



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND SUD-CARAÏBE (département de la Guadeloupe)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 4 mars 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	8
I. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION N'EST PAS ORGANISEE EN CONSIDERATION DE SES MISSIONS PROPRES	11
I. A. Les origines de la CAGSC : une communauté de communes créée en 2001.....	11
I. B. Une population en forte baisse en l'espace de quelques années	11
I. C. Les compétences statutaires de la CASGC ne sont pas à jour	12
I. D. Une organisation empreinte d'irrégularités et inadaptée à une agglomération de cette importance.....	13
I. D. 1. De 2017 à 2019, un organigramme très restreint et une organisation administrative atypique.....	14
I. D. 2. Un nouvel organigramme plus fonctionnel qui n'est pas appliqué	15
I. D. 3. Un taux d'encadrement relativement faible.....	15
II. LES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES DE LA CHAMBRE ONT ETE PEU MISES EN ŒUVRE	16
III. L'INSUFFISANTE FIABILITE ET L'INSINCERITE DES COMPTES ONT NECESSITE DES CORRECTIONS IMPORTANTES DU BUDGET PRIMITIF DE 2019 PAR LA CHAMBRE.....	18
III. A. Le rapport d'orientation budgétaire ne satisfait pas aux obligations légales.....	18
III. B. Des progrès indispensables dans la fiabilité des comptes	19
III. B. 1. Les amortissements ne sont pas, ou pas correctement, comptabilisés.....	19
III. B. 2. Des états de la dette au compte administratif non cohérents avec les données du compte de gestion	22
III. B. 3. L'absence d'apurement des charges et des produits minore artificiellement le montant des recettes titrées.....	23
III. B. 4. Des restes à réaliser relativement fiables.....	24
III. B. 5. La régularisation attendue d'une situation figée depuis près de 20 ans.....	24
III. C. Une situation budgétaire affectée de graves insincérités et nécessitant un plan de redressement.....	26
III. C. 1. Des insincérités tant en dépenses qu'en recettes au budget principal.....	26
III. C. 2. Un déséquilibre de 21,6 M€ au budget annexe « Eau » pour 2019, sans compter la dette totale des achats d'eau en gros	26
III. C. 3. Un budget annexe « Assainissement » excédentaire mais affecté de nombreuses insincérités.....	28
III. C. 4. Le budget annexe « Irrigation » manquant de transparence dans ses recettes	28
III. C. 5. Des mesures de redressement indispensables.....	28
IV. LA SITUATION FINANCIERE DESASTREUSE REFLETE UN DEVOYEMENT DES MISSIONS DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC	29
IV. A. Un déficit de 12 M€ au compte administratif de 2018 consolidé.....	29
IV. B. Une impasse financière organisée, aux conséquences catastrophiques pour le territoire.....	29
IV. B. 1. Une construction de ressources intercommunales défavorable à la communauté d'agglomération	30

IV. B. 2.	Un niveau de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sans rapport avec le coût du service	32
IV. B. 3.	Une désorganisation volontaire de la facturation de l'eau et de l'assainissement	33
IV. B. 4.	Le non-paiement de la fourniture d'eau en gros	33
IV. B. 5.	Un délai de paiement excessivement long, assimilable à une situation de « <i>cessation des paiements</i> »	34
IV. B. 6.	Un système rendu possible par l'unité de caisse entre le budget principal et les budgets annexes « <i>Eau</i> » et « <i>Assainissement</i> »	35
IV. C.	Une dette bancaire raisonnable mais une épargne brute négative obérant toute capacité de remboursement	37
IV. C. 1.	Une dette sécurisée et un endettement raisonnable	37
IV. C. 2.	Une dette bancaire qui finance des dépenses de fonctionnement	37
IV. D.	Une situation à haut risque signalée depuis longtemps	38
V.	L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT : DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX DONT LES PRINCIPES ELEMENTAIRES DE GESTION SONT MECONNUS	40
V. A.	Une intégration des résultats du SISCV à la CAGSC relativement neutre	40
V. B.	Un service public en situation très critique	41
V. C.	Des dysfonctionnements aux conséquences financières aggravées par la reprise des dettes du SIAEAG	42
V. D.	Un plan d'actions prioritaires (PAP) 2018-2019 qui finance à hauteur d'un tiers des opérations de faible utilité	43
V. E.	La CAGSC n'a pas individualisé dans un budget annexe propre le SPANC qu'elle a créé	44
VI.	LES TRANSPORTS URBAIN, SCOLAIRE ET MARITIME, ADMINISTRES SANS REFERENCE AUX REGLES QUI LEUR SONT APPLICABLES.....	44
VI. A.	Un budget annexe « <i>Transport</i> » ponctionné par des reversements irréguliers au budget principal.....	45
VI. A. 1.	Les recettes du budget annexe « <i>Transport</i> » sont des recettes affectées	45
VI. A. 2.	Un budget excédentaire en raison de son mode de gestion	46
VI. A. 3.	Le budget d'investissement, relancé par l'obligation d'accessibilité, ne permet pas de reversement au budget principal.....	48
VI. B.	Un transport urbain aux contrats irréguliers et à l'attractivité impossible à mesurer	48
VI. B. 1.	Le mode de gestion des transports urbains ne respecte pas les principes de la commande publique.....	49
VI. B. 2.	Une performance du réseau de transport urbain non étudiée.....	50
VI. C.	Le transport scolaire : un fonctionnement satisfaisant mais un financement à régulariser.....	50
VI. C. 1.	Une offre de transport scolaire satisfaisante	50
VI. C. 2.	Une compétence exercée sans financement régional.....	51
VI. D.	Un transport maritime qui déroge au droit	51
VI. D. 1.	Une intervention non justifiée dans la sphère économique	52
VI. D. 2.	L'exercice infondé d'une compétence régionale	52
VII.	UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU SOUCIEUSE DU DROIT	53
VII. A.	Des promotions infondées de cadres de direction	53
VII. A. 1.	Des arrêtés illégaux de promotion au grade d'administrateur territorial	53

VII. A. 2. De nouvelles tentatives de nomination pendant l'instance engagée par le préfet.....	55
VII. A. 3. Une nouvelle nomination de M. B après le jugement du tribunal administratif.....	55
VII. A. 4. Les nouvelles mesures de nomination frauduleuses prises postérieurement à la décision de la CAA.....	56
VII. B. De nombreuses promotions irrégulières en catégorie A et en catégorie B.....	56
VII. B. 1. L'absence d'avis de la commission administrative paritaire.....	56
VII. B. 2. Le mépris des règles destinées à assurer l'égalité de traitement des agents publics.....	56
VII. B. 3. Des promotions irrégulières au grade de rédacteur en 2013 et en 2014.....	58
VII. B. 4. D'autres promotions irrégulières de rédacteurs en 2016.....	59
VII. B. 5. La promotion irrégulière de trois techniciens.....	59
VII. B. 6. Un cas de promotion particulièrement irrégulier.....	60
ANNEXES	62

SYNTHÈSE

Issue de la « communauté des communes du Sud-Basse Terre » créée en 2001 par quatre communes, la « communauté d'agglomération du Sud-Basse Terre » (CASBT) a été constituée en décembre 2011 et élargie en 2014 par l'adhésion de sept nouvelles communes. Elle a pris en 2015 le nom de « Communauté d'agglomération du Grand Sud-Caraïbe » (CAGSC). Cette intercommunalité qui s'étend sur 343,5 km² comptait 78 890 habitants le 1^{er} janvier 2020, soit une densité de 229 hab./km².

Le présent rapport examine, sur les années 2011-2019, l'exercice des compétences et le pilotage de la CAGSC, la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire. Il analyse la situation financière du budget général et des budgets annexes. En matière de gestion des ressources humaines, il aborde le point spécifique des promotions.

Dans un contexte de déprise démographique et de faible attractivité économique, ses compétences font de la CAGSC le principal acteur chargé de relever les défis du développement.

La communauté des communes du Sud-Basse Terre a fait l'objet d'un rapport de la chambre régionale des comptes portant sur les années 2001 à 2010, publié en 2012, alors que l'EPCI venait de se transformer en communauté d'agglomération. Seules sept des 30 recommandations émises alors et transposables à la communauté d'agglomération, ont été totalement mises en œuvre. La fiabilité des comptes ne s'est guère améliorée et la situation financière s'est fortement dégradée.

La délibération en date du 19 décembre 2016 qui établit les compétences de la communauté d'agglomération, est irrégulière sur plusieurs points : politique de la ville, irrigation, restauration scolaire. En outre, l'intérêt communautaire doit être redéfini en raison de l'irrégularité de la précédente délibération, et revu sur les domaines de l'aménagement et de l'équilibre social de l'habitat.

Le pilotage de la communauté fait l'objet de plusieurs observations :

- l'organigramme en vigueur de 2017 à 2019 était inadapté à la dimension de la CAGSC et plusieurs missions étaient irrégulièrement placées sous l'autorité du cabinet ;
- le taux d'encadrement de la CAGSC s'apparente à celui d'une commune et ne répond pas aux compétences attendues pour répondre aux missions d'aménagement et de développement d'une communauté d'agglomération ;
- le débat d'orientations budgétaires ne répond pas aux exigences légales, notamment sur le plan des engagements pluriannuels.

Les comptes, quant à eux, ne sont pas fiables, avec des irrégularités en matière d'amortissements, d'exactitude de l'état de la dette, d'apurement des charges et des produits. Tant le budget principal que les budgets annexes présentent de nombreuses insincérités, en recettes comme en dépenses, que la chambre a corrigées dans ses avis budgétaires de 2019 sur saisine préfectorale pour déficit excessif du compte administratif.

La situation financière est extrêmement dégradée. Le budget consolidé de 2018 présente un déficit de clôture de 12 M€.

Un certain nombre de dépenses ne sont pas justifiées ou excèdent les recettes censées les financer :

- les reversements aux communes (attributions de compensation), de 7 M€, sont excessifs au regard du principe de neutralité résultant du calcul des charges et des produits transférés ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est inférieure de 7 M€ aux charges du service ;
- les reversements du budget annexe du transport au budget principal ponctionnent irrégulièrement des recettes affectées.

L'épargne brute qui traduit la capacité d'autofinancement de la CAGSC, est inférieure à l'annuité de remboursement du capital de la dette, ce qui accroît le déséquilibre du budget et le déficit de trésorerie.

La CAGSC n'a pas d'autre choix aujourd'hui que de réduire sévèrement ses dépenses et d'augmenter fortement ses recettes. Or, au terme du présent contrôle, la collectivité n'a toujours pas pris la mesure de la gravité de sa situation. Le budget primitif de 2019 a dû être arrêté par le préfet, après saisine de la chambre régionale des comptes.

La trésorerie de la CAGSC, unique en l'absence de compte de trésorerie séparé pour chaque budget annexe, accusait un déficit de 43,5 M€ au 31 décembre 2018 et de 79,5 M€ à la fin de 2019, sans compter 49 M€ de dettes d'eau à venir (contentieux achat d'eau en gros et transfert de patrimoine et d'emprunts). Le délai d'apurement des dettes courantes s'établit à 88 mois (sept ans environ). L'ampleur de cette insuffisance de trésorerie n'a pas de lien avec un cycle annuel de perceptions de recettes et de paiements de dépenses ; elle traduit l'ampleur des insincérités budgétaires cumulées sur plusieurs années affectant les diverses composantes du budget de la communauté d'agglomération. L'unité de caisse globalise en outre les conséquences de la mauvaise gestion du budget principal et des budgets annexes alors que l'origine de l'insuffisance de trésorerie est différente selon le type de budget. En l'espèce, ce sont les services publics industriels et commerciaux, normalement alimentés par les redevances dues par les usagers, qui en constituent la cause principale.

La distribution de l'eau et l'assainissement sont défailants, combinant une gestion technique et une gestion financière peu responsables sur la durée. Un plan d'investissements est indispensable.

La fréquentation des transports urbains a diminué de moitié de 2011 à 2017. La collectivité a heureusement mis fin à sa pratique des contrats irréguliers en lançant des délégations de service public. Par ailleurs, le transport maritime vers les Saintes ne relève pas de la compétence juridique de la CAGSC qui intervient dans ce domaine concurrentiel alors que l'initiative privée n'est pas défailante. En outre, la compétence du transport maritime vers les îles relève, outre-mer, de la région. La délégation de gestion à la commune est, au demeurant, mal suivie par la CAGSC.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, la promotion des agents est éloignée des règles les plus élémentaires du droit de la fonction publique. Deux directeurs territoriaux ont obtenu, avec leur participation active, une promotion irrégulière par intégration dans le corps des administrateurs territoriaux. De même, l'ensemble des promotions au mérite en catégorie B accordées sur cette période sont irrégulières.

RECOMMANDATIONS

Recommandation	Régularité	Performance
Recommandation n° 1 : Mettre à jour les statuts communautaires au regard des obligations légales et adopter la délibération relative à l'intérêt communautaire	X	
Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre le nouvel organigramme		X
Recommandation n° 3 : Mettre à jour le tableau de l'effectif en l'ajustant aux besoins réels		X
Recommandation n° 4 : Elaborer un rapport d'orientations budgétaires (ROB), comprenant un PPI ou une gestion en mode AP/CP	X	
Recommandation n° 5 : Amortir les frais d'études non suivis de réalisation	X	
Recommandation n° 6 : Procéder à l'apurement du chapitre 23 par le virement au chapitre 21 et reprendre dès l'exercice 2021 les arriérés d'amortissements	X	
Recommandation n° 7 : Constater l'amortissement non réalisé des réseaux d'eau et d'assainissement pour un total de 9,7 M€	X	
Recommandation n° 8 : Mettre en concordance l'état de la dette entre compte administratif et compte de gestion	X	
Recommandation n° 9 : Réunir la CLECT à nouveau et réexaminer les attributions de compensation pour les rendre conformes aux principes légaux	X	
Recommandation n° 10 : Fixer un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui permette d'équilibrer les recettes et les dépenses de ce service	X	
Recommandation n° 11 : Signer un contrat d'achat d'eau en gros et honorer l'ensemble des dettes dues	X	
Recommandation n° 12 : Ouvrir un compte au Trésor (compte 515) pour chacun des budgets annexes « Eau » et « Assainissement »	X	
Recommandation n° 13 : Mettre en œuvre le plan de redressement recommandé par la chambre dans l'ensemble de ses dimensions : maîtrise des dépenses et augmentation des recettes		X
Recommandation n° 14 : Réduire le coût de la gestion des déchets tout en poursuivant l'amélioration de la qualité de la collecte		X
Recommandation n° 15 : Augmenter le prix de l'eau de manière à ce que le produit des redevances couvre le coût du service (« l'eau paie l'eau »)		X
Recommandation n° 16 : Renouveler en deux ans les compteurs bloqués et qui sous-estiment la consommation		X
Recommandation n° 17 : Concentrer les investissements sur les opérations contribuant à la fin des tours d'eau, dans le cadre d'un PPI soutenable et financé		X
Recommandation n° 18 : Individualiser le service public d'assainissement non collectif (SPANC) dans un budget annexe doté d'un compte 515	X	

Recommandation n° 19 : Conclure une convention de transport scolaire avec la région qui prévoit le versement de la dotation régionale et sa contrepartie à la charge de l'EPCI	X	
Recommandation n° 20 : Cesser l'exploitation du navire de transport de passagers « <i>BEATRIX</i> » ou le transférer à la région	X	
Recommandation n° 21 : Respecter strictement les conditions légales et réglementaires d'avancement et de promotion des agents publics	X	

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Grand Sud-Caraïbe (CAGSC) depuis sa création, en 2011.

L'ouverture du contrôle a été signifié, par lettre du président de la chambre en date du 20 avril 2018, à la présidente de la communauté d'agglomération Grand Sud-Caraïbe en exercice depuis le 1^{er} janvier 2011, Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY. Consécutivement à la démission de Mme MICHAUX-CHEVRY, le 30 janvier 2019, M. Joël BEAUGENDRE a été élu président de l'EPCI le 16 février 2019.

Le président de la chambre a informé l'ordonnateur de la désignation d'un nouveau magistrat pour la réalisation de ce contrôle, par lettre du 13 février 2019.

L'entretien de fin de contrôle avec le président de la CAGSC a eu lieu le 9 avril 2020 et, avec l'ancien ordonnateur, le 14 avril 2020.

Le 10 juillet 2020, postérieurement au dépôt du rapport d'instruction, M. Thierry ABELLI, maire de la commune de Bouillante, a été élu président de la communauté d'agglomération.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 16 juillet 2020, un rapport d'observations provisoires transmis à l'ordonnateur en fonction et à ses deux prédécesseurs, le 26 novembre 2020. Le président de la CAGSC et Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY ont accusé de réception du rapport le 27 novembre 2020, M. Joël BEAUGENDRE le 18 décembre 2020.

Des extraits ont été adressés à 17 personnes physiques ou morales mises en cause qui en ont accusé de réception entre le 27 novembre et le 9 décembre 2020. Ces destinataires ont disposé de deux mois pour adresser leur réponse à la chambre. Cinq d'entre eux ont adressé une réponse à la chambre dans le délai prévu. La liste de ces destinataires et des réponses reçues sont récapitulées dans le tableau suivant.

Par lettre en date du 9 février 2021, le président de la chambre a informé le président de la CAGSC et les anciens ordonnateurs de la désignation d'un nouveau magistrat.

L'ordonnateur en fonction a indiqué par courriel enregistré le 19 février 2021, ne pas avoir d'observation à formuler. Aucune réponse des deux anciens ordonnateurs n'a été reçue par la chambre.

Le présent rapport porte sur la gouvernance de l'établissement public, sur son fonctionnement, sur sa situation financière, sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, sur le transport urbain et scolaire et sur les ressources humaines.

Après en avoir délibéré le 4 mars 2021, la chambre a formulé les observations définitives ci-après. Ce rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué à l'ordonnateur en fonction et aux précédents ordonnateurs. Ces destinataires disposent

d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité. Ces réponses seront annexées au rapport avant qu'il devienne public.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de sa 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 débat.

Il sera ensuite, mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane et sera communicable à toute personne qui en ferait la demande.

Tableau n° 1 : Destinataires du rapport d'observations provisoires (ROP) et réponses obtenues

Destinataire du ROP	Date d'envoi	Date d'accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. Thierry ABELLI, président de la CAGSC	26 nov. 2020	27 nov. 2020	19 fév. 2021	19 fév. 2021
M. Joël BEAUGENDRE, ancien président de la CAGSC	26 nov. 2020	18 déc. 2020	Pas de réponse	
Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, ancienne présidente de la CAGSC	26 nov. 2020	27 nov. 2020	Pas de réponse	

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Tableau n° 2 : Destinataires d'extraits du rapport provisoire et réponses obtenues

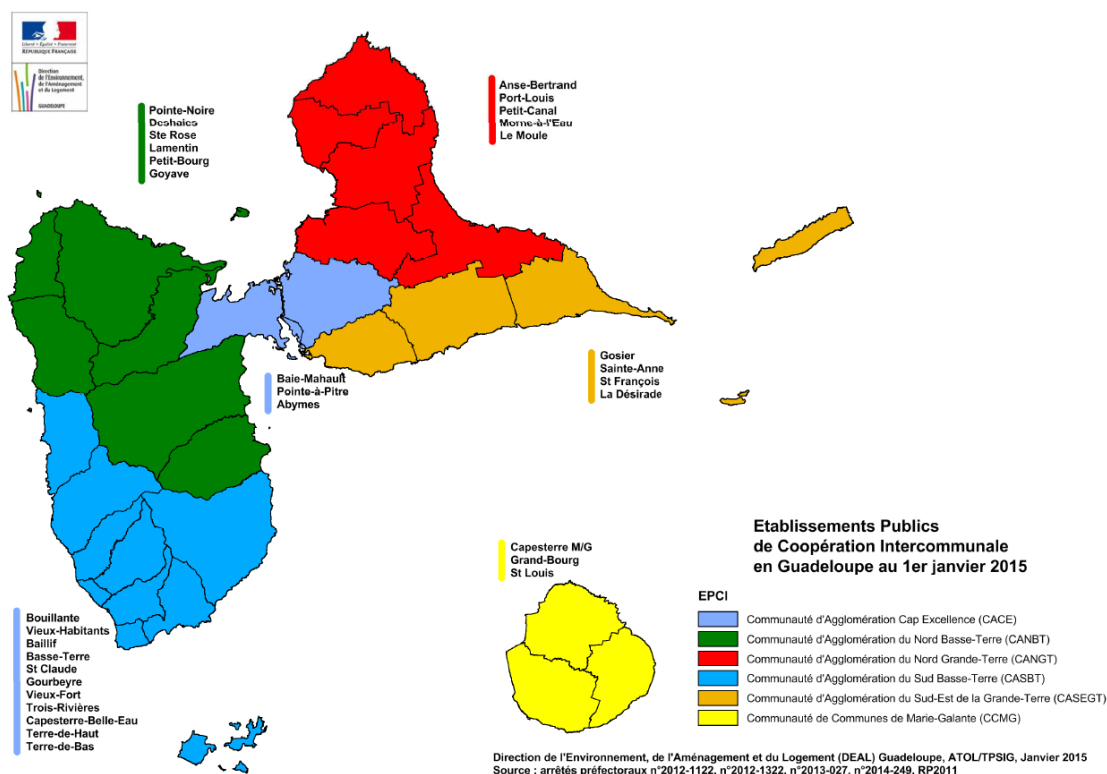
Destinataire d'extraits du ROP	Date d'envoi	Date d'accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. André ATALLAH Maire de Basse-Terre	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
Mme Marie-Yveline THEOBALD-PONCHATEAU Maire de Baillif	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Thierry ABELLI Maire de Bouillante	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Jean-Philippe COURTOIS Maire de Capesterre-Belle Eau	30 nov. 2020	2 déc. 2020	8 janv. 2021	12 janv. 2021
M. Claude EDMOND Maire de Gourbeyre	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Elie CALIFER Maire de Saint-Claude	30 nov. 2020	3 déc. 2020	Pas de réponse	
Mme Rolande NADILLE-VALA Maire de Terre-de-Bas	30 nov. 2020	3 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Hilaire BRUDEY Maire de Terre-de-Haut	30 nov. 2020	3 déc. 2020	29 janv. 2021	1 ^{er} fév. 2021
M. Jean-Louis FRANCISQUE Maire de Trois-Rivières	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	

M. Héric ANDRE Maire de Vieux-Fort	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Jules OTTO Maire de Vieux-Habitants	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Dominique LABAN Directeur de l'office de l'eau de la Guadeloupe	30 nov. 2020	2 déc. 2020	7 déc. 2020	9 déc.2020
M. Ary CHALUS Président du conseil régional	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Ferdy LOUISY Président du SIAEAG	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	
M. Harry MONGAILLARD	30 nov. 2020	2 déc. 2020	29 janv. 2021	29 janv. 2021
M. Fred MADINECOUTY	2 déc. 2020	9 déc. 2020	9 fév. 2021	10 fév. 2021
M. Rudy PANDOLF	30 nov. 2020	2 déc. 2020	Pas de réponse	

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

I. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION N'EST PAS ORGANISEE EN CONSIDERATION DE SES MISSIONS PROPRES

Carte n° 1 : Carte des intercommunalités de la Guadeloupe



I. A. Les origines de la CAGSC : une communauté de communes créée en 2001

La communauté de communes du Sud-Basse Terre a été créée par arrêté préfectoral n° 2001-2107-AD/II/2 en date du 27 décembre 2001, sur l'initiative de quatre communes : Basse-Terre, Baillif, Gourbeyre et Saint-Claude.

