



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU NORD BASSE-TERRE
(CANBT)**

Exercices 2013 et suivants

Département de la Guadeloupe

*Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 décembre 2020*

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES ____	2
SYNTHESE __	4
RECOMMANDATIONS ____	6
INTRODUCTION ____	8
1. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU NORD BASSE-TERRE.....	10
1.1 Un territoire rural et forestier dont la partie occidentale est restée en marge du développement guadeloupéen	10
1.2 Une communauté d'agglomération créée le 1 ^{er} janvier 2011 à la suite de l'adhésion de nouvelles communes.....	11
2. LES OBSERVATIONS ANTERIEURES ET LES AVIS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES : PEU DE MISE EN ŒUVRE	12
2.1 Très peu de suites données au rapport d'observations du 19 décembre 2012.....	12
2.2 Une sortie de plan de redressement budgétaire qui risque de n'être que temporaire.....	13
3. DES COMPÉTENCES MAL OU NON ASSUMÉES.....	14
3.1 Les compétences obligatoires.....	15
3.1.1 Le développement économique	16
3.1.2 L'aménagement territorial.....	18
3.1.3 La politique de la ville	19
3.1.4 La gestion des déchets ménagers	20
3.1.5 L'eau et d'assainissement	22
3.2 Les compétences optionnelles	26
3.3 L'intérêt communautaire	27
3.4 Les compétences facultatives	27
3.5 Les processus de transfert.....	28
3.5.1 La liste des équipements transférés n'a pas été établie et les opérations de transfert n'ont pas été réalisées	28
3.5.2 Les travaux de la CLECT n'ont pas été conduits ou n'ont pas abouti	29
3.5.3 La CLECT n'a pas réalisé correctement sa mission.....	30
3.5.4 Le transfert des équipements s'est accompagné d'autres irrégularités.....	31
3.5.5 La CLECT n'est pas intervenue avant la prise de compétence en matière d'eau et d'assainissement	32
3.6 Un fonctionnement institutionnel et administratif irrégulier	32
3.6.1 Un conseil communautaire peu actif.....	32
3.6.2 Une mauvaise gestion des moyens qui explique en partie que les compétences ne soient pas mises en œuvre.....	33
3.6.3 Une méconnaissance générale des règles des marchés publics	36
4. DES PROGRES SUBSTANTIELS INDISPENSABLES EN MATIERE FINANCIERE	37
4.1 Une information des élus et des citoyens très insuffisante	37
4.1.1 Le président et son directeur de cabinet n'ont pas déposé de déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.....	37
4.1.2 Une information lacunaire à l'appui du compte administratif.....	38
4.1.3 Des rapports obligatoires non fournis	38
4.1.4 Les actes de la communauté non accessibles par voie électronique	39

4.2	Des comptes peu sincères et peu fiables.....	39
4.3	Une situation financière d'ensemble pénalisée par le budget annexe « <i>Transport</i> »	41
4.3.1	Le budget principal	41
4.3.2	Le budget annexe « <i>Transport</i> »	49
4.4	Une situation financière d'ensemble fragile.....	54
5.	UNE GESTION DU TRANSPORT DE PERSONNES AFFECTEE DE GRAVES IRREGULARITES.....	55
5.1	Un service public essentiel pour le développement de la Guadeloupe.....	55
5.2	Une compétence répartie entre la région, chargée du transport interurbain, et les agglomérations, chargées du transport urbain	56
5.2.1	Le transport urbain est une compétence de plein droit de la CANBT.....	56
5.2.2	Depuis 2017, la compétence de la CANBT s'articule avec celle de la région, premier acteur en matière de politique des transports	56
5.2.3	La CANBT a assuré la desserte de lignes interurbaines sans support juridique	57
5.3	Des irrégularités récurrentes dans la passation des contrats.....	57
5.3.1	Les conventions provisoires de délégation de service public de 2013 et leurs avenants	58
5.3.2	Les protocoles transactionnels de 2015.....	59
5.3.3	Les marchés négociés de 2015.....	60
5.3.4	Les avenants de prolongation des marchés négociés	60
5.3.5	Les conventions provisoires de 2018 et de 2019.....	61
5.4	Une performance faible du réseau de transport urbain, quand elle est mesurée	62
5.5	Une direction du transport inconsistante	63
5.5.1	Une direction sans management	63
5.5.2	Une absence de contrôle des prestataires de transport	63
5.5.3	Des manquements graves à la régie du transport scolaire.....	64
5.5.4	Des conventions de mise à disposition des sous-régisseurs irrégulières et onéreuses	67
6.	UNE GESTION DU PATRIMOINE HASARDEUSE	68
6.1	La gestion des investissements de la CANBT.....	68
6.1.1	La CANBT connaît très mal son patrimoine.....	68
6.1.2	La CANBT n'a pas de stratégie d'investissement	70
6.1.3	Une mise en œuvre désordonnée des investissements	75
6.2	L'achat par la CANBT d'un immeuble ayant vocation à devenir l'hôtel de communauté	77
6.2.1	Une décision d'importance mais non préparée	78
6.2.2	La société Hiteca a bénéficié d'avantages indus	81
6.2.3	Le recrutement de l'ingénieur industriel de la société Hiteca	82
6.3	L'achat de carrières à Sainte-Rose	82
6.3.1	Une acquisition sur adjudication judiciaire exagérément onéreuse	82
6.3.2	L'absence d'évaluation préalable du bien par l'administration des domaines	83
6.3.3	L'acquisition sans objectif explicite d'un foncier inexploitable	83
ANNEXE N° 1. SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE 2012 DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES 86		

SYNTHESE

Issue de la communauté de communes du Nord Basse-Terre (CCNBT) qui se composait depuis 2001 des communes de Deshaies, de Lamentin et de Sainte-Rose, la communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT), établissement public de coopération intercommunale (EPCI), résulte de l'adhésion des communes de Petit-Bourg et de Pointe-Noire, le 1^{er} janvier 2011, rejointes en 2013 par la commune de Goyave. La CANBT représente au 1^{er} janvier 2020 une population de 79 257 habitants sur une superficie de 464,7 km².

Le présent rapport examine les compétences de la communauté d'agglomération, la fiabilité des comptes et la qualité de l'information budgétaire. Il présente l'analyse financière du budget général et du budget annexe « *Transport* ». Il approfondit l'examen de l'exercice de la compétence transport de l'EPCI. Il porte aussi sur la politique patrimoniale et d'investissement, notamment sur l'acquisition et la gestion du bâtiment appelé à accueillir ses services administratifs, ainsi que sur les conditions d'achat de carrières à Sainte-Rose.

La CCNBT devenue CANBT a fait l'objet d'un précédent rapport de la chambre régionale des comptes, publié en 2012, dont les recommandations n'ont pas été suivies d'effet. La fiabilité des comptes ne s'est guère améliorée et la situation financière d'ensemble s'est nettement aggravée, les budgets annexes pénalisant le budget principal.

Dans un contexte de déprise démographique, de faiblesse de l'emploi et de marginalisation d'une partie du territoire Nord Basse-terrien par rapport au développement de la Guadeloupe, ses compétences d'aménagement et économiques, notamment, font théoriquement de la communauté d'agglomération le principal acteur chargé de relever les défis du développement.

Or, la CANBT n'assume pas, ou avec beaucoup de difficulté, ses obligations légales. La plupart des compétences ne sont pas exercées. Les transferts de compétences n'ont pas été anticipés. Simples transpositions des obligations légales ou de décisions non préparées du conseil communautaire, ils ne se sont traduits par aucune mise en œuvre. L'intérêt communautaire a été mal défini.

Au lieu de se concentrer d'abord sur ses compétences légales, la CANBT s'est lancée dans des projets d'utilité secondaire ou nulle, sans objectif et sans résultat, tels que « *Les chemins des saveurs du Nord Basse-Terre* » purement et simplement abandonnés après des dépenses élevées, ou que les carrières de Sainte-Rose, acquises pour 2,8 M€, et à l'état d'abandon.

Malgré l'affichage d'une stratégie de développement touristique, l'absence de formalisation dans un projet de territoire des orientations stratégiques en matière d'investissement a conduit à des transferts opportunistes d'équipements communaux en cours de réalisation sans transfert des ressources équivalentes, revenant à décharger des communes des lourdes conséquences financières de choix déraisonnables, ou, au contraire, au maintien au niveau communal d'équipements communautarisés et d'actifs en matière d'eau et d'assainissement.

L'information financière est insuffisante et les comptes publics ne sont pas fiables. La situation budgétaire et comptable se révèle préoccupante : entraînée par le déficit cumulé de son budget annexe « *Transport* » (- 9,9 M€ au 31 décembre 2019), la CANBT demeure en situation budgétaire fragile en 2020.

Les transports urbains reposent sur une série ininterrompue de contrats de 2013 à 2019 qui, sous diverses appellations, ont attribué plus de 13 M € à deux sociétés de transport en violation des règles de la commande publique. Faute d'un contrôle suffisant de l'activité des délégataires et prestataires, le réseau de transport urbain manque de performance.

L'absence de stratégie patrimoniale a conduit à l'acquisition mal préparée, en 2014, de l'immeuble dit « Hiteca » qui a vocation à devenir son siège social. Ce bâtiment demeure peu occupé et peu fonctionnel, les travaux d'aménagement s'annonçant onéreux, s'agissant de la reconversion d'un bâtiment industriel en bâtiment tertiaire.

De même, l'acquisition en 2012 de carrières sur le territoire de la commune de Sainte-Rose ne correspond à aucun projet. La communauté a acquis un bien foncier non valorisable à un prix très excessif, au terme d'un processus étrange et sans avoir demandé l'estimation obligatoire des domaines.

Au total, la communauté d'agglomération constitue une strate d'administration supplémentaire sans valeur ajoutée et non un échelon de subsidiarité prenant à sa charge les missions d'aménagement et de développement que les communes prises individuellement ne sont pas en mesure de gérer pour des raisons d'échelle.

RECOMMANDATIONS

Objet	Régularité	Performance
Transferts de compétences		
Recommandation n° 1 : Convoquer la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLECT) pour qu'elle évalue les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT des zones d'activité économique encore municipales.	X	
Recommandation n° 2 : Faire évaluer par la CLECT les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT de l'ensemble du personnel, des biens, droits et obligations des offices municipaux du tourisme.	X	
Recommandation n° 8 : Convoquer la CLECT pour qu'elle évalue les charges et ressources correspondant au transfert des biens meubles et immeubles attachés à l'exercice des compétences de la CANBT.	X	
Recommandation n° 9 : Convoquer la CLECT pour qu'elle évalue les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT des compétences de l'eau et de l'assainissement.	X	
Recommandation n° 10 : Etablir les attributions de compensation définitives, après mise en œuvre rigoureuse de la procédure d'évaluation par la CLECT.	X	
Mise en œuvre des compétences		
Recommandation n° 6 : Adopter, par délibération à la majorité des deux tiers des élus, la définition de l'intérêt communautaire.	X	
Recommandation n° 7 : Etablir le calendrier de mise en œuvre effective des compétences de la CANBT, conformément à ses statuts et à l'intérêt communautaire préalablement défini.	X	
Gestion des déchets ménagers, de l'eau et de l'assainissement		
Recommandation n° 3 : Etendre dès 2021 la collecte sélective des déchets à l'ensemble du territoire communautaire ; densifier la localisation des bornes de dépôt volontaire.		X
Recommandation n° 4 : Relever le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour équilibrer recettes et dépenses.		X
Recommandation n° 5 : Adopter dès 2021 les documents obligatoires en matière de gestion des déchets, d'eau potable et d'assainissement	X	
Recommandation n° 21 : Augmenter les tarifs pour équilibrer en recettes et en dépenses les budgets annexes « Eau » et « Assainissement ».		X
Gestion des ressources humaines		
Recommandation n° 11 : Obtenir le reversement des rémunérations indues servis à l'ancienne DGS.	X	
Recommandation n° 12 : Etablir par délibération un régime annuel de travail des agents de la CANBT conforme à la réglementation.	X	
Fiabilité des comptes, de l'information et de la gestion financières		
Recommandation n° 13 : Etablir les états financiers et annexes conformément aux maquettes budgétaires de l'instruction M14 et M43.	X	
Recommandation n° 14 : Publier les données publiques obligatoires sur le site internet.	X	

Recommandation n° 15 : Assurer la parfaite concordance des comptes de gestion et des comptes administratifs, la fiabilité des comptes et l'exhaustivité de l'information financière des citoyens et des élus.	X	
Recommandation n° 16 : Pérenniser la gestion pluriannuelle des investissements.		X
Recommandation n° 17 : Ramener le délai de paiement des fournisseurs au délai légal ; payer systématiquement les intérêts moratoires dus.		X
Recommandation n° 19 : Diminuer les dépenses et augmenter les recettes du budget principal afin de reconstituer la capacité d'autofinancement brute de la collectivité.		X
Recommandation n° 24 : Mettre à jour l'inventaire des biens et l'état de l'actif de la CANBT ; donner un nom aux opérations d'investissement permettant de les individualiser et de les identifier ; procéder à l'apurement du compte 23 par le compte 21 dès que les opérations sont terminées.	X	
Budget annexe « Transport »		
Recommandation n° 18 : Respecter les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT qui fixe les conditions des subventions du budget principal au budget annexe « Transport ».	X	
Recommandation n° 20 : Rétablir l'équilibre du budget annexe « Transport » en percevant les recettes qui lui reviennent et en diminuant les dépenses.		X
Recommandation n° 22 : Contrôler le respect de leurs obligations contractuelles par les délégataires et prestataires.	X	
Recommandation n° 23 : Régulariser la situation de la régie du transport, contrôler les sous-régies, émettre régulièrement les titres de recettes.	X	
Hôtel de communauté		
Recommandation n° 25 : Délibérer sur le statut domanial public du bâtiment Hiteca.	X	

INTRODUCTION

Ordonnateurs :

- M. Guy LOSBAR, depuis le 13 juillet 2020.
- M. Jocelyn SAPOTILLE, 1^{er} mai 2014 au 12 juillet 2020 ;
- M. Guy LOSBAR, du 26 février 2011 au 30 avril 2014 ;

Rappel de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (CANBT) a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes de 2017. Il porte sur les exercices 2013 et suivants.

La communauté de communes du Nord Basse-Terre a été créée le 1^{er} janvier 2001. Elle a été transformée en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2011, à la suite de l'adhésion de nouvelles communes.

Le précédent rapport d'observations de la chambre, rendu public le 19 décembre 2012, portait sur les exercices 2000 à 2011. Il examinait le fonctionnement statutaire de la communauté, le personnel, les finances, l'exercice des compétences, les enjeux de l'extension du périmètre géographique et de la transformation en communauté d'agglomération.

Le présent rapport porte sur la fiabilité des comptes et sur l'information budgétaire du budget principal, ainsi que sur l'analyse financière du budget principal et du budget annexe « *Transport* », sur les compétences de la communauté d'agglomération et sur leur mise en œuvre. Au titre de la politique patrimoniale, il examine l'acquisition de carrières à Sainte-Rose en 2012 et d'un bâtiment, dit Hiteca, en 2014.

La lettre d'ouverture de contrôle a été adressée, le 26 janvier 2017, au président en exercice de la CANBT, ordonnateur alors en fonction, ainsi qu'à son prédécesseur :

- M. Guy LOSBAR, maire de Petit-Bourg, président de la CANBT du 26 février 2011 jusqu'au 30 avril 2014 ;
- M. Jocelyn SAPOTILLE, maire de Lamentin, président de la CANBT depuis le 1^{er} mai 2014.

M. SAPOTILLE a accusé réception de la lettre d'ouverture de contrôle le 30 janvier 2017 et M. LOSBAR le 31 janvier 2017.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur alors en fonction, le 24 mai 2019 et avec son prédécesseur, le 24 juin 2019.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 5 février 2020, un rapport d'observations provisoires qui a été transmis à l'ordonnateur le 24 avril 2020. Des extraits les concernant ont été adressés, ce même jour, à l'ancien et actuel ordonnateur, M. Guy LOSBAR ainsi qu'à 13 personnes physiques ou morales mises en cause.

En application des ordonnances gouvernementales liées à l'état d'urgence, le délai légal de réponse de deux mois a été prorogé d'un mois, soit jusqu'au 12 juillet 2020.

Tableau n° 1 : Notification du rapport provisoire et réponses obtenues

Destinataire du ROP	Date d'envoi	Date d'accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. Jocelyn SAPOTILLE, Ancien président-de la CANBT	24 avr. 2020	13 mai 2020	6 juil. 2020	16 juil. 2020
M. Guy LOSBAR, président-de la CANBT	24 avr. 2020	19 mai 2020	12 nov. 2020	13 nov. 2020

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Tableau n° 2 : Notification des extraits du rapport provisoire et réponses obtenues

Destinataire extraits du ROP	Date d'envoi	Date d'accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. David BOUCAUD, Directeur de cabinet	24 avr. 2020	25 avr. 2020	Pas de réponse	
Mme Claudine BAJAZET, Maire de Sainte-Rose	24 avr. 2020	7 mai 2020	Pas de réponse	
Mme Jeanny MARC, Maire de Deshaies	24 avr. 2020	13 mai 2020	Pas de réponse	
M. Ferdy LOUISY Maire de Goyae	24 avr. 2020	29 avr. 2020	Pas de réponse	
M. Camille ELISABETH, Maire de Pointe-Noire	24 avr. 2020	26 mai 2020	Pas de réponse	
M. Christian JEAN-CHARLES, Ancien maire de Pointe-Noire	24 avr. 2020	25 avr. 2020	Pas de réponse	
Mme Lydie ETIENNE-JULAN	24 avr. 2020	13 mai 2020	Pas de réponse	
Mme Lyliane PIQUION	24 avr. 2020	19 juin 2020	Pas de réponse	
M. Julien PIQUION	24 avr. 2020	14 mai 2020	Pas de réponse	
M. Thomas PAJAMANDY, Président directeur général de la sté PAJAMANDY	24 avr. 2020	2 juin 2020	7 sept. 2020	9 sept. 2020
M. Jocelyn FAUTRA, Gérant de la SARL CGTS	24 avr. 2020	29 avr. 2020	Pas de réponse	
M. Jean NEBOR, Président de la société GGTV	24 avr. 2020	18 sept. 2020	Pas de réponse	
Mme Josette BOREL-LINERTIN, Président du conseil départemental	24 avr. 2020	24 avr. 2020	Pas de réponse	
M. Ary CHALUS, Président du conseil régional	24 avr. 2020	25 avr. 2020	Pas de réponse	

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

M. SAPOTILLE, ordonnateur en fonction jusqu'au 12 juillet 2020 a adressé ses réponses à la chambre le 6 juillet 2020.

M. LOSBAR, réélu président de la CANBT, à l'issue des élections de 2020, ayant avoir pris connaissance de l'intégralité du rapports d'observations provisoires, a sollicité, par lettre du 5 octobre 2020, un délai de réponse complémentaire de deux mois. Par lettre du 12 octobre 2020, le président de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe lui a accordé un délai supplémentaire d'un mois pour apporter ses éléments de réponses qui sont parvenus à la chambre le 12 novembre 2020.

Seule la S.A. PAJAMANDY, mise en cause, a adressé une réponse à la chambre le 7 septembre 2020. Conformément à l'article R. 243-6, par courriel du 17 juin 2020, M. Julien PIQUION a sollicité la consultation de son dossier qui lui a été transmis par le greffe le 29 juillet 2020 mais l'intéressé n'a pas envoyé de réponse à la suite de cet envoi.

Après en avoir délibéré le 11 décembre 2020, la chambre a retenu les observations définitives ci-après développées. Ce rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué à l'ordonnateur en fonction et au précédent ordonnateur qui disposent d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse. Le cas échéant, cette réponse qui engagera leur seule responsabilité, sera annexée au rapport lorsqu'il sera publié.

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

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

1. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU NORD BASSE-TERRE

1.1 Un territoire rural et forestier dont la partie occidentale est restée en marge du développement guadeloupéen

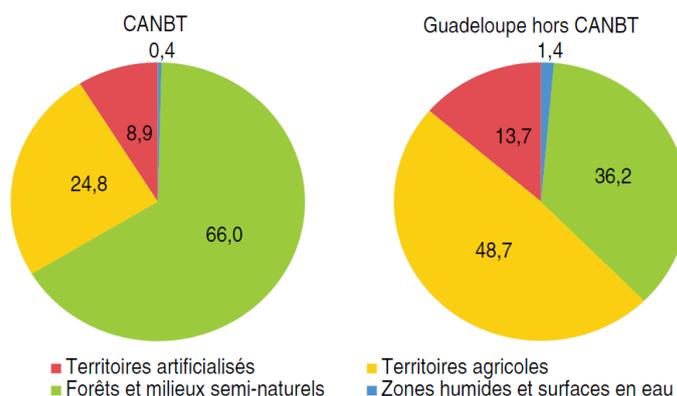
D'une superficie de 464,7 km², soit 28,5 % de la superficie totale de la Guadeloupe et de ses dépendances, il compte 77 755 habitants au 1^{er} janvier 2020, soit 19,6 % de la population guadeloupéenne (INSEE).

Une étude statistique de l'INSEE, parue en 2008, relevait la dichotomie du territoire de l'actuelle CANBT, rural à l'ouest et urbain à l'est. La communauté de communes ne comptait alors que trois communes. Elle était marquée par un dynamisme démographique dû à l'attractivité exercée par Sainte-Rose et Lamentin sur les actifs de l'agglomération pointoise, tandis que Deshaies attirait de nombreux retraités. Au cours des années précédentes, la population active avait crû plus vite que l'emploi ; le chômage restait prédominant dans ce territoire dont les activités porteuses étaient le tourisme, l'agroalimentaire et la canne à sucre.

Dix ans plus tard, l'INSEE a dressé à nouveau le portrait démographique et économique de ce territoire qui englobe la moitié nord de la Basse-Terre, aujourd'hui composé de six communes, d'ouest en est : Pointe-Noire, Deshaies, Sainte-Rose, Lamentin, Petit-Bourg et Goyave.

La forêt occupe une majorité de ce territoire, dans une proportion inverse à celle du reste de la Guadeloupe. Il relève du parc national de la Guadeloupe (PNG) pour un cinquième de sa surface. Le patrimoine naturel est fragile et fait l'objet de nombreux classements de protection.

Schéma n° 1 : Occupation du sol de la CANBT et de la Guadeloupe hors CANBT, en %.



Source : Union européenne SDES, Corine Land Cover 2006 et 2012, in INSEE 2019

La contiguïté de la communauté d'agglomération avec CAP Excellence, qui concentre l'essentiel de l'activité économique de la Guadeloupe, tend à conférer au Nord Basse-Terre une vocation résidentielle. Si les communes de Lamentin et de Petit-Bourg profitent de ce dynamisme et gagnent des habitants, les autres communes en perdent. Le solde naturel positif ne compense pas le solde migratoire négatif. La population du territoire de la CANBT décroît ainsi au même rythme que sur l'ensemble de la Guadeloupe, après avoir presque doublé au cours des 50 années précédentes.

La diminution de la population affecte particulièrement les jeunes actifs. Ainsi, les personnes âgées de 18 à 40 ans représentaient 24 % de la population de ce territoire en 2015 contre 36 % en 1999, soit une baisse de 12 points de pourcentage. Les personnes en âge d'avoir des enfants étant en diminution, la population vieillit, avec un âge moyen de 38,6 ans en 2015, contre 32,5 en 1999, même s'il demeure moins élevé que dans le reste de la Guadeloupe.

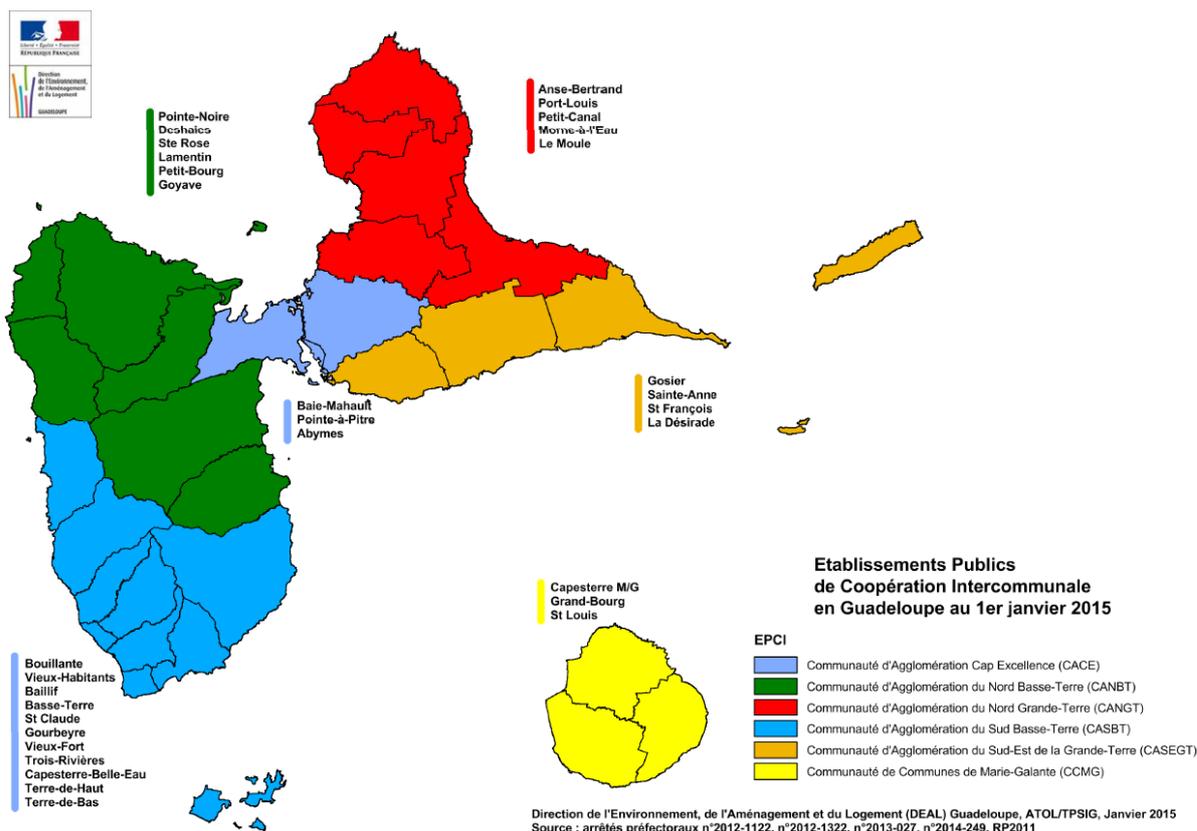
En 2015, 15 349 emplois étaient localisés sur le territoire de la CANBT, soit 12 % de l'emploi guadeloupéen (INSEE) ; 44 % de ces emplois relevaient du secteur public (contre 35 % dans le reste de la Guadeloupe). L'activité touristique y est développée : plus d'un touriste sur cinq arrivant en Guadeloupe séjourne sur ce territoire.

Dans ce contexte de déprise démographique, de faiblesse de l'emploi et de marginalisation d'une partie de son territoire, les compétences d'aménagement et économiques, notamment, de la communauté d'agglomération font ce niveau de collectivité l'acteur essentiel en mesure de relever les défis du développement, dans le cadre d'un projet à vocation, notamment, touristique.

1.2 Une communauté d'agglomération créée le 1^{er} janvier 2011 à la suite de l'adhésion de nouvelles communes

La Communauté de communes du Nord Basse-Terre a été créée par un arrêté préfectoral en date du 22 décembre 2000, en application de la loi n° 92-125 du 6 février 1992. Elle regroupait les trois communes de Deshaies, de Lamentin et de Sainte-Rose.

Carte n° 1 : Carte des intercommunalités de la Guadeloupe



Source : DEAL Guadeloupe, janvier 2015

La communauté de communes a été transformée en communauté d'agglomération par arrêté préfectoral n° 2010-1683/AD/IV2 du 30 décembre 2010, concomitamment à l'adhésion des communes de Pointe-Noire et de Petit-Bourg à compter du 1^{er} janvier 2011. Cette création obéit aux critères définis à l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), à savoir une population de plus de 50 000 habitants, un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, une ou plusieurs communes-centre de plus de 15 000 habitants.

Après délibération favorable de la CANBT et de la commune de Petit-Bourg, les autres conseils municipaux s'étant abstenus, la ville de Goyave a adhéré à la CANBT le 1^{er} janvier 2013, par arrêté préfectoral n°2012-1122 du 16 octobre 2012.

