



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

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 3 décembre 2009

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.

2C 004 711 1637 8

CRC/BL/FGB/Greffe/n° 1066

P.J : Une annexe

Monsieur le Maire,

Par lettre du 21 octobre 2009, 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 Saint-Laurent du Maroni à partir de l'année 2000.

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 30 novembre 2009, 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 le maire
Hôtel de Ville
97320 Saint-Laurent du Maroni

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.

F-G. BANQUEY

Annexe à la lettre n° 1066 du 3 décembre 2009

OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES
A LA SUITE DU CONTROLE DES COMPTES
ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DE LA COMMUNE SAINT LAURENT DU MARONI
EXERCICES 2000 ET SUIVANTS
(DEPARTEMENT DE LA GUYANE)

Procédure	7
Les contrôles antérieurs	7
Présentation de la commune	8
I - UNE SITUATION FINANCIERE CRITIQUE	11
1.1.- La situation présentée par la commune	11
<u>1.1.1. Une absence chronique d'autofinancement</u>	11
1.1.1.1. Une gestion courante faiblement excédentaire en moyenne et négative en 2007 et 2008	11
1.1.1.2. Un résultat courant (EBF) déficitaire en 2007 et 2008	15
1.1.1.3. Un résultat de fonctionnement déficitaire 5 années sur les 8 considérées	15
1.1.1.4. Une grande rigidité des charges de structure	16
1.1.1.5. Une CAF nette toujours négative	16
<u>1.1.2. L'obligation de financer les investissements par l'emprunt</u>	16
1.1.2.1. Un effort d'équipement soutenu	16
1.1.2.2. Un financement propre insuffisant	18
1.1.2.3. Un besoin important de financement externe	18
1.1.2.4. Une dette de plus en plus élevée	18
<u>1.1.3. Un financement par un déficit de plus en plus important</u>	21
1.1.3.1. Evolution du fonds de roulement en fin d'exercice	21
1.1.3.2. Le besoin en fonds de roulement	21
<u>1.1.4. La dégradation des comptes de trésorerie</u>	22
1.1.4.1. Evolution des comptes de trésorerie	22
1.1.4.2. Moyenne du solde du compte 515 - Exercices 2005 à 2008	22
<u>1.1.5. Une pression fiscale déjà forte</u>	23
1.1.5.1. Les bases fiscales	23
1.1.5.2. Les taux	24
1.1.5.3. Les produits	24
<u>1.1.6. Les flux financiers avec l'intercommunalité</u>	24
1.2.- La situation réelle (arrêtée au 31/12/2008)	25
<u>1.2.1. L'absence de fiabilité des comptes</u>	25

1.2.1.1. La non comptabilisation des restes à réaliser aux comptes administratifs	25
1.2.1.2. L'absence de rattachement en dépenses et en recettes	28
1.2.1.3. La décision modificative du 18 décembre 2008	29
1.2.1.4. Ces pratiques ont évité la saisine de la CRC depuis 2001	30
1.2.1.5. Les autres atteintes à la fiabilité des comptes	30
1.2.2. <u>Les régularisations à opérer</u>	34
1.2.2.1. Les dépenses non engagées	34
1.2.2.2. Titres à annuler	35
1.2.2.3. Les régularisations à effectuer aux comptes 471 et 472	36
1.2.3. <u>Le montant du déficit réel</u>	36
1.2.3.1. Le résultat comptable	36
1.2.3.2. Le résultat global de clôture	37
II - LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DE REDRESSEMENT	38
2.1. - Les améliorations à apporter à l'organisation et à la gestion	38
2.1.1. <u>Une gestion plus performante des ressources humaines</u>	38
2.1.1.1. Organigramme des services et encadrement	38
2.1.1.2. La maîtrise des effectifs et de la masse salariale	39
2.1.1.3. Les outils de gestion à mettre en place	43
2.1.2. <u>Organisation de la commande publique</u>	44
2.1.3. <u>Une plus grande rigueur en matière budgétaire et comptable</u>	44
2.1.3.1. La mise en place d'une véritable comptabilité budgétaire	44
2.1.3.2. Le suivi des opérations d'investissement	45
2.2. - La recherche de nouvelles recettes	45
2.2.1. <u>L'augmentation de la DGF</u>	45
2.2.1.1. Des critères figés depuis 1993	45
2.2.1.2. L'augmentation de la DGF suite au dernier recensement	46
2.2.2. <u>Le potentiel fiscal</u>	47
2.2.2.1. Le partenariat avec les services fiscaux	47
2.2.2.2. Le potentiel mobilisable	48
2.2.2.3. Les moyens à mettre en œuvre	48
2.2.3. <u>La gestion de l'immobilier</u>	49

2.3. - La recherche d'économies de gestion	50
<u>2.3.1. Les audits réalisés en externe</u>	50
<u>2.3.2. L'étude menée en interne sur l'entretien des bâtiments scolaires</u>	50
<u>2.3.3. Le travail réalisé par la commission « qualité »</u>	51
2.4. - Un éventuel plan de restructuration	52
<u>2.4.1. Les modalités et conditions du dispositif</u>	52
<u>2.4.2. Des conditions non satisfaites – Un dispositif au point mort</u>	53
Conclusion générale	56

INTRODUCTION

Rappel de la procédure

Le contrôle a été ouvert par une lettre du Président de la Chambre le 21 novembre 2007 en désignant M. PUJAR comme rapporteur (notification faite le 3 décembre 2007).

Par courrier du 29 octobre 2008, le président a informé le maire que M. LESOT continuerait le contrôle après le départ à la retraite de M. PUJAR (notification le 10 novembre 2008).

Un rapport d'observations provisoires a été notifié au maire le 18 juillet 2009, sa réponse est parvenue au greffe de la chambre le 8 septembre. Le directeur de l'Agence Française de Développement (AFD) de Guyane, destinataire d'un extrait dudit rapport, a produit sa réponse le 26 août.

Dans sa séance du 9 octobre 2009, la chambre a décidé l'envoi d'un rapport d'observations définitives.

Rappel des contrôles antérieurs

Le contrôle de la gestion

Le précédent contrôle de la gestion de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni concernait les exercices 1983 à 1996. Le rapport d'observations définitives a été envoyé au maire, M. Léon BERTRAND, en février 1999.

Les principales observations formulées dans le rapport portaient sur les thèmes de contrôle suivants :

➤ *La situation financière :*

- une absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement et des programmes d'investissement trop ambitieux par rapport aux moyens de la commune ;
- des désordres comptables et l'absence de comptabilité d'engagement ;
- une situation déficitaire qui retrouve un équilibre en 1996 grâce à l'emprunt, mais qui reste fragile.

➤ *La gestion du personnel :*

- une masse salariale qui représente 59 % des RRF et qui est en augmentation ;
- un faible pourcentage de personnel titulaire ;
- un effectif important en CES employé pour des petits travaux (voierie, espaces verts) ;
- un encadrement insuffisant ;
- des recrutements de contractuels irréguliers.

➤ *La passation des marchés publics :*

- des observations ont été formulées sur le non respect des procédures, le dépassement des seuils, le découpage artificiel de la commande publique.

➤ *Les relations avec la SENOG :*

- une SEM largement soutenue financièrement par la commune (avances, participation au capital à hauteur de 80 %) dont l'activité bénéficie peu à la collectivité ;
- un manque de contrôle de la commune sur l'activité de la SEM alors que les difficultés rencontrées par la société peuvent être un risque pour la collectivité.

Le contrôle budgétaire

Durant toute la période concernée par le présent contrôle, la chambre a été saisie uniquement au titre des dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du CGCT). La plupart des saisies n'ont pas donné lieu à poursuivre la procédure (dépenses déjà mandatées)

Présentation de la commune

Un passé historique pénitentiaire et colonial

Le 21 février 1858, le bagne de Saint-Laurent-du-Maroni était inauguré sur le fleuve Maroni. La ville s'est développée autour du centre de transportation selon une architecture coloniale du 19^{ème} siècle en damier. Le passé historique laisse une architecture d'un style unique composé d'un mélange des styles coloniaux et pénitentiaires. Des briques faites avec de la terre rouge locale furent fabriquées et utilisées par les bagnards, qui fournissaient une main d'œuvre gratuite.



Plusieurs bâtiments officiels témoignent de ce passé architectural : la résidence du gouverneur du bagne" devenue aujourd'hui la résidence du sous-préfet, le tribunal maritime" qui abrite aujourd'hui la sous-préfecture, la mairie et l'ancienne banque, l'église, le trésor public et enfin l'hôpital, le seul établissement en bois encore utilisé.

La plupart de ces bâtiments se situent dans le même quartier (« petit Paris »). Après la fermeture de la prison et le départ de l'administration pénitentiaire au début des années 1950, ils se détériorèrent à cause du manque de maintenance et d'intérêt et furent très endommagés en raison du climat difficile. Presque en ruine totale, ils furent restaurés au début des années 1980 quand la mairie et le Ministère de la Culture se furent rendu compte de l'intérêt culturel et historique du vieux district

pénitentiaire et administratif. Il est vite devenu un lieu touristique, avec le camp de la transportation comme bâtiment phare. Fermé en 1946, il est actuellement en restauration.

Les contraintes et les défis à relever par la commune

Une ville frontière soumise à un afflux d'immigrants

Port du fleuve Maroni, la ville est située à 253 km à l'ouest de la capitale (Cayenne) face à l'agglomération surinamaïse d'Albina sur un territoire immense de 4830 Km² (6^{ème} rang au niveau national) alors que la Guadeloupe représente une superficie de 1 703 Kms². Sous-préfecture de la Guyane, Saint-Laurent du Maroni est en importance la deuxième ville de Guyane, après Cayenne et juste avant KOUROU.

De par sa position géographique, frontalière avec le Surinam, la commune, créée en 1949, doit faire face à une immigration massive et constante qu'elle n'a pas de possibilité d'endiguer.

Une démographie galopante

Elle doit en outre tenter de résoudre les difficultés exacerbées par une démographie galopante : Saint-Laurent-du-Maroni comptait 19 416 habitants au recensement de 1999. Le chiffre légal, publié au 1^{er} janvier 2009 est de 33 863 habitants, en augmentation de plus de 74,4 % en 10 ans, soit, plus de 6% par an. Le recensement a été effectué en 2006 et la population actuelle (fin 2008) est estimée à plus de 35 000 habitants par les services de l'Etat. Selon les projections établies, elle devrait approcher les 55 000 habitants en 2015. Le taux de croissance est le plus élevé des DOM/TOM et *a fortiori* de la France entière. L'hôpital de Saint-Laurent, instrument de mesure privilégié de cette croissance démographique, a enregistré 2 220 naissances en 2008.

Une situation socio économique fragile

Le tissu économique demeure très faible :

L'agriculture se limite principalement à la culture de la canne à sucre destinée à la fabrication des rhums « Belle Cabresse » et « cayennaise ». L'artisanat local se développe essentiellement autour de petites échoppes de menuiserie et de la fabrication de souvenirs en bois (Saramacas)

Saint-Laurent-du-Maroni accueille sur le camp Némó, deux unités militaires : le Groupement du service militaire adapté (GSMA) qui dépend du Ministère de l'outre-mer et est chargé d'insertion professionnelle dans l'ouest guyanais, et le détachement Maroni du 9^{ème} Régiment d'infanterie de marine dont la mission est la surveillance de la frontière fluviale et des massifs forestiers dans l'ouest guyanais.

Une activité commerciale de plus en plus importante se développe naturellement avec le Surinam au moyen des transports fluviaux.

Le taux de chômage le plus important de Guyane

La population, essentiellement jeune est largement touchée par le chômage : sur 34 000 habitants on dénombre 14 000 enfants inscrits dans les établissements scolaires soit 400 premières inscriptions de plus par an dans lesdits établissements ; 50% de la population a

moins de 20 ans, le chômage est de 38% alors qu'il est de 24,5 % pour la moyenne de la Guyane.

Un espace de cohabitation entre diverses populations :

La ville de Saint-Laurent regroupe sur son territoire de nombreuses ethnies aux langues et coutumes différentes: Amérindiens, Hmongs, Bushinengués, immigrés Haitiens, Surinamais, Brésiliens. Cette diversité de population, dans un contexte socioéconomique difficile, représente le défi pour la commune du maintien de la cohésion sociale.

Des contraintes de gestion spécifiques

Le retard en infrastructures et les besoins nouveaux sans cesse croissants en équipements (scolaires, logements, voirie, réseaux divers) obligent la commune à maintenir un niveau élevé d'investissements qu'elle ne peut financer sans un recours important à l'emprunt.

Les coûts de fonctionnement pèsent fortement sur le budget communal et notamment les frais de personnel. Les charges sont alourdies par les contraintes spécifiques nées du contexte local, et notamment l'importance des moyens mis en œuvre pour assurer l'entretien des bâtiments publics et leur sécurité, notamment la réparation des dégradations régulièrement commises.

A la faiblesse des ressources traditionnelles, notamment de la dotation générale de fonctionnement, s'ajoute celle des autres produits correspondant à un recensement insuffisant de l'assiette fiscale, à l'occupation irrégulière du foncier, à la faible capacité contributive d'une partie de la population...

Saint-Laurent-du-Maroni connaît une évolution très rapide de sa population depuis 10 ans avec une augmentation annuelle de plus de 6% par an. Les contraintes sont donc fortes en termes de dépenses d'investissement et de fonctionnement, alors même que ni l'essor économique, ni les ressources (fiscales ou dotations) ne vont de pair. Ces contraintes ne sont pas sans conséquence sur la situation financière de la commune.

I. UNE SITUATION FINANCIERE CRITIQUE

1.1. La situation présentée par la commune :

La situation financière très préoccupante de la commune, déjà observée lors du précédent contrôle de la chambre, perdure et s'est même aggravée au cours des derniers exercices.

Pour faire face à une démographie galopante, la commune doit, chaque année, réaliser des efforts d'équipements considérables. Le financement des investissements dépend largement des subventions obtenues, mais il est fait appel également à l'emprunt chaque année. Le manque de trésorerie rend en outre nécessaire le recours aux emprunts à court terme pour couvrir le décalage entre la réalisation des travaux et l'encaissement des subventions.

Les équipements nouveaux sont de plus générateurs, chaque année, de charges de fonctionnement supplémentaires lourdes en personnel, sécurité, entretien..., qui obèrent d'autant plus les finances communales.

Face à ces charges, les produits demeurent insuffisants et la commune n'a aucune capacité d'autofinancement de ses investissements depuis 2001. Ces difficultés chroniques ont placé la commune en situation de quasi « cessation de paiement en 2008 ».

1.1.1. Une absence chronique d'autofinancement

1.1.1.1. Une gestion courante faiblement excédentaire en moyenne et négative en 2007 et 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	2 401 978	1 872 654	1 850 260	1 905 000	2 203 187	2 274 096	2 387 563	2 383 489
Autres impôts et taxes	7 868 880	8 386 613	8 811 110	8 384 463	9 333 611	10 120 119	9 934 966	9 705 271
DGF	2 699 029	2 945 679	2 965 372	3 009 094	4 067 561	3 929 923	4 344 843	4 487 392
Autres dotations, subv. et particip.	924 387	741 924	1 118 537	1 176 013	538 367	688 786	1 467 512	1 930 417
Produits des services et domaine	106 946	286 312	188 088	469 501	178 681	418 092	465 043	785 001
Autres recettes	62 883	398 366	977 539	159 123	161 852	461 237	179 521	195 408
Produits de gestion	14 064 103	14 631 548	15 910 906	15 103 193	16 483 259	17 892 254	18 779 447	19 486 977

a) Des produits de fonctionnement courants en progression de 38,5 % sur la période 2001/2008

➤ Les contributions directes :

Leur produit n'a pas enregistré d'évolution très significative depuis 2005. La commune a perdu le produit de la TP en 2001.

➤ Les autres impôts et taxes :

Ils regroupent les produits de l'octroi de mer (OM), de la taxe sur les carburants et de l'attribution de compensation versée par la CCOG.

La part la plus importante des ces recettes est le produit de l'OM (7373) En 2008, l'octroi de mer représente 38% du total des produits des impôts et taxes.

	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes (article 7311)		2 203 187	2 274 096	2 387 563	2 383 489
Taxes sur carburants (7372)		1 358 314	1 510 425	1 952 223	1 661 391
Octroi de mer (7373)		7 049 477	6 799 551	6 852 049	7 092 457
Attribution de compensation (7321)	659 257	583 522	1 139 557	660 733	659 257

➤ Les dotations, participations, subventions:

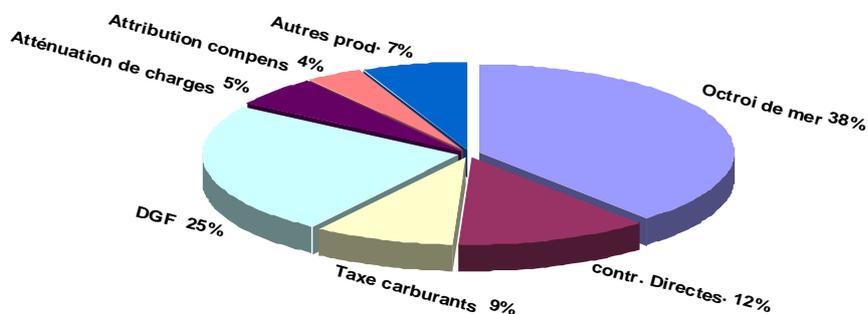
La dotation globale de fonctionnement (DGF, chapitre 741) (y compris la dotation de solidarité rurale) a enregistré une progression régulière sur la période (+61 % entre 2001 et 2007), et s'élève à 4 487 392 € en 2008.

	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation forfaitaire (7411)	2 610 074	3 352 370	3 133 937	3 485 067	3 566 882
Dot solidarité urbaine (74123)	99 885	469 562	589 477		
Dot solidarité rurale (74121)				859 776	920 510

Cette dotation doit être revalorisée suite au dernier recensement. L'augmentation qui devait initialement être lissée sur 3 années à compter de 2009 sera obtenue dans sa totalité dès 2009 (5 281 848 € soit plus 48% par rapport à 2008).

Les autres dotations et participations (Etat et autres organismes) présentent une évolution plus variable selon leur nature. Elles comprennent essentiellement les dotations de compensation de la taxe professionnelle, de compensation pour exonération des taxes foncières, de la taxe d'habitation et également diverses autres dotations (DDE, CNES..), enregistrées au compte 7478 dont le montant fluctue dans des proportions importantes (168 157 € en 2005 ; 778 268 € en 2006 ; 411 819 € en 2008). Les autres produits (7%) courants proviennent principalement du revenu des immeubles (compte 752).

Structure des produits en 2008



b) Des charges de fonctionnement en augmentation globale, fortement grevées par les frais de personnel :

Les charges de fonctionnement ont augmenté globalement de 43 % entre 2001 et 2008 soit dans une proportion plus forte que les produits (38,5 %).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Charges de personnel	7 894 556	7 585 633	8 878 504	8 875 717	10 620 319	12 080 437	12 977 002	14 833 320
Charges à caractère général	4 850 234	4 545 889	4 454 243	3 604 405	3 613 982	3 122 355	4 292 686	4 210 738
Subventions	823 246	820 442	1 020 160	1 137 058	1 010 568	986 721	1 200 990	1 336 682
Autres charges	748 569	991 647	1 033 629	174 213	985 248	997 463	887 549	216 272
Charges de gestion	14 316 605	13 943 611	15 386 537	13 791 394	16 230 118	17 186 976	19 358 228	20 597 012

➤ Les charges à caractère général :

Elles ont enregistré une baisse de 2001 à 2006. Les montants de 2007 et 2008 traduisent une nouvelle tendance à la hausse, mais sans atteindre pour autant les niveaux les plus élevés des années 2001 à 2003.

➤ Les charges de personnel :

Les charges de personnel pèsent très lourdement sur le budget communal. Leur montant brut a été en augmentation constante sur toute la période et est passé de 7 894 556 € en 2001 à 14 833 320 € en 2008 soit **une progression de 88 % sur les 8 exercices considérés, soit le double de la progression du total des charges de fonctionnement sur la même période.** En 2007 les frais de personnel représentent **72 %** des charges courantes et **70,15 %** des dépenses réelles de fonctionnement.

Structure des charges de personnel - évolution 2004-2008

Source : CA	2004	2005	2006	2007	2008
Titulaires 64111	4 928 793	5 449 377	5 676 768	6 288 187	6 711 455
N. Titulaires 64131	1 590 066	1 576 659	1 997 660	2 414 591	4 468 569
Emplois jeunes 64161	286 566	250 330	248 322	145 216	19 179
Autres emplois d'insertion 64168	1 846 533	2 143 685	2 940 982	2 464 782	861 354

Nota : la charge brute de rémunération des emplois d'insertion doit être corrigée du reversement par l'Etat de la part des rémunérations prises en charge.

De 2004 à 2008, la masse salariale correspondant à la rémunération (hors charges) des titulaires a augmenté de 36,17 %. Dans le même temps, celle correspondant à la rémunération des non titulaires a augmenté de 181%.

En 2008, la rémunération des titulaires représentait 56 % de la masse salariale, la rémunération des non titulaires 37 %, et 7% pour les emplois d'insertion.

Selon le maire, deux paramètres sont à prendre en compte pour expliquer la progression de la masse salariale : « les recrutements qui relèvent d'un choix politique et qui peuvent être évités et les recrutements structurels qui sont la résultante de services publics obligatoires (exemple : le personnel affecté dans les écoles) pour lequel aucune marge de manœuvre n'est possible.

Ce deuxième groupe d'agents territoriaux qui constitue la part la plus importante de l'évolution est malheureusement incompressible ».

La chambre observe cependant que l'importance des contraintes ainsi évoquées par le maire justifie d'autant plus une gestion performante des ressources humaines de la commune, ce qui n'est pas le cas à Saint-Laurent-du-Maroni (cf infra au paragraphe 2.1.1.)

➤ Les subventions et participations

Le montant global des subventions et participations versées a augmenté régulièrement passant de 823 246 € en 2001 à 1 200 990 € en 2007.

	2004	2005	2006	2007	2008
SDIS (6553)	0	817 969	817 970	717 969	0
CCAS – CE (65736)	476 000	470 000	450 000	550 000	470 000
Subv. organismes privés (6574)	592 571	539 168	536 721	650 990	866 682

Dans ces charges sont incluses les participations versées à divers organismes intercommunaux et les subventions accordées aux organismes privés.

Le montant des subventions versées aux organismes privés a augmenté dans des proportions importantes sur les deux derniers exercices. Il est également constaté que les contributions au SDIS, qui représentent des dépenses obligatoires, n'ont pas été mandatées en 2004 et en 2008.

➤ Les charges par fonction

Les charges liées à la « scolarité »

L'examen de la structure des charges montre le poids considérable des dépenses affectées à la fonction « enseignement-scolarité ». L'explosion démographique, l'importance de la population jeune, génèrent des charges de fonctionnement très élevées, pour l'entretien, les petites réparations des nombreux bâtiments, les fournitures, les locations de bungalows, les frais de personnel. Le tableau suivant montre l'évolution et l'importance de ces charges :

2004	2005	2006	2007	2008
3 589 997	3 551 932	4 418 177	4 915 523	4 870 911

Un autre poste de charge connaît une augmentation très importante : celui des frais de sécurité et de gardiennage des bâtiments publics :

2004	2005	2006	2007	2008
160 667	171 811	222 225	435 742	402 733

In fine, la chambre constate sur la période 2001/2008 une augmentation des dépenses de fonctionnement plus forte (43%) que celles des recettes (38,5%). Cette évolution s'explique en grande partie par la progression de 88% de la masse salariale sur les huit années considérées. Cet effet de ciseaux, qui s'accroît dans les dernières années, est la cause première du déficit de la commune.

1.1.1.2. Un résultat courant (EBF) déficitaire en 2007 et 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits de gestion	14 064 103	14 631 548	15 910 906	15 103 193	16 483 259	17 892 254	18 779 447	19 486 977
Charges de gestion	14 316 605	13 943 611	15 386 537	13 791 394	16 230 118	17 186 976	19 358 228	20 597 012
EBF	-252 502	687 937	524 369	1 311 799	253 141	705 278	-578 780	-1 110 035

Le résultat courant ou excédent brut d'exploitation correspond au différentiel entre les produits et les charges de gestion courante pour lesquels la collectivité ne dispose pas de réelle marge de manœuvre.

Le résultat est positif pour les exercices 2002 à 2006 tout en montrant les signes d'une gestion tendue par l'insuffisance des ressources dégagées. La situation s'aggrave en 2007 avec un EBF déficitaire de 578 780 € et encore plus en 2008 avec un déficit de 1 110 035 €. **Du fait de l'effet de ciseaux ci-dessus évoqué, la commune se trouve dans l'impossibilité de couvrir ses charges par ses produits courants.**

1.1.1.3. Un résultat de fonctionnement déficitaire 5 années sur les 8 considérées

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

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EBF	-252 502	687 937	524 369	1 311 799	253 141	705 278	-578 780	- 1 110 035
Produits financiers	22 818							
Charges financières	11 285	6 707	10 960	2 225	3 000			
Intérêts des emprunts	462 822	606 674	645 241	567 560	520 983	579 528	699 066	755 621
Produits exceptionnels	30 261	863 958	202 098	401 195	439 218	260 709	242 133	2 504 330
Charges exceptionnelles	32 054	218 853	32 177	50 728	39 319	14 194	80 703	187 139
Dot amort. provisions	470 077	280 809	336 152	341 824	334 539	692 547	348 217	346 107
Résultat de fonctionnement	-1 175 660	438 854	-298 064	750 656	-205 483	-320 283	-1 464 633	105 429

Depuis 2005, le déficit du résultat de fonctionnement s'accroît. Le résultat positif de 2008 n'est dû qu'à des produits exceptionnels comptabilisés pour un montant total de 2 504 329,95 € comprenant notamment le montant de l'excédent d'investissement repris au compte de résultat pour 1 925 188,68 € (voir développement au paragraphe 2.3.2.5).

Le détail des comptes montre le poids de la charge représentée par l'intérêt de la dette dans la détermination de ce résultat. Le montant des intérêts est en progression constante sur l'ensemble de la période, et enregistre une augmentation globale de 63,3 % entre 2001 et 2008.

Le résultat de fonctionnement a été déficitaire de 2004 à 2007, année pour laquelle il enregistre son déficit le plus élevé. L'excédent fin 2008 n'est dégagé que grâce à la reprise opérée sur l'excédent d'investissement. Sans cette opération exceptionnelle réalisée en fin d'année, l'exercice se serait soldé par un déficit encore plus important que celui de l'année précédente.

1.1.1.4. Une grande rigidité des charges de structure

La rigidité des charges de structure mesure le poids des charges difficilement compressibles par rapport aux produits réels de fonctionnement. Le ratio est le suivant : charges de personnel + contingents participations + intérêts de la dette / produits de fonctionnement.

Depuis 2004 ce ratio a toujours été supérieur à 65% pour la commune de Saint-Laurent et atteint 74,25% en 2007 et 82,50 % en 2008. Ces valeurs se situent largement au-delà du seuil de 60% considéré communément comme niveau d'alerte.

Le déficit structurel (effets de ciseaux ci-dessus évoqué) est renforcé par la rigidité des dépenses de fonctionnement, qui dépasse le niveau d'alerte communément admis.

1.1.1.5. Une CAF nette toujours négative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de fonctionnement	-1 175 660	438 854	-298 064	750 656	-205 483	-320 283	-1 464 633	105 429
CAF brute	-705 584	719 663	38 088	1 092 480	129 056	372 264	-1 116 416	451 536
Amort. Du capital de la dette	1 099 188	1 364 035	6 198 313	3 256 141	3 010 868	1 534 121	1 599 907	1 901 297
CAF disponible	-1 804 772	-644 372	-6 160 224	-2 163 661	-2 881 812	-1 161 856	-2 716 323	-1 449 762

La capacité d'autofinancement brute s'obtient en ajoutant au résultat de fonctionnement le montant des dotations aux amortissements et provisions. Elle correspond aux ressources qui peuvent être affectées au financement des dépenses de la section d'investissement. Après déduction du montant de l'amortissement du capital de la dette, la CAF nette (ou disponible) obtenue est affectée au financement des dépenses nouvelles d'équipement.

La situation financière de Saint-Laurent du Maroni se caractérise par une incapacité totale d'autofinancement, constatée pour chacun des exercices de la période sous contrôle. La commune n'est donc pas en mesure de couvrir l'amortissement de sa dette par ses ressources propres et dépend des moyens externes reçus (FCTVA et subventions non affectées).

Certaines années le montant des ressources propres d'investissement (essentiellement le FCTVA...) n'a pas permis de couvrir le remboursement du capital de l'annuité de la dette.

In fine, l'état des finances de la commune de Saint Laurent du Maroni s'apparente depuis 10 ans à une situation de surendettement, l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement ne suffit plus au remboursement du capital de l'annuité de la dette. Cette situation est contraire aux dispositions du CGCT définissant l'équilibre du budget communal (article L.1612.4).

1.1.2. L'obligation de financer les investissements par l'emprunt

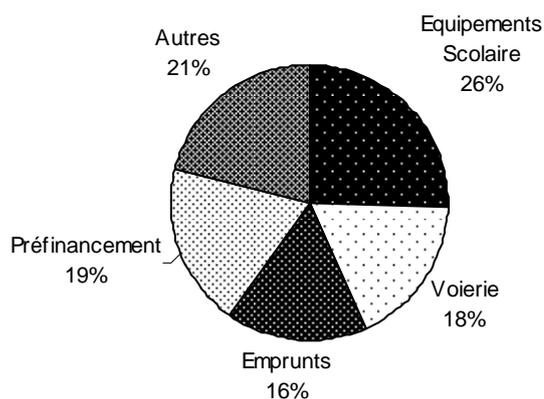
1.1.2.1. Un effort d'équipement soutenu

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses d'équipement (réel)	5 149 664	3 005 839	10 524 782	4 369 639	6 435 792	7 028 581	5 601 928	5 226 704
Autres dépenses (réel)						735 539	867 068	1 925 279
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	5 149 664	3 005 839	10 524 782	4 369 639	6 435 792	7 764 120	6 468 996	7 151 983
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	5 149 664	3 005 839	10 524 782	4 369 639	6 435 792	7 764 120	6 468 996	7 151 983

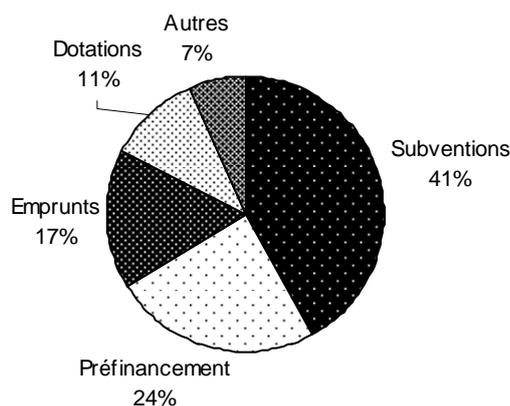
Les dépenses d'équipement culminent en 2003 avec un montant réalisé de 10 524 782 €. Elles restent soutenues pour les autres exercices jusqu'en 2007 malgré les difficultés financières de la commune. Toutefois, le montant des dépenses d'équipement par habitant reste inférieur à la moyenne de la strate, en 2008 les montants respectifs sont de 259 € contre 348 €

Pour les années 2001 à 2005, le total des dépenses et le total des recettes d'investissement réalisées se répartissaient comme suit (débat d'orientation budgétaire 2006) :

**répartition des dépenses d'investissement
2001 à 2005** -



**répartition des recettes d'investissement
2001 à 2005** -



La répartition des dépenses d'investissement montre clairement l'importance des besoins en équipements scolaires et en voiries. Ces besoins sans cesse renouvelés obligent la commune à maintenir chaque année son niveau d'investissement malgré ses difficultés financières. La répartition des recettes d'investissement affiche la part relativement importante des subventions d'équipement qui représentent 41 % des ressources, à égalité avec l'emprunt.

1.1.2.2. Un financement propre insuffisant

Le financement disponible, hors emprunt, est constitué des recettes en FCTVA et en subventions essentiellement :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CAF disponible	-1 804 772	-644 372	-6 160 224	-2 163 661	-2 881 812	-1 161 856	-2 716 323	-1 149 762
Subventions	2 250 046	1 652 390	7 218 537	2 629 970	6 063 408	2 823 295	3 695 297	3 427 473
FCTVA	1 299 253	654 356	588 786	340 804	1 019 971	533 860	700 674	918 171
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	15 588	125 984	864	2 395	1 580 609	391 703	102 116	371 901
Produit des cessions (ordre)				-7 125				
Autres recettes (réel)	93 432	176 102	50 119	173 283	66 159	54 101	250 653	23 557
Autres recettes (ordre)								
ICNE								
Financement propre disponible	1 853 547	1 964 460	1 698 082	975 666	5 848 335	2 821 103	2 032 417	3 921 340

Pour chacun des exercices 2001 à 2007, le financement propre disponible n'a pas été suffisant pour la couverture des dépenses d'équipement réalisées, situation qui a généré chaque année un besoin de financement externe.

1.1.2.3. Un besoin important de financement externe

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	5 149 664	3 005 839	10 524 782	4 369 639	6 435 792	7 764 120	6 468 996	7 151 983
Financement propre disponible	1 853 547	1 964 460	1 698 082	975 666	5 848 335	2 821 103	2 032 417	3 921 340
Besoin de financement après remboursement de la dette	3 296 117	1 041 379	8 826 700	3 393 973	587 456	4 943 017	4 436 579	3 860 643

Le besoin de financement a été important tout au long de la période sous contrôle et reste élevé notamment pour les trois derniers exercices.

Pour financer ses dépenses d'investissement, la commune de Saint-Laurent-du-Maroni, faute d'autofinancement et de ressources propres suffisantes, doit recourir systématiquement à l'emprunt.

1.1.2.4. Une dette élevée

a) Un niveau de dette important, qui reste inférieure à la moyenne.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de la dette								
Encours de dette au 01/01	10 495 601	10 775 208	10 915 404	13 595 755	13 407 186	14 398 606	14 387 582	15 788 674
Encours de dette au 31/12	10 775 208	10 915 404	13 595 755	13 407 186	14 398 606	14 387 582	15 788 674	14 073 819
Variation de l'encours	279 606	140 197	2 680 351	-188 570	991 420	-11 025	1 401 093	-1 714 855

La commune a eu recours chaque année à l'emprunt, pour combler le manque de moyens de financement de ses investissements, portant la charge de sa dette à un niveau difficilement supportable pour ses finances. L'encours total de la dette au 31 décembre a globalement progressé sur l'ensemble de la période et reste contenu sur les derniers exercices.

Il est à noter cependant que la commune n'a pas contracté d'emprunt en 2008 et 2009 compte tenu de son déficit.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emprunts nouveaux de l'année	1 378 795	1 504 231	8 878 664	3 067 572	4 002 289	3 000 915	3 001 000	186 443

La comparaison des ratios de niveau montre que le montant de l'encours rapporté au nombre d'habitants (19 446 hab recensement 1999) est resté inférieur à la moyenne de la strate. Cette tendance est encore plus affirmée pour les années 2006 et 2007 si on prend en compte le nombre d'habitants du dernier recensement (33 863) et que l'on se réfère à la moyenne des communes de 20 à 50 000 hab.

Encours et annuité de la dette / population

Encours//hab	2004	2005	2006	2007	2008
SLM 10 à 20 000 hab	691	742	741	813	776
Moyenne	895	905	906	931	933
SLM 20 à 50 000 hab			424	466	415
Moyenne			1033	1060	1 072
Annuité/ hab	2004	2005	2006	2007	2008
SLM 10 à 20 000 hab	197	182	109	118	127
Moyenne	153	139	143	137	137
SLM 20 à 50 000 hab			62	68	-
Moyenne			156	155	145

L'annuité de la dette/hab est supérieure en 2004 et 2005 à la moyenne (population recensement 1999) bien que le montant de l'encours/hab soit quant à lui inférieur. La tendance s'inverse en 2006 et 2007, avec une annuité inférieure à la moyenne. La comparaison, pour les exercices 2006 et 2007, sur la base d'une population de 33 683 hab (strate des communes de 20 à 50 000 hab) confirme cette dernière tendance et affiche une charge d'annuité par habitant nettement inférieure à la moyenne.

b) Une incapacité chronique de désendettement

Le calcul de la capacité de désendettement, qui correspond au rapport encours dette/CAF brute et qui mesure le nombre d'années que mettrait la collectivité à rembourser le capital de sa dette au moyen de son épargne brute, montre le niveau critique de l'endettement communal, avec pour les exercices 2002 à 2006 des durées allant de 14 à 286 années. Cette mesure ne peut toutefois trouver sa pertinence que dans une perspective de relative stabilité des résultats sur une certaine durée. En 2007, l'absence d'épargne brute (déficit de -1 116 416 €) montre l'ampleur de la dégradation de la situation de la collectivité.

c) La structure de la dette :

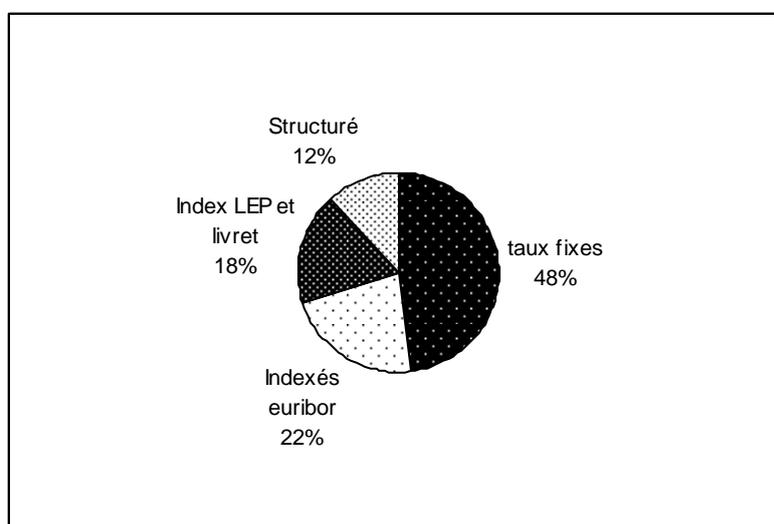
L'état de la dette est présenté en annexe au compte administratif (CA) conformément à la réglementation par type de prêts et par prêteur.

Le stock de dette pour emprunts au 1^{er} janvier 2008 est d'un montant de 15 760 215 € (solde du compte 16 – dépôts et cautionnements). Le montant total de la dette présenté aux annexes du CA est de 15 271 125,41 € soit une divergence de - 489 089,59 € avec le chiffre arrêté au compte de gestion de comptable.

Répartition par prêteurs	Dettes en capital à l'origine	Dettes en capital au 31/12/2007	Annuités de l'exercice	Dont	
				Intérêts	Capital
DEXIA- CLF	12 156 572,16	7 805 031,08	1 352 256,52	374 906,70	977 349,82
Caisse des dépôts .et consignat.	3 932 808,31	2 821 769,65	348 223,43	113 834,33	234 389,10
Agence Française de développ.	3 319 592,14	1 726 705,92	314 169,41	74 557,78	239 611,63
Banque des antilles françaises	1 000 000,00	976 037,42	45 762,58	21 800,00	23 962,58
Caisse d'épargne PACA	1 000 000,00	976 037,42	48 305,91	24 343,33	23 962,58
Caisse d'épargne de martinique	914 694,10	525 745,54	94 179,43	35 090,09	59 089,34
Crédit foncier Alsace lorraine	640 285,87	439 798,38	67 008,37	29 789,80	37 218,57
TOTAL	22 323 666,71	15 271 125,41	2 269 905,65	674 322,03	1 595 583,62

Source : Tableau annexe CA 2007

L'encours s'appuie sur 29 contrats de prêt. Le tableau suivant présente la répartition de ces contrats par type d'index : la ville détient une majorité d'emprunts à taux fixe à des conditions financières satisfaisantes dans le contexte actuel.



Indexés Euribor : 1 et 12 mois
 Index LEP et livret : Prêts CDC
 Structuré : 1 seul contrat DEXIA

Les besoins en préfinancement : la procédure d'octroi des subventions européennes qui ne sont versées qu'après justification des dépenses a placé la commune dans l'obligation de contracter des emprunts à court terme pour assurer le préfinancement des opérations d'investissement, alourdissant d'autant la charge de sa dette. Une étude sur la dette a été réalisée en décembre 2007 par le cabinet LA RONNADE. Il n'y a pas eu de réaménagement de la dette suite à cette étude.

d) Tableau prévisionnel d'amortissement

Le tableau prévisionnel d'amortissement de la dette arrêté au 1^{er} janvier 2008 montre un profil d'extinction sur 30 années avec une baisse significative de l'annuité à compter de 2021.

Pour financer ses investissements, la commune a eu recours chaque année à l'emprunt. Alors que les ratios de niveau la placent dans une situation d'endettement plutôt favorable par comparaison aux collectivités de la même strate démographique, Saint-

Laurent-du-Maroni ne dispose pas d'une épargne brute qui lui permettrait d'assurer sa capacité de désendettement. La commune n'est jamais parvenue depuis 2001 à couvrir le remboursement annuel du capital de sa dette au moyen de son épargne brute. Si la structure de la dette n'appelle pas d'observations particulières, son profil d'extinction apparaît particulièrement long.

1.1.3. Un financement par un déficit de plus en plus important

1.1.3.1. Evolution du fonds de roulement en fin d'exercice

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les ressources stables et les emplois stables. Cette « réserve » permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Pour les trois derniers exercices (2006, 2007 et 2008), le manque de financement propre a obligé la commune à puiser dans ses réserves, avec pour conséquence, une dégradation très rapide du fonds de roulement au point de devenir fortement négatif en 2008.

Evolution du FDR depuis 2002 :

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
558 312	611 502	285 101	3 699 933	1 729 190	293 610	-3 428 462,01

1.1.3.2. Le besoin en fonds de roulement (FDR)

Il est égal à la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme. Une créance constatée non encaissée crée un besoin de financement ; une dette non payée le diminue.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dettes court terme								
Fournisseurs	5 065 163	4 058 565	2 390 409	3 689 785	2 412 342	3 210 870	3 303 061	4 943 660
Personnel et comptes rattachés	235 063	521 560	1 186 219	668 256	386 484	386 201	441 411	426 244
Dont personnel rémunérations dues	211 116	515 491	1 180 177	662 255	386 090	386 201	441 411	426 244
Sécurité sociale et autres org. Sociaux	445 012	831 067	1 295 601	814 284	382 445	382 445	382 427	1 117 450
Etat et autres collectivités publiques	1 359 086	485 710	530 473	-260 457	-62 314	402 031	194 646	41 666
Autres comptes créditeurs	3 696 177	960 204	654 716	1 049 886	595 547	437 329	315 124	686 008
Total du passif court terme	10 800 500	6 857 107	6 057 419	5 961 755	3 714 505	4 818 877	4 636 669	7 215 028
Créances								
Redevables et comptes rattachés Etat et autres collectivités publiques	6 793 056	3 386 103	3 452 479	3 415 082	3 422 699	4 436 904	4 151 924	3 373 253
Comptabilités distinctes rattachées	2 622	93 489	9 235	2 622	2 622	2 622		
Déficits et débits des comptables et régisseurs	641 524	1 329 238	160 518	-230 231	-442 141	-826 203	-967 584	-1 408 913
Autres comptes débiteurs	6 138	5 019	8 130	8 130	8 130	8 130	17 212	17 212
Autres comptes débiteurs	2 195 467	2 218 676	2 404 399	1 635 716	2 888 300	2 211 036	1 566 076	1 412 209
Total de l'actif circulant	9 638 808	7 032 525	6 034 761	4 831 319	5 879 611	5 832 490	4 767 627	3 393 761
Besoin en fonds de roulement	-1 161 692	175 418	-22 657	-1 130 436	2 165 105	1 013 613	130 958	-3 821 267

De 2005 à 2007, les créances enregistrées dans la comptabilité communale ont toujours été supérieures aux dettes, générant un besoin en FDR.

La situation s'inverse radicalement en 2008 avec un montant de passif à court terme (7 215 028 €) supérieur aux créances (3 393 761 €). Elle s'explique par l'importance des restes à payer, qui marquent une forte augmentation sur la période et atteignent leur niveau le plus important en 2008 avec notamment :

- une dette « fournisseur » qui connaît une augmentation de 49,7 % en 2008 par rapport à 2007 et s'élève à 4 943 660 €
- la dette envers la sécurité sociale et les autres organismes sociaux qui augmente également de façon considérable en 2008 (1 117 450 €) (régularisations sur exercices antérieurs)

L'importance des restes à payer en fin d'exercice est significative des difficultés de trésorerie supportées par la collectivité. Il convient de remarquer que le tableau supra reprend les chiffres tels qu'arrêtés au compte de gestion et au compte administratif. Il ne tient pas compte des régularisations qui doivent être nécessairement opérées et notamment des créances dont le recouvrement est compromis (voir chapitre 2.3. infra).

Le fonds de roulement en fin d'exercice connaît une forte dégradation depuis 2005 mais reste positif jusqu'en 2007. En fin 2008, il devient négatif de 3,4 M€

L'exercice 2008 marque une rupture. Le montant des dettes de la commune devient bien supérieur au montant des créances, ce qui permet ainsi à la commune d'assurer sa trésorerie en différant les paiements aux fournisseurs et aux institutionnels. Cette pratique est contraire au principe d'équilibre des finances posé par le code général des collectivités territoriales, qui suppose le paiement des fournisseurs à bon droit et à bonne date, ces derniers étant d'ailleurs fondés à réclamer des intérêts moratoires en cas de retard.

1.1.4. La dégradation des comptes de trésorerie

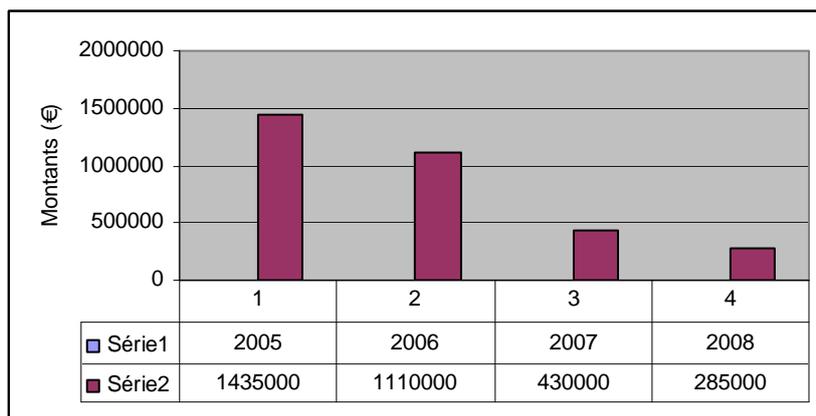
1.1.4.1. Evolution des comptes de trésorerie

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Comptes débiteurs	1 218 546	382 893	634 160	1 415 537	1 534 828	744 218	209 456	435 299
Dont comptes au trésor	1 209 049	327 012	588 361	1 374 225	1 491 486	702 779	167 184	385 792
Crédits de trésorerie								
Trésorerie	1 218 546	382 893	634 160	1 415 537	1 534 828	744 218	209 456	435 299

L'évolution du solde de trésorerie en fin d'exercice (compte au trésor) met en évidence les difficultés de la collectivité à honorer ses créanciers. La situation est particulièrement critique fin 2008, année pour laquelle la commune a joué d'artifices comptables pour payer ses charges de personnel.

1.1.4.2. Moyenne du solde du compte 515 - Exercices 2005 à 2008 :

Si l'on considère le montant annuel moyen du solde du compte au trésor (*égal pour une année au total des soldes mensuels /12*) en fin d'exercice, on perçoit facilement la dégradation de la trésorerie au cours des années 2005 à 2008 :



Depuis quatre ans, la situation de la trésorerie de la commune de Saint Laurent du Maroni est de plus en plus tendue.

1.1.5. Une pression fiscale déjà forte

Le produit des contributions directes repose sur la TH (taxe d'habitation), la TFB (taxe foncière bâtie) et sur la TFNB (taxe foncière non bâtie).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bases									
Taxe d'habitation	2 493 607	2 689 944	2 878 989	3 108 003	3 174 000	3 287 000	3 546 000	3 708 952	4 220 000
Foncier bâti	2 649 084	2 960 188	3 094 058	3 335 590	3 442 000	3 548 000	3 476 000	3 911 071	4 357 000
Foncier non bâti	75 986	90 617	98 678	98 023	98 300	79 800	85 700	97 946	94 600
Taxe professionnelle	1 991 714								
Taux (en %)									
Taxe d'habitation	21,07 %	21,07 %	21,07 %	21,07 %	21,07%	21,07%	21,07%	21,07%	21,07%
Foncier bâti	39,40 %	39,40 %	39,40 %	39,40 %	39,40%	39,40%	39,40%	39,40%	39,40%
Foncier non bâti	76,32 %	76,32 %	76,32 %	76,32 %	76,32%	76,32%	76,32%	76,32%	76,32%
Taxe professionnelle									
Produit									
Taxe d'habitation	525 403	566 771	606 603	654 856	668 762	692 571	747 142	781 476	889 154
Foncier bâti	1 043 739	1 166 314	1 219 059	1 314 222	1 356 148	1 397 912	1 475 924	1 540 962	1 716 658
Foncier non bâti	57 993	69 159	75 311	74 811	75 023	60 903	65 406	74 752	72 199
Taxe professionnelle									
Total	1 627 134	1 802 244	1 900 972	2 043 889	2 099 933	2 151 386	2 288 472	2 397 190	2 678 011
Evolution du produit									
Variation du produit fiscal	12,38 %	10,76 %	5,48 %	7,52 %	2,74%	2,45%	6,37%	4,75%	11,7%
Effet base	12,38 %	10,76 %	5,48 %	7,52 %	2,74%	2,45%	6,37%	4,75%	11,7%
Effet taux									

1.1.5.1. Les bases fiscales

Elles n'ont pas varié globalement dans des proportions importantes sur la période. L'évolution la plus marquée se situe entre 2008 et 2009 avec une augmentation des bases TH de 13,23 % qui correspond aux premiers effets des actions de recensement menées par la communauté des communes de l'ouest guyanais (dont la commune est membre) en partenariat avec les services

fiscaux (voir paragraphe 3.2.2.). On constate également une progression des bases FB plus forte en 2008 et 2009 que sur les années antérieures (mêmes causes).

1.1.5.2. Les taux

Les taux d'imposition votés par la commune pour chacune des taxes n'ont pas varié durant la période. Pour 2007, la comparaison des taux appliqués avec ceux de la moyenne de la strate (communes et groupements) montre bien que la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune est déjà forte et que la marge de manœuvre en ce domaine est très limitée.

	Taux SLM	Taux moyenne strate
TH	21,00%	8,70%
TFB	39,40%	13,17%
TFNB	76,32%	35,93%

En fait, ces taux importants s'appliquent sur un faible potentiel fiscal par habitant, en 2007, il était de 146 € pour la commune de Saint-Laurent contre 744 € pour la moyenne des communes de la strate.

1.1.5.3. Les produits

Leur évolution, due à l'effet base (taux identiques) a été régulière sur la période tout en restant limitée : + 47,3% entre 2001 et 2008. L'augmentation plus marquée en 2009, de +11% par rapport à 2008, correspond à l'augmentation des bases déjà signalée..

1.1.6. Les flux financiers avec l'intercommunalité

La commune a été bénéficiaire chaque année depuis 2002 d'une attribution de compensation d'un montant annuel de d'environ 660 000 € qui correspond à l'évaluation de la différence entre le produit de la taxe professionnelle perçu antérieurement par la ville et le montant net des charges transférées à la communauté de communes.

Le développement de la compétence du traitement des ordures ménagères dévolue à la CCOG doit entraîner la prise en charge par l'EPCI d'investissements lourds. Cette perspective d'évolution peut entraîner dans un futur proche une réévaluation à la baisse de l'attribution de compensation.

Flux avec l'intercommunalité	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Attribution de compensation	872 898	908 218	659 257	583 522	1 139 558	660 733	659 257
Dotation solidarité communautaire							
Autres reversements reçus							
Subventions et fonds de concours reçus							15 000

Synthèse sur la situation financière à partir des documents comptables et budgétaires

Sur la période 2001/2008, le résultat de fonctionnement a été déficitaire 5 années sur les 8 considérées. Ce déficit est structurel car les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite (43,86%) que les recettes (38,55%). Les charges de personnel contribuent

particulièrement à ce déficit puisque leur progression est de 88% sur la période considérée, soit le double de l'évolution des charges de fonctionnement. La rigidité des dépenses de fonctionnement est donc très forte et dépasse les seuils d'alerte communément admis.

Dans ces conditions, Saint-Laurent-du-Maroni n'a jamais pu dégager une capacité d'autofinancement permettant de financer ses investissements, ni même couvrir le remboursement du capital de l'annuité de sa dette. L'état des finances de Saint Laurent du Maroni, est en contravention avec les règles prudentielles posées par l'article L.1612-4 du CGCT qui définit l'équilibre du budget communal. Il correspond donc depuis 10 ans à une situation de surendettement.

Pour financer les investissements, la commune a été contrainte de recourir à l'emprunt. L'encours de la dette s'est accru d'année en année jusqu'en 2008. Même si les ratios d'endettement restent en deçà de la moyenne de la strate, la commune est dans l'incapacité chronique de se désendetter. Le financement a donc été réalisé en creusant le déficit et la trésorerie n'est restée positive qu'en retardant le paiement des fournisseurs.

Cette situation catastrophique ne transfigurait pas au travers des documents budgétaires jusqu'en 2007, car le compte administratif ne mentionnait ni les dépenses à rattacher à l'exercice, ni les restes à réaliser en investissement et en fonctionnement : nombre de factures « restaient dans les tiroirs » ce qui a eu pour effet de dissimuler les déficits.

2008 ayant marqué une rupture dans ces pratiques irrégulières, le déficit ainsi révélé a été porté à 3,5 M€ En fait, comme le démontre le paragraphe suivant celui-ci est quatre fois supérieur.

De surcroît, en retardant le paiement des dettes à l'égard des fournisseurs, la commune a généré une ressource non budgétaire qui a eu pour effet d'accroître artificiellement son train de vie. Cette pratique est contraire au principe d'équilibre des finances posé par le code général des collectivités territoriales, qui suppose le paiement des fournisseurs à bon droit et à bonne date, ces derniers étant d'ailleurs fondés à réclamer des intérêts moratoires en cas de retard.

1.2. La situation réelle arrêtée au 31/12/2008

1.2.1. L'absence de fiabilité des comptes

1.2.1.1. La non-comptabilisation des restes à réaliser aux comptes administratifs.

a) Rappel de la réglementation (M14 Tome II titre III chap5) :

Les résultats d'un exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des sections et des restes à réaliser en dépenses et en recettes. La définition des restes à réaliser a été rappelé et précisé par la circulaire du

11 janvier 1989. En investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. En fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice (communes devant pratiquer le rattachement des charges et produits).

b) Le constat : l'absence de restes à réaliser aux comptes administratifs :

Les documents budgétaires et comptables de la commune ne respectent pas la procédure des restes à réaliser.

Les comptes administratifs de la commune, en section d'investissement présentent les opérations en servant les rubriques suivantes :

- en dépenses : « crédits ouverts », « mandats émis » et « crédits annulés » dont les montants correspondent systématiquement à la différence entre les crédits ouverts et les mandats émis. Cette pratique a eu pour effet d'effectuer l'annulation de crédits, chaque année en fin d'exercice, à hauteur de 63 à 89 % des crédits ouverts.
- en recettes : sont portés les crédits ouverts et les titres émis.

Aucune somme n'est donc enregistrée en reste à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement. Il en est de même en fonctionnement, pour les dépenses.

Présentation des opérations d'investissement aux CA 2002 à 2007 :

Dépenses d'équipement						
Exercices	Crédits ouverts	Réalisations	%	Restes à réaliser	Crédits annulés	%
2002	24 231 856,99	2 988 763,59	12,33		21 243 093,40	87,67
2003	38 380 984,53	10 524 781,93	27,42		27 856 202,60	72,58
2004	43 233 620,30	4 369 638,66	10,11		38 863 981,64	89,89
2005	25 917 581,23	6 435 791,82	24,83		19 481 789,41	75,17
2006	31 307 572,97	7 028 580,65	22,45		24 278 992,32	77,55
2007	14 838 058,60	5 428 777,86	36,59		9 409 280,74	63,41

Recettes d'équipement (13 sauf 138)						
Exercices	Crédits ouverts	Réalisations	%	Restes à réaliser	Crédits annulés	%
2002	21 877 497,52	1 649 660,11	7,54			
2003	23 518 569,90	7 218 536,66	30,69			
2004	41 937 046,00	2 629 969,81	6,27			
2005	23 559 194,18	6 063 408,18	25,74			
2006	26 517 906,00	3 003 294,47	11,33			
2007	11 414 538,00	3 695 296,50	32,37		7 719 241,44	67,63

Les restes à réaliser constituent un des éléments du résultat, l'autre étant constitué par les réalisations de l'exercice. Ils permettent d'apprécier la sincérité du résultat global de clôture et notamment la vérification par l'autorité préfectorale chargée du contrôle de la légalité, du montant du déficit global, qui, s'il est excessif, peut entraîner la saisine de la CRC dans le cadre des dispositions de l'article 1612-14 du CGCT.

Par cette présentation non conforme à la réglementation, la commune a porté atteinte à la sincérité de ses comptes, au détriment de la transparence indispensable à l'information des élus et des citoyens. Elle s'est soustraite à l'application de la procédure prévue par la loi, dont la motivation est précisément d'alerter la collectivité sur l'ampleur de ses difficultés financières et de permettre la mise en œuvre d'un plan de redressement (art L 1612-14 du CGCT).

Par ailleurs, la chambre rappelle que le déficit du compte administratif doit être apprécié au niveau du budget principal et des budgets annexes, d'où l'importance d'établir une présentation consolidée des résultats.

d) Les causes de la non comptabilisation des restes à réaliser

Les services communaux ont justifié cette situation en expliquant que « compte tenu de la situation financière de la commune, il était préférable de présenter un budget comprenant les opérations de l'année et les restes à réaliser, plutôt que d'attendre le vote du compte administratif, trop tardif, et d'intégrer lesdits restes à réaliser au moment du B.S »

Le maire confirme ainsi qu'à cause de l'état dégradé des crédits budgétaires de la commune, il avait fait « le choix de réinscrire toutes les dépenses à chaque nouveau budget afin que les élus aient une parfaite connaissance des besoins de la collectivité. Cela étant, les crédits inscrits sur chaque budget primitif s'avéraient insuffisants compte tenu des restes à réaliser comptabilisés de l'année antérieure et nous devons dès le mois d'octobre cesser nos mandatements ou en tout cas contenir les dépenses à l'indispensable. » Selon lui cette pratique permettait également de ne pas attendre le vote du compte administratif pour payer les fournisseurs d'autant que la commune compte tenu de sa situation ne réalise pas de budget supplémentaire.

Les explications avancées par le maire ne sauraient justifier le non respect des règles budgétaires prévues par les textes et l'invention de règles nouvelles pour quelques motifs que ce soit.

En effet, la chambre rappelle que, conformément aux dispositions budgétaires et comptables, l'établissement en fin d'exercice par le maire de la liste des restes à réaliser en dépenses d'investissement aurait permis au comptable de payer les factures sans attendre le vote du compte administratif. Par ailleurs, le fait que chaque année, l'insuffisance des crédits ouverts au budget contraignent le report de nombre de factures sur l'exercice suivant, met en évidence l'insincérité des budgets votés jusqu'alors et l'absence de transparence des documents budgétaires.

La chambre relève également que cette situation résulte pour partie, du fait que la comptabilité des dépenses engagées, dont le maire affirme qu'elle est « tenue de façon centralisée », ne recense pas les engagements de la commune avec exhaustivité. C'est précisément cette comptabilité qui permet d'inscrire les restes à réaliser en dépenses au compte administratif (la définition de la comptabilité d'engagement a été précisée par l'arrêté interministériel du 26 avril 1996).

Elle invite fermement le maire à se conformer aux règles budgétaires et comptables en vigueur

1.2.1.2. L'absence de rattachement en dépenses et en recettes

a) Rappel de la réglementation

Les dépenses de fonctionnement rattachées à l'exercice, ayant fait l'objet d'un engagement préalable, concernent les opérations dont la constatation du service fait est intervenue jusqu'au 31 décembre de l'exercice mais dont les factures ou mémoires n'ont pas été reçus (avant la fin de la journée complémentaire). Ces charges ne peuvent être rattachées à l'exercice que lorsque les crédits ouverts sont suffisants.

Les produits à recevoir rattachés à l'exercice sont constitués des droits acquis jusqu'au 31 décembre de l'exercice qui n'ont pas faits l'objet de liquidation au terme de la journée complémentaire.

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants ; il est destiné à assurer le respect de l'indépendance des exercices. En application de ce principe, il convient de vérifier que toutes les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement relatives à un exercice, sont effectivement et de manière exhaustive affectées aux comptes, et donc au résultat de cet exercice.

b) La commune ne pratique aucune opération de rattachement

L'examen des comptes administratifs montre que la commune n'a jamais pratiqué, durant toute la période sous contrôle, les rattachements à l'exercice des charges et des produits. Il ressort de l'instruction qu'aucun des comptes qui enregistrent les opérations de rattachement, n'a été mouvementé. Il en est de même pour les comptes de charges (486) et produits (487) constatés d'avance (qui ne se rapportent pas à la gestion en cours) :

Le maire a souligné que le rattachement des dépenses et recettes à l'exercice n'était pas effectué pour les mêmes raisons que celles développées pour les restes à réaliser, toutes les dépenses et recettes étaient inscrites au budget primitif de chaque année. Cette pratique avait pour objet « de doter à minima, en crédits, les services obligatoires de la population ».

De manière générale et constante, comme le montrent les documents budgétaires et comptables, la commune ne pratique pas le rattachement des charges et des produits, en infraction totale à la réglementation M14 (commune de plus de 3500 habitants).

Les explications du maire ne sauraient être admises : les budgets successifs étaient insincères dès lors que les crédits étaient insuffisants puisqu'une part des dépenses était systématiquement reportée sur l'exercice suivant. Par ailleurs, l'absence de rattachement altère le résultat de l'exercice.

La chambre invite fermement la commune à se conformer aux règles en vigueur

c) Les résultats annuels sont insincères

Le comptable a établi un état des factures de l'année 2006 mandatées en cours d'exercice 2007, en l'absence de crédits suffisants pour établir un rattachement de charges sur 2006. Cet état comptabilise un total de factures de **1 299 847,05 €**. Un état des factures 2007 payées en 2008 a également été produit par le comptable, pour un total de **2 151 126,40 €**.

A la demande de la chambre, le service financier de la commune a procédé à un récolement de toutes les factures 2008 restant à payer au 31/12/2008 et n'ayant pas fait l'objet de rattachement. Le montant total de ces factures s'élève à **2 207 267,75 €**

Les résultats tels qu'arrêtés dans la comptabilité de la commune ne sont donc pas sincères dans le sens où ils ne reflètent pas la réalité des opérations de charges et de produits se rapportant à l'exercice.

Les services de l'ordonnateur ont argué que « *globalement, les dépenses comptabilisées sur une année représentent 12 mois d'octobre à octobre, même si un décalage de deux mois peut être constaté, sauf pour les salaires. Environ 1 200 000 € de dépenses de l'année sont reportées sur N+1 chaque année* ». La chambre rejette cette argumentation et rappelle à la commune que les résultats annuels doivent nécessairement retracer fidèlement les opérations rattachées à l'exercice en respectant le principe de l'annualité déjà évoqué.

Présenté de la sorte, et au regard de l'importance et de la variabilité d'une année sur l'autre des montants des dépenses non rattachées, il apparaît clairement que les résultats arrêtés dans la comptabilité communale sont « insincères ».

Dès lors qu'elle ne respecte pas les règles comptables et budgétaires, en matière de rattachement ou de restes à réaliser, la collectivité ne peut présenter des documents budgétaires sincères faisant ressortir le déficit du compte administratif ou du budget. De surcroît, ces procédés répétitifs ne lui permettent pas d'avoir une évaluation précise de ses besoins annuels en fonctionnement.

1.2.1.3. La décision modificative du 18 décembre 2008

Le conseil municipal a voté par délibération en date du 18 décembre 2008 une décision modificative n° 2 au budget primitif 2008 (budget principal) autorisant la reprise de l'excédent de la section d'investissement, soit 1 631 578,38 € pour l'affecter à la section de fonctionnement du BP 2008 pour couvrir le déficit de ladite section afin de permettre le paiement des dépenses de personnel.

L'excédent d'investissement (1 631 578,38 €) a été comptabilisé en produit exceptionnel au compte de résultat 2008.

Le nouvel article L. 2311-6 prévoit la possibilité pour la commune de reprendre les excédents d'investissement en section de fonctionnement sous certaines conditions. Ces conditions sont précisées à l'article D 2311-14 du CGCT. Un des cas possibles est celui dans lequel l'excédent d'investissement provient de la dotation complémentaire en réserve prévue par le 2^{ème} alinéa de l'article R.2311-12 et est constaté au CA au titre de deux exercices consécutifs.

Le préfet a demandé à la commune de retirer ces deux délibérations au motif qu'elles ne pouvaient pas le respect de cette condition. Les éléments complémentaires transmis par la collectivité ont obtenu l'agrément du préfet, qui n'a pas déféré les délibérations au TA.

Le maire a d'ailleurs expliqué dans sa réponse que « cette affectation exceptionnelle...avait été suggérée par la délégation du Secrétariat d'Etat à l'Outre Mer lors de sa première venue à Saint Laurent du Maroni... ». Cette décision modificative de fin d'exercice traduit la situation de rupture dans laquelle se trouvait la collectivité, dans l'incapacité budgétaire de couvrir ses charges courantes.

1.2.1.4. De telles pratiques ont évité la saisine par le préfet de la CRC depuis 2001

La chambre n'a jamais été saisie au titre de l'article L.1612-14 du CGCT (déficit du compte administratif). La présentation des comptes administratifs par les services de la commune pour chacun des exercices de la période sous contrôle, n'affichait ni les dépenses à rattacher en fonctionnement, ni les restes à réaliser en investissement.

Le maire, dans sa réponse, précise que ce constat est la conséquence du parti pris de ne pas faire apparaître les rattachements et les restes à réaliser. Il suggère également que les autorités chargées du contrôle, qui ne peuvent méconnaître les règles budgétaires, avaient ainsi pris en compte la situation difficile de la commune.

La chambre observe que cette pratique irrégulière au regard des règles budgétaires et comptables, aurait dû susciter de la part des autorités chargées du contrôle budgétaire des interrogations quant à la sincérité des comptes présentés.

1.2.1.5. Les autres atteintes à la fiabilité des comptes

a) Les subventions d'équipement transférables non reprises au compte de résultat

Rappel de la réglementation :

Les subventions sont dites « transférables » lorsqu'elles sont reprises au compte de résultat. Les subventions servant à réaliser des immobilisations qui seront amorties sont enregistrées au compte 131 et doivent faire l'objet d'une reprise annuelle à la section de fonctionnement. Le montant de la reprise est égal soit au montant de la dotation à l'amortissement du bien acquis ou créé au moyen de la subvention, soit au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement. La subvention doit disparaître à terme du bilan.

La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 « subventions d'investissement transférées au compte de résultat » par le crédit du compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat » En fin de reprise, les comptes 131 et 133 sont soldés par le crédit du compte 139.

En balance d'entrée de l'exercice 2007, des subventions transférables sont enregistrées aux comptes 131 du budget principal et du budget annexe :

Budget principal :

- Compte 1312 : solde créditeur de 263 228,96 €
- Compte 1313 : solde créditeur de 36 382,84 €
- Compte 1318 : solde créditeur de 474 033,88 €

Budget annexe :

- Compte 13111 : solde créditeur de 121 354,65 €
- Compte 13118 : solde créditeur de 662 319,49 €
- Compte 1312 : solde créditeur de 260 054,23 €

Aucune reprise des subventions enregistrées à ces comptes n'a été effectuée au compte de résultat de l'exercice du budget principal et du budget annexe. Cette situation irrégulière est de nature à altérer à la fois la sincérité du compte de résultat et du bilan de l'exercice.

Le maire a rappelé dans sa réponse à la chambre, qu'il avait à plusieurs reprises informé les services du Trésor de ces anomalies.

b) Les amortissements non constatés:

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif. Tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme.

➤ *Concernant le budget principal (M14)*

La commune a décidé des méthodes d'amortissement de ses immobilisations (durée, mode, seuil) en conformité avec la réglementation M14 en vigueur, par délibérations des 12 mars 1996, 27 février et 27 mars 1997. L'état annexe du compte administratif n'a cependant pas été renseigné comme il se doit (tableau A3).

La chambre a constaté que pour des raisons de difficultés budgétaires, il n'y a pas eu de dotation aux amortissements des immobilisations durant l'exercice 2005. Le maire a cependant précisé qu'une « double dotation » a eu lieu en 2006 pour régularisation.

➤ *Concernant le budget annexe de l'eau et de l'assainissement (M49) :*

Les services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif ont été délégués par contrats d'affermage, à la Société Guyanaise des eaux :

- contrat d'affermage du service de l'eau potable du 18/04/2003 d'une durée de 10 ans ;
- contrat d'affermage du service d'assainissement signé le 10/12/2007, à échéance du 30/06/2013.

Depuis le premier janvier 1992 les services d'eau potable et d'assainissement appliquent quel que soit leur mode de gestion (à l'exception de la concession), l'instruction budgétaire M49. La commune doit ouvrir, pour ces services délégués à caractère industriel et commercial, un budget annexe permettant de retracer les opérations propres à leur gestion, budget qui doit retracer, conformément à l'instruction M49 applicable à ces services :

- en section d'investissement, les opérations d'équipement, l'emprunt destiné à les financer, les amortissements des biens mis à disposition du fermier ;
- en section d'exploitation, les dotations aux amortissements et les charges financières en dépenses et les redevances reçues du fermier en recettes.

La circulaire du 10 novembre 1992 a rappelé l'intérêt et la nécessité que présentait l'amortissement pour des services qui réalisent des investissements coûteux et dont le fonctionnement régulier est indispensable. C'est le cas des services de l'eau et de l'assainissement pour lesquels la collectivité garde à sa charge les travaux d'extension, de déplacement, de renforcement des canalisations, de mises ne conformité du réseau, les travaux importants en bâtiment et génie civil.

Par délibération en date du 12 mars 1996 la commune de SLM, en faisant référence à la réglementation M49 a décidé des durées et modes d'amortissements des immobilisations des services eau et assainissement (de 30 à 60 ans pour les équipements lourds). Un tableau d'amortissement devait être mis en place, tenant compte de la valeur nette comptable des différentes immobilisations recensées, à compter du 31 décembre 1995. La première annuité d'amortissement devait être inscrite au BP 1996.

L'examen des budgets annexes de la période sous contrôle montre que la commune de SLM, contrairement à la décision prise par son organe délibérant et à l'obligation qui lui est faite par la réglementation en vigueur, n'a jamais procédé aux amortissements des immobilisations des services de l'eau et de l'assainissement jusqu'en 2007.

Ce n'est qu'au compte de gestion de l'exercice 2008 que, pour la première fois, des dotations aux amortissements sont budgétisées au compte 6811, pour un montant de 289 188,00 €. Le montant total des immobilisations porté à l'actif brut du bilan au 31/12/2008 est de 11 102 770,39 €. Les plus anciens équipements lourds ont été réalisés à partir des années 1997 et suivantes.

La chambre rappelle que l'amortissement répond à des impératifs à la fois patrimonial et économique et financier. Les SPIC, quelque soit leur mode de gestion, sont en effet soumis au principe de l'équilibre financier défini aux articles L.2224-1 et L.2224-2 du CCGCT. Les SPIC ont une obligation d'autofinancement, les amortissements participent à l'équilibre financier du service, ils représentent un élément du coût de revient et concourent indirectement à la détermination du prix facturé à l'utilisateur.

Le renouvellement des installations qui n'ont pas fait l'objet d'amortissement représentera une charge d'investissement considérable pour la collectivité que le budget annexe ne pourra supporter sans bouleversement de son équilibre financier. Le maire précise qu'une étude va être effectuée « permettant de déterminer la part des amortissements qu'il serait nécessaire d'inscrire au budget afin d'éviter de bouleverser l'équilibre financier tout en respectant la réglementation ».

c) Des comptes d'immobilisations à justifier:

- *Comptes 21 et 23*

Rappel des règles comptables :

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre à son débit , les dépenses afférentes aux immobilisations en cours, qu'il s'agisse d'avances ou acomptes versés avant justification des travaux (comptes 237 et 238) ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231 et 232). Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés.

Le compte 21 « immobilisations corporelles » enregistre les immobilisations par rubriques, lorsqu'elles sont terminées.

Pour la période 2005 à 2008, aucune opération n'a été enregistrée au compte 23, à l'exception d'un débit budgétaire de 63 723,60 € en 2006, montant reporté en solde du compte jusqu'en balance de sortie de l'exercice 2008.

Le maire a indiqué que ses services tentaient depuis plusieurs années de « retrouver trace de ces écritures et de leur justification »

Il a été constaté lors du contrôle que dans la pratique, la commune enregistre systématiquement les travaux au compte 21 (immobilisations corporelles) dans sa comptabilité, même lorsqu'ils sont en cours. Cette pratique induit une fausse présentation au bilan des comptes d'immobilisations.

- *Compte 261 : titres de participation*

Ce compte enregistre en balance de sortie 2008 un solde de 268 942,93 € reporté depuis le compte 2001. (participations au capital de SEM). Le maire a précisé que ses services devraient transmettre les justificatifs explicitant ce solde.

- *Compte 274 : Prêts*

Ce compte enregistre en balance de sortie 2008 un solde de 305 963,99 € reporté depuis 2001.

L'ordonnateur a été interrogé sur la justification du solde des comptes 26 et 27. Aucune réponse n'a été obtenue au terme du contrôle. La commune a été notamment dans l'incapacité de présenter un état détaillé de ses participations aux SEM et organismes intercommunaux, état qui doit figurer en annexe au compte administratif.

La chambre constate que, la commune s'étant très largement affranchie des règles en vigueur, les budgets et les comptes ne sont ni sincères ni fiables, et ne donnent pas une image fidèle de la réalité financière et patrimoniale de la collectivité.

L'absence de rattachement des charges et des produits et les autres anomalies comptables constatées (les subventions d'équipement transférables non reprises au compte de résultat, les opérations de cession d'actifs non correctement comptabilisées, les amortissements non effectués, les comptes d'immobilisations à justifier) portent atteinte à la fiabilité des comptes et altèrent le résultat et le bilan de l'exercice. Quant à la non-comptabilisation des restes à réaliser, elle est une source majeure d'insincérité du compte administratif dont le résultat global ne peut être calculé.

La pratique irrégulière de présentation des comptes administratifs par la commune pour chacun des exercices de la période sous contrôle, a eu pour conséquence que la chambre régionale des comptes n'ait pas été saisie depuis 2001 au titre du déficit excessifs desdits comptes, en application de l'article 1612-14 du CGCT. L'absence de restes à réaliser aurait du cependant susciter de la part des autorités chargées du contrôle budgétaire des interrogations quant à la sincérité des comptes présentés.

Il n'est pas admissible, comme le fait le maire, de s'autoriser, pour quelques motifs que ce soit, des accommodements de circonstance aux règles financières et comptables en vigueur qui ont eu pour effet de dissimuler les déficits réels et de différer les nécessaires mesures de redressement. La chambre rappelle que la présentation de comptes sincères est une obligation pour la commune qui se doit de connaître les résultats exacts de sa gestion et qui a un devoir d'information et de transparence à l'égard des élus, des contribuables et de ses partenaires.

1.2.2. Les régularisations à opérer

Lors de l'instruction, il a été procédé avec la commune à une actualisation du recensement de toutes les dettes non comptabilisées (recensement effectué pour la première fois dans le cadre du plan, de restructuration des finances communales de la Guyane) et à établir l'état de toutes les régularisations à effectuer, dans l'objectif d'arrêter au plus près le montant du déficit réel au 31/12/2008.

1.2.2.1. Les dépenses non engagées

L'état des dettes se rapportant aux exercices 2000 et suivants, qui n'ont pas été enregistrées en comptabilité budgétaire (non mandatées), figure comme au tableau suivant :

Nature des dettes	Années de référence	Montant(€)
<i>Fournisseurs</i>		956 448,40
AGF	2000 à 2008	215 005,04
CEGELEC Intérêts moratoires	2003 à 2008	240 570,59
NOFRAYANE Int. moratoires	2005 à 2006	100 872,77
SGDE	2005	150 000,00
UNIMAT (contentieux jugé)	2008	250 000,00
<i>Contributions</i>		1 904 000,00
SIVOM	1996	170 000,00
SDIS	2006 à 2008	1 734 000,00
<i>Charges de gestion</i>		2 281 293,09
Charges novembre et décembre	2008	1 000 000,00
Ind mission préfecture 2008 (charges)	2008	164 000,00
Taxes foncières	2004 à 2008	1 117 293,09
<i>Administrations/Trésor public</i>		1 599 584,95
ONF	1996 à 1998	223 901,87
DAF	1983 à 2004	137 430,46
Education nationale	2000	1 426,01
Economie et finances	2000 à 2002	19 359,95
Intérieur	2003	27 077,66
Santé	1995	62,50
Culture	1998	132 630,64
DDE	1998 à 2004	430 650,90
Autres organismes publics	1995 à 2007	627 044,96
Total général		6 741 326,44

Source commune (au 14/05/2009)

Observations :

- Les retards de charges sociales avaient fait l'objet d'un moratoire avec la sécurité sociale. Ce moratoire a été tenu jusqu'en octobre 2008. Depuis, les charges n'ont pas été payées, en accord avec le TPG qui devait négocier avec l'organisme public.
- Des contributions importantes restent dues au SDIS au titre des années 2006 à 2008 (total de 1 734 000 €)
- Des créances imputables aux exercices 1995 à 1997 pour un montant total de 627 044,96 € n'ont pu être identifiées par créancier. Ces titres ont fait l'objet de rappels de la trésorerie générale et concernent des organismes publics. Des recherches doivent être effectuées par la commune.

La chambre constate que les factures « laissées dans les tiroirs » pour un montant de 6 741 326,44€ auraient du être mandatées avant le 31 décembre 2008, augmentant ainsi du même montant le déficit global.

1.2.2.2. Titres à annuler

Vingt quatre titres de créance, émis deux fois, doivent faire l'objet de régularisation et être annulés pour un montant total de **903 350,96 €**

N° titre	Doublon	Montant
96/4	97/220	9 146,94
96/2978	97/208	26 514,54
96/2979	96/2980	32 608,84
96/2981	97/209	38 497,19
96/2982	97/364	38 920,23
96/3142	97/40	36 952,84
96/3143	96/3152	30 489,80
96/3144	97/67	112 521,78
96/3145	97/41	15 726,42
96/3146	97/42	44 206,96
96/3147	97/43	7 517,13
96/3148	97/44	9 417,17
96/3149	97/78	2 469,67
96/3161	97/84	43 513,58
96/3164	97/113	17 974,62
99/176	99/279	107 522,59
99/493	99/241	7 866,37
99/699	99/597	1 972,56
00/318	00/612	2 371,65
00/319	00/612	2 090,27
00/320	00/612	14 620,50
01/253	00/785	175 308,29
02/35	01/600	15 244,90
04/886	05/45	109 876,12
TOTAL		903 350,96

Source : commune

La chambre constate que des titres de recettes ont été émis deux fois pour un montant de 903 350,96€ La régularisation qui aurait du être effectuée avant le 31 décembre 2008 par l'émission d'un mandat de même montant aurait augmenté le déficit global de clôture.

1.2.2.3. Les régularisations à effectuer aux comptes 471 et 472.

Ces comptes dits d'« attente et de régularisation » sont des comptes de bilan, non budgétaires. La régularisation des opérations inscrites à ces comptes a toutefois nécessairement un impact sur le budget de la collectivité dans la mesure où elle donne lieu à émission de titres (recettes à régulariser) et de mandats (dépenses à régulariser).

Alors que les opérations inscrites à ces comptes doivent être régularisées par imputation définitive dans les plus brefs délais et normalement en fin d'exercice, l'examen des comptes a montré que des opérations très anciennes (depuis 1995) figurent anormalement au solde des comptes 471 et 472 au 31/12/2008 :

Compte	Solde au 31/12/2008
471 recettes à régulariser	394 875,07 €
472 dépenses à régulariser	712 576,27 €

L'impact de la régularisation de ces opérations sur la situation budgétaire (crédits en recette et en dépenses) ne saurait toutefois être passé sous silence compte tenu des sommes importantes qui restent en solde. En effet, le rapport entre recettes et dépenses laisse apparaître un excédent de dépenses de 317 701,20 €

La régularisation de ces comptes devait donc se traduire fin 2008 par un mandat de 317 701,20€ qui aurait également augmenté le déficit.

1.2.3. Le montant du déficit réel

Cette dégradation s'est perpétuée, si bien que le déficit comptable cumulé est de 3 428 462,01€ en fin 2008 (soit 17,15 % des recettes de fonctionnement). Signe particulièrement significatif, les salaires de décembre 2008 n'ont pu être versés que grâce à des mesures de financement exceptionnelles accordées par de l'Etat.

1.2.3.1. Le résultat comptable

En ajoutant le résultat du budget annexe du service de l'eau et de l'assainissement au résultat du budget principal le résultat de clôture consolidé au 31/12 2008 est le suivant :

Résultat du budget principal (CA) :	- 3 428 462,01 €
Charges à rattacher	<u>- 2 207 267,75 €</u>
Résultat réel du budget principal =	- 5 635 729,76 €
Résultat du budget annexe :	<u>1 875 187,95 €</u>
Résultat consolidé :	- 3 760 541,81 €

1.2.3.2. Le résultat global de clôture

Le résultat global de clôture se calcule en ajoutant au résultat comptable les restes à réaliser en dépenses et en recettes. Le suivi comptable des opérations d'investissement par la commune consiste, à partir du plan de financement prévisionnel à comptabiliser les mandats et titres émis par opération, les engagements (marchés, contrats..) n'étant pas comptabilisés.

Une reconstitution de cette comptabilité, a été demandée aux services communaux, par opération d'investissement, pour permettre d'arrêter les restes à réaliser en dépenses au 31 décembre 2008. Les pièces justificatives des recettes restant à réaliser ont été également demandées. Cette reconstitution, sur le fondement des pièces justificatives produites, a permis de calculer le résultat global consolidé en fin d'exercice 2008, comme au tableau suivant :

<i>En euros</i>	Budget principal	Budget annexe	Total
Résultat comptable	-5 635 729,76	1 875 187,95	-3 760 541,81
Restes à réaliser- recettes	4 333 391,07	4 106 545,00	8 439 936,07
Restes à réaliser- dépenses	-13 673 109,44	-5 298 569,75	-18 971 679,19
Résultat global	-14 975 448,13	683 163,20	-14 292 284,93

Observations : les restes à réaliser en dépenses du budget principal (13 673 109,44 €) ont été calculés en totalisant les montants suivants :

- opérations d'investissement : - 5 711 432,04 €
- titres émis en double à annuler : - 903 350,96 €
- dettes non comptabilisées : - 6 741 326,44 €
- Régularisation comptes 471 / 472 - 317 000,00 €

Tel que calculé, le résultat global arrêté au 31 décembre 2008 est égal à - 14 292 284,93 € soit un déficit qui correspond à 62,22 % des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice.

Synthèse sur la situation financière au 31 décembre 2008

En définitive, correction faite de toutes les insincérités, le déficit réel de la commune, est quatre fois supérieur à celui affiché dans le compte administratif de la commune : 14,3 M€ au lieu de 3,5 M€. Ce résultat tient compte de l'ensemble des dépenses à rattacher, l'ensemble des dépenses non engagées (« factures restées dans les tiroirs »), des titres à annuler et des restes à réaliser en dépenses.

De surcroît, ce déficit risque d'être plus important si le conseil municipal admet en non valeur les créances non recouvrées antérieures à 2004, et qui sont à ce jour prescrites si les diligences effectuées par les comptables successifs sont restées vaines. Leur montant s'élève à 4,2 millions d'euros.

Ces deux montants mettent en évidence l'absence de fiabilité et de sincérité des documents comptables et budgétaires.

II. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DE REDRESSEMENT

2.1. Les améliorations à apporter à l'organisation et à la gestion

2.1.1. Une gestion plus performante des ressources humaines

Une amélioration de l'organisation interne est indispensable pour une meilleure gestion des services.

2.1.1.1. Organigramme des services et encadrement :

L'organisation des services est restée fluctuante depuis plusieurs années. Il n'existe actuellement aucun organigramme des services véritablement opérationnel, approuvé par le conseil municipal. Une des causes de cette absence d'organisation est certainement le manque d'encadrement des deux des secteurs clef de l'administration communale que sont :

- le service des ressources humaines, dont la direction est vacante depuis fin 2005 date de départ de l'ancienne directrice. C'était, jusqu'à fin mars 2009, le directeur général des services qui faisait fonction de DRH, tout en reconnaissant ne pas avoir les qualifications requises pour ce poste ;
- les services techniques municipaux, qui sont dirigés par un agent contractuel (ancien chef d'équipe) faisant fonction de directeur de service tout en gardant un rôle essentiel de conduite de travaux sur le terrain. La visite des services techniques a permis de constater une certaine désaffection des services et notamment des ateliers qui étaient inoccupés, à l'exception d'un ferronnier, alors que chaque atelier dispose d'effectifs en ouvrier qualifiés : 3 en menuiserie, 11 en maçonnerie, 7 en peinture, 3 en ferronnerie, 4 en plomberie, 8 en électricité. Le manque crucial de matériel nuit à l'activité et à la production des services.

L'activité des services techniques se cantonne pour l'essentiel à des travaux en matière d'environnement et à des petits travaux d'entretien des bâtiments, de terrassement, d'appui technique pour les très fréquentes manifestations culturelles, festives et sportives organisées par les différentes associations communales.

Le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, a précisé que les difficultés financières ont conduit à ne pas remplacer immédiatement les emplois de DRH et DST « relevant du fonctionnel » et à « privilégier le recrutement indispensable d'emplois opérationnels pour maintenir et assurer les obligations de service public ». Il précise également que les recrutements sont en cours, les annonces étant déjà publiées.

L'organisation interne paraît également souffrir d'un manque de transmission et d'échange des informations entre les différents services, qui peut provenir de difficultés relationnelles.

La nomination récente d'un nouveau directeur général, qui connaît déjà le terrain pour avoir déjà été employé par la commune, doit être l'occasion de réorganiser ses services avec l'apport de l'encadrement qui fait actuellement défaut. En particulier, un organigramme des services devra être élaboré, soumis au CTP et approuvé par l'assemblée délibérante.

La chambre constate l'absence d'un véritable organigramme des services et la longue vacance de plusieurs postes d'encadrement (direction des ressources humaines et services techniques) essentiels pourtant à la bonne administration communale. Elle recommande une structuration plus rigoureuse des services.

2.1.1.2. La maîtrise des effectifs et de la masse salariale

a) L'évolution et la répartition des effectifs

Les informations et documents recueillis des services ne sont pas toujours apparus cohérents : des divergences fréquentes ont été relevées en recoupant les informations et les données chiffrées concernant le personnel communal.

Evolution des effectifs par catégorie entre 2005 et 2009

Année Effectif au 1/1	Titulaires Stagiaires	Contractuels art 3	Autres contractuels 130 h	Contrats aidés	Total
2005	203	14		190	407
2006	192	37	48	220	497
2007	198	52	59	222	531
2008	222	61	130	201	614
2009	225	81	181	75	562

Source : service des ressources humaines

L'évolution des effectifs depuis 2005 montre une faible progression du nombre d'agents titulaires (et stagiaires) et une augmentation de 65% du nombre de contractuels, tous types de contrats confondus (droit privé et droit public). Au 1^{er} janvier 2009, les contractuels représentaient en nombre d'agents, **60%** du total de l'effectif.

Les résultats de l'étude réalisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur la situation des agents de l'ensemble des collectivités locales de Guyane permet d'établir les comparaisons suivantes (au 31/12/2005) :

	Titulaires/ stagiaires	Non titulaires	Emplois aidés
Saint-Laurent	50 %	3 %	47%
Guyane (moyenne)	71 %	17 %	12 %

Cette comparaison permet de montrer l'importance de l'effectif communal en emploi aidé et globalement la faible proportion de personnel titulaire. Cette situation se vérifie pour les années suivantes.

b) Répartition des effectifs (pourvus) par filières 2005 / 2008 (hors emplois aidés et contrats 130h)

Situation au 01/01/2005

	administrative	Technique	médico- social	sportive	culturelle	police	animation
Cat A	7	1					
Cat B	8	1		5	5		2
Cat C	40	105	27	3		9	4

Situation au 01/01/2008

	administrative	Technique	médico-social	sportive	culturelle	police	animation
Cat A	10	1					
Cat B	10	1		4		1	2
Cat C	72	136	27	2	5	10	7

Ces deux tableaux n'incorporent pas les effectifs en emplois aidés et les contractuels « 130h » qui représentent au 01/01/2009 au total environ 45% de l'effectif total.

Entre 2005 et 2008 le nombre d'agents titulaires a enregistré une augmentation de 67,27 % pour la filière administrative et de 29% pour la filière technique.

Dans les annexes aux comptes administratifs, ces contractuels ne sont pas répartis dans les différentes filières. Il n'a pas été possible d'arrêter un état de la répartition par filière de l'ensemble des agents, par manque de documents fiables, et compte tenu de la grande variabilité de l'effectif en emplois aidés et en contractuels (130 heures).

c) L'évolution de la masse salariale :

A la demande de la chambre, la commune devait communiquer un tableau récapitulatif de l'évolution de la masse salariale, présentée dans ses différentes composantes (salaires, indemnités...) et par catégorie d'agents (titulaires, non titulaires, emplois aidés..) sur les quatre dernières années, ces informations n'ayant pu être obtenues à la lecture des comptes administratifs dont les données à ce sujet sont peu fiables, de l'avis même des responsables des services communaux. Aucune réponse n'a été produite à la chambre.

d) Le recrutement et la gestion des agents contractuels :

Le nombre de contractuels recrutés dans le cadre des dispositions de l'article 3 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 a régulièrement progressé depuis 2005 (14) jusqu'à 2009 (81) Ce type de recrutement représente cependant la part la plus faible de l'effectif en contractuels, comparé aux emplois aidés et aux autres contractuels de droit public (« 130 h »)

- *Des contrats aidés de droit privé :*

Le nombre de contrats aidés est resté supérieur à 200 de 2006 à 2008 et représentait pour ces exercices 35 à 40% de l'effectif total. Il a fortement diminué entre 2008 (201) et 2009 (75).

Les contrats en cours d'exécution sont des CAE recrutés sur la base d'une durée de travail de 20h par semaine, 87h par mois. Ils sont employés, principalement dans les écoles (22) mais également dans l'ensemble des services communaux : police municipale, services techniques, environnement, services sportifs, culturels, ODT.

Certains de ces contractuels de droit privé ont été recrutés depuis 2003 et maintenus en poste par plusieurs contrats successifs : CES, CEC, CAE.

La réduction importante du nombre de ces contrats (au tableau des effectifs) correspond à la sortie des agents du dispositif, à terme échu. Ce n'est pas pour autant qu'ils sont sortis de l'effectif communal, la plupart d'entre eux étant recrutés par contrat de droit public.

- ..transformés en contrats de droit public « (contrats 130 h »)

Les documents produits sur la situation des effectifs par la commune font état de « contrats 130 h après contrats aidés ». Le nombre de ces contrats a été en augmentation entre 2006 (48) à 2009 (181), alors que dans le même temps le nombre de contrats aidés diminuait.

Comme leur appellation l'indique, ces contrats ont été en réalité passés avec les titulaires d'emplois aidés parvenus au terme du dispositif. Ils ont une durée de 1 à 12 mois, selon les différentes affectations des agents et sont gérés « au fil de l'eau » en fonction des besoins. Ainsi les contrats des agents affectés cette année dans les écoles (le plus grand nombre) seront « suspendus » pendant la période de vacances scolaires ; ils prendront fin le 4 juillet étant entendu qu'aux environs du 20 août, les mêmes agents seront de nouveau recrutés. Ces contrats sont établis sur la base d'une durée hebdomadaire de travail de 30 heures (130 h par mois) et d'une rémunération au taux du SMIC.

Actuellement, la majorité de ces agents a acquis, au terme des différents contrats successifs dont ils ont bénéficié, une ancienneté comprise entre 2 et 6 ans, qui peut même parfois dépasser les 10 années pour certains.

Le nombre important de ces emplois à durée déterminée, qui font pour la plupart partie intégrante de l'effectif et répondent à des besoins permanents, représentent un risque avéré pour la collectivité. La précarité des situations et l'ancienneté acquise pour beaucoup seront nécessairement source de revendication pour l'obtention d'un statut plus favorable (CDI). La commune, déjà en difficultés ne sera pas en mesure de faire face aux promesses de titularisation arrachées par les syndicats (8 par année) et la plus grande vigilance doit présider à tout nouveau recrutement de ce type.

Une autre caractéristique de l'effectif en agent contractuels concerne la présence d'une quarantaine d'agents de nationalité étrangère : haïtiens, surinamiens, brésiliens dont l'ancienneté acquise risque de poser à terme les mêmes difficultés.

En dehors des risques encourus en terme de gestion et d'augmentation de la masse salariale, il doit être nécessairement mis fin à ces recrutements dont les contrats (130 h) sont entachés d'illégalité pour différents motifs :

- les emplois concernés n'ont pas été créés par délibération du conseil municipal et répondent à la satisfaction de demandes au coup par coup ; les crédits correspondants n'ont pas été votés et il n'y a pas eu de déclaration préalable de vacance d'emploi ;
- les contrats ne portent aucun visa des textes sur lesquels se fondent les recrutements ;
- la rémunération des agents publics ne peut être basée que sur un indice de la fonction publique territoriale.

Ces irrégularités ont fait l'objet d'observations du contrôle de légalité. Les dernières en date ont été formulées par le sous-préfet de Saint-Laurent dans un courrier au maire du 7 avril 2009, pour une dizaine de contrats de recrutement datés des mois de février et mars 2009.

La chambre s'étonne que malgré les observations du contrôle de légalité, ces recrutements soient devenus pratique courante de la part de la municipalité, les premiers contrats de ce type datant de 2006. Les observations du contrôle de légalité font état également d'autres irrégularités dans les recrutements de contractuels de catégorie A et B à compter de janvier 2009.

e) Les prévisions d'évolution des effectifs et de la masse salariale:

- *Les départs à la retraite :*

Les projections sur 6 ans, 2007 à 2012 ont été établies à partir de demandes officielles de départ à la retraite et de la situation des agents atteints par la limite d'âge. Les départs envisagés sont de 7 en 2009, 4 en 2010, 4 en 2011 et 5 en 2012.

Les personnels concernés sont employés, pour le plus grand nombre, dans les écoles (7) et dans les services techniques (13)

- *Les prévisions relatives aux emplois aidés :*

Les projections tablent sur une réduction du nombre de contrats aidés, de 76 en 2009 à 55 en 2014 selon le planning suivant :

2009	2010	2011	2012	2013	2014
76	76	70	65	60	55

Cependant, cette diminution des effectifs entraînerait à compter de 2011 une diminution **minime** de la masse salariale de 13 626 €/an.

Les prévisions établies à moyen terme sur les variations des effectifs, en l'absence d'une politique de gestion des ressources humaines volontariste, ne laissent entrevoir aucune réelle marge de manœuvre.

Sur l'importance de l'effectif, le maire attire l'attention de la chambre sur le fait que le nombre d'agents est faible par rapport au nombre d'habitants (plus de 34 000) et qu'il est inférieur aux besoins réels. Selon le maire, les besoins liés aux spécificités de la commune sont plus élevés que ceux des autres communes de strate identique qui peuvent se contenter d'assurer la maintenance de leurs équipements alors que Saint Laurent du Maroni doit poursuivre sa construction.

Sans ignorer les besoins spécifiques liés à l'accroissement très rapide de la population de la commune, comme le rappelle le maire, la chambre observe que la commune ne s'est pas dotée des outils de gestion des ressources humaines permettant d'évaluer de façon précise les besoins en personnel.

Elle observe que les contrats des emplois aidés ont été transformés en contrats de droit public dont l'irrégularité est manifeste, cette transformation visant à garder les mêmes agents sur les mêmes emplois. Or ces contrats aidés n'ont pas vocation à être consolidés puisqu'il s'agit essentiellement d'un dispositif d'insertion.

Elle recommande la mise en œuvre d'une démarche dynamique visant à optimiser les effectifs alors qu'un grand nombre de ses personnels est sous contrat et invite fermement la commune à mettre un terme au régime irrégulier des « contrats 130 heures ».

2.1.1.3. Les outils de gestion à mettre en place

L'absence depuis plusieurs années d'un directeur des ressources humaines participe largement aux manquements constatés dans la gestion du personnel communal. .

La commune n'a pas mis en place les outils indispensables à une gestion performante des ressources humaines :

- absence de plan de plan pluriannuel de formation, les seules actions en ce domaine étant réalisées en partenariat avec le CNFPT, à partir des modules offerts par l'organisme pour la formation des agents de la collectivité et parfois dans un souci d'insertion des bénéficiaires de contrats aidés ;
- absence de fiches de poste détaillées et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; seules, quelques directives ponctuelles ont été prises pour réglementer la gestion des congés et absences. Elles sont récentes ne permettent pas pour autant de tirer les enseignements de nature à corriger les éventuelles déviations.
- absence de bilan social : l'article 21 de la loi n° 94-1134 du 17 décembre 1994 (dite loi HOFFEL) modifiant l'article 33 de la loi n° 84-53 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 créé. Ce rapport n'a jamais été établi par la collectivité qui se prive par là-même d'un outil pertinent de synthèse et d'analyse.

Les procès-verbaux des réunions du comité technique paritaire (CTP) des quatre dernières années ont été demandés à la commune. Aucun document n'a été produit à la chambre. La chambre rappelle que le CTP est l'organe de concertation incontournable destiné à faire participer le personnel au fonctionnement de l'administration, qui doit être consulté notamment pour toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la collectivité et aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail, pour l'élaboration du plan de formation.

La commune a imputé l'absence de précision dans certaines des réponses apportées, à l'inefficacité du logiciel utilisé et au manque d'informations de la part du prestataire qui l'exploite pour son compte. Un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines, plus performant, vient d'être mis en service avec l'aide d'un nouveau prestataire. Ce logiciel aurait du être mis en place depuis plusieurs années. Dans sa réponse le maire affirme que « tous les documents (plan de formation, bilan social, organigramme) étaient produits jusqu'au départ de la directrice des ressources humaines. ». Pour autant aucun de ces documents n'a été produit au cours de l'instruction.

En raison des enjeux financiers de la commune et de l'importance des effectifs et de la masse salariale, il est impératif que la commune améliore la gestion des ressources humaines, en se conformant notamment aux règles en vigueur. Une réorganisation du service s'impose, qui passe par le recrutement d'un DRH qualifié, l'élaboration d'un organigramme fonctionnel, la mise en place des compétences et des outils de gestion indispensables à une plus grande efficacité des services. Par ailleurs, la commune doit définir une politique de recrutement basée sur une réelle évaluation des besoins et mettre fin aux recrutements qui pourraient être principalement motivés par le contexte social.

2.1.2. Organisation de la commande publique

Le contrôle sur place a mis en évidence l'absence de procédures formalisées, notamment en matière d'engagement des dépenses et de commande publique. Aucun guide de procédure n'a été communiqué, à l'exception d'une note succincte élaborée en urgence au moment du contrôle sur place.

La commande publique n'est pas organisée comme il se doit et la commune ne dispose pas en l'état actuel d'une cellule « marchés » opérationnelle. Ce service trouverait toute son utilité dans le cadre du fonctionnement actuel des services. Il a été constaté en effet, que l'achat public fait une trop faible place aux procédures de mises en concurrence et de marchés publics, certainement faute de compétence.

Ainsi par exemple, les services techniques, qui utilisent essentiellement du petit matériel, n'ont passé aucun marché et sont obligés de commander au coup par coup dans des conditions très préjudiciables au service. La procédure de passation d'un marché à bons de commande venait seulement d'être lancée au moment de notre visite sur place.

De même la sécurité et le gardiennage, qui représentent un poste de charge très important font l'objet de deux contrats pour un montant total de 424 897,65 € (en 2008) sans qu'aucune procédure de mise en concurrence n'ait été organisée. Or depuis 2001, toute commande est un marché public et depuis 2004, toute prestation de service d'un montant supérieur à 206 000€ doit faire l'objet d'un marché formalisé.

La chambre ne saurait se satisfaire de la réponse du maire selon qui les procédures de mise en concurrence sont respectées dès lors que tout achat fait l'objet préalable de trois devis. C'est oublier le seuil des marchés sur appel d'offres susvisé et le seuil des marchés à procédure adaptée au-delà de 4000€jusque fin 2008.

La chambre recommande une réorganisation de la fonction et des procédures d'achat de la commune pour mettre un terme aux dysfonctionnements dans l'application des dispositions du code des marchés publics.

2.1.3. Une plus grande rigueur en matière budgétaire et comptable

2.1.3.1. L'amélioration du suivi de la comptabilité budgétaire

Les difficultés rencontrées pour connaître avec précision la situation financière de la collectivité et le montant réel de son déficit ont mis en évidence les insuffisances notoires qui subsistent dans la tenue de la comptabilité budgétaire. Les documents budgétaires ne traduisent pas la réalité de la situation financière, du fait du non respect par la commune des règles en vigueur (comptabilité des engagements, restes à réaliser, amortissements...). C'est ainsi que de nombreuses régularisations ont du être opérées, pour des montants très importants, afin de connaître le déficit réel en fin d'exercice 2008 (voir supra).

Un meilleur suivi comptable et budgétaire doit permettre à la collectivité d'établir des prévisions budgétaires fiables, de déterminer avec précision ses besoins annuels en crédits pour couvrir les principaux postes de dépenses de fonctionnement, ce qu'elle est incapable de faire actuellement.

Les postes de dépenses et les secteurs d'activité sur lesquels devront principalement porter les efforts de redressement devront être clairement identifiés et chiffrés, au moyen notamment de la présentation « par fonctions » dans les comptes administratifs.

2.1.3.2. Le suivi des opérations d'investissement

La chambre incite la commune à définir une stratégie d'investissement par l'élaboration d'un véritable plan pluriannuel d'investissements et de financement.

Pour une meilleure lisibilité de sa comptabilité budgétaire la chambre conseille également à la commune de tenir au compte administratif une présentation par opération d'investissement, et d'utiliser la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

Le cas particulier des besoins annuels en nouveaux bâtiments scolaires doit faire l'objet d'attentions particulières de la collectivité dans sa programmation d'investissements. Actuellement il apparaît que la collectivité est plus en situation de subir cette demande pressante en ayant recours chaque année à la procédure d'urgence pour la passation des marchés de construction de nouvelles classes modulaires.

Selon le maire, les tentatives de mise en place (avant 2005) de plans pluriannuels n'auraient pas abouti du fait de l'impossibilité pour les partenaires, dont l'Etat d'indiquer à l'avance les subventions mobilisables.

En matière budgétaire, la chambre rappelle que la commune doit respecter les règles imposées par la nomenclature comptable M14 : comptabilité des engagements, définition des restes à réaliser... Elle recommande que la collectivité se dote d'outils de contrôle interne lui permettant d'avoir un meilleur suivi de sa gestion, ne serait ce que pour suivre le délai global de paiement de ce dépenses.

En matière de dépenses d'investissement, elle recommande la mise en œuvre d'un véritable plan pluriannuel d'investissement et l'utilisation au budget de la procédure d'inscription en AP/CP.

2.2. La recherche de nouvelles recettes

2.2.1. L'augmentation de la DGF

2.2.1.1. Des critères figés depuis 1993

L'insuffisance de la dotation globale de fonctionnement attribuée à la commune a souvent été évoquée par le maire, au motif que les critères anciens de calcul de la dotation ne prennent pas

en compte à sa juste valeur la croissance démographique exceptionnelle supportée par la collectivité.

La comparaison a souvent été faite avec la situation de la commune de KOUROU, commune classée dans la même strate démographique et qui bénéficie d'une dotation nettement supérieure :

DGF	2006	2007	2008
KOUROU	6 920 946	7 062 719	7 192 000
SAINT-LAURENT	3 929 923	4 344 843	4 487 392

Soit sur les trois années, une valeur moyenne annuelle de 7 058 555 € pour KOUROU et de 4 254 052 € pour Saint-Laurent avec un différentiel d'environ 2,8 M€ en faveur de KOUROU.

En réponse aux interrogations du maire de la commune et du préfet, la DGCL a précisé que le maintien de ces écarts « s'explique par des différences objectives entre les deux communes, qui datent des **années 1993 et antérieures**, 1993 étant l'année où plusieurs anciens concours aux communes ont été globalisés au sein de la dotation forfaitaire »

Les différences principales (en faveur de Kourou) à l'époque affectaient les dotations suivantes : « la différence de 416 865 € dans le montant de la dotation de base venait de la différence de la valeur du point servant à son calcul, Kourou se situant alors dans la strate de population (15 000 à 19999 habitants) supérieure à celle de Saint-Laurent (10 000 à 14 999 habitants)

- Concernant la dotation de compensation, les critères de calcul pris en compte restaient également à l'époque favorables à la commune de Kourou, soit, le nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune pour 20% ; la voirie pour 20% et le nombre de logements sociaux pour 60%. L'écart de dotation en faveur de Kourou était de 180 806 €

- l'écart le plus important en faveur de Kourou, de 862 933 €, concernait la dotation de péréquation composée à l'époque de deux parts : une part répartie en fonction des inégalités de ressources fiscales (potentiel et effort fiscal) et en fonction du revenu par habitant des communes ».

Selon la DGCL, « ces écarts ont été consolidés dans la dotation forfaitaire des deux communes, à l'occasion des réformes successives de la DGF qui n'ont pas remis en cause le montant des dotations versées à chaque commune ».

Il convient cependant de constater que certains de ces critères d'attribution des dotations ont évolué jusqu'à présenter pour certains une situation inversée dans la comparaison entre les deux communes.

2.2.1.2. L'augmentation de la DGF à la suite du dernier recensement

L'évolution de la DGF suite au dernier recensement qui compte une population de 33 863 habitants en augmentation de 40% par rapport au recensement précédent, doit se traduire, selon les informations obtenues des services de l'Etat, par un abondement supplémentaire de 1,7 M€ en faveur de la commune dès 2009 (soit + 37%).

Le maire réaffirme cependant que même cet abondement ne permet pas à la commune de se situer à la moyenne de la strate des villes de 20 à 50 000 habitants, qu'ainsi la collectivité est toujours sous dotée alors que les besoins sont plus importants.

2.2.2. Le potentiel fiscal

Le dispositif de redressement financier initié a intégré, dans les perspectives de marge de manœuvre en matière de recettes, une augmentation des produits fiscaux par l'effet principal de revalorisation des bases fiscales, les taux pratiqués étant déjà élevés.

2.2.2.1. Le partenariat avec les services fiscaux

Les services fiscaux, forts du constat partagé de l'insuffisance des bases ont entrepris une démarche partenariale (« conventions de partenariat ») avec les collectivités locales pour effectuer un travail d'identification et de recensement.

Les conventions de partenariat déjà signées entre la direction des services fiscaux et certaines collectivités locales intègrent un contrat d'objectif prévoyant d'assurer une augmentation annuelle des bases de 10%.

Un tel partenariat a été institué par convention en date du 19 août 2008 entre les services fiscaux et la communauté des communes de l'ouest guyanais. Il a permis de mettre en évidence pour chacune des communes, membres de la communauté, une différence notable entre le nombre d'occurrences connues à l'impôt sur le revenu et le nombre d'occurrences recensées en matière de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti.

Les causes recensées de ce différentiel sont variées et tiennent principalement aux spécificités du territoire guyanais déjà évoquées :

- 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 ;
- l'immensité du territoire ;
- Un « turn-over » important d'une frange de la population (fonctionnaires, militaires...) qui entraîne des difficultés de gestion.

Les autres causes sont essentiellement 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..

Par courrier en date du 16 juin 2008, le directeur des services fiscaux exposait au maire de Saint-Laurent la problématique du recensement des occurrences échappant à la fiscalité en précisant les causes et les moyens à mettre en œuvre pour y remédier, et proposait au Maire, dans cet objectif, la signature d'une convention de partenariat.

Cette convention avec les services fiscaux n'a pas encore été actée, la chambre recommande qu'elle soit signée dans les meilleurs délais.

2.2.2.2. Le potentiel mobilisable

a) les bases

Pour la commune de Saint-Laurent du Maroni, le différentiel constaté entre le nombre d'occurrences connues à l'impôt sur le revenu et le nombre d'occurrences recensées en matière de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti a permis l'évaluation d'un potentiel mobilisable conséquent comme le montre le tableau suivant :

IR 2007	TH 2007	TFB 2007	Potentiel mobilisable
10 690	4 541	2 206	TH : 57 % TFB : 79%

Source : convention de partenariat services fiscaux/CCOG

IR : impôt sur le revenu

TH : taxe d'habitation

TFB : taxe sur le foncier bâti

b) les produits

Le produit potentiel brut total des impôts mobilisables (TH et TFB) a été calculé par les services fiscaux pour 2007, à partir du nombre d'occurrences connues à l'impôt sur le revenu (2006) :

2006	2007		2007	
Nb foyers fiscaux	Nb d'assujettis à la taxe d'habitation	Produit potentiel brut mobilisable	Nb assujettis à la TFB	Produit potentiel brut mobilisable
10279	4541	2 295 200	2 206	4 036 500

Le calcul de ce produit potentiel a été effectué par les services fiscaux 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 doit être pondéré d'un coefficient de réfaction raisonnable (de 15 %) du fait que les articles concernés seront initialement imposés dans une catégorie cadastrale peu élevée et également d'un taux d'abandon contentieux de 25 %) »

Les montants des potentiels en produits de TH et TFB indiqués au tableau résultent d'un calcul très estimatif et empirique des services fiscaux sur les bases indiquées. Il n'en demeure pas moins qu'ils laissent entrevoir l'importance du potentiel restant, si l'on s'en réfère aux produits votés des deux taxes pour 2007 : 747 142 € pour la TH et 1 475 924 € pour la TFB.

2.2.2.3. Les moyens à mettre en œuvre

a) Opérations de levé et de vérification des occurrences manquantes

Le partenariat institué par les services fiscaux avec les collectivités ne peut produire les effets attendus qu'avec la mobilisation de moyens suffisants. Les premiers résultats de recensement obtenus avec peu de moyens (un agent de la CCOG) sont encourageants et incitent à intensifier les actions.

Le cadre d'action défini par la direction des services fiscaux prévoit dans cet objectif une mutualisation de moyens : mobilisation d'équipes communales sensibilisées et formées, appui technique des services de la DGFIP, partenariat envisagé du Conseil général.

Les équipes constituées devront dans le cadre des actions définies, recenser et vérifier les occurrences manquantes : identité de l'occupant, du propriétaire, consolidation de l'adresse, première estimation, par référence à la valeur locative du local occupé. Les déclarations H1 établies seront ensuite intégrées dans les bases de données de la DGFIP

Ces moyens évoqués semblent-ils encore loin d'être mobilisés. Pour le moment, les moyens humains mis à disposition des services fiscaux se limitent au seul agent expérimenté de la CCOG.

b) Le rôle de la Commission Communale des Impôts Directs (CCID) :

L'article 1650 du CGI prévoit l'institution dans chaque commune d'une commission communale des impôts directs (CCID) qui doit se réunir au moins une fois par an. Le dispositif mis en place intègre la CCID comme devant être un outil privilégié des actions engagées.

Les conventions de partenariat précisent le rôle qui peut lui être dévolu : « valider la démarche engagée ; mesurer les progrès notamment à travers le nombre d'occurrences supplémentaires taxées ; analyser les difficultés rencontrées et les moyens d'y faire face ; recentrer les priorités ».

La CCID de Saint-Laurent du Maroni n'a pas encore tenu de réunion dans le cadre de ce partenariat en 2008 et en 2009.

Le maire dans sa réponse rappelle d'une part, que le recensement des foyers fiscaux relève de la compétence de l'Etat, et d'autre part, que face à la nécessité dudit recensement, la commune apportera les moyens possibles à sa réalisation.

Il existe une forte potentialité en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette des produits fiscaux. La mise en œuvre de celle-ci passe par la conclusion d'une convention de partenariat et la formation d'agents communaux par les services fiscaux. Actuellement, un seul agent de la CCOG assume cette mission.

La chambre recommande qu'un plan d'action soit mené pour recenser les bases fiscales et que la commission communale des impôts directs soit régulièrement réunie.

2.2.3. La gestion de l'immobilier

Le premier impératif pour la commune est d'identifier de manière exhaustive les biens communaux et les valoriser. Un recensement de tous les contrats immobiliers en cours pourrait être l'occasion également d'une réactualisation des conditions financières.

En ce qui concerne les très nombreuses occupations de parcelles communales sans droits ni titres, la commune doit engager les moyens nécessaires à fin de régularisation dans les meilleurs délais.

Au moment du contrôle sur place, 900 demandes de cession à titre onéreux étaient en attente de traitement au service de l'urbanisme qui manque à l'évidence de moyens et de compétences.

La chambre recommande que la commune se donne les moyens de mener à bien et dans les meilleurs délais, les opérations de cession de terrains qui permettront de dégager des ressources supplémentaires.

2.3. La recherche d'économies de gestion

2.3.1. Les audits réalisés en externe

A la demande de la collectivité, la société « ECOFINANCE » a réalisé deux audits (rapports de mission du 14 janvier 2009)

Le premier porte sur « les recherches d'économie sur les charges sociales ». L'auditeur avait comme mission d'analyser les coûts sociaux afin de chercher d'éventuelles économies et sources d'optimisation dans le traitement des absences des agents soumis au régime général de la sécurité sociale et sur le demi-traitement d'agents titulaires du régime spécial. Des recherches d'économie ont été également menées sur les taux accident du travail de la caisse de sécurité sociale. Les optimisations préconisées se traduisent par des économies non significatives au regard de l'ampleur des besoins.

Les contrats d'assurances de la commune ont fait l'objet également d'un audit par le cabinet SCHWARZ-BART CONSULTING. L'étude a porté sur l'ensemble des contrats en cours et procédé à une nouvelle estimation des besoins. Les conclusions rendues dans le rapport du consultant incitaient à une refonte des différents lots des marchés d'assurance. Les mesures prises par la collectivité ont permis d'obtenir un gain de 57 675,78 € sur le budget « assurances » mais aussi une meilleure couverture des risques.

2.3.2. L'étude menée en interne sur l'entretien des bâtiments scolaires

L'importance des charges de fonctionnement liées à l'entretien des bâtiments scolaires a amené la collectivité à s'interroger sur l'intérêt que pourrait représenter l'externalisation de certains travaux et notamment les travaux de nettoyage des écoles. Un des objectifs serait de faire en sorte que seuls, les agents titulaires restent affectés à ces postes, les agents non titulaires et notamment les emplois aidés devant être repris par le prestataire (critère du contrat).

Une étude a été réalisée en interne sur un échantillon de 6 écoles. Le coût de revient annuel des travaux réalisés par les agents communaux a été comparé aux prix des mêmes prestations proposés par des prestataires de service externes. Sur la base des estimations réalisées, il

apparaît que pour chacune des écoles, la commune gagnerait à externaliser les travaux de nettoyage.

Ecoles	Coût annuel mairie	Coût annuel entreprises	Gain
SYMPHORIEN	80 778	78 017	2 761
SABLES BLANCS	91 520	81 214	10 306
LA CARRIERE	51 750	16 019	35 731
BALATEE II	34 500	24 275	10 225
ECOLE V	57 500	49 990	7 510
MILLIEN	103 704	75 454	28 250
Total	419 752	324 969	94 783

Source : commune (étude sur 6 groupes scolaires sur un total de 23)

Le gain total représenterait une économie de 22,6% par rapport au coût total des travaux réalisés en régie.

L'utilisation des bâtiments scolaires par rotation de deux vacations a été envisagée un temps afin d'optimiser la gestion et diminuer les coûts. Cette solution n'a pas été retenue suite à l'opposition manifestée par les enseignants.

L'externalisation de certains services reste indéniablement une piste majeure à explorer pour une optimisation de la gestion, dans le but de trouver de nouvelles sources d'économies. La commune paraît avoir pris la mesure de l'intérêt de cette orientation dans les modes de gestion, mais aucune décision n'a été prise, et aucune démarche n'a été engagée en ce sens.

2.3.3. Le travail réalisé par la commission « qualité »

La commission « qualité » a précisément été instituée par la commune pour étudier les divers moyens à mettre en œuvre afin de réaliser des économies de gestion.

Le travail de cette commission, composée curieusement exclusivement d'élus, a été présenté sous la forme d'une liste de mesures ponctuelles, pour certaines à portée très limitée, qui ont été prises dans différents secteurs de la gestion courante et qui concernent notamment:

- des économies en terme d'énergie : surveillance de l'éclairage dans les établissements publics et dans les locaux communaux pour éviter les gaspillages ;
- la réduction de la consommation en eau, électricité et téléphone (lignes supprimées, nouveaux contrats souscrits), surveillance, étude des factures de consommation.... ;
- des actions en faveur du recouvrement des recettes : « *une attention particulière a été portée afin que les recettes soient émises et que leur recouvrement soit effectué* »

Excepté les dispositions prises pour gérer la consommation de carburant des véhicules du parc automobile, (« proposition » de passation d'un marché, mise en place d'un système de carte de carburant bloquées pour une consommation de 150 € par mois et ne pouvant être utilisées les week-ends et jours fériés), les mesures annoncées, dont les résultats n'ont pas été chiffrés, ne s'inscrivent pas dans une action d'envergure en faveur d'une plus grande rigueur dans la gestion. En l'absence de cadre plus général (règlement de procédures) elles paraissent rester

pour la plupart du domaine des bonnes intentions (actions en faveur du recouvrement des recettes).

Plusieurs pistes ont été explorées par la commune pour rechercher des économies de gestion. Une commission « qualité » composée d'élus a d'ailleurs été créée dans ce but. La chambre constate cependant que les résultats (rarement chiffrés) restent limités faute d'une action d'envergure et résolument volontariste.

2.4. Un éventuel plan de restructuration

2.4.1. Les modalités et conditions du dispositif

Face au constat des difficultés financières auxquelles sont confrontées la presque totalité des communes de Guyane, le Préfet de région et le TPG ont initié en 2007 un processus général de redressement des finances des communes.

Un partenariat a été instauré par le Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer (SEOM) avec l'Agence Française de Développement (AFD), pour la mise en place de prêts de restructuration aux communes et un appui technique pour l'élaboration de plans de redressement.

La commune de Saint-Laurent du Maroni est potentiellement éligible à ce dispositif de redressement financier à l'instar des autres communes de Guyane et sous réserve de l'analyse financière démontrant son retour à l'équilibre à l'issue de cette restructuration.

Le calcul du montant du prêt de restructuration prend en compte les éléments suivants déterminés à partir des données fournies par les services de l'Etat et de la commune:

- Dettes non comptabilisées
- + Admissions en non valeur
- + Fonds de roulement équivalent à 30 J (pour couvrir le décalage entre les dépenses et les recettes d'investissement encaissées)
- - le résultat global de clôture de l'exercice corrigé des restes à réaliser en dépenses
= montant maximal du prêt, minoré des restes à réaliser en recettes

Le plan de restructuration intègre comme condition du prêt, les objectifs de performance financière à atteindre par la commune pour parvenir à rétablir de façon pérenne sa capacité d'autofinancement dans les 5 ans, tout en supportant le remboursement du prêt de restructuration et en conservant une capacité d'emprunt pour le financement des nouveaux investissements.

Les objectifs fixés étaient de parvenir à une CAF de 5% des RRF en la deuxième année du plan et 10 % au terme de la cinquième année. Au terme de cette dernière année certains ratios devront être atteints : ratio de niveau d'endettement = dette/RRF < 120% et ratio de capacité de désendettement = dette/épargne brute < 10 ans.

La première estimation du montant du prêt de restructuration, en valeur mai 2008, était de **10 027 708 €** (sur 20 ans au taux minimal non bonifié - taux indicatif : 5,40% au 14 mai 2008). La prospective réalisée portait sur les 5 années de 2008 à 2012. Elle prenait en compte la situation la plus favorable envisageable, avec un endettement nouveau réduit au minimum.

Malgré les hypothèses favorables retenues, et la non prise en compte des dettes non comptabilisées dont l'estimation a été faite ultérieurement, l'étude prospective montrait pour les années 2008 à 2012 une progression des charges supérieures à celle des produits, effet de ciseau qui conduisait à une détérioration progressive de la situation financière

Le dispositif est donc resté sans suite, les conditions du prêt définies par l'AFD n'étant pas remplies (rétablissement d'une capacité d'autofinancement).

2.4.2. Des conditions non satisfaites – Un dispositif au point mort

Depuis l'engagement du dispositif et les premières estimations, les différents éléments pris en compte pour le calcul du prêt de restructuration ont évolué, en fonction de la situation financière de la collectivité qui s'est dégradée, des nouvelles données en matière de fiscalité, de DGF, et principalement, en fonction de l'intégration de nombreuses dettes qui n'avaient pas été comptabilisées.

La dernière prospective financière réalisée par l'AFD (au 8 juin 2009) repose sur un montant de prêt de restructuration de **21 000 000 €**, soit le double du montant initial, déterminé come suit (source AFD))

Dettes publiques non comptabilisées en fonctionnement	5 038 759
Dettes privées non comptabilisées en fonctionnement	2 036 061
2 mois de charges 2008 mandatées en 2009	1 000 000
Solde des restes à réaliser en investissement	2 500 000
Titres susceptibles d'être admis en non valeur ****	4 692 000
Fonds de roulement 30 j (2 243 970 €) – FDR au 31/12/2008 (- 3 400 274 €)	5 644 244
Montant maximum du besoin de financement :	20 911 064
A retrancher : recettes à réaliser en fonctionnement 2008	0
Montant du prêt après vérification des recettes	20 911 064
Arrondi retranché du fonds de roulement	88 936
Montant du prêt	21 000 000

**** S'agissant des titres susceptibles d'être admis en non valeur et retenus dans le plan de restructuration : il ne s'agirait que d'une opération budgétaire (mandat permettant d'apurer les restes à recouvrer imputés au débit de la classe 4), mais il ne s'agit pas de décaissement, une interrogation subsiste donc sur l'intégration de cette somme dans le plan de restructuration.

Il convient de remarquer que le montant du calcul du prêt ne correspond pas au montant du déficit global calculé. L'AFD se place dans une logique de flux financiers (apport en trésorerie), alors que la chambre s'appuie sur une comptabilité de crédits budgétaires dans le calcul du déficit global.

Cette prospective financière porte sur les exercices 2009 à 2013 et retient comme hypothèses les évolutions suivantes des produits et des charges sur les 5 ans :

Total produits : + 4%
 dont contributions directes : + 11,6% (effet base)
 dont DGF : + 3,8 %
 dont produits des services : + 2%

Total charges : + 2,6%
 dont charges à caractère général : + 2%
 dont charges de personnel : + 3,5 %
 dont autres charges de gestion : + 2 %

La situation financière établie pour chacune de ces années en fonction des hypothèses retenues est encore moins favorable à la commune du fait notamment du poids supplémentaire de la dette à rembourser, comme le montre le tableau suivant :

	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes réelles de fonct.	22 727 664	23 632 425	24 596 294	25 624 513	26 577 517
<i>dont :</i>					
produits des services et du domaine	420 000	428 400	436 968	445 707	454 622
contributions directes	2 645 428	3 059 639	3 411 295	3 804 870	4 100 000
7411 DGF	5 221 848	5 482 558	5 690 895	5 907 149	6 131 621
Dépenses réelles de fonct.	24 737 382	25 387 882	26 081 567	26 732 753	27 410 444
<i>dont :</i>					
Charges à caractère général	4 272 105	4 857 547	4 954 698	5 053 792	5 154 868
Charges de personnel	16 168 958	17 034 872	17 631 092	18 248 180	18 886 867
66 Charges financières	1 706 479	1 674 527	1 639 121	1 537 692	1 438 459
CAF brute	-2 009 719	-1 755 457	-1 485 273	-1 108 240	-832 927
Amortissements dettes	2 025 467	2 107 432	2 270 523	2 249 930	2 118 735
CAF nette	-3 563 967	-3 370 465	-3 241 212	-2 820 430	-2 389 724

Source : AFD

Observation :

La prospective prend en compte un recours à l'emprunt pour le financement des investissements nouveaux, à hauteur de 1 400 000 € par an.

Une nouvelle fois, malgré les hypothèses les plus optimistes retenues, la prospective montre clairement que la commune ne pourrait absorber le poids supplémentaire très important de l'annuité de la dette. L'amortissement comprend le remboursement de la dette ancienne, des nouveaux emprunts contractés pour le financement des nouveaux investissements (1 400 000 €/an), du prêt de restructuration. A cette charge s'ajoutent les frais financiers en intérêts qui grèvent lourdement les charges. Le déséquilibre financier reste très important sur les cinq années considérées et la CAF nette largement négative.

L'étude prospective, montre également que le fonds de roulement en fin d'exercice se dégrade continuellement sur la période, de -1 231 060 € en 2009 à -13 052 891 € en 2013.

La dernière réunion des parties prenantes au dispositif de redressement, qui s'est tenue le 14 janvier 2009 a dressé le constat de l'extrême gravité de la situation (inquiétude sur le versement des salaires, insuffisance de trésorerie, l'urgence à mettre en place les moyens du redressement).

Actuellement la seule avancée dans le cadre du dispositif général est l'audit qui a été diligenté par l'AFD sur des fonds mis à disposition par le SEOM, pour essayer de déterminer la part structurelle du déficit de la commune et la part qui pourrait être imputée à une défaillance dans la gestion. L'audit devra notamment identifier et chiffrer les postes de charges qui obèrent plus fortement les finances du fait du contexte local (démographie, immigration) tels que les charges induites par la gestion des écoles maternelles et primaires, l'insécurité.

La dernière réunion du comité de pilotage a décidé du lancement de la procédure de consultation et engagé la détermination des termes de référence.

L'audit est actuellement en phase de réalisation. Un premier rendu est prévu fin juillet ou août 2009.

Aucune avancée concrète n'a pu être obtenue en l'absence d'éléments nouveaux dans la mise en place du plan de restructuration. Au contraire, la dernière simulation ne fait que renforcer la position de l'AFD dans son refus de répondre à la demande de la commune et de s'engager financièrement tant que les finances communales ne présenteront pas de perspectives de redressement pérennes.

La situation actuelle est donc le statut quo, voire dans l'impasse. En l'état d'avancement du dispositif, les seules pistes évoquées pour débloquer rapidement la situation font référence à des mesures exceptionnelles de nature à compenser les charges élevées supportées par la collectivité, mesures sollicitées par le Maire de Saint-Laurent.

Les services de l'Etat quant à eux s'en réfèrent au plan de redressement. Mais l'AFD subordonne son accord au rétablissement d'une capacité de désendettement qui ne peut être atteinte que par une capacité d'autofinancement suffisante et pérenne.

Conclusion générale :

La commune de Saint-Laurent du Maroni doit faire face indéniablement à des contraintes spécifiques qui tiennent à sa situation géographique de ville frontalière, au contexte socioéconomique et à l'explosion démographique exceptionnelle qui la caractérise.

L'importance et la croissance des besoins en équipements principaux, voirie, bâtiments scolaires, obligent la commune à conserver chaque année, malgré ses difficultés, un niveau d'investissement élevé pour faire face à l'urgence, sans pour autant pouvoir rattraper son retard. La multiplication des équipements induit une augmentation parallèle des charges de fonctionnement (personnel, entretien, sécurité) que la commune ne parvient plus à couvrir au moyen de ses ressources propres, ressources qui restent insuffisantes en dotation (DGF) et en contributions directes notamment. L'augmentation de la dette et l'absence chronique d'autofinancement depuis de nombreuses années ont placé la commune en situation de « surendettement ».

Malgré cette dégradation, le fonds de roulement est resté positif jusqu'en 2007. Mais en 2008, le résultat arrêté au compte administratif de la commune est un déficit de 3 428 462€. En fait, le déficit calculé par la chambre s'élève à 14 292 285€

Une telle divergence entre le déficit affiché par la commune et la situation réelle s'explique par le non respect délibéré des règles comptables et budgétaires en matière de rattachement des produits et charges à l'exercice, de comptabilité d'engagement, de report des restes à réaliser. En ne comptabilisant pas les dettes et engagements se rapportant aux exercices antérieurs, la situation financière réelle de la commune était masquée.

Il n'est pas admissible que, comme l'indique le maire, la commune se soit affranchie délibérément des règles financières et comptables prévues par la loi et les règlements. De tels accommodements, pour quelques motifs que ce soit, ont eu pour effet de dissimuler pendant de nombreuses années les déficits réels, de ne pas déclencher les procédures d'alerte prévues par le code général des collectivités territoriales, et de différer les mesures de redressement.

La dégradation de la situation financière communale, bien qu'elle apparaisse dans toute son ampleur au terme de l'exercice 2008 après les régularisations prises en compte, n'est pas pour autant récente. L'absence de capacité d'autofinancement depuis 2001 devait nécessairement alerter les services communaux sur l'impériosité de mesures de redressement. Or, il apparait que la commune, durant les dernières années, n'a pas engagé les actions appropriées qui s'imposaient en terme d'études, d'organisation et de gestion pour une meilleure performance de ses services (les quelques actions engagées en ce sens par la collectivité n'ont eu que des résultats limités). Le contrôle a relevé notamment le manque de procédures, d'outils de gestion, de politiques suivies et cela dans les différents secteurs d'activité (ressources humaines, commande publique, investissements..). Il est apparu également que la commune ne se soit pas mobilisée comme elle aurait du le faire pour trouver de nouvelles recettes et notamment apporter

son concours, en partenariat avec les services de l'Etat, aux actions de recensement des bases fiscales qui représentent un potentiel important en produits.

Le prêt de restructuration envisagé dans le cadre du plan de redressement initié par les services de l'Etat ne sera accordé à la commune qu'à la condition d'un rétablissement pérenne de son équilibre financier, rétablissement qui s'avère impossible selon les meilleures hypothèses retenues dans les prospectives établies jusqu'en 2013. L'impasse actuelle, due à l'ampleur du surendettement de la commune, est le fruit de l'inconséquence du maire qui a dissimulé des déficits qui se sont creusés au fil des années.

L'urgence de la situation oblige une solution rapide de la crise financière de la commune. Si la maire souligne l'insuffisance des dotations reçues et l'ampleur des charges structurelles liées au fort développement démographique, il lui appartient, au premier chef, de prendre les mesures nécessaires pour accroître les recettes fiscales, en élargissant l'assiette, et pour optimiser les coûts d'une gestion, par trop relâchée.

Pour l'avenir et une fois parvenue à l'équilibre de sa situation financière la collectivité devra nécessairement s'orienter en faveur de tout partenariat de nature à lui permettre un développement maîtrisé, tenant compte de ses spécificités. Plusieurs pistes de coopération, intercommunale (CCOG), avec l'Etat (agence scolaire), voire interrégionale avec le Surinam semblent d'ores et déjà être envisagées par les responsables communaux.