Par arrêté préfectoral n° 2011-1533 SG/DiTAJ/BRA du 30 décembre 2011, la communauté de communes du Sud-Basse Terre, ayant franchi le seuil de 50 000 habitants, a été transformée en communauté d'agglomération du Sud-Basse Terre (CASBT).

La CASBT a été élargie aux communes de Bouillante, de Capesterre-Belle Eau, de Terre-de-Bas, de Terre-de-Haut, de Trois-Rivières, de Vieux-Fort et de Vieux-Habitants (arrêté préfectoral n° 2013-027/CG/DiCTAJ/BRA du 15 juin 2013) à compter du 1^{er} janvier 2014. Elle comporte donc désormais 11 communes.

En 2015, la CASBT a pris le nom de « Communauté d'agglomération du Grand Sud-Caraïbe » (CAGSC).

I. B. Une population en forte baisse en l'espace de quelques années

Selon l'étude démographique publiée par l'INSEE en janvier 2019, la démographie de la CAGSC est à l'image de celle de la Guadeloupe : un vieillissement accentué par le départ

des jeunes générations. Cette évolution démographique résulte du ralentissement de l'accroissement naturel et de l'accélération du déficit migratoire.

Tableau n° 1 : Évolution démographique de la Guadeloupe (nombre d'habitants – 2011-2020)

Intercommunalité	2011	2016	2020	Evolution 2020/2011
CA Grand Sud-Caraïbe	83 213	80 163	78 890	-5,20%
CA Nord-Grande Terre	57 773	58 267	57 783	0,02%
CA Nord-Basse Terre	79 078	78 179	77 755	-1,67%
CA Riviera du Levant	67 592	65 471	64 722	-4,25%
CA CAP Excellence	105 575	101 163	100 343	-4,96%
CC de Marie-Galante	11 404	10 867	10 760	-5,65%
Total Guadeloupe	404 635	394 110	390 253	-3,55%

Source : INSEE (populations municipales millésimées) à périmètre égal

La communauté d'agglomération s'étend sur 11 communes et 343,5 km², soit une densité de 229 hab./km².

Depuis 2011, plus de 4 000 personnes ont quitté le territoire de la communauté d'agglomération, soit une baisse de 5,2 % sur la période.

I. C. Les compétences statutaires de la CASGC ne sont pas à jour

Les compétences des communautés d'agglomération figurent à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elles se répartissent entre compétences obligatoires et compétences optionnelles. Dans ces deux catégories, certains thèmes nécessitent la définition d'un intérêt communautaire qui précise l'étendue des pouvoirs de l'EPCI par rapport à ses communes-membres. En outre, l'agglomération peut se doter de compétences facultatives (article L. 5211-17 du CGCT).

Par délibération n° CAGSC-2016-08-05 du 19 décembre 2016, la CASGC a mis en conformité ses statuts avec la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe (voir annexe n° 1).

Les compétences obligatoires figurant aux statuts présentent des irrégularités et sont à compléter ou corriger sur plusieurs points :

- la compétence économique est correctement rédigée au regard des dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT mais la compétence d'irrigation n'est pas une compétence obligatoire ; il s'agit d'une compétence facultative, au demeurant réduite à une partie seulement du territoire communautaire ;
- les compétences d'aménagement et d'équilibre social de l'habitat sont correctement définies mais l'intérêt communautaire n'a pas été déterminé par une délibération spécifique comme il se doit ;
- la politique de la ville n'a pas été correctement définie ; le CGCT contient des dispositions particulières pour l'outre-mer telles que les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, et les dispositifs locaux ou d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance ;

- la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT, est à ajouter (sous réserve des délibérations des communes membres).

Les compétences optionnelles sont correctement définies et la liste des équipements communautaires répond aux exigences légales de définition opérationnelle.

Enfin, les compétences facultatives dont la liste et la définition sont libres, répondent bien à la logique de communautarisation. Le point relatif à la restauration scolaire, en revanche, n'est pas une compétence mais une action, qui ne peut trouver sa place que dans le schéma de mutualisation (article L. 5211-39-1 du CGCT) lorsqu'il est adopté en début de mandat, et non dans les statuts.

Le conseil de communauté peut définir des compétences qui sont "*d'intérêt communautaire*", afin de spécifier le champ d'intervention de la communauté. Lorsque l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

La délibération relative à l'intérêt communautaire a été adoptée le 19 décembre 2016 par 22 conseillers présents sur 43. Or, le conseil communautaire doit définir l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers de son effectif total et non aux deux tiers des suffrages exprimés¹. Le vote du 19 décembre 2016 est donc irrégulier. La sécurité juridique des délibérations prises sur ce fondement est, par conséquent, compromise.

Recommandation n°1 : Mettre à jour les statuts communautaires au regard des obligations légales et adopter la délibération relative à l'intérêt communautaire

I. D. Une organisation empreinte d'irrégularités et inadaptée à une agglomération de cette importance

Le conseil communautaire de la CAGSC comporte 44 sièges depuis 2020, aux termes des dispositions de l'arrêté préfectoral du 17 octobre 2019 pris à la demande des conseils municipaux, conformément à l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Il était composé de 43 sièges auparavant.

Le président de l'établissement exerce des pouvoirs qu'il détient en propre et des pouvoirs délégués par le conseil communautaire. Il a, à son tour, donné délégation de signature à plusieurs élus, par domaine de compétence.

Ces délégations sont peu étendues : signature de courriers et actes administratifs de gestion courante, signature des réponses aux courriers des administrés et des administrations, signature des actes financiers à l'exception des emprunts.

¹ Tribunal administratif de Lille, jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004, et réponse ministérielle à la question écrite n° 03730, JO du Sénat du 15 mars 2018, p. 1145.

I. D. 1. De 2017 à 2019, un organigramme très restreint et une organisation administrative atypique

L'organigramme le plus récent date du 4 août 2017. Il a été adopté par une délibération du conseil communautaire après avis du comité technique, consulté le 4 juillet 2017.

L'administration a été dirigée par un directeur général des services (DGS) assisté d'un directeur général-adjoint (DGSA) jusqu'au 1^{er} août 2017, date de suspension du DGS dans le cadre d'une affaire judiciaire.

Trois grandes directions étaient alors placées sous l'autorité directe du DGSA : « *Ressources et support administratif* » ; « *Attractivité, développement territorial et cohésion sociale* » et « *Eau, assainissement et irrigation* » :

- la direction « *Ressources et support administratif* » était composée des services des ressources humaines, des affaires juridiques, des finances et des marchés publics ;
- la direction « *Attractivité, développement territorial et cohésion sociale* » regroupait les services de développement économique, d'aménagement durable, de politique de la ville, la médiathèque, le complexe sportif et les transports ;
- la direction « *Eau, assainissement et irrigation* » regroupait les services de l'exploitation de l'eau, de l'exploitation de l'assainissement et un service administratif.

La CAGSC n'avait donc pas de direction des services techniques. Or, les services techniques sont chargés du bon fonctionnement du domaine public, pilotent les projets techniques de la collectivité ou, encore, gèrent les infrastructures.

Par ailleurs, plusieurs fonctions-support étaient placées sous l'autorité du directeur de cabinet : le téléphone et l'informatique, l'entretien intérieur, la gestion du parc automobile, les espaces verts ou la gestion du courrier. En outre, des chargés de mission « *Eaux* » et « *Projets prospectives eau et assainissement* » étaient placés directement sous l'autorité du président de la communauté.

Dans toutes les organisations, ces fonctions constituent l'ensemble des moyens généraux de l'administration et sont habituellement encadrées par les directions générales des services. L'ensemble des services administratifs sont en effet, de droit, sous l'autorité du directeur général des services (DGS), en vertu de l'article 3 du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 qui définit clairement la mission du DGS des EPCI : « *le directeur ou le directeur général des établissements publics [...] est chargé, sous l'autorité du président de l'organe délibérant ou du président du conseil d'administration, de diriger l'ensemble des services de l'établissement et d'en coordonner l'organisation.* » Au demeurant, le cabinet ne peut pas diriger de services, puisqu'il ne peut être ni délégué du pouvoir de signature du président, ni engager de dépenses ou de marchés.

Cette organisation irrégulière qui n'avait pas évolué sensiblement depuis 2008, n'a pas été sans conséquence sur le bon fonctionnement des services, qu'il s'agisse des services support ou des services de l'eau et de l'assainissement.

I. D. 2. Un nouvel organigramme plus fonctionnel qui n'est pas appliqué

Un nouvel organigramme a été adopté par le conseil communautaire, le 3 décembre 2019 mais il n'est toujours pas mis en œuvre.

Selon celui-ci, l'administration de la CAGSC est dotée de trois directions générales-adjointes (DGA) et de deux directions placées sous l'autorité du DGS :

- la DGA de l'administration générale qui regroupe les services des archives, de la documentation, la direction des systèmes d'information et téléphonie-informatique, la direction des actions publiques et politiques culturelles, ainsi que l'accueil et le standard ;
- la DGA du développement territorial et des solidarités qui comprend la direction du développement économique, la direction du développement et de la promotion du tourisme et la direction du développement social ;
- la DGA des services techniques qui regroupe les directions de l'environnement, de l'écologie et de la biodiversité, les moyens et la logistique, l'aménagement, l'urbanisme et la gestion du patrimoine ; cette DGA manquait dans l'ancienne organisation ;
- la direction du cycle de l'eau (eau et assainissement) ;
- la direction des mobilités et intermodalités qui coordonne la politique des transports dans toutes ses dimensions.

Par ailleurs, en l'absence de direction générale-adjointe dévolue aux missions support, les affaires juridiques, les finances, les ressources humaines et la gestion du courrier sont placées directement sous l'autorité du DGS.

Les missions du cabinet sont recentrées sur la communication, sur le protocole et sur les polices spéciales.

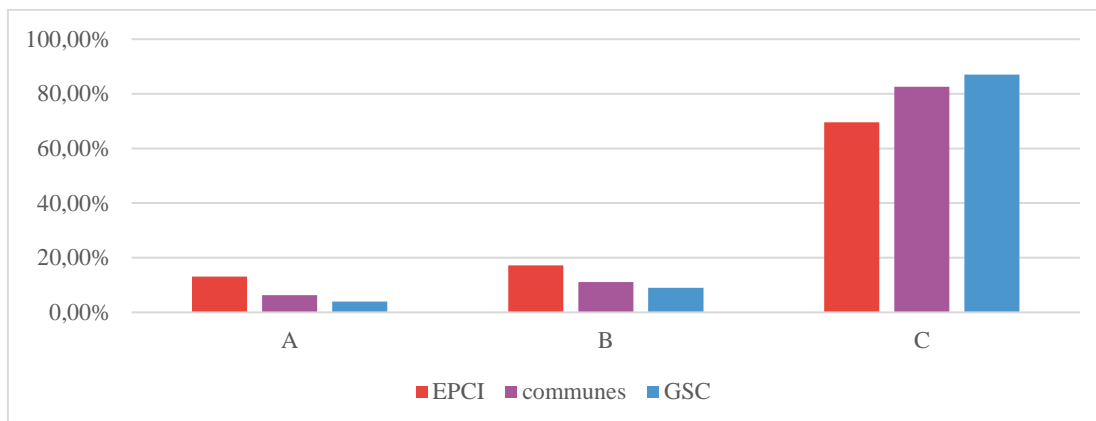
Ce nouvel organigramme correspond davantage au mode de fonctionnement et de management habituel dans une administration territoriale.

Recommandation n°2 : Mettre en œuvre le nouvel organigramme
--

I. D. 3. Un taux d'encadrement relativement faible

La CAGSC présente le profil de répartition des emplois d'une commune et non d'une communauté d'agglomération, comme le montre le schéma suivant.

Graphique n° 1 : Comparaison par catégorie d'emplois entre CAGSC et les moyennes de la FPT



Source : DGAFP – Les collectivités locales en chiffres 2019

La CAGSC affiche une proportion d'agents de catégorie A peu élevée et très inférieure à celle habituellement constatée dans un EPCI, qui est un échelon d'aménagement ayant des fonctions de conception importantes.

Au 31 décembre 2018, sur 42 emplois budgétaires de catégorie A ouverts, seulement 17 étaient pourvus, alors que les agents de catégorie A sont destinés à occuper des fonctions d'encadrement et de conception-mise en œuvre des politiques publiques. Cette collectivité ne dispose pas des compétences en relation avec l'importance de ses missions légales et statutaires.

Si la quasi-totalité des cadres A a réussi le concours ou l'examen professionnel, à l'inverse la grande majorité des cadres B a bénéficié de promotions en dehors du cadre légal et réglementaire (voir infra). De ce fait, la communauté d'agglomération ne dispose pas des cadres compétents dont elle a besoin.

Le pourcentage d'agents d'exécution (catégorie C) est supérieur de 18 points de pourcentage aux EPCI et même supérieur à la moyenne des communes, qui sont pourtant des échelons de gestion.

Les éventuels recrutements en catégorie A et B à venir devront rigoureusement répondre aux besoins précisément définis de l'administration. Le tableau de l'effectif devra être ajusté à ces besoins réels tout en tenant compte des contraintes financières de l'EPCI.

Recommandation n°3 : Mettre à jour le tableau de l'effectif et ajuster l'effectif-cible aux besoins réels

II. LES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES DE LA CHAMBRE ONT ETE PEU MISES EN ŒUVRE

Dans son précédent rapport qui portait sur la gestion de communauté des communes du Sud-Basse Terre de 2001 à 2010, rendu public le 19 décembre 2012, la chambre a dressé une liste de recommandations concernant l'organisation de la collectivité, les relations avec les organismes et collectivités du sud Basse-Terre, les aspects budgétaires, la compétence « Transport » et la compétence « Eau et assainissement ».

Le tableau ci-dessous indique le niveau de réalisations par famille de recommandations. Sept recommandations seulement, sur 30, ont été totalement mises en œuvre.

Tableau n° 2 : Recommandations du rapport du 19 décembre 2012

Recommandations	Non réalisé	En partie	Réalisé	Observations
Sur l'organisation				
Revoir l'organigramme des services pour en améliorer l'efficacité		x		Organigramme nouveau non mis en œuvre
Finaliser l'occupation de l'Immeuble Bébian par un acte constitutif de droit			x	Acte de vente 2013
Mettre à jour l'adresse du nouveau siège de la communauté			x	
Régulariser la situation des personnels intégrés, venant de la régie des eaux de Baillif		x		Remboursement des salaires à la commune de Baillif non fait
Améliorer le taux d'encadrement	x			
Limiter le recours abusif aux « emplois occasionnels »	x			
Mettre fin à la gratuité de l'eau au bénéfice des agents et anciens agents de la régie des eaux			x	
Procéder à l'ajustement de l'effectif budgétaires avec les emplois nécessaires et pourvus	x			
Sur les relations avec les organismes et les collectivités du sud Basse-Terre				
SMIARBT : finaliser, avec les parties concernées, les conditions d'exploitation de l'abattoir	x			
SYMCTOM : procéder au retrait du syndicat			x	
CSRBT : achever la dissolution ; résoudre le problème patrimonial du hall des sports			x	
SMRBT- marina de Rivière-Sens : exiger la production des rapports du délégataire, examiner avec toutes les parties, les conditions d'un portage de l'opération, faute de pouvoir arrêter les comptes de liquidation dans un délai raisonnable			x	
Commune de Basse-Terre : finaliser le transfert du marché central et de la gare routière	x			Absence d'information sur le marché central
Commune de Baillif : finaliser le transfert de la régie des eaux, non achevée depuis 2002		x		
Aspects budgétaires				
Maîtriser davantage l'évolution des dépenses de personnel	x			
Instaurer une redevance sur les déchets assimilés	x			
Régler l'ensemble des dépenses obligatoires, sauf décision juridictionnelle s'y opposant		x		
Provisionner les sommes nécessaires à l'admission en non-valeur des 5,1 M€ de recettes irrécouvrables issues de la reprise de l'ancienne régie des eaux de Basse-Terre/Saint-Claude	x			
Assurer une politique d'amortissement de l'ensemble des actifs de la régie des eaux notamment	x			

Compétence transport				
Réduire la fraude par un meilleur contrôle des titres de transport			x	
Réduire la subvention d'équilibre versée par le budget général au budget annexe des transports			x	
Compétence eau et assainissement				
Mettre en place un service doté de la personnalité financière		x		Absence de compte au Trésor distinct
Revoir les contrats (très anciens) relatifs à l'accès à la ressource en eau (SICSV, rivière Saint-Louis, Roudelette)		x		SICSV dissout Absence de contrat avec le SIAEAG Branchements sauvages
Améliorer le taux de remplacement des compteurs d'eau, dans le cadre d'un plan de renouvellement	x			
Réexaminer la procédure de recouvrement sur les clients institutionnels	x			
Mettre en place un meilleur suivi des produits à encaisser		x		
Améliorer le taux de recouvrement, en baisse, sur les clients « particuliers »		x		
Redynamiser le service contentieux de la régie des eaux et de l'assainissement	x			
Régulariser le solde des opérations de transfert de la régie des eaux de Baillif	x			

Source : chambre régionale des comptes

III. L'INSUFFISANTE FIABILITE ET L'INSINCERITE DES COMPTES ONT NECESSITE DES CORRECTIONS IMPORTANTES DU BUDGET PRIMITIF DE 2019 PAR LA CHAMBRE

La communauté d'agglomération du Grand Sud-Caraïbe dispose d'un budget principal et de quatre budgets annexes : « Eau », « Assainissement », « Transport » et « Irrigation ».

III. A. Le rapport d'orientation budgétaire ne satisfait pas aux obligations légales

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que « 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 ».

Le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une délibération spécifique. Juridiquement, ce débat est une formalité substantielle de l'adoption du budget. En vertu de l'article L. 5211-36 du CGCT, le débat d'orientation budgétaire (DOB) s'effectue 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 la fiscalité ainsi que la structure et la gestion de la dette. Le ROB doit comprendre un certain nombre de documents obligatoires, dont le rapport relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes et le rapport relatif au développement durable.

Cette formalité n'est qu'en partie respectée par la collectivité. En effet, la collectivité n'a produit que des DOB de 2016 à 2018 et non des ROB. La présentation des équilibres financiers des DOB de la période sous revue est succincte et se limite à une analyse financière rétrospective pour le budget principal et les budgets annexes.

La CAGSC ne répond pas aux exigences du ROB en ce qui concerne la présentation de ses engagements pluriannuels. La communauté a le choix entre deux types de présentations respectant les obligations légales, mais elle ne respecte ni l'un ni l'autre :

- plan pluriannuel d'investissement (PPI) ; les documents ont été élaborés mais n'ont jamais été soumis à l'assemblée délibérante ;
- programmation en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) ; ces présentations sont utilisées mais pas de manière systématique.