2. LES OBSERVATIONS ANTERIEURES ET LES AVIS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES : PEU DE MISE EN ŒUVRE

2.1 Très peu de suites données au rapport d'observations du 19 décembre 2012

Le rapport d'examen de la gestion de la collectivité par la chambre, produit en 2012, portait sur les exercices 2000 à 2011. La chambre a formulé à l'issue plusieurs recommandations portant principalement sur le fonctionnement statutaire de la communauté, le personnel, les comptes, l'exercice des compétences en matière de déchets ménagers et de transport, les marchés, le produit du versement « transport ».

Le présent contrôle ainsi que les contrôles budgétaires de la chambre depuis 2015 conduisent à constater que plusieurs recommandations formulées par la chambre n'ont pas, ou seulement très partiellement, été mises en œuvre. Sur 18 recommandations, seulement cinq ont été convenablement mises en œuvre (voir annexe n° 1).

2.2 Une sortie de plan de redressement budgétaire qui risque de n'être que temporaire

Depuis 2016, la chambre régionale des comptes a été saisie chaque année par le préfet au titre du déficit excessif de la CANBT (CGCT, art. R. 1612-29), aux fins de constater si les mesures de redressement prises par l'organe délibérant étaient suffisantes ou non, et de proposer, dans la seconde hypothèse, un plan de redressement.

Constatant le déficit consolidé du compte administratif et des budgets annexes, la chambre a défini, dans son avis n° 2016-0164 du 13 octobre 2016 sur le compte administratif de 2015, la trajectoire de redressement suivante :

Tableau n° 3 : Trajectoire de redressement budgétaire de la CANBT prévue dans l'avis de la chambre régionale des comptes du 13 octobre 2016

Exercices	Résultat global de clôture	Plan d'apurement du déficit
2015	-4 238 530,89	
2016	- 4 238 530,89	0,00
2017	- 4 000 000,00	-238 530,89
2018	-2 000 000,00	-2 000 000,00
2019	0,00	-2 000 000,00

Source : chambre régionale des comptes, avis n°2016-0164 du 13 octobre 2016.

L'avis n° 2019-0114 du 2 octobre 2019 a constaté que la CANBT sortait du plan de redressement.

Tableau n° 4 : Proportion « Résultat de clôture/recettes réelles de fonctionnement » (montants en euros et ratio en pourcentage)

	Recettes réelles de fonctionnement ou d'exploitation (RRF)	Résultat de clôture	Proportion résultat/RRF
Budget principal	29 860 156,50	3 029 539,11	10,15 %
Budget annexe « Transport »	3 255 971,65	- 2 004 190,66	- 61,55 %
Budget annexe « Eau »	333 859,04	182 097,43	54,54 %
Budget annexe « Assainissement »	124 876,16	20 064,22	16,07 %
Résultat de clôture consolidé	33 574 863,35	1 227 510,10	3,66 %

Source : chambre régionale des comptes, avis n°2019-0114 du 2 octobre 2019 sur le compte administratif de 2018 et le budget primitif pour 2019

En revanche, la chambre a constaté, dans le même avis, que le budget primitif pour 2019 présentait de nouveau un déséquilibre, ainsi qu'il suit :

Tableau n° 5 : Résultat prévisionnel global du budget primitif de 2019 corrigé (en euros)

Budget corrigé	Section de fonctionnement ou d'exploitation	Section d'investissement	Excédent ou déséquilibre
Budget principal	733 716,00	2 235 491,41	2 969 206,61
Budget annexe « Transport »	- 9 397 843,68	0,00	- 9 397 843,68
Budget annexe « Eau »	-562 777,16	562 777,16	0,00
Budget annexe « Assainissement »	-308 200,38	-576 869,72	-885 070,10
Total			-7 313 707,17

Source : chambre régionale des comptes, *idem*

Le préfet a suivi l'avis de la chambre dans son arrêté n°2019-SG/DCL/SLAC du 20 novembre 2019.

Le déséquilibre pour 2019 est principalement dû au budget annexe « Transport ». Le déséquilibre prévisionnel de ce budget, corrigé par la chambre, provenait essentiellement de la section d'exploitation dont les recettes étaient deux fois inférieures aux dépenses. La chambre a admis la sincérité de l'inscription en recette du reliquat de la taxe sur les carburants des exercices 2013 à 2016 que la région aurait dû lui verser puisque la CANBT en réunissait les conditions d'octroi.

La CANBT a réintégré le transport scolaire dans le budget principal au 1^{er} janvier 2020, réduisant de ce fait le déficit du budget annexe du transport urbain à due proportion.

Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement vont devoir, à plus ou moins brève échéance, prendre en charge les déficits d'investissement des budgets correspondants des communes-membres ayant conservé cette gestion par délégation, ainsi que ceux du SIAEAG dont l'actif et le passif lui seront transférés par arrêté préfectoral.

La projection financière « au fil de l'eau » (sans mesure corrective par rapport aux tendances observées) montre, de nouveau, une trajectoire très préoccupante.

3. DES COMPÉTENCES MAL OU NON ASSUMÉES

Selon le CGCT, une communauté d'agglomération exerce des compétences obligatoires et des compétences optionnelles, trois étant à choisir sur une liste proposée par la loi. Elle peut en outre exercer des compétences facultatives que les communes-membres choisissent de lui transférer.

Lorsque les compétences obligatoires et optionnelles sont subordonnées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, le conseil de communauté établit celui-ci à la majorité des deux tiers, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Le précédent rapport d'observations de la chambre avait recommandé de « mieux cerner et définir le domaine et le champ des compétences transférées afin d'éviter les chevauchements et les conflits de compétence avec les communes-membres. » Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

L'adoption des statuts pour les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives rend nécessaires des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI (CGCT, art. L. 5211-5 et L. 5211-17) :

- accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci,
ou
- de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, comprenant l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée, ce qui est le cas de Petit-Bourg¹.

Au terme de la procédure de création de la communauté d'agglomération, l'extension du périmètre et des compétences a été approuvée par arrêté du préfet le 30 décembre 2010. Par la suite, dans le délai légal de trois mois, quatre communes ont délibéré favorablement sur un transfert de nouvelles compétences et deux communes se sont abstenues. Le préfet a pris l'arrêté n° 2015-098 du 9 octobre 2015 pour modifier les statuts dans le sens de l'attribution à la CANBT de la compétence facultative de l'eau et de l'assainissement, d'une part, et de sa substitution aux communes de Petit-Bourg et de Goyave au sein du syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement (SIAEAG), d'autre part.

Enfin, le préfet a pris un arrêté de modification des statuts communautaires, n° 971-2017-06-30-008 du 30 juin 2017, en l'absence de vote de la CANBT dans le délais requis, qui a notamment fait passer la compétence « *Elimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés* » de compétence facultative au rang de compétence obligatoire et a inscrit d'office la compétence des aires d'accueil des gens du voyage, obligatoire par la loi, même si elle ne trouve pas à s'appliquer en Guadeloupe.

La CANBT a délibéré le 15 juillet 2019 pour actualiser ses statuts au regard des évolutions législatives intervenues depuis la loi NOTRÉ, la décision de modification étant subordonnée au vote à la majorité qualifiée des communes-membres. Trois des six communes-membres ont délibéré favorablement. Les conditions de validité ne sont pas encore réunies : la modification des statuts nécessite le vote des deux tiers des communes représentant la moitié des habitants, ou de la moitié des communes représentant les deux tiers des habitants ainsi que le vote de la commune la plus peuplée si elle dépasse 25 % des habitants de la communauté.

3.1 Les compétences obligatoires

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les communautés d'agglomération exercent obligatoirement des compétences dans 10 domaines dont la liste est fixée par l'article L. 5216-5 du CGCT : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets

¹ La population de Petit-Bourg est la plus nombreuse avec 24 594 hab. le 1^{er} janvier 2013 (sur les 80 321 habitants de la CANBT) et 24 277 habitants le 1^{er} janvier 2017 (sur 77 755 habitants), ce qui représente plus du quart de la population de l'EPCI.

ménagers et assimilés, eau, assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales urbaines.

3.1.1 Le développement économique

La CCNBT était dotée de larges compétences économiques et d'un ambitieux programme de développement économique qui n'ont connu aucune concrétisation. Il en est ainsi du projet « *Les chemins des saveurs du Nord Basse-Terre* », classé « pôle d'excellence rural » en 2010 et abandonné par la CANBT. La villa destinée, au titre de ce projet, à devenir la « *Maison de l'ananas* » sur la commune de Deshaies a été acquise le 27 avril 2013 pour 400 000 € et reste à ce jour inoccupée et sans destination.

Les statuts de 2015 comportaient des irrégularités, telles que la programmation d'une opération de restructuration du commerce et de l'artisanat (ORAC) par commune : une compétence ne peut être qu'entière et non réduite à une opération ponctuelle.

3.1.1.1 Les zones d'activité économique, compétence communautaire de plein droit, n'ont pas été transférées à la CANBT

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ, les zones d'activité pouvaient être attribuées à la communauté d'agglomération en fonction de leur intérêt communautaire. Le critère de l'intérêt communautaire adopté par la CANBT partage la gestion des zones d'activité économique (ZAE) entre communes et communauté, ce qui n'est pas légal, une même ZAE ne pouvant voir se chevaucher la compétence des communes et celle de la communauté.

Depuis la loi NOTRÉ du 7 août 2015, la compétence en matière de ZAE est entière et d'intérêt communautaire de plein droit, à l'exception du soutien au commerce. Les statuts auraient dû être mis à jour au plus tard le 1^{er} janvier 2017. La délibération du 15 juillet 2019 prend en compte cette évolution légale mais n'est pas entrée en vigueur.

Une dizaine de zones d'activités existent pourtant sur le territoire de la CANBT qui n'en gère aucune. Depuis le 1^{er} janvier 2016, toute nouvelle zone d'activités ne peut être créée que par la CANBT. La procédure de transfert passe par une commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLECT) instituée par l'article 1609 *nonies* C (IV) du code général des impôts, que la CANBT doit constituer et réunir.

Recommandation n° 1 : Convoquer la CLECT pour qu'elle évalue les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT des zones d'activité économiques encore municipales

3.1.1.2 La compétence en matière d'actions de développement économique et d'immobilier d'entreprise n'a pas été mise en œuvre

En matière de développement économique, la compétence de la communauté d'agglomération s'articule avec celle de la région, collectivité territoriale responsable de la définition des orientations (CGCT, art. L. 4251-12) et du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui organise la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec celles des EPCI.

La CANBT peut participer aux régimes d'aides régionales sous réserve d'une convention avec la région. La CANBT n'a pas conclu une telle convention.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise.

La délibération d'intérêt communautaire de décembre 2012 est périmée sur les aides aux entreprises et ambiguë sur l'immobilier d'entreprise. Elle devrait être réécrite. De fait, aucune action sur ce fondement n'a vu le jour, hormis le projet « Hiteca » (voir *infra*).

3.1.1.3 La compétence de plein droit « office de tourisme » emporte le transfert de la compétence communale sur les offices municipaux

Le tourisme fait partie des compétences partagées entre tous les niveaux de collectivités (CGCT, art. L. 1111-4, al. 2). Elle est importante pour la CANBT qui, au moment de sa transformation en communauté d'agglomération, a été centré sur l'activité touristique comme moteur de son développement, en mutualisant un certain nombre d'investissements à caractère nautique, sportif ou culturel.

La compétence de création et de gestion d'un office intercommunal de tourisme a été acquise par la CCNBT en 2006. La communauté a ainsi compétence pour élaborer le schéma de protection des aires touristiques et des sites naturels et la mise en œuvre des actions de protection et de mise en valeur de ces espaces.

Depuis la loi NOTRé du 7 août 2015, les communautés d'agglomération sont obligatoirement compétentes en matière de promotion du tourisme dont fait partie la création d'offices de tourisme. Les communes peuvent continuer à exercer les missions non expressément dévolues à l'intercommunalité, notamment la gestion d'équipements touristiques tels que les casinos ou l'animation du territoire, ainsi que la politique touristique communale. Les communes conservent le bénéfice de la taxe de séjour.

Au 1^{er} janvier 2017, les compétences perdues par les communes devaient être obligatoirement transférées à la CANBT. Or, l'ensemble du personnel, des biens, droits et obligations des offices municipaux n'a pas été transféré à la CANBT, même si la délibération du 15 juillet 2019, non entrée en vigueur, entérine cette évolution légale.

La loi NOTRé a substitué la notion d'office de tourisme communautaire, c'est-à-dire unique, à celle d'office de tourisme intercommunal. Les communes perdent ainsi la gestion de leur office de tourisme.

La seule réalisation de la CANBT est l'office de tourisme intercommunal qui, lancé il y a plus de dix ans, a fini par voir le jour en 2018 sous statut associatif. L'EPCI et les communes-membres n'ont, ensemble, pas la majorité au sein du conseil d'administration de cet office de tourisme, ce qui correspond à l'esprit associatif.

<p>Recommandation n° 2 : Faire évaluer par la CLECT les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT de l'ensemble du personnel, des biens, droits et obligations des offices municipaux du tourisme</p>
--

3.1.2 L'aménagement territorial

Les statuts initiaux de la CANBT ont reconnu obligatoire, en matière d'aménagement de l'espace communautaire,

- l'élaboration du contrat de pays, des schémas directeurs et de secteurs, du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;
- l'organisation des transports urbains ;
- la création de zones d'aménagement concertées (ZAC) d'intérêt communautaire ;
- la conduite d'études territoriales ou sectorielles.

La délibération du 15 juillet 2019 a mis à jour la rédaction de la compétence « aménagement ». Elle supprime, à juste titre, l'élaboration du contrat de pays qui a été supprimé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Au demeurant, la CANBT n'avait pas pris d'initiative sur ce sujet.

L'organisation de la mobilité fait l'objet d'un examen spécifique et sera abordé au chapitre relatif à l'exercice de la compétence des transports urbains.

3.1.2.1 Les communes-membres ont choisi de conserver la compétence en matière d'urbanisme

La CANBT est obligatoirement compétente en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT) depuis l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003. Le SCOT, qui n'est pas obligatoire, est un document de planification stratégique à long terme à l'échelle intercommunale. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec ses prescriptions.

La compétence d'élaboration du SCOT figure dans les statuts en vigueur de la communauté, qui avait engagé en 2013, par délibération, une concertation en vue de l'élaboration d'un tel document mais le projet est resté en l'état.

Sauf délibérations contraires expresses, les EPCI sont par ailleurs compétents en matière d'autorisations d'urbanisme depuis le 27 mars 2017, au lieu et à la place des communes-membres, en vertu de l'article L. 5216-5 du CGCT. Les communes-membres de la CANBT ont fait valoir par délibération leur droit à conserver cette compétence.

La loi offre aux EPCI la possibilité de prendre de nouveau la compétence à compter du 1^{er} janvier 2021, sous la même réserve du droit, pour les communes, de s'y opposer.

3.1.2.2 Les opérations d'aménagement concerté d'intérêt communautaire : une compétence qui n'a pas été mise en œuvre

L'article L. 5216-5 du CGCT confie aux communautés d'agglomération la compétence d'intérêt communautaire des « opérations d'aménagement concerté », notion plus large que les « zones d'aménagement concerté » (ZAC). Les statuts et la délibération du 20 décembre 2012 relative à l'intérêt communautaire indiquent que les ZAC seront identifiées au cas par cas.

Aucune liste d'opérations d'aménagement relevant de la CANBT n'a été dressée, aucun seuil de surface ou de valeur n'a été défini. A ce jour, aucune ZAC n'a été transférée à la CANBT et celle-ci n'en a créé aucune.

3.1.2.3 Le plan « climat-air-énergie » territorial

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET - article L. 222-26 du code de l'environnement) est un projet territorial de développement durable dont le but est la lutte contre le changement climatique, et d'adaptation du territoire. En cela, il se rattache à la compétence d'aménagement de la CANBT.

La CANBT n'est pas à jour de ses obligations légales :

- le bilan carbone de son territoire a été établi en 2011 : il révélait un niveau de production de CO₂ supérieur à la moyenne guadeloupéenne ; sa révision (tous les trois ans) n'a jamais été réalisée ;
- le rapport annuel sur le développement durable (RDD), annexe obligatoire du rapport d'orientations budgétaires (ROB), rend compte d'actions de sensibilisation à destination du grand public mais n'est pas assorti d'actions concrètes, opérationnelles et mesurant le changement ;
- le PCET, version antérieure au PCAET, a été adopté en 2013 mais aucune des fiches-actions n'a donné lieu à mise en œuvre ; il aurait dû être mis à jour au plus tard le 31 décembre 2016 mais cette actualisation n'a pas été réalisée ;

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires que, dès le 31 juillet 2020, le conseil communautaire de la CANBT a engagé par délibération la révision de son PCAET.

3.1.2.4 L'équilibre social de l'habitat

Le programme local de l'habitat, compétence légale obligatoire, ainsi que l'observatoire du logement, compétence statutaire non obligatoire, n'ont donné lieu à aucun commencement d'étude ou d'action.

Le programme local de l'habitat (PLH) est pourtant un outil essentiel, au regard de la mise en œuvre de l'article 65 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), pour le respect du quota minimum de 20 % de logements sociaux.

L'observatoire du logement a disparu du projet de refonte des statuts du 15 juillet 2019 alors qu'il s'agit d'un outil pertinent pour évaluer les besoins en logement sur le territoire.

L'article L. 5216-5 du CGCT renvoie les autres compétences obligatoires à leur définition par l'intérêt communautaire : aucune des compétences d'intérêt communautaire n'a connu de commencement de mise en œuvre.

3.1.3 La politique de la ville

Outre-mer, la politique de la ville relève de l'intérêt communautaire : sont qualifiés d'intérêt communautaire les dispositifs contractuels de développement urbain, de

développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, les dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance

La mise en œuvre de cette politique publique par la CANBT se limite à une action d'insertion et à une subvention accordée. La CANBT participe au comité de pilotage du contrat de ville de Sainte-Rose et a conclu une convention avec le département en vue de créer un plan local pour l'insertion par l'économique (PLIE), non encore réalisé, ainsi qu'une convention de contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), resté à l'état de document à ce jour. En résumé, les conventions signées par la CANBT ne débouchent sur aucune action.

3.1.4 La gestion des déchets ménagers

Compétence facultative acquise en 2003 par la CCNBT, la gestion des déchets ménagers a été étendue aux trois nouvelles communes au moment de leur adhésion en 2011 et 2013.

La compétence d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers est obligatoire pour les communautés d'agglomération depuis la loi NOTRÉ. Elle a donc été inscrite dans les statuts de la CANBT par l'arrêté préfectoral du 30 juin 2017.

Depuis 2016, la CANBT assure la collecte sur l'ensemble de son territoire. Elle assure le traitement des déchets ménagers et des emballages ménagers recyclables (EMR) pour quatre des six communes (Goyave et Petit-Bourg étant prises en charge par le SYVADE).

La CANBT n'est pas élaboré ni adopté les documents obligatoires suivants :

- le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (code de l'environnement, art. L. 541-15-1) qui devait être produit au plus tard le 1^{er} janvier 2012 ;
- le guide de collecte (CGCT, art. R. 2224-27 et -28), obligatoire depuis 2016 ;
- le règlement de déchèterie (CGCT, art. L. 2224-16) obligatoire à l'ouverture de la déchèterie et le règlement de collecte (CGCT, art. L. 2224-15, al. 2), qui permet de verbaliser les contrevenants ;
- le rapport du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017 (CGCT, art. D. 2224-1 et suivants).

3.1.4.1 *La collecte est peu performante*

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets, adopté par la région le 13 avril 2017, prescrit les objectifs suivants de collecte par habitant qu'il est possible de comparer avec le tonnage collecté sur le territoire de la CANBT.

Tableau n° 6 : Collecte de la CANBT au regard des objectifs quantitatifs régionaux (kg/hab.)

	Objectifs 2016	Objectifs 2022	Résultats 2018
ORM (ordures ménagères)	342	280	360
Collecte sélective des emballages ménagers (EMR)	15	36	14
<i>Emballages et papier</i>	7,5	16	9
<i>Verre</i>	7,5	20	5
Déchets verts (porte à porte)	67	54	200
Encombrants (porte à porte)	114	85	191
<i>Sous-total ordures ménagères et assimilées (OMA)</i>	538	455	779
Déchets verts	20	40	24
Encombrants	21	30	23
Cartons	0,9	4	
Ferraille	5	7	6
<i>Sous-total déchèteries</i>	47	81	53
<i>Total DMA</i>	586	536	832

Source : *plan départemental (régional) de prévention et de gestion des déchets non dangereux du 13 avril 2017 ; données de la CANBT ; données du Groupe Suez pour le centre de traitement des déchets de Sainte-Rose ; calculs de la chambre régionale des comptes à partir des données brutes fournies.*

Fixer des objectifs de réduction quantitative des déchets ménagers triés ou non triés paraît prématuré, s'agissant de la CANBT, à partir du moment où le service ne collecte pas encore la totalité des déchets produits, comme l'illustrent les écarts significatifs entre communes : 221 kg/habitant d'ordures ménagères collectées à Sainte-Rose sur la période 2015-2018 et 224 à Lamentin, contre 359,5 en moyenne pour les quatre autres communes de l'agglomération. En outre, la baisse de la collecte du verre (423,5 tonnes collectées en 2016 et 312,6 en 2017) ou le taux de non-conformité de la collecte sélective (14,7 % des EMR et du verre en 2018) mettent en évidence la nécessité de conduire des campagnes de sensibilisation dans la durée. La CANBT a approuvé ce plan régional en juillet 2019.

La collecte sélective n'est pas encore opérationnelle sur l'ensemble du territoire communautaire puisque la commune de Goyave n'en bénéficie pas, alors que la date limite de mise en œuvre était le 1^{er} janvier 2002 (loi n° 92-646 du 13 juillet 1992).

La CANBT collecte les déchets verts et les encombrants depuis 2016. Elle est très peu présente sur la collecte des déchets inertes (gravats) et inactive sur celle des véhicules hors d'usage. Sur les déchets dangereux, seules les piles et les huiles usagées sont collectées. La CANBT a choisi de gérer en régie la collecte des déchets verts et des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et d'assurer la rotation des bennes des déchèteries.

La collecte en déchèterie est passée de 724 t en 2013 à 3 102 t en 2017 mais, avec 10,2 % de la collecte totale en déchèterie de l'archipel en 2017, le territoire est sous-doté en équipements. La déchèterie de Deshaies est considérée comme une décharge par l'observatoire des déchets et doit être réhabilitée. La déchèterie de Lamentin fonctionne depuis 2013. Deux déchèteries sont en cours de construction sous maîtrise d'ouvrage de la région (Petit-Bourg et Goyave), celle de Pointe-Noire ayant été inaugurée en décembre 2020.

La commune de Goyave n'est équipée d'aucune borne d'apport volontaire (papier, cartons, plastiques, métaux). La densité des bornes est faible dans trois autres communes (Lamentin, Pointe-Noire, Sainte-Rose).

L'absence de règlement de collecte interdit aux agents, non encore assermentés, de pouvoir sanctionner les dépôts sauvages, qui ne sont pas inventoriés ni traités.

La CANBT a relancé en 2019 les marchés de collecte des déchets ménagers. Leur résultat n'était pas connu de la chambre à l'adoption du présent rapport.

Recommandation n° 3 : Etendre dès 2021 la collecte sélective des déchets à l'ensemble du territoire communautaire ; densifier la localisation des bornes de dépôt volontaire.

3.1.4.2 Le service public de collecte et d'élimination des déchets ménagers et assimilés reste très déficitaire

Le service public de gestion des déchets peut être financé de trois manières : par le budget général, par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou par une redevance. La CANBT a institué la TEOM mais celle-ci ne finance qu'une partie du coût du service.

Avec une charge de 15 758 400 € en dépenses de fonctionnement et de 52 000 € en investissement, pour 9 178 767 € en recettes de TEOM en 2018, le déficit important du service est supporté par le budget général, à hauteur de 6 631 633 € en 2018, soit 41,94 % des dépenses. Depuis la création de la CANBT en 2011, le coût a augmenté de 246 % et les recettes de 48 %.

La TEOM présente l'avantage d'être affectée à la gestion des déchets. Pour cette raison, plutôt qu'un recours au budget général, le taux de la TEOM, qui s'élève à 14,10 % en 2018, devrait être augmenté pour peser sur le producteur de déchet.

La CANBT a aussi la possibilité de partager l'effort entre particuliers et personnes morales en adoptant la redevance spéciale qu'a recommandé la chambre dans son rapport de 2012. En effet, l'article L. 2233-78 du CGCT ouvre la possibilité pour les communautés dotées de la TEOM de compléter celle-ci par une redevance exigible des entreprises et des administrations, assise sur la taxe foncière et, donc, découplée de la quantité de déchets produits.

Recommandation n° 4 : Relever le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour équilibrer recettes et dépenses.

3.1.5 L'eau et d'assainissement

La loi NOTRÉ faisait obligation aux communautés d'agglomération de prendre la compétence « Eau » et « Assainissement » le 1^{er} janvier 2020, au plus tard, sans possibilité de report, à la différence des communautés de communes.

Jusqu'alors, les compétences eau et assainissement faisaient partie des sept compétences optionnelles proposées par l'article L. 5216-5 du CGCT. La CANBT est doté

statutairement de cette compétence depuis 2015. Elle l'exerçait en 2019 sous trois formes :

- en gestion directe avec un opérateur (eau et assainissement de Pointe-Noire, assainissement de Lamentin et de Deshaies) ;
- en gestion déléguée aux communes (eau pour Deshaies et Lamentin, eau et assainissement pour Sainte-Rose) ;
- *via* le syndicat intercommunal d'adduction d'eau et d'assainissement – SIAEAG (Petit-Bourg et Goyave).

Dans les faits, de 2015 à 2018, la CANBT s'est peu souciée de la compétence qu'elle déléguait aux communes et au SIAEAG. L'ordonnateur a recruté deux agents de catégorie C sans expérience dans le domaine pour gérer cette compétence et n'a recruté un ingénieur spécialiste qu'en novembre 2018.

3.1.5.1 S'agissant de la gestion déléguée, le transfert du personnel, des biens, droits et obligations a été irrégulièrement suspendu aux conventions de gestion conclues avec les communes

Etant dans l'incapacité pratique d'exercer immédiatement la compétence, la CANBT a conclu des conventions de gestion (CGCT, art. L. 5216-7-1) d'une durée de trois ans avec les communes de Deshaies, de Lamentin et de Sainte-Rose.

Les contrats de prestations de services entre la CANBT et ses communes-membres ne sont pas soumis à publicité et mise en concurrence préalables². Cependant, le principe de spécialité qui s'attache aux compétences d'un EPCI suppose qu'il exerce les compétences qui lui ont été transférées par les communes-membres et que de telles prestations de services n'aient qu'un caractère marginal ou temporaire.

La réalisation de prestations de service par une commune-membre au bénéfice de l'EPCI rend nécessaire la création par la commune d'un budget annexe, notamment en matière de services publics industriels et commerciaux (SPIC), ce qui est le cas de l'eau et de l'assainissement. Or, la commune de Lamentin n'a pas créé de budget annexe.

La communauté reste l'autorité compétente ; elle doit être informée selon une périodicité annuelle de l'évolution des dépenses et des recettes ; elle est destinataire des documents juridiques et budgétaires et assure cette mission par une commission mixte. Cette obligation n'est pas respectée.

En outre, la communauté a repoussé le transfert des biens, droits et obligations à la date de fin de la convention de gestion, alors que le transfert du personnel, des biens, des droits et obligations suit de plein droit le transfert de la compétence et aurait donc dû avoir lieu dès 2015.

La convention de gestion conclue avec la commune de Sainte-Rose est reconductible tacitement sans limitation de durée, ce qui contrevient au principe de caractère transitoire

² Quasi-régies : article 3 du code des marchés publics en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 ; article 17 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, en vigueur du 1^{er} avril 2016 au 1^{er} avril 2019 ; articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique depuis le 1^{er} avril 2019.

Coopération entre pouvoirs adjudicateurs : article 18 de l'ordonnance précitée aux mêmes dates ; article L. 2511-6 du code de la commande publique, depuis le 1^{er} avril 2019.

ou temporaire des délégations de gestion. Le suivi de cette convention n'est pas réalisé. La CANBT n'a pas dénoncé le renouvellement tacite de la convention.

