971-200018653-20190913-20190906696-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019



Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Communauté d'agglomération CAP Excellence

Département de la Guadeloupe

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 juillet 2019.

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

TABLE DES MATIÈRES



S'	YNTHESE	5
RI	ECOMMANDATIONS	. 10
1	PERIMETRE ET GOUVERNANCE	. 12
	1.1 Les origines de CAP Excellence	. 13 . 14
	1.4 Le pilotage de CAP Excellence	
	1.4.1 Un organigramme foisonnant, peu fationnel et peu économe	18
2	SITUATION FINANCIERE	. 22
	2.1 Des résultats apparemment confortables.2.2 Des budgets annexes « Eau » et « Assainissement » qui n'auraient pas dû	. 22
	coexister avec la régie	. 22
	2.3 Une fiabilité des comptes insuffisante	
	2.3.1 Des travaux achevés mal comptabilisés	
	incohérents avec ceux figurant au compte de gestion du comptable	
	2.3.4 Un indicateur de qualité des comptes locaux qui s'effondre en 2017	
	2.4 Des irrégularités structurelles ou récurrentes améliorant artificiellement le résultats	
	2.4.1 Des dépenses irrégulièrement imputées au budget principal	
	2.4.2 Des omissions dans l'obligation d'apurer les charges et produits rattachés	
	2.4.3 Des dotations aux amortissements diminuées irrégulièrement	
	2.4.4 Une insincérité significative sur les restes à réaliser2.4.5 Des résultats budgétaires confus	
	2.4.6 Une perception irrégulière du FCTVA	
	2.4.7 Le budget annexe « <i>Centre culturel Sonis</i> » suit la même logique en matiè de répartition des dépenses que les budgets annexes de l'eau et de	
	l'assainissement	32
	2.5 Les corrections apportées aux comptes	. 33
	 2.5.1 Une correction de 5,5 M€ de charges sur le budget annexe « Eau » 2.5.2 Une correction de 1,3 M€ appliquée au budget annexe environnement et cadre de vie	
	2.5.3 Présentation des corrections à apporter au compte administratif de 2018	
	2.6 Une santé financière moyenne, en réalité	. 35
	2.6.1 Des excédents moindres qu'affichés	
	respecté	
_	2.7 Une dette en forte progression	
3	LES REMUNERATIONS, LES FRAIS DE MISSION ET LES AVANTAGE EN NATURE	
	3.1 Une masse salariale qui a doublé en quatre ans3.2 Des rémunérations élevées souvent irrégulières	

Pour l'autorité compétente par	3.2.1 La situation en décembre 2018	38
délégation 971-200018653-2019	3.2.1 La situation en décembre 2018	39
	5.2.5 One indefinite pour trais de representation megale depuis le 1 st janvier	
	2018	
	3.2.4 Des primes de responsabilité versées à tort	
	3.2.6 La rémunération du directeur de cabinet	
	3.2.7 Des rémunérations excessivement généreuses envers des agents non-	/
	titulaires	50
	3.3 La prise en charge irrégulière des frais de mission	52
	3.3.1 Un cadre réglementé	
	3.3.2 Une délibération irrégulière	
	3.3.3 Des prises en charges supérieures à la délibération de 2014 pourtant	
	irrégulière	
	3.3.4 Des imputations comptables incorrectes	
	3.3.5 Des dépenses contestables liées aux déplacements	55
	3.4 Des avantages en nature excessifs	56
	3.4.1 Les véhicules de fonctions attribués	
	3.4.2 Des véhicules de services à usage exclusif et permanent	57
	3.4.3 Avantages relatifs aux technologies de l'information et de la	
	communication	58
4	LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	59
	4.1 Les origines : Les Abymes et Pointe-à-Pitre	60
	4.2 La compétence du service « eau » et « assainissement » de CAP	
	Excellence	60
	4.2.1 La situation jusqu'au 31 décembre 2016	60
	4.2.2 Les évolutions au 1 ^{er} janvier 2017	
	4.3 La construction de l'usine de Perrin : une priorité discutable	62
	4.4 Un prix de l'eau sous-évalué	
	4.4.1 L'obligation de facturer le juste prix à l'usager	
	4.4.2 Un coût complet du service public impossible à calculer du fait du brouill	
	des comptes	
	4.5 Un transfert de gestion incomplet à la régie	66
	4.5.1 Des attributions administratives et juridiques non exercées en totalité	
	4.5.2 Une situation en principe clarifiée en 2019	
5	LES RELATIONS DE LA COLLECTIVITE AVEC LES ASSOCIATIONS	
_	SUBVENTIONNEES	68
	5.1 Un soutien financier direct des associations en forte hausse depuis 2014	68
	5.2 Une procédure d'examen des demandes de subvention à établir	
	5.3 Des subventions souvent difficiles à relier à l'intérêt communautaire	
	5.4 Une information incomplète sur les subventions accordées	
	5.5 La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans	
	leurs relations avec les administrations, globalement respectée	
	5.5.1 L'établissement des conventions	
	5.5.2 Quelques conventions de régularisation	
	5.5.3 Des comptes rendus financiers très inégaux	
	5.6 Des inscriptions comptables incorrectes	
	5.7 Des subventions irrégulières versées aux communes membres	
	5.8 Un contrôle de la collectivité existant mais perfectible	
	5.5 on controle de la concentrate existant mais perfectible	. 13

Communauté d'agglomération « CAP Excellence »

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

our l'autorité compétente par	5.8.1 Le contrôle de l'usage des subventions	73
élégation 971-200018653-20190913-201	5.8.1 Le contrôle de l'usage des subventions	74
	5.8.3 Le contrôle par les élus	75



ANNEXE 1 : Corrections à apporter au compte administratif de CAP Excellence.7	76
ANNEXE 2 : Situation administrative du directeur de cabinet	78
ANNEXE 3 : Prise en charge des frais de mission par CAP Excellence	82
ANNEXE 4 : Ecarts entre la règle et l'application, en matière de remboursement d	e

frais de mission......83

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

SYNTHESE



Les compétences de l'EPCI

La communauté d'agglomération CAP Excellence associe les communes de Pointe-à-Pitre, des Abymes et de Baie-Mahault en Guadeloupe. Elle a été créée sous sa forme actuelle le 30 décembre 2008.

Son champ de compétence a connu d'importantes évolutions à partir de 2016, en application de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRé »). Ses compétences obligatoires incluent désormais le développement économique, le tourisme, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, c'est-à-dire la politique de la ville dans la communauté. Elle exerce aussi, en tant que compétences optionnelles, la création ou l'aménagement de certaines voiries, l'assainissement et la gestion des eaux et, en matière de cadre de vie, la construction et l'entretien d'équipements culturels et sportifs. Elle exerce en outre une compétence facultative : la production de plats cuisinés pour la restauration collective à caractère social.

La gouvernance

La communauté d'agglomération a adapté son organisation à ses nouvelles compétences en mars 2018. Le nouvel organigramme présente aujourd'hui une structure multipliant à l'excès les directions (un DGS, un directeur général délégué, un directeur général des services techniques, sept directeurs généraux-adjoints – DGA – un secrétaire général et 37 directeurs, sur un total de 220 agents). La présence d'une « direction-régie d'eau », au sein de la direction générale-adjointe à la gestion des eaux, est notamment contradictoire avec le principe de l'autonomie juridique et financière de ladite régie, créée le 1er janvier 2017.

Sur l'ensemble des sujets examinés, des délibérations adoptées par le conseil communautaire s'affranchissent, parfois fortement, de la réglementation qui s'impose à celles-ci.

Un pilotage financier des investissements encore balbutiant

Doté d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) depuis mars 2017. Deux ans plus tard, CAP Excellence peine à dresser un bilan à mi-parcours de ce programme quinquennal qui se révèle surdimensionné. Sur 308 M€ d'investissements programmés de 2017 à 2022, les dépenses se sont limitées à 28,5 M€ en 2017 et à 24,8 M€ en 2018. Le PPI présenté en 2017 s'apparente ainsi plus à une volonté déclarative qu'à un réel projet suivi de réalisations concrètes. La collectivité a prévu de mettre en œuvre le système des autorisations de programmes et des crédits de paiement, destiné à suivre plus rigoureusement l'exécution des opérations prévues par le PPI, à compter de l'exercice 2019.

Accuse certifie executoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par *Une situation financière peu fiable et insincère* délégation 971-20018653-20190913-20190906696-DE



Dans les comptes de la collectivité, des écritures relevant de budgets annexes ont été imputées au budget principal et des transferts ont été irrégulièrement opérés entre budget principal et budgets annexes. Des écritures ont aussi été omises en comptabilité. Ces pratiques ont permis à CAP Excellence de préserver en apparence l'équilibre financier des budgets annexes concernés et de contourner les règles applicables au financement des services publics industriels et commerciaux. Sur la seule année 2018, les insincérités constatées ont masqué 7 M€ de dépenses de fonctionnement inscrites au budget annexe de l'eau de la communauté.

Un compte administratif de 2018 inexact

La correction de certaines écritures comptables infondées ou injustifiées conduit la chambre régionale des comptes à abaisser le résultat de clôture consolidé au 31 décembre 2018, de +4 M€ à -1 M€. Compte tenu du niveau d'endettement qui atteint 64 M€ fin 2018 après corrections, les marges de manœuvre financières de CAP Excellence sont sensiblement moindres qu'affichées jusqu'alors.

Des rémunérations en fortes hausses

De 2014 à 2018, la masse salariale de CAP Excellence est passée de 5,4 M€ à 12,1 M€, soit une augmentation de 124 %. Sur la même période, l'effectif a augmenté de 90 % (c'est-à-dire de 80 agents). L'augmentation de l'effectif n'est pas seulement liée à l'intégration de nouvelles compétences communautaires. La collectivité a, par exemple, choisi de titulariser 18 emplois aidés en 2017 qui ne répondaient pas à un besoin permanent. Le régime indemnitaire avantageux et parfois irrégulier a, lui aussi, pesé sur l'évolution de la masse salariale, la collectivité apparaissant comme un employeur généreux avec 50 agents sur 220 qui perçoivent plus de 3 000 € net par mois dont 26, plus de 4 000 € net par mois.

La chambre a relevé que certaines très hautes rémunérations attribuées à des agents titulaires ou non-titulaires présentaient des irrégularités et ne respectaient pas le principe de parité avec la fonction publique de l'Etat.

Un niveau de prise en charge des frais de déplacement irrégulier

La délibération du conseil communautaire en date du 17 septembre 2014, fixant les modalités de prise en charge frais de mission et de déplacement des élus et des agents de la collectivité, ne respecte pas les décrets n° 2006-781 et n°2001-654, ni l'arrêté interministériel du 3 juillet 2006. Les montants engagés par la collectivité pour le transport et les missions d'élus et d'agents administratifs sont excessifs au regard du bon emploi des fonds publics. Des billets d'avion vers la partie européenne du territoire national sont payés de 2 000 à 4 000 € l'aller-retour ; le plafond de remboursement des nuitées d'hôtel est fixé entre 150 et 250 € selon la catégorie de personne concernée, montants bien supérieurs aux limites réglementaires. La collectivité présente une dépense annuelle en matière de déplacements qui dépasse 200 000 €. En 2018, sur 80 déplacements en dehors de la Guadeloupe, le coût moyen de la mission s'établit à 2 500 €.

Pour l'autorité compétente par Des avantages en nature à préciser délégation 971-200018653-20190913-20190906698-DE



Les véhicules de fonction sont attribués conformément aux règles, excepté pour un directeur qui n'est pas directeur général-adjoint et qui n'y a donc pas droit. L'usage des véhicules de services est moins rigoureux, avec des affectations nominatives et des remisages au domicile des agents affectataire qui en font des véhicules de fonction. La consommation de carburant s'envole en 2018 avec une dépense atteignant 72 000 € pour 44 véhicules de fonction et de service.

Le nombre de téléphones portables mis à disposition du personnel est élevé avec 97 appareils pour 220 agents dont de nombreux appareils luxueux. La facture des télécommunications augmente considérablement en 2018. La collectivité gagnerait à préciser l'usage professionnel de ces appareils, à en maîtriser l'acquisition et à en contrôler l'utilisation.

La gestion opaque de l'eau et de l'assainissement

Après l'abandon, le 31 décembre 2016, de la délégation de service public confiée à la Compagnie Générale des Eaux, la collectivité a créé une régie, appelée « Eau d'Excellence », dotée de l'autonomie juridique et financière, sans en tirer toutes les conséquences sur les plans juridique et financier. Après plusieurs rappels à l'ordre du préfet en 2018 et après deux années de fonctionnement irrégulier de ses budgets annexes « Eau » et « Assainissement », CAP Excellence s'est résolue à se conformer, à partir de 2019, aux règles budgétaires et comptables applicables aux services publics industriels et commerciaux.

Ces anomalies consistaient à masquer les charges réelles pesant sur ses budgets « Eau » et « Assainissement » et à en faire peser une grande partie sur les contribuables alors qu'elles auraient dues être réglées par l'usager. Au-delà des dépenses de fonctionnement, des dépenses d'investissement concernant l'eau ont été prises en charge directement par le budget principal de la collectivité. Ce faisant, CAP Excellence a entravé l'établissement d'une comptabilité analytique fiable conduisant à un calcul juste du prix de l'eau par la régie et le calcul rigoureux des amortissements nécessaires au remplacement des équipements usagés. Les bons résultats apparents de la régie et le prix assez faible de l'eau fixé par Eau d'Excellence sur le territoire de CAP Excellence ne correspondent pas à la réalité du coût de ce service public.

Les relations de CAP Excellence avec les associations

La collectivité subventionne fortement les associations. De 2014 à 2017, elle a octroyé plus de 3,49 M€ à plus de 80 associations œuvrant dans les champs du sport, de la culture et du tourisme.

Le processus d'attribution de ces subventions respecte la réglementation : les délibérations sont adoptées et les conventions requises sont conclues avec les bénéficiaires. Des améliorations peuvent cependant être apportées à la fiabilité du compte administratif pour garantir la bonne information de l'assemblée communautaire et du citoyen sur les avantages financiers ou en nature octroyés aux associations bénéficiaires.

Certaines subventions sont versées avec retard pour des raisons administratives : le versement du solde des subventions est dépendant de la transmission de tous les

971-200018653-20190913-20190906696-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019



Pour l'autorité compétente par justificatifs par les organismes subventionnés, ce qui peut être excessif. Le contrôle de délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE l'usage des subventions est réalisé par CAP Excellence. Le modèle de compte rendu financier devra évoluer pour permettre de donner une évaluation plus qualitative à la collectivité.

> CAP Excellence ne dispose pas des informations utiles concernant les associations subventionnées simultanément par plusieurs personnes publiques. Pourtant ces renseignements peuvent engendrer des obligations supplémentaires pour les bénéficiaires, lorsque les montants de subvention cumulés dépassent 75 000 € ou 153 000 €. Il appartient à la collectivité de les en informer et de s'assurer du respect des obligations qui en découlent.

> Sur le grand nombre d'associations subventionnées, la chambre a noté quelques bénéficiaires éloignés de l'intérêt communautaire. Par ailleurs, le principe du versement de subventions aux villes membres de CAP Excellence ne respecte pas le code général des collectivités territoriales et devra être abandonné.

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

971-200018653-20190913-20190906696-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE



Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

RECOMMANDATIONS



Recommandations de régularité

Recommandation $n^{\circ}1$: Mettre en concordance les états de la dette tenus par

l'ordonnateur avec ceux tenus par le comptable.

Recommandation n°2: Rectifier la délibération n° 2014.09.02/20 relative aux

modalités de prise en charge des frais de déplacement.

Recommandation $n^{\circ}3$: Mettre en conformité les écritures comptables avec

l'instruction M. 14 en ce qui concerne la prise en charge

des frais de mission.

Recommandation $n^{\circ}4$: Contrôler l'usage des véhicules de service et la

consommation de carburant.

Recommandation $n^{\circ}5$: Mettre en conformité les écritures avec l'instruction M. 14

en ce qui concerne les subventions financières directes

versées aux associations.

Recommandation n°6: Cesser de verser des subventions de fonctionnement aux

villes membres de l'EPCI.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

INTRODUCTION



La chambre a inscrit à son programme de 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération CAP Excellence sur la période 2014-2018.

Par lettre en date du 16 janvier 2019, le président de la chambre en a informé le président de CAP Excellence en exercice depuis le 23 avril 2014, M Eric JALTON.

L'ancien ordonnateur, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 22 avril 2014, était M. Jacques BANGOU, maire de Pointe-à-Pitre, aujourd'hui vice-président de CAP Excellence. Il a été destinataire d'une notification d'ouverture de ce contrôle par lettre du 6 mars 2019.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 1er avril 2019, d'une part, avec le président de la communauté d'agglomération, d'autre part, avec M. Jacques BANGOU.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 10 avril 2019, les observations provisoires qui ont été transmises.

- le 26 avril 2019 au président de la collectivité qui en a accusé réception le 29 avril 2019.

Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été notifié :

- le 26 avril 2019 au maire de Pointe-à-Pitre, ancien ordonnateur de CAP Excellence, qui en a accusé réception le 2 mai 2018,
- le 7 mai 2019 à la directrice générale du centre de gestion des directeurs d'hôpitaux qui en a accusé réception le 9 mai 2019,
- le 7 mai 2019 à la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe qui en a accusé réception le 9 mai 2019.

Une réponse du président de la collectivité a été reçue par la chambre le 28 juin 2019 et enregistrée le même jour au greffe de la chambre.

La directrice générale du Centre national de gestion des directeurs d'hôpitaux a transmis une réponse enregistrée au greffe de la chambre le 24 juin 2019.

La présidente du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe a transmis une réponse à la chambre le 11 juin 2019, enregistrée au greffe de la chambre le 13 juin 2019.

Après en avoir délibéré le 18 juillet 2019, la chambre formule les observations définitives ci-après développées, concernant la gouvernance de la collectivité, son fonctionnement, sa situation financière, la gestion de l'eau, les rémunérations, les procédures d'attribution des subventions communautaires et le contrôle de la collectivité sur l'usage de ces subventions.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019



Pour l'autorité compétente pal Le présent rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE au président de la communauté d'agglomération et à son prédécesseur qui disposent d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité. Cette réponse sera annexée au rapport avant qu'il devienne public.

> M. Eric JALTON, président de la communauté d'agglomération, a répondu par courrier du 29 août 2019, enregistré au greffe le 30 août 2019.

M. Jacques BANGOU, ancien ordonnateur, n'a pas répondu.

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

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

1 PERIMETRE ET GOUVERNANCE

Les origines de CAP Excellence

Depuis 1963, les villes des Abymes et de Pointe-à-Pitre sont associées en intercommunalité au sein du Syndicat intercommunal d'assainissement de Pointe-à-Pitre et des Abymes qui est devenu le Syndicat intercommunal des eaux de Pointe-à-Pitre et des Abymes (SIEPA). D'autres EPCI ont contribué à la préfiguration de cette intercommunalité:

- le Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SITCOM) qui comprenait les villes des Abymes, de Baie-Mahault, du Gosier et de Pointe-à-Pitre;
- le Syndicat à vocation unique pour l'élaboration du Programme Local de l'Habitat;
- le Syndicat mixte des transports du Petit Cul-de-Sac Marin.

À la création de la communauté d'agglomération, en 2008, les délégués communautaires ont décidé qu'elle serait compétente dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, en substitution des villes membres. Le SIEPA a donc intégré CAP Excellence en devenant son service « Eau et assainissement ». CAP Excellence a constitué la première communauté d'agglomération du département de la Guadeloupe, le reste de la Guadeloupe étant alors divisé en quatre communautés de communes : Nord-Grande Terre, Nord-Basse Terre, Sud-Basse Terre et Marie-Galante. Les trois premières deviendront ultérieurement des communautés d'agglomération.

La communauté d'agglomération a été créée sous le nom de « CAP Excellence » le 30 décembre 2008, par un arrêté du préfet de la Guadeloupe (CAP étant l'acronyme de

Arrêté préfectoral n° 2008/2042/AD/II/2 du 30 décembre 2008 portant création de CAP Excellence



Pour l'autorité compétente par« Communauté de l'agglomération pointoise »). Elle a finalement réuni les communes de délégation 971-200018653-201909013-20190906696-DE Pointe-à-Pitre, des Abymes et de Baie-Mahault, cette dernière contestant ce rattachement car elle aurait préféré faire partie de la communauté de communes du Nord-Basse Terre. L'acronyme n'a pas été modifié et a perdu sa signification lors de la création finale. Toutefois, réunies en communauté d'agglomération, les villes ne perdent ni leur autonomie, ni leur identité. En outre, la communauté d'agglomération a intégré les services du SIEPA.

amentin Petit-Bourg **Etablissements Publics** de Coopération Intercommunale Capesterre M/G Grand-Bourg en Guadeloupe au 1er janvier 2015 **EPCI** Communauté d'Agglomération Cap Excellence (CACE) Communauté d'Agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT) Basse-Terre St Claude Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre (CANGT) Communauté d'Agglomération du Sud Basse-Terre (CASBT) Gourbeyre Communauté d'Agglomération du Sud-Est de la Grande-Terre (CASEGT) Trois-Rivières Communauté de Communes de Marie-Galante (CCMG) Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) Guadeloupe, ATOL/TPSIG, Janvier 2015 Source : arrêtés préfectoraux n°2012-1122, n°2012-1322, n°2013-027, n°2014-249, RP2011

Carte n° 1 : Carte des intercommunalités de la Guadeloupe

1.2 Une démographie en forte baisse

Selon l'étude démographique publiée par l'INSEE fin décembre 2018, la Guadeloupe comptait 394 110 habitants le 1^{er} janvier 2016, soit 10 525 hab. de moins qu'en 2011. La collectivité a souhaité préciser que le dernier rapport de l'IEDOM « fait ressortir un regain de dynamisme de l'agglomération Cap Excellence qui, malgré une baisse de sa population, continue à attirer les entreprises (hausse du nombre d'emploi de + 0,4 % selon l'IEDOM) ». La chambre observe pour sa part que l'étude porte sur 2015 et non sur 2016 et que le territoire concerné est la zone de Pointe-à-Pitre qui selon les analyses n'est pas toujours exactement le périmètre de CAP Excellence.

Depuis 2011, la Guadeloupe perd 0,5 % de sa population. Ce mouvement, enclenché à la suite des mouvements collectifs de 2009, s'est accentué entre 2011 et 2016, atteignant un

Pour l'autorité compétente partythme capable de modifier profondément l'économie et la société guadeloupéenne en délégation 971-200018653-20190913-20190906596-DE moins de dix ans, les départs concernant les jeunes au plus fort potentiel d'activité.



L'évolution démographique de CAP Excellence reflète très directement le phénomène mais avec des différences importantes entre ses composantes.

Tableau n° 1: Évolution démographique de la Guadeloupe (nombre d'habitants - 2011-2016)

Unité : nombre d'habitants	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2011	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Différence 2016-2011	Taux d'évolution annuel moyen 2016/2011 (%)
CA du Nord-Grande Terre	57 773	58 267	494	0,2
CA Riviera du Levant	67 592	65 471	- 2 121	- 0,6
CA CAP Excellence Les Abymes Baie-Mahault Pointe-à-Pitre	105 575 59 311 30 201 16 063	101 163 54 260 30 868 16 035	- 4 412 - 5 051 667 - 28	- 0,9 - 1,8 0,4 0,0
CA du Nord-Basse Terre	79 078	78 179	- 899	- 0,2
CA Grand Sud-Caraïbe	83 213	80 163	- 3 050	- 0,7
CC de Marie-Galante	11 404	10 867	- 537	- 1,0
Total Guadeloupe	404 635	394 110	- 10 525	- 0,5

Source: Insee

Les Abymes perdent 1 000 habitants par an depuis 2011 ; 5 000 personnes ont donc quitté l'agglomération abymienne en cinq ans (2016, année de référence) tandis que Baie-Mahault en gagne et que Pointe-à-Pitre stagne à un niveau anciennement réduit.

Les compétences de CAP Excellence 1.3

Par délibération n° 2016.11.11/352 du 23 novembre 2016, le conseil communautaire a actualisé les statuts de CAP Excellence en fonction des dispositions de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRé »). Les compétences désormais exercées sont les suivantes :

- compétences obligatoires (article L. 5216-5 du CGCT) :
 - développement économique;
 - . aménagement de l'espace communautaire ;
 - équilibre social de l'habitat programme local de l'habitat ;
 - politique de la ville dans la communauté;
- compétences optionnelles :
 - . création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
 - assainissement des eaux usées;
 - eau potable (production, transport et stockage);
 - protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
 - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire;

Pour l'autorité compétente par - compétences facultatives : délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE



- production de plats cuisinés pour la restauration collective à caractère social :
- . acquisition du terrain d'assiette du siège de la communauté ;
- études et actions de sensibilisation en matière de lutte contre les pollutions environnementales et la prolifération de nuisibles ;
- . lutte contre le réchauffement climatique ;
- études et actions de sensibilisation en matière de protection et valorisation des espaces naturels, paysages et de la biodiversité.

1.4 Le pilotage de CAP Excellence

L'ordonnateur de la communauté d'agglomération CAP Excellence est le président du conseil communautaire, M. Eric JALTON, maire des Abymes, élu lors du dernier renouvellement du conseil communautaire, le 23 avril 2014. Il a succédé à M. Jacques BANGOU, maire de Pointe-à-Pitre.

Le président de la collectivité exerce des pouvoirs qu'il détient en propre et des pouvoirs délégués par le conseil communautaire, qu'il s'agisse de la signature d'arrêtés ou de la conclusion de contrats administratifs.

Son action est orientée et accompagnée par les décisions des organes délibérants que sont le conseil communautaire (composé de 50 conseillers), instance réglementaire habilitée à délibérer sur les affaires communautaires, et le bureau communautaire (composé du président et de 13 vice-présidents) qui peut bénéficier de délégations du conseil communautaire.

Pour la définition des grandes orientations stratégiques et politiques de l'établissement, le président est assisté par des services particuliers rattachés à la direction du cabinet. C'est également à ce niveau qu'est piloté le conseil de développement de CAP Excellence tandis que l'élaboration du « *projet d'agglomération ou de territoire* » est assurée par la direction générale des services.

1.4.1 Un organigramme foisonnant, peu rationnel et peu économe

L'administration est dirigée par un directeur général des services (DGS) assisté de huit directeurs généraux-adjoints (DGA) et d'un directeur général des services techniques (DGST), fonctions répondant à la définition de l'« emploi fonctionnel ».

Tableau n° 2 : Liste des emplois fonctionnels de CAP Excellence

Organigramme du 12 novembre 2014	Organigramme du 1 ^{er} mars 2018		
Directeur général des services	Directeur général des services		
DGA Ressources et moyens et responsable qualité	Directeur général délégué (DGA)		
DGA Développement social et politique de la ville	Directeur général des services techniques		
DGA Développement économique, fiscalité et prospective	DGA ressources et moyens		
DGA Développement durable et gestion des eaux	DGA Développement durable		
	DGA Rénovation urbaine		

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

_		
Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20	100012 20100006606 DE	DGA Eau et assainissement
aelegalion 97 1-2000 10033-20	1909-19-20-1909-00-30-D-L	DGA Services urbains et cadre de vie
18		DGA Développement économique et tourisme
		DGA Territoires et solidarités
*		Secrétaire général aux travaux des assemblées, à l'ingénierie administrative et à la prospective

Source : organigrammes de la collectivité

L'évolution des compétences communautaires issue de la loi NOTRé, mise en œuvre le 23 novembre 2016, expliquent les évolutions de son organisation, selon CAP Excellence.

Pour autant, le dernier organigramme comprend :

- un DGS;
- un directeur général-délégué (DGA positionné comme un DGS-adjoint) ;
- un directeur général des services techniques ;
- sept DGA;
- un secrétaire général ;
- une inspection générale des services ;
- 37 directeurs.

Cette profusion de directions pour 220 agents engendre l'émiettement des responsabilités, exercées en parallèle, et multiplie les postes d'encadrement au lieu de les optimiser.

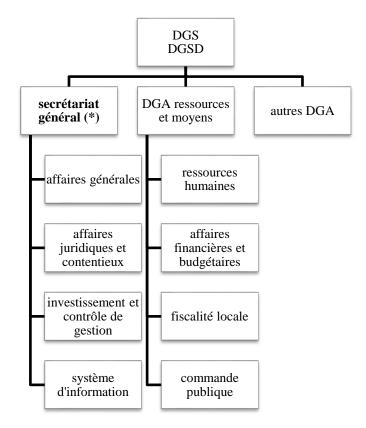
1.4.1.1 Un secrétariat général en doublon

Un secrétariat général aux travaux des assemblées, à l'ingénierie administrative et à la prospective apparaît sur l'organigramme de mars 2018. Cette entité dispose d'une direction des affaires générales et communautaires, d'une direction des affaires juridiques et du contentieux, d'une direction de l'investissement et du contrôle de gestion, et de la direction du système d'information.

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Organigramme n° 1 : Positionnement du secrétaire général





(*) poste actuellement vacant Organigramme du 1^{er} mars 2018

Placée hiérarchiquement sous l'autorité de la direction générale, le secrétariat général se situe au même niveau que les directions générales-adjointes mais « sans pour autant piloter en propre un pôle de politiques publiques » selon la collectivité qui ajoute que « tous ces enjeux, renforcés par la demande grandissante de transparence et de rigueur dans la gestion des deniers publics ont justifié la création de cette nouvelle fonction de secrétaire général ».

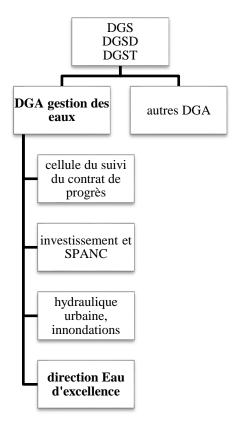
Les secrétariats généraux encadrent habituellement toutes les fonctions-support dans toutes les organisations. CAP Excellence a retenu une division des fonctions de soutien comme le montre l'organigramme n° 1.

Ce constat de cadres en surnombre ne traduit pas une recherche de performance et d'économie.

Pour l'autorité compétente par 1.4.1.2 Une direction générale-adjointe « Gestion des eaux » superfétatoire délégation 971-20018653-20190913-20190906696-DE



Organigramme n° 2: DGA gestion des eaux



Organigramme du 1er mars 2018

L'existence de cette direction générale-adjointe, en mars 2018, est anormale puisque la collectivité a créé en novembre 2016 la régie « Eaux d'Excellence », dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui couvre les champs de la fourniture d'eau et de l'assainissement. Un contrôle hiérarchique de la DGA « Gestion des eaux » sur la régie Eau d'Excellence n'a pas de justification.

La collectivité déclare avoir transféré l'ensemble des agents de l'eau et de l'assainissement vers la régie, à compter du 1er mars 2019.

1.4.2 Un taux d'encadrement particulièrement élevé

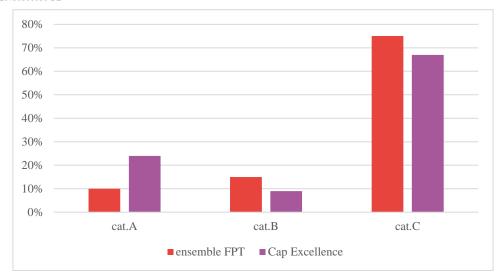
Les proportions des catégories d'emplois sont présentées ci-après :

Accuse certifie executorie

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par Graphique n° 1 : Comparaison par catégorie d'emplois entre CAP Excellence et les moyennes de la FPT délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE





Source : collectivité Cap Excellence et direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

CAP Excellence affiche une proportion de cadres de catégorie A élevée et très supérieure à celle habituellement constatés dans la fonction publique territoriale. Cette collectivité dispose donc de compétences importantes en relation avec les missions d'un EPCI.

1.4.3 <u>Un pilotage financier manquant de transparence et de sincérité</u>

1.4.3.1 Le débat d'orientation budgétaire

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, a étendu aux communes de 3 500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget. L'article L. 2312-1 du CGCT reprend cette disposition : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ». Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée délibérante.

Le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération spécifique. Juridiquement, ce débat est une formalité substantielle pour l'adoption du budget. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a développé l'information communiquée aux élus : le débat d'orientation budgétaire (DOB) s'effectue dorénavant à partir d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) élaboré par le président qui présente les choix d'orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution des taux de fiscalité ainsi que la structure et la gestion de la dette.

La collectivité respecte globalement cette formalité. Les ROB de 2017 (29 mars 2017) et de 2018 (16 février 2018) ont été produits. Les thèmes imposés sont évoqués.

Cependant, en 2017, la présentation des équilibres financiers n'a été que partielle puisque restreinte au budget principal de la collectivité, pour des recettes de fonctionnement d'environ 61 M€ présentes au compte administratif de 2016, alors qu'ont été omis les budgets annexes « Eau », « Assainissement », « Centre culturel Sonis » et

Pour l'autorité compétente par « Environnement », pour environ 30 M€. Cette présentation n'est pas conforme aux délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE exigences légales et affecte la transparence financière et la sincérité de l'information délivrée à l'assemblée délibérante.

> Pour le ROB de 2018, un budget consolidé de l'exercice 2017 a été présenté en annexe 2 du rapport; toutefois, en l'absence d'information précise sur les budgets annexes, le rapport ne permet pas d'apprécier leur poids respectif dans les finances de la collectivité ni les risques attachés à chacun d'eux.

1.4.3.2 Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Adopté en 2017 pour une période de cinq années, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de CAP Excellence a été approuvé par délibération du 29 mars 2017. Cette délibération aborde aussi la mise en place des autorisations de programme conformément à des coûts d'objectifs déclinés par projet.

Tableau n° 3: Présentation du PPI, le 29 mars 2017 (en milliers d'euros)

PPI 2017-2022	Coût total d'investissement	% du PPI
Réseau eau potable	75 231	24 %
Réseau assainissement	73 056	24 %
Équipement communautaire	42 301	14 %
Développement économique	38 864	13 %
Aménagement de l'espace	39 246	12 %
Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)	15 947	5 %
Collecte et traitement des déchets	13 877	5 %
Transport en commun en site propre TCSP	9 500	3 %
Total	308 023	100 %

Source : CAP Excellence

Un PPI de cette ampleur doit être rapproché des capacités de la collectivité à mener ses investissements. En particulier, le taux de réalisation des dépenses annuelles d'investissement passées est un bon indicateur pour évaluer la performance de CAP Excellence dans ce domaine.

Tableau n° 4: Dépenses d'investissement et restes à réaliser inscrits aux comptes administratifs de 2015 à 2017 (montants en euros)

Dépenses d'investissement	2015	2016	2017
Dépenses prévues (budget principal voté)	21 548 548	37 036 007	40 627 262
Dépenses réalisées	6 439 380	14 718 402	26 037 952
Reste à réaliser	862 510	8 037 303	7 156 980
Écart entre réalisations et prévisions	-14 246 658	-14 280 302	-7 432 329
Taux de réalisation	34 %	61 %	82 %
Dépenses prévues (budget annexe « Assainissement » voté)	19 417 238	13 864 605	546 875
Dépenses réalisées	10 085 938	7 503 648	949 095
Reste à réaliser	5 341 107	1 050 309	328 065
Écart entre réalisations et prévisions	-3 990 192	-5 310 647	730 285

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente pa délégation 971-200018653-20



Taux de réalisation	79 %	62 %	234 %
Dépenses prévues (budget annexe « <i>Eau</i> » voté)	11 542 246	11 152 332	544 722
Dépenses réalisées	1 431 267	6 405 690	1 128 202
Reste à réaliser	3 600 560	1 758 965	393 425
Écart entre réalisations et prévisions	-6 510 419	-2 987 677	976 905
Taux de réalisation	44 %	73 %	279 %
Dépenses prévues (budget annexe « Centre culturel Sonis » voté)	489 603	669 925	59 900
Dépenses réalisées	67 950	182 276	28 569
Reste à réaliser	28 152	34 467	21 720
Écart entre réalisations et prévisions	-393 501	-453 183	-9 611
Taux de réalisation	20 %	32 %	84 %
Dépenses prévues (budget annexe « <i>Environnement</i> » voté)		895 300	3 045 196
Dépenses réalisées		76 543	412 489
Reste à réaliser		544 998	214 583
Écart entre réalisations et prévisions		-273 758	-2 418 123
Taux de réalisation		69 %	21 %
Budget agrégé voté	52 997 635	63 618 169	44 823 955
Investissements agrégés réalisés par CAP Excellence	18 024 535	22 480 870	27 428 106
Reste à réaliser globaux en investissement	9 832 329	11 426 042	8 114 774
Écart entre réalisations (avec les RAR) et prévisions	-25 140 770	-29 711 257	-9 281 075
Taux de réalisation en intégrant les RAR	53 %	53 %	79 %
Taux de réalisation sans les RAR	34 %	35 %	61 %

Source: CAP Excellence

Les dépenses d'investissement de 2015 et de 2016 sont nettement inférieures aux prévisions présentées en conseil communautaire; elles ne dépassent pas 35 % des prévisions budgétaires.

Les projections et réalisations erratiques relevées en 2017 et en 2018 sur les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* » s'expliquent par le non-respect par la collectivité du CGCT en ce qui concerne la gestion des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Ces points sont développés dans les chapitres consacrés aux finances et à l'eau.

Les réalisations de 2017 et de 2018 s'améliorent quelque peu (61 % en 2017) mais restent nettement inférieures aux prévisions de mars 2017 pour permettre de respecter un PPI particulièrement ambitieux. Ce PPI nécessite une actualisation pour afficher des objectifs simples, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis (acronyme « *SMART* »). Par ailleurs, sur certaines opérations d'envergure telles que la réhabilitation du Centre des arts de Pointe-à-Pitre, un glissement du coût global de 23,5 M€ à 27,7 M€ entre 2015 et 2018 a été constaté, soit une augmentation de +18 % du prix en quatre ans. Dans un entretien accordé à France Antilles, le 27 mars 2019, le président de CAP Excellence annonce un triplement du coût initial de ce projet sur une période de douze années.

CAP Excellence a indiqué à la chambre qu'elle allait revoir son PPI et procéder aux ajustements nécessaires à la mise en œuvre des autorisations de programmes en 2019.

Pour l'autorité compétente par 2 SITUATION FINANCIERE délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE



2.1 Des résultats apparemment confortables

La communauté d'agglomération CAP Excellence dispose d'un budget principal et de quatre budgets annexes : « Eau » ; « Assainissement » ; « Centre culturel de Sonis » et « Environnement et cadre de vie ». Ce dernier budget retrace les dépenses et recettes liées exclusivement à la collecte et au traitement des ordures ménagères.

Tableau n° 5 : Présentation consolidée des résultats de CAP Excellence (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat de fonctionnement	4 337 969,75	11 249 128,51	6 841 907,41	8 597 780,10	10 096 033,12
Solde d'exécution investissement	3 408 881,31	2 163 068,72	1 084 458,64	-1 601 679,66	-3 959 374,89
Résultat de clôture consolidé (hors RAR)	7 746 851,06	13 412 197,23	7 926 366,05	6 996 100,44	6 136 658,23

RAR : restes à réaliser

Source: comptes de gestion budget principal et budgets annexes

La situation financière confortable présentée dans les comptes de gestion doit être considérée avec prudence au regard des constats qui suivent.

2.2 Des budgets annexes « Eau » et « Assainissement » qui n'auraient pas dû coexister avec la régie

Les budgets annexes ont vocation à isoler le financement d'un service public géré en régie ou affermé. Ils constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaires, justifiée par la nécessité de suivre l'exploitation directe d'un service industriel et commercial et de fixer un tarif en relation avec ses coûts (principe selon lequel « *l'eau paie l'eau* ») ou d'éviter des variations importantes du budget principal d'une année sur l'autre du fait d'opérations particulières telle que des opérations d'aménagement ou de lotissement.

En vertu des articles L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT, la constitution de budget annexe pour la gestion de services industriels et commerciaux (SPIC) est obligatoire. Ces budgets annexes doivent être équilibrés en dépenses et en recettes et sont soumis à une instruction comptable spécifique, dite « M4 ».

L'article L. 1412-1 du CGCT dispose que « les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunal ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie ».

Une telle régie est dotée de l'autonomie financière, pourvue ou non de la personnalité morale ; elle doit, par définition, regrouper l'ensemble des recettes et des dépenses afférentes au service public concerné. Or, après avoir créé la régie « Eau d'Excellence », à compter du 1^{er} janvier 2017, CAP Excellence a maintenu l'existence des deux budgets annexes à laquelle elle devait se substituer. Cette coexistence est illégale.



Pour l'autorité compétente par Consécutivement à la délibération du 21 juin 2017 relative à l'autorisation de prise en délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE charge des dépenses d'investissement concernant l'eau et l'assainissement sur le budget principal 2017, la communauté d'agglomération a saisi le préfet par lettre du 22 février 2018 pour avis sur « la réactivation des budgets annexes eau et assainissement, pour prise en charge des dépenses dans le respect de l'article L. 2224-2 du CGCT et dans la limite temporelle du PPI programmé jusqu'en décembre 2022 » alors que la régie « Eau d'Excellence » existe depuis le 1^{er} janvier 2017.

> Par lettre en date du 2 mai 2018, le préfet de Guadeloupe a rappelé les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT demandant la transmission d'un dossier « qui démontre la nécessité d'une subvention exceptionnelle qui sera limitée dans son montant et dans le temps ». Il a aussi rappelé à la communauté d'agglomération qu'« au titre des règles de la comptabilité publique, la communauté d'agglomération ne peut conserver de budgets annexes en matière d'eau et d'assainissement ».

> Dans une deuxième lettre en date du 27 juin 2018 relative à l'adoption des budgets primitifs 2018 pour les budgets annexes « Eau » et « Assainissement », le préfet a demandé à la communauté d'agglomération le retrait des délibérations adoptant les budgets primitifs. Il a rappelé que l'existence de ces budgets au sein du budget principal de CAP Excellence, alors qu'il existe un SPIC, « remet en cause les règles budgétaires et comptables ».

> En réponse, CAP Excellence a, par courrier du 23 juillet 2018, annoncé la clôture de ces budgets annexes à la date du 31 décembre 2018 et la modification des statuts de la régie « Eau d'Excellence ».

> Le préfet a confirmé sa position dans une dernière lettre en date du 16 août 2018. Les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » ont été clos par délibération du 17 octobre 2018.

2.3 Une fiabilité des comptes insuffisante

2.3.1 Des travaux achevés mal comptabilisés

Au 31 décembre 2018, le chapitre 23 « Immobilisations en cours » faisait apparaître un solde de 78,6 M€, réparti comme il suit :

Tableau n° 6: Solde du chapitre 23 « *Immobilisations en cours* » de 2014 à 2018 (montants en euros)

Budget	2014	2015	2016	2017	2018
Principal	0,00	0,00	0,00	6 324 471,61	6 324 471,61
Annexe « Eau »	29 915 066,96	30 682 320,23	31 746 040,21	30 181 128,64	38 108 810,50
Annexe « Assainissement »	16 699 599,41	26 157 702,05	30 512 496,17	30 727 881,52	34 208 762,48
Total	46 614 666,37	56 840 022,28	62 258 536,38	67 233 481,77	78 642 044,59

Source: comptes de gestion budget principal et budgets annexes;

Sur la période sous revue et tous budgets confondus, seulement 14,7 M€ ont été virés au chapitre 21 « Immobilisations corporelles » au titre des travaux achevés alors que la majorité des travaux de 2014 sont achevés. Par ailleurs, aucune dépense n'a été transférée

Pour l'autorité compétente paren 2015 alors que le solde du chapitre 23 « Immobilisations en cours » fait état de délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE dépenses anciennes.



Les demandes de transfert de dépenses, d'un montant 7,4 M€ tous budgets confondus, adressées au comptable public entre les 26 et 31 décembre 2018, interviennent comme une correction tardive d'un mauvais suivi de ce chapitre de dépense.

2.3.2 Des états de la dette dans le compte administratif de l'ordonnateur incohérents avec ceux figurant au compte de gestion du comptable

La comparaison de l'état de la dette annexé au compte administratif avec le solde du compte 164 « Emprunts auprès des établissements financiers » du compte de gestion fait apparaître des discordances importantes.

Tableau n° 7: Capital restant dû au 31 décembre - Compte 164 Différences entre compte administratif et compte de gestion (montants en euros)

Budget 2014		2015	2016	2017	2018
Principal					
Compte administratif	0,00	650 000,00	0,00	0,00	NC
Compte de gestion	0,00	5 954 430,00	7 805 480,00	26 404 111,00	32 223 890,63
Différence	0,00	-5 304 430,00	-7 805 480,00	-26 404 111,00	
Annexe « Eau »					
Compte administratif	1 542 793,10	650 000,00	3 191 015,52	0,00	NC
Compte de gestion	6 425 929,71	6 247 894,06	8 064 152,13	8 064 152,13	12 857 155,10
Différence	-4 883 136,61	-5 597 894,06	-4 873 136,61	-8 064 152,13	
Annexe « Assainissement »					
Compte administratif	10 096 264,11	15 166 717,11	15 166 717,11	0,00	NC
Compte de gestion	5 213 549,61	4 701 265,71	7 183 581,50	7 084 961,02	7 340 323,07
Différence	4 882 714,50	10 465 451,40	7 983 135,61	-7 084 961,02	

Source: comptes de gestion et comptes administratifs budget principal et budgets annexes;

L'état de la dette annexé au compte administratif n'est pas cohérent avec le solde des comptes d'emprunt au compte de gestion. Par exemple, en 2017, aucun état de la dette n'a été renseigné dans les comptes administratifs. Cette situation est anormale et elle pose la question de la fiabilité de la répartition des emprunts entre le budget principal et les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement et de la connaissance exacte de la dette bancaire globale de la communauté d'agglomération. Les agrégats financiers calculés à partir des données comptables sur la dette sont, par conséquent, faux.

Recommandation n°1: Mettre en concordance les états de la dette tenus par l'ordonnateur avec ceux tenus par le comptable.

2.3.3 Des annexes de documents budgétaires incomplètes

Les instructions comptables M14 et M49 applicables aux communautés d'agglomération et aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable prévoient des annexes obligatoires.

Pour l'autorité compétente par Le compte administratif provisoire de 2018 ayant été transmis sans les annexes, les délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE présentes observations concernent l'exercice 2017.



Certaines annexes manquent et d'autres sont incomplètement remplies. C'est notamment le cas des annexes suivantes du budget principal, non renseignées (liste non exhaustive) :

- états de la dette (quatre annexes à minima A2.2 à A2.5),
- état des entrées d'immobilisations (A10.4),
- état des sorties des biens d'immobilisations (A10.5),
- état des emprunts garantis par l'EPCI (B1.1),
- calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt (B1.2),
- état des recettes grevées d'une affectation spéciale (B3),
- situation des autorisations d'engagement et crédits de paiement (B2.2),
- liste des organismes dans lequel a été pris un engagement financier (C2),
- liste des organismes auxquels adhèrent l'EPCI (C3.1),
- liste des établissement publics (C3.2),
- liste des services individualisés dans un budget annexe (C3.4),
- présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes (C3.5),
- identification des flux croisés (C3.6).

La présentation agrégée, quant à elle, doit reprendre le budget principal, le budget annexe « Eau », le budget annexe « Assainissement » et le budget annexe « Centre culturel Sonis ». Au compte administratif de 2017, le premier tableau « Budget principal » n'est pas renseigné, le second qui s'intitule budget « Centre culturel » ne correspond pas au compte administratif dudit centre. La présentation agrégée n'est donc pas complète.

Ainsi, l'assemblée délibérante et les autorités de contrôle ne disposent pas de toutes les informations comptables et financières nécessaires à leurs fonctions, telles que prévues par la loi et les règlements.

2.3.4 <u>Un indicateur de qualité des comptes locaux qui s'effondre en 2017</u>

L'objectif de fiabilité comptable repose, à la fois, sur les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle et sur le souci d'une bonne gestion. Cette distinction est reprise dans un indicateur utilisé par la direction générale des finances publiques (DGFiP), l'« *Indicateur de la qualité des comptes locaux* » (IQCL) qui intègre des paramètres de régularité et des paramètres de bonnes pratiques de gestion.

L'IQCL est fondé sur un faisceau d'indices calculés pour chaque comptabilité. Le comptable vérifie l'existence d'opérations d'intégration des constructions en cours et de rattachement des charges et produits en fin d'exercice lorsque le rattachement est obligatoire. Selon la DGFiP, cet indice évalue la qualité des comptes locaux sur une année.

De 2014 à 2016, la collectivité affiche un score à plus de 16 sur 20 et se situe pratiquement à la moyenne nationale (17/20) alors que les observations qui précèdent démontrent de

Pour l'autorité compétente parnombreuses failles dans la comptabilité de la collectivité. Cette notation doit donc être délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE considérée avec circonspection.



En 2017, la notation de la collectivité chute à 9,3 sur 20 et semble plus proche de la réalité constatée par la chambre. Le comptable public a alerté la direction générale de CAP Excellence le 30 octobre 2018. Dans son message d'alerte, le comptable indiquait que les rubriques du haut de bilan n'avaient pas été complètement vérifiées et enregistrées en comptabilité, ce qui expliquait ce résultat.

Les thèmes suivants étaient pointés comme défaillants :

- intégration des frais d'études et d'insertions ;
- suivi des subventions reçues;
- provisionnement des créances;
- amortissement constaté au-delà de la période réglementaire ;
- absence de régularité dans le mandatement des dettes ;
- absence d'apurement des comptes d'imputation provisoire en recettes.

2.4 Des irrégularités structurelles ou récurrentes améliorant artificiellement les résultats

2.4.1 Des dépenses irrégulièrement imputées au budget principal

La communauté d'agglomération a, par délibération du 27 mars 2017, décidé de prendre en charge sur le budget principal des dépenses d'investissement qui relevaient des budgets annexes « Eau » et « Assainissement ». De plus, dans un courrier adressé au préfet de région, elle informe ce dernier du vote d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) de 148 M€ sur six ans « destiné à remettre à niveau et à sécuriser les réseaux et ouvrages de production et de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ». Ces dépenses sont portées par le budget principal, la collectivité arguant que « les comptes prévisionnels d'exploitation de la régie Eau d'Excellence ne permettent pas d'envisager la prise en charge d'un tel niveau d'investissement sans répercussion majeure sur les tarifs et ce, sur plusieurs années, ni de disposer d'une couverture suffisante pour bénéficier des emprunts nécessaires »².

Aux termes de l'article L. 2224-2 du CGCT « Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

² Lettre du président de CAP Excellence au préfet de la région Guadeloupe, en date du 22 février 2018.



Pour l'autorité compétente par Les justifications apportées par CAP Excellence pour faire porter par le budget principal délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE les dépenses d'investissement d'eau et d'assainissement sont insuffisantes pour déroger à la règle imposée par l'article L. 2224-2 du CGCT et remet fortement en cause l'équilibre et la sincérité des budgets annexes concernés ainsi que, par extension, ceux du nouveau budget de la régie Eau d'Excellence érigée en SPIC avec autonomie financière et personnalité morale par délibération n° 2016.11.11/344 du 23 novembre 2016.

> Au demeurant, comme indiqué supra, les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » auraient dû être clos au 31 décembre 2016 en raison de la création de la nouvelle régie au 1^{er} janvier 2017. Cette obligation n'a été satisfaite que tardivement, par une délibération en date du 17 octobre 2018 portant clôture de ces budgets annexes à compter du 31 décembre 2018.

> En 2017 et en 2018, les dépenses et des recettes concernant l'eau et l'assainissement ont ainsi été réparties entre le budget principal, les deux budgets annexes et le budget de la régie autonome, ce qui empêchait le lecteur d'appréhender l'ensemble des flux relatifs à ces services publics dont les recettes doivent s'équilibrer avec les dépenses. Par ailleurs, se pose la question du devenir du solde budgétaire des budgets annexes à leur clôture, fin 2018, de -8,1 M€ pour l'eau et de -5,9 M€ pour l'assainissement. La collectivité déclare en réponse aux observations provisoires que ces résultats seront repris dans le budget de la régie Eau d'Excellence.

> Les deux autres budgets annexes « Centre culturel de Sonis » et « Environnement et cadre de vie » ont été érigés en service public administratif (SPA) et respectent l'instruction comptable et budgétaire M14, à l'exception des dépenses d'investissement qui, comme pour les deux autres budgets annexes, demeurent portées par le budget principal, ce qui pose la question de la pertinence de créer un budget annexe pour un service dont le financement n'est pas détachable du budget principal.

> Le budget annexe « Centre culturel de Sonis » ne retrace ainsi que les dépenses de personnel, de fonctionnement courant et quelques menues dépenses d'investissement (acquisition de mobilier, informatique, etc.). Si la création d'un budget annexe est facultative pour un SPA, lorsqu'il existe, la collectivité ne peut se dispenser de retracer l'ensemble des dépenses et des recettes liées à l'activité qui justifie son existence³.

2.4.2 Des omissions dans l'obligation d'apurer les charges et produits rattachés

L'apurement des rattachements des charges et des produits appellent quelques observations. Mécanisme comptable ayant pour but d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices, il permet d'intégrer au résultat de fonctionnement les charges et produits qui s'y rapportent. Concrètement, l'ordonnateur émet un mandat ou un titre au cours de l'année « n » et, une fois la facture parvenue ou la recette encaissée, une écriture dite d'apurement est passée afin de régulariser la contre-passation (mandat ou titre d'annulation) émise sur l'exercice « n+1 ». Or, des exécutions négatives ont été constatées sur le budget annexe « Eau », ce qui indique qu'une ou plusieurs écritures de rattachement n'ont pas été apurées.

Examen de la gestion de la commune d'Anzin (2007-2013), CRC Nord-Pas-de-Calais ; examen de la gestion de la commune de Capbreton (2007-2015), CRC Aquitaine.

Pour l'autorité compétente par Lorsqu'une recette rattachée a intégré le résultat de fonctionnement et qu'elle n'a pas été délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE régularisée au début de l'exercice suivant, la sincérité du résultat s'en trouve altérée. En 2016 et en 2017, deux recettes ont été rattachées, respectivement de 5,9 M€ et de 5,5 M€, comme présenté ci-dessous :



Tableau n° 8: Budget annexe « Eau » – Rattachements (en euros)

Compte 778 Exécution		Rattachement
2016	-5 640 412,19	5 848 528,94
2017	-5 439 692,71	5 530 884,94
2018	431,99	0,00

Source: comptes administratifs et comptes de gestion

En 2018, la contre-passation a été annulée afin de rétablir la sincérité du résultat de fonctionnement mais l'ordonnateur devait émettre un mandat de 5,3 M€, ce qu'il n'a pas fait.

Cette anomalie consiste à retirer une dépense d'un exercice, au motif qu'elle est rattachable à l'exercice précédent ou suivant, puis à ne pas l'imputer à l'exercice de rattachement. La dépense disparaît des comptes, pour un montant loin d'être négligeable en l'espèce.

2.4.3 Des dotations aux amortissements diminuées irrégulièrement

2.4.3.1 Des frais d'études et d'insertion non suivis de réalisation ou d'amortissement

Au 31 décembre 2018, le compte 2031 « Frais d'études » faisait apparaître un solde cumulé de 6,5 M€, réparti comme il suit :

Tableau n° 9: Frais d'études (montants en euros)

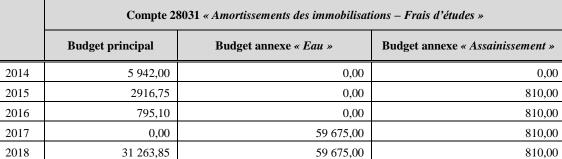
	Frais de l'exercice			Solde du compte 2031			
	Budget principal	Budget annexe « Eau » Budget annexe « Assainissemt »		Budget principal	Budget annexe « Eau »	Budget annexe « Assainissemt »	
2014	513 372,91	20 095,94	198 407,40	929 690,58	559 619,96	423 024,21	
2015	794 614,77	44 532,10	34 937,00	1 724 305,35	588 311,06	457 961,21	
2016	1 119 967,50	135 797,88	0,00	2 671 818,48	612 587,94	457 961,21	
2017	922 070,55	0,00	0,00	3 593 889,03	612 587,94	457 961,21	
2018	96 069,72	0,00	0,00	5 281 333,37	624 626,02	617 635,24	

Source: comptes de gestion budget principal et budgets annexes

De 2014 à 2018, le transfert de dépenses au chapitre 21 « Immobilisations corporelles » s'est limité à 296 000 €, respectivement 169 000 € pour le budget principal et 127 000 € pour le budget annexe « Eau », ouvrant ainsi droit à la perception du FCTVA pour les services publics administratifs. Or, les amortissements constatés sur la même période sont relativement faibles comparés au solde du compte 2031, comme présenté ci-dessous :

Pour l'autorité compétente par I able délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Tableau n° 10: Amortissements des frais d'études - période sous revue (en euros)



Source: Comptes de gestion budget principal et budgets annexes

La communauté d'agglomération indique que la chambre n'a pas pris en compte les retards d'intégration de travaux.

La chambre rappelle que, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, constituent des dépenses obligatoires pour les communes, les groupements et les établissements, les dotations aux amortissements des immobilisations.

En l'espèce, l'amortissement des frais d'études et d'insertion n'est pas lié à d'éventuels retards d'intégration et travaux. En effet, le seul critère qui détermine l'amortissement ou le non amortissement des frais d'études et d'insertion est qu'ils sont suivis ou non de travaux. S'ils sont suivis de travaux, ils sont transférés au 21 ou au 23 via le chapitre 041 « Opérations patrimoniales » et deviennent éligibles au FCTVA. S'ils ne sont pas suivis de travaux, ils sont obligatoirement amortis sur une durée maximale de cinq ans. Il appartient donc à la collectivité mieux suivre les frais d'études et d'insertion.

2.4.3.2 Un suivi insuffisant des subventions reçues

Au 31 décembre 2018, le solde du compte 131 « Subventions d'équipement transférables » du budget principal s'élevait à 4,2 M€. A titre de rappel, les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations amortissables doivent, chaque année, faire l'objet d'une reprise partielle par la section de fonctionnement et disparaître progressivement du bilan. La reprise annuelle est constatée par le débit du compte 1391 « Subventions d'équipement » et le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat ».

Au cours de la période 2014-2018, ni le compte 139 ni le compte 777 n'a été mouvementé sur le budget principal, alors même que des écritures étaient passées sur le compte 131.

Le suivi des subventions reçues sur les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » est récent, les comptes 139 et 777 n'ayant été mouvementés qu'à partir de 2017. Or, ces deux budgets annexes ont été fermés le 31 décembre 2018.

2.4.3.3 Des dotations aux amortissement minorées

Les dotations aux amortissements pratiquées par l'ordonnateur ne comprennent pas l'amortissement des frais d'études (compte 2031), ni des frais d'annonces et d'insertions (compte 2033), ni l'amortissement des subventions transférables, ni l'amortissement des dépenses de réseaux (transfert des immobilisations en cours). La communauté

Pour l'autorité compétente par d'agglomération ne dispose donc pas d'un bilan reflétant la réalité de son patrimoine et délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE n'anticipe pas le vieillissement de ses équipements.



2.4.4 Une insincérité significative sur les restes à réaliser

Au 31 décembre 2017, les restes à réaliser en recettes d'investissement s'élevaient à 15,5 M€, répartis comme il suit :

Tableau n° 11: Restes à réaliser en recettes d'investissement au 31 décembre (en euros)

Budget	2017	2018
Budget principal	5 980 566,22	8 089 417,32
Budget annexe « Eau »	4 958 136,04	NC
Budget annexe « Assainissement »	3 085 501,40	NC
Budget annexe « Environnement et cadre de vie »	1 501 403,00	453 390,00
Total	15 525 606,66	8 542 807,32

Source: comptes administratifs

Certaines recettes de subventions en restes à réaliser (RAR), pour un total de 6,2 M€ dont 2,9 M€ sur le budget principal, étaient caduques le 31 décembre 2017.

Les RAR en recettes du budget « Environnement et cadre de vie » incluent une recette périmée. Il s'agit d'une subvention de 450 000 € de l'ADEME accordée par une convention du 5 novembre 2012 pour l'amélioration de la collecte sélective. La collectivité avait 50 mois pour réaliser l'opération. Le montant du RAR, soit 382 000 €, correspond au solde à percevoir mais, à la date du rapport, aucune pièce justificative n'a été produite et le délai de 50 mois est largement dépassé.

Si les RAR en recettes n'ont pas d'impact sur le résultat d'investissement, conformément aux instructions M14 et M4, l'analyse conduit à relativiser la situation financière confortable affichée par CAP Excellence, plusieurs recettes ne pouvant plus être perçues.

2.4.5 Des résultats budgétaires confus

La raison d'être des budgets annexes est leur indépendance par rapport au budget principal.

L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit trois dérogations à cette indépendance :

- si des exigences conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières à un service public géré au travers d'un budget annexe ;
- si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs :
- si, après une période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité avait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.



Pour l'autorité compétente par A CAP Excellence, la subvention d'exploitation du budget principal vers le budget délégation 971-200018653-20190913-20190906896-DE annexe « Eau » a joué un simple rôle de compensation du déficit d'exploitation reporté de 2017 en 2018. Celle versée sur le budget annexe « Assainissement » a évité un déficit d'exploitation trop important. Dans les deux cas, les subventions sont intervenues avant la clôture définitive des comptes au 31 décembre 2018. Or, conformément aux articles du CGCT précités, ce sont les recettes propres qui doivent couvrir les charges des SPIC. Les recettes d'exploitation étant quasi-nulles, la communauté d'agglomération ne peut pas justifier légalement le versement de subvention d'exploitation à ses budget annexes pour deux raisons : la recette est désormais perçue sur le budget de la régie autonome Eau d'Excellence et le versement d'une subvention n'entre pas dans le champ de l'article L. 2224-2 du CGCT.

> La répartition des dépenses relevant du service public de l'eau et du service public de l'assainissement entre le budget principal, les budgets annexes et le budget de la régie autonome Eau d'Excellence, la communauté d'agglomération n'est ouverte par aucune des dérogations autorisées précitées.

> Ont été recensées sur le budget principal des dépenses et des recettes qui auraient dû être imputées sur les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et du centre culturel Sonis empêchant ainsi le calcul du prix réel à facturer aux usagers des services d'eau et d'assainissement. Le budget principal a supporté indûment les dépenses suivantes qui ont donc été soustraites des budget annexes dédiés puis de la régie autonome :

Tableau n° 12: Dépenses de la sous-fonction 811 « Eau et assainissement » sur le budget principal (montants en euros)

Budget principal	2014	2015 2016		2017	2018
En fonctionnement	29 078,00	100 000,00	295 299,83	679 420,66	5 258 048,83
En investissement	191 139,31	76 794,21	288 471,41	13 222 767,92	285 673,32
Total	220 217,31	176 794,21	583 771,24	13 902 188,58	5 543 722,15

Source: comptes administratifs

Jusqu'en 2016, les dépenses qui auraient dû être retracées dans les budgets annexes eau et assainissement, sont demeurées peu élevées dans le budget principal. En 2017, des dépenses d'investissement en eau et assainissement ont été supportées par le budget principal puis, en 2018, par les budgets annexes. Les dépenses d'exploitation ont été financées par remboursement de frais, en substitution d'Eau d'Excellence en 2017 et par subvention d'exploitation versée par la communauté d'agglomération à la régie en 2018.

La subvention d'exploitation versée par le budget général provient du reversement de l'excédent d'exploitation dégagé par la régie autonome Eau d'Excellence (l'excédent d'exploitation de la régie transite par le budget principal avant d'aboutir au budget annexe). Or, les articles R. 2221-48 et R. 2221-90 du CGCT disposent que le reversement de l'excédent d'exploitation d'un budget annexe à la collectivité de rattachement est autorisé sous réserve qu'il revête « un caractère exceptionnel et ne soit pas nécessaire au financement des dépenses d'exploitation ou d'investissement à court terme du SPIC » (Conseil d'Etat, 9 avril 1999, commune de Bandol).

La régie autonome a reversé son excédent d'exploitation au budget principal de l'EPCI, puis cet excédent a été reversé aux budgets annexes « Eau » et « Assainissement ». Le CGCT prévoit un reversement à la collectivité de rattachement et non à ses budgets

Pour l'autorité compétente parannexes. Par ailleurs, le versement d'une subvention à un SPIC est subordonné aux exigences précitées du CGCT (article L. 2224-2). En l'espèce, aucune d'elle n'est satisfaite.

Les déficits d'exploitation ont été résorbés par l'excédent d'exploitation en provenance d'Eau d'Excellence, le budget principal comblant le déficit d'investissement à l'occasion de la clôture définitive des budgets annexes et de l'intégration des résultats.

Les dépenses d'investissement portées par le budget principal en 2017 l'ont été par les budgets annexes en 2018, ce qui a contribué à aggraver le déficit d'investissement de 2018, ces budgets annexes ne disposant plus de recette propre.

Le budget de la régie aurait dû intégrer l'ensemble des dépenses et des recettes liées à l'eau et à l'assainissement, avec une dotation initiale versée par l'EPCI début 2017 pour lui permettre de commencer son existence en équilibre.

2.4.6 <u>Une perception irrégulière du FCTVA</u>

De 2014 à 2018, le FCTVA a été perçu par CAP Excellence alors que l'activité de fourniture d'eau et de réseaux d'assainissement est exclue du champ de la TVA pour les communes de plus de 3 000 habitants. Ces activités sont, en effet, assujetties de plein droit à la TVA (articles 256 B pour l'eau et 260 A pour l'assainissement du code général des impôts).

Au total, le FCTVA perçu indûment s'élève à 8,3 M€ et devra faire l'objet d'un remboursement. La communauté d'agglomération justifie cette perception au titre d'une délibération du 16 juillet 2010 portant « Adoption du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ». L'utilisation de cette délibération pour les activités liées à l'eau et l'assainissement est infondée.

2.4.7 <u>Le budget annexe « Centre culturel Sonis » suit la même logique en matière de répartition des dépenses que les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement</u>

Le budget annexe Sonis a vocation à regrouper les dépenses et recettes propres du centre culturel du même nom. Or, en fonctionnement, il est financé quasi-exclusivement par une subvention du budget principal. Celle-ci a représenté 84,2 % des recettes réelles de fonctionnement en 2018. En investissement, les dépenses les plus lourdes ne sont pas retracées dans le budget annexe. C'est le cas de la rénovation du centre.

La communauté d'agglomération a ainsi fait le choix de faire supporter par le budget principal l'ensemble de la dépense, comme elle l'indique dans sa réponse en date du 15 février 2019 : « L'opération - Rénovation du centre culturel Sonis - a été inscrite dans le PPI voté en 2017 qui regroupe le budget principal, les budgets annexes eau potable, assainissement et environnement. Le conseil communautaire a jugé nécessaire d'inscrire cette opération à la section d'investissement du budget principal compte tenu des modalités de financement de l'opération et de la nécessité de recourir à l'emprunt ». Le coût prévisionnel de cette rénovation est estimé à 2,6 M€ (études et travaux), financé à hauteur de 780 000 € sur les fonds propres de la communauté d'agglomération et de 1,8 M€ par des aides publiques. Les dépenses cumulées n'ont représenté que 47 900 € en 2018.

Pour l'autorité compétente par **2.5** délégation 971-200018653-2019091 Les corrections apportées aux comptes



2.5.1 Une correction de 5,5 M€ de charges sur le budget annexe « Eau »

Deux types de corrections doivent être apportés a minima : les corrections de périmètre des dépenses et recettes à rattacher à un budget en particulier, présentées précédemment, et les corrections comptables tel que l'apurement de rattachements.

Comme évoqué supra, un titre de recettes de 5,5 M€ du budget annexe « Eau » n'a pas été réellement perçu. Seule, une partie des écritures comptables d'apurement du rattachement a été effectuée. Dès lors, il convient d'ajouter 5,5 M€ aux dépenses d'exploitation pour rétablir la sincérité du résultat d'exploitation 2018 du budget annexe « Eau ».

L'ordonnateur, conscient de cette insincérité budgétaire, a adopté le 11 avril 2018 une délibération portant mise en place d'une provision pour risque et charge et procédure exceptionnelle d'étalement de charge. Ce dispositif consiste à étaler sur quatre exercices l'apurement du rattachement, ce qui est contraire à l'instruction budgétaire et comptable. Il s'agit d'une manipulation comptable permettant de « piloter », de manière irrégulière, le résultat budgétaire.

Si, en pratique, la procédure de rattachement peut faire l'objet d'aménagements, le montant des charges concernées par ces aménagements ne doit pas avoir d'incidence significative sur le résultat. En effet, il est admis que certaines dépenses et recettes ne fassent pas l'objet de rattachement compte tenu de leur faible montant (seuil de rattachement) et non, tout au contraire, en cas de rattachement significatif.

En l'espèce, une somme de 5,5 M€ a une incidence significative sur le résultat et ne peut pas faire l'objet d'un tel aménagement. Cette correction a été prise en compte par la collectivité dans son compte administratif de 2018.

2.5.2 Une correction de 1,3 M€ appliquée au budget annexe environnement et cadre de vie

Le budget annexe « Environnement et cadre de vie », relativement récent puisque créé en 2016, retrace l'activité d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. En 2018, la baisse significative des charges s'explique par le non mandatement de certaines dépenses et recettes, détaillées ci-dessous.

Tableau n° 13: I	Budget annexe « Env	rironnement et cadre o	de vie » ((en euros)
------------------	---------------------	------------------------	------------	------------

Dépenses non mandatées et ou rattachées en 2018	Montant
Collecte verre, emballages ménagers recyclables, déchets activités économiques	729 895,72
Factures SYVADE	553 128,39
Total	1 283 024,11

Source: comptes administratifs et fichiers des mandats et titres

Pour effectuer ces corrections, la chambre prend pour année de référence l'exercice 2017. Cette modification a été prise en compte par la collectivité dans son compte administratif de 2018.

Pour l'autorité compétente par 2.5.3 Présentation des corrections à apporter au compte administratif de 2018 délégation 971-200018653-20190913-20190905595-DE



Les corrections apportées par la chambre révèlent des insincérités budgétaires significatives qui amélioraient virtuellement le résultat de la collectivité. Le détail des corrections est présenté dans le tableau figurant en annexe 1.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait observé que plusieurs dépenses n'avaient pas été rattachées dans les comptes administratifs provisoires de 2018, pour un total de 8,2 M€, dont 5,5 M€ pour l'apurement d'un titre de recettes sur le budget de l'eau et 1,4 M€ pour diverses prestations relatives au service de ramassage et traitement des ordures ménagères.

La collectivité en a tenu compte dans ses comptes administratifs de 2018 votés le 28 juin 2019 en restes à réaliser. La chambre en prend acte. Elle rappelle cependant que ces dépenses auraient dû être mandatées ou rattachées en ce qui concerne les factures. Pour rappel, il n'y a pas de service fait pour les restes à réaliser. La fin de la journée complémentaire étant fixée au 31 janvier, la collectivité n'avait pas d'autre option puisque les dépenses étaient connues dès la fin de l'exercice 2018 ; la collectivité a opté pour un report de charges sur l'exercice 2019 qui n'est pas conforme aux règles.

Le résultat de clôture consolidé présenté par la collectivité dans son compte administratif de 2018 est un excédent 3,9 M€.

La chambre apporte deux corrections à ce résultat qui conduisent à constater un déficit de 1,1 M€ :

a. la non prise en compte des restes à réaliser des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ;

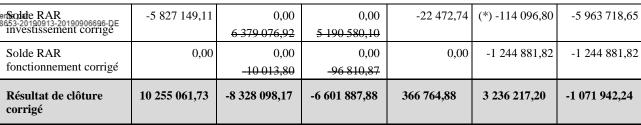
Ces budgets ont été clos au 31 décembre 2018 ; le transfert à la régie Eau d'Excellence se déroule en trois temps :

- la clôture du budget M4 et la réintégration de l'actif et du passif dans le budget principal ;
- la mise à disposition des biens meubles et immeubles, le transfert des emprunts, des subventions et des restes à réaliser (application de l'article L. 1321-1 du CGCT relatif à la liste des engagements transférés de Cap Excellence vers sa régie Eau d'Excellence)
- transfert des excédents ou déficits du budget annexe M4 soit au budget principal soit à Eau d'Excellence.
- b. La non prise en compte d'un reste à réaliser en recettes d'investissement de 382 500,00 € correspondant à une subvention de l'ADEME pour l'amélioration de la collecte sélective à Baie-Mahault datant de 2012 pour laquelle le délai de réalisation de la dépense était de cinq mois et sans possibilité de prolongation.

Tableau n° 14 : Résultat de clôture consolidé corrigé par la chambre

	Principal	Eau	Assainissement	SONIS	Environnemt	Total
Résultat de clôture avant RAR voté	16 082 210,84	-8 328 098,17	-6 601 887,88	389 237,62	4 595 195,82	6 136 658,23

Pour l'autorité compér délégation 971-20001



Source: compte administratif - budget principal et budgets annexes

(*) 268 403,20 - 382 500,00 = - 114 096,80

2.6 Une santé financière moyenne, en réalité

Des excédents moindres qu'affichés 2.6.1

Alors que les résultats budgétaires de la communauté d'agglomération ont toujours été excédentaires, les corrections apportées tendent à démontrer que la santé financière de la collectivité n'est pas aussi confortable qu'il y paraît.

Le budget principal apparaît robuste malgré les insincérités relevées sur les budgets annexes qui pénalisent plutôt le budget principal.

Enfin, l'analyse des flux entre le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » amène à constater que la gestion de ces services publics était opaque jusqu'au 31 décembre 2018. Cette clôture des comptes ne suffira cependant pas, à elle seule, à garantir la sincérité des écritures et des résultats de chacun des budgets.

2.6.2 Le délai maximal de 30 jours pour le paiement des fournisseurs non respecté

En 2018, le délai global de paiement (DGP) de CAP Excellence était de 48 jours contre 60 jours en 2017. L'amélioration est notable mais le DGP demeure trop important. Il traduit le fait que le fonds de roulement de la collectivité est financé par ses fournisseurs au détriment de la trésorerie de ceux-ci.

2.7 Une dette en forte progression

Entre 2014 et 2018, le niveau d'endettement de la communauté d'agglomération a fortement progressé. Trois budgets concentrent la totalité de la dette : le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement ».

Tableau n° 15: Montant d'emprunt mobilisé, par année, de 2014 à 2018 (en euros, arrondi)

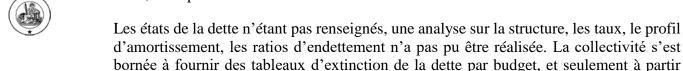
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	0	5 954 430	11 093 848	19 632 111	5 968 614
Budget annexe « Eau »	0	0	2 000 000	0,00	5 092 121
Budget annexe « Assainissement »	7 000 000	0	3 000 000,00	0	938 94
Total	7 000 000	5 954 430	16 093 848	19 632 111	11 999 683

Source: comptes de gestion - budget principal et budgets annexes

de 2019.

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par En 2016 et 2017, les fortes mobilisations s'expliquent par le niveau des dépenses délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE d'investissement élevées, notamment sur les chapitres d'opérations 13,7 M€ pour 2016 et 17,7 M€ pour 2017.



Le remboursement du capital est très erratique : 148 900 € en 2016 ; 763 400 € en 2017 et 148 900 € en 2018 (chapitre 16 « Emprunts et dettes assimilés »). Les intérêts reculent légèrement, passant de 558 500 € en 2017 à 548 300 € en 2018 (chapitre 66 « Charges financières » compte 66111 « Intérêts réglés à échéance ») pour le budget principal. Les documents fournis par la collectivité ne permettent pas d'expliquer la faiblesse des remboursements en capital et des annuités d'intérêts, au regard des capitaux empruntés.

L'encours global de la dette s'élevait à 64,3 M€ au 31 décembre 2018 dont 41,3 M€ pour le budget principal, 12,9 M€ pour le budget annexe « Eau » et 10,1 M€ pour le budget annexe « Assainissement ». Sur la période examinée, le stock de la dette a progressé d'environ 60 M€.

La situation de l'encours de la dette est en décalage avec les besoins de financement découlant du PPI que CAP Excellence a l'intention de mettre en œuvre.

3 LES REMUNERATIONS, LES FRAIS DE MISSION ET LES AVANTAGES **EN NATURE**

3.1 Une masse salariale qui a doublé en quatre ans

Sur le budget principal, les dépenses de personnel évoluent comme il suit :

Tableau n° 16: Dépenses de personnel du budget principal (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération principale dont régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures suppl.	1 564 271 326 316	1 988 417 408 519	2 196 787 557 843	2 298 995 1 688 688	2 743 847 2 068 521
Rémunérations du personnel titulaire en % des rémunérations du personnel*	1 897 648 62,8 %	2 409 971 64,4 %	2 803 139 62,0 %	4 066 579 70,4 %	4 909 142 78,1 %
Rémunérations du personnel non titulaire en % des rémunérations du personnel*	957 476 31,7 %	945 718 25,3 %	1 276 377 28,2 %	1 416 093 24,5 %	1 285 228 20,4 %
Rémunérations du personnel	3 017 525	3 643 799	4 459 535	5 741 962	6 132 881

Source: comptes de gestion du budget principal

Cette augmentation doit être rapprochée de l'évolution de l'effectif.

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DI Tableau n° 17: Evolution de l'effectif (en personne physique)



	2014	2015	2016	2017	2018
Emploi aidé	22	30	20	4	2
Non titulaire	18	21	24	35	20
Stagiaire	7	3	9	9	28
Titulaire	43	61	64	102	97
Total budget principal	90	115	117	150	147
Emploi aidé	-	-	9	0	0
Non titulaire	ı	1	1	9	2
Stagiaire	1	1	3	2	6
Titulaire	ı	-	39	38	40
Total budget annexe « Environnement »		-	52	49	48
Non titulaire	2	1	2	2	1
Stagiaire	0	0	0	1	2
Titulaire	16	14	13	12	12
Total budget annexe « Centre culturel Sonis »	18	15	15	15	15
Non titulaire	1	3	1	-	1
Stagiaire	0	0	2	-	
Titulaire	6	6	7	1	6
Total budget annexe « Eau »	7	9	10	0	7
Non titulaire	0	0	0	-	1
Stagiaire	1	0	0	-	0
Titulaire	0	1	1	-	2
Total budget annexe « Assainissement »	1	1	1	0	3
TOTAL	116	140	195	214	220

Source : CAP Excellence, agents rémunérés au 31 décembre, tous budgets

Selon la collectivité, l'augmentation de l'effectif est la conséquence du transfert de la compétence en matière de développement économique et de promotion touristique prévue par la loi NOTRé d'août 2015. Ainsi 27 agents des villes membres ont intégré l'EPCI au 1^{er} avril 2017. Il faut y ajouter environ 45 agents mutés au 1^{er} juillet 2016 depuis les villes membres pour la compétence environnement et cadre de vie.

Cette explication ne suffit pas à justifier en 2017 et 2018, l'intégration de 18 agents sous statut « emplois d'avenir » ou « CUI/CAE » en qualité de stagiaires, traduisant une volonté des élus communautaires de « contribuer à une insertion durable des jeunes en difficulté sur le territoire de la Guadeloupe ». La compétence d'insertion relève du département et la formation de la région ; ces recrutements ne répondent pas à un besoin clair de la collectivité. Cette position est éloignée, tant de la compétence que d'un réel besoin de la collectivité et vient peser sur les finances pour de nombreuses années.

En se fondant sur la totalité des rémunérations versées par la collectivité, la masse salariale qui comprend les rémunérations et les charges sociales, est passée de 5,4 M€ en 2014 à 12,1 M€ en 2018, soit + 124 %. Sur la même période, l'effectif n'a évolué que de 90 %.

Pour l'autorité compétente par Le maintien des 10 agents employés sur les budgets « Eau » et « Assainissement » est délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE irrégulier au regard de la création de la régie Eau d'Excellence depuis le 1^{er} janvier 2017. La charge annuelle supplémentaire qui en résulte pour l'EPCI s'élève à environ 300 000 € en 2017 et en 2018 alors que ces dépenses devraient être couvertes par les recettes issues de l'eau.

> La collectivité déclare avoir transféré ces 10 agents des domaines « Eau » et « Assainissement » vers la régie Eau d'Excellence, le 1er mars 2019.

Des rémunérations élevées souvent irrégulières

3.2.1 La situation en décembre 2018

Le niveau des rémunérations et indemnités servies par la collectivité est particulièrement élevé. En décembre 2018, des rémunérations de plus de 3 000 € net mensuel ont été versées à 50 agents sur les 220 que compte l'EPCI; 26 agents perçoivent plus de 4 000 € net par mois.

Les collectivités ne sont pas tenues d'instituer un régime indemnitaire. Lorsqu'elles le font, il leur appartient de respecter le plafond dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat servant dans des corps comparables. En ce sens, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». En application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée par comparaison entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'Etat.

En vertu de l'article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'assemblée délibérante de fixer dans ces limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables, l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux individuel applicable à chaque agent sur le fondement de la délibération. En revanche, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime. Dans ce domaine, sa compétence est encadrée par les textes précités, de manière à préserver l'équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de parité entre fonctions publiques.

Ainsi, il convient de respecter les conditions d'octroi des primes dont les finalités ne doivent pas être dénaturées, conformément à l'arrêt n° 164942 du 4 mai 1998 du Conseil d'État (commune de Mont-Dol).

Lorsque des rémunérations ont été indument versées, la collectivité se doit d'agir pour récupérer les sommes en cause⁴.

La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (article 94.I), en créant un article 37-1 dans la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, est venue définir un nouveau

Circulaire DGFIP-DGAFP du 11 avril 2013 relative au délai de la prescription extinctive concernant les créances résultant de paiements indus effectués par les services de l'Etat en matière de rémunération de leurs agents

Accusá cartifiá avácutoira

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente pardélai de prescription extinctive en ce qui concerne les créances résultant de paiements délégation 971-200018653-20190913-20190906596-DE indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents.



Loi du 28 décembre 2011 a réduit à deux ans, à compter du 30 décembre 2011, le délai de prescription des créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques, en matière de rémunération de leurs agents. La loi du 28 décembre 2011 ne concerne que le délai de prescription de l'assiette, pas le délai de prescription de l'action en recouvrement.

Il existe cependant des exceptions au nouveau délai de prescription de deux ans. Lorsqu'un agent omet de prévenir l'administration d'un changement dans sa situation personnelle ou familiale, le délai de droit commun s'impose, c'est-à-dire cinq ans. En outre, si l'agent transmet de fausses informations lui permettant d'obtenir un avantage financier indu, le délai de prescription ne court pas puisque les décisions obtenues par fraude, celle-ci étant établie dans le respect de la procédure contradictoire, peuvent être retirées à tout moment et qu'il incombe à l'administration d'en tirer toutes les conséquences légales⁵.

3.2.2 <u>Une indemnité « majoration 40 % » irrégulière</u>

CAP Excellence verse à tous ses agents une indemnité nommée « majoration 40 % » sur le bulletin de salaire. Cette sur-rémunération appelée – sans justification officielle – « 40 % de vie chère » sur les contrats des non titulaires de la collectivité ne s'appuie sur aucune délibération de la collectivité.

L'article 2 du décret d'application n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise que « l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. [...] L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. »

Cette indemnité ne fait pas partie des modalités de versement de la paie pour lesquelles la collectivité a compétence liée, comme le taux de cotisations sociales ou la valeur du point d'indice. Une délibération est nécessaire, ainsi qu'un arrêté individuel, même quand l'application d'une indemnité relève d'un simple calcul mathématique.

Par conséquent, faute de reposer sur une délibération prise depuis l'institution de la collectivité, cette indemnité n'a pas de fondement juridique. Ainsi, l'octroi de la surrémunération par CAP Excellence à ses agents est entachée d'illégalité.

Le 14 février 2019, le DGS a informé la chambre que la délibération pour les agents non titulaires devait être présentée au vote du conseil communautaire, le 27 février 2019. La délibération en cause a été transmise à la chambre.

-

⁵ CE, 29 novembre 2002, n° 223027

Pour l'autorité compétente par 3.2.3 <u>Une indemnité pour frais de représentation illégale depuis le 1^{er} janvier 2018</u> délégation 971-200018653-20190913-2019090595-DE



La possibilité d'attribuer une indemnité forfaitaire pour frais de représentation, prévue par le décret n°2001-1045 du 6 novembre 2001, aux titulaires d'emplois fonctionnels territoriaux en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 était possible jusqu'au 31 décembre 2017. L'arrêté du 14 novembre 2017 concernant les montants du RIFSEEP des préfets, publié au Journal officiel du 30 novembre 2017, prévoit dans ce régime indemnitaire une indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

Cette compensation est réservée aux agents de l'Etat et ne peut bénéficier aux fonctionnaires territoriaux occupant un emploi fonctionnel. En effet, le régime indemnitaire de ces derniers (RIFSEEP, en particulier) est celui fixé pour le corps de référence de leur cadre d'emplois mentionné par les annexes au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (administrateurs civils, attachés d'administration du ministère de l'intérieur...), et non celui des membres du corps préfectoral. Par ailleurs, le 3^e alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ne peut permettre le maintien à titre individuel du montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation car cette dernière n'entre pas dans le champ d'application de la « clause de sauvegarde » prévue par cet alinéa.

Demeure seulement possible, sur présentation des pièces justifiant ces dépenses, le remboursement, aux titulaires d'emplois fonctionnels mentionnés par la loi de 1990, de frais de représentation dans le cadre des règles d'utilisation des crédits et moyens liées à l'exercice de la fonction de représentation concernant les sous-préfets, en application de la circulaire NOR/INT/A/98/00256/C du 10 décembre 1998.

Bien que le comptable public ait attiré son attention sur cette évolution par courriel du 31 juillet 2018, le directeur général des services n'a pas interrompu cette pratique. Ce n'est qu'au cours du contrôle opéré par la chambre régionale des comptes que le DGS a informé les deux bénéficiaires, le 12 février 2019, qu'il mettait fin à ce versement à compter du mois de février 2019.

Les « frais de représentation » versés forfaitairement et mensuellement s'élevaient à 416,67 € (5 416,67 € de janvier 2018 à janvier 2019 inclus). La collectivité devra récupérer les indus pour les deux agents bénéficiaires de janvier 2018 à janvier 2019 inclus.

La collectivité a procédé à la modification de la délibération litigieuse de 2016 à compter du 1^{er} mars 2019, lors de la séance du conseil communautaire du 27 février 2019. Deux titres de recettes, n°57 et 58, ont été émis le 26 juin 2019 pour un montant de 5 416,71 € chacun et devraient permettre la récupération des sommes indument versées.

3.2.4 Des primes de responsabilité versées à tort

La prime de responsabilité des emplois administratifs de direction (PREAD) est une prime dite « de risque » liée au poste occupé. Elle peut être accordée aux agents occupant un emploi fonctionnel de direction placés à la tête de l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019



Pour l'autorité compétente par Le décret n°88.631 du 6 mai 1988 prévoit l'attribution d'une prime de responsabilité à délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE certains emplois administratifs de direction⁶. Celle-ci ne fait pas partie du régime indemnitaire dont le versement est subordonné aux principes de parité et d'équivalence. Son octroi n'étant pas obligatoire, il doit être prévu par délibération. Les emplois pouvant donner droit à la PREAD sont désignés à l'article 1 du décret n° 88-631.

> La prime est fixée à 15 %, maximum, du traitement soumis à retenue pour pension, c'està-dire du traitement indiciaire brut auquel est ajouté la NBI. Le versement de cette prime est interrompu lorsque le bénéficiaire cesse d'occuper la fonction au titre de laquelle la prime est accordée, sauf en cas de congé annuel, de congé pris dans le cadre d'un compte épargne-temps, de congé de maladie ordinaire, de congé de maternité ou d'absence consécutive à un accident de service.

> Liée à l'exercice effectif des fonctions, elle n'est pas maintenue en congé de longue maladie et en congé de longue durée. Elle est alors attribuée au directeur général-adjoint chargé de l'intérim. Lorsque la prime est versée à l'agent assurant un intérim, le montant de la prime est calculé en appliquant au traitement de l'agent concerné le taux prévu pour le fonctionnaire auquel il est suppléé (question écrite, Assemblée Nationale, 17760 du 22 août 1994).

> La mise en œuvre de la PREAD nécessite l'adoption de son principe par une décision de l'organe délibérant. La décision d'attribution doit faire ensuite l'objet d'un arrêté individuel.

> CAP Excellence a produit une délibération du 1^{er} juillet 2011 pour la mise en place de la prime de fonction et de résultat (PFR), délibération qui indique aussi qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, le DGS et les DGA bénéficieront d'une prime de responsabilité des emplois administratifs de direction d'un montant maximal de 15 % du traitement brut. Cette décision n'est pas conforme au décret 88-631 du 6 mai 1988 puisqu'elle accorde la prime à des emplois qui ne sont pas éligibles (DGA). Elle est curieusement rétroactive, sur une période de 18 mois.

> Dans une lettre du 7 mars 2019, le directeur général des services a contesté cette analyse en précisant que la collectivité, pour prendre sa délibération, s'est fondée sur l'article 53⁷ de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction

Décret n°88-631 du 6 mai 1988 (version du 29 décembre 2015) - « Article 1 : Les directeurs généraux des services des régions ou des départements, les secrétaires généraux des communes de plus de 2 000 habitants, les directeurs généraux des services des mairies d'arrondissement et de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et de Marseille, et des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le directeur général et les directeurs de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale ainsi que les directeurs des établissements publics figurant sur la liste prévue au deuxième alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans les conditions fixées par le présent décret. »

Article 53 de la loi 84-53 modifié le 27 décembre 2016 (mais applicable depuis le 4 janvier 2001) : « Ces dispositions s'appliquent aux emplois :

^{- [...]}

de directeur général, de directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants ;

^{[...] »}

Pour l'autorité compétente par publique territoriale (FPT) qui incluait les DGA dans la liste des bénéficiaires possibles délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE de la PREAD. A l'appui de sa position, il a transmis une circulaire de Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Saône-et-Loire, datée du 18 février 2008.

> Ces arguments ne résistent pas à la lecture de la loi et des décrets, lecture partagée par la doctrine, la jurisprudence et les sites d'information de référence les plus autorisés en la matière⁸, comme précisé ci-dessous.

3.2.4.1 Le décret n° 88-361

L'article 1^{er} du décret n°88-361 restreint le versement de la PREAD aux seuls directeurs d'établissements publics, en leur qualité de responsable de l'administration de l'organisme sous l'autorité du président de la collectivité. L'article 53 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT étend la liste des collectivités dans lesquelles le DGS peut recevoir la PREAD mais nullement la liste des emplois bénéficiaires de la PREAD au sein de ces collectivités.

L'article 3 du même décret vient conforter cette analyse puisque qu'il précise : « Le directeur général adjoint, le secrétaire général adjoint ou le directeur adjoint chargé de l'intérim du fonctionnaire défaillant mentionné à l'alinéa précédent peut, pendant la même période, se voir attribuer le bénéfice de cette prime dans les mêmes conditions. ». En indiquant la catégorie des agents pouvant assurer l'intérim et percevoir la prime de responsabilité, cet article a restreint l'attribution de la PREAD aux seuls directeurs généraux chargés de l'administration des collectivités énumérées à l'article 53 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984.

L'attribution de la PREAD à M. X... 3.2.4.2

De 2014 à 2017, M. X... a perçu 34 496,70 € de prime de responsabilité. Cette rémunération est encore plus irrégulière que pour les DGA puisque l'intéressé ne pouvait pas être DGA, compte tenu de sa position d'agent contractuel et des contraintes imposées par l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ce dernier texte ne permet un recrutement de contractuel sur un emploi fonctionnel de DGA que pour des EPCI de plus de 150 000 habitants, condition non satisfaite dans le cas de CAP Excellence.

La collectivité a transmis à la chambre la délibération n° 2019.04.03/655 du 15 avril 2019 corrigeant l'attribution de la PREAD et limitant son attribution, à compter du 1er mai 2019, au seul DGS ou au cadre assurant son intérim. Par ailleurs, huit titres de recettes ont été émis le 5 juillet 2019 et produits à la chambre à l'effet de récupérer la somme

Territorial.fr:

http://www.territorial.fr/PAR_TPL_IDENTIFIANT/281/TPL_CODE/TPL_OVN_CHAPITRE_FICH E/2634-consultation-guide-des-primes.htm;

Emploi-collectivites.fr : https://www.emploi-collectivites.fr/prime-emploi-direction-blog-territorial https://www.weka.fr/actualite/remuneration/breve_juridique/extension-de-la-prime-de-Weka.fr: responsabilite-18848/

CRC Ile-de-France jugement du 30 mars 2018, Commune de Garges-lès-Gonesse ; CRC de Normandie, jugement du 28 mai 2014, Commune de Gonfreville-l'Orcher;

La Gazette des communes : https://www.lagazettedescommunes.com/prime-fonction-publique/primede-responsabilite-des-emplois-administratifs-de-direction/ et la gazette des communes spécial primes (hors-série annuel du 24 septembre 2018, page 72);

Pour l'autorité compétente par globale de 62 591 € indument versée à huit cadres de la collectivité. Ces huit titres de délégation 971-200018653-20190913-20190906896-DE recettes ont été pris en charge par le comptable public le 8 juillet 2019.



3.2.5 <u>Les irrégularités affectant la situation salariale et statutaire du DGS</u>

3.2.5.1 Le contexte

Le directeur général des services de CAP Excellence est un directeur d'hôpital détaché dans la fonction publique territoriale depuis de nombreuses années. Il a exercé au conseil général de Guadeloupe puis à la ville des Abymes avant d'obtenir son détachement en qualité de directeur général des services à la communauté d'agglomération, le 1^{er} mai 2009.

Son détachement à CAP Excellence, de cinq ans, a commencé le 1^{er} mai 2009. Il a fait l'objet d'un renouvellement le 1^{er} mai 2014 pour cinq nouvelles années, jusqu'au 30 avril 2019. La dernière prolongation du détachement de l'intéressé avant son départ à la retraite a été approuvée par le Centre national de gestion des directeurs d'hôpitaux (CNGDH) après consultation de la commission administrative paritaire nationale, le 7 novembre 2017, pour une période s'étendant du 1^{er} mai 2019 au 31 décembre 2020 (arrêté de détachement du 16 octobre 2017).

3.2.5.2 Un niveau de rémunération exceptionnel

Le niveau de rémunération dont bénéficie le DGS depuis son arrivée à CAP Excellence est exceptionnellement élevé et peu comparable avec celui des emplois équivalents de la fonction publique de l'Etat, en méconnaissance du principe de parité.

Tableau n° 18: Rémunérations du DGS de 2014 à 2018 (montants en euros)

DGS	2014	2015	2016	2017	2018
Salaire net de décembre	12 657	12 547	12 273	12 190	12 120
Total annuel net imposable	160 441	155 754	NC	156 050	157 896

Source : fichiers des rémunérations, NC : non communiqué

Selon l'étude publiée par l'INSEE le 21 février 2019 sur les rémunérations les plus élevées dans la fonction publique, 1 % des agents de la fonction publique gagnaient plus de 6 410 € nets par mois en 2016 dont 5 % travaillaient dans la fonction publique territoriale.

La surrémunération indiciaire de 40 % versée à CAP Excellence sans délibération, seule à même de la fonder pour les agents titulaires de la fonction publique, ne suffit pas à expliquer le niveau du traitement versé au DGS.

Pour l'autorité compétente pai 3.2.5.3 Une « indemnité de détachement » versée irrégulièrement de 2009 à 2014 délégation 971-200018853-20190913-20190903-DE



La collectivité a octroyé au DGS une « prime de détachement » égale à 15 % de sa rémunération indiciaire (HEB3 de mai 2009 à septembre 2014)⁹, soit 1 853,62 € par mois (mai 2014).

L'arrêté établissant son recrutement par voie de détachement prévoit que l'agent « bénéficiera [...] des primes et indemnités afférentes à ses nouvelles fonctions ainsi que du régime indemnitaire de la communauté d'agglomération tels que fixés par le bureau communautaire et arrêté par le président [...] ».

Pour étayer l'ordre de versement du régime indemnitaire de l'agent donné au comptable, l'ordonnateur doit joindre les pièces justificatives mentionnées à la rubrique 210223 de la nomenclature annexée à l'article D 1617-19 du CGCT :

- une délibération fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ;
- un arrêté fixant le taux applicable à chaque agent.

La délibération du 1^{er} juillet 2011 transmise à l'appui de la rémunération du DGS ne prévoyait pas les modalités de versement de :

- la prime de fonctions et de résultats,
- l'indemnité exceptionnelle de CSG,
- l'indemnité de détachement qui ne repose sur aucune base réglementaire.

En octobre 2014, après avoir été interpelée par le comptable public, CAP Excellence a régularisé partiellement la situation en stoppant le versement de l'indemnité de détachement illégale et en mettant en œuvre la prime de fonctions et de résultats.

3.2.5.4 Un arrêté de reclassement indiciaire illégal

Du 1^{er} mai 2009 au 30 septembre 2014, la rémunération du DGS a été liquidée sur la base de l'indice HEB3 (hors échelle B, 3^e chevron). Cette situation est conforme à l'arrêté de détachement du CNGDH du 17 avril 2009.

A compter du mois d'octobre 2014, l'intéressé a vu sa rémunération liquidée sur la base de l'indice HED3 (hors échelle D, 3^e chevron). Cette importante progression indiciaire ne correspond pas aux possibilités ouvertes à un emploi fonctionnel de DGS d'une communauté d'agglomération de 80 000 à 150 000 habitants.

Le dernier échelon pour un DGS d'une communauté d'agglomération de la taille de CAP Excellence est l'indice HEB3. En octobre 2014, le DGS a été placé au niveau le plus élevé du grade d'administrateur territorial (« administrateur général »), ce qui n'est pas possible dans une collectivité telle que CAP Excellence.

⁹ Bulletins de salaires de mai 2014, août 2014 et septembre 2014

Pour l'autorité compétente par Pour permettre l'assimilation au corps des administrateurs territoriaux qui contient un grade terminal « général » avec l'indice HED3, l'ordonnateur a pris plusieurs arrêtés :



- arrêté n° 2010/DGS/21 du 2 février 2010 portant attribution de la primes et indemnités à M. Y..., administrateur territorial hors classe au sein de la communauté d'agglomération CAP Excellence ;
- arrêté n° 2012/03/DG/DGARM/267 du 16 mars 2012 portant attribution de la prime de fonctions et de résultats (PFR) à M. Y..., administrateur territorial hors classe au sein de la communauté d'agglomération CAP Excellence ;
- arrêté n° 2014/DG/09/216 du 30 septembre 2014 portant nomination au grade d'administrateur général de M. Y..., sur l'emploi fonctionnel de directeur général de la communauté d'agglomération CAP Excellence;
- arrêté n° 2016/10/DG/DRH/409 du 28 octobre 2016 portant attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à M. Y..., administrateur général titulaire au sein de la communauté d'agglomération CAP Excellence;
- arrêté n° 2017/07/DG/DRH/429 du 17 juillet 2017 portant reclassement indiciaire au 1er janvier 2017 sans modification de carrière de M. Y..., administrateur général titulaire au sein de la communauté d'agglomération CAP Excellence.

Les trois arrêtés, de 2012, 2016 et 2017, ne relevaient pas du contrôle de légalité et ont été transmis directement au comptable public pour justifier les modifications apportées à la rémunération du DGS.

Celui du 30 septembre 2014, en revanche, a été soumis au contrôle de légalité qui n'en a pas relevé la grave irrégularité, la nomination d'un agent de la fonction publique hospitalière comme administrateur général – alors que celui-ci est détaché sur un emploi fonctionnel de DGS – étant impossible.

L'accès au grade d'administrateur général territorial est particulièrement encadré¹⁰. Cette possibilité n'est offerte qu'aux seuls administrateurs territoriaux titulaires. Telle n'est pas la position de M. Y..., directeur d'hôpital hors classe détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS depuis le 1^{er} mai 2009.

L'accès à l'échelon spécial (hors échelle D) est encore plus restreint ; le comité technique ainsi que la commission administrative paritaire doivent être consultés. Aucun élément attestant du respect de cette procédure dans les arrêtés précités n'a été produit.

Le CNGDH a indiqué que M. Y... était classé à l'indice HEB3 depuis le 1^{er} janvier 2007. Ce classement n'a pas évolué jusqu'au 1^{er} juin 2018, date à laquelle l'échelon spécial « hors classe » a été intégré à la grille normale. L'intéressé est donc actuellement placé, dans son corps d'origine, au 8^e échelon (HEB bis – 3^e chevron).

_

¹⁰ Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 modifié

Accuse certifie executoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par Tableau n° 19 : Principe de la double carrière d'un fonctionnaire détaché de la fonction publique délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE hospitalière dans un emploi de DGS de la fonction publique territoriale



Phases de détachement	1 ^{er} mai 2009	1 ^{er} mai 2014	1 ^{er} mai 2019	31 décembre 2020
Carrière dans la FPH	Directeur d'hôpital hors classe HEB 3	Directeur d'hôpital hors classe HEB 3	Directeur d'hôp hors classe HEI	
Avancement dans la FPT	DGS HEB 3	DGS HEB 3	DGS HEB bis 2 par dérogation (indice du grade obtenu le 1 ^{er} juin 2 Puis HEB bis 3 le 1 ^{er} juin 2019	

Le fonctionnaire est classé sur l'échelle indiciaire de l'emploi fonctionnel à l'échelon doté d'un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son grade. Les fonctionnaires détachés sur un des emplois fonctionnels perçoivent le traitement afférent à leur grade lorsque celui-ci est ou devient supérieur à celui afférent à l'indice brut terminal de l'emploi occupé, sans que cette rémunération puisse excéder celle afférente à la hors-échelle D^{11} .

Par réponse écrite du 26 mars 2019, le DGS reconnaît une « erreur matérielle et d'appréciation ». Il a fait procéder au retrait de l'arrêté n° 2014/DG/09/216 du 30 septembre 2014 portant sa nomination au grade d'administrateur général sur l'emploi fonctionnel de directeur général de la communauté d'agglomération CAP Excellence (arrêté 2019/03/DGARM/DRH/154 du 18 mars 2019 portant retrait de l'arrêté n° 2014/DG/09/216 du 30 septembre 2014). Ce nouvel arrêté a été corrigé par la collectivité le 2 avril 2019 puis le 1er juin 2019.

La collectivité prend acte des observations formulées mais s'interroge sur la période de calcul des trop-perçus à rembourser. Se fondant sur la prescription biennale prévue à l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations en matière de versement indu de rémunération, CAP Excellence estime que cette période doit être ramenée à deux années. La circulaire DGFIP/DGAFP du 11 avril 2013 relative aux paiements indus et la responsabilité de l'agent est plus précise : «Lorsqu'un agent omet de prévenir l'administration d'un changement dans sa situation personnelle ou familiale, c'est le délai de droit commun qui s'impose, en l'occurrence 5 ans. De plus, si l'agent transmet de fausses informations lui permettant d'obtenir un avantage financier indu, il n'y a pas de délai de prescription puisque les décisions obtenues par fraude établie dans le respect de la procédure contradictoire, peuvent être retirées à tout moment et qu'il incombe à l'administration d'en tirer toutes les conséquences légales ». Dans la mesure où les anomalies constatées reposent sur des informations inexactes transmises par le DGS lui-même à l'ordonnateur, le délai de droit commun doit être appliqué pour le calcul de la somme à rembourser à la collectivité.

La collectivité a transmis à la chambre un titre de recettes à l'encontre du DGS daté du 5 juillet 2019 pour un montant de 76 128,97 €. Ce titre de recettes a été pris en charge par le comptable public de CAP Excellence.

Article 8 du décret n° 2015-862 du 13 juillet 2015 modifiant diverses dispositions relatives aux administrateurs territoriaux et aux emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale

Une prolongation d'activité non conforme à la réglementation



Le DGS a vu sa situation administrative prolongée du 1^{er} mai 2019 au 31 décembre 2020. L'intéressé a eu 67 ans en février 2019 (limite d'âge normale pour un fonctionnaire « sédentaire »). Il a donc obtenu une prolongation jusqu'à l'âge de 68 ans et 10 mois.

Cette prolongation d'activité (au-delà des 67 ans) a été accordée en réponse à la demande de l'intéressé et de son président, en date du 14 septembre 2017 (ce que vise d'ailleurs l'arrêté du CNGDH du 26 octobre 2017). Cette possibilité est ouverte par les textes en vigueur dans l'intérêt du service, notamment lorsque l'autorité responsable de l'entité motive et appuie la demande. C'est la procédure qui a été retenue pour le DGS.

Néanmoins, la prolongation d'activité est encadrée¹². Concernant les emplois de direction dans la fonction publique territoriale, la prolongation d'activité est admise jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante (pour permettre un passage de relais sans encombre). Les prochaines élections locales sont prévues en mars 2020. Une courte période de dérogation jusqu'à la fin du mois d'avril 2020 aurait pu se comprendre pour que la nouvelle assemblée délibérante soit opérationnelle mais le report dérogatoire de la fin de détachement au 31 décembre 2020 dépasse de huit mois la limite réglementaire.

Par lettre datée du 11 juin 2019 enregistrée au greffe le 24 juin 2019, la directrice générale du CNGDH a informé la chambre qu'elle a procédé au retrait de l'arrêté litigieux du 14 septembre 2017 pour y substituer un nouvel arrêté, du 29 mai 2019, ramenant la dérogation accordée au DGS et la prolongation du détachement au 30 avril 2020.

3.2.6 La rémunération du directeur de cabinet

3.2.6.1 Une rémunération supérieure au plafond autorisé

Le directeur du cabinet a été recruté le 1er juillet 2014 pour une durée de cinq ans. Sa rémunération a été établie à cette date sur la base de la réglementation applicable (article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987). L'arrêté n°2014/06/DG/DGARM/170 indique que l'intéressé percevra :

- une rémunération afférente à l'indice brut HEA2;
- une indemnité dite « de vie chère »;
- les primes instituées par l'assemblée délibérante, d'un montant mensuel de 5 189,74 €, soit 90 % des primes servies à l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de CAP Excellence occupé par un fonctionnaire en activité (prime de fonction et de résultat dont la part « fonction » est affectée du coefficient 6 et la part « résultat » du coefficient 6, prime de responsabilité, indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG).

Article 7-1 de la loi n°84-634 du 3 septembre 1984 modifiée relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par Cette première décision du 25 juin 2014 contient une anomalie déjà relevée délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE précédemment : une indemnité de « vie chère »¹³ juridiquement infondée puisqu'aucune délibération de la collectivité ne vient justifier son versement.



Un nouvel arrêté n°2017/01/DG/DRH/01 du 6 janvier 2017, non visé par le contrôle de légalité, a modifié (avec effet rétroactif au 1er janvier 2017) la situation salariale du directeur de cabinet. Cette décision précise que l'intéressé percevra :

- une rémunération afférente à l'indice brute HEC 2;
- une indemnité « de vie chère » ;
- les primes instituées par l'assemblée délibérante d'un montant mensuel de 5 246,35 €, soit 90 % des primes servies à l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de CAP Excellence occupé par un fonctionnaire en activité (IFSE, CIA et prime de responsabilité).

L'anomalie relevée pour 2014 est toujours présente. Une nouvelle irrégularité vient s'ajouter : il s'agit de la mention de l'indice HEC 2 par référence à un calcul des 90 % de l'indice HED 3 servi au DGS. Cette situation est irrégulière puisque l'indice HED 3 est lui-même illégal pour le DGS en fonction.

Si, comme le rappelle l'article 7 du décret n° 87-1004, « la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale », cette dernière est tenue de respecter des plafonds prévus par ce même article.

Le traitement indiciaire est plafonné:

- soit, à 90 % de la rémunération indiciaire que perçoit le fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité s'il est au dernier échelon de la grille indiciaire de son emploi ;
- soit, à 90 % du traitement indiciaire que percevrait le fonctionnaire titulaire du grade administratif le plus élevé qui exerce des fonctions dans la collectivité, s'il était au dernier échelon de son grade.

Comme indiqué précédemment, le traitement indiciaire légal du DGS, à la date d'établissement du nouveau contrat du directeur de cabinet, était HEB 3.

Par réponse écrite du 26 mars 2019, le DGS a reconnu une « erreur matérielle » et a fait procéder au retrait de l'arrêté n°2017/01/DG/DRH/01 du 6 janvier 2017 fixant les nouvelles conditions de rémunération du directeur de cabinet.

La collectivité a procédé à la régularisation du niveau de rémunération de son directeur de cabinet pour récupérer le trop-perçu¹⁴.

¹³ L'expression « indemnité de vie chère » ne correspond à aucune appellation juridique officielle ; sur le plan économique, servie à tous les fonctionnaires qui représentent une proportion très élevée de la population active sur ces territoires, elle contribue notablement à la hausse des prix à la consommation.

¹⁴ La collectivité a transmis à la chambre un titre de recettes à l'encontre du directeur de cabinet daté du 4 juin 2019 pour un montant de 31 455,49 €. Ce titre a été pris en charge par le comptable public.

Une évolution statutaire irrégulière Pour l'autorité compétente par 3.2.6.2 délégation 971-200018653-20190913-2019090



La situation administrative du directeur de cabinet a évolué selon les étapes suivantes :

- le 1er juillet 2014, l'intéressé, attaché principal territorial, a été muté à CAP Excellence et, le même jour, a été détaché sur l'emploi de directeur de cabinet ;
- le 28 septembre 2015, il a été promu directeur territorial dans son corps d'origine après avis de la commission administrative paritaire (CAP) avec une date d'effet au 1^{er} juillet 2014;
- le 19 janvier 2017, il a été intégré directement dans le corps des administrateurs territoriaux, au grade sommital (hors classe), après avis de la CAP, par arrêté n° 2017/01/DG/DRH/24 du président de CAP Excellence avec prise d'effet au 1^{er} mars 2017.

Cette dernière promotion appelle les observations suivantes.

L'intégration directe est une procédure administrative qui a pour objet de permettre la mobilité entre fonctions publiques, à niveau équivalent ; elle est précisément encadrée :

- elle a été instaurée par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 ;
- l'article 68-1 de la loi du 26 janvier 1984 précise que le fonctionnaire peut être intégré directement dans un cadre d'emplois de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine, ce niveau étant apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions ;
- l'intégration directe est prononcée par l'administration d'accueil après accord de l'administration d'origine et de l'intéressé, dans les mêmes conditions de classement que celles afférentes au détachement ;
- cette intégration directe ouvre la possibilité pour l'administration d'accueil de s'assurer de manière pérenne les services du fonctionnaire ;
- l'intégration directe dans un nouveau cadre d'emplois peut être opérée au sein de la même collectivité (article 31 du décret n° 2013-593 du 5 juillet 2013 relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale).

En l'espèce, le processus d'intégration a été utilisé irrégulièrement pour assurer la promotion d'un fonctionnaire du corps des attachés territoriaux dans le corps des administrateurs territoriaux, de niveau supérieur.

L'accès au corps des administrateurs territoriaux a lieu :

- par concours (externe, interne, 3^e concours);
- par promotion interne, (décret n° 2013-766 du 23 août 2013 fixant les modalités d'organisation de l'examen professionnel pour l'accès au cadre d'emplois des administrateurs territoriaux) selon des conditions et une procédure précises.

Le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux a fait l'objet d'une importante réforme avec le décret 2013-738 du 12 août 2013. Le recrutement par promotion interne, à compter du 1er janvier 2014, est assuré par la voie d'un examen professionnel (article 9

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente pardu décret). Cette voie était la seule ouverte à M. Z... pour l'accès au corps des délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE administrateurs territoriaux.



Interrogé le 3 avril 2019, le centre de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT) de la Guadeloupe a transmis à la chambre la demande d'intégration dans le grade d'administrateur hors classe adressée par M. Z... au président de Cap Excellence, le 4 juillet 2016, et le procès-verbal de la CAP du 12 septembre 2016.

La demande de M. Z... est présentée comme fondée sur la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et sur la circulaire d'application DGAFP du 19 novembre 2009, textes qui, à l'évidence, ne peuvent pas justifier la promotion-intégration demandée. Ces deux textes sont d'ailleurs cités par l'intéressé sans explication ni justification.

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique est précise sur les conditions d'une intégration directe. L'article 1^{er} de la loi précitée indique : « Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions. Lorsque le corps d'origine ou le corps d'accueil ne relève pas d'une catégorie, le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois de niveau comparable. ». La circulaire du 19 novembre 2009 rappelle les principes de la loi et précise certains points, notamment : « Le niveau de comparabilité des corps et cadres d'emplois, au sein d'une même catégorie, s'apprécie au regard des conditions de recrutement dans ces corps ou cadres d'emplois et de la nature des missions de ces mêmes corps ou cadres d'emplois telles qu'elles sont définies par les statuts particuliers. ».

La CAP, réunie le 12 septembre 2016, n'a relevé aucune des irrégularités suivantes :

- M. Z..., attaché territorial de la FPT à CAP Excellence, n'était pas détaché dans une autre fonction publique mais dans un emploi de cabinet ;
- le corps des attachés territoriaux et celui des administrateurs territoriaux ne sont évidemment pas de niveau comparable; le premier relève des « cadres de la fonction publique » et le second de l'« encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique »;

La collectivité a fait valoir, dans sa réponse aux observations provisoires, « que l'intégration directe du directeur de cabinet sur le grade des administrateurs territoriaux est régulière ». L'annexe 2 jointe au présent rapport expose les raisons pour lesquelles cette position ne peut pas être admise.

La communauté d'agglomération CAP Excellence a indiqué, en conclusion sur ce sujet, « *Toutefois, considérant les réquisitions de la chambre l'arrêté est reti*ré. ». Ainsi, l'arrêté n°2017/01/D/DRH/24 du 19 janvier 2017 portant intégration directe de M. Z... dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux a été retiré par arrêté n°2019/DGARM/RDH/663 du 5 juillet 2019 puis reçu au contrôle de légalité le 15 juillet 2019. Cependant, en l'absence de notification à l'intéressé, la transmission de cette décision n'emporte aucun effet juridique et devra être renouvelée.

3.2.7 Des rémunérations excessivement généreuses envers des agents non-titulaires

L'examen des rémunérations sur la période 2014-2018 conduit à relever trois situations :

M. A..., ingénieur contractuel chargé de la mission « Tramway », employé du Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-201909 25 mars 2014 au 24 mars 2015;



- M. B..., agent contractuel occupant les fonctions de directeur chargé du développement durable (curieusement « DGA » sur l'organigramme de novembre 2014), recruté le 1er février 2010 ;
- Mme C..., ingénieur contractuel occupant les fonctions de directrice de la rénovation urbaine depuis le 1er janvier 2018 (curieusement « DGA » sur l'organigramme de mars 2018 et sur la liste des véhicules de fonction communiquée par la collectivité).

Les contrats des intéressés ont permis la liquidation des rémunérations suivantes :

- M. A..., 8 633,96 € nets en décembre 2014, traitement indiciaire fondé sur le niveau hors échelle B, 3^e chevron (HEB 3);
- M. B..., 8 932,10 € nets en décembre 2014, 9 826,24 € en décembre 2015, 9 553,15 € en décembre 2016, 9 594,47 € en décembre 2017, traitement indiciaire fondé sur le niveau hors échelle B, 3^e chevron (HEB 3);
- Mme C..., 7 731,55 € en décembre 2018, traitement indiciaire fondé sur le niveau hors échelle B bis, 2^e chevron (HEB bis 2).

Selon la collectivité, ces rémunérations correspondent « au niveau d'expertise et d'expérience des agents recrutés ».

Aucun texte de portée générale applicable aux agents non titulaires ne précise les conditions de leur rémunération. Ces dernières sont fixées contractuellement.

Il ressort de la jurisprudence administrative que cette rémunération doit être fixée par référence à celle que percevrait un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents. Les agents contractuels sont en effet recrutés par dérogation au principe selon lequel les emplois permanents de la fonction publique sont occupés par des fonctionnaires.

Les conditions de rémunération étant fixées contractuellement, les collectivités disposent, dans la limite des crédits prévus à cet effet, d'une grande latitude. Cependant, en faisant référence aux grilles indiciaires de la fonction publique, CAP Excellence a posé un cadre qui permet d'effectuer des comparaisons avec les fonctionnaires territoriaux assurant des fonctions homologues.

Tableau n° 20 : Comparaison de rémunération des contractuels de haut niveau avec des fonctionnaires de grades équivalents

	Diplôme détenu et nombre d'années d'expérience	Indice brut retenu par CAP Excellence	Fonctionnaires assurant des fonctions analogues dans une communauté d'agglomération 80 000-150 000 habitants	Indice brut maximal
M. A Ingénieur contractuel Chargé de la mission « Tramway »	Ingénieur arts et métiers 12 ans à la SNCF, 9 ans à SYSTRA 4 ans à INEXIA	НЕВ 3	Ingénieur territorial hors classe Directeur général des services techniques Directeur général adjoint	HEA 3 HEA 3 1027

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité comp**ê∖u**nt**₽**par délégation 971-20**0**018653-2019091



MntBoar 18853-20190913-20190906696-DE Administrateur contractuel Directeur chargé du développement durable	Licence de science économique 20 ans cadre à la SIG	НЕВ 3	Directeur général adjoint	1027
Mme C	Architecte DPLG	HEB bis 2	Ingénieur territorial hors classe	HEA 3
Ingénieur contractuel	16 années		Directeur général des services techniques	HEA 3
Directrice de la rénovation urbaine	cadre à la SEMAG		Directeur général adjoint	1027

Source : CAP Excellence et chambre régionale des comptes

La collectivité n'a donc pas respecté le principe de parité des rémunérations avec les fonctionnaires et a accordé un avantage financier d'au moins 1 000 € brut mensuel aux trois intéressés, en prenant comme référence l'indice maximal d'un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions.

3.3 La prise en charge irrégulière des frais de mission

3.3.1 <u>Un cadre réglementé</u>

Le règlement des frais occasionnés par les déplacements d'agents territoriaux est régi par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 qui renvoie, sous réserve des dispositions spécifiques aux agents territoriaux mentionnées expressément dans le décret, aux dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat. Il a été modifié par le décret n° 2007-23 du 5 janvier 2007 afin de prendre en compte les modifications concernant la fonction publique d'Etat résultant des décrets n° 2006-475 du 24 avril 2006 et n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

Le texte auquel renvoie le décret du 19 juillet 2001 pour les frais de déplacements temporaires est le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006: Ce dernier fixe les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires du personnel civil de l'Etat en métropole, outre-mer et à l'étranger.

L'agent en mission, en tournée, en intérim ou en formation bénéficie de la prise en charge de ses frais de transport et d'indemnités de mission ou de stage. Les indemnités de mission ou de stage sont exclusives l'une de l'autre. Les frais sont pris en charge par la collectivité pour le compte de laquelle le déplacement est effectué. Les personnes collaborant aux commissions qui apportent leur concours à une collectivité et dont les frais de fonctionnement sont payés sur fonds publics peuvent être remboursés de leurs frais dans les mêmes conditions.

Trois arrêtés interministériels en date du 3 juillet 2006 déterminent le taux des indemnités de mission, des indemnités de stage et des indemnités kilométriques.

Les indemnités de mission et de stage visent à prendre en compte forfaitairement les frais de repas et d'hébergement. Pour les indemnités dont les arrêtés fixent un montant de remboursement maximal, la collectivité peut déterminer, par délibération, les montants qu'elle retient, dans la limite des taux maximaux. Le taux de remboursement des frais d'hébergement en métropole et le taux de l'indemnité de mission, outre-mer, peuvent ainsi être déterminés par délibération.

S'agissant des indemnités de mission ou de stage, des règles dérogatoires peuvent être prévues par délibération, dans la limite des frais réels. Cette disposition est cependant

Pour l'autorité compétente paisoumise à des conditions : lorsque l'intérêt du service l'exige, pour tenir compte de délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE situations particulières et pour une durée limitée (article 7 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001).

> Les frais de transport des agents doivent répondre au souci premier de retenir le moyen de transport au tarif le moins onéreux. Lorsque l'intérêt du service l'exige, le moyen le plus adapté à la nature du déplacement peut être retenu (article 9 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006).

3.3.2 Une délibération irrégulière

délibération n° 2014.09.02/20 du bureau communautaire La date 17 septembre 2014 a fixé les modalités de prise en charge des élus et des agents de la collectivité. Elle est présentée en annexe 3.

En ne précisant pas l'intérêt du service, pour tenir compte de situations particulières, et la durée limitée de la dérogation pour la prise en charge des frais de déplacements des agents, la collectivité a instauré une procédure de prise en charge des frais de déplacement onéreuse et irrégulière.

Tableau n° 21: Dépenses liées aux déplacements (en euros)

CAP Excellence	2014	2015	2016	2017	2018 (*)
Compte 6251 « Voyages et déplacements »	84 622,56	80 107,23	393,09		
Compte 6256 « Missions » des agents	41 413,99	49 243,46	6 866,59		3 058,98
Compte 6532 « Frais de mission » des élus	68 607,12	72 832,34	3 129,19		
Comptes « Prestations de services »					
61104			71 865,23	64 417,44	57 007,31
61102		259,14	150 990,91	141 469,92	140 528,62
TOTAL	194 643,67	202 442,17	233 245,01	205 887,36	200 594,91

(*) chiffres 2018 provisoires Source : fichier des mandats

Les dépenses liées aux déplacements apparaissent élevées pour une collectivité n'ayant pas de compétence extra-guadeloupéenne.

CAP Excellence déclare qu'elle « procédera lors du prochain conseil communautaire, à un ajustement des plafonds de prise en charge des frais de mission et à un réaménagement des modalités de déplacement des personnels, des cadres et des élus communautaires, après avis du comité technique ».

Recommandation n°2: Rectifier la délibération n° 2014.09.02/20 relative aux modalités de prise en charge des frais de déplacement.

3.3.3 Des prises en charges supérieures à la délibération de 2014 pourtant irrégulière

L'examen d'un échantillon de factures accompagnant les mandats de remboursement des déplacements a permis de relever des prises en charges de nuitées d'hôtel dépassant la limite maximale autorisée par la délibération du 17 septembre 2014. Ces surcoûts Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente parprésentent des écarts de quelques euros jusqu'à 175 euros pour des factures affichant des délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE montants de nuitée jusqu'à 375 €. Le détail de des exemples est affiché en annexe 4.



Les factures produites par les voyagistes ne permettent pas de vérifier facilement la catégorie retenue pour les voyages en avion. En ce qui concerne les déplacements vers Paris, des tarifs pris en classe « affaire », comme pour les coûts des nuitées d'hôtel, ne respectaient pas les principes de la délibération du 17 septembre 2014 pourtant irrégulière. Par exemple, un déplacement réalisé par un cadre du 4 au 6 octobre 2016 a été réservé en classe affaire alors même qu'il ne pouvait prétendre à ce type de prise charge selon les règles de la collectivité.

3.3.4 <u>Des imputations comptables incorrectes</u>

L'examen des mandats a permis de relever des imputations comptables incorrectes relatives aux frais de déplacements et missions.

3.3.4.1 Le remboursement des frais de mission avancés par les agents : un circuit de traitement peu conforme

L'agent appelé à se déplacer pour les besoins du service, pour effectuer un stage ou pour assurer un intérim, hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale, peut prétendre au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement ses frais supplémentaires de nourriture et de logement, sur justification de la durée réelle du déplacement (décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001).

Est en mission l'agent qui se déplace, pour les besoins du service, en dehors de sa résidence familiale et en dehors de sa résidence administrative (décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006).

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que le compte 6256 « Missions » retrace l'ensemble des frais exposés à l'occasion de l'envoi en mission d'un agent (frais de transport, nourriture et logement). Concernant les élus, c'est le compte 6532 « Frais de missions des élus » qui doit enregistrer ces dépenses.

La procédure en vigueur à CAP Excellence depuis 2016 prévoit que les commandes de prestations de transport et d'hébergement sont effectuées auprès des voyagiste titulaires du marché.

Ces dépenses sont imputées sur le compte 611 « Contrats de prestations de services », ce qui ne permet pas de retracer l'ensemble des frais engagés dans le cadre d'une mission d'un agent ou d'un élu, d'autant moins que les frais avancés par les missionnés (repas, ticket de métro, frais annexes...) sont traités par le service des ressources humaines. Cette procédure globalise les écritures comptables *a posteriori* sur le compte 6256 « Missions » et ne permet pas de rattacher pour chacun des agents ou des élus en mission l'ensemble des dépenses et, en l'absence de comptabilité analytique, de déterminer le coût complet d'un déplacement par un agent ou un élu. La collectivité n'a pas été en mesure d'apporter une synthèse des missions et déplacements pris en charges depuis 2014. On ne dispose ainsi d'aucune traçabilité de leur déplacement si ce n'est en examinant une à une les factures des voyagistes

Pour l'autorité compétente par Le circuit de traitement des frais de déplacement en vigueur à CAP Excellence n'est pas délégation 971-200018653-20190913,20190906696-DE conforme et déroge aux règles de la comptabilité publique et de la nomenclature M14 qui prévoit que les indemnités de frais de déplacement ne constituent pas des « Charges de personnel » mais des charges externes « Autres services extérieures » qui doivent faire l'objet de mandatement par le service financier. CAP Excellence déclare avoir « pris bonne note de ces recommandations et procédera ainsi à l'avenir ».

3.3.4.2 Des erreurs d'imputation comptable

Des mandats relatifs aux déplacements ont été enregistrés sur des comptes incorrects.

Le compte 6188 « Services extérieurs – divers » ne peut servir à enregistrer les dépenses liées aux missions et déplacement. Le compte 6532 « Frais de missions des élus » ne doit pas servir aux dépenses liées aux agents (exemple du DGA, M. F..., dont la facture « Agence G » liée à sa mission de 2014 est mandatée sur le compte 6532).

La collectivité doit procéder à la correcte imputation des frais de déplacement des agents et des élus.

Recommandation n°3: Mettre en conformité les écritures comptables avec l'instruction M. 14 en ce qui concerne la prise en charge des frais de mission.

3.3.5 Des dépenses contestables liées aux déplacements

L'examen des mandats conduit à relever des mandats relatifs aux frais de déplacements et missions dont la justification n'est pas convaincante.

3.3.5.1 Des compléments de rémunération déguisés

La loi du 13 juillet 1983, art. 9, dispose : « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et le cas échéant, de sa situation familiale ». Si l'octroi de chèques-cadeaux est possible dans des conditions qui garantissent leur vocation sociale, un dispositif de remise systématique et d'un montant uniforme de chèque-cadeaux à tous les agents apparaît plus discutable au regard de la qualification de prestations d'action sociale. Les juridictions administratives caractérisent l'action sociale selon la prise en considération de la situation sociale, économique et familiale de chaque agent (cour administrative d'appel de Douai, 27 mars 2012, n° 10DA0151A).

Aussi, lorsque les chèques-cadeaux ne sont rattachés à aucun événement particulier et remis indistinctement à l'ensemble des agents d'une collectivité sans condition tenant à la situation personnelle ou familiale des intéressés, ces prestations présentent-elles, a fortiori si leur montant est élevé (cour administrative d'appel de Douai, 12 juillet 2010, n° 10DA00611), le caractère de complément de rémunération au sens de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Pour l'autorité compétente par Les compléments de rémunérations sont soumis au principe de parité entre la fonction délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE publique territoriale et la fonction publique de l'État et la collectivité ne saurait les instaurer en l'absence de tout cadre législatif ou réglementaire.

> Ainsi, CAP Excellence a acheté en 2018, quatre bons-cadeaux de 250 € à l'agence Penchard Voyage sous couvert de la délibération du 8 décembre 2015 qui instaurait des « dépenses ayant trait aux fêtes et cérémonie telles que : l'achat de cadeaux à destination du personnel à l'occasion des fêtes de Noel, des vœux au personnel, fêtes des mères et père..., l'achat de fleur, bouquets, gravures, médailles, coupes et présents offerts à l'occasion de divers évènements notamment lors des naissances, anniversaires, mariages, pacs, décès, mutations, départ à la retraite des agents...».

> La collectivité s'est écartée des principes de l'action sociale et s'est appuyée sur le libellé de la délibération « Présents offerts » pour permettre l'achat de bons-cadeaux identiques, sous forme d'avoir financier, à ses agents pour des départs à la retraite sans distinguer leur situation sociale. Cette pratique constitue l'attribution d'un complément de rémunération irrégulier ou une prime de « retraite » non fondée juridiquement.

3.3.5.2 La location de la villa Kakika à Marie-Galante

La villa Kakika est située à Capesterre-de-Marie Galante. Elle peut accueillir cinq personnes.

Elle a été louée plusieurs jours par CAP Excellence pour son président, à l'occasion du tour cycliste organisé au mois de juillet (mandat en 2015, 1 350 €, et en 2018, 1 950 €).

La collectivité n'a pas été en mesure de produire la délibération confirmant le mandat spécial du conseil communautaire qui autorisait le président de la communauté d'agglomération à effectuer ce déplacement en dehors du territoire de CAP Excellence. Ce déplacement relève donc de la catégorie des voyages réalisés pour convenance personnelle et ne pouvait pas être pris en charge par la collectivité (articles L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT). Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la collectivité affirme le caractère officiel de ce déplacement, sans apporter d'élément de preuve, tout en procédant au remboursement des frais d'hébergement de 2015 et 2018. Malheureusement, les deux virements du président ont été effectués au profit de l'agence de voyage qui voit ainsi sa prestation réglée une deuxième fois¹⁵.

3.4 Des avantages en nature excessifs

En application de l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'organe délibérant doit fixer annuellement les modalités d'attribution et d'usage des avantages en nature dont bénéficient les élus et le personnel.

Les avantages en nature sont traditionnellement définis comme des biens ou des services fournis ou mis à disposition du salarié par l'employeur, soit gratuitement, soit moyennant une participation inférieure à leur valeur réelle, ce qui permet à l'intéressé de faire

Virements bancaires du président Jalton de 1950 € et 1350 € datés du 24 mai 2019 vers le compte crédit lyonnais de l'agence Penchard

Pour l'autorité compétente par l'économie de tout ou partie des frais qu'il aurait dû supporter à titre privé (fourniture des délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE repas, d'un logement, d'un véhicule...).



3.4.1 Les véhicules de fonctions attribués

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT dispose que, « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage ».

La catégorie des neuf véhicules de fonction attribués par la communauté d'agglomération est très disparate et ne dépend pas de la fonction exercée. L'obligation de déclaration et de valorisation de l'avantage en nature sur les bulletins de rémunérations des agents bénéficiaires est très récente (juin 2018). L'existence des délibérations nominatives d'attribution pour 10 agents sur 11 a été démontrée. La prise en compte sur le salaire imposable est correctement réalisée.

Le chargé de mission ne devrait pas pouvoir bénéficier d'un véhicule de fonction selon l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 qui réserve cet avantage aux seuls DGS et DGA (pour un EPCI de cette strate). Cette mise à disposition n'est d'ailleurs pas fondée sur une délibération nominative et n'est pas déclarée en avantage en nature sur le bulletin de salaire. La collectivité précise que la présence du chargé de mission dans le tableau des bénéficiaires d'un véhicule de fonction transmis à la chambre est une erreur matérielle et sera corrigée ; elle indique qu'il bénéficie d'un véhicule de service.

S'il existe bien une décision nominative concernant Mme E..., « DGA Rénovation urbaine », et si son traitement mentionne correctement l'avantage en nature, l'arrêté n° DG/2018/04/135 du 18 avril 2018 lui attribuant un véhicule de fonction par nécessité absolue de service est irrégulier. Comme déjà évoqué au sujet de son recrutement, Mme E a été embauchée en janvier 2018 comme ingénieur contractuel pour occuper les fonctions de directrice de la rénovation urbaine mais, compte tenu du nombre d'habitants de CAP Excellence (101 000 hab.), son recrutement en tant que directrice générale-adjointe n'est pas autorisé (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 47).

La collectivité a transmis dans ses réponses aux observations provisoires l'arrêté DG/DAGC/2019/07/647 du 4 juillet 2019 abrogeant l'attribution d'un véhicule de fonction à Mme E... et lui attribuant un véhicule de service qui maintient expressément l'avantage en nature tout en le masquant sous l'appellation « véhicule de service », ce qui demeure irrégulier.

3.4.2 Des véhicules de services à usage exclusif et permanent

La collectivité dispose de 33 véhicules de service. Sur la totalité de ce parc, 15 véhicules de tourisme sont « affectés » nominativement à des agents.

La délibération du conseil communautaire du 13 juillet 2018 définit le cadre d'utilisation des véhicules de fonction et de service. Son article 4 « autorise, à titre exceptionnel, le remisage à domicile permanent des véhicules communautaires aux utilisateurs assurant des missions aux sujétions spécifiques ainsi qu'aux autres agents recensés dans le tableau

Pour l'autorité compétente parannexé à la présente délibération, en raison de l'absence de parking privatif sécurisé au délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE sein de la communauté d'agglomération CAP Excellence. ».



Cette facilité accordée aux agents n'est ni encadrée ni contrôlée comme en témoigne l'évolution de la consommation du carburant depuis 2014.

80000 71927 70000 60000 50000 44570 40000 30000 26928 20000 18151 10000

Graphique n° 2 : Evolution de la consommation de carburant (compte 60622) en euros

Source: CAP Excellence

2014

La collectivité doit revoir la gestion de son parc de véhicules de service ou envisager la déclaration en avantage en nature pour les agents bénéficiant d'une affectation d'un véhicule de service avec remisage au domicile.

2016

2017

2018

2015

Dans ses réponses aux observations provisoires, la communauté d'agglomération estime que l'évolution des dépenses de carburant « est une augmentation structurelle, liées à une exécution conforme des compétences transférées » notamment compte tenu de l'évolution des effectifs et de la flotte automobile qui a cru au gré des transferts de compétences. Elle affirme avoir mis en place dès 2018 des plafonds de 150 € aux cartes de carburant par utilisateur et par mois ainsi qu'un logiciel de gestion des cartes d'essence. La chambre constate que ces mesures ne sont pas suffisamment efficaces.

Recommandation n°4: Contrôler l'usage des véhicules de service et la consommation de carburant

3.4.3 Avantages relatifs aux technologies de l'information et de la communication

Lorsque l'employeur met de manière permanente à la disposition de l'agent des outils de bureautique et de communication (téléphones mobiles, micro-ordinateurs, tablettes, Internet...) dont l'usage est en partie privé, cette utilisation privée constitue un avantage en nature. Cependant, n'est pas considérée comme un avantage en nature l'utilisation raisonnable de ces outils dans la vie quotidienne des salariés : appels de courte durée au domicile, brèves consultations de sites pratiques sur internet, justifiés par les besoins ordinaires de la vie professionnelle et familiale.

Pour cette catégorie d'avantages, deux systèmes d'évaluation sont possibles, au choix de l'employeur :

- évaluation selon les dépenses réellement engagées ;

Pour l'autorité compétente par - évaluation selon un forfait annuel, estimé à 10 % du coût d'achat ou de délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE l'abonnement toutes taxes comprises.

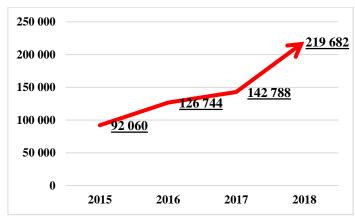


La situation des moyens bureautiques et téléphonie mobile est la suivante à CAP Excellence :

- 188 PC fixes
- 31 tablettes
- 50 PC portables
- 97 téléphones mobiles

Au regard des 220 agents de la collectivité, la distribution des matériels bureautique semble être la règle (238 PC fixes et portables). Il en est de même pour la téléphonie mobile puisque 97 appareils sont affectés, avec une appétence particulière pour les produits luxueux comme les 18 téléphones portables de la marque APPLE dont les deux plus onéreux achetés en 2018 ont coûté 1 460 € l'unité, pour le DGS et pour un collaborateur de cabinet.

Les frais liés aux communications s'envolent en 2018.



Graphique n° 3 : Dépenses associées aux télécommunications, en euros (compte 6262)

Source: CAP Excellence (fichier des mandats)

Bien que ces dépenses comprennent les charges des postes téléphoniques fixes et les coûts des liaisons internet de la collectivité, la situation démontre l'absence de contrôle de l'usage réel de la téléphonie mobile.

Les choix retenus sur les marques des matériels bureautiques ou téléphones sont disparates et font coexister des systèmes peu interopérables (PC et Mac, téléphones Apple et système Android), le large éventail ouvert au choix des personnes l'emportant à l'évidence sur les fonctionnalités professionnelles et l'économie que peut apporter une parc d'équipement homogène et encadré.

4 LA GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

L'eau et l'assainissement constituent des compétences optionnelles de la communauté d'agglomération.

Pour l'autorité compétente par 4.1 délégation 971-200018653-20190913 Les origines : Les Abymes et Pointe-à-Pitre



Les Abymes et Pointe-à-Pitre furent les premières villes de la Guadeloupe, en 1963, à mutualiser leurs moyens et à se regrouper en intercommunalité pour la gestion de l'assainissement de leurs eaux usées au sein du « Syndicat intercommunal d'assainissement de Pointe à Pitre-Les Abymes ».

En 1968, le syndicat a acquis la compétence « eau » et est devenu le « Syndicat d'eau et d'assainissement de Pointe à Pitre-Les Abymes » (SIEAPAPA).

Le syndicat a alors adhéré au Syndicat intercommunal pour l'adduction d'eau et l'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG), pour compléter sa production en participant aux dépenses de production et d'adduction et bénéficier ainsi d'un quota disponible à un prix déterminé.

En 1972, la commune des Abymes s'est associée à trois autres communes pour créer le Syndicat intercommunal des Grands Fonds (SIGF) pour la gestion de l'eau en zone rurale.

En 2001, le SIEAPAPA a pris le nom de « Syndicat intercommunal des eaux de Pointe à Pitre-Les Abymes » ou SIEPA.

A sa création, le 30 décembre 2008, CAP Excellence a absorbé le SIEPA qui est devenu son service « Eau et assainissement ».

En 2013, CAP Excellence s'est étendue à Baie-Mahault.

4.2 La compétence du service « eau » et « assainissement » de CAP Excellence

CAP Excellence dispose des compétences en matière de gestion de l'eau sur le territoire des trois communes qui la composent, c'est-à-dire :

- la gestion de la ressource en eau ;
- le prélèvement et le traitement de potabilisation ;
- le stockage;
- la distribution de l'eau potable ;
- la collecte des eaux usées et leur traitement avant rejet dans le milieu naturel.

4.2.1 La situation jusqu'au 31 décembre 2016

Jusqu'au 31 décembre 2016, l'exploitation des services « eau » et « assainissement » était confiée à la Générale des Eaux de Guadeloupe dans le cadre d'un contrat de gérance.

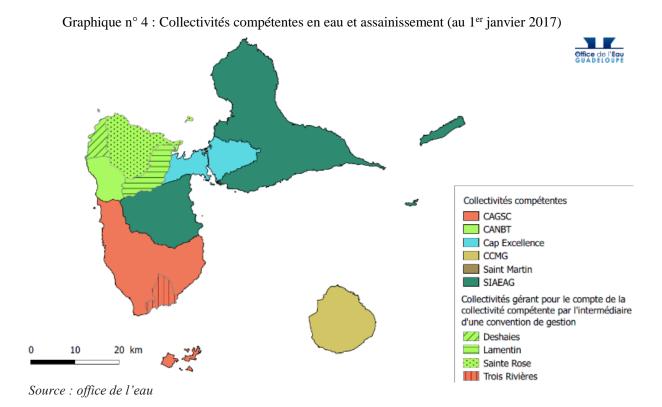
Ce contrat a pris fin le 31 décembre 2016 en application d'un protocole d'accord transactionnel du 30 décembre 2015 mettant fin aux contrats de DSP sur l'eau et sur l'assainissement. CAP Excellence assure donc, depuis janvier 2017, la gestion de l'eau potable pour environ 56 000 abonnés, avec 711 km de canalisations d'eau potable, huit réservoirs de stockage d'eau, un captage en rivière, une usine de production (Miquel) et une seconde (Perrin) qui devrait être mise en service fin avril 2019.

Pour l'autorité compétente par Dans le cadre du contrat de gérance, la communauté d'agglomération CAP Excellence délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE assumait la charge des investissements en réseaux, installations et équipements. Ces dépenses d'investissement ont été – irrégulièrement - imputées sur son budget principal et sur ses budgets annexes, comme il a été indiqué supra.



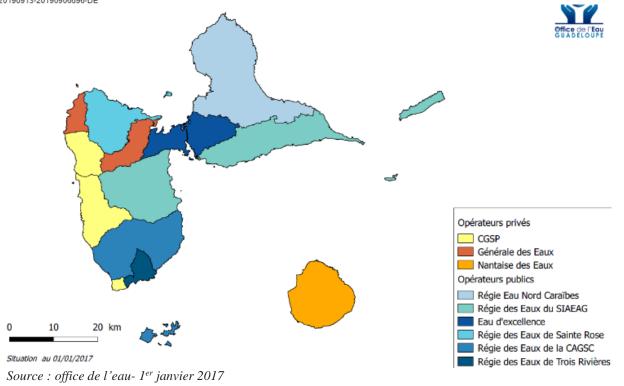
Le Conseil économique et social régional de la Guadeloupe (CESR) a publié en juin 2015 un rapport consacré à la gestion de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe. Cette instance consultative était alors présidée par le directeur de cabinet CAP Excellence. Ce rapport se conclut en ces termes : « Le CESR demande la mise en place d'une entité collégiale unique pour la gestion du service public de l'eau potable sur le territoire. Cette entité doit répondre aux objectifs de transparence et de technicité. En ce sens elle devra regrouper les politiques, les organismes d'assistance technique tels que l'office de l'eau, les représentants de la société civile et les représentants des consommateurs. Il est important de préciser que cette orientation a été appuyée par l'office de l'eau et préconisée dans le cadre du schéma départemental mixte d'eau et d'assainissement. ».

La gestion de l'eau et de l'assainissement est, en effet, excessivement divisée au regard de la dimension du territoire, de sa configuration géographique et de la répartition de la ressource en eau. La multitude d'intervenants aux compétences imbriquées est l'une des principales causes de la situation sinistrée de la Guadeloupe dans ce domaine, malgré une situation particulièrement enviée en termes de ressource naturelle.



Graphique n° 5 : Opérateurs gestionnaires des services d'alimentation en eau potable Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-2019090





Nonobstant ces observations étayées et documentées, le conseil communautaire de CAP Excellence a décidé, le 3 novembre 2016, de créer, seule, une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale « Eaux d'Excellence » pour assurer l'ensemble des compétences de la communauté d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement, telles que détaillées supra. Dans sa réponse aux observation provisoires, CAP Excellence « ne perçoit pas le rapport entre l'avis donné par le CESR et les décisions prises de façon souveraine par son conseil communautaire. Les préconisations du CESR ainsi que toutes les analyses exposées à ce sujet, continuent à alimenter la réflexion ; pour autant en 2019, aucune décision sur la structure unique de gouvernance de l'eau n'a encore été prise à l'échelle de la Guadeloupe ».

Les observations du présent rapport sur la gestion de l'eau et de l'assainissement concernent uniquement la collectivité et non la régie dont le contrôle n'a pas été ouvert.

4.3 La construction de l'usine de Perrin : une priorité discutable

Jusqu'au 31 décembre 2016, CAP Excellence disposait d'une capacité de production de 6 Mm³ d'eau potable/an et achetait 13 Mm³ d'eau potable en gros chaque année. Le volume consommé en propre s'élevait à 8,5 Mm³/an, 1,2 Mm³ étant cédé à d'autres structures, ce qui conduit à conclure que 19 Mm³ d'eau potable étaient introduits chaque année dans le réseau pour une consommation totale vérifiée, directe et indirecte, de 9,7 Mm³. Près de 50 % de l'eau traitée n'était donc pas valorisés, soit par perte dans les réseaux, soit par dysfonctionnement du comptage de la consommation.

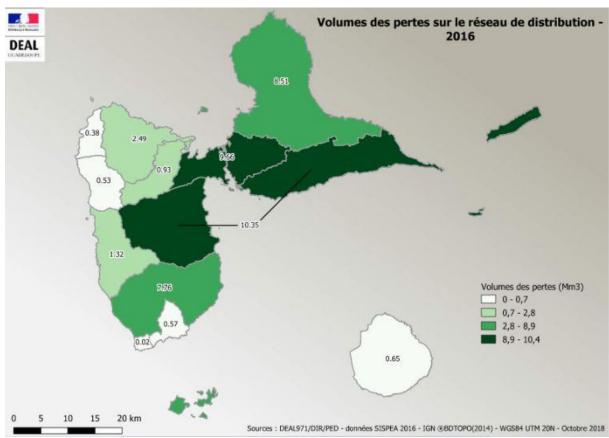
Pour l'autorité compétente par Tableau n° 22 : Rendement du réseau global sur le territoire de CAP Excellence délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE (volumes en mètres-cubes)



Rendement technique		2016	2017	n/n+1
Volume consommé sur 365 jours	A	7 934 586	8 458 955	6,2 %
Volume vendu à d'autres services	В	1 322 291	1 195 949	-10,6 %
Volume produit	С	5 868 401	6 136 172	4,4 %
Volume acheté à d'autres services	D	12 916 877	13 031 286	0,9 %
Rendement du réseau de distribution (%)	(A+B)/(C+D)	49,3 %	50,4 %	2,2 %

Source : rapport d'activités 2017 de la régie Eau d'Excellence

Graphique n° 6 : Situation des pertes d'eau du réseau en 2016



Source: DEAL, octobre 2018

Dans sa réponse, la collectivité précise que sa régie s'est lancée dans « un programme de renouvellement de son réseau d'eau potable, ainsi 17 km de réseaux ont été remplacés sur l'unité de distribution (UDI) des Abymes-Grands-Fonds; 10 km sont également prévus sur l'UDI de Baie-Mahault. A noter que ces deux opérations sont inscrites comme priorité n° 1 dans le plan d'actions prioritaires figurant dans le rapport de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) en juin 2018. Par ailleurs, les actions inscrites dans le cadre des appels à projets « réduction des volumes non comptabilisés » et « recherches et réductions des fuites sur les réseaux d'eau potable » contribuent à améliorer le rendement de réseaux ».



Pour l'autorité compétente par En 2017, la collectivité a fait le choix de construire une usine de production d'eau potable délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE à Perrin pour un montant de 5,5 M€¹⁶. Cette usine aura une capacité de production de 3 Mm³ d'eau, ce qui portera le potentiel global de production de la communauté d'agglomération CAP Excellence à 9 Mm³ d'eau/an.

> Ce faisant, CAP Excellence a fait le choix d'augmenter la production, et donc le coût de l'approvisionnement en eau, avant d'engager la valorisation des volumes déjà disponibles dont le gain potentiel s'élève à 8 Mm³ si l'on prend pour référence un rendement moyen « valorisation/production » de 95 %. En privilégiant l'investissement dans un nouvel outil de production par rapport à la remise en état des canalisations et à une amélioration de la connaissance de la consommation réelle, la collectivité décide de servir l'eau, à la partie des usagers dont la consommation est connue et réellement facturée, à un coût deux fois plus élevé que son coût de revient, investissement et fonctionnement compris.

> Les arguments soutenus par CAP Excellence pour justifier l'unité de production d'eau potable de Perrin sont une dégradation de la distribution d'eau sur ce secteur, notamment la baisse de pression sur le réseau de Belle Eau-Cadeau du SIAEAG qui ne permet plus d'alimenter en quantité suffisante cette zone de distribution. Le fort développement urbanistique avec la création de plusieurs projets de grande ampleur (nouveau centre gérontologique, nouvel hôpital, ZAC de Providence et de Dothémare...) serait aussi déterminant dans le choix de la collectivité.

> L'usine de Perrin serait suffisamment moderne et automatisée pour ne pas nécessiter une main-d'œuvre importante. Cependant, le choix d'investir dans une nouvelle usine plutôt que dans le renouvellement des canalisations vétustes et la rénovation des systèmes de comptage des consommations est contraire aux objectifs annoncés d'augmentation de la disponibilité en eau à un prix bas.

> Le rapport « Expertise eau potable en Guadeloupe » produit par l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) en juin 2018 indique, à propos des actions relatives à la production, que « Vouloir résoudre le problème en augmentant les capacités de production constitue une fuite en avant. Cela peut permettre des améliorations localisées et provisoires mais est inefficace à moyen ou long terme tant que les pertes ne sont pas maitrisées. ».

> CAP Excellence expose que « Les territoires qui ont bénéficié ces dernières années, de construction d'usine de production d'eau potable (Usine du Moule, Usine de Belin à Petit-Canal) de renforcement de leurs usines (Prise d'Eau au Lamentin pour le nord Basse-Terre, ainsi que plus récemment celles de Saint-Louis et Montval à Baillif pour le Sud-Basse Terre) sont devenus autonomes et ne subissent pas des tours d'eau. Ces territoires étaient antérieurement desservis par un achat d'eau en gros auprès du SIAEAG. Le territoire de CAP Excellence reste dépendant de cet achat d'eau en gros et de surcroît non sécurisé. Le manque d'eau est un argument régulièrement avancé par nos abonnés pour justifier leur faible consentement à payer leurs factures. » Cette position qui préserve un territoire particulier s'éloigne de la nécessaire sécurisation du réseau de façon globale pour diminuer les pertes énormes constatées aujourd'hui.

Débat d'orientation budgétaire de mars 2017 ; Cap Excellence apporte un financement de 1,6 M€ et 3,9 M€ sont financés par l'Europe, l'Etat, la région et l'office de l'eau.

pa 4.4 Un prix de l'eau sous-évalué



Jusqu'au 31 décembre 2016, c'est la communauté d'agglomération CAP Excellence qui établissait les tarifs des services de l'eau et de l'assainissement sur son territoire.

Cette compétence relève aujourd'hui de la régie Eau d'Excellence¹⁷.

4.4.1 L'obligation de facturer le juste prix à l'usager

L'équilibre financier de la régie est obligatoire de par la loi. Il garantit un service public de qualité et durable, ses ressources devant financer son fonctionnement et ses investissements, au moindre coût. La régie n'a ni vocation à produire une ressource financière à la collectivité de rattachement, ni à capter les financements de cette dernière, sauf exceptions déterminées par la loi. En outre, l'eau et l'assainissement sont des activités distinctes dont les coûts et les financements ne doivent pas être mélangés.

Les redevances, d'eau d'un côté, d'assainissement de l'autre, ont vocation à financer, à titre principal sinon exclusif, les investissements et le fonctionnement de chacune des deux activités. Les tarifs de l'eau doivent être identiques pour des usagers d'une même catégorie utilisant le service dans les mêmes conditions : particuliers, industriels ou agriculteurs. Le juste prix implique que les dépenses engagées par la collectivité portent uniquement sur la production, le traitement et la distribution pour l'eau potable, la collecte et le traitement pour les eaux usées.

La gestion de ces services publics par CAP Excellence est très éloignée de ces principes. La collectivité justifie ses pratiques par « la nécessité de réaliser une partie de ces travaux de façon urgente pour pallier la vétusté de certains réseaux et l'importance de l'ingénierie administrative et technique requise », « l'insuffisance des ressources financières de la régie "Eau d'Excellence" » et « prévenir une augmentation excessive de la tarification appliquée aux usagers ».

4.4.2 <u>Un coût complet du service public impossible à calculer du fait du brouillage des comptes</u>

Comme il a été indiqué *supra*, la répartition entre budget principal, budget annexe de l'eau et budget annexe de l'assainissement de la collectivité est approximative et ne correspond pas à la réalité des coûts propres à chaque service. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas de corriger ces imputations irrégulières.

Cette situation complexifie à l'évidence l'analyse financière de ces services publics et le calcul de leur prix, ce qui peut être l'objectif recherché par la collectivité.

Par exemple, des dépenses d'investissement prises en charge sur le budget principal de CAP Excellence n'ont pas été intégrées dans le calcul du prix de l'eau en 2017. Le prix moyen TTC au 1^{er} janvier 2017 de l'eau potable sur le territoire de la communauté d'agglomération, de 2,29 €/m³ (18), qui figure parmi les plus bas de la Guadeloupe,

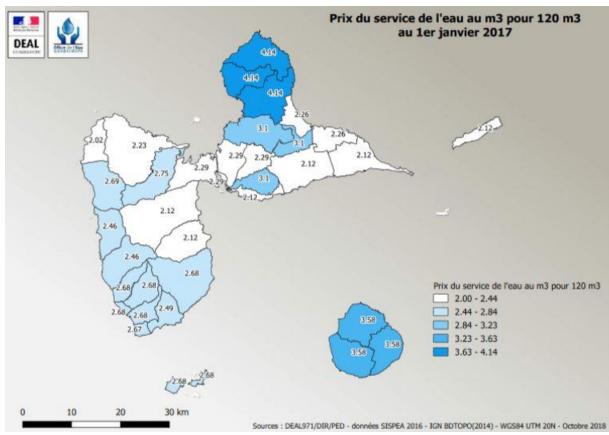
Article 10 des statuts de la régie (compétences du conseil d'administration qui fixe les taux de redevances dues par les usagers de la régie) et délibération n°2016/12-08 de la régie Eau d'Excellence du 27 décembre 2016

Sur la base de 120 m³

Pour l'autorité compétente parl'intègre donc pas celui de ces investissements. La contribution des usagers de l'eau est délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE assise sur un coût partiel, la différence étant financée par l'impôt.



Graphique n° 7 : Situation du prix de l'eau HT en Guadeloupe



Source: DEAL octobre 2018

4.5 Un transfert de gestion incomplet à la régie

La régie à autonomie juridique et financière est un mode de gestion du service public qui implique de retracer dans un budget propre toutes les dépenses et toutes les recettes afférentes au service public qu'elle gère. Or, comme déjà expliqué au chapitre 2, cela n'a pas été réalisé.

4.5.1 Des attributions administratives et juridiques non exercées en totalité

La collectivité, en réponse aux observations provisoires, conteste l'obligation de transférer la totalité des missions liées à la gestion de l'eau vers sa régie.

Pour rappel, la régie Eau d'excellence créée en janvier 2017, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En créant cette régie, CAP excellence à fait le choix de transférer à Eau d'excellence la gestion du service public communautaire de l'eau potable et de l'assainissement collectif. La régie est ainsi administrée, depuis sa création en 2017, par un conseil d'administration et un directeur.

L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiées ainsi dans le CGCT, article L. 1412-1 et suivants ainsi que l'article R. 2221 -2 et suivants.

Pour l'autorité compétente par CAP Excellence évoque l'exemple de la régie Eau de Paris pour justifier les dépenses en délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE matière d'eau qu'elle conserve dans son budget principal. Cette comparaison n'est pas recevable.



La ville de Paris avait, à l'époque de la création de la régie, clarifié dans son contrat d'objectif les attributions qu'elle se réservait en sa qualité d'autorité organisatrice du service et s'était doté d'un budget annexe qui aujourd'hui n'est plus en vigueur, afin d'assurer la mise en œuvre de ses compétences réservées (communication, représentation).

Ce budget annexe, aujourd'hui clos, n'a aucunement servi à assurer les dépenses liées à la gestion de l'eau et de l'assainissement.

La régie à autonomie juridique et financière est un mode de gestion du service public et il convient en effet de parler de transfert de gestion et non de transfert de compétence.

Cependant, en acceptant ce mode de gestion, CAP Excellence a transféré la gestion de l'eau et de l'assainissement à Eau d'excellence et ne conserve que la responsabilité de l'organisation et le contrôle du service, à travers le contrat d'objectifs.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, date de prise d'effet de la régie, tous les actes juridiques qui concernent la gestion de l'eau et l'assainissement doivent relever de la personne morale Eau d'Excellence et être retracés dans sa comptabilité, y compris les marchés et les contentieux antérieurs (art. L. 1321-2 du CGCT).

Le conseil communautaire de CAP Excellence ne peut se substituer au conseil d'administration de l'entité juridique Eau d'Excellence.

4.5.1.1 La gestion des marchés de l'eau et l'assainissement

En tant que régie autonome, Eau d'Excellence dispose du statut d'entité adjudicatrice. Les marchés publics ayant pour objet la gestion de l'eau et l'assainissement doivent être conclu par elle et ne peuvent plus l'être par la communauté d'agglomération.

Or, en 2018, le conseil communautaire a continué à entériner des marchés notifiés par CAP Excellence pour des prestations relevant de la gestion de l'eau.

Par exemple, le conseil communautaire a approuvé, le 20 décembre 2018, les lots 1 et 2 d'un marché à bons de commande pour l'achat et la livraison de matériel de mesure pour la recherche et la géolocalisation des fuites sur le territoire de CAP Excellence. Ces marchés ont été notifiés en octobre 2018 par CAP Excellence à la société N.

4.5.1.2 La gestion des contentieux liés à l'eau et à l'assainissement

La création de la régie par la collectivité à de fait, entrainé le transfert de la gestion à Eau d'excellence. Ce transfert concerne également l'ensemble des litiges liées aux attributions transférées.

En tant qu'ancien membre du SIGF et ancien titulaire de 2014 à 2016 de la compétence eau sur ce territoire, CAP Excellence a réclamé au SIAEAG et à la ville du Gosier (lettres du 24 décembre 2018) le paiement du prix de ventes d'eau en gros destinées, de 2010 à 2014, à l'alimentation du secteur des Grands Fonds au Gosier.

Pour l'autorité compétente par Or, la collectivité n'a plus qualité pour agir en ce qui concerne les contentieux en matière délégation 971-200018653-20190913-20190906896-DE d'eau et d'assainissement. En effet la gestion et le traitement des contentieux ont été transférés à la régie afin qu'ils soient retracés dans ses comptes.



4.5.2 Une situation en principe clarifiée en 2019

Par délibération du 17 octobre 2018, la collectivité a approuvé la clôture définitive des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement au 31 décembre 2018. Cette décision entraînera normalement le transfert intégral pour 2019 à la régie Eau d'excellence de l'ensemble des dépenses. La collectivité a indiqué à la chambre que le personnel de CAP Excellence exerçant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement sera transféré à la régie le 1^{er} mars 2019.

5 LES RELATIONS DE LA COLLECTIVITE AVEC LES ASSOCIATIONS **SUBVENTIONNEES**

5.1 Un soutien financier direct des associations en forte hausse depuis 2014

Sur la période 2014-2017, la collectivité a accordé plus de 3,49 M€ de subventions à des associations. Le nombre de bénéficiaires annuels est passé de 30 à 90, de 2014 à 2017.

Tableau n° 23: Montant annuel des subventions versées à des associations (montants en euros)

2014	2015	2016	2017	Cumul 2014-2017
531 500,00	885 078,56	1 007 400,00	1 073 638,51	3 497 617,07

Source : comptes de gestion, sommes réellement mandatées et décaissées

5.2 Une procédure d'examen des demandes de subvention à établir

La collectivité n'a pas pris de note de service ou d'instruction précisant la gestion des demandes de subventions associatives (« les élus communautaires n'ont pas formalisé de modalités fermes s'agissant du formulaire de dépôt de subvention car ne souhaitant pas que la communauté d'agglomération soit perçue comme un guichet ouvert à toute demande ponctuelle »). Le circuit du traitement des demandes de subvention a cependant été communiqué à la chambre. La direction générale-adjointe chargée des territoires et des solidarités est chargée d'instruire ces demandes.

L'absence de procédure formalisée et connue à l'avance par les demandeurs et par les décideurs engendre un risque d'arbitraire ou de suspicion d'arbitraire qu'il appartient à la collectivité de dissiper. De ce fait, les informations transmises par les demandeurs peuvent être très inégales, sans qu'ils en mesurent l'importance. Une procédure inspirée de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations complétée par l'usage d'un formulaire Cerfa 12156*05 (demande de subvention) viendrait utilement optimiser la procédure de traitement des dossiers par la collectivité.

Pour l'autorité compétente pa 5.3 Des subventions souvent difficiles à relier à l'intérêt communautaire délégation 971-20018653-20190913-20190906696-DE



La collectivité dit évaluer l'opportunité d'accorder ses subventions au regard de l'intérêt communautaire des demandes présentées, ledit intérêt communautaire étant concentré sur le développement économique, sur le tourisme et la politique de la ville.

L'essentiel des volumes financiers (50 %) bénéficie à une dizaine d'associations qui œuvrent dans le domaine du carnaval ou du sport.

L'autre moitié des subventions est très fragmentée (montants qui varient de 500 à 10 000 €) et bénéficie à plus de 70 bénéficiaires dont certains avec un objet social ou associatif qui n'apparaît pas directement lié aux compétences communautaires : Association des mathématiciens, Respect et émancipation des femmes, Olympiade de chimie, Université des Antilles, Atelier Nabajoth, Haïti Monde, Association des retraités.

5.4 Une information incomplète sur les subventions accordées

La première étape budgétaire relative à l'attribution des subventions consiste en une délibération du bureau communautaire qui fixe les enveloppes globales, soit, par commune, soit, par projet. Le président de CAP Excellence détermine ensuite par arrêté le montant annuel global des subventions et les attributions individuelles, informations présentées au conseil communautaire qui en prend acte dans une délibération ¹⁹.

Les mandats sont émis par la collectivité puis décaissés par le comptable public qui enregistre l'opération dans le compte de gestion présenté en début d'année suivante. Enfin, le compte administratif voté par le conseil communautaire après le compte de gestion présente les opérations réalisées l'année précédente (annexe B1.7 du compte administratif).

Cependant, le rapprochement du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable fait apparaître des écarts qui ne sont pas explicables à la lecture de ces documents. L'annexe B1.7 du compte administratif doit également refléter les montants des dépenses de fonctionnement du compte administratif et celles du compte de gestion.

Le mode de versement des subventions retenu par la collectivité est peu compatible avec une vision annuelle et réelle des sommes octroyées. En effet, il peut s'écouler plusieurs mois, voire deux exercices, entre, d'une part, la délibération globale prise par le bureau suivie de l'arrêté individuel du président et, d'autre part, la délibération d'approbation annuelle du conseil communautaire. La subvention est souvent versée en deux mandats : le premier, pris après l'arrêté du président auquel est joint la convention ; le second à la

¹⁹ CGCT, article L. 2311-7 : « L'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget.

[«] Toutefois, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider :

^{« 1°} D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;

^{« 2°} Ou d'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention.

[«] L'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au 2° vaut décision d'attribution des subventions en cause. »

Accuse certifie executoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente parféception des justificatifs réclamés par convention, documents souvent obtenus l'année délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE suivante.



Dans sa réponse, la collectivité indique que « le versement en deux mandats se justifie par cette obligation de contrôle imposée aux collectivités publiques et afin de garantir la bonne affectation et la bonne exécution de la subvention accordée. Elle est rapide lorsque l'opérateur transmet ses justificatifs dans les délais et plus longue dans le cas contraire ».

La collectivité a produit l'ensemble des délibérations sur la période 2015-2018.

5.5 La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, globalement respectée

5.5.1 L'établissement des conventions

En vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, toute autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie.

Ce seuil a été fixé à 23 000 € par an par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001. En dessous de ce seuil annuel, la signature d'une convention n'est pas obligatoire mais elle reste évidemment possible.

Le contenu de la convention est aussi encadré par la loi. Le contrat doit au moins prévoir trois mentions : l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

CAP Excellence a pris l'option d'établir des conventions pour la quasi-totalité des subventions même si la subvention qu'elle verse n'atteint pas 23 000 €.

5.5.2 Quelques conventions de régularisation

Les conventions respectent les critères prévus par la loi n° 2000-321 (objet, montant et conditions d'utilisation de la subvention attribuée). Cependant, les dates de production des conventions sont parfois postérieures à la réalisation des actions que la subvention est censée soutenir. C'est notamment la situation constatée en 2018 pour les trois situations suivantes :

Tableau n° 24: Conventions de régularisation

Bénéficiaire et action soutenus	Convention de 2018	Commentaires
Athlétic Club de Sainte-Anne pour l'organisation de l'édition 2018 du meeting international d'athlétisme	délibération du 19 déc. 2018 et versement de 100 000 € le 21 déc. 2018	Le meeting international d'athlétisme subventionné a été réalisé le 12 mai 2018.
Ligue de tennis de la Guadeloupe pour l'organisation de la 7 ^e édition de l'Open de tennis de Guadeloupe	délibération du 19 déc. 2018 et versement de 40 000 € le 21 déc. 2018	La 7º édition de l'Open Région Guadeloupe – Internationaux masculins de tennis – s'est tenue du 26 mars au 1 ^{er} avril 2018.
Comité régional de cyclisme de la Guadeloupe pour l'organisation de l'édition 2018 du tour cycliste	délibération du 19 déc. 2018 et versement de 65 000 € le 21 déc. 2018	Le tour cycliste international de Guadeloupe a eu lieu du 3 au 12 août 2018, le tour junior du 19 au 22 juillet

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente pa délégation 971-200018653-2 international de Guadeloupe et des tours

2018 et le tour féminin du 26 au 29
juillet 2018.

Source : délibérations et conventions de CAP Excellence



Les attributions de subventions affectées et autorisées par délibérations correspondent logiquement à des actions postérieures à la date de la délibération et à la date de signature de la convention. En ne respectant pas cette chronologie, la collectivité vient régulariser le financement d'un projet passé sans pouvoir garantir le fléchage de l'utilisation des deniers publics et en transformant les montants alloués en subvention d'équilibre, ce qui ne correspond pas au principe d'une subvention affectée nécessaire à la réalisation d'une action à venir.

5.5.3 <u>Des comptes rendus financiers très inégaux</u>

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 (complété par l'arrêté du 11 octobre 2006) oblige les associations percevant une subvention supérieure à 23 000 € par an, à établir un compte rendu financier pour justifier du respect de l'objet et des conditions de versement de la subvention figurant dans la convention.

Il est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet subventionné. Ce tableau doit faire apparaître les éventuels écarts constatés, en valeur et en pourcentage, entre le budget de l'action et le compte après réalisation. En annexe, ces écarts doivent être commentés et un document doit détailler la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet.

Le compte rendu doit être déposé auprès de l'autorité qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

En l'espèce, CAP Excellence récupère les tableaux de dépenses comme exigé par les conventions. Ceux-ci dressent un état exhaustif des dépenses réalisées mais ne rappellent pas la ou les subventions publiques obtenues ni les écarts entre prévisions et réalisations. Ces états sont donc incomplets par rapport au compte rendu financier prévu réglementairement.

5.6 Des inscriptions comptables incorrectes

Des écritures comptables ne correspondent pas à l'objet du compte 6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé ». Les bénéficiaires de ces écritures sont des établissements publics.

Recommandation n°5: Mettre en conformité les écritures avec l'instruction M. 14 en ce qui concerne les subventions financières directes versées aux associations.

5.7 Des subventions irrégulières versées aux communes membres

Des sommes imputées au compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics » ont été versées aux communes membres de la communauté d'agglomération, sur l'ensemble de la période examinée.

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Tableau n° 25 : Subventions directes accordées aux villes membres de CAP Excellence (montants en euros)



Compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics »	2014	2015	2016	2017
Ville de Baie-Mahault	61 500	50 000	120 000	18 000
Ville des Abymes	117 000	69 000	316 400	203 500
Ville de Pointe-à-Pitre	99 000			30 000
Total	277 500	119 000	436 400	251 500

Source: fichiers des mandats CAP Excellence

Selon CAP Excellence, la délibération du 31 juillet 2009 portant prise en compte de la compétence obligatoire « *politique de la ville* » a réparti la conception et l'animation des quartiers de la politique de la ville des communes de Pointe-à-Pitre et des Abymes entre celles-ci et CAP Excellence. La communauté d'agglomération est ainsi chargée de :

- la gestion du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS),
- la mise en œuvre du plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE),
- la formation des acteurs intervenant dans le domaine de la politique de la ville.

Ces actions sont associées depuis 2016 à la compétence touristique communautaire qui inclut les activités liées au sport et à la culture.

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut pas intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres (principe de spécialité). Les communautés d'agglomération (VI de l'article L. 5216-5 du CGCT) sont autorisées à verser des subventions à leurs communes membres par dérogations encadrées. De telles subventions, appelées fonds de concours, sont destinées à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Le versement de fonds de concours ne peut être décidé qu'après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et du conseil municipal concerné. Enfin, la commune bénéficiaire doit apporter un financement, hors subventions, au moins égal au montant du fonds de concours versé par l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. Selon CAP Excellence : « la collectivité s'est appuyée sur la définition de la notion d'intérêt communautaire issue de la circulaire du Ministre délégué aux collectivités territoriales référencée : NOR/INT/B/05/00105/C datée du 23 novembre 2005 pour laisser aux communes la maîtrise des actions de proximité. La notion d'intérêt communautaire permet donc de faire porter par le bon niveau de collectivité (selon le principe de subsidiarité) les interventions nécessaires à la mise en œuvre de la compétence transférée. Les subventions versées aux villes membres rentrent dans ce cadre de la mise en œuvre par ces dernières de programmes d'action liés à la politique de la ville (dont la gestion relève de CAP Excellence). »

Cette interprétation erronée et contraire au CGCT d'une circulaire ministérielle aboutit à subventionner les villes membres pour des actions sportives et culturelles de même nature que celles déjà subventionnées directement par CAP Excellence.

Les subventions de fonctionnement versées aux communes membres pour conduire les actions de la politique de la ville qui relèvent des compétences de la communauté d'agglomération sont donc irrégulières. Dans sa réponse aux observations provisoires, le

Pour l'autorité compétente par président de CAP Excellence indique que « dorénavant, les éventuelles aides financières délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE aux villes membres en fonctionnement s'inscriront exclusivement dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire ».

Recommandation n°6: Cesser le versement direct de subventions de fonctionnement aux villes membres de l'EPCI.

5.8 Un contrôle de la collectivité existant mais perfectible

5.8.1 Le contrôle de l'usage des subventions

Par le biais de l'article L. 1611-4 du CGCT, le législateur a entendu permettre à la collectivité qui octroie des subventions de s'assurer de la réalité de la vie de l'association et de l'accomplissement réel de ses activités. Il dispose ainsi que « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».

Compte tenu de l'extrême diversité des modes d'organisation et de fonctionnement ou encore de l'objet des associations, la loi a laissé le choix à chaque collectivité de déterminer librement les modalités de ce contrôle qui peut être réalisé sur place ou par transmission des documents, dès lors qu'il permet à la collectivité de vérifier l'utilisation conforme par l'association de la subvention reçue.

CAP Excellence réalise un contrôle très exhaustif des dépenses réalisées par les associations. En effet, en l'absence de justification des dépenses récapitulées dans un tableau avec factures annexées transmis à la collectivité après la réalisation des projets ou des manifestations, les associations se voient sanctionnées par le non versement du solde de la subvention. Cependant, l'absence de connaissance précise du plan de financement des projets par la collectivité peut fragiliser le contrôle.

Cette méthode est efficace mais appelle quelques remarques :

- le délai qui permet aux associations de compléter leur dossier et le traitement du dossier par CAP Excellence pour payer le solde de la subvention peut atteindre une année (constitution des dossiers de justificatif, contrôle par la DGA solidarité et paiement par la DGA ressource);
- les modèles de compte rendu élaborés par CAP Excellence n'évoquent pas les recettes ni, surtout, la notion d'associations multi-subventionnées, ce qui diminue sensiblement l'intérêt de l'appréciation portée à l'issue du contrôle;
- les écarts entre ressources et dépenses sont peu analysés et la présentation d'un compte rendu financier en la forme officiellement prévue n'est pas exigée²⁰.

arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Réception par le préfet : 02/10/2019



Pour l'autorité compétente par L'acompte versé initialement aux dix associations les plus fortement soutenues pourrait délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE être plus élevé, pour leur permettre de gérer plus sereinement leur budget et leur trésorerie, en contrepartie de la signature d'une convention plus précise sur le plan de financement des actions qu'elles s'engagent à réaliser. Le compte rendu devrait respecter rigoureusement les exigences réglementaires et être plus consistant sur la description des actions réalisées et sur leur impact, en vue du paiement du solde. A défaut de respect de ces conditions, CAP Excellence diminuerait sensiblement ou ne renouvellerait pas son soutien l'année suivante.

> De manière plus générale, au-delà du strict contrôle de l'usage de la subvention, CAP Excellence pourrait demander que des indicateurs sur la qualité et sur les effets des actions entreprises sur plusieurs exercices, grâce aux subventions reçues, soient fournis (nombre de spectateurs, recettes de la manifestation, articles dans la presse et retombées médiatiques...).

5.8.2 Le contrôle par un commissaire aux comptes

L'article L. 612-4 du code de commerce impose aux associations ayant reçu un certain montant de subvention de la part de l'État, des collectivités locales ou de leurs établissements des prescriptions en matière de comptabilité et de contrôle externe. Cet article dispose en effet que « Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant ».

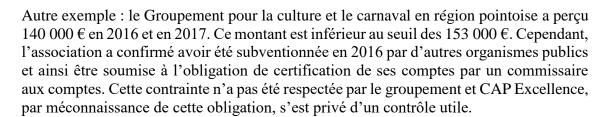
L'article D. 612-5 du code de commerce a fixé le seuil à 153 000 €. Aussi toute association ayant bénéficié d'un financement public annuel supérieur à 153 000 € est-elle soumise aux obligations de l'article L. 612-4, étant précisé que ce seuil s'applique à la somme de toutes les subventions reçues au cours d'une année.

Les subventions allouées par CAP Excellence au cours des exercices examinés ne dépassent jamais le seuil des 153 000 €. Pour autant, certaines des associations subventionnées par CAP Excellence percoivent aussi des subventions publiques d'autres collectivités pour un total qui peut dépasser ce seuil. Il importe donc que CAP Excellence vérifie le plan de financement global des associations qu'elle subventionne pour savoir si elles respectent les obligations auxquelles elles sont tenues.

La consultation des comptes financiers et du rapport du commissaire aux comptes (devant obligatoirement être publiés sur http://www.journal-officiel.gouv.fr/association) peut, d'ailleurs, permettre de déceler des fragilités ou des anomalies.

Par exemple, les comptes de la Ligue de tennis de Guadeloupe certifiés par KPMG, en possession de CAP Excellence, sont datés du 30 novembre 2018. Ils contiennent les états financiers de l'association établis par un expert-comptable en date du 16 novembre 2018. Ces documents sont donc antérieurs à la délibération accordant la subvention du 19 décembre 2018, à la convention du 21 décembre 2018 définissant l'usage de la

Pour l'autorité compétente pai Subvention, et au mandatement de la somme intervenu début 2019. Pourtant, la délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE subvention de 40 000 € de CAP Excellence est inscrite dans les comptes de l'association clos au 31 août 2018, ce qui constitue à l'évidence une inexactitude.



5.8.3 Le contrôle par les élus

Outre le contrôle exercé lors du vote des subventions, les élus disposent d'un droit à l'information sur les affaires de la collectivité. L'article 2121-13 du CGCT fixe en effet le principe selon lequel « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Le manquement à ce droit des élus – de la majorité comme de l'opposition – est sévèrement sanctionné puisqu'il entraîne l'illégalité de la délibération. C'est ainsi que l'approbation du budget d'une commune et la décision attribuant des subventions a été annulée, faute pour le maire d'avoir communiqué à un élu qui les lui demandait, les informations utiles au sujet des crédits et des budgets des associations subventionnées (CE, 20 novembre 1996, Cne de Chilly-Mazarin, req. n° 162840).

Les votes des budgets prévisionnels et des comptes administratifs de CAP Excellence ne garantissent pas aujourd'hui une information complètement fiable et sincère, en ce qui concerne les subventions allouées et l'inscription à l'annexe B1.7. Ces pièces ont pour mérite de porter à la connaissance de tous les conseillers municipaux les informations factuelles utiles aux débats. Il est donc naturel que des conseillers en sollicitent la communication puisqu'elle est légalement prévue, pour participer utilement au débat.

Pour l'autorité compétente par $Annexe\ n^\circ\ 1.$ délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Corrections à apporter au compte administratif de CAP Excellence (en euros)



	2018	Corrections	CA 2018 corrigé					
Budget annexe « Eau »								
Recettes de fonctionnement	3 229 288,56	0,00	3 229 288,56					
Dépenses de fonctionnement	2 398 614,60	0,00	2 398 614,60					
Résultat reporté	-1 492 397,97	0,00	-1 492 397,97					
Résultat de fonctionnement	-661 724,01	0,00	-661 724,01					
Recettes d'investissement	12 908 970,63	0,00	12 908 970,63					
Dépenses d'investissement	14 381 111,06	0,00	14 381 111,06					
Résultat reporté	-6 194 233,73	0,00	-6 194 233,73					
Recettes d'investissement	-7 666 374,16	0,00	-7 666 374,16					
Résultat de clôture	-8 328 098,17	0,00	-8 328 098,17					
Solde restes à réaliser fonctionnement	-6 987 075,42	6 987 075,42	0,00					
Solde restes à réaliser d'investissement	6 379 076,92	-6 379 076,92	0,00					
Résultat de clôture avec RAR	-8 936 096,67	607 998,50	-8 328 098,17					
Budget annexe « Assainissement »								
Recettes de fonctionnement	1 725 814,78	0,00	1 725 814,78					
Dépenses de fonctionnement	2 192 043,25	0,00	2 192 043,25					
Résultat reporté	176 401,60	0,00	176 401,60					
Résultat de fonctionnement	-289 826,87	0,00	-289 826,87					
Recettes d'investissement	2 971 454,14	0,00	2 971 454,14					
Dépenses d'investissement	7 190 214,72	0,00	7 190 214,72					
Résultat reporté	-2 093 300,43	0,00	-2 093 300,43					
Résultat d'investissement	-6 312 061,61	0,00	-6 312 061,61					
Résultat de clôture	-6 601 887,88	0,00	-6 601 887,88					
Solde restes à réaliser fonctionnement	96 810,87	-96 810,87	0,00					
Solde restes à réaliser d'investissement	5 190 580,10	-5 190 580,10	0,00					
Résultat de clôture avec RAR	-1 314 496,91	-5 287 390,97	-6 601 887,88					
Budget annexe « Environnement »								
Recettes de fonctionnement	28 479 585,94	0,00	28 479 585,94					
Dépenses de fonctionnement	26 093 891,19	0,00	26 093 891,19					
Résultat reporté	2 644 236,83	0,00	2 644 236,83					
Résultat de fonctionnement	5 029 931,58	0,00	5 029 931,58					
Recettes d'investissement	94 746,86	0,00	94 746,86					
Dépenses d'investissement	133 344,18	0,00	133 344,18					
Résultat reporté	-396 138,44	0,00	-396 138,44					
Résultat d'investissement	-434 735,76	0,00	-434 735,76					
Résultat de clôture	4 595 195,82	0,00	4 595 195,82					
Solde restes à réaliser fonctionnement	-1 244 881,82	0,00	-1 244 881,82					
Solde restes à réaliser d'investissement	268 403,20	-382 500,00	-114 096,80					
Résultat de clôture avec RAR	3 618 717,20	-382 500,00	3 238 217,20					

Communauté d'agglomération « CAP Excellence »

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-2019



Consolidation (budget principal et budgets annexes)								
Résultat de fonctionnement consolidé avec RAR	1 960 886,75	6 890 264,55	8 851 151,30					
Résultat d'investissement consolidé avec RAR	2 029 063,48	-11 952 157,02	-9 923 093,54					
Résultat de clôture consolidé	3 989 950,23	-5 061 892,47	-1 071 942,24					

Source : compte administratif- budget principal et budgets annexes

Pour l'autorité compétente par $Annexe~n^\circ~2$. délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Situation administrative du directeur de cabinet



Attaché territorial et administrateur territorial sont-ils des corps comparables ?

La collectivité indique que les directeurs territoriaux relèvent du même groupe hiérarchique supérieur n° 6 de la catégorie A que le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, selon le décret 95-1018 fixant la répartition des fonctionnaires territoriaux en groupes hiérarchiques en application de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Or, cette classification est utilisée pour les périmètres des commissions administratives paritaires et pour la composition des conseils de discipline (article 90 de la loi 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la FPT), en aucun cas pour définir une égalité de niveau entre corps qui permettrait des détachements ou des intégrations directes entre eux.

Le reclassement effectué sur le grade d'administrateur territorial hors classe est-il possible ?

La collectivité soutient que le reclassement opéré sur le grade d'administrateur territorial hors classe (échelon 5) « résulte de l'application mécanique de la règle selon laquelle : le classement s'effectue à l'échelon comportant un IB égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui détenu dans son grade d'origine ».

Le classement à indice égal ou supérieur concerne une opération de détachement dans un autre corps ou cadre d'emploi et une intégration suite à ce détachement. Lorsqu'un agent intègre un nouveau corps ou cadre d'emploi suite à promotion interne, sélection professionnelle ou réussite à un concours, l'accès s'opère naturellement au premier grade du nouveau corps (en l'occurrence, si cela avait été possible, le grade d'administrateur)²¹. Les conditions cumulatives d'accès au niveau hors classe du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux sont précises et rappelées dans le décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 :

- quatre années de services effectifs accomplis dans le grade d'administrateur (48 mois)
- au moins deux ans au titre d'une période de mobilité, en position d'activité ou de détachement, dans la fonction publique d'État, dans la fonction publique territoriale ou dans la fonction publique hospitalière ou dans un autre établissement que celle ou celui qui a procédé au recrutement dans le cadre d'emplois.

La promotion de grade reste, en toute hypothèse, soumise à l'avis de la commission administrative paritaire.

Aucune de ces conditions n'a été remplie par l'intéressé.

Article 11 du décret 87-1097 relatif aux administrateur territoriaux : Les fonctionnaires qui détenaient dans leur ancien cadre d'emplois ou corps ou statut d'emploi occupé depuis au moins deux ans un indice supérieur à celui afférent au 9e échelon du grade d'administrateur bénéficient d'une indemnité compensatrice.

Pour l'autorité compétente par L'absence d'observation du contrôle de légalité rend-t-il un acte régulier ? délégation 971-20018653-20190913-20190906696-DE



La collectivité souligne que « la demande présentée par le Directeur de Cabinet ne semblait pas dénuée de sens compte tenu que d'autres Cadres territoriaux avaient déjà bénéficié d'un tel avancement après avis favorable des services de Centres de Gestion dans l'hexagone et en outre-mer, sans que les Préfets en charge du contrôle de légalité n'aient à signaler quelques irrégularités que ce soit. ».

Le contrôle de légalité n'est pas supérieur aux lois et règlement. Il s'agit d'un dispositif de contrôle qui n'est pas exhaustif ni infaillible. Un acte dont l'irrégularité n'a pas été soulevée au contrôle de légalité demeure irrégulier. Les « situations similaires » auxquelles fait référence la collectivité en l'espèce ne sont illustrées par aucun exemple.

La position du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe valide-t-elle la décision de CAP EXCELLENCE ?

Le CGFPT de la Guadeloupe n'a pas procédé aux contrôles qui s'imposent sur une telle demande et a organisé la CAP qui a entériné les graves irrégularités qu'elle présentait de manière évidente.

Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, la présidente du centre de gestion soutient que la loi 2009-972 sur la mobilité dans la fonction publique et plus précisément la circulaire DGFAP du 19 novembre 2019 permettent cette intégration directe. Elle précise en particulier que, selon la circulaire DGAFP du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, le niveau de comparabilité des corps et cadre d'emploi s'apprécie au regard de deux critères alternatifs : les conditions de recrutement ou la nature des missions. Elle soutient que les cadres d'emplois des administrateurs et des attachés relèvent de la même catégorie A en précisant que l'appellation A+ rattachée au grade d'administrateur est officieuse. Elle ajoute que la nature des missions de ces deux cadres d'emplois, et notamment celle des attachés dont relève le grade de directeur territorial, était comparable jusqu'en 2016. Pour le CGFPT, la seule irrégularité résiderait sur la nomination au grade d'administrateur qui aurait nécessité préalablement une fin de détachement sur l'emploi de directeur de cabinet.

La position du CGFPT de Guadeloupe repose sur des erreurs de droit et des approximations préoccupantes, eu égard à sa mission de contrôle.

L'intégration directe est un dispositif qui permet aux fonctionnaires titulaires d'être recrutés directement et définitivement au sein d'une autre fonction publique sans passer par la voie du détachement. Elle peut être un vecteur de reconversion professionnelle. L'intérêt de ce dispositif est de garantir une continuité de carrière à grade équivalent. C'est une passerelle directe entre fonctions publiques ou au sein de la FPT. L'intégration directe est, au sens de l'article 13 bis de la loi 83-634 du 13 juillet 1983, un moyen de mobilité entre les fonctions publiques : d'Etat, hospitalière et territoriale, qui permet de passer d'un corps de l'administration de l'Etat ou hospitalière à un cadre d'emplois territorial et *vice versa*, sous réserve que le corps et le cadre d'emplois appartiennent à la même catégorie (A, B ou C) et soient de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.

L'intégration directe est donc une passerelle d'accès empruntée par les fonctionnaires titulaires en recherche de mobilité professionnelle à l'extérieur de leur fonction publique

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par d'origine. L'intégration directe peut être prononcée à l'intérieur d'une même fonction délégation 971-200018653-20190913-20190906896-DE publique. Elle aboutit alors à changer de filière, de métier et de cadre d'emplois mais sous réserve de respecter les critères vus ci-dessus (grade de la même catégorie hiérarchique et comparable en terme de recrutement ou de nature des missions). L'intégration directe garantit une continuité de carrière.

> Le critère de comparabilité entre le grade d'origine et le grade d'intégration obéit à deux principes : le principe d'équivalence de grade pour garantir au fonctionnaire un niveau d'emploi similaire (et donc de rémunération et de déroulement de carrière) et le principe d'unicité de carrière.

> Le mode de recrutement et le niveau de rémunération des cadres supérieurs de la fonction publique²² distinguent clairement ce type d'emploi. La catégorie des cadres supérieurs est une voie de promotion très encadrée pour les cadres d'emploi tels que les attachés; ce sont les tours extérieurs (FPE et FPH) et les sélections professionnelles (FPT) qui consacrent cette possibilité.

> L'intégration directe d'un attaché territorial, et dans la même collectivité, dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, est contraire aux modalités de promotion interne dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux définie dans le décret 2013-738 du 12 août 2013. Cette promotion, qui relève d'une compétence exclusive du Centre national de gestion de la fonction publique territoriale, est ouverte uniquement par la voie de l'examen professionnel.

> Le code des relations entre le public et l'administration permet-il de ne pas retirer un acte illégal quelques soient les circonstances ou le contexte?

> Selon la collectivité, la retrait de l'acte d'intégration directe, même illégal, de M. Z... pourrait présenter une fragilité juridique car sa date de signature au 19 janvier 2017 avec effet au 1er mars 2017 a cristallisé ses effets au 18 mai 2017 conformément à l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). La chambre précise que pour créer un droit à l'intéressé, il eut fallu que M. Z... puisse concrétiser cette intégration en mettant fin à son détachement de collaborateur de cabinet fin février 2017, en intégrant son nouveau cadre d'emploi au 1er mars 2017 puis en se faisant détacher à nouveau sur son emploi de cabinet.

Selon la DGAFP, sont considérés comme appartenant à la catégorie A+, l'ensemble des corps et cadres d'emplois culminant en hors échelle, recrutant par la voie de la promotion interne dans des corps de catégorie A, recrutant a minima au niveau de la licence et dont les missions fixées par les statuts particuliers correspondent à des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise, de contrôle ou d'inspection. Les emplois fonctionnels dont le vivier d'accès est constitué des corps et cadres d'emploi culminant au moins à la hors échelle (B à D) sont également inclus dans le périmètre de l'encadrement supérieur. Ils sont accessibles soit directement par la voie des concours externes ou internes, soit par le « tour extérieur » ou l'inscription sur une liste d'aptitude pour les fonctionnaires de catégorie A dont les mérites professionnels le justifient (définition officielle DGAFP : sous la dénomination des corps et emploi de direction ou d'encadrement supérieur, on regroupe les agents, soit, exerçant un emploi de direction de service ou établissement assorti de la responsabilité de gestion des unités sous leur responsabilité, soit, dans une logique statutaire relevant d'un corps ou cadre d'emploi constituant le principal vivier de ces emplois)

971-200018653-20190913-20190906696-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par En l'absence de ces évènements, position d'ailleurs partagée par le centre de gestion FPT de Guadeloupe, cette décision individuelle n'a créé aucun droit à ce jour ni procuré d'avantage financier au directeur de cabinet. En conséquence, le président de la collectivité est fondé à retirer cette décision individuelle.

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par $Annexe~n^\circ~3.$ délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Prise en charge des frais de mission par CAP Excellence



	Délibération de CAP Excellence	Maximum autorisé par les textes jusqu'au 27 février 2019 (*) sauf dérogations justifiées et temporaires				
Élus						
Président, deux premiers vice-présidents - avion - train - nuitée hôtel - repas	-> classe affaire -> 1 ^{ère} classe -> 250 € plafond -> 15,25 € par repas	Selon délibération prise par la collectivité dans le respect du décret du 3 juillet 2016 et délibération avec mandat spécial pour toutes les missions extérieures au territoire de la collectivité				
Autres élus - avion - train - nuitée hôtel - repas	-> classe intermédiaire -> 1ère classe -> 200 € plafond -> 15,25 € par repas	Selon délibération prise par la collectivité dans le respect du décret du 3 juillet 2016 et délibération avec mandat spécial pour toutes les missions extérieures au territoire de la collectivité				
Agents						
DGS et directeur de cabinet - avion - train - nuitée hôtel - repas	-> classe affaire -> 1 ^{ère} classe -> 200 € plafond -> 15,25 € par repas	-> Classe économique -> 2e classe -> 60 € plafond -> 15,25 € par repas				
DGA et directeurs - avion - train - nuitée hôtel - repas	-> classe intermédiaire -> 1ère classe -> 200 € plafond -> 15,25 € par repas	-> Classe économique -> 2e classe -> 60 € plafond -> 15,25 € par repas				
Chefs de services et autres agents - avion - train - nuitée hôtel - repas	-> classe économique -> 2º classe -> 150 € plafond -> 15,25 € par repas	-> Classe économique -> 2e classe -> 60 € plafond -> 15,25 € par repas				

(*) à compter du 28 février 2019, date de la mise à jour de l'arrêté du 3 juillet 2006 (par exemple, nuitée à Paris à $110 \in$)

Sources : délibération CAP Excellence et décrets n°2006-781, n°2001-654 et arrêté du 3 juillet 2006

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par $Annexe\ n^{\circ}\ 4.$ délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE

Ecarts entre la règle et l'application, en matière de remboursement de frais de mission



Objet de la mission	Dates	Montant de nuitée pris en charge	Montant accordé selon délibération de 2014	Écart pour une nuit
2014, mission (élue)	11 au 18/10/2014	201 €	200 €	1 €
2014, mission (chargé de mission)	17 au 27/05/2014	188 €	150 €	38€
2014, mission (DGS)	2 au 30/08/2014	250 €	200 €	50€
2014, mission (DGA)	9 au 16/03/2014	261 €	200 €	61 €
		280€	200 €	80€
2015, mission (DGS)	10 au 20/11/2015	361 €	200 €	161€
2016, mission (directeur)	24/09 au 1/10/2016	281,50 €	200 €	81,50€
2016, mission (DGA)	4 au 6/10/2016	212€	200 €	12€
2016, mission (DGS)	30/05 au 8/6/2016	375 €	200 €	175€
2016, mission (DGS)	14 au 18/02/2016	261,50 €	200 €	61,50€
2016, mission (DGS)	15 au 21/09/2016	272 €	200 €	72€
		315 €		115€
2017, mission (DGS)	7 au 9/07/2017	266€	200 €	66€
2017, mission (DGS)	4 au 7/07/2017	273,75€	200 €	73,75 €
2016, mission M. T	29/05 au 2/06/2016	261,50 €	200 €	61,50€
2018, mission (directeur cabinet)	28 au 30/09/2018	213€	200 €	13€
2018, mission déplacement (président)	25/06 au 2/07/2018	278€	250 €	28€

Source: chambre régionale des comptes, mandats et factures CAP Excellence, exercice 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018

971-200018653-20190913-20190906696-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/10/2019

Pour l'autorité compétente par délégation 971-200018653-20190913-20190906696-DE



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

« <u>www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane</u> »

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 18111 97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse électronique : « <u>antillesguyane@crtc.ccomptes.fr »</u>