L'absence de présentation rigoureuse, soit sous la forme d'un PPI, soit au travers d'une gestion en AP/CP, ne permet pas de donner une vision globale des investissements de la collectivité, ni d'apprécier leur soutenabilité budgétaire et financière ainsi que leur incidence sur le budget de fonctionnement (capacité d'autofinancement nécessaire, charge des intérêts d'emprunt, fonctionnement courant des équipements à venir...).

Recommandation n°4 : Élaborer chaque année, en vue du débat d'orientation budgétaire, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) complet, comprenant un PPI ou une gestion en mode AP/CP

III. B. Des progrès indispensables dans la fiabilité des comptes

III. B. 1. Les amortissements ne sont pas, ou pas correctement, comptabilisés

a. *Les frais d'études non suivis de réalisations ne sont pas amortis*

Au 31 décembre 2018, le compte 2031 « *Frais d'études* » faisait apparaître un solde cumulé de 2,9 M€ réparti comme il suit :

Tableau n° 3 : Frais d'études – 2011-2018 (montants en euros)

	Frais de l'exercice			Solde du compte 2031		
	Budget principal	Eau	Assainissement	Budget principal	Eau	Assainissement
2011	0,00	0,00	0,00	143 306,82	277 480,64	0,00
2012	0,00	20 228,00	0,00	143 306,82	297 708,64	0,00
2013	2 604,00	12 332,00	0,00	145 910,82	310 040,64	0,00
2014	0,00	3 000,00	0,00	775 534,94	313 040,64	0,00
2015	0,00	4 880,00	0,00	775 534,94	317 920,64	0,00
2016	0,00	0,00	5 355,00	775 534,94	1 464 779,96	616 490,69
2017	0,00	3 100,00	84 637,00	775 534,94	1 467 879,96	701 127,69
2018	16 112,25	0,00	0,00	791 647,19	1 467 879,96	701 127,69

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes

Lorsque les frais d'études et d'insertion sont suivis d'exécution, ils font l'objet d'un transfert, soit, au chapitre 21 « *Immobilisations* », soit, au chapitre 23 « *Immobilisations en cours* ». S'ils ne sont pas suivis d'exécution, ils sont amortis sur une durée maximale de cinq ans.

Aucun transfert aux subdivisions du chapitre 21 « *Immobilisations corporelles* » n'a été réalisé de 2011 à 2018. Or, les amortissements constatés sur la même période sont relativement faibles, comparés au solde du compte 2031 présenté ci-dessous :

Tableau n° 4 : Amortissements des frais d'études - 2011 à 2018 (en euros)

Compte 28031	Budget principal	Eau	Assainissement
2011	27 248,03	1 152,00	0,00
2012	15 622,00	1 152,00	0,00
2013	10 739,00	1 152,00	0,00
2014	11 183,22	1 152,00	0,00
2015	0,00	1 152,00	0,00
2016	434,00	0,00	0,00
2017	434,00	1 550,00	0,00
2018	434,00	1 550,00	2 318,00

Source : comptes de gestion budget principal et budgets annexes

Le suivi des frais d'études est ainsi très aléatoire, voire absent. L'obligation d'amortir les frais d'études non suivis de réalisation sur une durée maximale de cinq ans n'est pas respectée.

Il devrait en être de même pour les frais d'insertion, (compte 2033) qui suivent la même logique. Cependant, la CAGSC n'utilise pas cette imputation, ce qui constitue une anomalie (toutes les annonces de marchés, etc. devant être imputées à ce compte).

En conclusion, il y a une absence totale de suivi du patrimoine immobilisé.

Recommandation n°5 : Amortir les frais d'études non suivis de réalisation

b. Des travaux achevés toujours comptabilisés en immobilisations en cours

Au 31 décembre 2018, le chapitre 23 « *Immobilisations en cours* » faisait apparaître un solde de 44,7 M€, réparti comme il suit :

Tableau n° 5 : Immobilisations en cours - période sous revue

	2011	2015	2016	2017	2018
Budget principal	0,00	5 406 011,74	5 603 067,53	5 614 310,03	5 685 712,80
Budget annexe « Eau »	8 417 198,26	8 847 624,78	20 675 281,68	20 680 962,25	20 683 074,70
Budget annexe « Assainissement »	13 541 553,14	16 126 377,20	18 360 761,89	18 360 761,89	18 360 761,89
Total solde chapitre 23	21 958 751,40	30 380 013,72	44 639 111,10	44 656 034,17	44 729 549,39

Nota : les budgets annexes « Transport » et « Irrigation » ne comportent pas d'immobilisation en cours.

Source : Comptes de gestion budget principal et budgets annexes

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, lorsque les travaux sont terminés, que ce soit dans l'année ou au terme de plusieurs années, les mandats doivent être virés au chapitre 21.

Au budget principal, de 2011 à 2013, aucun mandat n'a été émis sur le chapitre 23 « *Immobilisations en cours* ». Depuis 2014, tous budgets confondus, aucune dépense n'a été virée au chapitre 21 « *Immobilisations corporelles* » au titre des travaux achevés. Par conséquent, l'ensemble des opérations achevées doit donner lieu à virement du chapitre 23 vers le chapitre 21.

Concernant les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* », les travaux réalisés demeurent systématiquement au chapitre 23 alors qu'ils doivent figurer au chapitre 21 dès qu'ils sont achevés. En 2016, des dépenses de travaux sur les budgets annexes eau et assainissement ont été virées au chapitre 21 pour des montants, respectivement, de 11,7 M€ et 18 600 €. Les réseaux d'eau et d'assainissement étant amortissables, c'est le virement qui permet de pratiquer l'amortissement comptable.

Ce virement est opéré par le comptable public après établissement, par la collectivité, d'un certificat administratif dans lequel figurent les mandats par opération de travaux achevée.

La collectivité ne connaît pas la valeur de son patrimoine. Il lui est donc difficile de gérer le renouvellement des biens, des équipements, des gros travaux et entretien (GER) à effectuer.

Cette situation est d'autant plus critique que les dépenses maintenues dans le chapitre en cours ne sont pas amorties dans les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* ». La régularisation à effectuer devra reprendre, sur la première année, le cumul des amortissements non budgétés depuis la mise en œuvre des équipements, ce qui obérera la section de fonctionnement.

Recommandation n°6 : Procéder à l'apurement du chapitre 23 par le virement au chapitre 21 et reprendre les arriérés d'amortissements dès l'exercice 2021.

c. Un suivi insuffisant des subventions reçues

Au 31 décembre 2018, le solde du compte 131 « *Subventions d'équipement transférables* » était de 3,8 M€ sur le budget principal. Les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations amortissables doivent faire, chaque année, l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître du bilan. La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 « *Subventions d'équipement* » par le crédit du compte 777 « *Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat* ».

Au cours de la période 2011-2018, seuls 0,2 M€ ont été amortis sur le budget principal, et ce, à compter de l'exercice 2017. Les amortissements antérieurs non réalisés demeurent à effectuer.

Concernant les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* », le solde du compte 131 était, respectivement, de 23,01 M€ et de 5,9 M€. A l'inverse du budget principal, les

amortissements sont plus régulièrement pratiqués mais sur une durée longue : la durée d'amortissement légale varie de 5 à 15 ans. La CAGSC dépasse ce plafond, ce qui est irrégulier.

d. Des états financiers ne traduisant pas l'état physique des réseaux d'eau et d'assainissement et l'urgence de leur renouvellement

À la fin de 2018, l'actif brut s'élevait à 36,3 M€ et seulement 31,22 % des réseaux avaient été amortis. Depuis la création de la CASGC, les dotations passées sont insuffisantes et l'amortissement constaté incompatible avec le taux d'usure des réseaux.

La CAGSC a opté pour une durée d'amortissement de 50 ans mais ce choix est contraire à la réalité physique et ne permet pas de renouveler les réseaux en temps utile, alors que c'est l'objet même de l'amortissement. Bien que cette durée de 50 ans soit possible dans l'instruction comptable M4, encore faut-il qu'elle corresponde à la réalité observée. Or, aux Antilles, une durée de 30 ans constitue un délai plus raisonnable et réaliste d'amortissement pour permettre le renouvellement des réseaux.

Au demeurant, le précédent contrôle de la chambre avait relevé un défaut d'amortissement depuis au moins 10 ans conduisant à un rattrapage nécessaire de 9,7 M€. La recommandation qu'elle avait formulée à cette occasion n'a pas été suivie d'effet, avant 2019.

Le résultat réel d'exploitation des budgets annexes « Eau » et « Assainissement » est ainsi faussé.

Recommandation n°7 : Constater l'amortissement non réalisé des réseaux d'eau et d'assainissement pour un total de 9,7 M€

III. B. 2. Des états de la dette au compte administratif non cohérents avec les données du compte de gestion

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

Tableau n° 6 : État de la dette – Compte 164 « Capital restant dû au 31 décembre » (en euros)

	2011	2015	2016	2017	2018
Budget principal					
Compte administratif	0,00	1 425 000,00	NC	1 256 250,00	2 181 250,00
Compte de gestion	0,00	1 447 936,10	1 372 936,10	2 279 186,10	2 204 186,10
Différence	0,00	-22 936,10		-1 022 936,10	-22 936,10
Budget annexe « Eau »					
Compte administratif	2 124 212,00	2 659 917,26	5 071 351,72	5 095 344,60	6 508 553,67
Compte de gestion	1 877 351,83	2 345 803,70	5 656 638,23	6 993 396,57	6 551 875,59
Différence	246 860,17	314 113,56	-585 286,51	-1 898 051,97	-43 321,92

Budget annexe « Assainissement »					
Compte administratif	2 092 498,00	7 181 986,00	11 634 266,07	10 737 213,95	10 003 260,11
Compte de gestion	3 369 662,07	7 181 986,16	11 284 906,04	10 590 961,18	9 846 370,77
Différence	-1 277 164,04	-0,16	349 360,03	146 252,77	156 889,34

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. Cette situation est anormale et pose la question de la fiabilité de la répartition des emprunts entre le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « 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.

Les états de la dette devront être mis en concordance par l'ordonnateur, en relation avec le comptable.

Recommandation n°8 : Mettre en concordance l'état de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion
--

III. B. 3. L'absence d'apurement des charges et des produits minore artificiellement le montant des recettes titrées

L'apurement des rattachements de charges et de produits appelle 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 en dépit de leur conclusion postérieure à l'exercice. 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 en N+1, une écriture dite d'apurement est passée afin de régulariser la contre-passation (mandat ou titre d'annulation) émise sur l'exercice en cours.

Or, des exécutions négatives apparaissent sur le budget annexe « Eau », ce qui indique qu'une ou plusieurs écritures de rattachement n'ont pas été apurées.

Tableau n° 7 : Rattachements des budgets annexes « Eau » et « Assainissement » (en euros)

Chapitre 70 « Produits des services et du domaine »	Eau		Assainissement	
	Réalisé	Rattachements	Réalisé	Rattachements
2011	-1 481 806,86	5 907 293,80	-297 694,62	1 056 181,92
2012	-2 283 101,47	6 527 181,73	265 029,30	911 088,21
2013	-3 037 818,16	4 502 744,85	-733 634,63	983 743,45
2014	-613 860,74	7 144 524,78	134 419,76	2 400 766,19
2015	-3 057 756,87	15 139 155,65	-1 580 096,81	5 307 182,96
2016	-7 976 401,72	18 692 648,61	-2 569 798,82	4 987 382,81
2017	-14 547 314,05	21 994 044,38	-3 812 902,76	6 645 856,95
2018	-12 047 011,47	15 563 523,65	-3 041 229,24	5 546 543,31

Source : comptes administratifs

Sur toute la période, les rattachements de recettes des budgets « Eau » et « Assainissement » n'ont pas été systématiquement apurés. La non-maîtrise de la technique du rattachement des produits à l'exercice engendre de telles exécutions négatives.

La CAGSC a facturé des redevables avec plusieurs années de retard. Des titres de recettes ont été rattachés mais n'ont pas été apurés d'un exercice à l'autre, la conséquence étant une diminution artificielle du montant des recettes titrées. Dès lors, il en résulte une méconnaissance du montant réel restant à titrer.

Avec l'aide du service de facturation de la régie de l'eau, le montant annuel à facturer et à titrer au titre de l'exercice 2017 a été reconstitué. Ces recettes s'élevaient à 10,9 M€ pour l'eau et à 9,8 M€ pour l'assainissement.

Lorsqu'une recette rattachée, à intégrer au résultat de fonctionnement, n'a pas été régularisée l'exercice suivant, le résultat n'est pas sincère.

III. B. 4. Des restes à réaliser relativement fiables

Au 31 décembre 2018, les restes à réaliser en recettes d'investissement s'élevaient à 1,6 M€, répartis comme il suit :

Tableau n° 8 : Restes à réaliser recettes d'investissement au 31 décembre 2018 (en euros)

Budget	Montant
Budget principal	217 905,67
Budget annexe « Eau »	1 275 280,27
Budget annexe « Assainissements »	151 745,60
Total	1 644 931,54

Source : comptes administratifs

Une correction doit être apportée sur le budget annexe « Eau » en dépenses d'exploitation. La redevance due à l'Office de l'eau au titre de 2018 n'a pas été rattachée et n'apparaît pas au compte administratif de 2018 alors que la dette s'élève à 995 778 €.

Les autres restes à réaliser, en dépenses comme en recettes, n'appellent pas d'observations, à l'exception de la situation bloquée depuis près de 20 ans avec la commune de Baillif.

III. B. 5. La régularisation attendue d'une situation figée depuis près de 20 ans

En 2002, la régie des eaux de Baillif a été dissoute, la compétence étant exercée depuis lors par la communauté d'agglomération. La commune de Baillif et la CAGSC ont mutuellement des dettes qui n'ont pas été réglées depuis lors.

Les factures non réglées par la commune, à hauteur de 230 497,34 €, ont fait l'objet d'une compensation avec des créances de la commune sur la communauté d'agglomération par le comptable public le 29 avril 2015. De même, le passif du bilan de la régie, pour 531 701,79 €, a été réglé.

Par lettre du 13 mars 2019, le maire de Baillif a demandé que diverses opérations de transfert soient réalisées afin de solder définitivement ce dossier.

Tableau n° 9 : Créances estimées par la commune de Baillif à l'encontre de la CAGSC (en euros)

	Créances
Dépenses d'eau et d'assainissement prises en charge en 2005 et 2007	115 100,87
Remboursement du salaire de cinq agents	153 962,08
Dépenses de la station de traitement de Mont-Val	607 590,00
Total	876 652,95

Source : courrier du 13 mars 2019

Au cours des exercices 2005, 2006 et 2007, la commune de Baillif a ordonnancé des dépenses de l'ancienne régie des eaux, dont elle demande le remboursement à la CAGSC. Il s'agissait d'anciennes factures qui n'avaient pas fait l'objet d'une liquidation avant le transfert de la compétence « eau ».

Compte tenu de leur année d'émission, ces factures ne peuvent être regardées comme une dette de la CAGSC envers la commune de Baillif : il s'agit de factures correspondant aux exercices 1995, 1996 et 2000, antérieures à la date de création de la communauté de communes et à la décision de transfert de la compétence et de clôture des comptes de la régie des eaux de Baillif. Par ailleurs, à la date du transfert, ces dépenses ne pouvaient pas constituer des restes à réaliser qui sont, eux, transférables de droit à l'EPCI.

En revanche, la CAGSC n'a pas remboursé les salaires payés à tort par la commune de Baillif, en dépit des nombreuses demandes de la commune, accompagnées des justificatifs nécessaires à l'ordonnancement de cette dette. Cette dette n'est pas contestée par la CAGSC, qui doit l'honorer.

La commune de Baillif a bénéficié en 2002 d'un « préfinancement » de subvention de 607 590 € par la région Guadeloupe pour des travaux de prétraitement d'une station d'épuration, éligibles au FEDER :

- l'avance a été consentie pour une période qui devait prendre fin à la date du remboursement des fonds (FEDER) à la commune ;
- alors que la convention signée entre la région et la commune, en juin 2002, prévoyait le versement de l'avance à la commune, cette somme a été versée directement par la région à la SEMSAMAR, maître d'ouvrage délégué pour la réalisation des travaux ;
- cette dette avancée par la commune de Baillif ne peut pas être imputée à la CAGSC.

Par ailleurs, mais ne figurant pas dans le tableau ci-dessus, la commune de Baillif réclame le remboursement de recettes d'eau perçues par la communauté sur des titres antérieurs au transfert de la compétence.

Une première estimation du produit de l'eau à rembourser à la commune de Baillif serait de 1 165 027 €. Le montant reste à confirmer et devra faire l'objet d'une inscription de crédits en dépenses par la CAGSC.

III. C. Une situation budgétaire affectée de graves insincérités et nécessitant un plan de redressement

Le contrôle de la fiabilité du compte administratif 2018 et du budget principal pour 2019 a amené la chambre à apporter des corrections sur le budget primitif pour 2019 de la collectivité, en raison des nombreuses insincérités constatées.

Le budget principal a été voté en déséquilibre de 1,7 M€ en section de fonctionnement et de 1,6 M€ en section d'investissement. Les budgets annexes « Eau », « Assainissement », « Transport » et « Irrigation » ont aussi été votés en déséquilibre. Le représentant de l'État a, par conséquent, transmis le budget primitif 2019 à la chambre.

Après vérification de la sincérité des recettes et des dépenses, la chambre a estimé le déséquilibre réel, a apporté des corrections et proposé des mesures de redressement des comptes par avis n° 2019-0120 du 3 octobre 2019. Ces mesures ont donné lieu à un arrêté de règlement du préfet en date du 13 février 2020, par lequel le préfet a repris intégralement l'avis de la chambre.

III. C. 1. Des insincérités tant en dépenses qu'en recettes au budget principal

L'examen du fichier des mandats a révélé un report de charges à caractère général d'un exercice à un autre depuis 2014. Il s'agit principalement de contrats avec les entreprises, notamment en matière de ramassage des ordures ménagères. Le montant précis n'a pas pu être reconstitué. Le report de l'exercice 2017 sur 2018 dépasse le million d'euros.

Ce processus de report de charge, constitutif de « cavalerie budgétaire », est révélateur et créateur de problèmes graves, en alimentant un glissement sur les exercices suivants de charges non couvertes par des recettes.

III. C. 2. Un déséquilibre de 21,6 M€ au budget annexe « Eau » pour 2019, sans compter la dette totale des achats d'eau en gros

a. *Des achats d'eau en gros sans contrat, ferments de contentieux*

La CAGSC achète de l'eau en gros auprès du Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG) mais a toujours refusé de signer un contrat, pourtant obligatoire, pour formaliser cet achat. Les dettes antérieures à 2015 n'ont jamais été honorées et le SIAEAG a procédé à l'annulation des titres en 2014 et 2015 pour un montant total de 6,5 M€. Depuis 2015, le SIAEAG est contraint de recourir à des procédures contentieuses pour que les achats d'eau en gros de la CAGSC soient payés : jusqu'à présent il a emporté tous les référés-provisions qu'il a intentés, pour un total de 14,1 M€.

b. *Des dettes de redevances et des intérêts moratoires*

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a institué des redevances dues aux agences de l'eau (l'office de l'eau en Guadeloupe), codifiées à l'article L. 213-10-2 et suivants du code de l'environnement : redevance pour prélèvement, redevance pour pollution de l'eau, redevance pour modernisation des réseaux de collecte. Collectées par la CAGSC, elles doivent être reversées à l'office de l'eau. La redevance due à l'office de l'eau de Guadeloupe s'élevait à 995 778 € au 31 décembre 2018.

En réponse aux extraits qui lui avaient été communiqués, l'Office de l'eau a indiqué que, selon le bordereau de situation, le total des redevances dues par la CAGSC s'élevait à 2 315 729 €. La situation débitrice se serait aggravée depuis, malgré les échéanciers mis en place et les versements intervenus, et atteindrait 4 601 134,39 € hors pénalités. La chambre précise que l'écart entre la situation au 31 décembre 2018 avancé par l'office et la situation budgétaire mentionnée ci-dessus réside dans les mandats en attente de paiement.

Les délais de paiement de la CAGSC envers ses fournisseurs et prestataires sont excessivement longs. Les intérêts moratoires sont d'ordre public. Le créancier n'a pas besoin de les demander et le comptable public doit les comptabiliser d'office dans le calcul de liquidation au moment du paiement. La provision inscrite au budget primitif est insuffisante, compte tenu des restes à payer au 31 décembre 2018 qui s'élèvent à 4,3 M€ en dépenses de fonctionnement.

c. Des insincérités en matière de provisions et d'amortissement, dépenses d'ordre de fonctionnement

Au 31 décembre 2015, l'état des restes à recouvrer comprend des titres de recettes à hauteur de 1,3 M€ dont le recouvrement est compromis. Pour la même raison qu'au budget principal, la chambre a prescrit une provision sur trois exercices.

La chambre a aussi recommandé d'inscrire l'amortissement des frais d'études sur cinq ans, avec sa contrepartie en section d'investissement.

d. Des recettes de fonctionnement amputées sans raison

Comme il a été évoqué précédemment, la technique du rattachement des charges et produits n'est pas maîtrisée par l'EPCI et il en résulte une méconnaissance du montant réel de recettes à titrer.

Selon les informations communiquées par le service de facturation de la régie de l'eau, sur la base de l'exercice 2017, le montant annuel à facturer et à titrer en 2019 s'élève à 10,9 M€ contre 11,6 M€ inscrits au budget : surévaluée, la recette a donc été diminuée.

e. Un budget annexe qui handicape les finances de la commune dans leur ensemble

Au 31 décembre 2018, le budget annexe « Eau » présentait un résultat de clôture, après corrections de la chambre, de - 12,9 M€.

Ce budget annexe concentre la majorité des risques qui fragilisent la CAGSC. Il manque environ 5,5 M€ chaque année pour faire fonctionner normalement le service. La dégradation financière est telle que ce budget est dans l'incapacité de financer son fonctionnement courant et, *a fortiori*, ses investissements. Cette gestion ne respecte pas le principe « l'eau paie l'eau », qui impose un juste prix de l'eau, les redevances devant couvrir le coût du service. Ainsi, le contribuable comble le déficit à la place de l'utilisateur.

Le nombre très élevé des agents pèse lourdement sur ce budget. La CAGSC emploie 112 agents pour 78 890 habitants (moins de 26 000 abonnés) alors que 40 à 80 personnes devraient suffire, selon les statistiques d'Eau France (« Les services publics d'eau et d'assainissement en France », 7^e édition, 2019).

Un rétablissement des équilibres financiers à court terme est impossible en l'absence de mesures de redressement des comptes mais il risque d'être long en raison de la reprise des dettes et du patrimoine, issue de l'adhésion à la CAGSC des communes ayant quitté le SIAEAG : voir *infra*.

III. C. 3. Un budget annexe « Assainissement » excédentaire mais affecté de nombreuses insincérités

Le solde de clôture de 2018 était excédentaire de 2,1 M€.

Le budget « Assainissement » appelle la même observation que les budgets, général et « Eau », en ce qui concerne les rattachements des charges et produits.

Si le budget annexe « Assainissement » affiche une certaine robustesse financière, les carences recensées dans la tenue des comptes (amortissements des immobilisations, subventions transférables, rattachements) conduisent à relativiser cette appréciation.

III. C. 4. Le budget annexe « Irrigation » manquant de transparence dans ses recettes

Le budget annexe « Irrigation » a été créé en 2016 ; il concerne l'eau agricole.

A l'instar des budgets annexes « Eau » et « Assainissement », le véritable niveau de recettes en 2018 n'est pas connu en raison de la non-maîtrise de la technique d'apurement des rattachements des charges et produits.

Les éléments budgétaires dont dispose la CAGSC ne permettent pas de décomposer le prix de l'eau d'irrigation, qui doit pourtant servir de base à la tarification.

III. C. 5. Des mesures de redressement indispensables

Après corrections par la chambre de la sincérité du budget consolidé dans l'avis budgétaire de 2019 susmentionné, le déséquilibre budgétaire a été estimé à -26,6 M€ dont -11,7 M€ pour le budget principal et -21,6 M€ pour le budget annexe « Eau ».

Si aucune mesure de redressement n'est mise en œuvre, le déficit global prévisionnel atteindra 47 M€ dès 2021. Un plan de redressement a donc été proposé sur le budget principal et le budget annexe « Eau » à compter de l'exercice 2019 jusqu'au 31 décembre 2024.

Pour le budget principal, les lignes directrices sont les suivantes :

- une forte diminution des charges de fonctionnement ;
- un accroissement des ressources fiscales.

Concernant le budget annexe « Eau », la seule mesure de nature à permettre le retour à l'équilibre consiste à majorer de 197 % la redevance de l'eau. Une telle mesure n'est appropriée que pour ramener le déficit budgétaire à zéro ; elle serait insuffisante pour couvrir un prix de l'eau en gros à 0,80 €/m³.

IV. LA SITUATION FINANCIERE DESASTREUSE REFLETE UN DEVOYEMENT DES MISSIONS DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC

IV. A. Un déficit de 12 M€ au compte administratif de 2018 consolidé

La présentation consolidée des données comptables du budget principal et de ses budgets annexes reflète la réalité financière de la collectivité, avant corrections par la chambre (voir annexe n° 2).

Les corrections de la chambre, formulées dans son avis budgétaire n° 2019-0112 sur le compte administratif de 2018, ont conduit à corriger le déficit du compte administratif consolidé qui s'élève à 12 M€, comme il suit.

Tableau n° 10 : Présentation consolidée synthétique du périmètre budgétaire de la CAGSC

	2011	2015	2018 voté	2018 corrigé
Budget principal				
Résultat de fonctionnement	2 662 485,75	4 727 525,46	-3 897 468,47	- 6 036 433,91
Résultat d'investissement	-214 070,46	-4 481 562,39	762 786,97	705 254,12
Résultat de clôture	2 448 415,29	245 963,07	-3 134 681,50	- 6 036 433,91
Consolidation du budget principal et des budgets annexes				
Résultat de fonctionnement consolidé	6 060 459,03	7 375 244,60	-12 765 121,56	- 13 720 899,56
Résultat d'investissement consolidé	-1 327 402,07	-7 900 051,03	1 881 432,38	1 714 531,89
Résultat de clôture consolidé	4 733 056,96	-524 806,43	-10 883 689,18	- 12 006 367,67

Source : *comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes, et avis de la chambre régionale des comptes*

Le résultat de clôture du budget principal (résultat de fonctionnement plus résultat d'investissement), positif à hauteur de 2,4 M€ en 2011, s'est amenuisé jusqu'en 2016 pour devenir déficitaire de 3,1 M€ en 2017 et de 6 M€ en 2018. Il suit en cela le résultat de fonctionnement (recettes de fonctionnement moins dépenses de fonctionnement).

Le déficit consolidé du budget de la CAGSC est aggravé par le résultat des budgets annexes qui double le déficit du budget principal.

IV. B. Une impasse financière organisée, aux conséquences catastrophiques pour le territoire

La communauté d'agglomération a été conçue par les communes membres comme une instance de partage de recettes sous forme d'attributions de compensation. Cependant, l'insuffisance de recettes, voire l'absence de volonté de la part de la CAGSC d'encaisser les recettes et de régler les difficultés survenues ont engendré des délais de paiement excessivement longs et ont gravement affecté l'esprit communautaire résiduel par l'incapacité de payer ces attributions de compensation.

Ce système n'a été rendu possible que par l'unité de caisse des budgets principal et annexes « Eau » et « Assainissement » et par le transfert irrégulier de recettes du transport.

IV. B. 1. Une construction de ressources intercommunales défavorable à la communauté d'agglomération

Les EPCI à fiscalité propre se répartissent entre EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), parmi lesquels les communautés d'agglomération, et les EPCI à fiscalité additionnelle que sont la plupart des communautés de communes.

a. *Une fiscalité économique particulièrement faible*

En 2011, la CAGSC étant devenue une communauté d'agglomération de par la loi, elle est devenue un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Néanmoins, elle perçoit toujours de droit des recettes issues de la fiscalité additionnelle (taxe d'habitation et taxes foncières), les taux communautaires votés s'ajoutant à ceux des communes-membres.

Elle perçoit ainsi la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Elle perçoit aussi la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Tableau n° 11 : Comparaison de la fiscalité de la CAGSC et de la moyenne des EPCI à fiscalité unique

	CAGSC (2018)		France entière (2015)	
Impôts économiques	1,48 M€	5,10 %	10,52 Md€	48,28 %
Taxes sur les ménages	12,25 M€	42,08 %	4,22 Md€	19,37 %
TEOM	14,07 M€	48,35 %	*7,05 Md€	32,35 %
Total	28,11 M€	100,00 %	21,79 Md€	100,00 %

* *TEOM + REOM 2014*

Source : DGCL, la fiscalité locale, 2018

Pour un EPCI à fiscalité professionnelle unique, la part des recettes fiscales perçues par la CAGSC sur les entreprises est dérisoire. L'activité économique de ce territoire peine à se relancer depuis 1976, année de l'éruption de la Soufrière. Néanmoins, le faible montant des recettes fiscales économiques traduit aussi efficacité relative des politiques de développement économique successives depuis la création de l'EPCI.

Les taxes additionnelles sur les ménages représentent la principale recette fiscale non affectée. Hormis la taxe d'habitation (TH) dont l'État a annoncé la suppression à compter de 2022, hors résidences secondaires, un point supplémentaire de fiscalité sur les ménages rapporterait 693 963 €. L'augmentation de la taxe sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe sur les propriétés non bâties (TFPNB) est cependant limitée, les taux fixés par les EPCI venant en déduction des taux plafonds communaux (article 1636 B septième du code général des impôts). En outre, l'augmentation du taux de la TFPNB est désormais plafonnée au taux de la TFPB, qui devient le taux pivot.

Tableau n° 12 : Recettes ménages de la CAGSC en 2019 (montants en euros)

	Bases	Taux	Produit sur état fiscal	Taux plafond	Apport d'un point supplémentaire
Taxe d'habitation	57 429 000	11,79 %	6 668 468	61,35 %	Impossible
Taxe sur le foncier bâti	68 670 000	3,07 %	2 087 468	52,98 %	686 700
Taxe sur le foncier non bâti	726 300	6,69 %	45 395	124,18 %	7 263
Total			8 801 331		693 963

Source : DRFIP

Hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et péréquation, la fiscalité additionnelle représente 89,2 % de la fiscalité totale perçue par la CAGSC. La structure fiscale de la CAGSC est donc celle d'une commune. Un rééquilibrage par rapport à la fiscalité sur les entreprises n'apporterait pas de changement, tant la base fiscale de la CFE est faible et son taux (24,98 %) proche du maximum autorisé (25,4 %).

b. Les attributions de compensation n'ont pas été calculées à partir des charges transférées

Le transfert de compétences des communes vers la communauté doit s'accompagner du transfert de ressources financières équivalentes. L'article 1609 *noniès* C du code général des impôts (CGI) organise la neutralité budgétaire des transferts de compétences, en instituant une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), chargée d'évaluer les coûts des transferts et le montant de l'attribution de compensation (AC). Par conséquent, seules des recettes transférées en excès sur les charges transférées peuvent justifier le versement d'attributions de compensation.

Les travaux de la CLECT doivent être objectifs et se fonder sur les comptes administratifs des communes. La marge d'appréciation est limitée à la détermination du nombre d'exercices à prendre en compte pour le calcul des charges des équipements.

Le conseil communautaire doit suivre les montants calculés par la CLECT. Il ne peut s'écarter du calcul de la CLECT qu'à l'unanimité de ses membres.

Au 31 décembre 2018, la communauté a versé à ses communes membres 5,7 M€ au titre des attributions de compensation (AC). Bénéficiaire nette de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, elle reverse aussi, à la place des communes membres, 2,4 M€ au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Ainsi, la fiscalité reversée s'élève à 8,1 M€.

Or, la fiscalité professionnelle, compensations incluses, ne représente que 2,3 M€ pour 5,7 M€ d'AC versée. En ajoutant le solde de la péréquation, les communes membres de la CASGC ont perçu 7,07 M€ en 2018, soit 304 % de la fiscalité professionnelle, montant disproportionné.

En réponse aux extraits du rapport observations provisoire, la commune de Capesterre-Belle Eau a indiqué qu'elle « envisage la possibilité de transférer à la communauté le reversement du FNGIR. Le montant des attributions de compensation dues à la collectivité sera minoré en conséquence ».

Recommandation n°9 : Réunir la CLECT à nouveau et réexaminer les attributions de compensation pour les rendre conformes aux principes légaux

IV. B. 2. Un niveau de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sans rapport avec le coût du service

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a vocation à financer le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés. Avant 2018, lorsque la différence entre les charges et les produits issus de cette activité laissait apparaître un « *reste à financer* » (dénommé communément « *coût aidé* »), celui-ci était financé par la fiscalité directe. La notion d'équilibre du service existait mais son application n'était pas obligatoire.

À compter de 2019, la TEOM est devenue une recette affectée. Désormais, et aux termes de l'article 23 de la loi de finances pour 2019 transposé dans l'article 1520 du code général des impôts, le produit de la TEOM couvre uniquement « *les dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi que les dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement dans la mesure où celle-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ».

Par conséquent, la TEOM est devenue incompatible avec la notion d'attribution de compensation. Ce point renforce la nécessité de réunir à nouveau la CLECT.

En outre, depuis 2019, la recette étant insuffisante, le contribuable finance irrégulièrement le reste à couvrir.

Malgré les affirmations de la CAGSC, les économies à venir sur les dépenses ne sont pas à la hauteur du besoin :

- la comparaison de la gestion des déchets entre 2014 et 2017 montre une meilleure couverture du territoire pour la collecte des matières recyclables (verre, autres déchets recyclables, déchèterie) mais aussi des déchets verts, des encombrants, de la ferraille, des pneumatiques et des déchets d'équipement électrique et électronique (DEEE) ;
- cependant, l'augmentation prévisible du coût des collectes spécifiques rend peu crédible une diminution corrélative de la collecte du « tout venant » et donc du coût total à court terme, d'autant moins que de nombreux dépôts sauvages subsistent.

Il appartient à la CAGSC d'ajuster les recettes de TEOM aux dépenses d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers, pour une recette supplémentaire de 7 M€.

Recommandation n°10 : Fixer un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui permette d'équilibrer les recettes et les dépenses de ce service

IV. B. 3. Une désorganisation volontaire de la facturation de l'eau et de l'assainissement

L'exploitation du fichier de facturation a permis de mettre en exergue un décalage d'envoi des factures de deux ans d'une commune à l'autre. Ainsi, lorsqu'elles sont éditées, les factures sont déjà frappées de prescription d'assiette, en vertu de l'article L. 137- 2 du code de commerce, qui dispose que « *l'action des professionnels, pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs, se prescrit par deux ans* » et s'applique aux redevances d'eau et d'assainissement.

De 2014 à 2017, les régies communautaires ont fonctionné sans directeur, en raison de conflits internes. Aucune procédure, qu'il s'agisse de la facturation, de la relance des débiteurs ou de la gestion des contentieux, n'a été communiquée en réponse aux demandes de la chambre.

L'émission des factures a été rendue laborieuse pour les services : trois déménagements successifs dans de mauvaises conditions ; des dossiers conservés dans des cartons, faute de mobiliers de rangement, trois mois sans raccordement électrique, un déficit constaté de matériel informatique (un poste pour deux, voire trois, agents), l'acquisition extrêmement tardive d'un progiciel de facturation permettant le démarrage de l'activité.

Le fichier de facturation révèle que les compteurs des usagers du service de l'eau et de l'assainissement de Capesterre-Belle Eau et des Saintes n'ont pas été relevés pendant plus de deux ans, ce qui rendait toute facturation aléatoire ou impossible.

IV. B. 4. Le non-paiement de la fourniture d'eau en gros

La communauté achète de l'eau en gros au SIAEAG mais a refusé de signer tout contrat en la matière. Elle justifie son refus par l'affirmation qu'elle est propriétaire des quatre sources de son territoire, revendication qu'elle a perdue en justice à l'exception de la source de Petit-Marquisat dont le captage n'est plus utilisé depuis plus de dix ans.

La totalité des achats d'eau n'a pas été mandatée par l'ordonnateur. Condamnée en 2019 dans deux référés-provisions par la cour d'appel de Bordeaux et par le tribunal administratif de la Guadeloupe, la CAGSC s'est vu inscrire à son budget, par la chambre, un complément de crédits pour mandater la dette, à hauteur de 5,9 M€, en plus des 2,3 M€ qu'elle avait initialement budgétés.

Statuant en référé-provision, le juge a établi provisoirement un tarif de 0,35 €/m³. Il n'a pas retenu, à ce stade de la mesure provisoire, le montant correspondant au tarif de 0,80 €/m³ délibéré par le SIAEAG pour les ventes d'eau en gros à l'ensemble des collectivités clientes.

La différence entre le montant facturé et le montant décidé par les référés-provisions successifs n'est pas budgété. Il s'agit d'une dette encore virtuelle à ce stade en l'absence de contrat, ce qui aggrave le déséquilibre probable du budget annexe de l'eau pour atteindre 42 M€.

Le refus systématique de la CASGC de signer un contrat avec le SIAEAG est constitutif d'un enrichissement sans cause. La CAGSC ne peut déterminer unilatéralement le prix d'achat d'eau en gros.

Deux contentieux ont été introduits au fond par le SIAEAG, pour 14,4 M€ (factures de janvier 2014 à mars 2018) et pour 4,8 M€ (factures de mars à décembre 2018). Compte tenu de leur origine et de la probabilité pour le SIAEAG d'obtenir satisfaction, la CAGSC doit provisionner ces sommes.

Recommandation n°11 : Signer un contrat d'achat d'eau en gros et honorer l'ensemble des dettes dues

IV. B. 5. Un délai de paiement excessivement long, assimilable à une situation de « cessation des paiement »

En raison de l'excès des dépenses par rapport aux recettes ainsi que de l'absence de gestion prévisionnelle de trésorerie, les fonds disponibles sur le compte de la collectivité sont insuffisants pour payer les factures et les dettes aux fur et à mesure de leur exigibilité. L'ordonnateur décide en conséquence de privilégier certaines dépenses et de faire attendre les autres créanciers en adressant une liste de priorité au comptable public. Les salaires des agents publics sont ainsi réglés en premier, puis les charges à caractère général en distinguant, parmi les créanciers, ceux dont la rupture de fourniture peut être la plus gênante (électricité, télécommunication...). Les autres fournisseurs doivent attendre qu'une arrivée de fonds permette leur règlement, à condition d'être bien placés dans la liste de priorité discrétionnaire établie par l'ordonnateur et remise au comptable public.

Ce processus peut conduire à des retards de paiement de salaires chez les fournisseurs et à compromettre même la pérennité de l'emploi de leurs salariés, face à des dépenses de personnel de la collectivité considérées comme intangibles.

Exprimé de manière technique, le fonds de roulement qui s'analyse comme la différence entre les ressources stables et les actifs immobilisés, est insuffisant pour couvrir le décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Qu'il s'agisse du remboursement de la dette en capital, des dépenses de personnel ou des charges à caractère général, les dépenses sont en partie financées par le passif circulant, c'est-à-dire par les fournisseurs en l'espèce.

Ainsi, en 2018, le délai global de paiement (DGP) était de 152 jours en moyenne, tous budgets confondus, avec une forte variabilité :

Tableau n° 13 : Délai global de paiement au 31 décembre 2018

	En nombres de jours
Budget principal	180
Budget annexe « Eau »	145
Budget annexe « Assainissement »	183
Budget annexe « Transport »	79
Budget annexe « Irrigation »	236

Source : données transmises par le comptable public

Le délai de paiement, anormalement long, traduit la grave insuffisance de trésorerie de la CAGSC qui provient, à titre principal, des dépenses supérieures aux recettes (nombre d'agents trop élevé, faiblesse des recettes qui ne couvrent qu'en partie les dépenses) et, s'agissant des recettes, du retard de facturation de l'eau potable et de l'assainissement.

Cette insuffisance sera aggravée par les dettes en stock dont le mandatement ne peut être retardé indéfiniment.

Au 31 décembre 2018, selon les données du comptable public, les restes à payer s'élevaient à 37,6 M€ pour le budget principal, 6,3 M€ pour le budget annexe « Eau » et 0,86 M€ pour le budget annexe « Assainissement », soit un total de 43,8 M€ en tenant compte du solde de disponibilités au compte 515 « Trésorerie » de 0,99 M€. Les dettes les plus anciennes remontent à 1993.

Tableau n° 14 : Restes à payer par budget, actualisés en mars 2019 (montants en euros)

Budget	Antérieurs à 2015	2015	2016	2017	2018
principal	701 997,36	740 261,00	2 736 890,54	9 720 952,83	19 861 132,54
annexe « Eau »	94 474,47	0,00	367 547,16	1 815 657,87	2 049 302,39
annexe « Assainissement »	2 274,29	0,00	0,00	348 413,11	382 072,35
annexe « Transport »	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	799 446,12	740 261,00	3 104 437,70	11 885 023,81	22 292 507,28

Source : comptable public - restes à payer au 14 mars 2019

En réalité, le manque de trésorerie est largement supérieur. Trois types de dettes, en partie déjà mandatées mais non payées, en partie non encore mandatées, sont principalement à l'origine de cette situation :

- des impayés envers les fournisseurs de la collectivité dont certains ont donné lieu à des décisions du tribunal administratif de la Guadeloupe (dont 7,9 M€ pour une seule société par trois jugements en date du 18 mars 2020) ;
- des dettes envers des collectivités, principalement les communes du périmètre mais, aussi, envers d'autres collectivités comme le SIAEAG ;
- des dettes envers les organismes de solidarité nationale (CGSS, CAF...).

Au total, le déficit de trésorerie *stricto sensu* chronique peut être estimé à 79,5 M€ en raison de l'absence d'émission de titres de recettes pour les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » (voir *infra*), de l'insuffisance chronique des recettes, notamment sur le budget principal (produit de la TEOM) et de charges excessives de personnel (voir annexe n° 3). Cette situation peut utilement être comparée, *mutatis mutandis*, à une situation de cessation de paiement, qui s'applique aux entreprises privées, tant les entrées (recettes) sont durablement faibles par rapport à la dette qui progresse.