Les conventions, pour la partie assainissement, ont été dénoncées avec effet au 1^{er} janvier 2017 par la commune de Deshaies et au 1^{er} janvier 2018 par la commune de Lamentin. Or, cette dénonciation n'a pas été décidée sur la base d'un calendrier anticipé. Pour Lamentin, des travaux encore en cours ont justifié de surseoir au transfert effectif jusqu'au terme des marchés pour achever les travaux et encaisser les subventions à recevoir.

Cette mauvaise gestion de la prise de compétence entraîne une complexité juridique inutile : le tribunal administratif de la Guadeloupe a jugé par ordonnance du 27 janvier 2020 que la CANBT devait être regardée comme substituée à la commune de Lamentin dans ses obligations pour un marché d'extension de réseaux d'assainissement conclu par la commune le 30 novembre 2017, donc après le transfert de compétence. Si, à cette date, la commune agissait sans titre puisque la convention de délégation de gestion, dénoncée le jour même de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, n'a été signée que le 12 décembre 2017, la CANBT a reconnu la dette par la signature d'un avenant le 11 juillet 2018 qui n'a été autorisé par délibération qu'en juillet 2019.

3.1.5.2 En ce qui concerne la gestion directe, la conclusion, à trois reprises, d'avenants de prorogations en infraction avec les règles de la commande publique

La communauté d'agglomération s'est substituée à la commune de Pointe-Noire au sein du Syndicat intercommunal du Sud de la Côte sous le vent (SISCV) qui a été dissous par arrêté préfectoral le 3 novembre 2015.

La CANBT a prorogé à trois reprises le contrat qui liait le syndicat à la Compagnie guadeloupéenne de services publics (CGSP) pour l'exploitation du service public de l'eau, dans l'attente de la mise au point d'un projet de délégation de service public (DSP). La CANBT justifie ces avenants par le projet de syndicat unique de l'eau envisagé en 2015 alors que la création d'une autorité organisationnelle est sans incidence sur la gestion déléguée.

La communauté a prévu, en 2019, une DSP d'une durée de cinq ans dont le projet a été délibéré en novembre 2018 et sur lequel la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) s'est prononcée. A ce jour, la convention de DSP n'est pas signée.

Les délais communément admis pour une procédure de DSP sont d'un an à 18 mois. Un délai de trois ans et demi pour faire aboutir une DSP n'est pas compréhensible. Les avenants, conventions et prorogations de conventions sont irréguliers au regard du droit de la commande publique.

3.1.5.3 La perspective non anticipée de la création d'une future structure unique de l'eau en Guadeloupe

La CANBT s'est substituée de plein droit (article L. 5216-7, II, du CGCT) aux communes de Goyave et de Petit-Bourg au sein du SIAEAG.

Le projet de structure unique de l'eau et de l'assainissement en Guadeloupe qui doit voir le jour prochainement, n'a pas été anticipé par la CANBT. Aucun travail préparatoire n'a été entrepris avec le SIAEAG en vue de ce transfert de compétence et de la répartition de l'encours de dette, qui s'élève à plusieurs dizaines de millions d'euros.

3.1.5.4 *L'absence de production des documents obligatoires*

La CANBT ne respecte pas ses obligations en matière de production de documents-cadres :

- les schémas de distribution d'eau potable des communes-membres de la CANBT, anciens, n'ont pas été actualisés (CGCT, art. L. 2224-7-1) ;
- le descriptif détaillé des réseaux qui devait être réalisé par les communes avant la fin de 2013 ne l'a pas été et incombe désormais à la CANBT ;
- le programme pluriannuel de travaux, obligatoire dès lors que taux de fuites de 35 % de la production est dépassé – ce qui est le cas – n'a pas été établi ;
- le rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics (RPQS) d'eau potable et d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-5), destiné notamment à l'information des usagers, n'est pas établi ; seuls les RPQS « Eau » et « Assainissement » de la commune de Pointe-Noire de l'exercice 2017 ont été produits, et délibérés en 2019 ; ces rapports sont incomplets et ne répondent pas aux prescriptions légales et réglementaires ;
- le règlement de service d'eau et d'assainissement (CGCT, art. L.2224-12) a été délibéré en juillet 2019 pour le seul territoire de Pointe-Noire ; ce règlement permet de sanctionner les violations constatées et autorise les agents du service à pénétrer sur les propriétés privées en cas d'utilisation d'une autre ressource en eau (ouvrages de prélèvement, puits et forages) par l'abonné.

Le règlement du service de l'eau serait en cours de rédaction. Il convient qu'il soit adopté au plus tôt.

3.1.5.5 *La création tardive du service public d'assainissement non collectif (SPANC)*

L'article L. 2224-8 du CGCT dispose que « pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. » La compétence exercée consiste en un examen des installations neuves ou à réhabiliter, au moment du dépôt du permis de construire et au moment du contrôle de conformité, d'une part, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien des autres installations, d'autre part.

Par délibération du 9 avril 2019, la CANBT a décidé de créer un SPANC et d'assurer la gestion en régie de ce service. Ce faisant, la CANBT met en œuvre ce que les communes-membres n'ont pas réalisé, malgré une obligation légale remontant à 2007.

3.1.5.6 *Les compétences « GEMAPI » et « Gestion des eaux pluviales » non assurées*

Distinctement de l'eau et de l'assainissement, l'article L. 5216-5 du CGCT confie aux agglomérations la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI, à compter du 1^{er} janvier 2018), ce qui inclut la gestion des eaux pluviales urbaines (au 1^{er} janvier 2020). La compétence GEMAPI recouvre (code de l'environnement, art. L. 211-7) :

- l'aménagement des bassins versants ;
- l'entretien et aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;

- la protection et restauration des zones humides.

La CANBT a modifié ses statuts pour prendre cette compétence, par délibération n° 1 du 15 juillet 2019. En réponse au rapport provisoire de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le conseil communautaire avait adopté plusieurs délibérations visant à lancer le schéma directeur de l'assainissement et les diagnostics techniques concernant la GEMAPI et la gestion des eaux pluviales urbaines.

Recommandation n° 5 : Adopter dès 2021 les documents obligatoires en matière de gestion des déchets, d'eau potable et d'assainissement.

3.2 Les compétences optionnelles

Aux termes du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, la communauté d'agglomération doit en outre exercer, au lieu et à la place des communes, au moins trois compétences dans une liste de sept, devenues cinq à l'issue des évolutions législatives.

Les statuts de la CANBT retiennent les compétences suivantes au titre des trois compétences à choisir :

- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- création, aménagement et entretien de la voirie communautaire.

La délibération du 15 juillet 2019 transfère la compétence précédemment facultative de « *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* » au rang de compétence optionnelle.

Les équipements culturels et sportifs transférés n'ont pas été identifiés dans la délibération de décembre 2012 relative à l'intérêt communautaire et aucun critère de prise de compétence communautaire n'a été défini. La délibération confie à la CANBT des missions s'apparentant à des prestations de service, ce qui ne correspond pas aux objectifs de la loi.

Si la définition de la compétence concernant les piscines est correcte, la mise en œuvre est critiquable, à l'exemple du transfert de la base nautique de Petit-Bourg :

- engagée par la commune, l'opération n'a pas été accompagnée du transfert légal des ressources financières de la commune à la communauté ;
- le coût de construction a dérapé de 130 % par rapport au projet initial, conséquence de l'absence d'étude préalable sérieuse du projet ;
- le coût de fonctionnement n'a pas été calculé, ce qui sous-estime encore davantage le financement que la commune aurait dû allouer à la CANBT ;
- le délai total de réalisation qui devait être de 18 mois, procédures administratives comprises, en est à ce jour de sept ans et neuf mois, à la suite d'un conflit entre le maître d'ouvrage et l'entreprise qui a donné lieu à condamnation de l'entreprise à poursuivre les travaux par la cour d'appel de Paris le 14 novembre

2019, d'une part, puis d'un problème technique lié aux installations électriques venant de faire perdre de nouveau huit mois au projet, d'autre part.

L'action sociale communautaire n'a donné lieu à aucune action, à l'exception d'une unique subvention à une association.

En matière de voirie, la CANBT n'est compétente que pour l'accès aux équipements d'intérêt communautaire. Cependant, la dispersion desdits équipements sur le territoire de la CANBT accroît les déplacements des prestataires chargés de ces missions, pour des surfaces très limitées, ce qui pose la question du coût et, donc, de la pertinence économique de cette compétence qui n'a, toutefois, donné lieu à aucune dépense identifiable.

La protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie a été l'occasion d'une définition très développée de l'intérêt communautaire. Cependant, à l'exception d'une étude en vue de sentiers pédestres, équestres et cyclo-touristiques qui n'a pas été mise en œuvre, la compétence n'est pas exercée.

3.3 L'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire complète les statuts ; elle ne doit pas y figurer mais donner lieu à une délibération spécifique. Elle relève de la compétence exclusive du conseil communautaire et doit être votée à la majorité des deux tiers des élus³. Bien que votée par une majorité de 31 voix sur 42 élus, la délibération relative à l'intérêt communautaire ne fait pas référence aux articles relatifs à cette règle de majorité dans ses visas.

L'évolution de l'article L. 5216-5 du CGCT, depuis l'adoption de cette délibération en 2012, a fait fortement varier la liste des compétences répondant à la notion de l'intérêt communautaire. Cependant, la délibération de décembre 2012 n'a pas été actualisée.

Cette définition de l'intérêt communautaire de décembre 2012 ne prend pas appui sur des critères objectifs, tels que des seuils financiers, des éléments de nature physique (surface, nombre de lots...) ou de fréquentation (nombre d'entrées d'un équipement, etc.). Elle doit être revue pour répondre aux exigences légales. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à redéfinir l'intérêt communautaire dans les règles.

Recommandation n° 6 : Adopter, par délibération à la majorité des deux tiers des élus, la définition de l'intérêt communautaire

3.4 Les compétences facultatives

Les EPCI peuvent se doter de compétences facultatives par délibération à la majorité qualifiée des communes-membres (CGCT, art. L. 5211-17).

Les statuts définissent plusieurs compétences facultatives. Le conseil communautaire les a reprises et complétées dans sa délibération du 15 juillet 2019 déjà citée.

³ Le conseil communautaire définit l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers de son effectif total (et non des deux tiers des suffrages exprimés : tribunal administratif de Lille, jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004).

Cette délibération inclut la compétence de « *coopération régionale d'intérêt communautaire* ». Cependant la coopération régionale ne relève pas de la compétence du bloc communal ; l'intérêt communautaire n'est pas précisé et peut difficilement l'être.

Les « *prestations de services* » inscrites aux statuts obéissent en droit aux règles de la commande publique. La notion de quasi-régie est strictement encadrée par l'article L. 2511- 1 du code de la commande publique : si la communauté peut réaliser des prestations (payantes) pour le compte de ses communes-membres, l'article L. 5216-7 du CGCT ne permet pas à un EPCI de réaliser des prestations de service pour un autre EPCI ou pour un syndicat en dehors d'une candidature à un marché public, à l'instar de tout prestataire.

La réalisation d'actions ponctuelles inscrite aux statuts ne répond pas à la définition d'une compétence.

Au total, la définition des compétences facultatives ne répond pas aux exigences légales. Au demeurant, elles n'ont pas été mises en œuvre, à de rares exceptions près.

3.5 Les processus de transfert

La CANBT n'exerce pas une grande partie des compétences obligatoires, ni de celles qu'elle s'est données au titre de l'intérêt communautaire. Or, la dotation d'intercommunalité que perçoit la CANBT, de 4,5 M€ en 2019, repose sur l'exercice effectif des compétences transférées. Cette dotation est aujourd'hui dépensée pour d'autres charges que celles prévues par ses statuts.

Les communes-membres continuent à intervenir dans les domaines de compétence communautaire, sans base juridique puisque la clause de compétence générale ne leur permet pas d'intervenir dans le domaine des compétences qu'elles ont librement transférées.

Par ailleurs, la compétence transférée au titre de l'intérêt communautaire doit être une véritable compétence et ne peut pas s'apparenter à une prestation de service pour le compte des communes ou à un partage des tâches concernant une même compétence insécable ou un même équipement.

La CANBT n'a pas anticipé suffisamment les prises de compétences pour les exercer dès le premier jour de manière effective et satisfaisante, en recrutant à l'avance du personnel qualifié et expérimenté, en lançant les études nécessaires et en prévoyant le transfert des droits, des obligations et du personnel. Il importe qu'elle engage sans plus attendre la mise en œuvre effective de ses compétences statutaires.

Recommandation n° 7 : Etablir le calendrier de mise en œuvre effective des compétences de la CANBT, conformément à ses statuts et à l'intérêt communautaire préalablement défini.

3.5.1 La liste des équipements transférés n'a pas été établie et les opérations de transfert n'ont pas été réalisées

Le transfert de compétences entraîne celui des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice (CGCT, art. L. 5211-4-1). La liste des équipements transférés

n'a pas été établie. Ni l'état de l'actif ni la liste des opérations d'investissement (« 904 n° 038 équipements sportifs ») ne permettent d'identifier précisément ladite liste.

Les biens meubles et immeubles utilisés par les communes à la date du transfert pour l'exercice de la compétence appartiennent à la CANBT et doivent lui être remis par procès-verbal contradictoire (CGCT, art. L. 1321-1 et -2). Cette formalité, qui aurait dû être accomplie à chaque transfert de compétence, doit être rapidement régularisée, s'agissant des biens correspondant à chacune des compétences transférées.

De ce fait, des équipements dont le transfert a été délibéré n'ont jamais été transférés. Ainsi, l'Espace aquatique de Ravine Chaude, sur le territoire de la commune de Lamentin, qui est identifié dans la délibération de 2012 comme relevant de l'intérêt communautaire, n'a pas été transféré dans les faits et reste géré par la commune.

Ces biens meubles et immeubles doivent être précisément identifiés et leur charges et ressources évaluées par la CLECT. Leur transfert doit être ensuite opéré, conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT.

Recommandation n° 8 : Convoquer la CLECT pour qu'elle évalue les charges et ressources correspondant au transfert des biens meubles et immeubles attachés à l'exercice des compétences de la CANBT.

3.5.2 Les travaux de la CLECT n'ont pas été conduits ou n'ont pas abouti

L'article 1609 *nonies* C (IV) du code général des impôts (CGI) institue entre l'EPCI et ses communes-membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT) et de déterminer le montant de l'attribution de compensation allouée aux communes, lorsque les recettes transférées à l'EPCI sont supérieures aux charges transférées.

L'évaluation des charges transférées est déterminée à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux. Les travaux de la CLECT doivent être objectifs, à partir des comptes administratifs des communes : sa marge de manœuvre est limitée à la détermination du nombre d'exercices à prendre en compte pour le calcul des charges des équipements.

Le conseil communautaire peut s'écarter du montant de l'attribution de compensation calculé par la CLECT s'il statue à l'unanimité. Dans le cas contraire, le montant de l'attribution est fixé conformément au rapport de la CLECT, ce qui justifie l'impartialité de ses travaux.

La CLECT s'est réunie en 2011 lors de l'adhésion de Petit-Bourg et de Pointe-Noire mais les communes n'ont pas été saisies par la CANBT pour se prononcer sur le montant des charges transférées. Elles se sont néanmoins vues notifier un montant d'attribution de compensation. Cette procédure est irrégulière.

Depuis 2012, les communes se voient notifier un montant d'AC provisoire par délibération du conseil communautaire alors que la loi dispose qu'il est définitif et figé dans le temps.

La CLECT n'a pas été saisie au moment de l'adhésion de la commune de Goyave, le 1^{er} janvier 2013. Elle a repris l'ensemble de ses travaux en 2016 mais son rapport, transmis aux communes en décembre 2016 pour approbation, n'a pas donné lieu à délibération.

3.5.3 La CLECT n'a pas réalisé correctement sa mission

La CLECT de la CCNBT, réunie en 2009 à l'occasion du passage de la fiscalité additionnelle à la fiscalité unique, avait sous-estimé de 0,9 M€ le montant à transférer à la communauté concernant la compétence « déchets » des trois communes-membres.

La CLECT, réunie en 2011, n'a pas compté le coût du SICTOM dans les charges de Petit-Bourg et a attribué une attribution de compensation surévaluée de 781 660 € à la commune. L'erreur a été corrigée l'année suivante, sans que la commune rembourse le trop-perçu⁴.

La CLECT de 2016 a commis plusieurs erreurs :

- en l'absence de donnée communiquée par la commune de Goyave, elle a cherché à les reconstituer sans demander le compte administratif et le compte de gestion de la commune, qui sont des documents communicables ;
- elle n'a pas tiré de conséquence d'une recette de TEOM supérieure aux dépenses, concernant la commune de Petit-Bourg ;
- elle n'a pas déduit du calcul des attributions de compensation, la charge pour les communes de Deshaies et Petit-Bourg de lignes de transport scolaire non facturées aux familles ;
- elle n'a pas expertisé la différence de qualité de service rendu aux usagers, faisant prendre en charge par la CANBT le coût de l'homogénéisation du service ;
- elle n'a pas comptabilisé le coût des équipements transférés, ni en amortissement, ni en fonctionnement.

En ce qui concerne le coût des équipements transférés, le coût réel des équipements réalisés a dépassé le coût programmé, à la demande des communes qui ont ajouté de nouvelles attentes au cahier des charges, comme l'illustre le tableau suivant :

⁴ Le tribunal administratif de Lyon a rappelé que les taux de TEOM ne peuvent excéder les dépenses exposées pour assurer le service (décisions n°1803391-1803392 et 1904685 du 27 octobre 2020).

Tableau n° 7 : Reconstitution du coût des charges transférées (en euros)

Equipement	Commune	Coût net transféré (CLECT)	Coût par an (CLECT)	Coût des travaux au 1 ^{er} janvier 2020 (CRC)	Coût par an (CRC)
Base nautique	Petit-Bourg	1 000 954	50 048	3 506 904	175 345
Piscine	Petit-Bourg	2 640 748	132 037	5 061 166	253 058
Place Sarrault	Petit-Bourg	4 887 156	244 358	5 259 664	262 487
Halte légère de plaisance	Deshaies	2 217 112	110 856	2 967 090	148 366
Gymnase	Goyave	3 801 121	190 056	5 250 638	262 532
OMVACS	Pointe-Noire	4 175 261	208 763	4 989 744	249 487
Total		18 722 352	936 118	27 259 860	1 351 772

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la CLECT de 2016

En outre, la CLECT n'a tenu compte que de l'amortissement des travaux sur 20 ans et non du coût annuel de fonctionnement (comprenant maintenance et entretien). En l'absence d'étude préalable de la CANBT sur ce point, il conviendrait d'ajouter de l'ordre de 2,4 M€ par an, hors coûts d'entretien courant de la place Sarrault et de la halte de plaisance⁵.

Au total, la CLECT aurait dû inscrire 3,7 M€ au titre des équipements transférés. Or, en 2016, en l'absence d'information des communes, elle a considéré les charges nettes des équipements transférés comme nulles.

Ainsi, depuis 2011, les montants des attributions de compensation ne répondent pas aux dispositions légales ni dans leur calcul, ni dans leur procédure d'adoption.

3.5.4 Le transfert des équipements s'est accompagné d'autres irrégularités

D'autres irrégularités entachent le transfert de certaines opérations. Ainsi, l'aménagement du front de mer du littoral nord de Petit-Bourg (place Sarrault), engagé par délibération du 19 novembre 2011 de la commune, présente plusieurs irrégularités :

- la délibération du 20 décembre 2011 qualifie l'opération d'intérêt communautaire sans avoir été adoptée à la majorité des deux tiers (CGCT, art. L. 5216-5) ;
- M. Guy LOSBAR a signé la notification du marché le 27 décembre 2011 en tant que maire de Petit-Bourg alors que, depuis le 20 décembre, la CANBT était compétente ;
- l'avenant de transfert effectif n'a été signé que le 31 juillet 2012, alors que sept mois des 18 mois du mandat s'étaient déjà écoulés ; il n'est en outre signé que par le président alors que la signature du maire était également requise.

Le plan de financement initial de la place Sarrault de Petit-Bourg prévoyait des cofinancements publics, la part de la commune étant limitée à 22 % HT du coût total de l'opération. La CANBT qui s'est substituée à la commune sans aucun transfert financier, a vu sa contribution s'élever à 44,7 % du décompte final et a découvert que les dossiers

⁵ Il est communément admis que des salles omnisports coûtent en fonctionnement annuel entre 5 et 10 % du coût de la construction et, s'agissant des piscines, un déficit moyen en fonctionnement de 640 000 € (rapport public annuel de la Cour des comptes de 2018, à partir de l'échantillon significatif étudié).

de demande de subvention n'avaient pas été déposés ou n'avaient pas prospéré, ce qui a porté sa charge à 100 % du coût total.

3.5.5 La CLECT n'est pas intervenue avant la prise de compétence en matière d'eau et d'assainissement

La CANBT a pris la compétence en matière d'eau et d'assainissement le 9 octobre 2015. La CLECT n'a pas été saisie et doit l'être.

L'absence d'avis de la CLECT et de délibération concordante sur les conditions de prise en compte de l'actif, du passif, des charges et produits de la compétence est d'autant plus pénalisante qu'il doit être fait une juste appréciation du coût total annualisé des équipements, y compris de leur remise en état si cela se révèle nécessaire.

Recommandation n° 9 : Convoquer la CLECT pour qu'elle évalue les charges et ressources attachées au transfert à la CANBT des compétences de l'eau et de l'assainissement.

Recommandation n° 10 : Etablir les attributions de compensation définitives après mise en œuvre rigoureuse de la procédure d'évaluation par la CLECT.

3.6 **Un fonctionnement institutionnel et administratif irrégulier**

3.6.1 Un conseil communautaire peu actif

Le conseil communautaire ne peut jamais délibérer à la première convocation de ses membres, le quorum n'étant pas atteint. Une seconde convocation est systématiquement préparée afin que les décisions indispensables puissent être prises. Par exemple, le compte administratif de 2018 a été délibéré par 16 élus communautaires présents sur 42 en exercice.

La coopération entre les communes-membres et leur EPCI se matérialise par un schéma de mutualisation (article L. 5211-39-1 du CGCT) que la CANBT a adopté par délibération le 28 décembre 2015. L'objectif d'un schéma de mutualisation est de mettre en commun les moyens des services en vue d'optimiser l'utilisation des ressources. Il peut s'agir de la gestion des finances, des ressources humaines, de la gestion des marchés ou de la gestion des bâtiments, par exemple. La mutualisation peut aussi porter sur des prestations de services, des mises à disposition de services ascendantes vers la communauté ou descendantes vers les communes, l'utilisation partagée d'équipements collectifs, le partage de biens. Elle peut aussi porter sur des groupements de commande.

A la CANBT, ce schéma s'est limité à la formation des élus et des agents et à l'identification des compétences techniques auxquelles une collectivité pourrait ponctuellement faire appel en cas de besoin de conseil ou d'appui de la part d'une autre collectivité. Confondant conduite d'actions communes et mutualisation de services, l'organisation établie par la CANBT ne répond pas à la définition légale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a présenté une délibération du conseil communautaire en date du 19 octobre 2020 relative au projet d'élaboration d'un pacte de gouvernance entre la CANBT et ses communes-membres.

Le transfert de compétences des communes vers la communauté ne s'est pas traduit par une diminution du nombre d'agents communaux. L'effectif communal et intercommunal, rapporté à la population, a crû de 1,9 % à 2,5 % en quatre ans, le personnel ayant augmenté de 500 agents tandis que la population du territoire diminuait de 700 habitants.

La communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre est aujourd'hui une strate d'administration supplémentaire pesant sur les fonds publics, sans bénéfice pour la population en termes de services publics, et non un échelon de subsidiarité prenant à sa charge les missions d'aménagement et de développement que les communes prises individuellement ne sont pas en mesure de gérer pour des raisons d'échelle.

3.6.2 Une mauvaise gestion des moyens qui explique en partie que les compétences ne soient pas mises en œuvre

3.6.2.1 *La nomination irrégulière d'un administrateur territorial*

Avec l'adhésion de la commune de Goyave au 1^{er} janvier 2013, la CANBT a dépassé le seuil de 80 000 habitants en 2013 à partir duquel l'emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) n'est plus accessible à un directeur territorial mais seulement à un administrateur territorial. Mme X, directeur territorial en place, a poursuivi dans ses fonctions de DGS (« *faisant fonction* »), sans pouvoir occuper le poste en titre. Cependant, dès 2014, la population de la CANBT est redescendue au-dessous de 80 000 habitants.

Par délibération du 18 mars 2014, la CANBT a modifié le tableau de ses emplois en créant un poste d'administrateur territorial. Elle a demandé au président du CNFPT de prendre un arrêté d'ouverture de poste, publié le 22 avril 2014 puis a utilisé la procédure de recrutement pour promouvoir irrégulièrement Mme X au grade d'administrateur. La publication de l'offre d'emploi ne permettait à la CANBT de recruter qu'un administrateur. Un appel à candidatures n'est pas un moyen de promotion interne.

L'arrêté du président de la CANBT du 7 juillet 2014, visé par le contrôle de légalité le 10 juillet 2014, procède à la nomination « *par voie d'intégration directe* » de Mme X, considérant que « *les cadres d'emploi d'origine et d'accueil relèvent de la même catégorie statutaire (A) et qu'ils sont de niveau comparable au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par leurs statuts particuliers respectifs* » et que « *Mme Lydia X remplit les conditions statutaires pour bénéficier d'une intégration directe* ».

En premier lieu, le grade d'administrateur territorial n'est pas un « *cadre d'emploi d'accueil* », contrairement au considérant de nomination qui confond grade et emploi fonctionnel.

En deuxième lieu, la voie d'intégration directe à laquelle il est fait référence est l'une des modalités possibles de la mobilité des cadres A+. Recrutés sur un emploi fonctionnel de DGS ou de DGA, ils peuvent à leur demande être mutés en tant qu'administrateurs territoriaux dans l'effectif de la collectivité puis détachés sur cet emploi fonctionnel. Il ne s'agit nullement d'un mode de promotion dans le grade.

En troisième lieu, les emplois de directeur territorial et d'administrateur territorial ne sont pas de niveau comparable. Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant

dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale comporte, en annexe, un tableau qui établit les équivalences avec la fonction publique de l'Etat des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale dans le domaine de l'administration générale, comme il suit.

Tableau n° 8 : Équivalence des grades, corps et cadres d'emploi entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale (version du 18 septembre 2012 en usage fin 2016)

Fonction publique territoriale : cadre d'emploi et grade	Fonction publique de l'Etat : corps et grade équivalent
Administrateur territorial	Administrateur civil
<u>Attaché territorial</u> : - directeur territorial - attaché principal - attaché	- directeur de préfecture - attaché principal - attaché

Source : décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Les conditions de recrutement ne sont pas les mêmes et, depuis le décret n° 2013-738 du 12 août 2013, seuls le concours et l'examen professionnel, à l'exclusion de toute promotion interne, peuvent permettre à un directeur territorial de devenir administrateur. Mme X n'a pas subi la sélection du concours ni de l'examen professionnel et ne figure pas sur la liste d'aptitude du 21 octobre 2014 du directeur général du CNFPT. Le président de la CANBT n'avait pas compétence pour nommer un administrateur territorial en dehors du cadre législatif et réglementaire.

En dernier lieu, les missions dévolues à l'encadrement supérieur que représentent les administrateurs (catégorie dite usuellement « A+ ») ne sont pas les mêmes que celles dévolues au cadre des attachés (catégorie A), qui exercent des fonctions statutaires de conception et de direction, et non les fonctions de l'encadrement supérieur des collectivités.

Mme X ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une intégration directe. L'intéressée, directeur territorial titulaire expérimentée, ne pouvait pas ignorer que cette promotion était illégale. S'agissant d'une promotion obtenue par l'intéressée en parfaite connaissance de la violation du droit, l'arrêté doit être rapporté et la différence de traitement et d'indemnités perçue doit être remboursée.

Elle est rémunérée sur la grille indiciaire des DGS de commune de plus de 80 000 habitants alors que la CANBT n'atteint pas ce seuil (décrets n° 87-1101 et n° 87-1102 du 30 décembre 1987, et n° 2000-954 du 22 septembre 2000).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur maintient sa position sur la régularité de l'intégration directe du DGS au grade d'administrateur territorial et ne consent pas à retirer l'acte.

3.6.2.2 *Le maintien irrégulier du régime indemnitaire durant le congé de maladie*

Mme X a démissionné de son emploi fonctionnel de DGS et un arrêté a été pris avec effet à compter du 1^{er} août 2019. Après un accident du travail survenu le 3 mai 2019, elle est

en arrêt de maladie ordinaire depuis le 1^{er} juin 2019 et a formulé une demande de congé de longue maladie pour la période s'étendant du 11 janvier 2020 au 18 juin 2020.

Le jour de carence, institué par l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, a été précompté de son traitement sur la fiche de paie de novembre 2019.

Or, plusieurs irrégularités ont été commises et doivent être corrigées :

- après trois mois de congé de maladie ordinaire (par décompte en année glissante) et jusqu'à la décision éventuelle du comité médical, elle devait être placée à demi-traitement avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2019 ;
- Mme X a continué de recevoir jusqu'en octobre l'intégralité des chèques-déjeuner qui ne peuvent pas être attribués en cas d'absence du service ;

La NBI de 60 points lui a été retirée mais son régime indemnitaire continue à lui être servi malgré son absence du service depuis juin 2019.

Or, le maintien du régime indemnitaire de l'agent placé en congé de maladie n'est prévu par aucune disposition législative. Par transposition du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 au titre de la parité avec les agents de l'Etat, il appartient à l'organe délibérant de déterminer, s'il le souhaite, les règles applicables en matière de maintien du régime indemnitaire en cas de congé de maladie.

En conséquence, le maintien du régime indemnitaire durant les périodes d'absence liées à un congé de maladie ordinaire est possible sous condition expresse de délibération du conseil communautaire. Cette délibération, qui est intervenue le 29 octobre 2019, ne saurait avoir de portée rétroactive.

Dans tous les cas, les éléments de la rémunération liés à l'exercice effectif des fonctions et à la compensation des sujétions ne peuvent être maintenus durant les congés de maladie.

Recommandation n° 11 : Obtenir le reversement des rémunérations indues servies à l'ancienne DGS.

3.6.2.3 *Des moyens humains sous-employés*

La CANBT emploie 107 agents au 31 décembre 2019.

— *Le temps de travail à la CANBT n'atteint pas 1 607 heures par an.*

Visant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, une délibération du 25 septembre 2003, toujours en vigueur, fixe le temps de travail hebdomadaire des services administratifs à 35 heures. Les horaires de travail sont fixes, sans plage modulable. Or, le calendrier-type annexé à la délibération ne comprend que 34 heures. Il n'est donc pas régulier.

Des notes de services indiquent aussi que les agents de la CANBT travaillent 30 heures par semaine pendant les vacances scolaires, ce qui n'est pas légal en l'absence d'annualisation du temps de travail.

La délibération porte sur les agents du service « déchets ménagers » mais ne correspond pas aux horaires d'ouverture des déchèteries. Elle ne couvre pas les autres services techniques.

Au total, les agents ne réalisent pas les 1 607 heures de temps de travail annuel découlant de l'obligation fixée par les dispositions des décrets 2000-815 du 25 août 2000 et 2001-623 du 12 juillet 2001.

Recommandation n° 12 : Etablir par délibération un régime annuel de travail des agents de la CANBT conforme à la réglementation.

— *Un sous-emploi manifeste dans certains services*

Le mode de gestion des compétences par externalisation à des prestataires ne s'est pas traduit par une évolution des compétences techniques des agents. Ainsi, les neuf « ripeurs » transférés à la CANBT, qualifiés de « contrôleurs déchets », sont censés vérifier la qualité de la collecte par les sociétés prestataires et de verbaliser les dépôts sauvages. Il a cependant été noté plus haut que l'absence de règlement de collecte interdit toute verbalisation desdits dépôts sauvages ; en outre, les agents ne sont pas assermentés.

Les agents sont trop nombreux aux déchèteries au regard des standards (17 agents pour deux déchèteries⁶), aux espaces verts (13 agents, la CANBT n'ayant pas été en mesure d'indiquer la surface à entretenir).

Les agents mis à disposition par les communes pour assurer l'encaissement des recettes du transport scolaire sont manifestement sous-occupés (voir *infra*).

Enfin, le dysfonctionnement interne à certaines directions laisse des agents sans encadrement intermédiaire ni contrôle de leur travail. Il en va ainsi des trois agents de contrôle du transport qui ne reçoivent aucune consigne et ne rendent pas compte de leur activité.

3.6.3 Une méconnaissance générale des règles des marchés publics

La CANBT a sollicité un audit de ses marchés publics à un cabinet privé en 2016. Le rapport, rendu le 23 juin 2016, pointe les dysfonctionnements suivants :

- absence de définition du besoin dans le projet d'origine et ses avenants ;
- procédures inadaptées : confusion entre marché de services et marché de fournitures, ou entre marché de services et marché de travaux ;
- documents de marchés inadaptés (clauses contradictoires entre les documents, références à des clauses ou à des documents inexistantes) ;
- paiements réalisés en l'absence de service fait ;
- écrits non justifiés (documents non datés, non signés, non contrôlés au moment de l'ouverture des plis, faux grossiers).

⁶ Selon l'AMF, une déchèterie ouvre 32 heures en moyenne par semaine et emploie 2,1 gardiens. La déchèterie de Deshaies est ouverte 50 heures par semaine, celle du Lamentin 67 heures. Le nombre de gardiens est à adapter en conséquence.

Le rapport relève aussi la computation erronée des seuils, l'absence de mise en concurrence, des facturations excessives.

Au vu des constats, la CANBT a décidé de recruter un agent spécialisé dans la gestion des marchés publics et de centraliser la commande publique, jusqu'alors gérée par chaque direction. Le caractère récent de cette évolution ne permet pas à la chambre de porter une appréciation. La CANBT est invitée à être très vigilante sur les procédures de passation et d'exécution de ses marchés.

4. DES PROGRES SUBSTANTIELS INDISPENSABLES EN MATIERE FINANCIERE

4.1 Une information des élus et des citoyens très insuffisante

La nomenclature budgétaire et comptable obligatoire a pour fonction d'assurer aux élus une information générale complète et lisible des actions engageant les finances locales. L'article L. 2313-1 du CGCT et les instructions budgétaires et comptables M14 (budget principal de la CANBT), M43 et M49 (budgets annexes) déterminent la liste des états annexes qui doivent être produits à l'appui des budgets et comptes.

Les communautés d'agglomérations sont tenues d'adopter certaines délibérations pour la bonne information des élus et des citoyens. La CANBT n'a pas respecté cette obligation pour la plupart desdites délibérations, détaillées ci-après.

4.1.1 Le président et son directeur de cabinet n'ont pas déposé de déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Depuis l'entrée en vigueur des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, les élus, les membres de cabinet et les cadres dirigeants des collectivités doivent déclarer leurs intérêts et leur patrimoine à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette obligation concerne, en particulier, les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse 5 M€. La reconversion dans le secteur privé à l'issue du mandat est aussi contrôlée.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires étend aux collaborateurs de cabinet des élus locaux (directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet) l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts. Les collaborateurs de cabinet sont soumis aux deux déclarations :

- déclaration d'intérêts, qu'ils transmettent à l'autorité hiérarchique et à la HATVP ;
- déclaration patrimoniale, auprès de la seule HATVP.

Le président de la CANBT alors en exercice n'a pas déposé de déclaration.

Parmi les trois collaborateurs au cabinet du président de la CANBT, le directeur de cabinet est soumis à l'obligation de déclaration d'intérêt et de patrimoine. Il a déposé une déclaration d'intérêt le 29 mai 2017 mais n'a pas remis de déclaration de patrimoine.

4.1.2 Une information lacunaire à l'appui du compte administratif

De manière générale, la CANBT ne respecte pas la maquette réglementaire de l'instruction M14 susmentionnée qui lui est applicable. La présentation des comptes administratifs de la CANBT est lacunaire, ce qui prive l'assemblée délibérante et les citoyens d'informations obligatoires. Ses annexes sont incomplètes ou non conformes aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Seules, quatre fonctions du budget principal sont renseignées et souvent de manière incomplète, ce qui renvoie à l'absence d'effectivité des compétences dans de nombreux domaines évoquée *supra*.

Certains de ces états peuvent ne pas être pertinents (par exemple, les opérations pour compte de tiers, les autorisations de programme et autorisations d'engagement) et devraient faire l'objet d'une mention « néant » ou « sans objet » au sommaire ou en filigrane à la page concernée.

Recommandation n° 13 : Etablir les états financiers et annexes conformément aux maquettes budgétaires de l'instruction M14 et M43

4.1.3 Des rapports obligatoires non fournis

L'article L. 5211-39 du CGCT prescrit, depuis 1999, la publication d'un rapport d'activité annuel, délibéré par la communauté puis porté à la connaissance de l'organe délibérant des communes-membres. Il s'agit d'un exercice obligatoire particulièrement important, qui vient à l'appui du compte-rendu que les représentants de la commune siégeant au sein de l'EPCI doivent présenter au moins deux fois par an au conseil municipal dont ils sont membres, en vertu du même article.

Divers rapports obligatoires peuvent être insérés dans le rapport annuel, notamment les rapports sur les services publics tels que l'eau, l'assainissement ou l'enlèvement des déchets ménagers.

Cette obligation n'a jamais été respectée depuis la création de la CANBT. Non seulement les élus municipaux mais, aussi et surtout, les citoyens, sont privés de cette information qui contribue à la démocratisation et à la transparence de l'activité communautaire. La CANBT a préparé un rapport 2014-2019 qui ne saurait tenir cette fonction, s'agissant d'une sorte de bilan de mandat.

Outre le rapport annuel d'activité ou les rapports inclus dans celui-ci, d'autres rapports spécifiques doivent être périodiquement présentés au conseil de communauté, parmi lesquels le rapport des SEM auxquels participe la communauté : la CANBT a créé la société d'économie mixte « SEM énergie » en 2015. Elle a pris une participation de 375 000 € dans cette société à sa création et, à nouveau, en 2019, au titre de la constitution de son capital initial. Chaque année, l'activité de la SEM doit donner lieu à un rapport présenté à l'organe délibérant de l'EPCI qui l'a créée. Cette formalité n'est pas respectée.

Si le rapport sur le développement durable (RDD), inséré au rapport d'orientations budgétaires (ROB), est délibéré chaque année depuis 2014, le rapport sur l'égalité entre les hommes et les femmes n'a jamais été rédigé. Or, ces deux documents sont obligatoires au sein du ROB, sous peine d'entraîner la nullité du vote du budget.

Tous les cinq ans, le président de l'EPCI doit présenter un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation (voir *supra*, chapitre relatif aux conditions du

transfert des compétences) au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences, soumis à un débat et à une délibération spécifique, puis à une transmission aux communes-membres. La CANBT ne s'est jamais acquittée de cette obligation.

4.1.4 Les actes de la communauté non accessibles par voie électronique

Les actes des organes délibérants, les budgets et les comptes, ainsi que les arrêtés du président sont publics (CGCT, art. L. 5211-46) et communicables, dans les conditions de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration. Ces documents sont tenus dans un registre à la direction juridique.

La partie décisionnelle (le « dispositif ») des délibérations relatives aux interventions économiques comme aux délégations de service public doit faire l'objet d'une insertion dans une publication locale (CGCT, art. L. 5211-48). Cette obligation est respectée.

Depuis la loi n° 2015-991 NOTRe du 7 août 2015 (article 106), toute collectivité disposant d'un site internet est tenue d'y diffuser les comptes rendus de l'organe délibérant. En vertu du décret n° 2016-146 du 11 février 2016 codifié à l'article R. 2121-11 du CGCT, dès lors que la collectivité opte pour la dématérialisation, elle est contrainte de publier, en outre, les délibérations et actes à caractère réglementaire sur son site et, plus généralement, l'ensemble des documents administratifs communicables au sens de la CADA, dès lors qu'ils existent, dans le cadre de l'ouverture des données publiques. Or, à ce jour, le site internet de la CANBT est en chantier et ne comporte que deux pages (le plan de site, la demande de poubelle).

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une république numérique demande l'ouverture des données d'intérêt général qui recouvrent un vaste champ. Sont notamment concernées les jurisprudences (sous conditions d'anonymat des personnes citées), les données des délégations de service public (dans les transports, l'eau, la gestion des déchets, etc.), les données relatives aux subventions publiques au-delà de 23 000 € ou, encore, les données de consommation d'énergie. L'ouverture des données concerne aussi les algorithmes publics (« codes source ») ayant, par exemple, permis d'établir le montant d'une tarification. La mise en ligne de ces données est obligatoire depuis 2018. La CANBT n'est pas à jour de ses obligations de mise en ligne en la matière.

La chambre prend note de l'intention exprimée par la CANBT d'affecter un agent disposant des compétences requises en informatique aux mesures exigées par les obligations de transparence numérique.

Recommandation n° 14 : Publier les données publiques obligatoires sur le site internet.
--

4.2 Des comptes peu sincères et peu fiables

L'architecture budgétaire de la CANBT comporte un budget principal et trois budgets annexes. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement de la commune de Pointe-Noire n'ont été intégrés à la communauté d'agglomération qu'à compter de l'exercice 2016, suite à la dissolution du syndicat intercommunal de la côte sous le vent (SICSV – voir *supra*). Ils n'intègrent pas les services publics gérés par délégation par les autres communes-membres.

Saisie par le préfet, depuis 2015, des comptes administratifs et des budgets primitifs de la communauté d'agglomération au titre de l'article L. 1612-14 du CGCT, la chambre a constaté, chaque fois, l'absence de cohérence et de fiabilité des actes budgétaires de la CANBT. Par exemple, en 2018, la communauté a adressé deux versions successives différentes du budget primitif du transport au contrôle de légalité.

De nombreuses insuffisances budgétaires et comptables ont été relevées dans le cadre du plan de redressement.

Ainsi, l'avis n° 2018-0152 et 2018-0153 du 18 octobre 2018 de la chambre, qui porte sur le compte administratif de 2017 et le budget primitif de 2018, a relevé des discordances entre le compte de gestion, tenu par le comptable public, et le compte administratif, tenu par l'ordonnateur, en ce qui concerne la reprise des résultats antérieurs et les résultats de clôture, ainsi qu'en ce qui concerne des imputations de dépenses ou de recettes, l'absence d'équilibre des écritures d'ordre budgétaire ou encore la non-émission de titres ou de mandats. Ont été notés, de la même façon, la production de documents contradictoires portant sur le même objet, le non-respect des décisions du conseil communautaire quant à l'affectation des résultats de 2016, le non-rattachement des produits jusqu'en 2018.

Le budget est voté par nature mais la présentation croisée fonctionnelle est incomplète. En effet, en 2019, seules quatre fonctions sont renseignées. En outre, les fonctions renseignées comportent des erreurs. Ainsi, 180 000 € apparaissent au compte administratif de 2018 à la fonction « *Interventions sociales et santé* » alors qu'il s'agit de subventions aux associations sportives et culturelles. A l'inverse, aucune dépense ni recette n'apparaît à la fonction « *Action économique* », alors même que la direction générale-adjointe (DGA) concernée engage des crédits. Le rôle de la présentation croisée par fonction est de permettre de mieux appréhender le coût de chaque politique et la structure exacte des dépenses au sein de chaque politique afin de rendre plus transparentes les informations financières. Ainsi, l'effectivité des compétences directement exercées par la CANBT doit être traduite au sein de la présentation fonctionnelle du budget.

La prévision budgétaire est médiocre et témoigne de sa mauvaise préparation. En fonctionnement, le taux d'exécution de l'exercice 2018 est de 86 % des crédits ouverts en dépenses et de 94 % en recettes. En investissement 60,3 % des dépenses ouvertes et 45 % des recettes prévisionnelles n'ont pas été réalisées. Il convient de noter l'insincérité récurrente des dépenses et recettes de fonctionnement restant à réaliser et l'inscription de recettes incertaines aux budgets primitifs des budgets annexes.

Par ailleurs, les engagements de la collectivité sont chiffrés sur un seul exercice et ne donnent pas une vue d'ensemble des dépenses d'investissement engagées sur les exercices suivants. Le document présenté comme programme pluriannuel des investissements (PPI) contient une série d'opérations sans indication de leur financement ni de calendrier de réalisation ; il ne peut donc pas être qualifié de PPI ni servir de support budgétaire à la pluriannualité. Une gestion en autorisations de programme et en crédits de paiements (AP/CP) limiterait les reports de recettes d'investissement et contribuerait à une meilleure gestion budgétaire tout en renforçant l'information des citoyens. Ce mode de gestion est entré en vigueur avec le budget de 2020.

Le dernier avis de la chambre, n° 2019-0114 du 2 octobre 2019, sur le compte administratif de 2018 et le budget primitif de 2019 confirme l'imparfaite maîtrise des instructions comptable M14 applicables au bloc communal et aux services publics industriels et commerciaux en ce qui concerne les règles relatives au rattachement des

charges et des produits, l'équilibre des écritures d'ordre, les conditions de virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement, l'imputation des atténuations de charges de la régie des eaux.

La collectivité reconnaît l'insuffisance de l'information financière et de la fiabilité des comptes et envisage, en collaboration avec le comptable public, l'instauration d'un contrôle de gestion, d'un contrôle budgétaire et d'une comptabilité analytique.

Recommandation n° 15 : Assurer la parfaite concordance des comptes de gestion et des comptes administratifs, la fiabilité des comptes et l'exhaustivité de l'information financière des citoyens et des élus.

Recommandation n° 16 : Pérenniser la gestion pluriannuelle des investissements.

4.3 Une situation financière d'ensemble pénalisée par le budget annexe « Transport »

Les comptes administratifs consolidés de la CANBT s'élèvent, en moyenne sur la période sous revue, à 40 M€ en recettes de fonctionnement et à 48 M€ en dépenses de fonctionnement. Les budgets annexes comptent pour 21 % dans les recettes et 35 % dans les dépenses.

4.3.1 Le budget principal

4.3.1.1 *La formation de l'autofinancement*

Au cours de la période sous revue, l'évolution annuelle des produits de gestion est relativement modérée (2,3 %), bien que supérieure à l'inflation. Les recettes proviennent des ressources propres (les ressources fiscales représentent 72 % des produits de gestion en moyenne), davantage que des ressources institutionnelles (dotations de l'Etat et participations), ainsi qu'il suit :

Tableau n° 9 : Produits de gestion de la CANBT (en euros)

Ressources	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. ann. moy.
Fiscales	11 460 948	13 304 893	14 417 907	15 089 220	15 694 829	15 360 377	6,0 %
Institutionnelles	7 038 489	4 509 617	6 535 538	5 965 052	3 575 021	5 360 954	- 5,3 %
Totales	18 499 437	17 814 510	20 953 445	21 054 272	19 269 850	20 721 332	2,3 %

Source : *comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT*

— Des ressources fiscales propres stables

Le produit des impôts locaux a progressé au rythme moyen de 1,8 % par an, passant de 8,7 M€ en 2013 à 9,5 M€ en 2018. L'augmentation résulte d'un effet de base puisque, depuis 2016, les taux d'imposition n'ont pas été modifiés.

Les ressources prélevées sur les ménages représentent 89,2 % des recettes fiscales. Elles se composent d'une part de la taxe d'habitation (TH) et d'une part de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). La CANBT n'a jamais levé l'impôt sur le foncier bâti

mais la suppression en cours de la TH et la faiblesse de la base de TFNB vont rendre indispensable une délibération instituant cette recette, à due proportion.

La fiscalité foncière comprend les impôts sur les ménages et la cotisation foncière des entreprises (CFE), issue de la réforme de la taxe professionnelle. La TH représente la plus grande part de cet ensemble, avec une recette de 6 572 798 € en 2018, soit 69,9 %. En 2018, la CFE a représenté 2 654 740 €.

La communauté d'agglomération, qui a un régime à fiscalité professionnelle unique, perçoit tous les impôts économiques : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxes sur les surfaces commerciales (TASCom), imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER).

La fiscalité économique représente 10,8 % des recettes fiscales sur la période sous revue. En y ajoutant la CFE, la fiscalité issue de la réforme de la taxe professionnelle représente en moyenne 3,7 M€, soit 36,5 % des recettes fiscales. Le reversement de fiscalité (attributions de compensations, voir infra) est supérieur de 1,2 M€, tout au long de la période, aux recettes que la CANBT a perçues en contrepartie des compétences qui lui étaient transférées par les communes. La neutralité budgétaire des transferts de compétence n'a donc pas été respectée et l'adhésion de Pointe-Noire et, surtout, de Petit-Bourg se sont traduites par une augmentation des charges de la CANBT sans transfert de ressources équivalentes.

Tableau n° 10 : Evolution des bases et des taux d'imposition de la CANBT de 2015 à 2018 (montants en euros)

Taxe	2015	2016	2017	2018
Base d'imposition (€)				
TH	51 681 180	51 990 205	51 629 282	52 836 000
TFB	53 055 264	55 632 390	57 093 756	58 756 000
TFNB	445 368	443 400	441 698	449 000
CFE	NC	9 395 204	9 834 813	10 602 000
Taux d'imposition (%)				
TH	11,10	12,44	12,44	12,44
TFB	0,00	0,00	0,00	0,00
TFNB	3,93	4,40	4,40	4,40
CFE	NC	25,04	25,04	25,04

NC : non communiqué

Sources : états fiscaux MI 1259 et délibérations communautaires

Les ressources fiscales propres ont progressé de 3,9 M€ entre 2013 et 2018, c'est-à-dire de 34 %, grâce à l'augmentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dont le taux était de 14,10 % en 2018.

Tableau n° 11 : Détail des ressources fiscales propres de la CANBT (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	8 763 567	10 463 245	10 257 119	10 780 561	10 296 918	9 583 050	1,8 %
<i>TH et TFNB</i>	7 968 305	9 573 247	9 320 071	9 098 055	9 189 799	8 190 806	0,6 %
<i>CVAE</i>	572 061	660 712	609 704	1 391 949	779 103	732 126	5,1 %
<i>TASCOM</i>	86 070	90 373	182 348	174 886	186 970	203 745	18,8 %
<i>IFER</i>	137 131	138 913	144 996	115 671	141 046	129 487	-1,1 %
- Restitution et reversements*	- 3 800 859	- 3 800 859	- 3 809 064	- 3 809 064	- 3 458 736	- 3 458 736	-1,9 %
= Impôts locaux nets	4 962 708	6 662 386	6 448 055	6 971 497	6 838 182	6 124 314	4,3 %
+ TEOM	6 475 248	6 615 579	7 934 620	8 081 243	8 827 147	9 188 021	7,2 %
= Ressourc. fiscales propres	11 437 956	13 277 965	14 382 675	15 052 740	15 665 329	15 312 335	6,0 %

* hors péréquation

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT

Vient en déduction des ressources fiscales propres la fiscalité reversée par l'intercommunalité, soit aux communes membres (attributions de compensation), soit au niveau national (fonds national de garantie individuelle des ressources - FNGIR) :

- depuis 2010, un mécanisme conjuguant dotation de l'Etat (dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle – DCRTP, compte 748, voir *infra*) et péréquation horizontale (FNGIR) assure la neutralité financière de la suppression de la taxe professionnelle pour chaque collectivité ; le FNGIR constitue la variable d'ajustement, en prélèvement ou abondement, du budget local ; étant bénéficiaire nette de la réforme de la taxe professionnelle, la CANBT reverse ainsi chaque année 1 465 878 € de FNGIR, montant figé depuis 2013 ;
- la CANBT reverse 3 458 736 € d'attributions de compensation (AC) aux communes-membres, comme mentionné au chapitre relatif aux compétences de la CANBT.

Au total, la CANBT reverse 51,4 % des impôts locaux perçus et 23,8 % de ses produits de gestion.

Pour les exercices 2017 et 2018, l'EPCI n'a pas émis tous les titres relatifs à la fiscalité reversée. Les régularisations étaient en cours à la fin de l'année 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a contesté les inscriptions budgétaires de FNGIR, estimant que le déficit budgétaire devait être revu en faveur de la CANBT. Or, si les sommes en question ont été prélevées en trésorerie dès 2017 et 2018, leur correcte inscription en rattachements ne modifie en rien le résultat du compte administratif des exercices concernés, corrigé par la chambre⁷.

Comme il a été rappelé plus haut, la CANBT fait l'objet d'un plan de redressement depuis 2015. Dans ce cadre, la chambre avait préconisé une augmentation des taux de la fiscalité locale dans son avis relatif au BP de 2016. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

⁷ Comme l'a fait observer l'ordonnateur dans sa réponse au présent rapport d'observations définitives, la phrase est erronée ; à la place de « leur correcte inscription en rattachements », lire « leur correcte inscription en 2020 ».

— Des ressources institutionnelles en diminution

Les dotations constituent la deuxième composante des ressources de la collectivité. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la principale ressource institutionnelle. Sa composante exclusive est la dotation d'intercommunalité (compte 74124) depuis 2018. La DGF est en diminution au cours de la période sous revue, d'une part en raison de la baisse de la population de l'EPCI, d'autre part dans le cadre de la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics. Ce concours financier de l'Etat a diminué de - 1,6 M€, c'est-à-dire de 26,5 %, de 2013 à 2018.

Tableau n° 12 : Détail des ressources institutionnelles de la CANBT (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
DGF (cpte 741)	6 243 061	5 817 871	5 362 238	4 178 317	4 601 453	4 588 262	-6,0 %
<i>dont dotation d'intercommunalité</i>	<i>5 289 778</i>	<i>5 122 617</i>	<i>4 682 158</i>	<i>3 678 126</i>	<i>4 006 325</i>	<i>4 588 262</i>	
Participations (cpte 7471)	18 306	25 354	233 403	598 513	113 378	395 966	84,9 %
Autres attrib. et particip. (cpte 748)	2 089 786	656 481	2 405 775	2 654 100	326 069	1 842 604	-2,5 %
Ressources institutionnelles	8 351 154	6 499 706	8 001 416	7 430 930	5 040 899	6 826 832	-4,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT

Parmi les participations, le compte 7471 qui rend compte des aides de l'Etat pour les emplois aidés, subit une variation qui reflète celle du nombre des emplois aidés employés par la communauté.

Les autres attributions et participations (compte 748), principalement la DCRTP, ainsi que les compensations au titre de la contribution économique territoriale (CET) ont connu une légère érosion de 2013 à 2018.

Au total, les dotations et participations baissent et la CANBT sollicite peu de subventions des autres collectivités pour le financement de ses opérations (329 000 € en 2018).

— Des charges de gestion en très forte augmentation

Tableau n° 13 : Charges de gestion de la CANBT (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	8 473 786	8 268 978	11 080 364	9 892 993	8 984 523	13 603 849	9,9 %
+ Charges de personnel	2 797 380	3 359 380	4 091 647	4 499 304	4 912 081	4 642 898	10,7 %
+ Subv. de fonctionnement	1 201 539	2 500 000	1 888 881	221 565	180 000	120 000	-36,9 %
+ Autres chrges de gestion	1 869 835	1 990 956	2 383 058	1 636 192	1 568 362	1 716 800	-17,0 %
= Charges de gestion (B)	14 342 541	16 119 314	19 443 951	16 250 055	15 644 966	20 083 547	67,0 %
Dép. réelles de fonctionnem	19 653 364	22 103 186	25 755 945	22 532 483	21 328 848	25 700 122	5,5 %

* dépenses de fonctionnement : débit net du compte 6, hormis les comptes 675, 676 et 68

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT

Sur l'ensemble de la période, les charges de gestion ont augmenté de 7,0 % par an en moyenne. Après un pic de dépenses en 2015, elles ont diminué en 2016 et en 2017 avant de connaître une envolée en 2018.

En 2015, plusieurs facteurs ont concouru à l'augmentation des charges de gestion : l'aggravation des charges à caractère général (notamment des contrats de prestations de services), les dépenses de personnel (renforcement de l'encadrement et transfert de 18 agents de la commune de Petit-Bourg) ainsi que des subventions importantes versées au budget annexe « *Transport* », service industriel et commercial (SPIC) qui devrait pourtant s'autofinancer (voir *infra*).

La diminution des charges de gestion en 2016 et en 2017 résulte de la mise en œuvre d'une partie des mesures préconisées par la chambre régionale des comptes dans son avis sur le compte administratif de 2015, plafonnant les dépenses des charges à caractère général (9 M€), les dépenses de personnel (4 M€) et les subventions aux associations (0,2 M€).

Les charges de personnel (chapitre 12) ont augmenté de 76 % de 2013 à 2017, c'est-à-dire à un rythme annuel de 15,1 %. Le nombre d'agents a augmenté de 44 à 107, à raison principalement des transferts de compétences. La communauté présentait un déficit de cadres A en 2013 ; ils sont aujourd'hui 19, ce qui est conforme au profil des EPCI.

Les dépenses de gestion repartent à la hausse en 2018 en raison d'une évolution importante des charges à caractère général (chapitre 11) qui passent de 8,9 M€ à 13,6 M€, ce qui représente une augmentation de 51 % en un an. Cette augmentation est due aux contrats de prestations de service (+ 6 M€ en un an), notamment pour l'élimination des déchets.

Les frais de personnel représentaient 23 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2017, taux inférieur à la moyenne des EPCI (31 %), en correspondance avec le choix de l'externalisation d'un certain nombre de missions.

Le niveau des charges de personnel demeure supérieur au plafond de 4,3 M€ fixé par la chambre dans son plan de retour à l'équilibre fixé au 31 décembre 2019. En effet, la signature de divers protocoles d'accord portant sur l'alignement du régime indemnitaire des agents transférés, la révision des carrières de l'ensemble des agents, la résorption des emplois précaires et la rémunération calculée sur la base du temps plein d'un certain nombre d'agents ont eu pour effet une augmentation significative de ces charges qui s'élevaient à plus de 5 M€ à la fin décembre 2019.

Les autres charges de gestion courante (chapitre 65), hors subventions, augmentent de près de 10 % en 2018, en dépit de la suppression des subventions injustifiées du budget principal au budget annexe « *Transport* ». Elles représentent 8,5 % des charges de gestion.

L'effort global de maîtrise des charges de gestion, préconisé par la chambre dans son avis sur le compte administratif de 2015, n'a pas été mis en œuvre par la collectivité.

— Une capacité d'autofinancement qui s'effondre en 2018

Tableau n° 14 : Capacité d'autofinancement brute (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	18 499 437	17 814 510	20 953 445	21 054 272	19 269 850	20 721 332	2,3 %
Charges de gestion (B)	14 342 541	16 119 314	19 443 951	16 250 055	15 644 966	20 083 547	7,0 %
Excédent brut de fonctionnt (A-B)	4 156 896	1 695 196	1 509 495	4 804 217	3 624 884	637 785	-31,3 %
en % des produits de gestion	22,5 %	9,5 %	7,2 %	22,8 %	18,8 %	3,1 %	-32,8 %
+/- Résultat financier	-23 408	-21 757	-1 028 316	-825 587	-658 656	-461 540	81,5 %
+/- Autres prod. et charges except.	6 149	-8 784	188 661	-170 580	4 560	14 049	18,0 %
= Capacité d'autofinancemt brute	4 139 637	1 664 656	669 839	3 808 050	2 970 788	190 294	-46,0 %
en % des produits de gestion	22,4 %	9,3 %	3,2 %	18,1 %	15,4 %	0,9 %	-47,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT, logiciel ANAFI

Alors que, de 2013 à 2017, l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion garantissait un excédent brut de fonctionnement significatif, l'augmentation importante des charges de gestion en 2018 (+28 %) se traduisant par la dégradation conséquente de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui a diminué de 82,4 % en un an. Cette évolution se répercute sur celle de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute), qui a chuté de 93,6 %. La CAF brute, qui représentait 18 % des produits de gestion en 2016 et 15,4 % en 2017, n'en représentait plus que 0,9 % en 2018.

Cette dégradation de la section de fonctionnement a des conséquences négatives sur le financement des investissements communautaires, la CAF brute constituant aussi le potentiel de remboursement du capital des emprunts (1,5 M€ en 2018).

4.3.1.2 Le recours à l'emprunt bute sur la même limite

La capacité d'autofinancement nette (CAF nette) qui représente l'autofinancement disponible après remboursement de l'annuité en capital de la dette, a baissé de 2014 à 2015 mais affichait un niveau satisfaisant en 2016 et 2017, à 14,1 % et 12,4 % des produits de gestion, respectivement. En 2018, la CAF nette est devenue négative du fait de l'augmentation des charges de fonctionnement mais, aussi, du poids de l'annuité de l'emprunt qui est passée de 590 092 € en 2017 à 1 480 801 € en 2018, en raison de la régularisation des annuités d'emprunts payées sans mandatement préalable se rapportant aux exercices antérieurs (compte 472).

Tableau n° 15 : Le besoin de financement et sa couverture (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	4 139 637	1 664 656	669 839	3 808 050	2 970 788	190 294
- Annuité en capital de la dette	33 923	35 585	1 378 999	842 762	590 092	1 480 801
= CAF nette ou disponible (C)	4 105 714	1 629 071	-709 159	2 965 288	2 380 697	-1 290 507
+ FCTVA*	0	0	1 467 829	1 083 700	642 138	0
+ Subventions d'investissement reçues	279 058	283 340	172 059	373 882	0	528 510
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	128 640
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	279 058	283 340	1 639 889	1 457 581	642 138	657 150
= Financement propre disponible (C+D)	4 384 772	1 912 411	930 729	4 422 869	3 022 835	-633 357
Financement propre dispo/dép. d'équip	95,1%	26,4%	10,5%	61,2%	183,7%	-38,3%
- Dép. d'équipement (y c. travx en régie)	4 612 871	7 250 117	8 836 593	7 224 167	1 645 644	1 651 997
- Subv. d'équipem (y c. subv. en nature)	1 039 866	278 370	189 484	595 534	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	375 000	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financem	-1 267 964	-5 616 076	-8 470 348	-3 396 832	1 377 191	-2 285 354
Nouveaux emprunts de l'année**	0	17 213 000	1 800 000	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 267 964	11 596 924	-6 670 348	-3 396 832	1 377 191	-2 285 354

* Fonds de compensation de la TVA

** y compris pénalités de réaménagement

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de 2013 à 2018 de la CANBT, logiciel ANAFI des juridictions financières

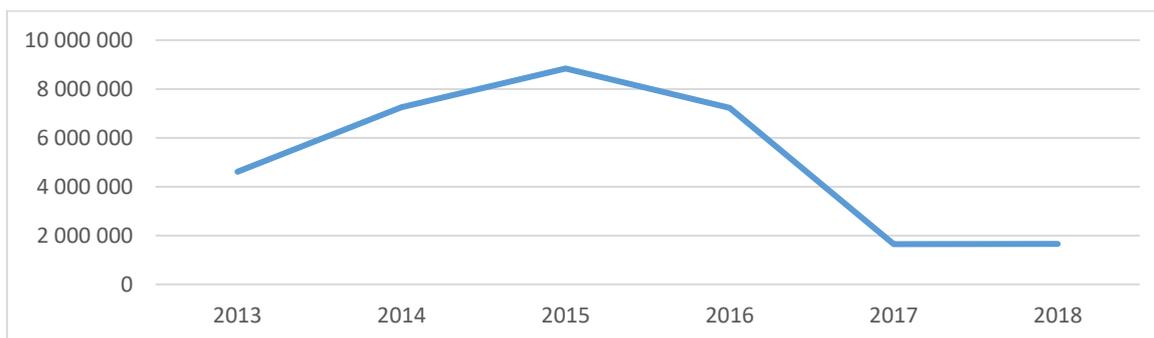
Le financement propre disponible qui correspond à l'ensemble des ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes financières, a suivi la même tendance à la baisse que la CAF nette, puisqu'elle a diminué en 2014 et en 2015 et est devenue négative en 2018 en raison, notamment, du non-encaissement du produit de FCTVA dont le montant, en baisse significative (286 429 €), figurait en reste à réaliser au compte administratif de 2018.

Cette insuffisance de ressources disponibles (hors emprunts) n'a pas permis de couvrir les dépenses d'équipement dont le volume a presque doublé entre 2013 et 2015, du fait principalement des investissements d'envergure lancés par la mandature précédente (gymnase de Goyave, piscine de Petit-Bourg, base nautique de Sainte-Rose), pour lesquels des surcoûts importants ont été enregistrés.

C'est pour financer ce programme d'investissements que la précédente mandature a contracté trois emprunts, conclus en 2014 en toute fin de mandat, pour un total de 17 M€. Les dépenses d'investissement sont ainsi passées de 4,6 M€ en 2013 à 8,8 M€ en 2015, c'est-à-dire de 58 € à 110 € par habitant. Ces emprunts, d'un montant total très supérieur au besoin de financement de la section d'investissement, ont contribué à alimenter le fonds de roulement de plus de 11 M€ en 2014.

On constate en 2017 et en 2018 une nette diminution des dépenses d'équipement, à la suite de la suspension ou de la fin des opérations d'investissements de début de période. Les dépenses d'équipement par habitant ne représentent plus que 21 € par habitant depuis 2017. Depuis 2015, le besoin de financement est couvert essentiellement par une diminution du fonds de roulement. En 2018, cette diminution atteint 2 285 354 €, en ligne avec la réduction importante des ressources propres disponibles pour l'investissement.

Schéma n° 2 : Volume annuel d'investissements de la CANBT



Source : comptes de gestion

Alors que les projets retenus pouvaient être réalisés en trois ou quatre ans, au plus, soit largement au sein d'un mandat, les retards accumulés ont conduit à ce qu'ils soient lancés et financés en toute fin de mandat (2014) et qu'ils débordent largement sur le mandat suivant (2014-2020), multipliant les risques liés aux discontinuités d'équipe dirigeante, de pilotage et de suivi, du côté du donneur d'ordre.

La faiblesse structurelle de son autofinancement limite la possibilité de lancer un nouveau programme d'investissements. Si la CAF nette et les ressources disponibles devaient poursuivre leur baisse, la CANBT puiserait sur son fonds de roulement qui s'élevait à 6 M€ en 2018, sa capacité de contracter de nouveaux emprunts étant durablement affectée par sa capacité de remboursement, en évolution défavorable.

4.3.1.3 L'endettement demeure limité

Au total, l'endettement raisonnable de la communauté (16,6 M€ au 31 décembre 2017, soit 209 €/habitant) est à relier à la faiblesse historique de ses investissements, malgré une période de forte concentration d'opérations.

L'endettement se compose de cinq emprunts classés A1 (non risqués) selon la classification de la charte dite de Gissler. A une exception près (un emprunt au taux variable de 2,071 %), la communauté paie des taux d'intérêt de l'ordre de 4 à 5,4 % par an pour 15 ans, ce qui est particulièrement élevé au regard du taux de financement des collectivités territoriales (1,37 % en moyenne en 2017 pour les prêts à 15 ans).

4.3.1.4 La trésorerie est abondante en raison de retards de paiement envers les fournisseurs, sans justification légitime

Le fonds de roulement demeure confortable au cours de la période.

Tableau n° 16 : La trésorerie nette au 31 décembre (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	5 516 792	17 113 715	10 443 368	7 046 536	8 423 727	6 133 373
- Besoin en fonds de roulement global	-853 355	-1 794 618	-4 317 380	-3 646 556	-2 168 043	-1 519 281
= Trésorerie nette	6 370 147	18 908 333	14 760 748	10 693 092	10 591 770	7 657 654
en nombre de jours de charges courantes	162	428	263	229	237	136
Besoin en fonds de roulement de gestion <i>dont encours des fournisseurs</i>	-1 480 961 <i>1 492 507</i>	-1 118 252 <i>1 130 524</i>	-6 164 390 <i>6 170 558</i>	- 4 596 935 <i>4 475 139</i>	-3 764 233 <i>3 671 938</i>	-3 860 429 <i>4 005 637</i>
Dont comptes de rattachement, avec les budgets annexes (+) diminue le BFR, (-) augmente le BFR	-1 080 380	1 151 309	-2 570 534	-3 060 547	-7 352 561	-6 519 637

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2017 de la CANBT, logiciel ANAFI

La trésorerie résulte de la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement (BFR). Le BFR correspond aux ressources nécessaires pour couvrir le décalage entre les décaissements et les encaissements. Les budgets annexes n'étant pas dotés de la personnalité juridique, la trésorerie de la CANBT est commune à l'ensemble des budgets.

Le besoin en fonds de roulement global est négatif sur toute la période : cela signifie que la communauté paie avec retard ses fournisseurs. L'importance des dettes envers les fournisseurs (4 M€ en 2018) traduit une mauvaise gestion du mandatement. Les retards de paiement des fournisseurs du budget annexe « *Transport* » se concentrent sur les marchés et contrats du transport urbain et scolaire (absences de l'agent responsable, facturation incorrecte des transporteurs, mandats incomplets rejetés par le comptable public...).

Le délai moyen global de paiement s'élève à 126 jours en 2017. La communauté a payé 85 685 € d'intérêts moratoires en 2016 et zéro en 2017 et 2018. Elle ne paie pas tous les intérêts moratoires qui sont pourtant d'ordre public. Le taux de la Banque centrale européenne (BCE) étant de 8 %, conformément au décret n°2013-269 du 29 mars 2013. Elle aurait dû payer environ 100 000 € d'intérêts par an.

Recommandation n° 17 : Ramener le délai de paiement des fournisseurs au délai légal ; payer systématiquement les intérêts moratoires dus.

4.3.2 Le budget annexe « *Transport* »

Le transport de personnes est un service public industriel et commercial qui relève de l'instruction M43. Le budget d'un tel SPIC doit être équilibré et son financement est normalement assuré par les redevances des usagers. Le soutien financier du budget principal ne peut intervenir, par exception, que dans le respect des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

Cependant, depuis sa création, le budget annexe « *Transport* » de la CANBT inclut le transport scolaire qui, lui, est un service public administratif. Il relève de l'instruction budgétaire et comptable M14 et est éligible aux subventions.

A la suite du rapport d'observations provisoires de la chambre, la collectivité a intégré le budget du transport scolaire au budget général dans son budget primitif de 2020. Une

délibération du 31 juillet 2020 a fixé la part du déficit à reporter au budget principal à 4 931 719 €.

4.3.2.1 Des résultats d'exploitation fortement dégradés

Tableau n° 17 : Les résultats d'exploitation du budget annexe « Transport » (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat d'exploitation	-996 357	1 816 725	-1 086 384	-774 997	-5 388 628	-10 967

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT, logiciel ANAFI

Le résultat d'exploitation du budget annexe « Transport », négatif sur toute la période examinée, s'est fortement dégradé en 2017 en raison de la suppression des subventions d'exploitation – illégales – versées jusqu'alors par le budget principal et de l'annulation de l'inscription de recettes incertaines (taxe sur les carburants et région).

La diminution importante en 2018 du déficit d'exploitation résulte du rattachement par la collectivité de produits, à hauteur de 3,1 M€, sans qu'elle ait procédé symétriquement au rattachement de charges. Par ailleurs, elle n'a pas émis le mandat de 3 479 216,35 € correspondant à la provision que la chambre a demandée à constituer, dans son avis sur le budget primitif de 2019, pour couvrir le risque d'annulation de titres de recettes relatifs à la taxe spéciale sur les carburants (TSC).

4.3.2.2 La structure des produits et des charges d'exploitation

— Des produits d'exploitation erratiques

Tableau n° 18 : Les recettes d'exploitation du budget annexe « Transport »

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Prestations de services	450 509	437 955	484 394	280 993	414 624	1 573 409	28,4 %
<i>dont transport de voyageur</i>	<i>404 576</i>	<i>437 955</i>	<i>482 784</i>	<i>247 368</i>	<i>414 624</i>	<i>0</i>	<i>-100,0 %</i>
Produits d'exploitation	450 509	437 955	484 394	280 993	414 624	1 573 409	28,4 %
<i>part des ressources totales</i>	<i>75,1 %</i>	<i>33,9 %</i>	<i>40,7 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>100,0 %</i>	<i>66,9 %</i>	
Versement « Transport »	149 712	853 240	706 412	395 314	0	777 132	39,0 %
Taxe sur les carburants	0	0	0	0	nc	nc	
Ressources fiscales	149 712	853 240	706 412	395 314	0	777 132	39,0 %
Subv. département/région	807 910	807 910	944 695	847 293	0	865 086	-100,0 %
Subv. du budget principal	1 084 789	2 500 000	1 742 826	3 179 682	0	0	-100,0 %
Subventions d'exploitation	1 892 699	3 307 910	2 687 521	4 026 975	0	865 086	-100,0 %
Total	2 492 920	4 599 105	3 878 327	4 703 282	414 624	3 215 627	

NC : non communiqué

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2017 de la CANBT

— Les ressources d'exploitation proviennent du transport scolaire

Jusqu'en 2017, les ressources d'exploitation étaient constituées à 90 % des recettes du transport scolaire dont la tarification n'avait pas été actualisée depuis le transfert de la

compétence à la CANBT en 2011. La recette moyenne sur la période examinée était de 397 461 €. Selon la CANBT, la participation familiale ne représentait que 18 % de cette recette. En outre, la tarification était complexe car non communautaire, avec 15 tarifs différents, allant de la gratuité à 545 € par an. Le conseil communautaire a, par une délibération du 15 février 2019, voté un tarif identique du transport scolaire pour toutes les communes, sur la base d'une péréquation :

Tableau n° 19 : Tarif du transport scolaire en vigueur à compter de la rentrée 2019-2020

Tarification	Montant
Frais de dossier d'inscription	30 €
Ecole maternelle et primaire	80 €/an (soit 8 €/mois)
Collège	140 €/an (soit 14 €/mois)
Lycée	210 €/an (soit 21 €/mois)

Source : délibération CANBT du 15 février 2019

Les recettes attendues sont estimées à 654 000 €/an, soit une participation familiale de l'ordre de 26 %.

En 2018, les ressources d'exploitation sont passées de 414 624 € à 1 573 409 €. Ce montant du chapitre 70 « *Produits du domaine et des services* » porté au compte administratif de 2018 est expliqué par la CANBT comme un cumul de recettes relatif à un rattrapage de titres émis, correspondant à l'exercice 2018 et aux deux exercices précédents, incluant la régularisation du compte 471 « *Recettes à classer* » qui comportait des encaissements avant émission de titre sur exercices antérieurs. L'absence, dans les comptes de la CANBT (chapitre 73 « *Recettes fiscales* »), de toute recette de la taxe sur les carburants en 2017 et en 2018, tant au budget principal qu'au budget annexe « *Transport* », alors qu'elle a été perçue, laisse à penser que cette somme figure toujours au compte 471 en attente d'émission de titre de recettes, ou bien, par erreur, au chapitre 70 dont l'augmentation demeure surprenante, malgré les explications fournies.

— Les ressources fiscales ne sont pas suffisamment suivies par la CANBT

Les deux recettes fiscales du budget du transport sont la taxe spéciale de consommation sur les carburants, dite taxe sur les carburants (TSC), et le versement « *Transport* » des employeurs.

La TSC est prévue par les articles L. 4434-2 et L. 4434-3 du CGCT. La part octroyée aux EPCI est affectée au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains ou des transports publics y concourant. Elle peut de même être affectée aux aides à la modernisation de l'activité de transporteur public urbain de personnes.

La chambre régionale des comptes, dans son avis n° 2017-0199 du 26 octobre 2017 sur saisine de la CANBT, n'a pas reconnu le caractère de dépense obligatoire pour la région de la dépense que constituerait la TSC pour les années 2013 à 2016. Le montant cumulé de cette taxe était estimé par la CANBT à 3 179 682 €.

L'article L. 4434-3 du CGCT impose à la région de répartir le produit de cette taxe, ce dont elle s'était abstenue durant de nombreuses années, privant les EPCI éligibles du bénéfice de leur quote-part de la recette (3 %).

La CANBT répond aux conditions légales d'obtention de la TSC depuis 2013. Jusqu'à l'année 2016, l'administration des douanes a continué à répartir le produit de la taxe dans les conditions antérieures, sur la base d'une ancienne délibération devenue obsolète. Ainsi, les sommes dues aux communautés d'agglomération ont été réparties à tort entre les autres niveaux de collectivités bénéficiaires jusqu'en 2016. La CANBT aurait dû percevoir une part de la taxe sur les carburants depuis 2013 et ne la perçoit que depuis 2017.

Saisie par la CANBT en reconnaissance de caractère de dépense obligatoire, à l'encontre de la région, la chambre a considéré que, si la collectivité régionale était chargée de la répartition du produit de la taxe entre les collectivités et établissements publics bénéficiaires, elle n'en était pas l'ordonnateur : les sommes collectées ne transitant pas par son budget, la répartition desdites sommes ne constitue pas une dépense pour la région.

L'unique ressource fiscale est du budget annexe de la CANBT est ainsi constituée du versement transport. Prévues par l'article L. 2333-64 du CGCT, cette recette 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 de compétence 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.

Le taux de cette taxe a été fixé à 0,55 % de la masse salariale des administrations, entreprises publiques et privées, par délibération du 19 avril 2011 non modifiée depuis lors (taux maximal autorisé 0,6 %). La recette du versement transport est suivie de manière erratique par la collectivité. Aucune somme n'a été encaissée en 2017 et une somme de 777 132 € a été rattachée à l'exercice 2018 (comme indiqué *supra*).

— Les subventions d'exploitation ne sont pas autorisées pour un SPIC, sauf exception dûment circonscrite

Aucune subvention d'exploitation n'a été enregistré en 2017, en raison du non-encaissement de la subvention d'équilibre du budget principal et de l'absence de participation du département au titre du transport scolaire.

De 2013 à 2015, le budget annexe « *Transport* » a perçu des subventions du budget principal de la CANBT alors que les conditions fixées pour ces versements par les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT n'étaient pas réunies. Cet article pose le principe de l'interdiction de prise en charge par le budget principal d'une collectivité de dépenses concernant des services publics industriels et commerciaux, sauf exception pour des motifs précis.

Par ailleurs, le transfert de compétence, en 2017, du transport interurbain et scolaire du département à la région a retardé le versement de la contribution annuelle à la CANBT pour le transport scolaire.

En outre, la chambre a, dans son avis budgétaire n° 2017-0225 du 16 novembre 2017, écarté pour insincérité la recette de 2 000 000 € attendue de la région par la CANBT. Il s'agissait d'une prévision de recettes en compensation de lignes interurbaines mises en œuvre sans titre par la CANBT.

— Des charges de gestion courante en réduction malgré l'augmentation des charges de personnel

Tableau n° 20 : Structure des charges de gestion courante (montants en euros)

Charges	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. moy. annuelle
à caractère général	3 286 229	2 734 110	4 686 390	5 173 094	5 482 207	2 782 489	- 2,7 %
de personnel	183 111	80 835	222 237	305 186	321 044	305 743	9,0 %
de gestion courante	3 469 340	2 814 945	4 908 627	5 478 279	5 803 252	3 088 233	- 2,0 %
<i>personnel/gestion courante</i>	<i>5,3%</i>	<i>2,9%</i>	<i>4,5%</i>	<i>5,6%</i>	<i>5,5%</i>	<i>9,9%</i>	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2017 de la CANBT, logiciel ANAFI

Les charges à caractère général, constituées principalement des contrats de transport urbain et scolaire, représentent 95 % des charges de gestion courante. Leur évolution est significative à compter de 2015 en raison de divers aléas dans l'exécution des marchés négociés relatifs aux transports urbain (voir *infra*). La baisse enregistrée en 2018 est due à la fin des marchés négociés et aux contrats provisoires, de plus courte durée, qui leur ont succédé.

Les charges de personnel ont augmenté de 67 % de 2013 à 2018. Au 1^{er} janvier 2018, l'effectif budgétaire était de 11 emplois ; sept étaient pourvus dont quatre par des agents non titulaires, au nombre desquels la directrice du transport.

4.3.2.3 Une capacité d'autofinancement insuffisante

Tableau n° 21 : Budget annexe « Transport » - Capacité d'autofinancement brute (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion courante	2 492 920	4 599 105	3 878 327	4 703 282	414 624	3 215 627
Charges de gestion courante	3 469 340	2 814 945	4 908 627	5 478 279	5 803 252	3 088 233
Excédent brut d'exploitation	-976 420	1 784 159	-1 030 300	-774 997	-5 388 627	127 395
Résultat financier (réel seulement)	0	0	0	0	0	0
Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	55 641	5 773	0	0	40 344
CAF brute	-976 420	1 839 801	-1 024 527	-774 997	-5 388 627	167 739

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2017 de la CANBT, logiciel ANAFI

De 2013 à 2017, excepté sur l'exercice 2014 qui a enregistré une importante subvention d'équilibre du budget principal (2,5 M€), l'excédent brut d'exploitation est resté négatif en raison du déséquilibre croissant des charges et des recettes. La capacité d'autofinancement brute a suivi logiquement la même tendance négative, se creusant fortement en 2017.

En 2018, la CAF brute est redevenue positive par l'effet combiné du rattachement des produits, comme mentionné plus haut, de l'absence de rattachement des charges et de l'absence d'imputation de la provision prescrite par la chambre au titre du risque de non-recouvrement de la TSC.

4.3.2.4 Le financement de l'investissement : tous les soldes intermédiaires de gestion traduisent une impasse

Tableau n° 22 : Le financement des investissements de la CANBT (montants en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits	2 492 920	4 654 746	3 884 100	4 703 282	414 624	3 255 972
Charges	3 469 340	2 814 945	4 908 627	5 478 279	5 803 252	3 088 233
CAF brute (produits – charges)	-976 420	1 839 801	-1 024 527	-774 997	-5 388 627	167 739
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible	-976 420	1 839 801	-1 024 527	-774 997	-5 388 627	167 739
- Dép. d'équip. (y c. trav. en régie et dons en nat.)	16 556	339 307	1 262	0	0	6 367
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-992 976	1 500 493	-1 025 788	-774 997	-5 388 627	161 372
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
Mobilisat. (-) ou reconstit. (+) du fds de roulement	-992 976	1 500 493	-1 025 788	-774 997	-5 388 627	161 372
Fonds de roulement net global	-166 854	1 333 640	307 851	-467 146	-5 855 774	-5 694 402

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion 2013 à 2018 de la CANBT, logiciel ANAFI

En dépit d'un endettement nul et d'un volume d'investissement plutôt limité (363 491 € sur la période), le budget annexe a creusé chaque année le fonds de roulement jusqu'à - 5 694 402 € fin 2018, en raison de charges d'exploitation lourdes non compensées par des ressources, particulièrement celles liées au transport urbain de voyageurs. Ce déficit structurel pèse sur la trésorerie du budget principal, étant donné l'absence de compte 515 « *Compte au Trésor* » distinct pour le budget annexe « *Transport* ».

Le retour à l'équilibre du budget annexe « *Transport* » exige une diminution des dépenses et une hausse des recettes.

En 2020, le conseil communautaire a délibéré pour virer une subvention de 2 250 444 € du budget principal vers le budget annexe « *Transport* ». L'existence d'une DSP ne justifie pas à elle seule une subvention du budget principal, comme l'expliqueraient, par exemple, des travaux lourds d'infrastructure de mise en accessibilité des arrêts et des gares routières. Cette subvention n'est pas davantage légale que celles qui l'ont précédée.

Recommandation n° 18 : Respecter les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT qui fixe les conditions de subvention du budget principal au budget annexe « *Transport* ».

4.4 Une situation financière d'ensemble fragile

L'analyse financière et comptable ci-dessus doit être complétée par la situation budgétaire de la collectivité, telle qu'elle ressort de l'avis émis par la chambre sur le compte administratif de 2018 et sur le budget primitif de 2019, dans le cadre du plan de redressement préconisé depuis le compte administratif de 2015.

Depuis 2016, la situation budgétaire et comptable de la CANBT est préoccupante. L'avis de la chambre sur le compte administratif de 2018 a cependant constaté un résultat de clôture consolidé excédentaire (budget principal et budgets annexes) de 1 227 510 €,

représentant 3,66 % des recettes réelles de fonctionnement et d'exploitation. Ce résultat positif a permis à la collectivité de sortir du plan de redressement.

Toutefois, le budget primitif de 2019, tel que corrigé par la chambre et arrêté par le préfet, a confirmé le déséquilibre structurel des finances de l'EPCI. Les explications de ce déséquilibre sont les suivantes :

- la chute du résultat de fonctionnement du budget principal en 2018 (-536 077 €) ;
- le montant des restes à payer (4,9 M€ au 31 décembre 2018) ;
- l'aggravation du résultat de clôture comptable du budget annexe « *Transport* » (- 5,8 M€ contre - 5,6 M€ en 2017) due aux errances juridiques du transport urbain.

Les résultats des budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* » étaient, quant à eux, excédentaires à la fin de 2018, en dépit de l'insuffisance des recettes des usagers ; cependant, ces deux budgets devront intégrer les déficits de clôture de l'ex-Syndicat de la Côte sous le vent, dissous en 2015.

Recommandation n° 19 : Diminuer les dépenses et augmenter les recettes du budget principal afin de reconstituer la capacité d'autofinancement brute de la collectivité.

Recommandation n° 20 : Rétablir l'équilibre du budget annexe « *Transport* » en percevant les recettes qui lui reviennent et en diminuant les dépenses.

Recommandation n° 21 : Augmenter les tarifs pour équilibrer en recettes et en dépenses les budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* ».

5. UNE GESTION DU TRANSPORT DE PERSONNES AFFECTEE DE GRAVES IRREGULARITES

5.1 Un service public essentiel pour le développement de la Guadeloupe

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

Dans un environnement en forte dégradation, ils représentent un levier pour résoudre la thrombose routière et atteindre l'objectif d'autonomie énergétique de la Guadeloupe à horizon 2030. Financés par les employeurs (versement transport), ils contribuent au développement économique du territoire. Sur le plan social, ce service public permet la mobilité des plus modestes car le budget que les ménages guadeloupéens consacrent à leurs véhicules automobiles est de 34 à 56 % supérieur à celui des ménages de la France continentale. Cependant, seulement 7 % des usagers de la route les utilisent.

La CANBT est responsable des transports de proximité sur son territoire qui représente 20 % de la population guadeloupéenne et 28,6 % de la superficie de la Guadeloupe. Elle joue ainsi un rôle important dans ce domaine, au regard des deux enjeux soulevés.

5.2 Une compétence répartie entre la région, chargée du transport interurbain, et les agglomérations, chargées du transport urbain

5.2.1 Le transport urbain est une compétence de plein droit de la CANBT

L'article L. 5216-5 du CGCT a conféré aux communautés d'agglomération la compétence obligatoire d'organisation des transports urbains, au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite loi LOTI.

Les services de transport public urbain de personnes sont organisés dans les limites des périmètres de transports urbains (PTU) qui peuvent comprendre, soit, le territoire d'une commune, soit, celui d'un EPCI (code des transports, article L. 1231-3).

Depuis sa création, en 2011, la CANBT est ainsi l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU). Par délibération du 19 avril 2011, la CANBT a créé une régie pour l'exploitation d'un service public de voyageurs, dotée de la seule autonomie financière (CGCT, art. L. 2221-14 et R. 2221-96) et chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial, sous l'appellation « *Régie des transports urbains du Nord Basse-Terre* », soumise à la nomenclature M43.

Cette compétence de transport a été mise en œuvre en 2013 par la CANBT, avec la passation des premiers contrats, la gestion aux communes étant restée déléguée au commune durant les deux premières années, par conventions.

La notion d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) a remplacé la notion d'AOTU en 2014, en même temps qu'ont été élargies les compétences des communautés d'agglomération aux modes actifs de covoiturage. La CANBT ne s'est pas encore engagée sur ces enjeux.

5.2.2 Depuis 2017, la compétence de la CANBT s'articule avec celle de la région, premier acteur en matière de politique des transports

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'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 le sont d'« *interurbains* » depuis lors ; ils dépendaient du département jusqu'en 2016 et relèvent de la région depuis 2017.

Des flux financiers se croisent entre la CANBT et l'autorité organisatrice des transports interurbains : 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.

La région est, en outre, compétente pour l'élaboration du schéma des infrastructures et des transports (SRIT) qui définit notamment les priorités d'action en matière d'infrastructures routières. Elle est compétente pour la construction et l'entretien des ex-routes nationales, le département étant compétent pour les routes départementales.

Enfin, c'est la région, comme indiqué *supra*, qui est l'autorité compétente pour décider de la répartition de la taxe sur les carburants (TSC) entre les collectivités bénéficiaires, dont les EPCI de plus de 50 000 habitants.

5.2.3 La CANBT a assuré la desserte de lignes interurbaines sans support juridique

De 2013 à 2018, huit lignes de transport ont été mises en place par la CANBT pour desservir des liaisons vers la région pointoise. Limitée par le principe de spécialité qu'elle tient de l'article L. 5216-5 du CGCT et de ses statuts, la CANBT n'avait pas la compétence pour intervenir dans le champ du transport interurbain, hors délégation de compétence expresse du département (CGCT, art. L. 1111-8), autorité organisatrice des transports interurbains sur le territoire de la Guadeloupe jusqu'au 1^{er} janvier 2017.

La CANBT s'est cependant engagée dans ce service public consécutivement à la défaillance des deux concessionnaires avec lesquels le département avait conclu des contrats de délégation de service public en 2007, provoquant une absence de desserte sur les secteurs dont il avait la charge.

Une convention conclue le 24 mai 2013 entre le département de la Guadeloupe, la CANBT et le syndicat mixte des transports du Petit Cul-de-sac marin (SMT) a organisé l'exploitation de ces lignes par la CANBT mais sans les qualifier de transport interurbain. La convention affirmait, à tort, que devaient être considérées comme relevant de la compétence de la CANBT les lignes dont le point de départ et le terminus étaient à l'intérieur de son territoire, comme Deshaies-Pointe à Pitre et retour. Or, les dispositions légales en vigueur font référence à la notion de périmètre desservi et non de point de départ et de terminus.

Parmi ces lignes, une seule (DS1/S1) connaissait une fréquentation moyenne de plus de 50 passagers, les autres lignes étant empruntées par moins de dix passagers par trajet en moyenne.

La convention qui est arrivée à échéance le 31 janvier 2015, n'a pas été renouvelée. Lorsqu'elle a pris la compétence en 2017, la région n'a pas souhaité s'engager dans un dispositif pérenne, au-delà d'une offre de convention précaire de dix mois que la CANBT n'a pas signée. Ainsi, jusqu'au début de l'année 2018, la CANBT a continué à desservir ces lignes interurbaines sans support juridique.

Dans l'attente des délégations de service public (DSP) de transport interurbain qu'elle prépare, la région a repris en mars 2018, par un contrat *ad hoc*, la gestion de la ligne Deshaies-Pointe à Pitre aller-retour, qu'elle reconnaît comme la seule ligne interurbaine parmi les huit considérées comme telles par la CANBT. La CANBT a, de son côté, procédé à une refonte des lignes afin de les adapter à la configuration réglementaire applicable au transport urbain.

5.3 **Des irrégularités récurrentes dans la passation des contrats**

Jusqu'à 2013, la CANBT a conclu des conventions de gestion avec les communes précédemment compétentes, aux termes desquelles ces dernières continuaient provisoirement d'assurer le transport urbain pour le compte de la communauté (CGCT, art. L. 5216-7-1).

Le service public de transport urbain de voyageurs peut être confié à un transporteur, principalement par le biais de deux formules :

- la délégation de service public (DSP - CGCT, art. L. 1411-1) ;
- le marché public (code des marchés publics du décret du 1^{er} août 2006 en vigueur jusqu'au 30 mars 2016 ; ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur du 1^{er} avril 2016 au 30 mars 2019 ; code de la commande publique depuis le 1^{er} avril 2019).

Aucun des contrats successifs, récapitulés dans le tableau ci-après, tous justifiés par « l'urgence » et « l'impératif de continuité de service public », ne respecte le cadre juridique. Deux sociétés, qui disposaient antérieurement de contrats sous la gestion des communes-membres de la CANBT, ont ainsi continué jusqu'en 2019 à voir leurs avantages reconduits dans des conditions douteuses de mise en concurrence.

Tableau n° 23 : Contrats de transport en vigueur de 2013 à 2019

Contrats	Base juridique	Début	Fin	Titulaires
Convention provisoire de délégation de service public	DSP	Juin 2013	Mai 2015	SA Y Sté S Sté V
Protocoles transactionnels	Protocoles	Juin 2015	Septembre 2015	SA Y Sté S
Marchés négociés	CMP	Octobre 2015	Mars 2017	SA Y Sté S
Avenants de prolongation des marchés négociés	Ordonnance n° 2015-899	Juin 2017	Juin 2018	SA Y Sté S
Appel d'offres pour de nouveaux marchés	Ordonnance n° 2015-899	Novembre 2017		Déclaré infructueux
Convention provisoire d'exécution du transport urbain	Ordonnance n° 2015-899	Août 2018	Décembre 2018	SA Y Sté S
Contrats de service public	Règlement CE n°1370/2007 du 23 octobre 2007	Février 2019	Décembre 2019	SA Y Sté S
Appel d'offres	DSP	En préparation		

Source : chambre régionale des comptes.

Au total, 13,6 M€ ont été alloués en sept ans au transport urbain au mépris du cadre légal.

5.3.1 Les conventions provisoires de délégation de service public de 2013 et leurs avenants

La CANBT a conclu une convention d'exploitation provisoire sous forme d'affermage (DSP) des lignes urbaines et non urbaines, pour la période de juin 2013 à mai 2015. L'urgence n'était pas constituée puisque les conventions de gestion laissaient le temps à la CANBT de préparer, dans les délais utiles, la prise en charge de sa compétence.

Une durée de contrat de deux ans pour une DSP dont le délégataire a la charge des investissements n'est pas concevable : un autocar ne peut pas être amorti sur une si brève durée, ce qui exclut tout candidat qui ne serait pas déjà installé et ne disposerait pas déjà d'une flotte d'autocars. Elle privilégie donc, de fait, certains candidats.

Les conventions ont été conclues avec effet rétroactif, ce qui n'est pas admis par le droit.

Plusieurs avenants successifs, conclus de 2013 à 2015, ont bouleversé l'économie générale des contrats. Ces avenants révèlent en creux une absence d'étude préalable des besoins. Ils ont, par ailleurs, été conclus sans nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence et sans la consultation, pourtant obligatoire, de la commission consultative des services publics locaux (CGCT, art. L. 2143-4 et L. 5211-498-1).

Une DSP suppose une prise de risque financier par le délégataire dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Elle comprend, éventuellement, des contraintes de service public compensées par une contribution de service public.

Les contrats ne prévoient aucune prise de risque par les délégataires. La contribution financière de la CANBT comportait, certes, une part assise sur les charges de continuité de service public mais, aussi et surtout, une part forfaitaire correspondant au déficit prévisionnel d'exploitation. La prise en charge du déficit d'exploitation n'est pas légale.

La qualification de DSP d'un contrat dépend notamment du risque d'exploitation supporté par le délégataire (CGCT, art. L. 1411-1, dans sa version antérieure à la réforme introduite par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016). En l'absence de seuil légal, le Conseil d'Etat retient, pour ce qui est de la gestion des déchets ménagers, qu'une part de 30 % de recettes tirées de l'exploitation dans le total des recettes perçues par le délégataire suffit à qualifier une délégation de service public (CE, 30 juin 1999, n° 198147).

Initialement, les contrats de délégation respectaient l'encadrement jurisprudentiel mais les avenants successifs ont porté, pour deux des quatre lots, la contribution à deux, voire trois, fois le montant prévisionnel initial, ce qui leur a fait dépasser le seuil ci-dessus rappelé.

Conclus initialement pour 1 013 455 €, ces contrats ont coûté 1 568 903 € à la CANBT, soit 68 213 € par mois.

5.3.2 Les protocoles transactionnels de 2015

Les DSP de 2013 ont été suivies de protocoles transactionnels de juin à septembre 2015, la CANBT n'ayant pas su lancer les appels d'offres dans les délais pertinents.

De nouveau, ces protocoles étaient rétroactifs, ce qui n'est pas régulier.

La qualification de protocole transactionnel est contestable dans la mesure où, de fait, ils constituent une prorogation des DSP dans la durée. Un protocole transactionnel est, aux termes de l'article 2044 du code civil, « un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître ». Il vise à éteindre un conflit et non à constituer la base juridique d'un contrat valant délégation de service public. Si les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent transiger librement après accord de leur organe délibérant (CGCT, art. L. 2122-17), il ne s'agit pas d'une procédure concurrente des règles régissant la commande publique. Ces protocoles transactionnels sont illégaux.

La chambre a déjà formulé cette observation en 2012 : la multiplication des conventions transactionnelles constitue un indicateur de fragilité administrative de la communauté. Elle traduit un manque de préparation, d'anticipation et d'expérience dans la prise en charge de la compétence.

Ces protocoles transactionnels se sont révélés onéreux pour la collectivité (446 032 € pour quatre mois, soit 111 508 € par mois, en augmentation de 63,5 % sur le coût mensuel antérieur). En outre, les factures émises au titre des protocoles n'ont pas été liquidées selon les modalités des conventions de DSP de 2013 qui étaient leur base juridique, ce qui n'est pas régulier.

5.3.3 Les marchés négociés de 2015

Les DSP de 2013 ont été suivies de cinq marchés négociés, pour la période d'octobre 2015 à mars 2017.

Ces marchés publics ont été conclus selon la procédure négociée, sans publicité et sans mise en concurrence. Ce recours à la procédure de marché négocié est injustifié :

- le code des marchés publics en vigueur en 2015 fixait le plafond des marchés de service à procédure adaptée à 207 000 € HT ; le montant total des contrats atteint 4 541 175 € pour une durée de 17 mois (14 mois pour un lot) ;
- dans tous les cas, la procédure adaptée suppose publicité et mise en concurrence.

Les contrats ont été conclus selon la procédure d'urgence. Or, l'urgence invoquée par la collectivité ne résulte aucunement de circonstances étrangères à la volonté de la CANBT, qui disposait de toute la durée des contrats de délégation provisoire (23 mois) pour lancer la procédure de passation des nouveaux marchés. Elle n'est donc pas recevable.

La procédure a conduit à maintenir en place les titulaires des contrats précédents de délégation de service public. Ce faisant, la CANBT a violé les principes et les règles de la commande publique.

Le coût mensuel de ces contrats s'est élevé à 267 128 € (soit une augmentation de 139,56 % par rapport aux protocoles qui les ont précédés), sans modification substantielle dans la consistance des lignes.

5.3.4 Les avenants de prolongation des marchés négociés

La CANBT a prolongé jusqu'en juin 2018 ces cinq marchés négociés, par voie d'avenants signés en mars 2017 et notifiés en juin 2017. Justifiée par la CANBT comme ouvrant le délai nécessaire pour lancer de nouveaux marchés, cette prolongation n'est pas légale, ni acceptable après déjà quatre ans de contrats illégaux successifs.

Les avenants ont été signés avant la délibération qui en autorise la signature et ne pouvaient pas porter sur les mois antérieurs à leur notification.

Ces avenants sont irréguliers sur le plan financier. Pour les marchés de fournitures et services, un avenant qui ajoute plus de 10 % du montant du marché (décret du 27 mars 2016) constitue un « *bouleversement de l'économie du marché* », ce qui rend nécessaire un marché complémentaire jusqu'à une augmentation de 50 % du montant

initial et une relance du marché au-delà. Or, ces avenants augmentent de 85 % l'ensemble des lots ; une nouvelle procédure d'appel d'offres aurait dû être lancée.

D'un total de 3 856 579 €, les avenants présentent un coût mensuel de 321 382 €, soit une augmentation de 20,31 % par rapport aux contrats initiaux, sans modification de substance.

Curieusement, une somme de 133 631 €, autorisée par délibération à la suite d'un mouvement social des salariés d'une société prestataire, a été payée par la CANBT en février 2017 à la société en question au titre du « *paiement du 13^e mois* ». En l'absence d'avenant justifiant pourquoi ce coût n'avait pas été pris en compte dans le tarif initial, ce paiement direct n'est pas justifié.

Mandatée à hauteur de 7 937 915 €, l'exécution des marchés négociés de 2015 a augmenté de 74,8 % le coût initialement prévu.

5.3.5 Les conventions provisoires de 2018 et de 2019

La CANBT a lancé en novembre 2017 un appel d'offres pour la signature de nouveaux marchés. Deux des trois lots ayant été déclarés infructueux, la collectivité a fait le choix de rejeter l'ensemble du marché et de signer à nouveau une convention provisoire d'exploitation avec les deux titulaires des précédents marchés négociés pour une durée de moins de cinq mois.

Le montant des contrats s'élève à 1 060 483, soit 223 067 € par mois, étrangement en diminution, sans motif, par rapport à la période antérieure.

Au terme des conventions provisoires, le 31 décembre 2018, la CANBT a souhaité les prolonger de quatre mois. Face au refus du préfet, des contrats de service public ont été signés pour une durée de 10 mois, de février à décembre 2019.

Ces contrats de service public ont été conclus sur le fondement de l'article 5.4 du règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, qui dispose que les autorités organisatrices de transport de voyageurs peuvent conclure hors marché des contrats de moins de 1 M€.

Or, cette base juridique correspond aux services d'intérêt économique général (SIEG), mis en œuvre par les dispositions des articles L. 1221-3 et suivants du code des transports. Elle ne peut remplacer les dispositions légales et réglementaires relatives à la commande publique ni exonérer la CANBT du respect des principes de la commande publique qui sont :

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

Quand bien même la CANBT aurait adopté un SIEG, elle devait en respecter les règles :

- dès lors qu'elle dépasse 500 000 € sur trois exercices, la compensation de service public doit être notifiée à la Commission européenne (règlement « *de minimis* » 360/2012 du 25 avril 2012) ; le non-respect de l'obligation de notification expose

la CANBT à voir la compensation qualifiée d'aide d'Etat par la Commission et de devoir se la faire rembourser par les entreprises bénéficiaires ;

- le règlement européen prévoit que la durée des contrats de service public ne dépasse pas dix ans pour les services d'autobus et d'autocar, ce qui démontre *a contrario* que la base juridique ne peut pas être la bonne pour une durée de contrat de dix mois.

Ainsi, le recours à la base juridique inappropriée du règlement n° 1370/2007 a visé à contourner l'opposition du préfet, au titre du contrôle de la légalité, à la reconduction illégale des précédents contrats, d'autant plus que ces prétendus « *contrats de service public* » qui concernent l'exploitation des mêmes lignes, reproduisent les mêmes clauses que les précédents contrats, notamment en ce qui concerne les modalités d'exécution du service et les modalités de règlement des prestations.

5.4 Une performance faible du réseau de transport urbain, quand elle est mesurée

De 2013 à octobre 2017, la CANBT desservait 18 lignes de transport, urbaines et interurbaines. En 2019, 16 lignes étaient en service, après reconfiguration et arrêt des lignes interurbaines.

La CANBT n'a pas mis en œuvre de plan de déplacements urbains (PDU - code des transports, art. L.1214- 1 et suivants), démarche de planification sur 10 ans. L'absence d'un tel plan, qui impose une coordination entre tous les acteurs concernés en vue d'élaborer un projet global en matière d'aménagement du territoire et des déplacements, démontre l'absence de stratégie de développement du territoire.

L'EPCI n'a pas été en mesure de fournir le rapport annuel obligatoire des délégataires sur la période 2013-2015, ni les rapports d'activité des titulaires des marchés négociés sur la période suivante, ni aucune étude ou enquête menée par elle sur la qualité du service et la performance du réseau de transport urbain en vue de disposer d'une vue d'ensemble de la situation du transport sur son territoire.

Il apparaît des informations transmises par la société Pajamandy, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la CANBT n'a pas exigé la transmission de rapports d'activité conforme aux exigences légales, notamment en ce qui concerne la possibilité de vérifier les affirmations relatives au déficit d'exploitation.

De même, la CANBT a tardé à mettre en œuvre les dispositifs accessoires au transport urbain (billettique, géolocalisation). En effet, la CANBT a acquis et payé en février 2014 des terminaux de paiement de billettique pour 361 000 €, installés seulement en octobre 2015 et continuant à l'époque de subir de nombreux dysfonctionnements, ainsi qu'un système de géolocalisation installé à une date non connue mais postérieure à 2015, ce qui a considérablement perturbé le service et complexifié la correcte mesure de la fréquentation réelle du réseau par les titulaires des contrats.

Alors que le CCTP de 2015 exigeait l'embauche d'un contrôleur, en vue d'assurer un taux de contrôle de 20 %, soit une moyenne journalière de 7 h 20, s'agissant des contrôles ayant pour objet la verbalisation des contrevenants, ils étaient assurés par un personnel non assermenté pour lequel la collectivité, selon la société Pajamandy, ne souhaitait pas que des frais de formation soient engagés.

Jusqu'à la fin de 2017, l'offre kilométrique était de l'ordre de 550 km. Avec la suppression des lignes interurbaines, l'offre kilométrique a diminué, pour une desserte totale de 271 km.

Un examen du nombre de rotations assurées et de passagers transportés sur un mois (janvier 2016 pour la SA Pajamandy, mars 2016 pour la société CGTS) a permis d'estimer, sous réserve de la justesse des chiffres communiqués par les transporteurs, une subvention au titre de la dotation forfaitaire de 1,87 €/km parcouru et de 2,91 €/passager transporté.

A l'exception de deux lignes (L2 et L3) qui ont une moyenne de 20 passagers, la fréquentation du réseau est faible. L'échantillon des mois de mars 2016, 2017 et 2018 donne une moyenne de 7,73 passagers (sur tout ou partie du trajet de la ligne) dans des véhicules surdimensionnés (50 places assises).

La tarification des usagers n'a pas évolué depuis avril 2013. Elle est proche de celle du réseau de transport urbain du Syndicat mixte des transports du Petit cul-de-sac marin (KARU'LIS) qui s'échelonne de 1,20 € à 4 € selon quatre zones. Elle est insuffisante pour couvrir les charges du service.

5.5 Une direction du transport inconsistante

5.5.1 Une direction sans management

Alors que la CLECT avait établi que neuf agents des communes-membres étaient affectés au transport scolaire, aucun d'entre eux n'a été transféré car ils étaient tous à temps partiel. C'est donc *ex nihilo* que la CANBT a constitué sa direction du transport. Un directeur du transport et un agent administratif ont été recrutés en 2012, ainsi que quatre contrôleurs.

Depuis 2015, la direction se compose d'une directrice du transport assistée d'un agent chargé spécifiquement du transport scolaire et d'un agent chargé des finances, également régisseur de recettes. Ils ont été rejoints à la fin de l'année 2019, dans le cadre du projet de réorganisation de la régie de recettes, par deux agents mutés des communes de Petit-Bourg et Sainte-Rose, jusqu'alors sous-régisseurs mis à disposition, chargés des inscriptions et des participations financières des familles.

Comme il a été indiqué *supra* au chapitre relatif aux moyens humains de la CANBT, huit ans après leur recrutement, les contrôleurs du transport urbain et scolaire, dont le chef de service est en arrêt de longue maladie depuis trois ans, n'ont pas encore reçu de plan de contrôle hebdomadaire ou mensuel et ne rendent pas de rapport, ni écrit ni verbal, de leurs contrôles. Ils ne sont toujours pas assermentés, ne peuvent pas verbaliser les contrevenants. Le service qu'ils sont censés accomplir, dont la consistance est mystérieuse et la réalisation incertaine, ne donne lieu à aucun contrôle.

5.5.2 Une absence de contrôle des prestataires de transport

La convention provisoire de 2013 prévoit un droit de contrôle permanent du délégant sur l'exécution technique et financière du contrat par le délégataire, ainsi que sur la qualité du service rendu aux usagers. Cependant, aucun document témoignant du suivi effectif de la délégation n'a été produit, l'argument d'absence des documents au départ du

directeur du transport n'étant pas recevable au regard de la législation sur la conservation obligatoire des archives.

Les rapports d'activité du délégataire étaient régis, jusqu'au 1^{er} avril 2016, par l'article L. 1411-3 du CGCT qui prévoyait que « *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public* ».

Aucun rapport n'a été présenté au conseil communautaire au cours de la période sous revue. Seule une délibération du conseil communautaire du 13 février 2015 a été produite, qui valide les comptes annuels relatifs au 2^e semestre de 2013 et du 1^{er} semestre de 2014, en vue du calcul de la contribution forfaitaire prévisionnelle du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015.

L'absence de ces rapports n'a pas permis de vérifier le respect des règles prévues par l'article précité. Cette violation d'une obligation légale est pénalisante pour l'information des élus et des citoyens.

Aucun document relatif au contrôle de la qualité du service ni par le délégant, ni par le délégataire n'a été produit.

S'agissant des contrats de 2015, le tableau de suivi détaillé des prestations du cocontractant, à l'appui de sa facture, comportait contractuellement un certain nombre d'informations : pour chaque ligne, le nombre de rotations effectuées par jour, le nombre de passagers (détaillé par catégorie d'usagers), les recettes perçues. Les informations communiquées par les prestataires ne comportent pas le détail par catégorie d'usagers. Aucune analyse de la fréquentation quotidienne du réseau de transport public de la communauté d'agglomération n'est possible.

Le reversement contractuel par les sociétés prestataires de 50 % des recettes publicitaires « cul-de-bus » n'a jamais été respecté. A aucun moment, la CANBT n'a fait usage de son droit contractuel d'exiger les comptes du titulaire relatifs à ces recettes, ainsi que les contrats correspondants.

La CANBT n'a pas veillé à la bonne application des clauses financières fixées dans ses contrats avec les transporteurs.

Recommandation n° 22 : Contrôler le respect de leurs obligations contractuelles par les délégataires et prestataires.
--

5.5.3 Des manquements graves à la régie du transport scolaire

Une régie et cinq sous-régies de recettes pour l'encaissement des transports scolaires ont été créées par une délibération du conseil communautaire n° 4, du 19 avril 2011, à raison d'une par commune. Le conseil communautaire créé une sixième sous-régie pour l'encaissement des transports scolaires de la commune de Goyave par délibération du 23 octobre 2013.

Le montant maximal de l'encaisse que le régisseur était autorisé à conserver, fixé initialement à 15 000 €, a été revalorisé à 48 000 € par une délibération du 28 octobre 2016.

Selon l'article 4 de la délibération du 19 avril 2011, le régisseur doit verser la totalité des recettes encaissées chaque semaine.

La régie principale a été contrôlée à l'occasion de la visite sur place du 6 mai 2019. Si la tenue des dossiers de la régie et des sous-régies n'appelle pas d'observation particulière, il en va autrement du respect des obligations du régisseur quant aux dépôts des fonds et à l'émission des titres de recettes.

5.5.3.1 En matière d'obligations du régisseur

La responsable de la régie principale procède à des vérifications mensuelles des sous-régies, ce qui signifie que ni la périodicité du versement ni le plafond de l'encaisse maximale ne sont respectés, malgré les recommandations formulées en 2016 par le comptable public à l'occasion d'un contrôle de la régie. Elle fait ensuite appel à une société de transferts de fonds pour le cheminement des espèces vers la trésorerie de Sainte-Rose. La réglementation exige que le régisseur soit présent à chaque levée des fonds au bureau des sous-régisseurs et au dépôt chez le comptable. Or, sa présence est loin d'être systématique.

Le montant de l'indemnité de responsabilité, fixée à 650 € par an par l'arrêté constitutif de 2011, n'est pas en adéquation avec le montant maximal de l'encaisse, fixé alors à 15 000 €.

L'agent qui a pris ses fonctions le 29 novembre 2016, n'a pas constitué le cautionnement de 4 600 € auquel il était astreint par l'arrêté n° 2016/11/15 par lequel le président de la CANBT l'a nommé régisseur.

L'agent a déclaré avoir souscrit une assurance. Or, contrairement au cautionnement, l'assurance est personnelle et facultative. Elle ne couvre qu'une partie des sommes restant à la charge du régisseur en cas de mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. A l'inverse, le cautionnement est obligatoire, il permet de garantir la collectivité contre le risque de disparition des fonds.

Le régisseur a la possibilité d'adhérer à une association de cautionnement mutuel qui se porte caution solidaire. Au début de chaque année, le régisseur doit fournir au comptable public une attestation du paiement de sa cotisation.

Compte tenu du volume de l'encaisse, l'absence de cautionnement de l'agent fait courir un risque à la collectivité auquel il convient de remédier très rapidement.

Le régisseur n'a pas pu présenter les arrêtés à jour de nomination des mandataires, qu'il indique ne pas avoir en sa possession. La commune doit vérifier l'existence de ces arrêtés et leur validité.

5.5.3.2 Dans l'émission des titres de recettes

L'avis budgétaire n° 2018-0152 du 18 octobre 2018 a relevé qu'au 31 décembre 2017, les sommes suivantes, enregistrées au compte 471 « *Recettes à classer ou à régulariser* »,

ont été déposées par les régisseurs de recettes du transport dont certaines, sans justificatif, depuis 2016 :

- au compte 4711 : 257 334,55 €,
- au compte 4713 : 619 284,35 €,
- au compte 4718 : 53 939,60 €.

Le 13 juin 2019, les encaissements au titre de la régie de transport (compte 4711) sur la période de 2016 à 2019, en attente d'émission de titres de recettes, s'élevait à 1 208 305,64 € dont seulement 162 687 € se rattachaient à l'exercice 2019. Plus de 85 % des recettes du budget annexe « *Transport* » ne sont pas budgétés, compte tenu que ces sommes n'ont pas été comptabilisés au compte administratif de 2018 ni en produits à recevoir (rattachement de produits), ni même en recettes restant à réaliser.

Les retards enregistrés dans l'émission des titres de recettes par la régie de transport scolaire ont contribué de manière significative aux résultats de fonctionnement déficitaires du budget annexe « *Transport* ».

5.5.3.3 Des manques significatifs en caisse

Sous réserve du montant précis de restes à recouvrer à la suite des titres de recettes à émettre, un contrôle de cohérence a été réalisé sur la base du nombre d'élèves par tarif (16 tarifs communaux différents ont été en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 2019). Ce contrôle porte sur les exercices 2016 à 2018.

Il révèle un écart anormal entre les montants à percevoir et les montants perçus, sauf à Pointe-Noire. L'écart cumulé s'élève à 151 102 € à Deshaies, 195 884 € à Sainte-Rose, 178 126 € à Lamentin, 66 748 € à Petit-Bourg et 19 096 € à Goyave. Le montant encaissé n'est pas en ligne avec l'évolution du paiement par carte bleue, en particulier à Petit-Bourg, Goyave et Deshaies. Aucun contrôle n'a été diligenté par l'ordonnateur depuis la création de la régie.

Le fait que les agents soient situés géographiquement dans les communes, sans contrôle de la CANBT auprès de laquelle ils sont mis à disposition, sans contrôle de leur collectivité d'origine, ainsi que les dysfonctionnements internes à la direction des transports de la CANBT ne contribuent pas à la rigueur de fonctionnement des sous-régies et à la récupération de l'intégralité des sommes payées ou dues par les parents.

5.5.3.4 Des dysfonctionnements administratifs

Divers dysfonctionnements au sein de la direction du transport ont entraîné une perte de confiance dans l'agent chargé de la régie, qui ne s'est pas rendu systématiquement auprès des sous-régisseurs au moment des versements des encaisses à la société de transport. L'activité a été suspendue durant la période d'arrêt de maladie du régisseur et du conflit ouvert avec sa direction, qui a duré plusieurs années.

Jusqu'en septembre 2019, l'absence de logiciel croisant le suivi des inscriptions des élèves et leur paiement, ne permettait pas de constituer un état des restes à payer crédible. Une extraction du fichier des impayés a été demandée mais n'a pas été fournie. Le régisseur a confirmé l'absence de relance amiable des débiteurs, de 2016 à 2019. En

raison de l'absence d'émission d'un grand nombre de titres de recettes de 2016 à 2019, le risque de non-recouvrement est significatif.

La délibération créant la régie institue des forfaits annuels mais autorise le paiement fractionné. Si la majorité des familles paie au trimestre, divers arrangements locaux de paiement fractionné sont consentis. Le suivi centralisé des paiements en est rendu plus difficile.

La régie a été contrôlée par le comptable les 20 décembre 2013 et le 28 juillet 2016. Le rapport recommandait de nommer un régisseur suppléant pour la régie principale, afin de ne pas compromettre la continuité du service en cas d'absence du régisseur. Un règlement intérieur devait être formalisé afin d'organiser les modalités de collecte et de transmission des fonds des sous-régies vers la régie principale. Ces deux recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

La nouvelle DGA, recrutée en août 2019, a programmé une réforme du fonctionnement administratif de la régie, à commencer par la vérification des arrêtés de régie et la suppression, en septembre 2020, des sous-régies au bénéfice de l'encouragement au paiement en ligne et de quelques permanences de mandataires dans les communes.

Recommandation n° 23 : Régulariser la situation de la régie, contrôler les sous-régies, émettre régulièrement les titres de recettes.

5.5.4 Des conventions de mise à disposition des sous-régisseurs irrégulières et onéreuses

Les six sous-régisseurs de recettes du transport sont des agents des communes mis à la disposition de la CANBT pour encaisser les participations des familles. Le fait que les agents en question soient affectés à temps partiel à la mission du transport scolaire et l'intérêt de maintenir un accueil des familles dans chaque commune peuvent justifier le recours à la mise à disposition, plutôt que la mutation au moment du transfert de compétence.

Les conventions de mise à disposition présentent des irrégularités :

- la convention conclue avec la commune de Lamentin pour 2011 n'est ni datée ni revêtue du cachet du contrôle de légalité ;
- les deux conventions individuelles conclues avec la commune de Deshaies pour les exercices 2011 et 2013, datées du 13 septembre 2011 et du 1^{er} octobre 2013, ne sont pas revêtues du cachet du contrôle de légalité ; celle de l'exercice 2013 est rétroactive, ce qui est illégal ;

Les conventions conclues avec la commune de Pointe-Noire pour les années 2011, 2012 et 2013, ne sont pas revêtues du cachet du contrôle de légalité ;

Trois délibérations de la CANBT, du 3 avril et du 28 mai 2018, autorisent le président à renouveler les conventions de mise à disposition : l'une pour l'année 2017 et les deux autres de manière rétroactive à compter de 2011. Elles concernent les communes de Deshaies et de Lamentin.

Ces trois délibérations de 2018 et les conventions fondées sur celles-ci, transmises à la préfecture le 6 juin 2018, sont gravement viciées sur plusieurs aspects substantiels : elles

ne peuvent pas produire, de manière rétroactive, d'effet juridique comme si elles avaient été conclues plusieurs années auparavant ; elles ne peuvent pas porter sur des durées indéterminées.

Une convention aurait été conclue avec chacune des six communes mais la CANBT n'a pas été en mesure de présenter celles la liant à Petit-Bourg, à Sainte-Rose et à Goyave. Elle n'a pas présenté, non plus, les conventions annuelles de 2014 à 2017 pour l'ensemble des communes.

Ces conventions prévoient le remboursement par la CANBT des salaires à hauteur d'une fraction du temps de travail.

Les quotités de temps de travail affichées et le montant remboursé ne correspondent pas à ce qui figure dans le rapport de la CLECT. Les temps de travail et les quotes-parts de salaires sont surévalués par les conventions. Les pourcentages des mises à disposition ne sont pas cohérents : par exemple, l'agent mis à disposition à Deshaies pour moins de 500 élèves, même à raison d'une inscription annuelle et d'un paiement au trimestre, n'est pas occupé à 65 % mais plus probablement à moins de 25 %. Les conventions doivent donc être revues et assises sur des quotités réalistes.

6. UNE GESTION DU PATRIMOINE HASARDEUSE

6.1 La gestion des investissements de la CANBT

6.1.1 La CANBT connaît très mal son patrimoine

La CANBT ne s'est pas dotée d'une stratégie patrimoniale. Elle n'a pas de système centralisé d'information patrimoniale. Les informations sont réparties dans les services, qui n'ont pas toujours connaissance de l'âge, de la localisation, de la surface et des autres caractéristiques physiques des biens. Elle ne suit pas l'usure des bâtiments et réseaux et de leur besoin de réhabilitation. La connaissance de leur affectation n'est pas assurée.

6.1.1.1 L'inventaire n'est pas correctement tenu

L'inventaire, en cours de constitution, est incomplet. Il ne permet pas d'identifier les caractéristiques physiques essentielles des biens (usage, surface, niveau d'usure, etc.) ni leurs caractéristiques juridiques et comptables.

L'inventaire du budget principal est présenté par nature et par numéro d'inventaire, mais n'est pas classé dans l'ordre ni de l'un ni de l'autre, ce qui rend difficile le rapprochement avec l'état de l'actif. Il ne précise pas la quantité des biens inscrits, ni la date de mise en service ou le cumul des amortissements antérieurs. Certains biens ne sont identifiés que par un numéro, sans libellé.

Les biens acquis à l'époque de la CCNBT, donc avant 2011, connaissent un début d'amortissement en 2018, comme si 2017 était l'année d'acquisition.

L'inventaire du budget principal présente environ 120 immobilisations faisant l'objet d'amortissement. Un certain nombre de rubriques sont des additions imprécises sous un

titre collectif qui ne correspondent pas à l'exigence d'exhaustivité d'une tenue d'inventaire.

L'état d'inventaire des recettes immobilisées en annexe du budget primitif principal 2019 fait apparaître des sommes négatives.

L'inventaire du budget annexe « *Transport* » qui ne comporte que 10 lignes, présente les mêmes défauts que celui du budget principal. En outre, il traduit une erreur en ce qui concerne l'année de début de l'amortissement, l'instruction M4 des SPIC exigeant de comptabiliser l'amortissement dès l'année d'entrée du bien dans le patrimoine, *prorata temporis* et non l'année suivante.

6.1.1.2 Le rapprochement entre inventaire et état de l'actif démontre leur caractère incomplet

L'état de l'actif est incomplet. Au 17 mars 2017, il comportait 369 fiches dont 163 seulement étaient complètes. Des écarts significatifs entre inventaire et actif subsistent en 2019, avec un écart de 39,8 M€ de la valeur nette comptable.

L'état de l'actif ne distingue pas chaque terrain et chaque bâtiment à sa valeur brute et à sa valeur nette, par année d'acquisition, classé par compte. La durée d'amortissement n'est presque jamais mentionnée. Aucun amortissement et aucun cumul d'amortissements antérieurs ne sont enregistrés.

Il en va de même de l'actif des budgets annexes, qui est incomplet.

6.1.1.3 Les opérations achevées demeurent inscrites au compte 23

La CANBT ne procède pas convenablement aux transferts du compte 23 « *Immobilisations en cours* » au compte 21 « *Immobilisations corporelles* », prérequis à l'inscription d'amortissements pour les immobilisations concernées : ainsi, la déchèterie de Lamentin, achevée en 2013 et transférée à la CANBT la même année, figure toujours au compte 23, de même que le bâtiment « *Hiteca* » acquis en 2014.

De manière générale, avec 23,3 M€ en débit au 31 décembre 2018, le compte 23 « *Immobilisations en cours* » comporte, pour des montants très importants, des opérations inachevées commencées depuis un certain nombre d'années. La CANBT ne suit pas suffisamment ses chantiers.

L'absence de précision de l'année de mise en service à l'état de l'actif ne permet pas d'identifier précisément les opérations qui auraient dû basculer au compte 21.

6.1.1.4 La gestion des amortissements n'est pas rigoureuse

La comptabilité locale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que la dépréciation annuelle de la valeur des biens soit constatée. La procédure de l'amortissement est obligatoire depuis 1997 pour les EPCI de plus de 3 500 habitants (et sans seuil démographique pour les SPIC), afin de donner une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine.

La délibération déterminant la durée d'amortissement des biens, votée en 2004 et complétée en 2011, pour le budget principal, et en 2012 pour le budget annexe « *Transport* », ne figure en annexe des budgets qu'à compter de 2019 (2018 pour le budget annexe « *Transport* »), alors que ce document doit obligatoirement figurer aux budgets et comptes administratifs.

La liste des biens figurant dans ces deux délibérations ne répond pas aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT qui rend obligatoires sept comptes d'immobilisations incorporelles et quatre comptes d'immobilisations corporelles. Parmi ces comptes obligatoires, seul le compte 2031 « *Frais d'études* » figure dans la délibération communautaire.

S'agissant du budget annexe « *Transport* », la délibération du 1^{er} juin 2012 déterminant les durées d'amortissement comporte des intitulés surprenants tels que cantines et équipements sportifs, s'agissant d'un SPIC qui, par nature, est tenu par le principe de spécialité.

Aucune ligne en amortissement n'apparaît au compte de gestion du budget principal pour l'exercice 2017 ; or, des montants ont été inscrits au compte de gestion qui présente donc un écart avec le compte administratif. La CANBT a repris la comptabilisation de ses amortissements en 2018 au budget principal. En revanche, aucun amortissement n'apparaît aux comptes de gestion de 2017 et 2018 des budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* ».

L'ordonnateur est conscient de la nécessité de mettre en œuvre le suivi de l'inventaire et de l'état de l'actif. Au-delà des aspects comptables, il souhaite que le suivi des immobilisations permette d'établir un plan pluriannuel de gros entretien et de renouvellement des investissements ainsi qu'une gestion affinée de la politique d'amortissements. La collectivité doit également collecter l'ensemble des informations nécessaires à la souscription d'une assurance dommage pour certains biens. En ce qui concerne le non-transfert des immobilisations achevées du compte 23 au compte 21, le président de la CANBT précise que cette situation concerne aussi les projets d'envergure inachevés et que l'état des lieux effectué, sur les conditions d'achèvement ou de reprise de ces opérations, devrait permettre d'apurer les comptes 23.

Recommandation n° 24 : Mettre à jour l'inventaire des biens et l'état de l'actif de la CANBT, donner un nom aux opérations d'investissement permettant de les individualiser et de les identifier, procéder à l'apurement du compte 23 par le compte 21 dès que les opérations sont terminées.

6.1.2 La CANBT n'a pas de stratégie d'investissement

6.1.2.1 *En l'absence de projet de territoire, les investissements sont décidés de manière aléatoire*

La CANBT n'a pas formalisé de stratégie d'investissement. Aucune étude d'ensemble, aucun projet de territoire, aucune délibération ne détermine de stratégie en la matière.

Malgré une liste de projets présentée comme un plan pluriannuel d'investissement délibéré en 2012, les investissements sont, en réalité, engagés au coup par coup.

La vision intercommunale en matière d'investissement est absente, à l'exception d'opérations prises en charge par la communauté au titre de fonds de concours⁸ ou au titre de « *l'intérêt communautaire* ».

Une telle gestion des projets d'investissement conduit à des réalisations inutiles ou inexploitées. Parmi celles-ci, on peut citer l'achat d'une villa et d'un foncier en 2013 sur le territoire de la commune de Deshaies, destinés à devenir la « Maison du miel » pour 528 000 € dans le cadre du projet « *Les chemins des saveurs du Nord Basse-Terre* », classé « *pôle d'excellence rural* » par décret du 29 décembre 2010 du ministère de l'agriculture et financé par des crédits européens⁹. Aucun projet n'existe pour ce bien.

Il en va de même des carrières de Sainte-Rose (voir *infra*).

L'ordonnateur conteste l'analyse de la chambre quant à l'absence de projet territorial. Il indique que les projets importants lancés entre 2013 et 2014 relevaient d'une logique de cohésion sociale et de développement économique du territoire et que l'objectif était d'impulser une dynamique au niveau de chaque commune-membre par la création de pôles touristiques et urbains attractifs, générateurs d'emplois.

Pour autant, les orientations stratégiques n'ont pas été formalisées dans un projet territorial constitué, porteur de l'ambition communautaire et cohérent avec les caractéristiques du territoire intercommunal. L'absence de prospective financière est à l'origine de la non-réalisation de plusieurs projets.

6.1.2.2 Le plan pluriannuel d'investissements (PPI) est une simple liste d'opérations

La CANBT a établi un document, intitulé « *Plan pluriannuel d'investissement* » (PPI), délibéré en décembre 2012 et couvrant les années 2013 à 2018, à cheval sur deux mandatures, sans remise en question ni mise à jour. Il est toujours en vigueur en 2020.

La qualification de PPI ne peut guère être reconnue à ce document : le calendrier de réalisation n'est pas indiqué ; les financements, pour un total de 48,4 M€, ne sont pas précisés. Il s'agit seulement d'une liste de 25 opérations (équipements sportifs, culturels, touristiques ou d'aménagement de l'espace communautaire) décidées par consensus.

Ce « PPI » n'inclut pas l'ensemble des investissements de l'EPCI. Au demeurant, l'absence de vote à la majorité des deux tiers de ces opérations, qualifiées d'intérêt communautaire, rend irrégulière l'inscription de ces opérations. En outre, le « PPI » ne comprend ni la voirie ni les réseaux associés. Il n'intègre pas le gros entretien des équipements.

Au total, sur les 25 opérations du PPI 2013-2018, 19 n'ont pas été réalisées au 1^{er} janvier 2020. Trois seulement ont été réalisées et sont en voie d'achèvement (halte légère de plaisance de Deshaies, base nautique de Sainte-Rose et centre culturel de Pointe-Noire) ; deux autres opérations ont connu des vicissitudes et sont encore en cours (piscine

⁸ La CANBT a accordé des fonds de concours à la construction ou à la réhabilitation d'une école (à Petit-Bourg, pour 185 870,25 €), d'une salle des fêtes (à Pointe-Noire, pour 97 500 €), à des travaux de voirie (à Deshaies, pour 30 000 €), par exemple.

⁹ Une convention-cadre a été signée avec l'Etat le 30 novembre 2011 pour la définition d'un cadre global d'action. Il se compose de trois structures (la « *Cité du goût et des saveurs créoles* » à Lamentin, la « *Maison du miel et des produits du rucher* » à Deshaies, la « *Maison de l'ananas* » à Sainte-Rose).

intercommunale et centre nautique de Petit-Bourg) ; une opération non entamée reste inscrite (aménagement de Marigot à Pointe-Noire).

6.1.2.3 La décision d'investir ne repose ni sur une étude des besoins ni sur une connaissance préalable des coûts

La baisse démographique et le vieillissement de la population justifient une vision stratégique qui ne peut se construire sans connaissance des réalités locales.

Les choix d'investissement ne font pas l'objet d'études préalables de définition du besoin. Seule une minorité des études lancées a abouti à un début de mise en œuvre.

Les projets ne font pas l'objet d'une estimation prévisionnelle rigoureuse. Les études réalisées ne viennent pas affiner un projet mais étayer formellement une décision déjà prise, dont les avenants successifs modifient la substance, la destination, le dimensionnement, le coût.

En outre, la CANBT n'établit pas de projection des coûts de fonctionnement induits par ses investissements. Ainsi, l'OMVACS, construction en voie d'achèvement sur le territoire de la commune de Pointe-Noire (6 700 habitants), a été pensé indépendamment de son occupation, de son aménagement intérieur et de sa gestion. La CANBT n'a pas envisagé son coût d'exploitation.

La CANBT ne développe pas d'approche en coût global, c'est-à-dire sur la durée de vie de l'équipement et en tenant compte des coûts d'exploitation induits (énergie et fluides, personnel, entretien, etc.). La CANBT n'a pas d'approche en termes de service rendu/coûts et certainement pas en termes d'externalités (coût du carbone, etc.). Malgré une fiche-action, restée sans suite, du plan climat-énergie territorial (PCET) relative à l'exemplarité de la collectivité, la notion d'évaluation socio-économique n'est pas utilisée¹⁰.

L'addition ex-post du coût d'une opération n'est pas une évaluation : la CANBT n'a pas conduit d'évaluation des actions réalisées, ni même des défaillances relevées (durée entre le lancement du projet et la mise en service, dérive des coûts, multiplication d'avenants, malfaçons, etc.).

6.1.2.4 L'autofinancement ne permet pas de subvenir au financement des investissements, tant du budget principal que des budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

— *Le financement du budget principal*

Les dépenses d'investissement, chiffrées à 33,6 M€ sur la période 2013-2018, sont structurellement supérieures au financement propre disponible.

Sur cette période, le besoin de financement de la section d'investissement s'est élevé à 646 000 €, dégradant le BFR par rapport au 31 décembre 2012.

¹⁰ L'évaluation socio-économique inclut une valorisation financière du coût de l'investissement, des dépenses induites et des bénéfices attendus (entretien-exploitation, combustibles, bilan carbone, etc.). Cette valorisation est associée à un taux d'actualisation.

Au titre des fonds propres, la CAF nette cumulée s'est élevée à 9 M€ et le FCTVA cumulé a représenté 3,1 M€.

La gestion du domaine ne produit aucun revenu. Or, la CANBT possède des biens qu'elle pourrait valoriser, comme la villa inoccupée à Deshaies, ou céder lorsqu'il est inutilisé, ce qui est le cas de la plus grande partie de son foncier.

Au lieu de financer des réalisations, l'emprunt a alimenté en 2014 le fonds de roulement (FDR) par un excédent de financement sur le besoin réel, à hauteur de 11 M€.

La communauté ne recherche pas systématiquement de cofinancements. Les subventions d'équipement reçues se sont élevées sur la période 2013-2018 à 1,6 M€. Lorsqu'elle sollicite des subventions, la CANBT en perd quelquefois le bénéfice en raison de l'absence de suivi de la validité des notifications et de l'allongement des projets dans la durée.

La communauté a choisi de faire porter des opérations par des partenaires sous plusieurs formes :

- délégation de maîtrise d'ouvrage et de prise en charge du financement par la région (déchèteries de Goyave, de Petit-Bourg et de Pointe-Noire) ;
- mandat de maîtrise d'ouvrage avec la SEMSAMAR (bases nautiques de Sainte-Rose et de Petit-Bourg, OMVACS, halle à poissons de Deshaies) ;
- conventions de délégation de gestion avec les communes (eau et assainissement), voire par accord tacite (une opération de renouvellement des réseaux d'assainissement pour 2,1 M€, portée sans titre par la commune de Lamentin).

Jusqu'en 2019, l'EPCI ne disposait pas d'agent chargé de rédiger et de suivre les demandes de subventions. C'est la raison pour laquelle elle s'adressait à un mandataire, généralement la SEMSAMAR, chargé d'identifier les cofinanceurs, de constituer les dossiers de demande de financement et de suivre l'envoi des justificatifs en fin de chantier. Elle envisageait un recrutement sur cette fonction en 2020.

— *Le financement des budgets annexes*

Le financement des budgets annexes doit s'équilibrer en vertu des règles s'imposant aux SPIC.

S'agissant du transport, la CANBT a choisi d'externaliser le coût des investissements en les faisant supporter par le délégataire (voir *supra*), à l'exception de la billettique. Le déficit structurel de la section d'exploitation empêche, de fait, tout investissement.

S'agissant de l'eau et de l'assainissement, la situation est variable selon le mode de gestion. Sauf à Sainte-Rose, la gestion de l'eau et de l'assainissement est globalement déléguée.

Tableau n° 24 : Mode de gestion des services d'eau potable sur le territoire de la CANBT

Mode de gestion	Exploitant	Commune	Date d'échéance
DSP	Compagnie guadeloupéenne de services publics CGSP	Pointe-Noire	DSP 31 août 2019
Convention de gestion communale + DSP	Générale des eaux Guadeloupe (cession du contrat à la société Eaux'Nodis en 2019)	Lamentin	Convention de gestion 1 ^{er} janvier 2019 DSP 31 décembre 2022
		Deshaies	Convention de gestion 1 ^{er} janvier 2019 DSP 31 décembre 2023
Convention de gestion communale (gestion en régie)	Régie de Sainte-Rose	Sainte-Rose	Renouvelable tacitement
Représentation-substitution	SIAEAG	Goyave et Petit-Bourg	Adhésion à durée indéterminée

Source : cabinet Espelia

Les contrats de DSP en matière d'eau potable exigent peu d'engagements des délégataires, notamment en matière de qualité de l'eau distribuée (taux de conformité des contrôles de l'ARS), de qualité de service aux usagers (taux de respect des délais d'intervention), de recouvrement des factures (taux d'impayés).

Aucun délégataire n'atteint les objectifs de rendement. Les « *rapports sur le prix et sur la qualité du service* » (RPQS) ne sont pas produits à la communauté. Le délégant ne dispose pas contractuellement de pouvoirs de sanction.

En matière d'assainissement, la CANBT est compétente sur le territoire des communes de Deshaies, de Lamentin et de Pointe-Noire. La connaissance du patrimoine est faible, et même inexistante sur plusieurs communes. On observe des dysfonctionnements sur les réseaux collectifs : les stations d'épuration (STEP) ne sont plus aux normes, les eaux pluviales et les eaux usées se mélangent et la connaissance des rejets dans le milieu naturel est presque inexistante. La majorité des habitations n'est pas raccordée au réseau : à Lamentin, 90 % d'entre elles ne sont pas conformes aux normes en vigueur. En contrepoint de la gestion de l'eau, en matière d'assainissement, les délégataires satisfont davantage à leurs obligations et les contrats comportent des engagements contractuels plus complets, avec notamment des clauses de pénalités.

L'absence d'investissement régulier dans les conduites enterrées et les divers équipements de régulation (soupapes, surpresseurs...) est un phénomène de longue durée qui traduit la prise de conscience très tardive de la dégradation du patrimoine existant. Les retards dans les investissements rendent nécessaires un programme ambitieux qui n'est, à ce stade, ni chiffré ni programmé, alors même que le financement des investissements en matière d'eau potable et d'assainissement est pénalisé par le montant des impayés qui s'élève, pour la seule commune de sainte-Rose, à 10 M€ dont probablement 7 M€ de créances irrécouvrables.

6.1.3 Une mise en œuvre désordonnée des investissements

6.1.3.1 *La gestion administrative des investissements*

La procédure de préparation budgétaire commence en janvier de l'année N et se termine en mars. Elle associe l'ensemble des cadres concernés par la programmation des investissements et donne lieu à des documents préparatoires traçables. Cependant, jusqu'en 2019, elle se résumait à des entretiens entre le DGA et l'ingénieur chargé des projets de travaux. Elle devrait au contraire associer l'ensemble des cadres concernés.

Il n'existe pas de règlement budgétaire et financier ou équivalent, d'où les errements en matière de marchés publics, signalés plus haut. Les services financiers et techniques de l'EPCI ne disposent pas, non plus, d'un outil commun relatif à l'imputation comptable des immobilisations et de leurs amortissements.

La CANBT n'a pas développé de comptabilité analytique. Au compte administratif, la référence aux chapitres par fonction est très incertaine.

Le budget en investissements n'est pas géré selon la procédure des AP/CP. Une liste des opérations est annexée au compte administratif. Cependant, leur dénomination agglomère le plus souvent plusieurs opérations de nature proche, au lieu de les distinguer individuellement, ce qui rend le suivi complexe.

Le suivi administratif et technique des opérations d'équipement était jusqu'à présent défaillant. L'action se résumait à un suivi administratif, sans visite de chantier, sans implication dans le bon déroulement des projets.

6.1.3.2 *L'entretien et le renouvellement des équipements existants est déficient*

Les documents budgétaires ne permettent pas d'informer les élus sur le besoin de gros entretien ou de réhabilitation du patrimoine.

Le montant des dépenses consacrées à la maintenance des équipements de l'EPCI n'est pas directement appréhendable par le compte administratif et le compte de gestion. L'état de l'actif confirme que la maintenance est globalement négligée.

L'EPCI n'établit pas de plan pluriannuel d'entretien et ne produit pas de coût de récurrence standard par type d'équipement. Il ne suit pas de procédure pour le recensement et l'actualisation des besoins en matière d'entretien et de renouvellement des investissements. Il n'existe pas d'enveloppe réservée chaque année pour des dépenses récurrentes. De fait, l'inventaire témoigne de quelques actions de gros entretien, pour des sommes relativement modestes. S'agissant des autres biens d'équipement, l'amortissement qui leur est consacré depuis 2018 n'est pas à la hauteur des besoins de renouvellement.

Jusqu'à présent, l'entretien n'était pas appréhendé par les services. En 2020, un agent a été chargé spécifiquement du suivi du patrimoine.

L'éligibilité au FCTVA des dépenses d'entretien des bâtiments publics, comptabilisées à la section de fonctionnement, n'a pas modifié les pratiques quant à ces dépenses et à leur suivi. La comptabilisation du FCTVA est, au demeurant, défective¹¹.

L'accessibilité des bâtiments et des services publics n'est pas prise en compte par la CANBT, en violation des dispositions de 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.

La part des dépenses d'entretien/maintenance/réhabilitation liée à des obligations de mise en sécurité n'est pas identifiable dans les comptes de l'EPCI. Les travaux à réaliser consécutifs aux visites de la commission de sécurité et aux recommandations des organismes de contrôle périodique des installations ne font l'objet d'aucune planification.

L'EPCI n'a pas identifié de dépense de gros entretien en matière d'alimentation en eau et d'assainissement. La délégation de gestion consentie aux communes en la matière et les mauvaises conditions de reprise de la gestion laissent entière la question de l'entretien et du renouvellement, en l'absence de tenue de la CLECT. Même en ce qui concerne le réseau d'eau potable que gère la CANBT en qualité d'autorité organisatrice sur le territoire de la commune de Pointe-Noire, les investissements sont dérisoires et les taux de fuite des réseaux d'eau dépassent les normes d'alerte.

La collectivité ne dispose pas d'étude prévisionnelle sur des durées de 15 à 20 ans pour assurer une maintenance convenable des réseaux ou de la voirie¹². S'agissant de l'eau et de l'assainissement, un contrat de progrès et de transition dont la préparation a été confiée au cabinet ESPELIA, est en cours d'établissement avec l'Etat et les principaux financeurs (Caisse des dépôts et consignations, Agence française de développement) pour identifier et planifier les investissements à consentir au cours des cinq prochaines années. L'Etat a ainsi dû reprendre la main pour établir un état des lieux fiable des priorités à retenir.

Le RPQS de 2017 de la commune de Pointe-Noire indique que l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux atteint tout juste le seuil admissible¹³. Le rendement du réseau (part du volume vendu sur le volume mis en distribution) est de 47,6 %. Pour l'année 2017, l'indice linéaire des pertes est de 22,9 m³/j/km. Le taux de renouvellement du linéaire de réseau en kilomètres est de 0 sur 5 ans. La « *fréquence des interruptions de service non programmées* », autrement dit des ruptures de canalisations entraînant des coupures d'eau, donnée obligatoire, ne figure pas dans le rapport.

L'âge moyen des unités de production d'eau sur le territoire n'est pas calculé. Les investissements à réaliser à moyen terme ne sont pas recensés.

¹¹ L'avis n°2019-0114 de la chambre en date du 2 octobre 2019, rendu dans le cadre du plan de redressement sur saisine budgétaire du préfet, a considéré que la recette inscrite à ce titre au BP pour 2019 (646 935 €) était surévaluée de 358 085 €. En effet, pour les communautés d'agglomération, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du FCTVA sont celles afférant à l'exercice en cours : en incluant les restes à réaliser de l'exercice 2018, les prévisions budgétaires pour 2019 s'élèvent à 933 364 €, la recette moyenne de FCTVA réalisée sur la période de 2016 à 2018 étant de 575 279 €.

¹² S'agissant de la voirie, les surfaces en questions (accès des équipements communautaires) ne justifient pas d'étude de long terme.

¹³ Le score total est de 63 points sur 120, dont 41 sur la partie exigeant un résultat minimal de 40 (CGCT, art. D 2224-5-1).

6.2 L'achat par la CANBT d'un immeuble ayant vocation à devenir l'hôtel de communauté

Les conditions d'accueil du personnel dans l'ancien hôtel de communauté n'étant pas satisfaisantes, la CANBT a entrepris en 2014 et 2015 un déménagement sur le site de Nolivier à Sainte-Rose.

Photo n° 1 : Siège de la CANBT (accueil)



Photo : chambre régionale des comptes

La communauté a acquis en 2014 l'immeuble « *Hiteca* », du nom de la société « *Haute industrie de transformation euro-caribéenne* » éponyme dont elle était locataire depuis 2012, et, en 2015, une villa qui jouxte ce bâtiment ainsi qu'une parcelle sur laquelle elle a fait installer des préfabriqués destinés à accueillir les services administratifs de la communauté, le temps de réalisation des travaux d'aménagement de l'immeuble Hiteca.

Photo n° 2 : Le siège de la CANBT à Sainte-Rose (à gauche, la villa, à droite, le hangar Hiteca)



Photo : chambre régionale des comptes

Photo n° 3 : Hangar Hiteca



Photo : chambre régionale des comptes

La société Hiteca, active dans le domaine de la transformation de plantes à usages de tisanes et de produits de beauté, était présidée par Mme Lyliane PIQUION.

6.2.1 Une décision d'importance mais non préparée

6.2.1.1 Avant son acquisition en avril 2014, la CANBT louait une partie de l'immeuble

Depuis le 1^{er} septembre 2012, la CANBT était locataire d'une partie du bâtiment Hiteca, par bail conclu le 20 août 2012 pour une durée de trois ans. La location portait sur une surface de bureaux de 800 m². La location était à usage de bureaux et de locaux administratifs. La CANBT devait contractuellement faire installer des compteurs d'eau et d'électricité séparés, ce qui n'a pas été réalisé.

Le contrat de bail est insuffisamment précis quant à la teneur du bien loué : il ne comporte pas de plan des locaux loués ; l'état des lieux d'entrée n'a pas été établi. La surface totale louée ne représentait que 650 m² au maximum et non 800 m².

La CANBT, manquant d'espace de travail, a réduit dès 2015 le hall d'accueil, surdimensionné, pour y implanter de nouveaux bureaux. La surface réelle occupée en 2015 représentait 500 m² au plus.

Des travaux d'aménagement d'un espace vide de 148 m², compris dans la location, étaient nécessaires mais n'ont été réalisés qu'en 2019. Après deux années de location, la CANBT a donc acquis, en 2014, un immeuble qu'elle n'a pu, jusqu'à ce jour, occuper que très partiellement.

6.2.1.2 Les bâtiments préfabriqués : une installation provisoire qui dure depuis plus de quatre ans

Dans l'attente de la réalisation des travaux d'aménagement, la CANBT a loué deux modules préfabriqués pour six mois, qu'elle a fait installer en novembre 2014 sur un terrain adjacent.

La location n'a pas servi puisque le déménagement dans ces préfabriqués n'a été effectif qu'après la résiliation du contrat de location du hangar Hiteca. Au terme des six mois de location, la CANBT a acheté les deux préfabriqués par marché sans mise en concurrence ni publicité, pour un montant de 113 490 € HT.

Le marché de location ne prévoyait ni l'installation électrique ni la circulation entre les deux préfabriqués installés face à face à deux mètres de distance : une plate-forme couverte a été réalisée entre ces deux modules dans lesquels travaillent les agents administratifs depuis le 23 juillet 2015.

La CANBT se trouve encore en 2020 dans une situation provisoire appelée à durer, s'agissant des préfabriqués, puisqu'entretemps, l'évolution des compétences de la communauté d'agglomération a justifié des recrutements supplémentaires qui ne trouveront pas de place dans les locaux récemment aménagés du bâtiment « Hiteca ».

6.2.1.3 L'achat du bâtiment n'a été précédé d'aucune étude préalable

La décision de la CANBT d'acquérir le bâtiment Hiteca a été prise au cours de l'année 2013. Elle s'est entendue avec le vendeur sur un prix de 1,8 M€.

Deux usages ont été tour à tour prévus par le conseil communautaire avant son acquisition :

- un « hôtel d'entreprises » ;
- le siège social de la CANBT.

La demande d'estimation, formulée en 2013 au service des domaines (DRFIP de Guadeloupe), portait sur un hôtel d'entreprises (au pluriel).

Le concept d'hôtel d'entreprises ne signifie pas accueillir une seule entreprise, ce qui était pourtant le cas puisqu'il ne s'agissait que d'accueillir la société Hiteca elle-même. Aucun acte de création d'hôtel d'entreprises n'a été édicté par la CANBT, qui en avait pourtant la compétence statutaire. La société Hiteca, en plan de sauvegarde, ne pouvait pas bénéficier d'un hébergement en hôtel d'entreprises.

Le second projet, visant à transformer le bâtiment en hôtel de communauté, n'a pas été soumis à l'évaluation des domaines et n'a pas davantage fait l'objet d'une étude de faisabilité.

6.2.1.4 La possibilité de transformation d'un bâtiment industriel en bâtiment administratif se révèle onéreuse

La structure du bâtiment, tant intérieure qu'en ce qui concerne ses parois et sa couverture, ne se prête pas aisément à une reconversion en site administratif.

En effet, le bâtiment « Hiteca » a la forme d'un grand hangar métallique fermé, d'un seul tenant. Au moment de l'achat, il se composait d'une partie de 450 m² de bureaux (et non de 800 m²) aménagés et utilisables sans travaux par la CANBT qui louait déjà précédemment cette partie, et d'une partie industrielle encore utilisée par la société Hiteca, comportant un laboratoire, une chambre froide, des espaces de stockage en rez-de-chaussée et sur mezzanine, une partie non aménagée (le tout pour environ 1 450 m²), ainsi que de grands volumes pré-aménagés pour devenir des salles ou des bureaux

(148 m²). Les aménagements de ces derniers 148 m², réalisés en 2019, ne comportent pas de fenêtre et ont dû être réalisés avec des baies vitrées intérieures.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CANBT estime que cet immeuble était idéalement localisé dans une zone d'activités limitrophe des installations de la CANBT. Il ajoute que la décision d'acquisition restait une option cohérente au regard du coût de la construction d'un immeuble neuf qui aurait pu contraindre à l'implantation du siège de l'EPCI dans une autre commune. Il oppose la dépense de loyer que la CANBT aurait dû payer, à défaut de cette acquisition.

Ces affirmations ne sont pas avérées, d'autres terrains restant à acquérir et aménager sur le site de Nolivier.

Les phases 1 et 2 de l'étude de faisabilité sur l'aménagement du bâtiment, rendues en octobre et novembre 2020, évaluent le coût de l'aménagement à 2 685 436 €, portant l'investissement total pour cet immeuble à 4 485 436 €.

En comparaison, une estimation du coût de construction neuve révèle que la CANBT aurait pu faire construire pour cette somme un bâtiment haut de gamme de 2 000 m².

Au total, plus de cinq ans après son acquisition, le bâtiment Hiteca demeure une acquisition très onéreuse et peu fonctionnelle.

6.2.1.5 Des conditions de vente inhabituelles

L'acte notarié a été signé le 9 avril 2014 alors que le contrat de prêt n'a été signé que le 15 avril et que les fonds, libérés par la banque le 28 mai 2014, ne sont parvenus sur le compte du notaire que le 30 mai 2014. La copie du contrat de prêt ne figure pas en annexe à l'acte notarié.

L'acquéreur a requis l'établissement de l'acte sans la production des pièces d'urbanisme normalement annexées à l'acte ; ces documents ne sont pas obligatoires dans l'acte de vente mais ils sont opposables aux personnes publiques en ce qu'ils contiennent les servitudes d'urbanisme et des emplacements réservés. La CANBT ayant dispensé le notaire de réclamer à la mairie ou à la DEAL¹⁴ un certificat d'urbanisme, elle n'a pas pris les précautions élémentaires pour s'assurer de l'entière disponibilité de son bien situé dans une zone d'aménagement concertée ou en limite extérieure de cette zone, c'est-à-dire, ce qui serait plus préoccupant, dans une zone protégée inconstructible.

Le vendeur n'avait pas souscrit d'assurance dommage-ouvrage, pourtant obligatoire en vertu de l'article L. 243-2 du code des assurances. Or, le bien était achevé depuis moins de dix ans. La société étant alors en plan de sauvegarde, la CANBT ne s'est pas entourée de toutes les précautions utiles à garantir ses intérêts. La société Hiteca a d'ailleurs été liquidée en 2017. La CANBT aurait dû réclamer une diminution du prix en raison du risque assumé par l'acquéreur.

¹⁴ Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Service déconcentré de l'Etat

6.2.1.6 *Un emprunt onéreux*

Un prêt du montant de l'acquisition a été contracté pour la financer. Le contrat a été signé le 15 avril 2014, reçu au contrôle de légalité le 30 avril 2014.

L'emprunt a été conclu au taux de 5,4 %, ce qui est particulièrement élevé. Doté d'un indice en euros, il donne lieu à un profil d'amortissement progressif, solution lucrative pour le prêteur et onéreuse pour l'emprunteur. Il est classé A1 (non risqué) au titre de la charte de Gissler.

Au 31 décembre 2018, il restait 1 402 499,78 € de capital restant dû (CRD), pour une durée résiduelle de 10,32 ans ; il représentait 9,3 % de l'endettement total de la CANBT à cette date.

6.2.2 La société Hiteca a bénéficié d'avantages indus

6.2.2.1 *La société HITECA : un occupant sans titre de 2014 à 2017*

Le statut d'un immeuble change dès lors qu'il entre dans le domaine d'une personne publique. La CANBT n'a pas délibéré pour affecter le bien à son domaine public ou à son domaine privé (code général de la propriété des personnes publiques - CG3P – art. L. 2141-1). La volonté de l'organe délibérant ne se présume pas et un classement respectant la procédure légale n'a pas été réalisé.

Si le bien relève du domaine privé, un bail commercial peut être signé et celui-ci emporte des conséquences sur les droits du preneur, qui relèvent du code de commerce : le bail peut être cédé, sous-loué, etc. A l'inverse, l'occupation du domaine public par une personne privée est conditionnée par l'obtention d'une autorisation délivrée par le propriétaire à titre personnel, incessible, temporaire, précaire et révocable.

Un même bien peut être affecté pour partie au domaine public, pour partie au domaine privé, pour peu qu'elles puissent être clairement délimitées et dissociables. Or, ce bâtiment, occupé partiellement par les services administratifs de la CANBT et par une activité à caractère industriel, ne répondait pas à l'exigence de parties dissociables, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité anti-incendie.

Le projet initial de bail commercial avec la société Hiteca était incompatible avec la domanialité publique jusqu'en juin 2014, en raison du caractère précaire et personnel des titres d'occupation du domaine public, incompatibles avec les droits garantis au titulaire d'un bail commercial.

L'entrée en vigueur, le 20 juin 2014, de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 a ouvert la possibilité d'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public, mais la société Hiteca n'en remplissait pas les conditions¹⁵. Par conséquent, la conclusion d'un bail n'était pas possible.

¹⁵ Pour revendiquer cette possibilité ouverte par la loi, il faut attester l'existence d'une clientèle propre, objectivée par l'inscription d'une valeur de fonds de commerce au bilan de la société, donc qui a une valeur et peut se céder.

Après la vente de ce bâtiment à la CANBT, la société Hiteca a continué à occuper une partie des locaux, de mai 2014 à janvier 2017. L'acte notarié indiquait qu'un bail de location devait être conclu mais celui-ci n'a jamais été signé.

En acquérant l'immeuble afin de l'offrir en location à la société Hiteca, la CANBT n'a pas anticipé l'impossibilité juridique et pratique de mettre le bien en location et n'a pas cherché à résoudre la difficulté.

Par conséquent, la société Hiteca a occupé sans titre une partie des locaux du bâtiment acquis par la CANBT. Cette occupation privait simultanément la CANBT de la jouissance d'une partie de son bien. Le préjudice qui en a résulté pour la CANBT s'accompagnait du risque lié à une occupation industrielle et commerciale, notamment sur le plan de la sécurité.

Depuis la liquidation de la société Hiteca, la vocation du bâtiment à n'être que l'hôtel de la communauté, spécialement aménagé en vue des services publics communautaires auxquels il est affecté, en fait une dépendance du domaine public communautaire. Le conseil communautaire doit donc décider par délibération de l'affectation du bâtiment au domaine public, puisqu'il a vocation à ne plus accueillir que des services publics.

Recommandation n° 25 : Délibérer sur le statut domanial public du bâtiment Hiteca

6.2.3 Le recrutement de l'ingénieur industriel de la société Hiteca

Un emploi de chargé de mission du plan « climat » a été publié au centre de gestion par la CANBT le 26 avril 2012. Ce poste n'a été créé par délibération que le 1er juin 2012, ce qui est irrégulier, l'emploi devant être créé avant d'être publié.

L'ingénieur de la société Hiteca, M. Julien PIQUION, fils de la présidente de la société Hiteca et associé de la société, a été recruté sous CDD de trois ans par la CANBT, le 16 juillet 2012. Le contrat de travail porte le cachet du contrôle de légalité.

Cependant, le contrat de travail le classe sur un grade d'attaché à l'indice brut 625, majoré 524, qui est celui du 7^e échelon qui correspond à une ancienneté de 13 ans dans le grade. Ce classement ne correspond pas à son expérience professionnelle de seulement 6 ans, stage de fin d'études compris.

6.3 **L'achat de carrières à Sainte-Rose**

6.3.1 Une acquisition sur adjudication judiciaire exagérément onéreuse

En novembre 2012, la CANBT a acquis des carrières situées sur la commune de Sainte-Rose. La délibération autorisant cette acquisition n'est pas motivée et aucun objectif n'est indiqué dans les considérants ni dans le corps du texte.

La société « *Les agrégats contrôlés* », dirigée par MM. R et T, propriétaires des carrières, avait déposé le bilan en 1998.

Le juge-commissaire avait estimé, par ordonnance, la valeur de mise à prix du bien pour les offres amiables à 428 427 €. La CANBT n'a pas formulé d'offre amiable. Les autres

offres amiables reçues étant jugées insuffisantes, les carrières ont été mises en vente par adjudication judiciaire, suite à une ordonnance de vente forcée du 14 juin 2012.

Une première vente par adjudication judiciaire a eu lieu le 26 juillet 2012. La mise à prix était de 240 000 €. Le plus offrant, une société de granulats, a offert 775 000 €, plus les frais.

Une surenchère a été introduite dans les délais légaux par un chef d'entreprise, ainsi que par la CANBT. Un nouveau jugement a eu lieu le 22 novembre 2012. La vente a été réalisée à l'enchère de 2 805 000 € formulée par la CANBT.

La limite financière de l'autorisation accordée par la CANBT était fixée par délibération à 1,5 M€. Ce n'est que postérieurement à la date d'acquisition, le 6 décembre 2012, qu'une seconde délibération est venue porter le plafond à 3,5 M€, sans apporter davantage de justification à l'achat. Cette délibération ne pouvant pas être rétroactive, l'enchère de 2,805 M€ a été dépassé la délégation de 1,3 M€.

L'absence d'offre amiable par la CANBT lui a coûté 2,4 M€ de plus que le prix plancher d'acquisition fixé par le juge-commissaire.

Si la commune avait surenchéri au moment de la première adjudication, au-dessus des 775 000 €, alors que la délibération du conseil communautaire l'autorisait jusqu'à 1,5 M€, elle aurait économisé 2 M€ mais la préservation des deniers publics paraît étrangère aux motivations de cette opération, depuis son origine.

6.3.2 L'absence d'évaluation préalable du bien par l'administration des domaines

Le service des domaines n'a pas été saisi d'une demande d'évaluation du bien en amont de l'achat. Cette consultation est pourtant obligatoire selon l'article L. 1211-1 du CG3P. Cette formalité ne pouvait pas être ignorée de la CANBT qui l'avait mise en œuvre en 2012 et en 2013, à l'occasion de sa prise en location de l'immeuble Hiteca.

L'estimation de la valeur vénale du bien par le service des domaines est une formalité d'autant plus substantielle que, lorsqu'une collectivité territoriale souhaite acquérir un bien dont la valeur est supérieure au prix estimé par le service des domaines, elle se voit obligée de justifier cette décision, au regard, notamment, de l'intérêt public local. Cette décision peut être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et censurée comme tel par le juge administratif.

Une demande d'estimation des domaines a été formulée en 2019 par la CANBT, qui a estimé les carrières à 737 269 €, proche du prix de vente de la première adjudication.

6.3.3 L'acquisition sans objectif explicite d'un foncier inexploitable

La vente portait sur six parcelles d'anciennes carrières, aux lieux-dits « *Etang Vieux Fort* » et « *Le Piton* », pour une surface totale de 163 ha et 82 a (*cf.* annexe n° 5).

Selon l'ordonnateur de l'époque, l'achat des carrières de Sainte-Rose aurait été motivé par la constitution de réserves foncières à un prix intéressant (1,71 €/m²). Or, aucun projet en ce sens n'a pu être présenté par la CANBT, ni aucune offre d'acquéreur potentiel. Aucune étude n'a été conduite pour envisager une destination à ce foncier.

Les parcelles sont des zones boisées, de forte déclivité, inaccessibles et inexploitées. Elles sont classées en zone IIND, qui correspond à « zone naturelle non équipée et non destinée à l'être, qu'il convient de protéger soit en raison des risques d'inondation soit pour des raisons de protection des espaces verts. Elle comprend également un secteur IINDa où sont autorisées les activités liées au traitement des matériaux ».

Le schéma des carrières de la Guadeloupe, approuvé le 17 janvier 2013 par arrêté préfectoral, n'identifie pas ces carrières. Le BRGM a identifié une carrière illicite de roches massives sur le site de l'étang Vieux-Fort (en rouge sur la figure suivante), exploitée à la fin des années 1980. Aucune carrière n'a jamais pu être exploitée sur les parcelles situées en altitude (lieu-dit le Piton, lieu-dit Bellevue), en l'absence de chemin d'accès carrossable. Le BRGM mentionne des études de prospections géologiques et géophysiques dans la zone dite du Haut-Piton (en violet sur la figure) conduites dans les années 1990. Sur le site du Piton, une étude de 2015 du BRGM a mis en valeur deux zones potentielles de matériaux exploitables (délimitées par les deux contours oranges sur la carte ci-dessous).

Carte n° 2 : Carrières de sainte-Rose



Source : BRGM, extrait de Reninger et al., 2015 ; apport de GuadEM à la cartographie de la ressource minérale du nord-ouest de la Basse-Terre

Aucune visite de ces sites n'a été organisée par la CANBT, ni avant l'achat, ni après. L'acquisition a été réalisée au vu d'un dossier accompagné de photographies peu parlantes. Si la CANBT avait acquis ce foncier dans l'objectif d'en assurer la protection contre le risque de carrières exploitées illégalement, elle n'y a jamais exercé la moindre surveillance.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il s'agissait d'« une réorientation en matière de politique communautaire », « d'une politique avant-gardiste », de « faire du Nord Basse-Terre un territoire de Haute Qualité

Environnementale » (HQE), de « prolonger la politique de préservation qui prévaut dans un Parc national, bien au-delà des limites du Parc », de « prendre en compte de nouveaux critères d'évaluation, qui dépassent la seule valorisation commerciale du foncier ». Il conclut qu'« en résumé, il convient désormais d'évaluer le coût du mètre carré préservé et pas seulement celui du mètre carré exploitable à tel ou tel titre. La pollution de terres par la chlordécone rend plus évidente la nécessité de cette évaluation. »

Contrairement aux affirmations de l'ordonnateur, ces anciennes carrières n'étaient pas menacées de « pollutions immédiates et [de] destructions liées à l'exploitation des carrières » puisque l'activité avait cessé et que l'exploitation n'était plus autorisée. N'ayant jamais donné lieu à exploitation en bananeraie, elles ne sont pas touchées par la chlordécone, ce qu'établit la carte « Géoconfluence » de l'ENS-Lyon.

Aucune action de préservation de l'espace n'a été entreprise ni même projetée, à l'instar de ce qui existe pour le parc national et la CANBT n'a réalisé aucune action dans le cadre de son PCAET de 2013 qui ambitionnait une HQE.

Les carrières de Sainte-Rose demeurent, à ce jour, un foncier acquis très cher, sans projet. Une demande d'estimation des domaines a été formulée en 2019 par la CANBT, qui a estimé les carrières à 737 269 €, proche du prix de vente de la première adjudication.

Annexe n° 1. Suites données aux recommandations du rapport d'observations définitives de 2012 de la chambre régionale des comptes

Tableau n° 1 : Etat de mise en œuvre des recommandations de la chambre

Les recommandations de la chambre	Suites données par la communauté d'agglomération	Niveau de mise en œuvre
<p><u>Sur le fonctionnement statutaire</u></p> <p>a. Mieux cerner et définir le domaine et le champ des compétences transférées afin d'éviter les chevauchements et les conflits de compétence avec les communes-membres.</p>	<p>La délibération de 2012 sur l'intérêt communautaire n'a pas été revue. Les modifications de l'article L. 5216-5 du CGCT n'ont pas été transposées aux statuts et des conflits de compétences perdurent.</p>	<p>Non mis en œuvre</p>
<p><u>Sur le personnel</u></p> <p>b. Assurer un niveau d'encadrement suffisant</p> <p>c. Clarifier la situation des agents affectés par les communes à la communauté</p> <p>d. Clarifier la situation des agents affectés au groupement d'entreprises "TOM LEC II ROM" pour la collecte des déchets</p>	<p>L'effectif de la CANBT est passé de 28 agents en 2011 à 107 agents en 2019. L'encadrement a été renforcé (18 agents de catégorie A).</p> <p>Les agents ont été transférés.</p> <p>La CANBT a été condamnée par le tribunal administratif à annuler des titres de recettes émis à l'encontre de la SARL ROM le 17 décembre 2013.</p> <p>Les agents mis à disposition sans texte ont été réintégrés dans l'effectif de la CANBT</p>	<p>Mis en œuvre</p> <p>Mis en œuvre</p> <p>Mis en œuvre</p>
<p><u>Sur les comptes</u></p> <p>e. Assurer un meilleur suivi de la comptabilisation des travaux (compte 21 et 23)</p> <p>f. Pratiquer les amortissements des subventions d'équipement versées aux communes (fonds de concours)</p> <p>g. Effectuer les opérations de rattachement conformément aux prescriptions réglementaires</p> <p>h. Prévoir un budget d'investissement réaliste, compte tenu des taux de réalisation prévisible des opérations</p> <p>i. Mettre en place une commission intercommunale de la fiscalité directe</p>	<p>La fiabilité des comptes reste insuffisante (cf. paragraphe 3.2)</p> <p>Début de travail en commun avec le comptable en 2018, pas encore de résultat</p> <p>Début de mise en œuvre selon la CANBT, perfectible</p> <p>Perfectible</p> <p>L'absence d'actualisation du « PPI » et le faible taux d'exécution des investissements montrent que la recommandation n'a pas été suivie d'effet</p> <p>Installée en 2014</p>	<p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Partiellement mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Mis en œuvre</p>
<p><u>Sur l'exercice des compétences concernant les ordures ménagères</u></p> <p>j. Eviter le recours trop fréquent aux prestations occasionnelles</p> <p>k. Instaurer la redevance spéciale pour les entreprises et les administrations</p> <p>l. Améliorer l'équilibre d'exploitation du service des ordures ménagères</p> <p>m. Mutualiser le personnel et le matériel dans le domaine des espaces verts</p> <p>n. Formaliser les relations entre la communauté et la commune de Petit-Bourg dans le cadre de l'exercice en régie de compétence "enlèvement" par la commune</p>	<p>Les prestations occasionnelles sont réapparues en fin des anciens marchés, le temps de finaliser les nouveaux contrats</p> <p>Non réalisé</p> <p>Pas d'amélioration</p> <p>Non réalisé</p> <p>Aujourd'hui l'enlèvement est réalisé par la CANBT</p>	<p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p> <p>Mis en œuvre</p>

<p><u>Sur l'exercice de la compétence du transport</u></p> <p>o. Régler la situation du personnel communal (caisse des écoles) mis à disposition de la communauté et organiser un système régulier de régie (et de sous-régies) pour le transport scolaire</p> <p>p. Suivre la mise en place et le produit du versement transport</p>	<p>Le remboursement des salaires des agents des caisses des écoles de Lamentin, de Deshaies et de Pointe-Noire, mis à disposition du service de transport scolaire de la CANBT à compter du 1^{er} janvier 2011, n'est pas réglé.</p> <p>Réorganisation de la régie prévue pour le 1^{er} septembre 2020</p> <p>Le versement transport instauré en 2011 n'a été recouvré par l'URSSAF qu'à compter de 2013.</p> <p>Le suivi du produit du versement de transport demeure perfectible car la recette a diminué de moitié en 2016 et en 2017, les titres de recettes n'ayant pas été émis.</p>	<p>Non mis en œuvre</p> <p>Non mis en œuvre</p>
<p><u>Sur les marchés</u></p> <p>q. Eviter le recours trop fréquent à la procédure de la transaction</p> <p>r. Mieux assurer le respect des règles de publicité et de mise en concurrence</p>	<p>Des protocoles transactionnels onéreux ont permis à la communauté de sortir des contrats de délégation de service public signés en 2013.</p> <p>Les contrats de transport urbain de 2013 à 2018 ont été conclus avec de graves entorses aux règles de publicité et de mise en concurrence.</p>	<p>Non mis en œuvre</p> <p>Partiellement mis en œuvre</p>

Source : chambre régionale des comptes

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Adresse :

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111

97181 LES ABYMES CEDEX

adresse méil. : antillesguyane@crtc.ccomptes.fr

site internet : www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane