	60,0%
FR au 31/12 en jours de dépenses totales	60	51	39	28	35

En fonctionnement :

➤ Les produits

- Une augmentation globale du produit des impôts et taxes en moyenne de 4,8% par an avec notamment une augmentation des bases de TH (+13%/an) et TFB (+10%/an), de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants.
- Une progression des dotations (3%/an) avec une augmentation spécifique de la DGF en 2009 suite à une revalorisation et une augmentation de 3,5 % les années suivantes
- Une progression de 10 % /an des autres produits de gestion courante : produits des services (crèche, piscine, CLSH..),

➤ Les charges

- Les perspectives de redressement intègrent principalement une maîtrise des charges de personnel jusqu'à fin 2009 et une augmentation contenue de 2,8% pour les années suivantes.
- Une augmentation des charges financières jusqu'en 2011 (de 1091000€ en 2008 à 1 417 489 € en 2011) du fait de la forte augmentation de l'encours de la dette (prêt de restructuration + nouveaux prêts).
- Ces objectifs sont définis pour parvenir à une CAF (brute) de 5% des RRF en 2010 et 10% en 2012.

En investissements

- Les dépenses d'investissement ont été estimées en comptant les dépenses du programme ANRU et un montant d'investissement annuel hors ANRU de 1,5 M€
- Les recettes ont été calculées par application aux montants des dépenses prévues, d'un taux de subventionnement annuel variant de 80 à 60 %.
- Le besoin de financement résiduel, qui doit être financé par de nouveaux emprunts est plafonné à un montant maximum annuel de 2 M€

Les hypothèses adoptées font passer l'encours de la dette de 20,8 M€ en 2007 à 30,7 M€ en 2008 et 36 M€ en 2012. La capacité de désendettement augmente régulièrement à partir de 2010.

Sur la base des hypothèses retenues, la commune ne pourra retrouver une situation saine au terme des 5 années qu'au prix d'une réelle rigueur de gestion et en limitant le recours à l'emprunt pour financer ses nouveaux investissements.

3.3 Le protocole d'accompagnement financier et d'optimisation de la gestion communale

3.3.1 Présentation

Ce protocole signé le 15 juillet 2008 s'insère dans le processus de redressement des communes en difficulté. Il met en œuvre un dispositif partenarial en assignant à la commune des objectifs à atteindre pour parfaire sa gestion, assainir et redresser sa situation financière, en lui proposant, en complément au prêt de restructuration accordé par l'AFD, un accompagnement sous forme de divers appuis techniques, études, expertises, formation... Le protocole fixe ainsi des objectifs de gestion pluriannuels sur la période 2008 à 2012, que la commune s'engage (par délibérations) à respecter.

Un comité de pilotage dont font partie, les signataires du protocole, l'AFD et le CNFPT, est chargé d'apprécier deux fois par an la situation financière de la commune au regard des objectifs fixés. La première réunion du comité a eu lieu le 10 novembre 2009, réunion au cours de laquelle un premier bilan d'étape a pu être établi.

3.3.2 L'optimisation des recettes

3.3.2.1 La fiscalité directe :

Selon le protocole, l'objectif d'accroître les recettes fiscales se traduit par une stratégie d'identification des immeubles non pris en compte dans les bases fiscales (voir analyse financière – produits fiscaux). Dans un courrier en date du 9 décembre 2008 adressé au maire de la commune, le Directeur des services fiscaux proposait à la commune un partenariat de nature à conjuguer les actions en faveur d'un recensement des occurrences manquantes. Ce partenariat doit donner lieu à la signature d'une convention définissant les actions à mettre en place et des moyens à mobiliser. A charge pour la commune de Kourou de mettre en place une équipe d'une dizaine de personnes pour procéder au recensement des occurrences fiscales de TH et TFB non encore taxées. Il était prévu que ces agents reçoivent une formation dispensée par le service du cadastre de Cayenne. Actuellement, le recensement n'est réalisé que par un agent du conseil général.

Les actions prévues dans le cadre du partenariat institué tardent à s'engager. A ce jour, aucune convention n'a encore été actée entre la commune et les services fiscaux.

La commission communale des impôts directs (CCID) qui doit jouer un rôle prépondérant, en relation avec les services de l'Etat, pour la définition des objectifs et le suivi des actions, n'avait pas encore été réunie au 30 novembre 2009.

Le retard accusé par rapport aux objectifs et les difficultés de parvenir à une action concertée entre les différents partenaires tiennent à la coexistence de plusieurs facteurs pénalisants. Ainsi à la date de clôture de l'instruction du présent rapport :

- les actions menées sur le terrain pour le recensement des occurrences manquantes étaient freinées par le manque de moyens tant humains que matériel. Le personnel communal qui devait être formé et mis à disposition ne l'était pas été effectivement. Les divers fichiers obtenus d'autres administration (CAF, EDF) n'étaient pas encore été exploités pour le repérage des occurrences manquantes ; les matériels de repérage acquis (orthophotos plans) n'étaient toujours pas utilisés faute de formation par les services fiscaux.
- Le protocole prévoyait également les identifications et les numéros des voiries pour permettre la bonne distribution des avis d'imposition. La délibération du conseil municipal pour adopter une convention d'adressage n'était pas prise.
- les services fiscaux font état pour leur part également d'un manque de moyens et accusaient du retard dans la saisie des nouvelles déclarations.

La seule avancée dans la mise en place d'une organisation est l'instauration d'une cellule « fiscalité » rattachée au service de la prospective, de la programmation et de l'aménagement du territoire. Elle a procédé à des repérages sur le terrain et environ 300 déclarations H1 ont été établies et devaient être transmises aux services fiscaux.

Selon les informations obtenues des services fiscaux, une convention serait actuellement en projet entre la DSF et le conseil général de la Guyane, qui entérinerait la mise à disposition de 8 agents pour une durée de 6 mois pour intervenir sur l'ensemble du territoire guyanais.

La Région Guyane s'est également engagée dans le cadre du « programme régional d'actions innovatrices » à la mise en œuvre d'une plateforme régionale (SIG)² en partenariat avec les communes et communautés de communes. Cet engagement, motivé par le retard accusé par l'IGN dans la constitution des différentes bases de données numériques pour la constitution du Référentiel à Grande Echelle (RGE), doit se traduire par un développement local des composantes numériques géographiques nécessaires à la constitution du RGE guyanais. La contribution financière de la commune de KOUROU a été fixée à 21 488 €

Le retard accumulé dans les opérations de recensement et de traitement des occurrences manquantes cause un préjudice important à la commune. En effet, l'importante évasion fiscale mise en évidence, outre qu'elle porte atteinte au principe d'égalité devant l'impôt, représente une perte de produits pour la commune, d'autant moins supportable que le manque à percevoir chaque année est définitivement perdu. Il paraît essentiel, dans le contexte de difficultés financières auquel est confrontée la collectivité et compte tenu de l'importance du potentiel existant en produits supplémentaires, que tous les efforts soient conjugués en priorité par les différents partenaires pour parvenir au recensement des occurrences manquantes et aux régularisations qui s'imposent afin d'optimiser les recettes fiscales. De tels retards sont préjudiciables à l'efficacité du plan de redressement.

3.3.2.2 Les produits des services publics et taxes diverses

Dans le cadre du protocole, la collectivité s'était engagée à revaloriser, avant septembre 2008, les tarifs des différents services publics et mettre en place un système de tarification facilitant les opérations de recouvrement (avant septembre 2009).

² Système d'information géographique

Certains droits ou tarifs ont été revus à la hausse par décisions du conseil municipal et diverses mesures sont envisagées:

- Les différents droits de place ou stationnement sur les marchés et autres emplacements qui ont été augmentés dans une proportion de 11 à 33 % avec instauration d'un tarif mensuel destiné à fidéliser les marchands, par décision du 5 janvier 2009 ;
- Une revalorisation des tarifs de location du matériel et des salles du pôle culturel aux particuliers, associations ou entreprises a également été décidée par délibération en date du 25 septembre 2009.
- La commune a délibéré pour l'instauration de la taxe sur la publicité extérieure (art L 2333-6 et suivants du CGCT), un guide devrait être prochainement être élaboré et soumis au conseil municipal.
- L'instauration de la taxe de séjour est envisagée pour 2010. Une décision doit être prise par le conseil municipal, qui en fixerait le montant entre 20 et 50 centimes d'euro par nuit. Le produit servirait à financer les projets de l'office du tourisme, EPIC qui doit être institué prochainement.

Concernant la restauration scolaire, le protocole mettait à la charge de la commune une étude détaillée des charges et produits et l'établissement pour 2009, l'établissement d'un référentiel de prix, coûts et qualité de service par comparaison avec d'autres communes ou prestataires privés. La réalisation de cette étude suppose que la caisse des écoles soit préalablement réorganisée et que l'organisme assume la totalité des charges qui lui incombent dont certaines relèvent toujours du budget principal de la commune.

Au-delà des actions ponctuelles menées pour la revalorisation de certains tarifs, il importe que la commune réévalue dans le détail la gestion de ses différents services publics. Le protocole, prévoit la production de rapports annuels sur l'activité de chacun d'entre eux. Ces rapports devront contribuer à l'information des élus et à la définition des stratégies à mettre en œuvre pour maximiser les ressources et optimiser ces services. La chambre constate qu'aucun de ces rapports n'a été réalisé presque deux ans après la signature du protocole en juillet 2008.

3.3.2.3 Produits immobiliers :

➤ Le recensement des immobilisations :

La commune s'est engagée dans le protocole d'accompagnement à rendre plus performante la gestion de ses immobilisations afin de valoriser son patrimoine, ce qui nécessite au préalable le recensement exhaustif de ses actifs.

En application de la circulaire du 31 décembre 1998, le recensement des immobilisations et l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif devaient être achevés dans les communes au plus tard au 31 décembre 1999. L'effort de recensement devait concerner essentiellement les immeubles. L'inventaire des biens de la collectivité qui avait été confié à un cabinet privé en 2003 n'a pu être finalisé, suite à la liquidation de cet organisme. Le comptable, dans ces conditions, n'a pas encore été en mesure d'établir un état de l'actif exhaustif de nature à justifier les soldes des comptes arrêtés au bilan de la commune.

Dans le protocole d'accompagnement financier et d'optimisation de la gestion, à produire à échéance du 30 juin 2009, un état recensant l'intégralité du patrimoine immobilier avec

présentation de l'inventaire des biens loués ou à louer, cédés ou à céder devait être produit au conseil municipal pour validation. A cette même échéance doit être validé par le conseil municipal un état de l'actif, en accord avec le compte de gestion du comptable.

Selon le maire, « le recensement de l'actif reste à réaliser malgré le rapprochement comptable avec le percepteur en 2007/2008 afin de transférer du chapitre 23 au 21 les travaux réalisés depuis des années ».

➤ Les produits potentiels :

Des produits exceptionnels de 1,85 M€ prévus au compte de cession d'immobilisations de l'exercice 2008, devaient provenir de la commercialisation de parcelles de terrains de la ZAC de KOUROU, opération immobilière portée par la SIMKO pour le compte de la commune. Les produits effectivement réalisés ont été de 282 K€ en 2008 et 66 K€ en 2009 soit un total de 348 K€ sur les deux exercices. In fine, le solde de la ZAC sera versé finalement en 2010 pour un montant total de plus de deux millions d'euros.

La commune s'est engagée également à régulariser toutes les occupations irrégulières avant le 31 décembre 2008. Les régularisations envisagées concernent notamment la situation des occupants du Dégrad Saramaka. Les parcelles occupées sont très grandes, de 7 ou 8 ha. Les conditions d'acquisitions n'ont pas encore été définitivement arrêtées. La procédure définitive de cession et de transfert de propriété reste donc à définir, en accord avec les différents partenaires, commune, comptable, notaire chargé des actes (échelonnement des paiements). Cependant, la réalisation des produits escomptés (environ 1M€) reste incertaine, tant en ce qui concerne les délais que le recouvrement effectif des sommes dues par les acquéreurs.

Le premier bilan établi au 30 septembre 2009 montre que la commune n'a pas satisfait à ses obligations et ne s'est pas véritablement engagée dans les travaux et actions auxquels elle était tenue pour l'optimisation de ses produits immobiliers. L'inventaire exhaustif du patrimoine n'a toujours pas été arrêté par le conseil municipal comme cela était prévu au protocole et les délais de régularisations attendues dérapent. Il est nécessaire que la gestion patrimoniale soit beaucoup plus performante pour que la commune puisse trouver des sources de revenus supplémentaires de ses biens immobiliers. Les services communaux ont simplement fait état de la désignation prochaine d'un prestataire de service pour réaliser les travaux de recensement et d'identification du patrimoine immobilier.

3.3.3 La maîtrise des dépenses

3.3.3.1 Les charges de personnel :

La maîtrise des charges de personnel représente une condition majeure du rétablissement de l'équilibre financier de la commune qui s'est engagée à réduire sa masse salariale. Les objectifs fixés dans la prospective financière pour les deux premières années n'ont pu être tenus : pour 2008, le plan prévoyait une dépense maximum de 21 M€ alors qu'elle a été réalisée à 21,87 M€ (+4%) ; pour 2009 le maximum prévu de 20,85 M€ a été dépassé (22,73 M€, soit +9 %). Face à ce constat, la commune a fait valoir le retard dans la mise en place du plan de retraite prévu pour 2009 (charge d'environ 900 K€).

Le maire a précisé que la masse salariale mensuelle était contenue depuis octobre 2009 à un montant mensuel de 1,7 M€ et que projetée en année pleine pour 2010 (20,4M€), elle devrait être inférieure à l'objectif, soit 21,4 millions euros. Les montants mensuels des premiers mois de l'année 2010 sont toutefois supérieurs :

Janvier 2010	Février	mars	avril	mai
1 782 K€	1 779	1 821	1 902	1 820

Hors indemnités des élus/ en K€

La projection sur l'année de la moyenne de ces cinq mois donne un montant annuel de 21,850M€ au-delà de l'objectif. Au budget primitif 2010, les crédits ouverts au chapitre 012 ne sont cependant que de 20,422M€

En matière de ressources humaines, outre la maîtrise des charges de personnel, le protocole fixe des objectifs de gestion pluriannuels dont certains devaient être atteints à au cours des années 2008 et 2009 (voir le chapitre « Ressources humaines »).

3.3.3.2 Les autres charges à caractère général :

Le protocole prévoyait des charges à caractère général d'un montant maximum de 5 427 053 € en 2008 et 5 535 594 € en 2009. L'exécution des budgets se traduit par un dépassement, les dépenses effectives étant de 9 732 893 € en 2008 et 5 871 467 € en 2009. Pour 2008, il doit être tenu compte des arriérés de charges sur exercices antérieurs qui ont été payés, cette opération était prévue dans le plan de restructuration.

Cependant, il apparaît que des factures 2009 pour un montant de 1 637 759 € ont été comptabilisées durant le premier trimestre de l'exercice 2010 au chapitre « charges à caractère général ». Il apparaît donc que l'objectif 2009 fixé par le protocole est très largement dépassé, ce report de charges de 2009 sur 2010 obérisera également les années suivantes puisque le budget primitif ne prévoit que 5,864M€ en crédits ouverts.

L'exécution de l'exercice 2009, deuxième année du plan, illustre les difficultés de la commune à tenir ses engagements et montre bien les efforts qu'elle devra réaliser pour contenir ces charges. La même constatation peut être faite en ce concerne les dépenses du compte 65 « autres charges de gestion courantes » qui ont été pour les deux exercices supérieures aux montants maximum fixés dans le plan :

	Prévu	Réalisé
Ex 2008	3 292 833 €	4 165 754 €
Ex 2009	3 225 761 €	3 847 622€

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la chambre constate que la commune éprouve des difficultés à atteindre les objectifs du plan de restructuration, des écarts existent déjà en 2009 pour la masse salariale et les autres charges à caractère général.

³ Il n'est pas tenu compte des remboursements sur salaires, car dans l'analyse prospective jointe au protocole d'accord, comme dans la présentation du budget, ces remboursements sont prévus en recettes et participent à l'équilibre dudit budget.

3.3.4 La gestion budgétaire :

Différents objectifs de gestion ont été assignés à la commune.

- Un plan pluriannuel des investissements pour la période des années 2008 à 2011 devait être adopté par le conseil municipal en 2008. **Ce plan n'avait pas encore été validé au 31 novembre 2009.**
- La mise en application de la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement qui était un des objectifs de gestion acté au protocole, a été mise en application par la commune au budget 2009.
- L'état de la dette devait être mis en conformité avec le solde du compte 16 du compte de gestion du receveur. Cette régularisation a été faite.

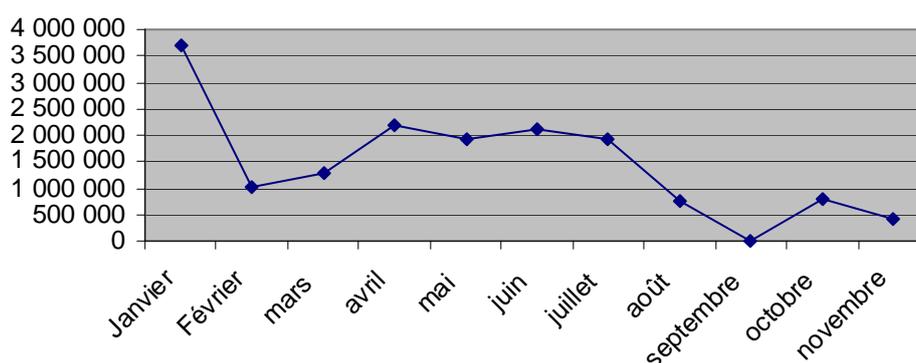
Le protocole prévoyait également le développement des relations entre le comptable et les services communaux pour renforcer le suivi comptable et financier de la collectivité, par la signature d'une convention de partenariat avant fin 2008. Un ordre de priorité des dépenses devait être notamment formalisé. Le retard provient notamment, selon le maire, du départ d'un agent de la direction régionale des finances qui devait être à l'initiative de cette convention.

La chambre observe d'une part que le plan pluriannuel d'investissement tarde à être établi et d'autre part, que la convention de partenariat entre le comptable et l'ordonnateur n'a toujours pas été signée près de deux ans après la signature du protocole d'accord.

3.3.5 La situation de trésorerie

Le versement du prêt de restructuration a permis de payer les arriérés de charges et de parvenir en fin 2008 à une situation assainie qui s'est maintenue au cours du premier semestre 2009. Mais à partir d'août 2009, la situation de trésorerie se dégrade considérablement comme le montre le graphique suivant :

Evolution du solde du compte 515



Le solde mensuel du compte de trésorerie qui était en moyenne de 2 039 703 € pour le premier semestre chute à une valeur moyenne de 790 691 € entre juillet et novembre. La situation au 30 novembre présente un solde de trésorerie de 425 791,71 € pour un total de restes à payer d'environ 2 M€

La chambre constate l'insuffisant engagement de la commune pour satisfaire à ses obligations contractuelles. En effet, malgré le faible recul, le bilan reste globalement insatisfaisant au regard des objectifs financiers et de gestion assignés à la collectivité. La maîtrise de la masse salariale et des dépenses à caractère général (report de factures sur l'année suivante) ne semble pas acquise. Au surplus, les modalités de suivi du dispositif prévoyaient la production par la commune, préalablement aux réunions semestrielles du comité de suivi, d'un rapport de synthèse sur le suivi des objectifs fixés au protocole et les objectifs pour l'année suivante. Les documents transmis par la commune à l'occasion du premier comité ne permettent pas de constater ce travail de synthèse préalable, de nombreux points concernant la gestion n'ayant fait l'objet d'aucune information aux cocontractants sur la réalisation des objectifs prévus.

Les résultats financiers observés en 2008 et 2009 ne correspondent pas aux prévisions arrêtées dans le protocole, en ce qui concerne tant l'optimisation des produits que la maîtrise des dépenses. Le niveau de la trésorerie redevient critique au deuxième semestre 2009.

4 Les ressources humaines

4.1 Evolution et structure des effectifs

4.1.1 L'évolution de l'effectif total

Si l'on rapproche l'annexe produite au BP 2003 et la dernière situation produite par les services au 31 août 2009, les effectifs (emplois pourvus), toutes catégories confondues, hors emplois aidés, sont passés de 390 à 708 soit une progression de 81,5 %. Le maire a précisé que l'effectif réel du personnel au 31 décembre 2003 était de 562 agents (365 titulaires, et 197 non titulaires dont 148 contrats aidés, 45 autres contrats et 4 apprentis). L'évolution de l'effectif, y compris les contrats aidés, entre 2003 et 2009 a donc été de plus 26%. Entre ces deux approches, le fait majeur est la quasi disparition des contrats aidés qui ont été soit titularisés, soit recrutés en qualité de contractuels.

Les effectifs de 756 agents en 2007 (toutes catégories confondues, y compris les emplois aidés) correspondaient à un taux d'administration pour la commune de 4 % de la population arrêtée au dernier recensement de 1999 (19 191 habitants). Ce taux est au dessus de la moyenne nationale qui selon une étude de l'INSEE pour 2007, se situe à 2,6 %, avec un taux maximum à 4,4%, pour la fonction publique territoriale. L'effectif communal de 2009 (711) rapporté à la population nouvellement recensée (24 035 hab.) donne un ratio d'administration de 3%, toujours au-delà de la moyenne nationale.

4.1.2 La répartition titulaires/non-titulaires

Au 31/12/2007 les 381 agents non titulaires représentaient 37,2% % de l'effectif total, les 59 emplois aidés, 7,8 % des emplois, et 29 agents étaient sous contrat d'apprentissage. Selon la situation arrêtée en août 2009, sur 711 agents 302 ne sont pas titulaires, soit 42,5 %. Par comparaison, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (au 31/12/2005) présentait pour les collectivités de Guyane une répartition de 71% pour les agents titulaires, 17% pour les non titulaires et 12% pour les emplois aidés.

Au 31 décembre 2008, 133 emplois à temps non complet (85 à 30h et 31 à 20 h) étaient comptabilisés. Ils sont employés essentiellement à la vie scolaire (66), au service technique comme agents d'entretien (22), aux affaires culturelles (18) comme professeur de musique.

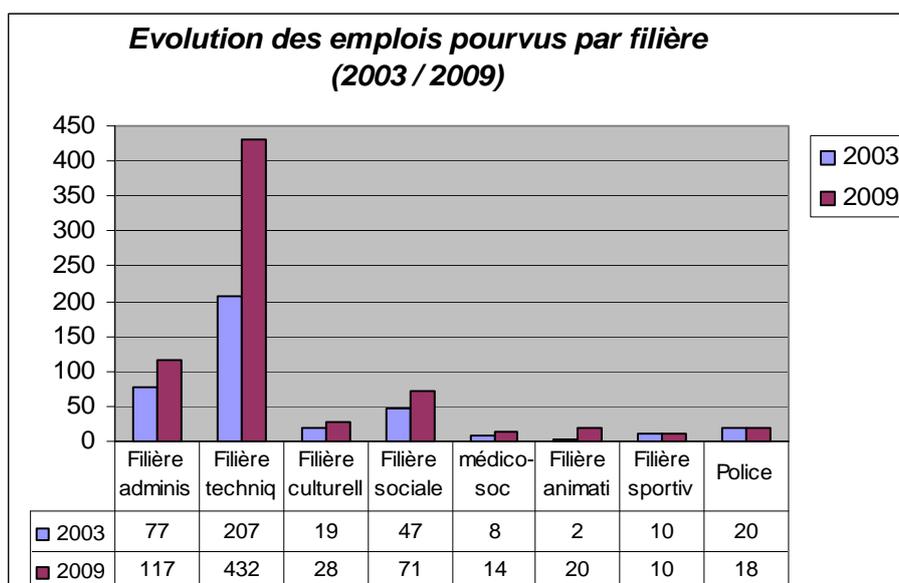
Répartition des principales composantes de la masse salariale selon le statut des agents :

Données CA	2004	2005	2006	2007	2008	2004/2008
Titulaires						
Rémunération titulaires(64111)	5 831 399	6 308 614	7 025 610	7 496 874	7 700 257	32,05 %
NBI, SFT, ind. de résidence (64112)	419 503	397 384	326 066	414 904	378 195	-9,85 %
Autres indemnités(64118)	2 552 549	2 693 914	2 823 214	3 047 793	3 146 822	23,28 %
Non titulaires						
Rémunération non titulaires (64131)	1 995 130	2 597 225	3 158 367	4 468 708	5 470 356	174,19 %
Emplois d'insertion						
Emplois jeunes (64161)	549 445	491 497	418 972	213 299	75 941	-86,18 %
Autres emplois d'insertion(64168)	1 331 640	1 283 097	946 563	867 044	320 985	-75,9 %

6411 : personnel titulaire / 6412 : personnel NT

Alors que, globalement, les dépenses de personnel augmentent de 37,7%, la progression de celles des titulaires est de 32% (moyenne annuelle de 7,2%). De plus, si la masse salariale des emplois aidés diminue très fortement de 2004 à 2008, *a contrario*, celle des non titulaires augmente de 3 475 226 € au-delà de la compensation des contrats aidés, qui pour la plupart ont été repris en qualité de non titulaires.

4.1.3 L'évolution de l'effectif par filière et par service

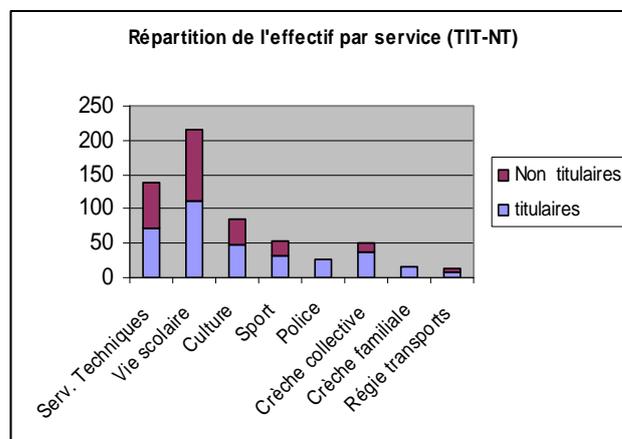


Ce sont les filières administrative (+ 51%) et surtout technique (+ 108 %) qui ont bénéficié le plus de cette augmentation, les non titulaires étant employés en majorité (76 %) comme agents d'entretien, agents des écoles...

4.1.4 Répartition par principaux services en 2009:

L'approche par filière de la fonction publique territoriale ne permettant pas de connaître la répartition par service, celle-ci a été demandée à la commune.

	Titulaires	Non titulaires	Total effectif
Services techniques	71	68	139
Vie scolaire	107	109	216
Service culturel	45	40	85
Sport	30	24	54
Police	25	1	26
Crèche collective	21	20	41
Crèches familiales	2	14	16
Régie de transport	9	4	13



Certains services communaux comptent un effectif très important.

- C'est le cas principalement de la vie scolaire qui en compte 216 dont 126 « agents des écoles » (adjoints techniques de 2^{ième} classe) et 73 ATSEM.
- Les services techniques municipaux regroupent 139 agents parmi lesquels 26 d'entretien des espaces verts (alors que les agents dits de la filière technique sont au nombre de 432). Depuis 2008, pour optimiser le service à la population, deux équipes ont été mises en place, du matin et de l'après midi.
- La direction des affaires culturelles regroupe 97 agents de toutes catégories (78 en ETP). La médiathèque municipale en emploie une cinquantaine et un conservateur (emploi non pourvu actuellement).
- La crèche collective emploie 52 agents dont 31 auxiliaires de puériculture ;
- Le service des sports 59 agents dont 39 agents d'entretien ;
- La police municipale, 28 dont 18 agents de police ;
- La régie des transports emploie 13 agents dont 6 conducteurs et 5 accompagnateurs.

Cette situation a été établie à la demande de la chambre, le logiciel de ressources humaines, non renseigné, ne permettant pas cette extraction et le fichier bureautique mis en place par la directrice des ressources humaines pour suppléer cette carence, n'étant plus actualisé depuis son départ, en janvier 2009.

D'une manière générale, l'instruction a révélé les difficultés rencontrées par la collectivité pour présenter une situation actuelle et fiable des effectifs municipaux. Les premiers états transmis à la chambre présentaient des divergences significatives. Ce n'est qu'à la suite du contrôle sur place qu'un travail de mise à jour a été effectué par la nouvelle direction des ressources humaines. De même, du fait du manque d'information sur l'évolution de la ventilation des emplois sur la période considérée, il n'a pas été possible de déterminer avec précision les services qui ont bénéficié des recrutements. De façon globale, selon la directrice générale des services, il s'agit essentiellement du service des écoles et du pôle culturel.

Les charges de personnel connaissent une forte augmentation de 2003 à 2008, de 8,16% en moyenne annuelle. La hausse la plus significative s'est produite en 2005. Bien que plus modérée, la masse salariale de 2009 est orientée toujours à la hausse, + 3,8%, dépassant la cible de + 2,8% en moyenne prévue dans le plan de redressement. L'augmentation importante de l'effectif explique au premier chef la hausse des charges salariales, et résulte essentiellement des recrutements de personnels non titulaires. Mais faute d'outils de gestion performants, la chambre n'a pu ni déterminer de façon précise quels ont été les services bénéficiaires des nombreux recrutements intervenus depuis 2004, ni mesurer l'adéquation entre effectifs et besoins.

4.2 La gestion prévisionnelle des ressources humaines

4.2.1 L'absence d'une gestion prévisionnelle

Le maire s'est engagé, dans le protocole de restructuration, à créer une gestion prévisionnelle des ressources humaines à l'appui de l'objectif de maîtrise de la masse salariale.

Jusqu'alors, la commune n'a pas conduit une telle réflexion, tout au moins dans une tentative d'approche aussi globale. Les causes sont multiples : sous encadrement chronique, faiblesse des outils de gestion, absence de finalités précises. Les changements fréquents au niveau de la direction générale et les longs intérimaires expliquent également cette absence de vision prospective. Depuis 2003, quatre DGS, dont deux intérimaires, se sont succédé.

L'organigramme des services n'était également pas davantage propice. Celui en vigueur jusqu'en 2008 (en râteau) traduisait la juxtaposition de tous les services sous l'autorité du DGS, sans approche fonctionnelle.

Pourtant, en janvier 1998, conscient de cette situation, le maire avait « sollicité l'assistance technique du CNFPT pour réaliser une étude préalable au sein de ses services afin d'apprécier si les conditions nécessaires à la conduite d'un projet de la Ville sont réunies, et d'aider la Ville à définir son projet d'amélioration de son fonctionnement ». Réalisée en mars 1999, elle recensait nombre de critiques (déficience de management, absence de prévision, pas de transversalité...) et proposait plusieurs pistes. Mais elle n'a pas été suivie d'effet.

Du fait notamment des contraintes financières, les responsables communaux ont été conduits, depuis peu de temps, à mener une analyse sur certains aspects de la gestion des ressources humaines, mais sans réflexion systémique. Ainsi, dans le cadre du plan de redressement de 2008, le protocole d'accompagnement financier et d'optimisation de la gestion municipale comprend un certain nombre d'engagements de commune sur l'organisation interne (réalisation d'un audit) et la gestion prévisionnelle des effectifs.

Un audit sur l'organisation des services communaux a été réalisé par un cabinet externe. Un des documents (essentiellement des diaporamas), « à l'attention exclusive du maire », fait apparaître des dysfonctionnements importants et exprime le sentiment des agents d'une absence de pilotage et de vision à moyen terme. La mission du cabinet n'a pas été prolongée par la commune, celle-ci estimant pouvoir mener en interne les réformes nécessaires.

Cet audit, commencé avant la signature du plan de restructuration, a abouti à l'élaboration d'un nouvel organigramme (au terme de 3 ans environs selon le compte rendu du CTP), approuvé par le conseil municipal du 10 octobre 2008. Il arrête la mise en place de « trois pôles d'activités interdépendants » (administration générale ; technique et logistique, culturelles, sportives et éducatives) et la création de trois emplois fonctionnels (DGA). Les services techniques font l'objet d'une restructuration sous la forme de deux directions.

Jusqu'en 2008, ni les conditions organisationnelles, ni la volonté de management ne rendaient propice une réforme de la gestion des ressources humaines. Début 2010, soit plus d'un an et demi après la décision de créer trois postes de DGA (délibération du 10 octobre 2008), ceux-ci ont été pourvus, mais celui de DRH ne l'est toujours pas.

4.2.2 Les lacunes du système d'information des ressources humaines

L'enquête de la chambre s'est heurtée à maintes difficultés liées au manque d'informations de la part des services municipaux : absence de réponses clairement chiffrées et documentées sur l'état des effectifs, la situation de l'absentéisme, les outils de gestion mis en place.... La vacance du poste de la direction des ressources humaines depuis le début de l'année 2009

explique peut être cette situation et met également en évidence la faible structuration des services au niveau de l'encadrement intermédiaire.

Mais la raison principale de ces insuffisances réside dans le manque d'appropriation du logiciel de gestion par le service des ressources humaines. Le progiciel CIVITAS, module ressources humaines, est sous-employé. Jusqu'à une période récente, il était piloté par le service des finances pour la réalisation de la paye. Les autres fonctionnalités (suivi des personnels, étude prospective du GVT, prévision des avancements, suivi des absences) ne sont pas exploitées, les informations n'étant pas saisies par le service des ressources humaines.

Ainsi, la défaillance du système d'information des ressources humaines ne permet pas de satisfaire aux dispositions législatives relatives à l'instauration, depuis 1997, du rapport sur l'état de la collectivité, communément dénommé bilan social, qui, à l'article 21 de la loi du 17 décembre 1994 (dite loi HOEFFEL) modifiant l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, prévoit que « *l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créée. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat* ». Le décret du 25 avril 1997 fixe les obligations des collectivités en matière de bilan social et la circulaire du 19 décembre 2005 en précise le calendrier.

4.2.3 La prise de conscience et les orientations prises.

La crise financière qui a conduit au plan de restructuration est le catalyseur d'une réflexion pour une gestion plus dynamique des ressources humaines.

Le maire et la nouvelle direction générale des services se sont donné les objectifs suivants :

- Limiter la masse salariale ;
- Améliorer la qualité du service rendu ;
- Améliorer la production et la productivité notamment par la remunicipalisation de certains services ;
- Améliorer l'organisation des services ;
- Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Il s'agit d'une approche pragmatique, qui ne recouvre pas tous les aspects de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, mais de quelques secteurs limités. Les objectifs des responsables communaux, rappelés avec force lors des divers entretiens, ne font pas l'objet d'une délibération ou d'un document unique. On trouve l'expression de ces orientations par « touches » successives dans divers documents. En voici quelques exemples :

- « *Il est impossible d'avoir une masse salariale aussi importante et de faire appel davantage à l'externalisation des services* » (débat d'orientation budgétaire -DOB- du 22 février 2007) ;
- « *l'enjeu fondamental consiste effectivement à assurer les grands équilibres budgétaires [...]. Il convient pour cela de conjuguer les capacités financières avec des capacités opérationnelles au cœur desquelles les compétences humaines, qui dès lors*

ont forcément un coût car elles sont obtenues grâce à des recrutements judicieux ou à de la formation, jouent un rôle essentiel » (DOB du 5 mars 2009) ;

- *« la modernisation du service public devra être inscrite au centre des priorités budgétaires. C'est comme cela, que les plateaux administratifs d'accueil du public, ainsi que les postes de travail qui y sont rattachés vont bénéficier d'une restructuration en profondeur. Et, puisqu'avant tout, il s'agit de femmes et d'hommes qui valorisent le noble métier du service au public, les budgets de formation et d'accompagnement vers la promotion sociale et professionnelle, de même que le régime indemnitaire élargissant la reconnaissance de la compétence et de la conscience professionnelle, seront non seulement confortés mais aussi ouverts par exemple au reclassement de la catégorie C, selon la loi de juillet 1988 » (même DOB)*

En contrepoint des orientations nouvelles imposées par le plan de restructuration, une nouvelle dynamique de gestion des ressources humaines est impulsée et constitue aujourd'hui une des préoccupations majeures des responsables communaux.

Jusqu'à une période récente le pilotage de la gestion des ressources humaines se situait dans le court terme, voire l'urgence. Par ailleurs la ville ne s'est pas dotée d'outils de gestion performants ou n'a pas su tirer parti de ceux qu'elle avait acquis. Le caractère inopérant et l'insuffisante appropriation du logiciel existant ne permet pas d'établir le « bilan social » prévu par le décret du 25 avril 1997. La collectivité est ainsi privée des moyens de synthèse, d'analyse et de pilotage. Sous la pression des contraintes financières, la nécessité de réformes en profondeur de la gestion des ressources humaines est apparue comme un des moyens privilégiés d'atteindre les objectifs que se fixe la collectivité. Cette approche nouvelle et récente n'a permis que des actions ponctuelles, pour certaines prometteuses, qui seront analysées, mais globalement la gestion des ressources humaines reste encore essentiellement limitée à la gestion administrative des personnels.

4.3 Les divers aspects de la gestion des ressources humaines

4.3.1 Les recrutements

4.3.1.1 Les modes de recrutement

La quasi-totalité des contrats d'emplois aidés arrivés à terme ont été transformés en contrats à durée déterminée, voire indéterminée. Dans certains cas une intégration dans la fonction publique territoriale s'en est suivie. Cette politique est plus sélective que par le passé puisque, d'après le rapport du maire joint à la délibération du 29 janvier 2009, « des critères objectifs (assiduité et qualité du service rendu) sont mis en place concernant le renouvellement de leur contrat ». A ce titre, le maire dans ses différentes réponses, fait état de nombreux départs notamment depuis 2008 et de sa volonté de réguler le recours au recrutement d'agents contractuels notamment par une politique de mobilité interne.

En ce qui concerne les contrats de droit privé, et depuis le mois de janvier 2005 :

- 112 ont été transformés en CDD de droit public à leur terme (parfois pour des contrats de 6 mois) ;
- 31 agents sous contrat de droit privé ont été recrutés en tant que titulaires de la fonction publique territoriale au terme de leur contrat.

A contrario, le nombre de contrats « emploi aidés » a diminué de façon très sensible, puisque de 59 fin 2007 (28 CAE, 21 CEC et 10 EJ) leur nombre est réduit à 3 en août 2009.

Selon l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, les recrutements de contractuels de contrats de droit public constituent une dérogation au principe selon lequel les emplois permanents des collectivités sont occupés par des personnels titulaires. Ils sont soumis à des conditions spécifiques :

- Pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la présente loi ;
- Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ; (CDD de 3 ans maxi renouvelables par reconduction expresse sans limitation) ;
- Pour les emplois de catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient (CDD sans durée maximale, renouvelable par reconduction expresse sans limitation).

Pour ces deux dernières catégories de recrutement, selon la loi du 26 juillet 2005, les contrats, à durée déterminée, sont d'une durée maximum de 3 ans et renouvelables par reconduction expresse. La durée des contrats successifs ne peut excéder 6 ans. Au terme des 6 années, le contrat ne peut être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

L'examen des contrats montre que la référence à l'alinéa concerné de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, dont la mention expresse est pourtant obligatoire, n'est pas toujours précisée. Si elle existe, c'est le plus souvent pour faire face pour une durée maximale de un an à la vacance d'un emploi ne pouvant être immédiatement pourvu.

Or nombre de contrats sont renouvelés et parfois depuis de nombreuses années. Une liste de 20 agents dont les contrats ont été renouvelés depuis plus de 6 ans a été produite à la chambre (toutes catégories dont 14 B+A). Il est aussi noté les cas de deux agents responsables de service, recrutés en 2002 et dont le contrat a été renouvelé annuellement depuis.

La chambre observe que nombre de recrutements d'agents non titulaires correspondent en fait à la transformation de contrats aidés arrivés à terme. Ainsi, les procédures habituelles de recrutement (identification du besoin, élaboration de fiche de poste, publicité...) ne sont pas appliquées. De plus, les dispositions législatives relatives à de nombreux agents de droit public dont le contrat a été renouvelé depuis plus de six ans ne sont pas respectées.

4.3.1.2 L'objet des recrutements

L'importance des contrats aidés, à l'origine des nombreux recrutements d'agents contractuels, est explicitée dans le rapport joint à la délibération du 26 janvier 2009 portant sur la mise en place d'une politique d'incitation au départ volontaire d'agents de la collectivité. « *La commune soucieuse de cohésion sociale a répondu, dans le cadre des dispositifs nationaux (emplois jeunes, ADI, CES, CAE, CEC), à la demande croissante des sans emplois en menant une politique active de recrutement, particulièrement à l'égard des jeunes, pour tenter de pallier le manque du secteur marchand et cela malgré les mesures incitatives développées par les pouvoirs publics. Ces emplois ont permis également de répondre à la création de nouveaux services publics (pôle culturel, point d'accès au droit, Médiation sociale).*

Aujourd'hui, après une augmentation de la masse salariale certes élevée mais tout de même maîtrisée d'une part, et pour que nous ayons les moyens de notre politique d'équipements structurants d'autre part, il nous est indispensable de retrouver un équilibre financier plus satisfaisant entre la part du budget réservée aux frais de fonctionnement, en particulier les frais de personnel, et celle dédiée à l'investissement ».

Lors du débat sur les orientations budgétaires du 5 mars 2009, le maire souligne la contradiction entre les demandes pressantes des autorités déconcentrées de l'Etat auprès des collectivités locales afin « d'être plus solidaires par rapport aux emplois aidés » et, les observations récurrentes des partenaires financiers et des organismes de contrôle, dont la CRC, demandant une réduction de la masse salariale. Il rappelle qu'il est fondamental que la ville de KOUROU continue de jouer un rôle d'acteur économique. Les 23 millions d'euros de salaires [en augmentation de 1 million par rapport à 2008] « sont injectés dans le tissu économique, dans le circuit financier de KOUROU ».

Cette préoccupation sociale de l'emploi est permanente⁴ ; ainsi dans le rapport sur les orientations du 22 février 2007, le maire rappelait : « nous devons être présents partout notamment quand il y a absence du domaine privé, faire de la solidarité quelque fois avec nos jeunes diplômés ».

Il est d'ailleurs constaté que l'augmentation des effectifs a été importante après 2003, alors que l'activité économique était en baisse dû l'échec des lancements de la fusée Ariane 4. Le maire lors des différents entretiens a confirmé cette dimension sociale de la politique de recrutement. Les comptes rendus du comité technique paritaire des 5 et 12 janvier 2009 en ce qui concerne « l'intérêt du dispositif d'incitation au départ à la retraite » mentionne que le Sénateur-Maire : « a évoqué le problème du sureffectif de la collectivité ».

La chambre constate que les préoccupations sociales des responsables communaux, pour maintenir l'activité économique du bassin d'emploi, ont eu une influence certaine sur le niveau élevé des recrutements de la commune. Là encore les processus de recrutement semblent éloignés d'un des objectifs majeurs de la gestion des ressources humaines : l'adéquation des ressources aux besoins. Ces pratiques ont conduit à un sureffectif avéré.

4.3.1.3 Le manque d'encadrement

Le nombre d'emplois budgétaires du cadre A, toutes filières confondues est de 22 au 31/08/2009, soit un taux global d'encadrement de 3 %. Dans les faits, seuls 18 postes sont réellement pourvus, ce qui ramène ce ratio à un niveau très faible de 2,5% (hors professeurs de l'école de musique). Le recrutement de trois DGA début 2010 entraîne cependant une sensible amélioration.

Les cadres B, toutes filières confondues, sont au nombre de 27 (hors professeurs de l'école de musique), mais 5 sont employés au pôle culturel (animateurs, techniciens) et 6 aux sports (éducateurs). Le maire souligne les efforts accomplis en matière d'amélioration de l'encadrement entre 1999 et 2009 et précise que Kourou a un des meilleurs taux au niveau local. Un effort de formation est réalisé depuis plusieurs années, ce qui a permis à plusieurs

⁴ Le rapport d'audit du CNFPT de 1999 notait : « Le personnel est très jeune, peu formé et recruté le plus souvent en raison de la situation de l'emploi local et de l'effort consenti par la ville de par sa position de plus important employeur de la place »

agents d'être lauréats à des concours de catégorie supérieure. Cependant, en dépit de cette politique, l'encadrement intermédiaire reste insuffisant.

Cette situation, connue depuis fort longtemps, était déjà mise en évidence dans l'audit du CNFPT de 1999 et dans le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du 8 juin 1999. L'auditeur du CNFPT constatait : « *Les fonctions de chef de service sont assurées par du personnel de catégorie C, la plupart du temps effectuant leurs missions de manière empirique avec peu de formation.* » Cette faiblesse se traduit notamment, comme dans toutes les collectivités, au sein de la problématique « relations élus/chefs de service ». Les élus, comme les chefs de services mènent une réflexion (compte rendu de la réunion des chefs de service du 23 octobre 2009), qui n'est pas encore aboutie, pour proposer de nouvelles règles ou pratiques.

La faiblesse permanente du taux d'encadrement sur la période 1999/2009 met en évidence la carence de la gestion prévisionnelle. L'écart constaté en 1999 entre l'effectif des cadres et le besoin d'encadrement, en catégories A et B, a certes été réduit (notamment par le recrutement immédiat de 3 DGA au niveau de l'encadrement supérieur) mais il reste important (pas de DRH) et spécifiquement au niveau de l'encadrement intermédiaire.

4.3.2 La gestion des sureffectifs

4.3.2.1 Le dispositif d'incitation au départ volontaire d'agents communaux

Par délibération du 29 janvier 2009, la commune a décidé après avis du CTP la mise en place d'une politique d'incitation au départ volontaire sur la base du décret du 17 avril 2008 :

- pour les agents quittant la fonction publique pour la mise en œuvre d'un projet personnel, la création ou la reprise d'une entreprise ;
- pour les agents ayant acquis droit à pension (dispositif exceptionnel applicable durant la période du 1^{er} février 2009 au 1^{er} février 2011).

Selon le maire, 16 agents étaient intéressés par ce dispositif et devaient quitter leur fonction au plus tard fin 2009. De plus, 5 agents pourraient décider leur départ à court terme.

En novembre 2009, devant le comité de suivi du plan de restructuration, il constate que le plan prévu pour 2009 avait pris plus de neuf mois de retard. Les effets attendus ne seraient donc que minimes pour 2009, les retards coûtant 900 K€ à la commune.

Le dispositif prévu d'incitation à la retraite n'a pas eu d'effet significatif jusqu'à présent.

4.3.2.2 La clarification des situations statutaires

Le rapport joint à la délibération précitée du 29 janvier 2009 fait également référence « à de nombreux agents permanents [qui] sont dans une situation statutaire qu'il faut clarifier : expiration de leur droit à congés (longue maladie, longue durée), cas d'invalidité non reconnue. Aussi, conviendra t-il de procéder dans les meilleurs délais, à un audit interne de la situation administrative des personnels concernés afin de prendre les mesures qui s'imposent : reclassement, mise à la retraite d'office... ».

Ce constat a été plusieurs fois répété lors des entretiens de contrôle, ces cas étant estimés à 5% de l'effectif. La situation, d'ailleurs, est ancienne, puisque, par une note d'octobre 2002, le directeur financier sollicitait le maire pour « prendre toutes dispositions utiles » pour mettre fin à la situation irrégulière de certains agents absents⁵. Le directeur général (alors par intérim) en aurait fait une évaluation lors de l'élaboration du plan de restructuration financière, mais aucun document n'a été produit.

L'actuelle DGS a précisé que « *s'agissant des agents ayant des difficultés à assumer leurs missions, notamment à cause d'addictions [alcoolisme, drogue], la commune n'a pas encore mis en place une cellule permettant de mieux cibler et de traiter ses agents. Les actions qui sont faites le sont sur la base du volontariat des agents intéressés qui souhaitent bénéficier du soutien de la collectivité pour se faire soigner. Ces actions sont menées au niveau du cabinet du maire, conformément aux souhaits des agents qui le plus souvent, ne souhaitent pas avoir à faire avec des collègues. Il faut toutefois savoir que faute de structures adaptées en nombre suffisant en Guyane, certains agents n'ont pu se faire soigner* ».

Dans sa réponse et lors de l'audition, le maire a minimisé le nombre d'agents dont la situation doit être régularisée. Aucune étude n'a été produite.

La situation administrative de plusieurs agents doit être régularisée. Il subsiste un doute sur leur nombre. Quoiqu'il en soit, leur rémunération est toujours versée alors que leurs droits à congé de maladie sont expirés ou alors que leur incapacité au travail n'a pas été reconnue. Il importe que les dispositions régissant le statut des agents de la fonction publique territoriale, soient mises en œuvre.

4.3.2.3 La remunicipalisation des services :

Dans le cadre de la restructuration financière, les responsables municipaux ont décidé de « remunicipaliser » certains services pour diminuer les charges auprès des prestataires extérieurs, tout en ne procédant à aucun recrutement :

- L'entretien des espaces verts de la ville divisée en 15 secteurs est désormais assuré pour un tiers par les agents de la ville (ainsi que les espaces verts des écoles). Pour ce faire, l'équipe se voit renforcée par des transferts d'agents sur la base du volontariat (l'effectif est passé de 10 à 22) ;
- A compter de 2010, le balayage des rues doit être repris en régie, deux balayeurs ont été achetés et les chauffeurs ont reçus une formation ;
- L'entretien du réseau d'éclairage public de Kourou doit être également assuré par les agents communaux (hors gros travaux). Des formations pour obtenir les habilitations nécessaires ont été dispensées, les matériels (camion, nacelle, mini-pelle et appareils de mesure) ont été acquis et un marché pour l'acquisition des matériels d'éclairage électrique a été lancé. Une étude interne du service technique avait conclu à la faisabilité technique du projet, mais sans chiffrage des économies possibles à terme après amortissement des investissements réalisés, le marché actuel étant de l'ordre de 400 000 €

⁵ Cas relevés dans cette note : absence illégale depuis plusieurs mois ; mi-temps thérapeutique mais n'ayant pas repris son service ; ne travaille pas actuellement, mais payé faute de notification sur son sort ; ne travaille pas mais le service financier a reçu renouvellement de son contrat.

Selon la même approche, et grâce au recrutement d'un nouveau chef d'équipe (ancien chef d'entreprise), il est prévu de mieux valoriser les travaux en régie réalisés dans les ateliers.

La reprise en régie, à effectif constant, de certaines prestations de service confiées à des sociétés extérieures, va dans le sens d'une résorption des sureffectifs et d'une meilleure utilisation des ressources humaines. Mais l'impact financier sur les charges de fonctionnement n'a pas été réellement chiffré même si lors du comité de suivi du plan de restructuration du 10 novembre 2009, la commune a avancé une valeur de 600K€.

4.3.3 La gestion des compétences et des carrières : des actions récentes

Conscients de la nécessité de ne plus recruter, les responsables communaux se sont attachés depuis peu à mettre en place une gestion plus dynamique des ressources humaines sans pour autant qu'il s'agisse d'une gestion globale des compétences et des carrières.

4.3.3.1 Nouvelle politique indemnitaire

Le premier volet concerne l'indemnité d'administration et de technicité (I.A.T.) mise en place par délibération du 7 mai 2007. Accordées aux agents titulaires et non titulaires, sauf les contrats aidés, les primes individuelles, versées semestriellement, peuvent être modulées en fonction des critères suivants : évaluation et notation de l'agent, disponibilité et assiduité, expérience professionnelle. Le 27 juin 2008, ce dispositif a été complété par l'instauration de l'indemnité spéciale de fonction pour les agents de la police municipale, l'indemnité de sujétions spéciales pour les personnels sociaux et l'indemnité d'exercice de missions de préfecture pour les fonctions d'encadrement.

Selon le rapport de présentation, l'appréciation objective sur la manière de servir reste le critère fondamental de l'attribution de ces indemnités. Les chefs de service ont donc été invités à procéder à la notation de leurs agents après un entretien individuel d'évaluation avant la fin de l'année 2008.

Le régime indemnitaire n'a pas été remanié, même après la réforme intervenue par les décrets du 14 janvier 2002. Il convient de prendre en compte les dispositions de ces décrets qui prévoient, à cette occasion, une refonte complète du régime indemnitaire. Le maire a indiqué que le régime indemnitaire serait revu lors d'un prochain conseil municipal permettant « de mieux encourager et valoriser les responsabilités, le service fait et de reconnaître la spécificité de certains postes et métiers » (cf projet de délibération transmis à la chambre).

4.3.3.2 L'évaluation et la notation des agents

La notation des agents publics territoriaux doit avoir lieu chaque année. Elle est établie après qu'ils ont formulé leurs vœux sur les fonctions et affectations qui leur paraîtraient les plus conformes à leurs aptitudes, après avis de sa hiérarchie.

Il a été constaté que la notation des agents de la commune n'est pas faite chaque année de façon systématique. Or, cette mesure sert pour les avancements de carrière (avancements d'échelon et de grade et promotion interne) et pour la fixation du montant de certaines primes. Cette carence a conduit le centre de gestion à menacer la commune de bloquer la commune pour les avancements, au détriment de ses agents.

Elle devrait être régularisée si celle-ci concrétise sa volonté de mettre en adéquation évaluation, primes indemnitaires et critères d'avancement d'échelon. Il reste cependant que l'évaluation des chefs de service évoquée au CTP du 6 octobre 2008 (avec une prime semestrielle comme l'ensemble des agents) n'est pas encore réalisée.

4.3.3.3 Révision des critères d'avancement d'échelon

En parallèle, la commune envisage une révision des critères d'avancement d'échelon. Le compte rendu du CTP des 5 et 12 janvier 2009 constate que « les avancements d'échelon [...] pour une grande majorité s'effectuent au minimum alors que par ailleurs leur travail et leur comportement ne sont pas toujours satisfaisants, démotivant certains agents ». Il est souligné que le passage à l'ancienneté minimale est une façon de récompenser un agent méritant. Le même compte rendu note une distorsion dans le mode d'évaluation entre les responsables de service. Une harmonisation générale de l'évaluation et de la notation devrait être réalisée, pour cela une formation des responsables de service est à prévoir.

4.3.3.4 Instauration de fiches de postes

Fin 2008 également, ont été mises en place des fiches de postes personnalisées qui devraient permettre au travers de l'entretien d'évaluation « d'engager des discussions utiles tant pour la formation que pour l'évaluation du nombre d'agents nécessaires sur un même poste ou encore des changements d'affectation. » (compte-rendu de la réunion des chefs de service du 13 octobre 2008). Il est prévu que ces fiches soient révisées annuellement et une analyse en sera faite « tant sur le plan organisationnel des différents services que sur le volet formation ».

4.3.3.5 Des dispositions qui restent partielles et même dans certains cas des déclarations d'intention

S'il a été demandé aux chefs de service de mettre en œuvre ces différentes mesures (fiches de poste, évaluation, adéquation de l'avancement avec la notation), pour autant ces derniers ne sont pas concernés par ces dispositions : l'évaluation des agents de catégorie B et A devait avoir lieu en 2009 et leur prime versée mensuellement devait être modulée semestriellement à l'instar des catégories C. En novembre 2009, rien n'était encore fait malgré les actions du maire et de la direction générale des services.

Après une longue période d'absence de politique cohérente des ressources humaines, c'est seulement depuis 2008 que des objectifs ont été fixés et que des premières mesures ont été prises : élaboration de fiches de postes, annualisation du temps de travail, évaluation individuelle, corrélation avec l'avancement et le régime indemnitaire, ébauche de gestion des emplois et des compétences. Ces mesures restent encore partielles voire ponctuelles. Si cette politique entraîne des tâtonnements compréhensibles au départ et nécessite du temps, il importe qu'elle inclue dès maintenant tous les agents et les services, y compris les cadres.

4.3.4 La formation

La commune a établi un plan de formation pour 2007-2009, outil indispensable de la gestion des ressources humaines ; il était noté en préambule que :

- la commune de Kourou souffre d'un manque de cadres et ses agents sont en majorité de catégorie C ; il est donc important de mettre en place des formations pour améliorer l'évolution de leur carrière (mise ne place notamment des formations aux concours) ;
- la formation doit procurer aux agents une meilleure performance au poste de travail ;

Le plan 2007-2009 incluait les programmes des secteurs suivants :

- La formation professionnelle continue ;
- Les formations longues (apprentissage des langues) ;
- Les formations initiales (d'adaptation) ;
- La préparation aux concours et examens professionnels ;
- La formation personnelle : droit individuel à la formation, congé individuel de formation.

Les priorités résultent à la fois de l'analyse des besoins exprimés respectivement par l'autorité territoriale et la direction générale des services, en s'appuyant sur le contexte communal. Le conseil municipal a exprimé un engagement fort en faveur de l'amélioration du fonctionnement des services : l'accueil du public est l'un des axes prioritaires du plan de formation 2007/2009 suivi de la sécurité, la bureautique, la santé et les marchés publics, une communication efficace entre les services et un accompagnement à la prise de fonction du nouvel arrivant.

La direction des ressources humaines a établi à la demande de la chambre un bilan des actions dispensées en 2008 : 379 jours de formation et 327 agents en ayant bénéficié, 85 agents ayant suivi la préparation aux concours, 8 pour des formations personnelles et un congé formations (46 lauréats à divers concours).

Une des actions prévues dans le protocole de restructuration du 15 juillet 2008 est « d'améliorer les compétence des agents par un plan de formation spécifique concernant en priorité les cadres et agents administratifs ». La mise en place des fiches de poste et la pratique de l'évaluation devraient permettre d'affiner l'élaboration du prochain plan et de mettre en cohérence les orientations de la collectivité, les formations obligatoires et les aspirations des agents. Mais à ce jour le plan pluriannuel de formation 2010/2012 n'est pas encore élaboré et lors du comité de suivi du 10 novembre 2009, la délégation régionale du CNFPT a proposé son appui à la commune.

Conscients de la faiblesse de l'encadrement et des besoins de formation des agents, majoritairement de catégorie C, des plans annuels de formation, puis pluriannuels pour la période 2007/2009 ont été mis en place. Le nouveau plan pour 2010/2012 n'a pas encore été élaboré et devra prendre en compte les engagements pris par la collectivité dans le cadre du plan de restructuration. Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984 modifié par la loi du 19 février 2007 et aux dispositions d'application du décret du 22 août 2008, les livrets individuels de formation devront être mis en place.

4.3.5 La problématique du temps de travail et de l'absentéisme : annualisation du temps de travail

La nécessité de maîtriser la masse salariale a conduit les responsables municipaux à se préoccuper du temps de travail réel des agents et de l'absentéisme. Il est apparu que « l'annualisation du temps de travail est devenue indispensable au sein de la collectivité pour des raisons d'organisation des services, de régulation des périodes de travail et de rentabilisation des ressources » (comptes rendus du CTP des 5 et 12 janvier 2009).

4.3.5.1 L'expérimentation du service vie scolaire

Une première expérience a été conduite par la nouvelle directrice de la vie scolaire nommée en septembre 2008 (cadre B). La première tâche a été de recenser les temps de travail des agents du service, avec des résultats surprenants : déficit annuel de 200 heures pour les agents à temps complet (35 heures hebdomadaires), et de 60/70 heures pour ceux effectuant 30 heures ou 20 heures par semaine. Cette situation résultait notamment de la suppression des cours le samedi matin à la rentrée 2008/2009 par suite du décret du 15 mai 2008 relatif à la mise en place de l'aide personnalisée aux élèves.

Partant de ce constat, diverses mesures ont été prises pour faire face à l'augmentation des effectifs de la rentrée 2009 sans recruter et même en augmentant le service rendu aux élèves et aux familles :

- Le service a été réorganisé, les agents ont été répartis en 4 groupes avec chacun deux équipes, ce qui a permis d'augmenter l'amplitude horaire du travail afin de répondre aux besoins liés à la mise en place de l'aide personnalisée et de l'accompagnement éducatif dans les écoles en réseau de réussite scolaire ;
- Les ATSEM assurent désormais la surveillance des cantines et les agents des écoles participent, après les repas, à l'animation de l'accueil collectif des mineurs.
- Une seule ATSEM pour 2 classes de grande section ;
- Une charte a été élaborée avec l'Education nationale afin que les directeurs d'école adhèrent au nouveau dispositif mis en place, alors qu'auparavant chaque école avait son propre mode de fonctionnement ;
- Pour réduire le nombre d'heures non effectuées, il a été offert à chaque agent de compléter son service annuel par des tâches d'animation, d'entretien, de secrétariat y compris dans d'autres services hors période scolaire (pôle culturel, pôle sportif...) ;
- L'aide à la traversée devant les établissements scolaires est désormais réalisée par le personnel des écoles, compte tenu du nombre insuffisant de policiers municipaux ;
- Le périscolaire, accueil du matin et soir sera également effectué par le personnel des écoles. Cette prestation est prévue pour le début de l'année 2010 ;
- Formation du personnel sur le comportement à avoir en cas de risque d'incendie.

La mise en œuvre de cette réorganisation a nécessité des entretiens multiples avec les agents concernés, après information du CTP, et l'élaboration personnalisée de quelque 180 emplois du temps.

Le résultat sera véritablement connu à la fin de l'année scolaire 2009/2010. Mais il peut être établi que la commune a pu faire face, sans recrutement, à une augmentation d'effectif de 1150 élèves supplémentaires (plus que la hausse habituelle de 800) avec un meilleur service rendu aux élèves et familles. Au 30 juin 2009, l'effectif des agents affectés à la vie scolaire était de 190 dont 119 à temps complet (ATSEM et adjoints techniques) chargés de l'entretien

de 10 groupes scolaires regroupant 206 classes. A la rentrée scolaire 2009/2010, 10 nouvelles classes ont été ouvertes, sans augmentation du nombre d'agents, et même avec une réduction, du fait des départs à la retraite, des démissions et des changements d'affectation pour raisons de santé. L'effectif en novembre 2009 est de 180 agents.

Le maire et la direction générale des services entendent poursuivre la restructuration des services où « des difficultés pour l'organisation et la gestion du temps de travail ont été plus particulièrement relevées », notamment la police municipale, les sports, le pôle culturel et les services techniques (réunion des chefs de service du 13 octobre 2008 et CTP des 5 et 12 janvier 2009).

La commune s'est engagée résolument dans la restructuration des services en annualisant le temps de travail et en luttant contre l'absentéisme. Une première expérience est concluante pour la vie scolaire qui a accueilli en septembre 2009, plus de 1000 élèves supplémentaires, sans procéder à des recrutements. Pour tenir ses engagements en matière de maîtrise de la masse salariale, l'enjeu pour la ville est d'étendre ce dispositif à l'ensemble des services.

4.3.5.2 Le suivi des absences

L'annualisation du temps de travail doit s'accompagner de la mise en place d'un système de recensement efficace des absences et des congés. Actuellement le suivi des absences n'est pas réalisé avec rigueur, pourtant le logiciel CIVITAS permet de cumuler nominativement les congés et les absences des agents. Les procédures prévues (recensement par les chefs de service, vérification par la DRH, accord de la DGS, suivi informatique...) ne sont pas systématiquement respectées. Ces mesures sont intégrées dans le règlement intérieur de la mairie de Kourou adopté fin 2008 après l'avis du CTP du 6 octobre 2008.

Tant et si bien que le DGS par intérim dans une note du 29 septembre 2008 exige, « suite aux nombreux abus constatés » que tous les documents relatifs aux absences soient soumis à sa signature. Le 20 mai 2009, le nouveau DGS réitère cette note en précisant notamment que les chefs de service, au même titre que les agents placés sous leur responsabilité ne peuvent s'absenter sans justificatif.

La commune a ainsi beaucoup de difficultés pour connaître le taux d'absentéisme du personnel de la ville de Kourou. Les documents transmis à la chambre pour 2008 ne permettent pas de le déterminer : pas de différenciations suffisantes entre les types d'absence, chiffres erronés et non rapportés au nombre potentiel de jours travaillés.

La chambre constate que le suivi de l'absentéisme, corollaire de l'annualisation du temps de travail, reste à ce jour insuffisant bien que des directives récentes aient été prises pour régulariser cette situation, notamment un mode de pointage des agents sanctionné par des retenues sur salaires.

4.3.5.3 L'organisation et la gestion du temps de travail

Lors de la réunion des chefs de service du 13 octobre 2008, la directrice générale des services relevait que, dans le cadre de la restructuration, des difficultés dans l'organisation et la gestion

du temps de travail avaient été observées particulièrement dans certains services : police municipale, services techniques, pôle culturel, sports et écoles (résolues pour ce dernier).

Elle proposait de mettre en place des « fiches d'attachement », support permettant de procéder à une annualisation du temps de travail. Cette fiche, dans l'idéal, serait mise à jour hebdomadairement sous le contrôle des chefs de service. Ces derniers devront mettre en place un dispositif permettant de contrôler la présence des agents (heure d'entrée et de sortie).

Cependant, cette fiche (remise à l'agent) contraint le chef de service à planifier chaque début d'année le calendrier de ses agents : détermination d'un calendrier prévisionnel des congés annuels, des périodes de forte ou faible activité évitant « le recours à des heures supplémentaires indues ». Cette dernière observation de la directrice générale est corroborée par l'analyse des heures supplémentaires payées sur l'année 2008.

Selon les documents produits, les heures supplémentaires payées en 2008 s'élèvent à 45 177€ dont 46% concernent la police municipale (20 838€) et 11% le chef de la police (5177€).

Des décisions ont été prises pour améliorer la gestion du temps de travail des agents en fonction des impératifs des différents services. Si des résultats probants ont pu être présentés pour le service de la vie scolaire, aucune évaluation n'a été communiquée pour les autres services.

SYNTHESE RELATIVE A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Jusqu'en 2008, la gestion des personnels était essentiellement centrée sur la paye des agents et sur le suivi administratif des carrières, avec au surplus, de nombreuses lacunes. Elle se faisait au fil de l'eau, en fonction des demandes des services, des besoins nouveaux et de la pression sociale du bassin d'emploi, entraînant l'inflation des recrutements, contrats aidés et contrats à durée déterminée irréguliers. De surcroît, une insuffisance certaine dans le management (absence de contrôle du temps de travail, régime indemnitaire égalitaire, avancement au minimum pour tous..), une déficience de l'encadrement et de l'organisation des services (organigramme obsolète), l'absence de mise en œuvre d'outils de gestion performants ont abouti à terme à un sureffectif par rapport aux besoins réels. De ce fait la masse salariale hypertrophiée a mis en péril l'équilibre financier de la commune.

La crise financière de la commune et le plan de restructuration ont permis de catalyser une réflexion en faveur d'une gestion plus dynamique des ressources humaines. Le maire et la nouvelle direction générale des services se sont donné les objectifs suivants : limiter la masse salariale ; améliorer la qualité du service rendu ; améliorer l'organisation des services ; optimiser la production et la productivité notamment par la remunicipalisation de certains services et mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) reposant sur l'annualisation du temps de travail et la maîtrise de l'absentéisme.

Un an plus tard, les résultats sont diversement atteints. La restructuration du service de la vie scolaire (amélioration de l'amplitude horaire, meilleur accompagnement périscolaire et en matière de restauration..), les efforts entrepris pour un meilleur

accueil des usagers en mairie, la mise en place de deux équipes aux services techniques participent à l'amélioration du service rendu.

Il importe maintenant que la démarche de restructuration, initiée à la vie scolaire, soit menée dans les autres services, notamment la police municipale et les services techniques.

Pour ce faire, cette démarche doit également s'inscrire dans le nouvel organigramme voté en 2008 et qui vient d'être mis en place deux ans plus tard. La remunicipalisation, à effectifs constants, de certains services traduit en fait la volonté d'employer effectivement les agents communaux, à des travaux qui ne sont plus externalisés (balayage des rues, entretien des espaces verts et maintenance de l'éclairage public). Mais il convient, au préalable, de mesurer plus finement l'impact économique, et pas seulement technique, de ces actions qui exigent des investissements qu'il faudra amortir et induisent également des dépenses de fonctionnement (entretien du matériel...).

Mais plus encore que ces actions de remunicipalisation, il convient que la ville, en fonction des objectifs qu'elle se fixe, puisse trouver une adéquation entre besoins en ressources humaines et moyens. La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'en n'est qu'à ses débuts.

- L'évaluation des agents est en cours, mais il est primordial qu'elle soit étendue à l'encadrement. Elle vise à prendre en compte l'implication et les compétences mais il convient de la corrélérer avec le régime indemnitaire et les promotions ;
- L'élaboration des fiches de poste n'a pas jusqu'à présent été réalisée dans tous les services ;
- Des efforts réels ont été consentis en matière de formation (préparation aux concours, formations plus centrées sur le métier) permettant une progression des compétences, ce qui devrait permettre une plus grande mobilité au sein des services de la collectivité....

Pour piloter et évaluer ces dispositifs, il est absolument nécessaire que la ville se dote d'outils performants de GRH, et les maîtrise. Elle doit se conformer aux règles en vigueur et établir un bilan social.

Globalement, les décisions prises montrent la détermination du maire et de l'équipe municipale en faveur d'une véritable politique des ressources humaines. Certaines expériences sont réussies, comme au service de la vie scolaire, d'autres chantiers sont plus hésitants et nécessitent une démarche progressive, des carences demeurent. Mais la mise en œuvre d'une telle politique impose une action plus volontariste, plus globale, impliquant cadres et agents, et plus formellement annoncée. La maîtrise de la masse salariale l'impose.⁶

⁶ La masse salariale 2009 dépasse l'objectif plafond prévu dans le plan de restructuration et les montants des rémunérations pour les cinq premiers mois de l'année 2010 laissent présager la même tendance.

5 La gestion de la collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés :

5.1 Contexte général et moyens mis en oeuvre:

KOUROU est une des quatre communes de Guyane, avec Sinnamary, Iracoubo et Saint-Elie, à gérer en propre le service public de la collecte et du traitement des DMA, toutes les autres l'ayant transféré à un EPCI. La collecte des DMA fait l'objet de marchés passés avec divers prestataires, et le traitement des déchets se limite d'une manière générale à l'exploitation de la décharge municipale où ils sont déversés, en l'absence de tri sélectif et de valorisation.

Le service gestionnaire de la collecte et du traitement des OM est rattaché aux services techniques municipaux/centre ingénierie et projets.

Un conseiller municipal, délégué à l'environnement a en charge :

- la gestion de la commission environnement
- la gestion de la décharge et des déchets ménagers
- la gestion et le suivi des équipements et des marchés
- les bons de commande, la gestion et le suivi des crédits.

Un autre conseiller, délégué au « cadre de vie » est chargé de :

- la gestion de la commission « cadre de vie »
- la gestion des marchés d'espaces verts ;
- le suivi des équipements et marchés
- les relations avec les organismes extérieurs ;
- la gestion des projets de bons de commande, la gestion et le suivi des crédits

Les services de collecte et traitement des OM étant assurés par des entreprises prestataires, la commune ne met aucun moyen matériel à disposition. Trois véhicules sont rattachés au service environnement (voierie, entretien).

5.2 Une décharge en infraction avec la réglementation relative au stockage des déchets ménagers.

La décharge communale de déchets non dangereux de Pariacabo est exploitée depuis 1980, sur un site rétrocédé par le centre spatial Guyanais à la commune. Située à environ 3 Kms à l'ouest du centre bourg, elle s'étend sur une superficie d'environ 2,5 ha. Son accès, après avoir traversé la zone industrielle, est rendu difficile en saison de fortes pluies au point que des déchets ont été entreposés dans la partie basse de la décharge, environ sur 200m. (Ces difficultés devraient être résolues après les travaux de mise aux normes.)

5.2.1 Une décharge non autorisée

Cette décharge relève du régime de l'autorisation au titre de la rubrique n°322B2 de la législation relative aux exploitations classées pour la protection de l'environnement, et des dispositions de l'arrêté du 9 septembre 1997 modifié, relatif aux installations de stockage des déchets non dangereux.

Les différentes inspections réalisées, les 29 mai 2006, le 29 mai 2007, le 1^{er} avril 2008, 8 décembre 2008 et 19 mai 2009 ont toutes relevé des infractions multiples, en particulier la non conformité des installations actuelles par rapport aux prescriptions de l'arrêté du 9 septembre 1997 et aux mesures transitoires édictées.

L'absence, de la part de la collectivité, de mise en conformité et de régularisation de la situation juridique de la décharge, a été régulièrement dénoncée dans les conclusions des rapports d'inspection et ce, malgré les différentes mises en demeure préfectorales :

- arrêté préfectoral n° 2302/2D/2B/ ENV du 05/10/2006, lui enjoignant de déposer une demande d'autorisation sous trois mois ou de procéder sous 6 mois aux opérations administratives et techniques de remise en état des lieux et locaux s'il décide d'en cesser définitivement l'exploitation ;
- arrêté préfectoral n° 2301/2D/2B/ENV du 5 octobre 2006, qui dresse le constat de l'irrégularité de la situation administrative et juridique des installations et qui, en l'absence d'alternative à court terme, impose le respect des mesures provisoires suivantes dans un délai de trente jours :
 - Le contrôle et limitation de l'accès à la décharge
 - L'établissement d'un plan d'exploitation
 - Le recouvrement périodique des déchets
 - L'interdiction de brulage
 - La mise en place d'un dispositif de contrôle de la qualité des eaux souterraines
 - L'installation autour du site, d'un réseau de contrôle de la qualité du ou des aquifères susceptibles d'être pollués (au moins trois puits de contrôle).
- arrêté préfectoral n° 1671 /2D/2B/ENV du 23 juillet 2007 mettant en demeure le Maire de mettre en œuvre sous un mois les mesures transitoires fixées par arrêté du 05/10/2006.

La chambre constate qu'en dépit des mises en demeure successives du Préfet faisant suite aux différents rapports de l'inspecteur des installations classées, la commune n'a jamais satisfait aux mesures transitoires fixées par l'arrêté du 5 octobre 2006 pour obtenir l'autorisation d'exploiter la décharge et régulariser sa situation administrative et juridique. Depuis de nombreuses années donc, l'exploitation de la décharge a été poursuivie en toute illégalité jusqu'à l'autorisation provisoire accordée par l'arrêté n° 1111 du 3 juin 2009 accordant une exploitation temporaire de 3 ans sous réserve de la mise en conformité dans les 6 mois soit avant le 31 décembre 2009. La date ultime de l'exploitation de la décharge mise en conformité est fixée au 1^{er} septembre 2011. Le maire a précisé que le démarrage de l'exploitation de la décharge mise aux normes est prévu au 1^{er} janvier 2011 et qu'une demande de prolongation pour exploiter l'installation au-delà de 2011 serait faite. La chambre rappelle que cette demande ne saurait éluder les décisions à prendre concernant l'implantation du CSDU (centre de stockage des déchets ultimes).

5.2.2 Les risques avérés de pollution et les atteintes à l'environnement

Les non conformités majeures suivantes ont été relevées dans les derniers rapports de l'inspecteur des installations classées : « *Absence d'aménagement du site (absence de casiers, de barrière de sécurité active destinée à assurer le drainage et la collecte des lixiviats, absence de fossés de collecte des eaux extérieures au site, absence de bassins de stockage des eaux de ruissellement non polluées, intérieures au site, mauvais recouvrement des déchet ... Absence de données actualisées sur les caractéristiques des eaux superficielles et souterraines et la production de biogaz.* ».

Ce rapport d'inspection conclut que l'exploitation de la décharge continue à être menée sans respect des intérêts visés à l'article L.511-1 du code de l'environnement, en présentant des « *risques d'incendie, de pollution des eaux et des sols, ainsi que de santé publique* »

Au terme de son dernier contrôle, tenant compte de la dégradation de la situation, l'inspecteur des installations classées propose au Préfet le renforcement des mesures transitoires. Par arrêté n° 111/2G/2B/ENV du 3 juin 2009, le préfet impose à la commune de respecter dans un délai de 6 mois un ensemble de dispositions et fixe la date ultime de l'exploitation du site au 14 septembre 2011.

Un diagnostic environnemental de la décharge a été réalisé sur site, le 7 août 2008, par un cabinet d'études, partenaire de la collectivité pour la réalisation du schéma directeur des déchets de la ville de KOUROU, en présence de représentants de la commune. L'évaluation des risques, faite à partir du modèle de diagnostic environnemental simplifié, méthode développée par l'ADEME, prévoit une notation pour chacun des quatre milieux potentiellement affectés qui rendent compte des différents types de pollution et nuisances, sur 4 milieux déterminés : eaux souterraines, eaux superficielles, humain, paysage et autres milieux naturels

Les risques concernant ces différents milieux sont classés en plusieurs catégories :

- Catégorie A : risques potentiels forts à moyens sur les milieux. Un diagnostic complémentaire est demandé afin de définir les opérations de réhabilitation et réaménagement à mettre en œuvre
- Catégorie B : risques potentiels moyens à faibles. Nécessité possible de petits travaux.
- Catégorie C : risques faibles à nuls sur les milieux

L'étude conclut à des risques potentiels forts :

- Risque de catégorie A pour les eaux souterraines (faible profondeur de la nappe, zone inondable)
- Risque de catégorie A pour les eaux superficielles
- Risque faible (cat C) pour les hommes : les eaux souterraines et superficielles ne sont pas des ressources potentielles d'alimentation en eau en aval du site (avec réserves pour utilisation en pisciculture)
- Risque de catégorie C pour les paysages.

Le diagnostic environnemental confirme les risques de pollution et d'atteintes à l'environnement déjà dénoncé dans les rapports successifs de l'inspecteur des installations classées, qui proviennent de la non-conformité des installations. Si le danger semble pour

le moment limité pour le milieu humain, à l'exception des populations non autorisées présentes sur le site, les eaux superficielles et souterraines sont bien impactées par les dépôts de déchets.

5.3 L'organisation du service de traitement des DMA : l'exploitation de la décharge

5.3.1 Les conditions du marché passé avec l'exploitant

Au terme de l'ancien marché, une nouvelle procédure de mise en concurrence a été lancée fin 2005. L'entreprise GAREL & FILS SARL a été retenue. Le marché, d'un montant de 173 514,56 € la première année, et 141 014,56 € les deux années suivantes, a été notifié le 25/01/2006. Une variante a été demandée pour la première année par l'entreprise, pour pratiquer la réfection totale de la voirie d'accès. La commune, de son côté, a demandé qu'un entretien de cette voirie soit fait annuellement.

Le marché évoque, à propos de l'étendue et la quantité des prestations effectuées par l'exploitant, l'étalement et le compactage des déchets d'une population d'environ 20 000 habitants. Le CCTP met à la charge de l'exploitant le compostage et l'épandage des OM, suivantes, le gardiennage du site, la sécurité, l'accès et l'entretien de la voirie, le recouvrement des déchets compactés par de la terre latérite, le levé topographique mensuel avec volumes des déchets mis à décharge, et le compte rendu mensuel des opérations.

Sont actuellement admis à la décharge sont tous les types de déchets autorisés d'une ville de 20 000 habitants : ordures ménagères, grosses ordures, encombrants, déchets verts, déchets du nettoyage et balayement des rues ; boues des stations d'épuration, déchets agricoles industriels et commerciaux assimilables aux ordures ménagères.

5.3.2. L'évaluation du tonnage : l'absence d'instrument de pesée

Le prix global et forfaitaire, en l'absence de toute référence à un tonnage annuel, est établi sur la base de coût de la charge salariale du personnel affecté au service et des coûts d'utilisation des différents engins nécessaires aux travaux d'étalement et de compactage.

Les installations de la décharge ne possèdent pas de pont à bascule pour la mesure du tonnage déposé. Le tonnage de déchets est donc calculé à partir de relevés mensuels effectués sur la zone de dépôt par une société de topographie. Le volume moyen annuel de déchets ménagers et divers a été estimé par les mesures réalisées à 47 000 m³ pour les années 2004 à 2007, soit un tonnage annuel d'environ 33 000 t/an sur la base de 0,7 t/m³ retenues par la société.

Année	Volume déchets m ³ /an	Tonnage (x 0,7)
2004	47 994	33 595
2005	46 178	32 324
2006	50 049	35 034
2007	43 338	30 336
2008	ND	ND

Ce dispositif donne une mesure très aléatoire du tonnage calculé, si l'on tient compte de la grande diversité et de la nature des déchets déposés. Lors de réunion pour la mise en place du schéma directeur, il avait été envisagé d'autres mesures par les entreprises de collecte elles mêmes (nombre de camions, volume et nombre de rotations), toutes restées sans suite.

L'article 22 de l'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux prescrit un dispositif de contrôle à l'entrée de l'installation de stockage afin de mesurer le tonnage des déchets admis. La chambre s'étonne de l'absence totale de moyens de pesée alors qu'il est dans l'intérêt de la collectivité d'avoir la connaissance la plus précise des flux de déchets collectés afin d'être en situation de négociier au mieux les tarifs des prestations de collecte et de traitement. Le projet de mise aux normes de la décharge prévoit les moyens de contrôle et de mesures des quantités.

5.3.3. L'absence de tri sélectif et de valorisation des déchets

Le tri sélectif, qui vise à regrouper les matériaux par différents types en vue de leur valorisation ou d'un traitement spécifique est inexistant du fait notamment de l'absence de déchetterie sur le territoire communal. La décharge communale reçoit toutes les catégories de DMA et aucune filière de valorisation n'est effectivement opérationnelle aujourd'hui pour le traitement des DMA de la commune.

5.4 Contrôle des prestations et rapport sur l'exécution du service

5.4.1 Le contrôle des prestations effectuées

L'article 5 du CCTP du marché d'exploitation de la décharge prévoit des réunions de travail bimensuelles entre l'exploitant et le représentant des services techniques municipaux. Il est aussi prévu un compte rendu mensuel des opérations effectuées par l'exploitant.

Les derniers comptes rendus, des mois de août, juillet, septembre 2009, se résument, pour chacune des semaines du mois, aux mentions suivantes : « opération de compostage et de nivelage des déchets ; nettoyage de la route d'accès ».

5.4.2 Rapport sur la qualité du service

L'article L. 224-5 du CGCT prévoit la production chaque année d'un rapport à l'assemblée délibérante, sur la qualité et le prix du service public d'élimination des déchets, dans les 6 mois qui suivent la clôture de l'exercice. Il doit être tenu à fin d'information, à la disposition du public. Le décret du 11 mai 2000 précise les indications techniques (sur la collecte et le traitement) et financières qui doivent figurer obligatoirement dans ce rapport, divers compléments pouvant être apportés à l'initiative du service gestionnaire

Le rapport ayant été demandé au Maire pour les années 2007 et 2008, les documents obtenus en réponse n'apportent pas les informations prescrites dans le décret précité. Notamment,

aucune des annexes techniques n'a été produite, hormis un tableau récapitulatif du tonnage de déchets déposés à la décharge de KOUROU.

Il n'est pas satisfait à l'obligation légale de présentation aux élus et aux contribuables des conditions de l'exercice du service public d'élimination des déchets. La chambre invite la commune à s'y conformer.

5.5 L'économie du service

5.5.1 Les charges :

Budget 2008

Dépenses		Recettes	
Libellé	Montant	Libellé	Montant
Collecte ordures		TEOM	1 219 529,00
SOGEMA (marché n° 05 0007)	697 083,73		
Collecte grosses ordures		Caution bacs	21 222,00
ANTOINETTE Frères (Marché 05 018 lot1)	349 560,86		
TOINE (marché 05 034 MAPA)	177 568,92		
Location bennes à ordures			
TOINE (marché n° 05 034 MAPA)	62 856,06		
Acquisition de bacs à ordures			
Plastic Omnium (marché 07 2 MAPA)	27 330,00		
Traitement ordures (gestion décharge)			
GAREL & Fils (marché n° 06 002)	190 446,64		
TGAP (2008)	145 000,00		
Total dépenses	1 649 846,21	Total recettes	1 240 751,00

Source : commune

5.5.1.1 Le coût des prestations :

Les charges du service correspondent pour une part essentielle aux coûts annuels des marchés de collecte et du traitement des déchets :

- C'est la collecte qui représente la charge la plus importante avec 74 % du total des dépenses.
- Le coût du traitement, pour le dépôt des ordures en décharge, correspond normalement au prix à la tonne des déchets entrants payé à l'exploitant. La décharge de KOUROU, comme la plupart de décharges de Guyane, n'étant pas « autorisée », la tarification à la tonne n'a pas été instituée. L'entreprise exploitant la décharge est rémunérée sur la base d'un prix forfaitaire selon les conditions prévues au marché.

5.5.1.2 La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Le fait générateur de la taxe est l'exploitation au cours d'une année civile d'une installation présentant par sa nature ou son volume des risques particuliers pour l'environnement. Les structures concernées sont définies par l'article R.511-9 du Code de l'environnement (cf. article R 151-2). En font partie les installations de stockage de déchets ménagers et assimilés.

Son montant varie selon la situation des installations. La décharge de KOUROU n'étant pas autorisée, le taux de la taxe auquel la commune est assujettie, est maximal.⁷

Pour les exercices 2004, 2005 et 2006 la ville de KOUROU n'avait pas déposé auprès de la recette des douanes, les déclarations annuelles relatives au tonnage des déchets ménagers et assimilés déposés à la décharge. Cette situation a fait l'objet d'un procès-verbal de constat dressé par le service des douanes à l'encontre du Maire de la commune le 18 septembre 2007. Le montant dû au titre de ces trois années s'élevait à 475 561 €; la régularisation a été effectuée en 2008 (régularisation des arriérés dans le cadre du plan de restructuration).

En dépit de ce constat, la ville n'a pas davantage réalisé de déclarations pour les exercices 2007 à 2009. Les douanes ont à nouveau établi le 7 mai 2010, un procès verbal constatant l'infraction et arrêtant la somme à payer à 628 999€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tonnage pris en compte par les douanes	5 320,84	6058,31	7 428,82	6 695	4 688	6 785
Taxe/ tonne	18,29€	18,29€	36€	*36 / 38,90 €	39,41	50
Montant du	97 318 €	110 806 €	267 437 €	250 703	184 750	339 250

* 2007 : taxe applicable : 36 euros avant le 01/07/07(3356 tonnes) et 38,90 € après le 01/07/07(3339 tonnes)

On observe des différences importantes selon les années alors que la croissance de la population est régulière.

La chambre constate que la commune accuse encore du retard dans les déclarations et dans le paiement des taxes. Le procès verbal dressé par le service des douanes le 7 mai 2010 sanctionne l'absence de déclaration pour les exercices 2007 à 2009 à la suite de celui du 18 septembre 2007 pour les années 2004 à 2006. L'absence de moyens de pesée ne permet pas de vérifier les tonnages déclarés qui varient fortement d'une année sur l'autre.

5.5.2 Le financement :

5.5.2.1 la TEOM

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a été instituée par la collectivité pour participer au financement du service de collecte et traitement des DMA. Depuis 2005, les communes votent le taux de la taxe (et non plus son produit). Son assiette est le revenu net cadastral servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le taux de la TEOM voté par la ville de Kourou est resté le même (10,51) depuis 2006. Il est actuellement en dessous des taux des communes de même strate.

Le produit de cette taxe, à l'instar de celui relatif aux contributions directes, souffre de l'étroitesse de l'assiette du fait du faible nombre d'assujettis. Dans ces conditions, il est loin de couvrir le coût du service effectivement rendu.

⁷ Les opérateurs assujettis doivent adresser une déclaration concernant leurs activités de l'année précédente avant le 10 avril de chaque année aux services des douanes, chargés du recouvrement (à Nice-port).

	2005	2006	2007	2008	2009
Evolution des taux	9,51	10,51	10,51	10,51	10,51
Evolution des bases	10 559 603	10 753 008	11 190 307	11 539 325	

A la TEOM doit être ajoutée la redevance spéciale pour le financement de l'élimination des déchets assimilés aux déchets ménagers (art L.2214-14 du CGCT) destinée à financer l'élimination des déchets produits par le commerce, l'artisanat et les établissements publics. Cette redevance, prévue à l'article L 2333-78 du CGCT, bien qu'obligatoire à compter du premier janvier 1993 (loi du 3 juillet 1992), n'a pas été instituée par la commune.

La commune ne bénéficie, en dehors de la TEOM dont le rendement est faible du fait de l'étroitesse des bases d'assujettissement, d'aucune autre recette et notamment d'aucune recette qui pourrait provenir de la valorisation des déchets par des organismes privés ou de subventions spécifiques de la part d'autres collectivités ou établissements publics. La chambre recommande que soit instituée la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets assimilés ne provenant pas des ménages conformément aux dispositions de l'article L 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

5.5.2.2 La contribution importante du budget général :

Sur la base du budget 2008 et sans compter dans les charges le montant des prestations payées pour le ramassage des déchets verts, le service de la collecte et du traitement des DMA est déficitaire de 409 095,21 €. Le budget général apporte une contribution importante pour la couverture du déficit du service de la collecte et du traitement des DMA.

Bien que son établissement ne soit pas obligatoire, la chambre recommande à la commune d'établir un budget annexe pour individualiser les charges et produits afférents au service de collecte et traitement des DMA (dans l'hypothèse où le transfert de ce service vers un EPCI n'était pas opéré).

5.6 Les différentes options d'organisation et de gestion du service

5.6.1 **La sectorisation préconisée par le PDEDMA**

Le PDEDMA (plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés) de Guyane remplace le plan départemental des déchets ménagers et assimilés approuvé par arrêté préfectoral du 20/12/2002. Les données et études principales de ce plan datent de 2005 mais des évolutions plus récentes ont pu être également prises en compte grâce à la révision de celui-ci après enquête publique. Le nouveau PDEDMA a été approuvé par arrêté préfectoral n° 2169/sg-2d-2b/2009 du 16 novembre 2009.

Initialement, le plan préconisait une sectorisation de KOUROU avec les communes de la Communauté de Communes du Centre Littoral (CCCL), regroupant Cayenne, Macouria, Matoury, Montsinéry-Tonnegrande, Rémire-Montjoly et Roura. Cette intercommunalité de plus de 100 000 habitants représente 60% de la population guyanaise. L'intégration de Kourou porterait cette représentation à 72 %.

Le PDEDMA prévoit pour ce « secteur » la construction et l'exploitation d'un seul Centre de Stockage des Déchets Ultimes (CSDU), à implanter sur le territoire de la CCCL (île de Cayenne), d'un quai de transfert des OD sur le territoire de KOUROU et de nouvelles déchetteries dont une à KOUROU. Cette dernière pourra recevoir les gravats, encombrants et déchets toxiques. Un tri sélectif doit être institué sur l'ensemble du territoire. Les encombrants et déchets verts pourront être amenés sur la plateforme de compostage de Matoury

Une option a cependant été ouverte à la suite de la décision des communes de Iracoubo, Kourou, Sinnamary et Saint Elie de constituer une communauté de communes. Ainsi à la rubrique périmètre du plan, il est indiqué « qu'une option conduisant à intégrer la commune de Kourou dans le secteur C [Iracoubo, Sinnamary] est laissée ouverte dans le cadre de ce plan. Cette option dépendrait de la concrétisation de ce projet d'intercommunalité qui pourrait aboutir à la création d'un CSDU commun conforme aux obligations européennes à l'horizon 2011.

5.6.2 Le Schéma directeur de gestion des DMA et l'option de l'intercommunalité :

5.6.2.1 Les études pour l'élaboration du schéma directeur

En 2006, la commune s'est engagée dans l'élaboration d'un schéma directeur .Le marché d'étude attribué à la Sté ANTEA comprend plusieurs volets :

Volet 1 : « étude documentaire » description des dépôts (historique de la décharge)

Volet 2 : « étude environnementale » audit des impacts sur l'environnement :

Volet 3 : « Situation administrative et réglementaire »

Volet 4 : « programme d'aménagement d'urgence » présentant les travaux à réaliser pour limiter les risques générés par la décharge puis de réhabilitation du site.

Volet 5 : « proposition d'un plan d'exploitation »

Volet 6 : proposition d'un « programme de réhabilitation échéancé et chiffré »

Un volet supplémentaire est demandé dans le cahier des charges, une « étude de faisabilité d'un quai de transfert des déchets ».

Le schéma directeur de Kourou, qui devait aboutir en octobre 2009, se détermine en faveur d'une gestion intercommunale du service. Au 31/11/2009, il n'était toujours pas arrêté et validé ; la volonté étant d'intégrer dans leur forme définitive toutes les données qui font encore l'objet d'études, les choix stratégiques ne sont pas encore déterminés.

5.6.2.2 Les orientations en faveur d'une gestion intercommunale :

Les maires des communes de KOUROU, SINNAMARY, IRACOUBO et SAINT-ELIE se sont engagés début 2009 dans une démarche de création d'une nouvelle communauté de communes (communauté de communes des Savanes) qui aurait notamment en charge la gestion des déchets. Elles ont exprimé leur volonté de délibérer avant le 05/06/2009 sur un groupement de commandes de deux études de faisabilité technique et économique.

L'option en faveur de la création d'un EPCI à fiscalité unique, compétent pour la gestion des déchets présente des avantages certains au-delà même de la mutualisation des moyens : elle

permettrait de supprimer définitivement les décharges non conformes mais utilisées jusqu'à maintenant sur le territoire de chaque commune ou de les réhabiliter en protégeant l'environnement. Elle entraînerait la construction d'un CSDU commun aux quatre communes, et permettrait d'éviter la construction du quai de transfert à KOUROU prévu dans l'option initiale du plan départemental.

L'option en faveur de l'intercommunalité paraît faire l'objet d'un consensus entre les différents partenaires. Les quatre communes ont délibéré en faveur de la création de l'EPCI en suivant la volonté exprimée par les chefs d'édilité. L'étude réalisée par le cabinet KPMG précise les enjeux et les avantages potentiels de ce mode de gestion ainsi que les différentes options qu'il permet en apportant comme limite ou contrainte principale la nécessité de définir le projet commun de territoire qui doit présider à cette évolution.

Une autre étude réalisée par l'IEDOM en 2007/2008 plaide indirectement en faveur de l'intercommunalité. Etablie à partir des informations recueillies auprès des services des différentes collectivités concernées, elle a permis de comparer le coût du service d'élimination des DMA par habitant. Il en ressort, comme le montre le tableau suivant, que le coût supporté par les habitants de KOUROU est comparativement plus élevé que celui supporté par les habitants des communes en communauté :

CCCL	CCOG	CCEG	KOUROU
64€/hab	36 €/hab	56 €/hab	70€/hab

(coût collecte + TGAP)

Enfin, les mesures prises par les services de l'Etat paraissent également traduire cette même orientation : l'arrêté préfectoral n° 1667/2D/ENV du 23 juillet 2007 portant décision de fermeture de la décharge d'IRACOUBO prévoit le transport des déchets de cette commune à la décharge de KOUROU à partir du 15 juin 2009. La décharge de SINNAMARY a fait l'objet d'une décision de fermeture par arrêté préfectoral n° 823/2D/2B/ENV en date du 27 avril 2009, sous le délai d'un mois.

L'arrêté préfectoral du 3 juin 2009 déjà cité qui fixe les dernières mesures transitoires à respecter et arrête la date ultime de fin d'exploitation de la décharge, précise d'ailleurs que la décharge de Kourou reçoit les déchets ménagers et assimilés des communes de Kourou, Iracoubo et Sinnamary ».

Le transfert des déchets extérieurs occasionne une charge supplémentaire pour la commune. En accord avec les services de l'Etat, il a été décidé de compenser cette surcharge, à hauteur de 50 %, par une « subvention d'exploitation versée par l'ADEME. Le solde fait actuellement l'objet de négociations avec les services de l'Etat. Le surcoût estimé par l'ADEME à 75 000 €/an est contesté par la commune dont les estimations sont du double.

En dépit de la volonté affichée pour l'option du traitement des déchets dans le cadre de la nouvelle intercommunalité, aucune étude pour l'implantation et la réalisation d'un CSDU n'est en cours.

5.7 Les équipements programmés et leur financement :

Les hésitations quant au choix de l'option à retenir pour le traitement des déchets se traduisent dans la programmation des financements.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie institué par la loi de finances rectificative du 4 février 2009, une enveloppe exceptionnelle de 75 M€ a été réservée à l'Outre-Mer pour la réalisation d'investissements structurants. Ces crédits viennent abonder le fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI) doté de 40 M€ dans la loi de finance initiale. .

Par délibération du 26 janvier 2009, le CM décide l'intégration dans le plan de relance gouvernemental d'opérations nouvelles ou déjà intégrées dans des programmes structurels, dont l'état d'avancement permettrait un début des travaux avant octobre 2010. Plusieurs opérations ont été identifiées, pouvant intégrer le plan de relance 2009 – 2012 pour la ville de KOUROU, dont les suivantes en matière de développement durable et de politique environnementale :

- Mise aux normes de la décharge municipale (travaux d'urgence)
- Etude et réalisation d'un quai de transfert des DMA
- Etude et construction d'un CSDU
- Construction d'une usine de co-compostage et d'une déchetterie

Ces opérations ont été programmées dans l'urgence, début 2009, pour bénéficier des financements accordés dans le cadre du plan de relance, à une période où les choix entre les différentes options de gestion n'étaient pas arrêtées et la création d'une nouvelle communauté de communes restait à l'état de projet.

Nombre de demandes sont demeurées sans suite ou devenues caduques (cas de la réalisation d'un quai de transfert dans l'option de l'intercommunalité). Seules, deux opérations ont été validées aux cofinancements : la réhabilitation de la décharge et l'étude d'un CSDU.

La chambre observe que fin 2009, alors que la date ultime d'exploitation de l'actuelle décharge est fixée au 14 septembre 2011 dans l'arrêté n° 1111 du 3 juin 2009, aucune décision n'est encore arrêtée sur le lieu d'implantation définitif du CSDU et les financements correspondants n'ont également pas été fixés. Aucune décision définitive n'est encore prise quant au choix entre l'option de l'intercommunalité ou la sectorisation avec la CCCL. Compte tenu des délais pour la recherche des financements, pour l'appel à la concurrence des maîtres d'œuvre et des entreprises, pour l'exécution des travaux, la date ultime peut déjà sembler illusoire (même si l'exploitation de la décharge est prorogée jusqu'en 2013). L'urgence de la situation impose que des décisions soient prises dans les délais les plus brefs. La commission européenne menace en effet la France d'une astreinte de 200 000€/jour pour non-conformité des décharges de Guyane et Guadeloupe.

Conclusion sur la gestion du service de collecte et traitement des DMA

Sur les conditions d'exécution et le coût de service :

Depuis de nombreuses années, l'exploitation de la décharge municipale a été poursuivie en toute illégalité, malgré les nombreuses mises en demeure préfectorales, jusqu'à l'autorisation provisoire accordée par l'arrêté n° 1111 du 3 juin 2009 accordant une exploitation temporaire de 3 ans sous réserve de la mise en conformité dans les 6 mois soit avant le 31 décembre 2009. La date ultime de l'exploitation de la décharge mise en conformité est fixée dans l'arrêté précité au 1^{er} septembre 2011.

Les rapports de l'inspection des installations classées et le diagnostic environnemental effectué sur site ont constaté des atteintes graves à l'environnement ainsi que des risques potentiels forts de pollution du milieu naturel. Cette situation a entraîné la condamnation de la commune, en application de l'article L.514-1 du code de l'environnement, à la consignation d'une somme de 176 000 €.

La commune devra par ailleurs se conformer à l'obligation légale de présentation aux élus et aux contribuables des conditions de l'exercice du service public d'élimination des déchets.

Le rendement de la seule TEOM étant limité du fait de la faiblesse des bases fiscales, la commune ne peut couvrir le montant des charges du service qui correspond aux coûts des marchés de collecte et d'exploitation de la décharge augmenté de la TGAP acquittée. Elle devra chercher à accroître ses ressources, non seulement augmentant le produit de la TEOM, en droite ligne avec les travaux d'élargissement des bases prévus dans le cadre du plan de restructuration, mais aussi en diversifiant ses produits et principalement en instituant la redevance spéciale prévue à l'article L.2333-78 qui est obligatoire.

Sur les besoins en équipements et les nouvelles options pour l'avenir :

La situation actuelle est marquée par l'urgence des travaux de réhabilitation et de mise aux normes nécessaires à la continuation provisoire de l'exploitation de la décharge. Les délais de réalisation de ces travaux sont contraignants, sous le double effet de la date ultime d'exploitation fixée par le Préfet et la mobilisation du financement (FEI- plan de relance) dans les délais impartis.

Le traitement des DMA se limite actuellement à la seule mise en décharge des déchets collectés. Le retard important accusé en matière de tri sélectif et de valorisation des déchets oblige la commune, dans le cadre du schéma directeur, à définir une stratégie à long terme pour parvenir à satisfaire aux normes de qualité de service en vigueur.

Compte tenu de l'échéance proche de la fin de l'exploitation de la décharge, il est impératif que des décisions soient prises immédiatement pour le choix d'organisation de la filière des déchets ménagers, s'agissant notamment de l'implantation du CSDU et de son financement (dans le cadre de l'intercommunalité (communauté de communes des Savanes) ou de la sectorisation avec la CCCL. La commission européenne menace en effet la France de sanction pour non-conformité des décharges de Guyane et Guadeloupe.

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	4
1.1	UNE COMMUNE URBANISEE EN FORT DEVELOPPEMENT	4
1.1.1	<i>Une influence prépondérante du CNES dans le développement de la commune</i>	4
1.1.2	<i>Croissance démographique et disparités socio-économiques.....</i>	4
1.1.3	<i>Des besoins importants en équipements.....</i>	5
1.2	LES PARTICIPATIONS COMMUNALES AUX AUTRES ORGANISMES	5
1.3	PRESENTATION DES DOCUMENTS BUDGETAIRE : INFORMATION FINANCIERE ET TRANSPARENCE.....	7
2	UNE COMMUNE EN DIFFICULTE FINANCIERE.....	8
2.1	UNE INCAPACITE CHRONIQUE D'AUTOFINANCEMENT	8
2.1.1	<i>Des produits de gestion en faible augmentation:</i>	8
2.1.2	<i>Des charges de gestion grevées par l'importance des frais de personnel :</i>	9
2.1.3	<i>Une épargne nette négative :.....</i>	12
2.2	LES DEPENSES D'EQUIPEMENT :.....	13
2.3	LE FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE	13
2.4	UN BESOIN DE FINANCEMENT EXTERNE IMPORTANT.....	14
2.5	UN ENDETTEMENT EN AUGMENTATION :.....	14
2.5.1	<i>Evolution de l'encours de la dette</i>	14
2.5.2	<i>Le recours obligé au préfinancement.....</i>	14
2.5.3	<i>Etat de la dette au 01/01/2008</i>	15
2.6	LE FONDS DE ROULEMENT ET BESOIN DE FONDS DE ROULEMENT (BFR) :.....	16
2.7	DES DIFFICULTES CHRONIQUES DE TRESORERIE :	17
2.8	LA FISCALITE DIRECTE.....	18
2.8.1	<i>Les bases :.....</i>	18
2.8.2	<i>Les taux :.....</i>	18
2.8.3	<i>Les produits.....</i>	19
2.8.4	<i>Marge de manœuvre en matière de fiscalité directe :</i>	20
2.9	LES BUDGETS ANNEXES ET LA CAISSE DES ECOLES :	21
2.9.1	<i>Eau et assainissement :</i>	21
2.9.2	<i>La régie des transports scolaires</i>	22
2.9.3	<i>Les relations avec la caisse des écoles.....</i>	23
2.10	LES ANOMALIES COMPTABLES RELEVES	24
2.10.1	<i>Le non respect du rattachement des charges et des produits à l'exercice.....</i>	24
2.10.2	<i>L'étalement des charges (Exercices 2006 à 2008).....</i>	24
2.10.3	<i>Les subventions d'équipement transférables.....</i>	25
2.10.4	<i>Subventions d'équipement versées (2006 à 2008):.....</i>	25
3	LES CONDITIONS DU REDRESSEMENT – LE DISPOSITIF DE RESTRUCTURATION.....	26
3.1	LE DISPOSITIF DE REDRESSEMENT FINANCIER.....	26
3.2	LE PRET DE RESTRUCTURATION	26
3.2.1	<i>Le calcul du montant du prêt et les conditions financières</i>	26
3.2.2	<i>Les objectifs de performance financière à atteindre en 5 ans :.....</i>	28
3.3	LE PROTOCOLE D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER ET D'OPTIMISATION DE LA GESTION COMMUNALE	30
3.3.1	<i>Présentation</i>	30
3.3.2	<i>L'optimisation des recettes.....</i>	30
3.3.3	<i>La maîtrise des dépenses.....</i>	33
3.3.4	<i>La gestion budgétaire :</i>	35
3.3.5	<i>La situation de trésorerie</i>	35
4	LES RESSOURCES HUMAINES.....	37
4.1	EVOLUTION ET STRUCTURE DES EFFECTIFS	37
4.1.1	<i>L'évolution de l'effectif total</i>	37
4.1.2	<i>La répartition titulaires/non-titulaires</i>	37
4.1.3	<i>L'évolution de l'effectif par filière et par service.....</i>	38
4.1.4	<i>Répartition par principaux services en 2009:.....</i>	38

4.2	LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES.....	39
4.2.1	<i>L'absence d'une gestion prévisionnelle</i>	39
4.2.2	<i>Les lacunes du système d'information des ressources humaines</i>	40
4.2.3	<i>La prise de conscience et les orientations prises.</i>	41
4.3	LES DIVERS ASPECTS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	42
4.3.1	<i>Les recrutements</i>	42
4.3.2	<i>La gestion des sureffectifs</i>	45
4.3.3	<i>La gestion des compétences et des carrières : des actions récentes</i>	47
4.3.4	<i>La formation.....</i>	49
4.3.5	<i>La problématique du temps de travail et de l'absentéisme : annualisation du temps de travail... ..</i>	50
5	LA GESTION DE LA COLLECTE ET DU TRAITEMENT DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES :	54
5.1	CONTEXTE GENERAL ET MOYENS MIS EN OEUVRE:	54
5.2	UNE DECHARGE EN INFRACTION AVEC LA REGLEMENTATION RELATIVE AU STOCKAGE DES DECHETS MENAGERS.	54
5.2.1	<i>Une décharge non autorisée.....</i>	55
5.2.2	<i>Les risques avérés de pollution et les atteintes à l'environnement.....</i>	56
5.3	L'ORGANISATION DU SERVICE DE TRAITEMENT DES DMA : L'EXPLOITATION DE LA DECHARGE	57
5.3.1	<i>Les conditions du marché passé avec l'exploitant</i>	57
5.3.2.	L'EVALUATION DU TONNAGE : L'ABSENCE D'INSTRUMENT DE PESEE	57
5.3.3.	L'ABSENCE DE TRI SELECTIF ET DE VALORISATION DES DECHETS	58
5.4	CONTROLE DES PRESTATIONS ET RAPPORT SUR L'EXECUTION DU SERVICE.....	58
5.4.1	<i>Le contrôle des prestations effectuées.....</i>	58
5.4.2	<i>Rapport sur la qualité du service</i>	58
5.5	L'ECONOMIE DU SERVICE	59
5.5.1	<i>Les charges :</i>	59
5.5.2	<i>Le financement :</i>	60
5.6	LES DIFFERENTES OPTIONS D'ORGANISATION ET DE GESTION DU SERVICE.....	61
5.6.1	<i>La sectorisation préconisée par le PDEDMA</i>	61
5.6.2	<i>Le Schéma directeur de gestion des DMA et l'option de l'intercommunalité :</i>	62
5.7	LES EQUIPEMENTS PROGRAMMES ET LEUR FINANCEMENT :	64