Le montant évalué ci-dessus est appelé à s'aggraver avec le transfert aux communes anciennement membres du SIAEAG et qui ont rejoint la CAGSC (Terre-de-Haut, Terre-de-Bas, Capesterre-Belle Eau), de dettes du SIAEAG à hauteur de 28,5 M€, par arrêté du préfet en date du 6 janvier 2020 (voir *infra* au 5.3) ; ces dettes seront transférées de ces communes à la CAGSC, devenue compétente.

IV. B. 6. Un système rendu possible par l'unité de caisse entre le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

En vertu de l'article L. 2224-1 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 l'instruction budgétaire spécifique M4. Par ailleurs, conformément à l'article L. 2224-2, il est interdit aux communes et à leurs établissements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC, sauf exceptions dûment justifiées.

Par délibération n° 19/17/02 du 27 mars 2002 du conseil communautaire de la CAGSC, ses budgets annexes « Eau » et « Assainissement » ont été érigés en SPIC et dotés de l'autonomie financière. L'article 3 de chacun des statuts des régies de l'eau et de l'assainissement dispose que « *la régie est organisée sous la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière conformément aux articles L. 2221-14 et R. 2221-96 du code général des collectivités locales* ».

De telles régies sont tenues de disposer de leur propre compte de disponibilités (compte 515 « *Compte au trésor* ») conformément aux instructions M4 et M49 sur la comptabilité des services publics industriels et commerciaux.

Or, les opérations de trésorerie de ces budgets annexes « Eau » et « Assainissement » sont effectuées sur le compte de disponibilités du budget général, par le biais d'un compte de rattachement (451). Ainsi, le déséquilibre financier des budgets annexes « Eau » et « Assainissement » ponctionne la trésorerie de la collectivité qui ne peut assumer cette charge. La trésorerie des budgets annexes devrait être alimentée en continu par les redevances, aujourd'hui non perçues.

Les recettes issues de la facturation sont, en effet, très faibles. Le contribuable est ainsi amené à payer des dépenses qui devraient être financées par l'utilisateur du service, s'agissant de budgets qui doivent légalement être autofinancés. Au 31 décembre 2019, la dette de ces deux budgets annexes envers le budget principal s'élevait à 37,3 M€. Cette dette ne pourra pas être transférée à la structure unique de l'eau en projet, dans la mesure où elle aurait dû être couverte dans le passé par les recettes normales du service public.

Les communes-membres ont aussi subi les conséquences de cette unité de caisse et des tensions afférentes, les attributions de compensations (AC), votées dans le cadre de la neutralité budgétaire des transferts de compétence et financiers entre communes et communauté, n'ayant pas été payées. La dette d'AC accumulée au 31 décembre 2018 était de 11,2 M€ dont 7,3 M€ pour Capesterre-Belle Eau ou 2,3 M€ pour Basse-Terre. Au 31 décembre 2019, cette dette a encore augmenté, passant à 11,7 M€.

Le non-versement des attributions de compensation a joué un rôle de variable d'ajustement de la trésorerie aussi bien pour le fonctionnement courant que pour l'investissement.

A l'inverse, les deux autres budgets annexes « Transport » et « Irrigation » disposent de leur propre compte au Trésor, respectant ainsi les dispositions du CGCT. Le délai global de paiement de ces budgets est aussi très excessif, tout particulièrement celui de l'irrigation (cf. tableau n° 13 ci-dessus).

<p>Recommandation n°12 : Ouvrir un compte au Trésor (compte 515) pour chacun des budgets annexes « Eau » et « Assainissement »</p>

IV. C. Une dette bancaire raisonnable mais une épargne brute négative obérant toute capacité de remboursement

IV. C. 1. Une dette sécurisée et un endettement raisonnable

De 2011 à 2018, hors dette courante envers les fournisseurs et organismes sociaux, le niveau d'endettement bancaire de la communauté d'agglomération a progressé raisonnablement : 18,4 M€ d'emprunts nouveaux sur huit exercices budgétaires. L'encours de cette dette bancaire s'élève à 18,6 M€, tous budgets confondus, pour un volume d'investissement cumulé de 53,7 M€.

Trois budgets concentrent la totalité de la dette : le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » ;

Tableau n° 15 : Mobilisation de l'emprunt bancaire entre 2014 et 2018 (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	1 500 000,00	0,00	0,00	1 000 000,00	0,00
Budget annexe « Eau »	0,00	0,00	2 200 000,00	2 000 000,00	0,00
Budget annexe « Assainissement »	0,00	3 628 386,00	3 800 000,00	0,00	0,00
Total	1 500 000,00	3 628 386,00	6 000 000,00	3 000 000,00	0,00

Source : comptes de gestion

À la fin de l'exercice 2018, le nombre d'annuités restant à rembourser était de neuf en moyenne mais avec une forte variation résiduelle (de 2 à 17 ans).

La dette est sécurisée, les lignes d'emprunts à taux fixes étant au nombre de 21, contre quatre pour les emprunts à taux variables. Les marges de manœuvre pour d'éventuels réaménagements de dette sont désormais très faibles.

Les quatre emprunts à taux variables sont des emprunts classiques dits « à barrière » assortis d'une option de taux. Ces emprunts sont qualifiés d'emprunts structurés et font l'objet d'une attention particulière². Ils sont classés par la CAGSC en A1, en référence à la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte *Gissler*. Ils auraient dû être classés B1 (indice zone euro et emprunt à barrière simple sans effet de levier).

Dans l'ensemble, le niveau de l'endettement bancaire est raisonnable (235 €/hab.).

IV. C. 2. Une dette bancaire qui finance des dépenses de fonctionnement

En 2016, le niveau d'investissement sur les réseaux d'eau (2,6 M€) et d'assainissement (2,8 M€) a justifié le recours à l'emprunt. Toutefois, en ce qui concerne le budget annexe « Assainissement », le rythme de mandatement ne justifiait pas, dès 2016, la levée de

² L'option de taux se produit en cas de franchissement par l'indice sous-jacent d'un seuil fixé à l'avance (la barrière). En l'espèce, il s'agit d'une barrière plafond comprise entre 1,5 et 2,5 sur Euribor trois mois, selon les contrats, à laquelle est ajoutée un effet multiplicateur en cas de franchissement de la barrière.

l'emprunt dans son intégralité³. Or, une mobilisation précoce de tout ou partie de l'emprunt a des conséquences budgétaires et financières, notamment sur les intérêts.

Le budget principal est faiblement endetté. Néanmoins, la mobilisation d'1 M€ en 2017 appelle plusieurs observations :

- cet emprunt a été contracté alors que le niveau des investissements (155 500 € aux chapitres 20, 21 et 23) ne le justifiait pas ;
- les restes à réaliser (RAR) éligibles à l'emprunt (hors subventions) s'élevaient à 152 700 €⁴ en 2017 ;
- le total de dépenses d'investissement s'élevait à 556 900 €, hors restes à réaliser, pour un total de recettes d'investissement de 1,9 M€ ;
- les fonds propres, de 997 100 €, étaient nettement suffisants pour financer les investissements.

Le besoin de mobilisation de l'emprunt n'est par conséquent pas démontré. La mobilisation de cet emprunt au bénéfice du budget principal a financé 155 400 € de dépenses d'investissement, le solde de 844 500 € ayant abondé le fonds de roulement et payé des dépenses de fonctionnement, ce qui est irrégulier.

L'épargne brute, calculée par différence entre recettes et dépenses de fonctionnement, représente la capacité d'autofinancement de la CAGSC. Elle finance la section d'investissement et doit être au moins égale au remboursement de l'annuité de capital de la dette.

Le capital restant dû rapporté à l'épargne brute (la capacité de désendettement) est négative. Ce ratio met en évidence l'insolvabilité de la structure. La capacité de désendettement de la CAGSC est de - 4,3 années, ce qui signifie que l'EPCI ne peut plus rembourser sa dette.

Si la collectivité s'est endettée raisonnablement sur l'ensemble de la période, cette stratégie financière sans considération pour la capacité de remboursement a aujourd'hui de lourdes conséquences. Le montant des investissements réalisés ou en cours pèse sur les finances de la collectivité, en raison de l'insuffisance des ressources propres (capacité d'autofinancement) pour soutenir leur financement.

IV. D. Une situation à haut risque signalée depuis longtemps

Malgré les différentes alertes, notamment de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) et du préfet, la présidence de la CAGSC n'a engagé aucune des réformes nécessaires pour revenir à l'équilibre.

La dégradation financière provient de la progression rapide des charges, en particulier de celles de personnel dont le montant est passé de 14,3 M€ en 2014 à 20,9 M€ en 2018

³ Sous réserve de la possibilité qui doit être prévue au contrat, pour l'emprunteur, de mobiliser l'emprunt au-delà d'un exercice comptable.

⁴ Les restes à réaliser s'élèvent à 1,1 M€ dont 1 M€ de subventions d'équipement qu'il convient de retrancher, sachant qu'elles sont amorties en recettes d'investissement et dépenses de fonctionnement dès n+1.

(budget consolidé), soit + 46 % en quatre ans, sans amélioration perceptible de la qualité du service public rendu aux citoyens.

Cette augmentation est la résultante de la politique des ressources humaines mise en place depuis plusieurs années : durée de travail inférieure à la durée légale, recrutement de nombreux agents sans besoin identifié et régime indemnitaire sans relation avec l'engagement professionnel et le résultat. L'excédent brut du budget principal (écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement courant) est négatif.

Ainsi et indépendamment des corrections apportées par la chambre, les comptes de la CAGSC démontrent qu'elle n'est plus en mesure de financer ses investissements, en raison de l'excédent des charges sur ses recettes de fonctionnement.

Dès 2014, les signes d'un déséquilibre du bilan fonctionnel⁵ étaient apparents, le fonds de roulement étant négatif. La solution pour poursuivre sans redressement budgétaire a été trouvée dans l'allongement des délais de paiement aux fournisseurs et aux créanciers publics, ce qui s'est traduit par un besoin en fonds de roulement négatif (dettes envers les fournisseurs supérieures aux créances sur les débiteurs). L'EPCI se trouve durablement ruiné, au détriment du territoire qu'il est censé servir.

Par délibération du 3 décembre 2019 portant décision modificative du budget primitif 2019, l'assemblée communautaire n'a retenu aucune des mesures proposées par la chambre permettant un retour à l'équilibre au 31 décembre 2024, et a rejeté les corrections proposées.

La CASGC indique qu'elle pourra réaliser d'importantes économies sur la gestion des déchets. Une telle réponse n'est pas suffisante pour les raisons suivantes :

- l'absence de mise en œuvre des mesures préconisées par la chambre conduit la CAGSC à creuser son déficit qui atteindra 84,3 M€ en 2026 ;
- l'audit sur l'exercice des compétences ne peut pas répondre à l'alourdissement de la masse salariale de la CAGSC, consécutives à des décisions inadaptées de recrutements massifs ;

Dans son second avis en date du 18 décembre 2019, la chambre a constaté que la délibération de la CAGSC ne comportait pas les mesures de redressement suffisantes pour permettre un retour à l'équilibre et demandé au préfet de régler le budget de 2019 de la CAGSC. Le préfet a suivi l'avis de la juridiction dans son arrêté de règlement du budget primitif de 2019 en date du 13 février 2020.

Recommandation n°13 : Mettre en œuvre le plan de redressement recommandé par la chambre dans l'ensemble de ses dimensions : maîtrise des dépenses et augmentation des recettes
Recommandation n°14 : Réduire le coût de la gestion des déchets tout en poursuivant l'amélioration de la qualité de la collecte

⁵ Le bilan fonctionnel est établi à partir du bilan comptable. Il présente les emplois et les ressources stables (ou à long terme) de la collectivité.

V. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT : DES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX DONT LES PRINCIPES ELEMENTAIRES DE GESTION SONT MECONNUS

Les services de fourniture en eau potable et d'assainissement ont été créés par délibération du 27 mars 2002 pour les communes historiques de la communauté de communes (Basse-Terre, Baillif, Gourbeyre, Saint-Claude).

Au fur et à mesure de l'extension du périmètre de la CASGC, le service a été étendu aux nouvelles communes membres.

La compétence « *Eau* » et « *Assainissement* » comprend les activités suivantes, exercées sur une partie de son territoire :

- la production,
- la protection des ouvrages de prélèvement,
- le traitement,
- le transfert,
- le stockage,
- la distribution.

La gestion de ces services publics est, en partie, déléguée et, en partie, exercée en régie directe :

- deux délégations de service public confiées à la Compagnie guadeloupéenne de services publics (CGSP, filiale de la SAUR) pour les communes de Bouillante et de Vieux-Habitants, d'une part, et pour la commune de Vieux-Fort, d'autre part ;
- une régie municipale pour la commune de Trois-Rivières ;
- une régie communautaire pour les autres communes.

V. A. Une intégration des résultats du SICSV à la CAGSC relativement neutre

Le syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de la Côte-sous-le-vent (SICSV), dissout par arrêté préfectoral du 31 décembre 2015, regroupait Vieux-Habitants et Bouillante, ainsi que Pointe-Noire qui a rejoint la communauté d'agglomération du Nord de la Basse-Terre (CANBT).

Absorbant son périmètre, les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* » ont repris les résultats comptables du SICSV. Cette intégration n'a pas eu de conséquence budgétaire négative sur les budgets annexes préexistants de la CASBT.

Tableau n° 16 : Intégration des résultats budgétaires du SICSV au 31 décembre 2016

	Communauté de communes	SICSV	Total
	Résultat de clôture	Résultat à intégrer	
Budget annexe « Eau » fonctionnement	-737 218,85	-1 327 444,44	-2 064 663,29
Budget annexe « Eau » investissement	819 366,67	1 873 225,61	1 053 858,94
Sous-total « Eau »	-1 556 585,52	545 781,17	-1 010 804,35
Budget annexe « Assainissement » fonctionnement	2 973 710,07	-89,98	216 625,72
Budget annexe « Assainissement » investissement	284 317,42	-67 691,70	2 973 620,09
Sous-total « Assainissement »	3 257 937,51	-67 781,68	3 190 245,81

Source : comptes de gestions 2016 - budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

V. B. Un service public en situation très critique

Outre les points évoqués *supra* dans l'analyse financière, la division excessive de la gestion de l'eau et de l'assainissement, au regard de la superficie du territoire, est source de dysfonctionnements.

Si les interventions sur fuites dépendent de la régie ou de la structure délégataire, c'est l'autorité organisatrice (la CAGSC *via* son budget annexe « Eau ») qui est responsable de la programmation et de la réalisation des investissements, c'est-à-dire du renouvellement des réseaux, des ouvrages (surpresseurs, etc.) et des compteurs, notamment.

Par conséquent, la mauvaise gestion des fuites dépend des régies et des délégataires mais elle fait référence à une insuffisance ancienne d'investissements de la part de l'autorité organisatrice.

Ainsi, si la ressource naturelle en eau est surabondante pour l'ensemble de la Guadeloupe, les besoins des usagers ne sont pas satisfaits en raison de l'état général du réseau de distribution d'eau et des pénuries qui en découlent. Le territoire de la CAGSC est l'une des zones de Guadeloupe⁶ où la situation est la plus dégradée et où les pertes d'eau traitée sont les plus considérables.

Le rapport de l'office de l'eau de Guadeloupe publié en décembre 2019 fait état d'une production d'eau potable de 74,1 Mm³ dans l'ensemble de l'archipel pour une consommation de 28,2 Mm³ pour l'année 2017, soit un taux de perte de 62 %. Ces pertes sont à l'origine des « tours d'eau » concernant Capesterre-Belle Eau, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas.

Sur le territoire de la CAGSC, à l'exception de la commune de Vieux-Fort et de Trois-Rivières, le taux de perte dépasse 60 %, contre moins de 35 % pour Vieux-Fort et moins de 50 % pour Trois-Rivières, ce qui demeure néanmoins supérieur aux seuils d'alerte nationaux.

⁶ Rapport sur l'eau potable en Guadeloupe réalisé par le cabinet IRSTEA en juin 2018

Par ailleurs, la vétusté du réseau n'explique qu'une partie des fuites : l'ancienneté des compteurs est à l'origine de nombreuses anomalies de consommation non résolues par les services de la communauté.

V. C. Des dysfonctionnements aux conséquences financières aggravées par la reprise des dettes du SIAEAG

A fin de 2018, le taux de factures impayées oscillait entre 40 % et 60 % en montant, la moyenne guadeloupéenne étant de 38,3 %, contre 1,6 % pour l'eau et 1,8 % pour l'assainissement au niveau national⁷.

À ce fonctionnement fortement dégradé aux lourdes conséquences financières, s'ajoute le transfert de dettes des communes ayant quitté le SIAEAG pour adhérer à la CAGSC.

Par arrêtés du 6 janvier 2020, le préfet a transféré à l'actif des communes de Capesterre-Belle Eau, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas les biens meubles et immeubles ainsi que le montant des emprunts à rembourser au SIAEAG. L'EPCI étant censé avoir perçu ou percevoir les recettes afférentes, c'est sur lui que va peser cette dette de 28,3 M€ que les communes vont lui transférer. S'agissant de dettes à couvrir par des recettes d'eau et d'assainissement depuis le 1^{er} janvier 2014, date d'adhésion de ces communes à la CAGSC, et de dettes à venir couvertes par de futures recettes de même nature, il appartiendra à une CLECT *ad hoc* d'établir objectivement les montants incombant respectivement à la CAGSC et à la future structure unique de l'eau.

Tableau n° 17 : Transfert du patrimoine et de la dette (montants en euros)

	Patrimoine transféré « Eau »	Patrimoine transféré « Assainissement »	Annuités à rembourser (cumulées sur 2014-2043)
Capesterre-Belle Eau	6 761 422	8 056 495	8 334 266
Terre-de-Haut	1 289 235	1 472 369	909 379
Terre-de-Bas	595 570	513 514	386 500
Total	8 646 227	10 042 378	9 630 145

Source : arrêtés préfectoraux du 6 janvier 2020

En réponse aux observations provisoires, la commune de Capesterre-Belle Eau a indiqué que le conseil municipal sera appelé à délibérer sur le transfert d'actif et de passif à l'issue du contentieux en cours. La chambre observe que cette position d'attente conduit à retarder le financement de la dette par la CAGSC.

Malgré d'éventuelles aides de l'État, de la région et du département, une augmentation forte du prix de l'eau, telle que déjà recommandée en 2019, se confirme comme indispensable en 2021 pour le maintien d'un minimum de service aux usagers, sans attendre la création de la structure unique de l'eau en Guadeloupe.

⁷ Source : Rapport national de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement publié par l'Agence française pour la biodiversité (octobre 2019). Ces taux sont ceux constatés postérieurement à la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite « loi Brottes », les taux en 2014 étant respectivement de 1,1 et de 1,4 %.

Le tarif de l'eau s'élève de 2,73 €/m³ à 3,28 €/m³ selon la commune, au 1^{er} janvier 2018, avec une moyenne pondérée de 2,95 €/m³ (source : rapport « Chiffres-clés 2019 de l'office de l'eau en Guadeloupe », pour une consommation annuelle de 120 m³). Pour absorber l'annuité à rembourser, hors travaux, la facture du ménage moyen devrait doubler, passant de 353,78 € à 729,04 €.

Recommandation n°15 : Augmenter le prix de l'eau de manière à ce que le produit des redevances couvre le coût du service (« l'eau paie l'eau »)

V. D. Un plan d'actions prioritaires (PAP) 2018-2019 qui finance à hauteur d'un tiers des opérations de faible utilité

Face à la gravité des dysfonctionnements du service public de l'eau en Guadeloupe, les autorités publiques (État, région, département, EPCI) ont défini un plan d'actions prioritaires (PAP) afin de « *mettre fin aux tours d'eau et aux pénuries observées dans certains secteurs* »⁸ avec l'aide d'experts dont l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), cité *supra*.

L'objectif du plan est de mettre fin au « tours d'eau ». Sont recensés tous les travaux à réaliser pour un montant total estimé à 71,4 M€ ; les actions étant classées par niveau de priorité.

Tableau n° 18 : Grille de classement des actions du programme d'actions prioritaires

Niveau de priorité	Libellé
1	Actions concourant à la fin des tours d'eau et qui présentent des gages d'efficacité ; opérations « sans regrets »
2	Action pouvant concourir à la fin des tours d'eau ou au maintien d'une situation acceptable mais dont l'efficacité reste à démontrer
3	Actions qui ont un intérêt localisé et qui ne contribuent pas à l'atteinte de l'objectif de fin des tours d'eau

Source : rapport IRSTEA, juin 2018.

Sur 34 opérations du PAP, la CAGSC est concernée par 15 d'entre elles (soit 44,1 % du nombre d'opérations), pour un montant de 24,6 M€, représentant 34,4 % du coût total.

Le programme de travaux sur le périmètre de la CAGSC, reposant sur une analyse technique, démontre la vétusté des équipements, d'une part, et confirme le défaut de pratique d'amortissements comptables nécessaire au financement, par l'EPCI, du renouvellement des équipements, d'autre part.

Au demeurant, alors que de nombreux rapports publics ont, depuis 2015 au moins, défini une stratégie, 8,9 M€, soit 36,45 % des opérations programmées sur le territoire de la CAGSC ressortissent à la priorité 3 « *intérêt localisé qui ne contribue pas à l'atteinte de l'objectif de fin des tours d'eau* », opérations de faible utilité.

⁸ Relevé de décisions de la conférence territoriale d'action publique (CTAP) sur la problématique de l'eau du 18 janvier 2018.

Ce plan d'actions prioritaires n'exonère pas la CAGSC des investissements normalement nécessaires, au travers d'un PPI soutenable, en particulier dans le cadre d'un contrat de progrès en cours de négociation avec l'État.

Au titre des investissements à consentir, pour une facturation plus juste, un renouvellement des compteurs est urgent : une partie significative est bloquée et une autre partie vétuste sous-estime le débit d'eau. Le retour sur investissement serait réalisé dans l'année. Déjà, dans son rapport d'observations de 2012, la chambre notait la vétusté des installations, des réseaux et équipements et recommandait la mise œuvre urgente d'un plan d'investissement, à raison de 2 M€ par an.

Recommandation n°16 : Renouveler en deux ans les compteurs bloqués et ceux qui sous-estiment la consommation

Recommandation n°17 : Concentrer les investissements sur les opérations contribuant à la fin des tours d'eau, dans le cadre d'un PPI soutenable et financé

V. E. La CAGSC n'a pas individualisé dans un budget annexe propre le SPANC qu'elle a créé

La CAGSC revendique 25 663 abonnés à l'eau potable en 2019 et un même ordre de grandeur d'abonnés au titre de l'assainissement (RPQS de 2016), ce dernier chiffre étant douteux en raison de la proportion importante de l'assainissement non collectif en Guadeloupe, attestée par la création récente par la communauté d'agglomération d'un service public de l'assainissement non collectif (SPANC).

La CAGSC a en effet créé un SPANC par délibération du 28 octobre 2005 mais ce service n'est pas individualisé dans un budget annexe propre, ce qui est une anomalie. Les tarifs du SPANC n'ont été revalorisés qu'une seule fois depuis la création du service, par délibération du 27 décembre 2017. En l'absence de comptabilité séparée, les recettes du SPANC sont imputées au budget annexe de l'assainissement collectif.

Recommandation n°18 : Individualiser le service public d'assainissement non collectif (SPANC) dans un budget annexe doté d'un compte 515.

VI. LES TRANSPORTS URBAIN, SCOLAIRE ET MARITIME, ADMINISTRES SANS REFERENCE AUX REGLES QUI LEUR SONT APPLICABLES

Les transports en commun sont un outil du développement durable, dans ses trois dimensions environnementale, économique et sociale.

Dans un environnement dégradé, ils représentent un levier pour résoudre la thrombose routière et contribuer à l'objectif d'autonomie énergétique de la Guadeloupe à horizon 2030. Financés par les entreprises (versement transport), ils contribuent au développement économique du territoire. Sur le plan social, ils sont un service public qui permet la mobilité des plus modestes, face au coût d'acquisition et de possession d'un véhicule. Cependant, seuls 7 % des usagers de la route les utilisent.

La CAGSC est responsable des transports de proximité sur son territoire, qui représente 20 % de la population guadeloupéenne et 21 % de la superficie de la Guadeloupe. Elle joue ainsi un rôle important dans le développement du territoire au regard des enjeux soulevés.

Si, en 1982, on désignait par transport urbain le transport public de voyageurs à l'intérieur d'une commune urbaine, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la notion de ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) correspond au périmètre de la communauté d'agglomération. Les transports qui dépassent ce ressort territorial étaient qualifiés de transports « *non urbains* » jusqu'en 2015 et sont dits « *interurbains* » depuis lors ; ils dépendaient jusqu'en 2016 du département et, depuis 2017, dépendent de la région.

VI. A. Un budget annexe « *Transport* » ponctionné par des reversements irréguliers au budget principal

VI. A. 1. Les recettes du budget annexe « *Transport* » sont des recettes affectées

Les recettes du budget annexe « *Transport* » sont constituées du « *versement transport* » payé par les entreprises, des subventions versées par le département puis par la région au titre du transport scolaire, d'une « subvention de l'État » qui est, en réalité, la recette fiscale de taxe sur les carburants et, enfin, des recettes prélevées sur les voyageurs.

Tableau n° 19 : Sources de financement du budget annexe « *Transport* » (montants en euros)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018
Versement transport	1 446 080	1 743 053	2 060 606	2 664 368	2 813 910	2 495 159
« Subvention de l'État »	146 051	390 582	390 582	0,00	655 887	884 235
Subvention du département	0,00	236 681	568 091	958 673	958 673	0,00
Subvention de la région	0,00	0,00	675 945	700 336	0,00	0,00
Recettes des voyageurs	797 665	715 373	579 303	378 887	397 477	67 945
Total	2 389 796	3 085 689	4 274 527	4 702 264	4 825 947	3 447 339

Source : comptes administratifs - budget annexe « *Transport* » – chapitre 74 « *Dotations et participations* »

Le versement transport, prévu par l'article L. 2333-64 du CGCT, est une contribution indirecte dont l'assiette est constituée par l'ensemble des rémunérations versées par les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant au moins onze salariés dans le périmètre d'une autorité organisatrice de la mobilité. Cette contribution est recouvrée par les URSSAF dans les mêmes conditions que les cotisations de sécurité sociale, qui sont ensuite chargées de les reverser aux autorités organisatrices des transports.

La mention d'une « *subvention de l'État* » constitue une erreur d'imputation comptable (recette affectée au chapitre 74 « *Dotations et participations* ») : il s'agit de la taxe spéciale de consommation sur les carburants, dite taxe sur les carburants (TSC), prévue par les articles L. 4434-2 et L. 4434-3 du CGCT. Son chapitre d'imputation est le 73 « *Impôts et taxes* » (compte 7372). Elle est affectée au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains ou des transports

publics y concourant. Elle peut aussi être affectée aux aides à la modernisation de l'activité de transporteur public urbain de personnes.

L'article L. 4434-3 du CGCT impose à la région de répartir le produit de cette taxe, ce dont elle s'est abstenue durant de nombreuses années jusqu'en 2017, privant les EPCI éligibles du bénéfice de leur quote-part de cette recette (3 %). En l'absence, la douane, qui collecte la recette, a continué à en répartir le produit selon une ancienne clé de répartition.

La subvention du département puis de la région, relative au transport scolaire, est en réalité un flux financier croisé entre la CAGSC et l'autorité organisatrice des transports interurbains (le département jusqu'au 1^{er} septembre 2017, la région depuis cette date) : celle-ci délègue par convention aux EPCI le soin de collecter la part payée par les parents d'élèves au titre du transport scolaire interurbain et de la lui reverser. En sens inverse, elle verse une dotation aux EPCI pour le transport scolaire urbain.

Concernant les « recettes voyageurs », il s'agit uniquement de celles du transport scolaire, puisque le transport urbain donne lieu à la perception du prix du transport par les sociétés qui exploitent des lignes à leurs risques et périls. L'évolution des recettes sur les voyageurs, qui passe de 33,4 % des recettes totales en 2011 à 13,6 % en 2015 puis à 8,2 % en 2017, s'explique par la baisse de la fréquentation sur l'ensemble du réseau.

Néanmoins, les recettes sur les voyageurs, enregistrées au compte administratif 2018 (67 945 €, soit – 82,9 % en un an), ne représentent pas la réalité des sommes encaissées :

- les modalités d'encaissement des recettes par le régisseur et de reversement à la caisse du comptable ont été modifiées en 2018 avec l'ouverture d'un compte de dépôt de fonds au trésor (DFT) ;
- parallèlement, la possibilité d'encaissements en numéraire à la trésorerie de Basse-Terre a été supprimée, en plus de l'acquisition d'un nouveau logiciel comptable pour les régies qui a nécessité un temps d'apprentissage ;
- en 2018, le comptable a enregistré 271 500 € sur le compte DFT (carte bancaire, chèque et numéraire versé par la Banque de France) ;
- l'ordonnateur a régularisé 146 200 € par l'émission de titres de recettes mais la moitié de ce montant a été rejeté par le comptable, faute de pièces justificatives.

En 2018, la comptabilité de l'ordonnateur aurait dû enregistrer environ 400 000 € de recettes payées par les voyageurs (estimation de la chambre régionale des comptes). C'est la raison pour laquelle un reste à réaliser en recettes de fonctionnement a été voté et repris au budget 2019 pour un montant de 206 300 €.

VI. A. 2. Un budget excédentaire en raison de son mode de gestion

Le budget annexe « *Transport* » présente une situation financière saine. En effet, il ne prend en charge en dépenses que le transport scolaire, le transport en commun de voyageurs étant géré aux risques et périls des entreprises sans contribution publique.

Ce budget annexe est ainsi excédentaire, tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement, pour un total de 3,6 M€. Aussi, dans son avis budgétaire n° 2019-0120 du 3 octobre 2019 susmentionné, la chambre a-t-elle proposé à la CAGSC de restituer

0,6 M€ par an aux entreprises contribuables du virement transport, compte tenu des excédents du service auquel la taxe est affectée.

La communauté d'agglomération n'a pas restitué ces excédents mais a procédé à des prélèvements pour financer le déficit du budget principal.

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'État, 9 avril 1999, commune de Bandol) ». La CAGSC a, par deux fois (2016 et 2019), utilisé cette possibilité, sans satisfaire aux exigences relatives à l'investissement.

Tableau n° 20 : Reversement de l'excédent de fonctionnement au budget principal (en euros)

Année	Montant
Reversement au budget principal en 2016	702 746,00
Reversement au budget principal en 2019	1 578 352,00
Total reversement	2 281 098,00

Source : comptes administratifs et fichiers des mandats et titres

La CAGSC argue qu'elle récupère les financements prélevés sur le budget principal au moment de la création du service.

Tableau n° 21 : Subventions versées par le budget principal au budget annexe « Transport » (en euros)

Année	Montant
Subvention du budget principal au budget « Transports » en 2007	221 197
Subvention du budget principal au budget « Transports » en 2010	468 725
Subvention du budget principal au budget « Transports » en 2011	503 890
Total subventions versées	1 193 812

Source : chambre régionale des comptes, rapport d'observation sur la gestion de la CCSBT, 2012

Ces subventions qui remontent à 2007, à 2010 et à 2011, avaient été versées au budget annexe du transport en méconnaissance de l'obligation faite aux SPIC d'équilibrer leur budget par des ressources propres. Elles avaient permis de résorber des déficits dus à l'insuffisance de la tarification. Ces anciens versements sont donc sans relation avec l'excédent d'exploitation de la période actuellement examinée. Outre le fait que les montants indûment prélevés sont supérieurs aux subventions initialement versées, l'argument de l'EPCI n'est pas recevable, car il s'agit de recettes affectées qui ne peuvent pas être destinées à un autre usage.

Au compte administratif de 2018, le coût du service du transport s'élevait à 3,2 M€ (charges à caractère général et charges de personnel) pour une recette de 3,4 M€ (recettes voyageurs, versement transport et subventions).

Dès lors, c'est un service équilibré au sens de l'article L. 2224-1 du CGCT et les excédents d'exploitation devraient servir exclusivement à l'investissement (acquisition de nouveaux matériels roulants, travaux de mise aux normes et accessibilité, amélioration des réseaux...).

En utilisant l'excédent d'exploitation cumulé a servi à deux reprises pour financer les dépenses du budget principal, la communauté d'agglomération a contrevenu aux règles budgétaires et a détourné des fonds prélevés sur les entreprises et affectés au service public du transport.

VI. A. 3. Le budget d'investissement, relancé par l'obligation d'accessibilité, ne permet pas de reversement au budget principal

De 2011 à 2018, les investissements cumulés sur le budget annexe du transport se sont élevés à 409 900 €. Il s'est agi exclusivement d'acquisitions de logiciels, de mobilier, de matériel de bureau et informatique, à l'exception de l'exercice 2015 au cours duquel a été acquis du matériel de transport pour 27 900 €. C'est donc un budget qui finance peu d'investissement.

Or, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, a fixé pour objectifs de rendre accessible aux personnes handicapées, au 1^{er} février 2015, l'ensemble des réseaux de transport, objectif réaffirmé par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées. La CAGSC ne respecte pas cette obligation.

En 2019, la CAGSC a prévu des travaux d'accessibilité pour 1,9 M€. L'enjeu est sensible pour la population, dans un département vieillissant au relief rendant difficile la mobilité, notamment pour les personnes les plus modestes qui ont le plus besoin d'un service public de qualité.

VI. B. Un transport urbain aux contrats irréguliers et à l'attractivité impossible à mesurer

La CAGSC est organisatrice des transports urbains sur le fondement de la loi n° 82-1153, du 30 décembre 1982 portant orientation des transports intérieurs (LOTI). Elle exerce la compétence depuis sa création en tant que communauté de communes en 2001, compétence automatiquement étendue à l'ensemble de son territoire au moment de sa transformation en communauté d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT).

L'offre de transport sur le territoire de la CAGSC comporte 540 points d'arrêts ; 113 circuits scolaires, plus de 40 lignes régulières et 43 bus urbains en circulation tous les jours (fin de semaine et jours fériés inclus).

Les tarifs varient de 1 à 3 € selon la ligne empruntée et la tarification sociale dont certains voyageurs peuvent bénéficier. L'amplitude horaire correspond aux horaires habituels de déplacement, de 6 h 00 à 19 h 00, avec des passages de bus toutes les 20 à 40 minutes ou une heure selon les lignes. Aucun service n'est proposé en soirée.

La CAGSC a adopté son schéma directeur d'accessibilité des arrêts de bus en 2019 pour trois ans (2019 à 2021), comprenant les arrêts des centres-bourgs et le traitement des lignes structurantes du territoire.

La direction des transports de la CAGSC est chargée de la gestion du service du transport, de la mise en œuvre, du suivi et de l'exécution des marchés et des délégations de services

publics, de la gestion de divers projets en relation avec les transports. Elle est composée de 21 personnes organisées en des cellules spécialisées : gestion des circuits scolaires, cellule technique et de transports urbains, contrôleurs des transports, cellule administrative, cellule système d'information géographique et enfin cellule de gestion financière.

VI. B. 1. Le mode de gestion des transports urbains ne respecte pas les principes de la commande publique

Après la faillite en 2015 de la société Volcanobus avec laquelle la communauté était en contrat, le transport urbain a été géré de 2015 à 2019 par des conventions d'exploitation provisoires d'une durée d'un an, renouvelables par expresse reconduction, aux risques et périls des transporteurs et sans participation financière de la CAGSC.

La durée du contrat provisoire ne peut pas excéder celle qui est requise pour mettre en œuvre une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence, si l'acheteur public entend poursuivre l'exécution de la concession de service ou, dans le cas contraire, lorsqu'il a la faculté de le faire, pour organiser les conditions de sa reprise en régie ou pour en redéfinir la consistance (CE, 5 février 2018, Ville de Paris, req. n° 416581.)

Les conventions provisoires conclues par la CAGSC sont donc irrégulières au regard du droit de la commande publique :

- la liberté d'accès à la commande publique,
- l'égalité de traitement des candidats,
- la transparence des procédures.

L'enchaînement des contrats provisoires laisse des périodes creuses sans que le service ait été couvert par un contrat en bonne et due forme.

C'est la raison pour laquelle le principe d'une délégation de service public (DSP) a été approuvé par le conseil communautaire le 27 décembre 2017 et l'autorisation de lancer la consultation a été votée le 4 janvier 2018. L'objectif annoncé est de redonner une plus grande attractivité aux transports en commun par un renforcement de l'offre de circuits et l'application de tarifs différenciés selon les publics. Le projet comprenait 14 lots pour un coût estimé de 700 000 €.

L'appel public à la concurrence a été publié le 3 novembre 2018. La commission d'appel d'offres ayant constaté le 17 janvier 2019 que les candidats n'avaient pas remis l'intégralité des documents demandés, une demande de pièces complémentaires a été formulée et la commission a pu se réunir pour l'examen des candidatures le 1^{er} avril 2019. Une phase de négociation a eu lieu en septembre puis en novembre 2019.

Par délibération du 6 mars 2020, 10 lots de la DSP ont été attribués sur les 14 prévus. Les contrats n'ont pas été signés à la date de clôture de l'instruction. Les quatre lots infructueux devaient donner lieu à la signature de conventions provisoires valables jusqu'au 1^{er} janvier 2020, le temps de relancer la procédure de mise en concurrence.

Les futurs délégataires assureront le service de transport à leur risques et périls mais avec des sujétions de service public qui feront l'objet d'une participation financière de la

collectivité. Les sujétions de service public seront limitées aux samedis à partir de 13 h 00, dimanches et jours fériés.

Au regard de la faillite de Volcanobus, le lancement de la procédure de DSP est tardif et l'ensemble de la procédure a duré plus de quatre ans, ce qui est très excessif.

VI. B. 2. Une performance du réseau de transport urbain non étudiée

Si l'offre de transports urbains dessert toutes les communes du territoire et un grand nombre d'arrêts, l'absence de chiffres clés tels que le nombre de voyageurs par ligne ou encore les recettes par ligne ou par catégorie d'usager, ne permet pas d'apprécier objectivement la performance du réseau de transport urbain.

VI. C. **Le transport scolaire : un fonctionnement satisfaisant mais un financement à régulariser**

VI. C. 1. Une offre de transport scolaire satisfaisante

La compétence de transport scolaire consiste à organiser les déplacements des élèves dans le cadre de leurs activités scolaires. Il s'agit principalement du transport quotidien entre le domicile et l'école des élèves mais, aussi, du transport à l'occasion de sorties ou de voyages scolaires. L'académie de Guadeloupe compte six bassins d'éducation et le Sud-Basse Terre en constitue un ; 65 établissements scolaires sont desservis.

A l'instar du transport urbain, le transport scolaire est organisé au départ des communes de l'agglomération. En 2018, 3 592 élèves, principalement collégiens et lycéens, ont été pris en charge par 19 transporteurs titulaires des marchés de transport, pour un coût de 2,4 M€ soit un coût brut de 668 € par élève.

Le réseau scolaire offre un service de 113 circuits (allant de deux pour la commune de Vieux-Fort à 30 pour la commune de Capesterre-Belle Eau), soit une moyenne de 32 élèves par bus.

L'encaissement des participations familiales s'élève à 400 000 € en moyenne. C'est l'unique recette perçue auprès des voyageurs du budget annexe « *Transport* ».

Pour s'assurer du bon fonctionnement du service, des contrôles inopinés sont réalisés par les agents assermentés de la CAGSC sur les circuits desservant les collèges et les lycées.

La direction des transports a pris des mesures pour lutter contre la fraude : acquisition de terminaux de verbalisation, renforcement des contrôles et application des pénalités prévues aux marchés. Selon l'infraction constatée, le montant des pénalités varie de 100 € (défaut d'entretien ne mettant pas en cause la sécurité) à 1 000 € (défaut d'assurance ; surcharge de véhicule). En 2018, deux procès-verbaux de pénalités ont été dressés pour faute grave. Des statistiques et des exemples de rapports de contrôle ont été demandés par la chambre mais n'ont pas été fournis.

La collectivité a, par ailleurs, identifié des axes d'amélioration à la rentrée de 2018 tels que l'harmonisation des logiciels de transport scolaire avec un déploiement dans l'ensemble des caisses des écoles, la généralisation des cartes sans contact destinées à

remplacer les titres de transport sur papier ou, encore, la lutte contre les transporteurs clandestins en collaboration avec les forces de l'ordre.

Toutefois, les agents assermentés ne relèvent pas hiérarchiquement de la direction des transports mais sont rattachés à la direction de l'environnement qui dispose de sa propre brigade d'agents. Ce rattachement peut être à l'origine de dysfonctionnements de mise en œuvre des décisions prises en matière de contrôle des transporteurs.

VI. C. 2. Une compétence exercée sans financement régional

Aux termes de l'article L. 3111-7 du code des transports, les transports scolaires sont des services réguliers publics dont l'organisation relevait de la responsabilité du département jusqu'au 31 août 2017 et relève de la région depuis lors (article 15 de la loi NOTRÉ n° 2015-991 du 7 août 2015).

Les autorités organisatrices de la mobilité que sont les agglomérations exercent la compétence du transport scolaire de plein droit si elles disposaient, avant le 1^{er} septembre 1984, d'un périmètre de transport urbain (PTU)⁹. Les AOM ayant créé ou modifié leur PTU après cette date bénéficient du transfert de compétence de plein droit, *modulo* une convention avec le département et un financement (article L. 3111-8 du code des transports). L'EPCI, qui n'avait pas la compétence transport en tant que communauté de communes, a pris la compétence en 2012 et se situe dans ce second cas de figure.

Par convention 29 décembre 2014, le conseil départemental a reconnu le transfert du transport scolaire à la CAGSC et décidé de verser une participation de 0,95 M€ par année scolaire.

Depuis la loi NOTRÉ du 7 août 2015, les régions sont devenues autorités organisatrices de transport de plein exercice. Ont été ainsi transférées aux régions les transports interurbains et les transports scolaires. Depuis 2017, la région Guadeloupe s'est donc substituée au département.

En droit, la région doit financer le transport scolaire qu'elle délègue à l'EPCI qui, en contrepartie, doit lui rembourser la quote-part payée par les parents d'élèves au titre du transport scolaire interurbain. Le compte de gestion ne retrace pas ces flux financiers.

Recommandation n°19 : Conclure une convention de transport scolaire avec la région qui prévoit le versement de la dotation régionale et sa contrepartie à la charge de l'EPCI

VI. D. Un transport maritime qui déroge au droit

La CAGSC assure la liaison maritime entre l'archipel des Saintes et les autres communes de son ressort territorial par une navette régulière, le navire de transport de passagers « *BEATRIX* ».

⁹ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

VI. D. 1. Une intervention non justifiée dans la sphère économique

La puissance publique n'a pas le droit d'intervenir dans le domaine concurrentiel. Le Conseil d'État (CE, 30 mai 1930 chambre de commerce de détails de Nevers) a jugé que le principe de la liberté d'entreprendre était réservé à l'initiative privée et que les collectivités publiques ne pouvaient intervenir dans le domaine économique que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifiait cette intervention.

En l'espèce, et compte tenu de l'offre de transport inter-îles existante (trois compagnies desservait déjà l'archipel quotidiennement : Deher et Val Féry depuis Trois-Rivières et Express des îles depuis Pointe-à-Pitre), la nécessité pour la collectivité territoriale de disposer de sa propre navette n'est pas démontrée.

Une étude de l'observatoire régional des transports (ORT) publiée en 2011, contemporaine de la commande du navire, jugeait l'offre de transport des compagnies maritimes satisfaisante en nombre et qualité. Elle pointait un déficit organisationnel dû à une offre plutôt sur-capacitaire, engendrant un coût d'exploitation élevé des lignes et des impacts socio-économiques et environnementaux négatifs.

Sous réserve de respecter le droit de la concurrence, une convention de transport avec les compagnies existantes, posant des sujétions de service public, aurait apporté une réponse au besoin de transport inter-îles et à la double insularité.

VI. D. 2. L'exercice infondé d'une compétence régionale

Si la règle générale veut, depuis la loi NOTRÉ du 7 août 2015, que le transport routier urbain interne à un EPCI dépende de cet établissement public, par exception, les régions d'outre-mer sont compétentes pour l'ensemble des dessertes vers les îles en vertu de l'article L. 5714-1 du code des transports, sauf dans les cas où une île appartient au territoire d'une commune continentale. Ce n'est pas le cas ici et c'est donc la région qui est compétente.

La navette « *BEATRIX* » ayant été mise à l'eau en novembre 2014, donc avant l'adoption de la loi NOTRÉ, la communauté avait à ce moment-là la compétence du transport inter-îles de son ressort. Elle n'a, cependant, tiré aucune conséquence de sa perte de compétence en 2015.

De son côté, la région a entamé en 2015 un processus visant à aboutir à une reconnaissance de la liaison maritime et aérienne avec les îles du sud en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), en vertu des articles 14 et 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ce projet figure au schéma régional des infrastructures de transport (SRIT), adopté en 2015.

Constitue un SIEG une activité économique au sens du droit européen de la concurrence, revêtant un caractère d'intérêt général et confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique. Dans l'arrêt « *Altmark* » du 24 juillet 2003, la CJUE a défini les critères permettant aux compensations publiques, versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG, d'échapper à la qualification d'aides d'État, interdites par principe.

La région a donc la compétence, en vertu du code des transports, pour attribuer des aides individuelles au transport de personnes à destination des îles du sud. En revanche, la

démarche de SIEG, n'ayant pas abouti à ce jour, ne constitue pas une base juridique valable.

En conclusion, l'exploitation de la navette « *BEATRIX* » relève du champ commercial. La CAGSC doit cesser ce service dont l'intérêt public n'est pas justifié, en mettant fin à la délégation, ou se mettre en relation avec la région Guadeloupe en vue de son transfert, si la région en reconnaît l'intérêt public.

Recommandation n°20 : Cesser l'exploitation du navire de transport de passagers « *BEATRIX* » ou le transférer à la région

VII. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU SOUCIEUSE DU DROIT

VII. A. Des promotions infondées de cadres de direction

VII. A. 1. Des arrêtés illégaux de promotion au grade d'administrateur territorial

Deux agents de catégorie A ont été promus administrateurs en 2014. Il s'agit de :

- M. A, attaché principal, alors directeur général des services (DGS) de l'EPCI ;
- M. B, attaché principal, recruté à la CAGSC par voie de mutation le 1^{er} janvier 2014¹⁰.

La présidente de la CAGSC a signé à cet effet quatre arrêtés :

- par deux arrêtés en date du 13 décembre 2014, M. A a été nommé, d'une part, directeur territorial à compter du 1^{er} janvier 2014 (arrêté n° 1401-008) et, d'autre part, avec effet le même jour (arrêté n° 1312-463), administrateur territorial stagiaire ;
- par deux arrêtés en date du 13 décembre 2014, M. B a été nommé, d'une part, directeur territorial à compter du 1^{er} janvier 2014 (arrêté n° 1401-007) et, d'autre part, avec effet le même jour (arrêté n° 1312-462), administrateur territorial stagiaire.

Le cachet de la préfecture sur les arrêtés n° 1312-462 et n° 1312-463 de nomination au grade d'administrateurs, au titre du contrôle de légalité, mentionne la date du 20 décembre 2013.

Les arrêtés n° 1312-463, 1312-462 et 1401-007 ont été notifiés aux agents le 20 décembre 2013. L'arrêté n° 1401-008 a été notifié le 21 janvier 2014.

Les deux arrêtés de nomination dans le grade d'administrateur (n° 1312-463 et n° 1312-462) ont été déférés le 23 juin 2014 par le préfet au tribunal administratif qui a annulé ces deux promotions par un même jugement du 22 octobre 2015. La cour administrative

¹⁰ Par arrêté de la ville de Basse-Terre n° 2013/370 du 23 décembre 2013 portant radiation des effectifs de la ville de Basse-Terre, M. B a été muté à la CAGSC à compter du 1^{er} janvier 2014.

d'appel (CAA) de Bordeaux a annulé, le 13 novembre 2017, la décision de première instance, le délai de saisine du tribunal par la préfecture ayant été dépassé.

Le statut des administrateurs territoriaux est déterminé par le décret n° 87-1097 du 30 décembre. Jusqu'au 31 décembre 2013, la nomination au grade d'administrateur territorial pouvait intervenir sur liste d'aptitude par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience, après avis de la commission administrative paritaire (CAP). L'inscription sur la liste d'aptitude par l'ordonnateur devait être communiquée au contrôle de légalité, puis au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui devait en accuser réception et l'adresser au ministère de l'Intérieur pour publication au Journal officiel. Une fois ces étapes franchies, la nomination pouvait avoir lieu par l'autorité hiérarchique de l'intéressé (en l'occurrence, la présidente de la CAGSC). Les promus étaient tenus de suivre une formation de professionnalisation dans le délai de deux ans après leur nomination, puis une formation continue, notamment lors de l'accès à un emploi fonctionnel.

Le décret n° 2013-738 du 12 août 2013, en son article 9, a modifié les modalités de promotion interne dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux. À compter du 1^{er} janvier 2014, l'inscription sur liste d'aptitude « au choix » a été remplacée par l'inscription sur liste d'aptitude après examen professionnel.

Le recrutement au 1^{er} janvier 2014 des intéressés ne leur permettait pas d'être nommés dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux :

- l'absence de liste d'aptitude en 2012 et en 2013 pour l'accès au grade d'administrateur s'explique par le fait que les conditions, notamment de quotas, n'étaient pas remplies ; ainsi, l'EPCI ne pouvait pas proposer de promotion à ce grade ;
- la nomination n'a respecté ni le formalisme en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013 ni celui en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 ; s'agissant de la procédure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013, les intéressés n'ont pas été inscrits sur liste d'aptitude ; s'agissant de la procédure en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014, ils n'étaient ni lauréats du concours ni lauréats de l'examen professionnel.

Au demeurant, la mention d'un avis favorable de la CAP figurant sur les arrêtés est mensongère, la CAP ne s'étant pas réunie et, s'agissant de M. B, n'ayant pas même été saisie.

Dans sa réponse aux extraits du rapport d'observations provisoires, M. A indique que la CAP a été saisie mais qu'elle n'a pu se réunir en raison « *du blocage créé par les syndicats* ». Le jugement du tribunal administratif du 22 octobre 2015 précise « *que, selon une lettre du 20 mars 2014 de la directrice du centre de gestion, l'absence d'établissement d'une liste d'aptitude pour l'accès au grade d'administrateur au titre de la promotion interne en 2012 et 2013 résulte de ce que les conditions, notamment de quotas, prévues par les textes n'étaient pas remplies* ».

Si la forclusion du délai de recours au titre du contrôle de légalité, constatée par la cour administrative d'appel, a rendu exécutoire ces arrêtés, ceux-ci demeurent illégaux sur le fond.

VII. A. 2. De nouvelles tentatives de nomination pendant l'instance engagée par le préfet

À la suite du jugement du tribunal administratif du 22 octobre 2015, la CAGSC a « annulé » (*sic*) par arrêté n° 1612-320 du 9 décembre 2016, les arrêtés n° 1312-462 et 1504-61, et, par arrêté n° 1612-319 du 9 décembre 2016, les arrêtés n° 1312-463 et 1406-499. Ces arrêtés d'annulation ont été transmis au contrôle de légalité le même jour.

Au regard de ces annulations, les arrêtés initiaux sont caducs et les intéressés sont toujours attachés principaux.

VII. A. 3. Une nouvelle nomination de M. B après le jugement du tribunal administratif

Par arrêté n° 1706-774 du 30 juin 2017, M. B a été nommé « *par voie d'intégration directe* » administrateur territorial hors classe, après avis de la CAP, pourtant incompétente pour ce grade, avec effet au 1^{er} juillet 2017.

La notion d'intégration directe a été créée par la loi du 3 août 2009, modifiant l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires. Elle a été précisée par l'article 59 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi de titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui conditionne l'intégration directe par le « niveau » des missions exercées.

Ainsi, dans l'état actuel du droit, la mobilité dite « horizontale », par voie de détachement ou d'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois répondant aux conditions suivantes :

- appartenant à la même catégorie statutaire,
- de niveau comparable, niveau apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser l'application de ces dispositions (Conseil d'État, 6 mai 2015, req. n° 362617, Min. chargé des affaires sociales c./UNSA-ITEFA).

Les conditions n'étaient pas remplies pour l'intégration par voie directe de M. B ni en ce qui concerne le niveau et la durée de la formation initiale, ni en ce qui concerne le niveau des missions et des responsabilités, ni en ce qui concerne le niveau du déroulement de carrière.

Le préfet de la Guadeloupe a déféré ce nouvel arrêté au tribunal administratif et la CAGSC l'a retiré le 12 septembre 2017 par arrêté n° 1709-856, avant que le juge l'annule, le 22 février 2018. À nouveau, la CAGSC a retiré un arrêté sans avertir le juge, qui aurait prononcé un non-lieu à statuer.

À ce stade, MM. A et B demeuraient ainsi attachés principaux.

VII. A. 4. Les nouvelles mesures de nomination frauduleuses prises postérieurement à la décision de la CAA

À la suite de l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 13 novembre 2017, pourtant avertie par le préfet et par le juge de l'illégalité de ces nominations, la présidente de la CAGSC a nommé de nouveau MM. A et B au grade d'administrateurs territoriaux par arrêtés n° 1904-211 du 26 avril 2019 et n° 1807-363 du 9 juillet 2018, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2014, en transformant *a posteriori* l'objet des arrêtés n° 1612-319 et n° 1612-320 du 9 décembre 2016 « *portant annulation de mes arrêtés [...]* » en arrêtés « *portant application du jugement du tribunal administratif dans l'attente de l'arrêt de la CAA* ».

En l'espèce, dans les arrêtés susmentionnés de 2018 et 2019, la CAGSC a altéré la vérité :

- en modifiant dans ses visas la nature et l'objet de l'arrêté n° 1612-320 du 9 décembre 2016 ;
- en disposant dans son article 1 que la situation administrative des intéressés « *est régie par l'arrêté du 13 décembre 2013 à effet au 01/01/2014* ».

Il ne pouvait être fait mention d'un arrêté qui, au 9 juillet 2018, n'existait plus. Cet arrêté comporte donc des mentions fausses. En outre, les intéressés sont de nouveau nommés avec effet au 1^{er} janvier 2014 alors que, de manière générale, un arrêté ne peut pas être rétroactif.

Privées de fondement, ces nominations étaient donc illégales.

Ces arrêtés n'ont cependant pas été déférés devant le juge administratif et sont entrés en vigueur. Après quatre mois, ils sont devenus créateurs de droit et ne peuvent plus être retirés sans l'accord des intéressés.

En réponse, M. B fait valoir que sa situation est régie par l'arrêté n° 1807-363 du 9 juillet 2018 dont le caractère exécutoire ne peut pas être remis en cause.

Indépendamment du caractère exécutoire, ces nominations au grade d'administrateur territorial sont irrégulières et reposent sur une succession de vices de fond et de formes non sanctionnés.

VII. B. De nombreuses promotions irrégulières en catégorie A et en catégorie B

VII. B. 1. L'absence d'avis de la commission administrative paritaire

La CAGSC promeut de manière habituelle des agents sans respecter des règles légales et réglementaires en vigueur. En particulier, un certain nombre d'agents ont été promus de catégorie B en A et de catégorie C en B sans l'avis de la CAP, formalité obligatoire.

VII. B. 2. Le mépris des règles destinées à assurer l'égalité de traitement des agents publics

La promotion de grade, qui n'est ni automatique ni généralisée, se fait par grade après une ancienneté minimale dans chaque grade, avec un certain nombre d'échelons d'une durée variable à l'époque, en fonction de l'avis de la CAP (ancienneté moyenne,

minimale, maximale). Il est possible, en théorie, de bénéficier d'une promotion qui fait sauter un grade mais cela demeure exceptionnel.

Les rédacteurs territoriaux sont chargés de fonctions administratives d'application. Ils assurent en particulier des tâches de gestion administrative, de gestion budgétaire et comptable, et participent à la rédaction des actes juridiques. Ils contribuent à l'élaboration et à la réalisation des actions de communication, d'animation et de développement économique, social, culturel et sportif de la collectivité.

De 2013 à 2016, la CAGSC a irrégulièrement promu au choix 22 rédacteurs et techniciens.

Tableau n° 22 : Liste des agents promus sans avis de la CAP

Nom	Grade et échelon d'origine	Grade	Début de stage
Agent A	AA 2 ^e cl., 5 ^e échelon, au 1 ^{er} janvier 2012	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2013
Agent B	AA 2 ^e cl., 9 ^e échelon au 1 ^{er} janvier 2010	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2013
Agent C	AA 2 ^e cl., 5 ^e échelon au 31 janvier 2011	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2013
Agent D	AA 1 ^{ère} cl., 7 ^e échelon au 1 ^{er} septembre 2010	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2013
Agent E	AA 1 ^{ère} cl., 6 ^e échelon au 1 ^{er} février 2013	Rédacteur	1 ^{er} septembre 2013
Agent F	AA 2 ^e cl., 9 ^e échelon au 1 ^{er} octobre 2012	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2013
Agent G	AA 2 ^e cl., 5 ^e échelon au 20 janvier 2013	Rédacteur	18 novembre 2013
Agent H	AA 2 ^e cl., 5 ^e échelon au 31/10/2011	Rédacteur	1 ^{er} avril 2014
Agent I	AA 1 ^{ère} cl., 7 ^e échelon au 20/02/2013	Rédacteur	1 ^{er} avril 2014
Agent J	AA 2 ^e cl., 6 ^e échelon au 1 ^{er} novembre 2012	Rédacteur	1 ^{er} avril 2014
Agent K	AT 2 ^e cl., 5 ^e échelon (sans précision sur la date d'effet)	Technicien	1 ^{er} mai 2014
Agent L	AT 2 ^e cl., 5 ^e échelon	Technicien	1 ^{er} mai 2014
Agent M	AA 2 ^e cl., 6 ^e échelon au 15 septembre 2012	Rédacteur	1 ^{er} avril 2014
Agent N	AT 2 ^e cl., 6 ^e échelon (sans précision sur la date d'effet)	Technicien	1 ^{er} mai 2014
Agent O	AA 1 ^{ère} cl., 5 ^e échelon	Rédacteur	1 ^{er} avril 2014
Agent P	AT 2 ^e cl., 6 ^e échelon au 1 ^{er} décembre 2014	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2016
Agent Q	AA 2 ^e cl., 6 ^e échelon au 26 septembre 2016	Rédacteur	1 ^{er} décembre 2016

Source : arrêtés de promotion, CAGSC

Ouvert aux adjoints administratifs, l'accès au grade de rédacteur par promotion au choix est soumis à des conditions :

- de grade ;
- d'ancienneté ;
- de quota ;
- d'établissement d'une liste d'aptitude ;
- d'un avis de la commission administrative paritaire (CAP).

En 2013, le cadre d'emploi des adjoints administratifs comportait quatre grades :

- adjoint administratif de 2^e classe (AA2) ;
- adjoint administratif de 1^{ère} classe (AA1) ;

- adjoint administratif principal de 2^e classe (AP2) ;
- adjoint administratif principal de 1^{ère} classe (AP1).

En dehors du concours, pour être promu rédacteur au choix, aux termes du décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 alors en vigueur, il fallait remplir l'une des deux séries de conditions suivantes :

- être titulaire du grade d'adjoint administratif principal de 1^{ère} classe (AAP1) et compter au moins dix ans de service public effectif, dont cinq années dans ce cadre d'emplois en position d'activité ou de détachement ;
- avoir exercé quatre années dans les fonctions de secrétaire de mairie d'une commune de moins de 2 000 habitants, dans le grade d'adjoint administratif principal de 1^{ère} ou de 2^e classe (AAP1, AAP2) ou d'adjoint administratif de 1^{ère} classe (AA1) et compter au moins huit ans de service public effectif.

Aucun des promus n'était éligible à la promotion au grade de rédacteur. Aucun n'a été secrétaire de mairie pendant quatre ans et aucun n'a atteint le grade d'AAP de 1^{ère} classe.

Le grade d'adjoint de 1^{ère} classe (grade supprimé depuis lors et intégré dans celui d'AAP2) était accessible par concours ou au mérite après dix ans dans le grade d'AA2 et après avoir atteint le 7^e échelon. Selon ce critère, neuf des promus rédacteurs n'étaient pas même éligibles à la promotion en AA1. Il fallait ensuite six ans de service dans le grade d'AA1 pour pouvoir être promu dans le grade d'AP2 et cinq ans dans ce grade pour l'être dans celui d'AP1. Au total, les AP2 promus ont bénéficié indûment de 11 à 13 années de déroulement de carrière, au moins, et les quatre AA1 promus indûment, de cinq années.

La promotion au choix est liée au mérite. Elle suppose que l'agent ait fait ses preuves dans la collectivité et que ses mérites soient supérieurs à ceux de ses collègues, puisque les promotions sont contingentées.

La promotion interne est ainsi limitée à un promu pour trois recrutements externes. Toutefois, le nombre de nominations au titre de la promotion interne peut être porté à 5 % de l'effectif des rédacteurs (art 9, décret n° 2010-329 du 22 mars 2010). Un recrutement externe ne peut être compté qu'une fois pour ouvrir un droit à promotion.

Au tableau de l'effectif de 2012 (état annexe IV C1 du compte administratif), la CAGSC comptait deux rédacteurs. Un agent a réussi un concours en 2013, portant à trois le nombre de rédacteurs. La règle du tiers des recrutements externes donnait une promotion possible, au plus, et à supposer que tous aient pour origine un recrutement externe, la règle de 5 % n'apportait aucun surplus.

VII. B. 3. Des promotions irrégulières au grade de rédacteur en 2013 et en 2014

Sept agents ont été nommés rédacteurs entre septembre et décembre 2013, au mépris de la réglementation. Le centre de gestion n'a pas été consulté ; il n'aurait d'ailleurs pas pu les inscrire sur liste d'aptitude et la CAP n'aurait pas pu donner d'avis favorable.

Tableau n° 23 : Nombre de postes du cadre d'emploi des rédacteurs ouverts et pourvus

Au 31 décembre	2012	2013	2014	2015	2017
Emplois budgétaires	3	10	14	14	20
Emplois pourvus	2	10	14	14	13

Source : comptes administratifs de la CAGSC, tableau des effectifs

Un secrétaire administratif (catégorie B) a été intégré rédacteur principal en 2014 mais aucun autre recrutement externe n'a eu lieu en 2014 et donc aucune promotion n'était possible.

Deux contractuels ont été recrutés mais, n'étant pas titulaires, ces recrutements ne peuvent ouvrir de droit à promouvoir des agents. Il est à noter que ces deux agents n'ont pas été inscrits au tableau des effectifs.

Or, cinq nouveaux rédacteurs ont été promus en 2014. Ces nominations n'étaient pas possibles en raison de la règle d'« une promotion pour trois recrutements ».

Huit promotions sont datées du 1^{er} avril 2014 (dont trois techniciens, voir *infra*), lendemain du second tour des élections municipales, c'est-à-dire quelques jours avant les élections au conseil communautaire, ce qu'il est difficile de considérer comme fortuit.

VII. B. 4. D'autres promotions irrégulières de rédacteurs en 2016

En 2016, un agent a réussi le concours de rédacteur au titre du dispositif de résorption de la précarité prévu par la loi n° 2012-347 relative à l'emploi de titulaire. Un contractuel a été embauché.

Aucun quota de promotion n'était encore possible. Pourtant deux rédacteurs ont été promus au choix.

Par conséquent, l'ensemble de ces promotions est irrégulier, faute de possibilité de promotion, de liste d'aptitude et d'avis de la CAP. Aucun agent ne pouvait être promu au choix.

L'affranchissement par rapport aux règles de procédure d'avancement et de promotion permet à des agents qui, en l'absence de vérification par la CAP des conditions y afférentes, n'ont pas fait la preuve qu'ils sont en mesure d'occuper des emplois correspondant à leur grade et de percevoir les rémunérations afférentes, alors que d'autres agents qui respectent les conditions n'en ont pas bénéficié, ce qui constitue une rupture d'égalité dans le déroulement de carrière.

Le respect de la loi est un devoir pour l'ordonnateur. De telles promotions indues contribue en outre à aggraver les difficultés budgétaires de l'EPCI.

VII. B. 5. La promotion irrégulière de trois techniciens

Trois techniciens ont aussi été promus en 2014. Le tableau des effectifs n'indique aucun technicien en 2013.

En vertu du décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux, peuvent être inscrits sur la liste d'aptitude prévue au 2° de l'article 4 précité :

- 1° les fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux ayant huit ans d'ancienneté dont au moins cinq dans un cadre d'emploi technique ;
- 2° les fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux titulaires du grade d'adjoint technique principal de 1^{ère} classe ;
- 3° les fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement titulaires du grade d'adjoint technique principal de 1^{ère} classe.

Les fonctionnaires des deux dernières catégories doivent justifier de dix ans d'ancienneté dont au moins cinq dans un cadre d'emploi technique.

En outre, l'inscription sur liste d'aptitude ne peut intervenir qu'au vu de l'accomplissement des formations de professionnalisation obligatoires.

Aucun des trois promus n'était titulaire d'un des grades permettant une promotion de technicien et ne pouvait donc être inscrit sur liste d'aptitude et recevoir un avis favorable de la CAP, qui n'a d'ailleurs pas été demandé par l'EPCI.

Le système de quota de « un pour trois » vaut pour les techniciens comme pour les rédacteurs. Par conséquent, ces promotions n'étaient pas possibles. Il est à noter que les arrêtés, pour deux d'entre eux, ont été rapportés à la suite d'une décision du tribunal administratif en date du 17 décembre 2015.

VII. B. 6. Un cas de promotion particulièrement irrégulier

Dans cet ensemble de promotions irrégulières, l'une mérite particulièrement d'être signalée.

M. Z a été recruté le 1^{er} octobre 2011 au grade d'adjoint administratif territorial de 2^e classe à la CAGSC. Il a été promu au 5^e échelon de son grade le 20 janvier 2013.

Par arrêté du 18 novembre 2013, il a été nommé, au choix, rédacteur territorial stagiaire.

N'ayant pas été secrétaire de mairie pendant au moins quatre ans et n'étant pas adjoint administratif principal de 1^{ère} classe (conditions alternatives), il ne pouvait pas être promu dans le grade de rédacteur.

Il ne pouvait, dans ces conditions, ni être inscrit sur la liste d'aptitude ni recevoir un avis favorable de la CAP. Sa promotion n'a pas respecté ces procédures.

La durée du stage de rédacteur est de six mois au titre de la promotion interne. Elle peut être prorogée d'une durée équivalente. L'évaluation du stagiaire est réalisée tout au long du stage. Elle porte sur la manière de servir, sur le comportement et sur les compétences techniques. Elle est formalisée par un écrit figurant dans le dossier individuel.

M. Z n'a pas achevé son stage de rédacteur puisqu'il a été nommé attaché après deux mois et trois semaines. Il n'a, par conséquent, pas pu faire la preuve de ses compétences

initiales de rédacteur et encore moins de celles requises pour bénéficier du grade d'attaché. Par arrêté en date du 10 février 2014, il a pourtant été nommé au choix attaché territorial stagiaire, sans avis de la CAP.

En vertu du décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux, les attachés exercent des fonctions de conception, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Ils exercent des fonctions d'encadrement et peuvent, en outre, occuper les emplois administratifs de direction des collectivités territoriales.

En dehors du concours, pour être nommé attaché territorial au choix, il faut :

- justifier de plus de cinq ans de services effectifs accomplis en qualité de fonctionnaire de catégorie B en position d'activité ou de détachement ;
- ou avoir exercé les fonctions de directeur général des services d'une commune de 2000 à 5 000 habitant pendant au moins deux ans.

L'inscription sur liste d'aptitude ne peut intervenir qu'au vu des obligations de formation de professionnalisation.

Les nominations successives de M. Z sont irrégulières. Il lui aurait fallu une ancienneté d'au moins treize années de services effectifs pour satisfaire aux critères, indépendamment de toute appréciation de compétence et de manière de servir. Par ailleurs, le dossier de M. Z n'a jamais été soumis à la CAP au centre de gestion.

Le stage de M. Z, en tant qu'attaché, a été interrompu par la CAGSC. Saisi par l'intéressé, le tribunal a annulé l'arrêté mettant fin au stage au motif que la procédure n'avait pas été respectée, que les arrêtés de retrait de sa nomination n'étaient pas motivés et qu'il s'agissait d'une sanction disciplinaire déguisée.

Cet agent a alors été muté à sa demande à la ville de Sainte-Rose en 2015. La CAGSC a voulu retirer ces actes de nomination mais a été déboutée par le tribunal administratif de Basse-Terre puisqu'elle n'avait plus de compétence.

La ville de Sainte-Rose, qui l'a recruté en tant qu'adjoint administratif avant la conclusion de la procédure contentieuse, n'a eu d'autre choix que de reconstituer sa carrière sur la grille d'attaché territorial.

<p>Recommandation n°21 : Respecter strictement les conditions légales et réglementaires d'avancement et de promotion des agents publics</p>
--

ANNEXES

- Annexe n° 1. Compétences statutaires de la CAGSC
- Annexe n° 2. Présentation consolidée des comptes de la CAGSC
- Annexe n° 3. Détermination de la capacité de couverture de trésorerie de la CAGSC
- Annexe n° 4. Glossaire

Annexe n° 1. Compétences statutaires de la CAGSC

Compétences obligatoires :

- en matière de développement économique :
 - actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT ;
 - irrigation sur le territoire des communes de Baillif, de Bouillante et de Vieux-Habitants,;
 - création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
 - politique locale du commerce et soutien aux activités commerciale d'intérêt communautaire ;
 - promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ; sauf mesures dérogatoires ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire :
 - schéma de cohérence territoriale et schéma directeur ;
 - plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
 - création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
 - organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code du transport, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat :
 - programme local de l'habitat ;
 - politique du logement d'intérêt communautaire ;
 - actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;
 - réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
 - action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire :
- en matière de politique de la ville dans la communauté :
 - élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
 - animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ;
 - dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ;
 - programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

- en matière de gestion des services d'intérêts collectifs :
 - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues par l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
 - collecte et transfert des déchets ménagers des ménages et déchets assimilés ;
 - assainissement (à compter du 1^{er} janvier 2020) ;
 - eau (à compter du 1^{er} janvier 2020) ;
- en matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil ;

Compétences optionnelles :

- assainissement (jusqu'au 1^{er} janvier 2020) ;
- eau (jusqu'au 1^{er} janvier 2020) ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :
 - lutte contre la pollution de l'air ;
 - lutte contre les nuisances sonores ;
 - soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire :
 - complexe sportif de Rivière-des-Pères (piscine, stade) ;
 - salle polyvalente de plus de 700 places ;
 - médiathèque de Basse-Terre

Compétences facultatives :

- pouvoir concédant en matière de ports de plaisance ;
- aménagements, entretien, exploitation du marché central de Basse-Terre ;
- création, aménagements et exploitation de plates formes de vente de produits locaux (artisanat, pêche, agriculture) ;
- charte intercommunale de développement et d'aménagement (plan d'aménagement et développement durable – PADD) ;
- en matière de restauration scolaire : l'étude et la mise en œuvre des moyens de mutualisation de la restauration scolaire.

Annexe n° 2. Présentation détaillée consolidée des comptes de la CAGSC (2011-2019)

Tableau n° 1 : Présentation détaillée consolidée du périmètre budgétaire de la CAGSC (en euros)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget principal							
Recettes de fonctionnement	17 356 434,80	34 530 215,39	37 522 360,91	38 798 961,37	38 539 165,32	39 318 538,79	39 293 254,33
Dépenses de fonctionnement	16 554 418,30	33 722 949,05	34 133 648,48	39 946 346,86	41 324 544,52	40 738 140,15	37 527 160,48
Résultat reporté	1 860 114,34	783 650,97	1 338 813,03	1 454 897,58	307 512,09	-2 477 867,11	-3 775 849,47
Résultat de fonctionnement	2 662 485,75	1 590 917,31	4 727 525,46	307 512,09	-2 477 867,11	-3 897 468,47	-2 009 755,62
Recettes d'investissement	244 536,24	3 591 326,49	1 258 722,51	7 544 008,52	1 997 137,67	768 350,73	1 383 163,82
Dépenses d'investissement	462 728,73	3 059 929,96	5 267 118,87	3 340 455,24	278 924,27	1 445 768,06	1 682 413,86
Résultat reporté	4 122,03	-930 330,94	-473 166,03	-4 481 562,39	-278 009,10	1 440 204,30	762 786,97
Résultat d'investissement	-214 070,46	-398 934,41	-4 481 562,39	-278 009,11	1 440 204,30	762 786,97	463 536,93
Résultat de clôture	2 448 415,29	1 191 982,90	245 963,07	29 502,98	-1 037 662,81	-3 134 681,50	-1 546 218,69-

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRAND SUD-CARAÏBES (2011-2019)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget annexe « Eau »							
Recettes de fonctionnement	4 738 973,97	6 790 022,34	13 052 912,63	11 539 471,59	8 113 360,46	4 399 458,27	-4 907 207,61
Dépenses de fonctionnement	5 116 957,29	6 861 169,94	8 315 831,98	12 276 690,44	14 379 539,56	10 600 772,10	11 396 326,40
Résultat reporté	2 373 843,10	-4 372 727,28	-4 443 874,88	-1 327 444,44	-2 064 663,29	-8 330 842,39	-14 532 156,22
Résultat de fonctionnement	1 995 859,78	-4 443 874,88	293 205,77	-2 064 663,29	-8 330 842,39	-14 532 156,22	-30 835 690,23
Recettes d'investissement	517 745,49	604 599,44	1 640 901,29	5 474 821,57	2 811 339,19	1 183 663,55	1 868 184,40
Dépenses d'investissement	1 172 639,94	2 277 007,30	3 534 818,03	3 111 418,65	3 294 708,72	1 471 737,27	285 284,83
Résultat reporté	1 875 387,19	383 555,01	-1 288 852,85	-1 309 543,98	1 053 858,94	570 489,41	282 415,69
Résultat d'investissement	1 220 492,74	-1 288 852,85	-3 182 769,59	1 053 858,94	570 489,41	282 415,69	1 582 899,57
Résultat de clôture	3 216 352,52	-5 732 727,73	-2 889 563,82	-1 010 804,35	-7 760 352,9	-14 249 740,53	-28 970 374,97

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget annexe « Assainissement »							
Recettes de fonctionnement	930 545,63	2 763 341,09	4 229 182,52	2 946 594,68	3 327 060,58	3 073 553,96	1 347 814,89
Dépenses de fonctionnement	891 418,58	2 091 154,18	2 730 379,54	2 866 019,11	2 229 217,59	2 123 385,84	3 797 455,76
Résultat reporté	907 180,12	-282 311,80	0,00	203 741,85	216 625,72	1 314 468,71	1 779 963,86
Résultat de fonctionnement	946 307,17	389 875,11	1 498 802,98	216 625,72	1 314 468,71	2 264 636,83	-669 677,01
Recettes d'investissement	1 980 076,31	3 415 858,18	7 606 023,77	6 804 517,11	1 970 383,05	974 736,30	2 715 488,44
Dépenses d'investissement	3 692 246,25	8 181 766,12	2 983 008,52	3 455 204,17	2 916 887,79	1 625 610,47	1 277 661,69
Résultat reporté	-282 694,71	-232 710,18	-4 998 618,12	-375 692,85	2 973 620,09	2 027 115,35	1 376 241,18
Résultat d'investissement	-1 994 864,65	-4 998 618,12	-375 602,87	2 973 620,09	2 027 115,35	1 376 241,18	2 814 067,93
Résultat de clôture	-1 048 557,48	-4 608 743,01	1 123 200,11	3 190 245,81	3 341 584,06	3 640 878,01	2 144 390,92

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRAND SUD-CARAÏBES (2011-2019)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget annexe « Transport »							
Recettes de fonctionnement	2 910 985,25	3 358 191,12	4 792 624,27	4 703 923,51	4 839 422,46	4 469 566,73	4 360 624,83
Dépenses de fonctionnement	2 455 178,92	3 736 661,43	3 793 529,54	4 370 282,33	3 662 013,61	3 261 885,02	2 689 503,89
Résultat reporté	0,00	235 085,97	-143 384,34	855 710,39	1 189 351,57	2 366 760,42	3 574 442,13
Résultat de fonctionnement	455 806,33	-143 384,34	855 710,39	1 189 351,57	2 366 760,42	3 574 442,13	5 245 563,07
Recettes d'investissement	75 891,44	84 440,99	38 818,16	44 149,00	45 273,78	41 350,00	72 906,75
Dépenses d'investissement	219 204,63	1 276,92	28 613,94	14 517,00	51 992,64	89 423,57	42 821,69
Résultat reporté	-195 646,51	46 515,53	129 679,60	139 883,82	169 515,22	162 796,96	114 723,39
Résultat d'investissement	-338 959,70	129 679,60	139 883,82	169 515,82	162 796,36	114 723,39	114 723,39
Résultat de clôture	116 846,63	-13 704,74	995 594,21	1 358 867,39	2 529 556,78	3 689 165,52	5 390 371,52

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget annexe « Irrigation »							
Recettes de fonctionnement	0,00	0,00	0,00	25 204,41	280 429,15	25 607,86	-23 836,32
Dépenses de fonctionnement	0,00	0,00	0,00	0,00	80 543,09	111 753,29	64 759,47
Résultat reporté	0,00	0,00	0,00	-284,50	24 919,91	224 805,97	138 660,54
Résultat de fonctionnement	0,00	0,00	0,00	24 919,91	224 805,97	138 660,54	50 064,75
Recettes d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 077,00
Dépenses d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Résultat reporté	0,00	0,00	0,00	136 803,11	136 803,11	136 803,11	136 803,11
Résultat d'investissement	0,00	0,00	0,00	136 803,11	136 803,11	136 803,11	138 880,11
Résultat de clôture	0,00	0,00	0,00	161 723,02	361 609,08	275 463,65	188 944,86

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRAND SUD-CARAÏBES (2011-2019)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consolidation							
Résultat de fonctionnement consolidé	6 060 459,03	-2 606 466,80	7 375 244,60	-326 254,00	-6 902 674,40	-12 323 887,41	-28 219 495,04
Résultat d'investissement consolidé	-1 327 402,07	-6 556 725,78	-7 900 051,03	4 055 788,85	4 337 408,53	2 672 970,34	5 426 608,68
Résultat de clôture consolidé	4 733 056,96	-9 163 192,58	-524 806,43	3 729 534,85	-2 565 265,87	-9 650 917,07	-22 792 886,36

Source : comptes de gestion budget principal et budgets annexes

Tableau n° 2 : Résultats de clôture consolidés avec restes à réaliser (en euros)

	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rés. de clôture consolidé avant RAR	4 733 056,96	-9 163 192,58	-524 806,43	3 729 534,85	-2 565 265,87	-9 650 917,07	-22 792 886,36
RAR recettes de fonctionnement	0,00	7 977 405,57	1 297 270,84	2 355 219,00	2 702 564,30	1 819 350,29	316 848,23
RAR dépenses de fonctionnement	0,00	0,00	3 464 362,72	0,00	2 360 183,60	2 260 584,44	0,00
Solde RAR fonctionnement	0,00	7 977 405,57	-2 167 091,88	2 355 219,00	342 380,70	-441 234,15	316 848,23
RAR recettes d'investissement	5 637 850,72	5 638 016,72	8 862 914,52	3 275 104,03	1 502 152,58	1 644 931,51	1 207 606,31
RAR dépenses d'investissement	5 462 890,10	4 215 780,66	8 367 578,40	5 640 475,55	4 614 823,46	2 436 469,50	4 791 964,49
Solde RAR investissement	174 960,62	1 422 236,06	495 336,12	-2 365 371,52	-3 112 670,88	-791 537,96	-3 584 358,18
Résultat de clôture consolidé	4 908 017,58	236 449,05	-2 196 562,19	3 719 832,33	-5 335 556,05	-10 883 689,18	-26 060 396,31

Source : Comptes administratifs budget principal et budgets annexes

Annexe n° 3. Détermination de la capacité de couverture de trésorerie de la CAGSC (en euros) au 31 décembre 2018

	Montant
Disponibilités au 515 au 31 décembre 2018 (a)	988 311,77
Dépenses prises en charge et échues	-39 442 981,58
Dépenses en instance et non échues	-5 351 880,84
Total dépenses au 31 décembre 2018 (b)	-44 794 862,42
Capacité de couverture au 31 décembre 2018 (a-b)	-43 806 550,65
Déficit recettes TEOM - budget principal (pluriannuel)	-7 000 000,00
Dettes SIAEAG non mandatées - eau (pluriannuel)	-6 500 000,00
Dettes commune de Baillif - eau (2002-2003)	-1 320 987,08
Redevance office de l'eau (2018)	-955 778,00
Ecart entre le facturé et la prévision - eau (2019)	-615 715,02
Retard facturation & émission de titres - eau (pluriannuel)	-2 800 000,00
Manque de ressources nécessaires au fonctionnement - eau (pluriannuel)	-5 500 000,00
Facturation incomplète - assainissement (2019)	-4 912 321,80
Excès de charges (011 et 012) pluriannuel	-6 000 000,00
Capacité de couverture négative (estimation minimale)*	-79 411 352,55


* estimation minimale sous réserve de factures non mandatées

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte de gestion et du contrôle sur place

Annexe n° 4. Glossaire

AC :	Attribution de compensation
AOM :	Autorité organisatrice de la mobilité
AP/CP :	Autorisation de programme/crédit de paiement
CAA :	Cour administrative d'appel
CAGS :	Communauté d'agglomération du Grand Sud Caraïbe
CANBT :	Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre
CAP :	Commission administrative paritaire
CDG :	Centre de gestion
CE :	Conseil d'Etat
CET :	Contribution économique des entreprises
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGI :	Code général des impôts
CGST :	Compagnie guadeloupéenne de services publics
CFE :	Contribution foncière des entreprises
CNFPT :	Centre national de la fonction publique territoriale
CJUE :	Cour de justice de l'Union Européenne
CLECT :	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CVAE :	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DFP :	Dépôt de fonds au trésor
DGA :	Direction générale des services
DGAS :	Directeur général adjoint des services
DGP :	Délai global de paiement
DGS :	Directeur général des services
DOB :	Débat d'orientation budgétaire
DRFIP :	Direction régionale des finances publiques
DSP :	Délégation de service public
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
FNGIR :	Fonds national de garantie individuelle des ressources
IFER :	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
IRSTEA :	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
M€ :	Millions d'euros
NOTRé :	Nouvelle organisation territoriale de la République
ODE :	Office de l'eau

ORT :	Observatoire régional des transports
PAP :	Plan d'actions prioritaires
PPI :	Plan pluriannuel des investissements
PTU :	Périmètre de transport urbain
ROB :	Rapport d'orientation budgétaire
RPQS :	Rapport sur le prix et la qualité du service
TA :	Tribunal administratif
TASCOM :	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM :	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB :	Taxe sur le foncier des propriétés bâties
TFPNB :	Taxe sur le foncier des propriétés non bâties
TFUE :	Traité de fonctionnement de l'Union Européenne
TH :	Taxe d'habitation
TSC :	Taxe sur les carburants
SEMSAMAR :	Société d'économie mixte de Saint-Martin
SIAEAG :	Syndicat d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe
SICSV :	Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de la Côte-sous-le-vent
SIEG :	Service d'intérêt économique général
SPAC :	Service public d'assainissement collectif
SPANC :	Service public d'assainissement non-collectif
SPIC :	Service public industriel et commercial
SRIT :	Schéma régional des infrastructures de transport



Chambre regionale des comptes de la Guadeloupe
Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX
adresse mél. : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*
www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane