



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

AMICALE DU PERSONNEL DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DE MAYOTTE

(Département de Mayotte)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2018.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 2

RECOMMANDATIONS 3

A - LA GOUVERNANCE..... 4

 a - L'organisation statutaire 4

 b - Les comptes financiers..... 6

B - LES ACTIVITES 7

 a - Le cadre d'intervention 7

 b - La restauration collective 8

 c - Les autres prestations 12

SYNTHÈSE

Créée en avril 2003 sous la forme associative, l'amicale du personnel du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (APSIÉAM) a pour objet de proposer des activités notamment sociales, culturelles et sportives.

Installée dans les locaux du syndicat, l'association ne dispose pas de personnel salarié ni de moyens matériels propres. Elle est financée par le SIEAM, dont la subvention annuelle a doublé, passant de 65 000 € en 2013 à 127 000 € en 2017 ; une partie de ces fonds est affectée à l'achat des chèques restaurant.

La gestion de cette structure est caractérisée par des irrégularités en matière de gouvernance, de tenue comptable et d'emploi des fonds ; l'arrivée de nouveaux dirigeants en juillet 2015 a permis une amélioration de la situation.

L'assemblée générale n'a pas été convoquée pour approuver les comptes des exercices 2013 et 2014 ni pour modifier les règles de clôture comptable. L'activité du conseil d'administration ne peut être retracée. Les modifications affectant les personnes chargées d'administrer l'association n'ont pas été régulièrement déclarées.

Faute d'archivage, les comptes 2013 et 2014 n'ont pu être entièrement établis. Lorsqu'ils existent, ils comportent des éléments d'insincérité ; leurs soldes sont parfois erronés ; les principes d'enregistrement comptables et de paiement ne sont pas systématiquement respectés.

La gestion des activités liées à la restauration collective apparaît critiquable. L'association n'est pas en mesure de justifier de son action avant la mise en place de la distribution des chèques déjeuners en septembre 2015. Une partie de la subvention affectée à la restauration collective a servi à financer d'autres dépenses. Ainsi près de 78 000 €, soit un tiers des subventions reçues entre 2014 et 2016, ont notamment participé au règlement de frais de réception, de voyages ou de secours.

Pour mettre fin à ces errements, le syndicat a décidé de reprendre en régie la gestion des tickets restaurant à compter du mois de septembre 2017. Cette décision, qui réduit les ressources de l'association, doit l'amener à être vigilante sur sa viabilité, sa trésorerie et le financement de ses autres activités.

Une gouvernance renouvelée, exercée dans le respect du cadre statutaire, associée à une rigueur comptable, lui permettrait d'assurer la régularité et l'efficacité de son action.

RECOMMANDATIONS

N°	Domaine		Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Procéder à une clarification et une mise en cohérence des statuts et du règlement intérieur.			X	5
2	Gouvernance et organisation interne	Simplifier les statuts en supprimant l'instance du bureau et en assurant un fonctionnement effectif du conseil d'administration et de l'assemblée générale.			X	5
3	Relations avec les tiers	Produire chaque année un compte d'emploi des subventions reçues à destination du SIEAM, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.			X	6
4	Comptabilité	Procéder à la normalisation des soldes « caisse » et « fournisseurs ».			X	7

1. PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion de l'Amicale du personnel du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (APSIEAM) a été ouvert le 1^{er} juin 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Soibaha Mohamed el Fayal, son président.

La chambre, dans sa séance du 6 octobre 2017, a arrêté des observations provisoires transmises au président de l'amicale le 25 octobre 2017, qui n'y a pas répondu.

Des extraits ont été communiqués à ses deux prédécesseurs, MM. Dhinouraine Boura Hassana et Soihbahadine Bacar, ainsi qu'à M. Moussa Mouhamadi en tant que représentant légal du syndicat intercommunal de l'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM), principal bailleur de fonds de l'association. Seul, ce dernier a répondu.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 15 février 2018, a arrêté les observations définitives suivantes :

2. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

A - LA GOUVERNANCE

a - L'organisation statutaire

Les statuts

Association créée en avril 2003, l'APSIEAM avait pour objet initial de promouvoir la communication interne au syndicat en vue de renforcer la cohésion du personnel à travers des activités sociales, culturelles, sportives. Cet objet a été élargi en juillet 2008 à la mise en place et la gestion d'un système de restauration collective et au développement de la coopération avec des pays étrangers ou organismes basés à l'étranger dans différents domaines tels que les échanges culturels, techniques ou sportifs.

Le règlement intérieur, établi en octobre 2015, douze ans après la création de l'association, est venu apporter des précisions sur ses activités, le champ d'intervention des membres dirigeant et les modalités d'adhésion des membres. Selon le président du SIEAM, tout en se défendant de la moindre immixtion dans la gestion de l'association, il aurait invité ses dirigeants à établir ce document.

L'analyse comparative des statuts et du règlement intérieur révèle cependant des incohérences. Si l'article 2 des statuts réserve le bénéfice des prestations de l'association au seul personnel du SIEAM, l'article 8 du règlement intérieur le destine aux membres de l'association et à leurs ayants droit. L'article 6 du règlement intérieur précise que seuls les agents du syndicat en activité peuvent adhérer à l'association alors que l'article 4 des statuts précise que des adhésions

sont également possibles pour des personnes non-salariées du SIEAM en qualité de membres d'honneur¹, membres bienfaiteurs² et membres temporaires³.

La chambre rappelle que le règlement intérieur est un contrat accessoire aux statuts, qu'il ne peut que compléter sans y contrevenir. Elle invite l'APSIEAM à procéder à une clarification et une mise en cohérence des statuts et du règlement intérieur.

Les instances

L'APSIEAM a adopté sur le plan statutaire une organisation traditionnelle avec un conseil d'administration, un bureau et une assemblée générale. Leur fonctionnement est cependant perfectible.

Alors que le conseil d'administration doit être composé de six membres en vertu de l'article 8 des statuts, seuls quatre administrateurs ont été désignés en juillet 2015 tandis que sept l'ont été en juillet 2017.

L'activité de cette instance n'apparaît pas effective, aucun compte-rendu n'étant rédigé, aucune preuve de son fonctionnement n'ayant pu être produite.

De la même manière, la composition du bureau n'apparaît pas conforme aux dispositions statutaires. Il doit en effet comprendre six membres issus du conseil d'administration, qui n'en comportait que quatre entre juillet 2015 et juin 2017, tandis que siégeaient bien six membres au bureau. Deux membres du bureau n'étaient donc pas administrateurs. De plus, leur désignation ne s'est pas faite en conseil d'administration mais lors de l'assemblée générale du 10 juillet 2015 et d'une séance du bureau du 20 juillet 2015.

Le bureau actuel comprend trois membres qui n'ont pas le statut d'administrateur. Il s'agit du président, du secrétaire et du secrétaire adjoint. Ces nominations sont donc une nouvelle fois intervenues en contradiction avec les dispositions statutaires.

Le fonctionnement effectif de cette instance ne peut être établi qu'à compter de juillet 2015.

Les prérogatives de l'assemblée générale ne sont pas respectées. Elle n'a pas approuvé les comptes annuels des exercices 2013 et 2014, non établis. De même, le premier changement de date de clôture des comptes, intervenant le 30 juin 2015 et qui entérine un exercice d'une durée de 18 mois, n'a pas été préalablement validée par cette instance.

La périodicité de réunion annuelle de l'assemblée générale n'est pas davantage respectée, cette instance s'est réunie seulement trois fois en cinq ans⁴.

La chambre recommande à l'association de simplifier ses statuts en supprimant l'instance du bureau et en assurant un fonctionnement effectif du conseil d'administration et de l'assemblée générale conformément à la réglementation en vigueur.

¹ Sont concernés à ce titre les individus qui ont rendu des services signalés à l'association. Ils sont dispensés de cotisations.

² Sont concernés les personnes ayant versé un droit d'entrée et une cotisation annuelle fixée chaque année par l'assemblée générale.

³ Ce statut est accordé pour une durée inférieure ou égale à six mois. Il ouvre le droit au bénéfice des prestations de l'APSIEAM sous réserve du paiement préalable d'une cotisation dont le montant est fixé par le bureau. La désignation du membre temporaire revient au bureau.

⁴ 2013, 2015 et 2017.

La présidence

M. Soibahadine Bacar, élu président de l'amicale en octobre 2013 pour une durée de deux ans, n'a pas terminé son mandat. Par lettre du 29 avril 2015, il a adressé sa démission avec effet au 7 mai 2015 au président du SIEAM et non au conseil d'administration de l'association.

Les comptes financiers des exercices 2013 et 2014 n'ont pas été établis ; la majeure partie des pièces administratives, juridiques et financières sont manquantes. M. Soibahadine Bacar indique que ces documents ont fait l'objet d'un vol le 13 juin 2015. La chambre observe toutefois qu'aucune plainte de l'association n'a été déposée. Des éléments comptables parcellaires existent puisqu'ils ont permis d'établir un bilan de 18 mois couvrant la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2015.

Le président en exercice, M. Soibaha Mohamed el Fayal, a été élu le 10 juillet 2015 ; il a été irrégulièrement réélu puisqu'il ne figurait pas sur la liste des candidats établie par l'assemblée générale du 21 juillet 2017 lors du renouvellement des membres du conseil d'administration. Le dépôt, en septembre 2017, auprès de la préfecture, de la liste des actuels dirigeants de l'association par son président, ne constitue pas une mesure permettant d'en lever l'irrégularité.

b - Les comptes financiers

Le règlement n° 99-01 adopté le 16 février 1999 par le Comité de la réglementation comptable⁵, relatifs aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations, a force obligatoire pour toutes les associations et fondations soumises par des dispositions législatives ou réglementaires à l'obligation de tenir des comptes annuels.

En vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte rendu financier, à destination de la collectivité ayant versé la subvention, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. Ce compte rendu financier a pour objet de décrire les opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Il comprend un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée, issu du compte de résultat de l'organisme.

Alors que l'association a bénéficié de 65 000 € de subventions en 2013 et de 80 000 € en 2014, elle n'a produit aucun compte rendu financier au titre de ces deux exercices.

En 2015 et 2016, les comptes ont été tenus mais n'ont pas donné lieu à la production du compte d'emploi correspondant aux subventions versées pour des montants respectifs de 116 873 € et 126 703 €.

La chambre invite les dirigeants à respecter leurs obligations en matière comptable, notamment la production d'un compte d'emploi des subventions reçues.

L'association est tenue d'établir une comptabilité conforme au plan de comptes issu du plan comptable général et à ses adaptations aux associations. La comptabilité doit, en outre, être justifiée de toutes les pièces destinées à permettre le contrôle de la réalité des achats. Des dépenses ont été enregistrées en comptabilité puis payées sur la base d'un devis ou d'un simple document manuscrit, sans acte l'engageant juridiquement. De la même manière, des dépenses, dont la réalité des prestations n'est pas avérée, ont pu être comptabilisées puis payées. C'est le cas, par exemple, de frais de bouche d'un montant de 5 280 € en octobre 2015 : les factures ne comportaient pas les

⁵ Devenu aujourd'hui l'Autorité des normes comptables.

justificatifs permettant de vérifier l'exactitude du montant facturé ou la réalité de la prestation. Il en est de même pour des chèques déjeuner remis à des adhérents sans contrepartie financière de leur part. La recette correspondante a été enregistrée en comptabilité sans réalité alors que les créances étaient consignées sur une liste manuscrite ; le solde du compte « *caisse* » a été ainsi mouvementé à tort.

Ce compte mentionné dans les différents bilans 2015 à 2017⁶ présente un solde débiteur de 1 895 €, signifiant que l'association disposait à cette date de cette liquidité. Dans les faits, la caisse de l'association n'avait aucune disponibilité. Cette situation constitue un manquant en caisse. Elle n'est pas contestée par le président de l'association.

Le compte « *fournisseurs* » présente le même type d'anomalie, il affiche un solde créditeur de 6 848 €. Or seul un montant de 5 280 € a pu être appuyé par des justificatifs. Dès lors, l'écart constaté de 1 568 € représente une créance inexistante qui ne pourra jamais être recouvrée par l'association. Cette situation altère le niveau des ressources potentielles.

La chambre invite l'association à procéder à la normalisation de ces soldes erronés⁷. Leur régularisation comptable n'exonère pas la responsabilité des dirigeants concernés.

B - LES ACTIVITÉS

a - Le cadre d'intervention

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, a introduit le principe de l'action sociale. Les dépenses d'action sociale au bénéfice des fonctionnaires territoriaux ont pour objet d'améliorer les conditions de vie des personnels dans des domaines aussi variés que la restauration, le logement, la famille ou les loisirs. Elles revêtent un caractère obligatoire depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale⁸.

Le principe de libre administration implique que les collectivités territoriales ont le libre choix des actions accordées, du niveau des montants alloués ainsi que le mode de gestion de ces prestations. Ainsi, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent recourir notamment à une amicale du personnel, à un comité d'œuvres sociales ou à un comité d'action sociale, constitués sous forme d'association. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique en principe une participation du bénéficiaire à la dépense engagée.

Pour satisfaire à l'obligation de financer les prestations d'action sociale, le SIEAM a fait le choix du versement d'une aide financière à l'amicale de son personnel, à charge de cette dernière de mettre en œuvre les actions correspondantes.

L'association est installée à titre gratuit dans les locaux du syndicat. Elle ne dispose pas de moyens matériels propres ni de personnel salarié ; les personnes exerçant des fonctions au sein de l'association sont des agents du SIEAM. Ces derniers sont mis à disposition de l'amicale sans convention ni prise en charge par l'association. Ces facilités ne sont pas retracées dans la comptabilité sous forme de commodats.

⁶ Bilans clos les 30 juin 2015, 31 mars 2016 et 31 mars 2017.

⁷ L'association pourra créditer le compte « *caisse* » par le débit du compte « *charges exceptionnelles* » et débiter le compte « *fournisseur* » par le crédit du compte « *produits exceptionnels* ».

⁸ Cf. articles 70 et 71 de la loi.

La durée des conventions entre le SIEAM et l'APSIEAM, lorsqu'elles existent⁹, a évolué dans le temps. D'une durée initiale d'un an, la dernière convention de septembre 2015 prévoit un financement pluriannuel d'une durée de six ans. Le montant de la subvention prévu par la convention pluriannuelle porte sur la seule période 2015/2016. Cette dernière ne prévoit pas de montant indicatif pour les années suivantes, aucune convention annuelle n'ayant d'ailleurs été signée pour 2016 ni 2017.

Pour financer ses activités, l'amicale s'appuie sur la subvention versée chaque année par le syndicat. Cette dernière a augmenté de 95 % entre 2013 et 2017, passant de 65 000 € à 126 703 €. Bien que sa part relative dans les recettes de l'association ait baissé, elle représente 68 % des ressources globales de l'association en 2017.

L'augmentation de la subvention perçue par l'APSIEAM est en partie corrélée à la hausse de la masse salariale du SIEAM mais traduit une politique d'action sociale généreuse. Depuis 2014, la subvention représente plus de 3% de la masse salariale. Selon une enquête du CNFPT, en 2011 seulement 15 % des collectivités consacraient une part équivalente à l'action sociale.

Tableau n° 1 : Évolution des recettes de l'association

période	du 01/01/2014 au 30/06/2015		du 01/07/2015 au 31/03/2016		du 01/04/2016 au 31/03/2017)		variation 2014- 2017	
	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%
Produits de la vente des tickets restaurants	9 125	9,47%	21 134	14,78%	44 625	23,93%	35 500	389,04%
subventions SIEAM	80 000	83,00%	116 873	81,71%	126 703	67,94%	46 703	58,38%
cotisations d'adhésion annuelle	460	0,48%	1 445	1,01%	2 065	1,11%	1 605	348,91%
cotisations pour voyages	6 800	7,06%	3 585	2,51%	13 096	7,02%	6 296	92,59%
total des produits d'exploitation	96 385	100,00%	143 037	100,00%	186 489	100,00%	90 104	93,48%

Source : APSIEAM d'après les comptes annuels et les rapports d'activité.

Créée à l'initiative du syndicat, présidée par un agent de l'établissement, avec un conseil d'administration composé exclusivement de fonctionnaires syndicaux, l'association, qui a au demeurant son siège social dans les locaux du syndicat, a fonctionné grâce aux subventions du syndicat. Elle a bénéficié, sans que la convention passée avec l'établissement ne le précise, de la disposition d'équipements, de matériels et d'agents du syndicat.

b - La restauration collective

Les subventions que verse le syndicat sont affectées à deux types de dépenses, les frais de repas des agents inscrits au tableau des effectifs et les autres dépenses liées aux prestations sociales.

⁹ Les subventions versées au cours de l'exercice 2014 et 2016/2017 n'ont pas donné lieu à l'établissement d'une convention de financement.

Tableau n° 2 : Détail de l'affectation de la subvention accordée à l'APSIEM

période	du 01/01/2013 au 31/12/2013	du 01/01/2014 au 30/06/2015	du 01/07/2015 au 31/03/2016	du 01/04/2016 au 31/03/2017
n° et date de délibération du SIEAM	n°18/2013 du 22/02/2013	n°9/2014 du 07/03/2014	n°79/2015 du 05/09/2015	n°102/2016 du 04/06/2016
montant total de la subvention	65 000	80 000	116 873	126 703
<i>part affectée à la restauration collective</i>	49 152	71 280	83 723	83 723
<i>part affectée aux autres prestations d'actions sociales</i>	15 848	8 720	33 150	42 980
<i>Masse salariale</i>	2 292 068	2 514 474	3 046 929	3 629 970
<i>Part l'action sociale dans la masse salariale</i>	2,8%	3,2%	3,8%	3,5%

Source : SIEAM d'après les comptes de gestion et les délibérations du comité syndical.

Les délibérations du SIEAM relative à l'attribution de la subvention précisent à la fois la participation financière allouée à chaque repas, la quantité de repas pris en charge par agent et le nombre d'agents concernés. Le tableau suivant montre la manière dont l'aide financière accordée au titre de la restauration collective a été déterminée.

Tableau n° 3 : Détermination de la part de la subvention relative à la restauration collective et valeur faciale du chèque déjeuner

période	2013	2014	2015/2016	2016/2017
nombre agents prévus par la subvention (a)	64	66	71	71
nombre de jours (b)	16	20	20	20
nombre de mois (c)	12	12	11	11
montant participation du SIEAM (d)	4	4,5	5,36	5,36
montant de l'aide financière (axbxcxd)	49 152	71 280	83 723	83 723
valeur faciale du chèque déjeuner	6,50	7,50	8,93	8,93
participation financière du SIEAM	4,00	4,50	5,36	5,36

Source : SIEAM d'après les délibérations du comité syndical.

Jusqu'en 2014, les agents pouvaient bénéficier de 12 carnets de restauration par an contre 11 prévus par la réglementation, en raison de la neutralisation des congés payés. La chambre observe que la mise en conformité du nombre de mois dus à partir de 2015/2016, a été compensée par la hausse du montant de la participation du SIEAM et de la valeur faciale corrélative du ticket restaurant, qui passe de 7,50 € à 8,93 €. Ce dernier a une valeur supérieure à la moyenne nationale, qui est de 7,50 €, et est comparable à ce que les bénéficiaires perçoivent en région Ile-de-France.

La contribution de l'employeur au financement des titres-restaurant doit être comprise entre 50 et 60 % de la valeur du titre, dans la limite d'un plafond revalorisé annuellement par le législateur, pour ne pas être regardée comme un avantage en nature et être soumise à l'impôt sur le revenu pour le salarié ou à cotisation sociale pour l'employeur. Ce plafond a été porté de 5,29 € en 2013 à 5,38 € en 2017. A titre d'exemple, pour l'année 2017, la valeur du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale est donc comprise entre 8,97 € et 10,76 € selon la décision de l'employeur de prendre respectivement 60 ou 50 % de la valeur du titre. Reste donc à la charge du salarié entre 40 % et 50 % de la valeur du ticket.

Le SIEAM a choisi de prendre en charge 60 % de la valeur nominale. Au regard du plafond annuel d'exonération sociale et d'une contribution de 60 %, la participation financière au chèque déjeuner apparaît généreuse. Elle passe en effet de 76 % en 2013 à près de 100 % de l'aide maximale autorisée au titre des deux derniers exercices.

Tableau n° 4 : Niveau de la participation du SIEAM par rapport au seuil maximum légal

période	2013	2014	2015/2016	2016/2017
plafond d'exonération fixé par la loi	5,29	5,33	5,36 /5,37	5,37/5,38
participation du SIEAM	4,00	4,50	5,36	5,36
% de la participation du SIEAM	76%	84%	100%	100%

Source : CRC d'après les délibérations du comité syndical du SIEAM.

Avant la mise en place d'un dispositif de distribution de chèques-déjeuners par un contrat de services avec la société Chèque Déjeuner CCR¹⁰ en septembre 2015, l'association aurait conclu des conventions avec des restaurants situés à proximité du siège pour permettre la restauration du personnel. Elle n'a pas cependant été en mesure de transmettre lesdites conventions.

Le personnel pouvait ainsi acheter des tickets, préalablement imprimés par l'association et comportant une valeur faciale, qui permettaient de déjeuner dans les restaurants conventionnés. Les restaurants adressaient leurs factures à l'association accompagnées de ces tickets comme pièces justificatives.

La majeure partie des pièces comptables et juridiques antérieures au 1^{er} juillet 2015 n'a pu être présentée. Certaines constatations sont néanmoins possibles. Au titre de l'exercice clos au 30 juin 2015, a minima 15 % des dépenses de restauration, soit un montant de 5 280 €, ne sont appuyées que de copies de factures de restauration sans aucune autre pièce justificative.

Avec ce dispositif, il apparaît que seuls 13 agents en moyenne bénéficiaient chaque jour ouvrable d'un ticket restaurant, soit 20 % des 66 agents pouvant y prétendre.

Tableau n° 5 : Nombre moyen d'agents pouvant bénéficier d'un ticket restaurant

période	du 01/01/2014 au 30/06/2015	du 01/07/2015 au 31/03/2016	du 01/04/2016 au 31/03/2017
début de période (1)	01/01/2014	01/07/2015	01/04/2016
fin de période (2)	30/06/2015	31/03/2016	31/03/2017
nombre de mois (3)=(2)-(1)	18	9	12
nombre de mois dans l'année couvert par la convention (4)	12	11	11
nombre de mois rectifié (5)=[(3)x(4)]/12	18,00	8,25	11,00
nombre de jours prévus par la convention (6)	20,00	20,00	20,00
nombre de jours couverts par la prestations (7)=(5)x(6)	360	165	220
dépense de la restauration collective de la période en € (8)	36 084	80 665	105 442
dépense moyenne journalière en € (9)=(8)/(6)	100	489	479
valeur unitaire du ticket restaurant (10)	7,50	8,93	8,93
nombre moyen d'agents pouvant bénéficier d'un ticket par jour (11)=(9)/(10)	13	55	54
nombre d'agents prévue par la convention (12)	66	71	71
taux de couverture par rapport à la convention en % (13)=[(11)/(12)]	20%	77%	76%

Source : APSIEAM d'après les comptes annuels et les délibérations du comité syndical du SIEAM.

¹⁰ Le compte rendu financier 2015-2016 de l'association indique que cette activité a été mise en place à partir du mois d'octobre 2015.

L'arrivée d'une nouvelle équipe de dirigeants en juillet 2015 a permis de rendre la gestion du dispositif plus transparente. Plus de 75 % des agents éligibles bénéficient désormais du dispositif. Selon le président du SIEAM, il serait à l'origine de cette évolution en ayant demandé aux nouveaux dirigeants de mettre en œuvre une plus grande rigueur de gestion. La chambre souligne qu'il ne présente pas d'éléments justifiant de cette initiative.

Les délibérations du SIEAM relatives à l'attribution des subventions et au calcul de leur montant prévoient étonnamment, de manière systématique, un nombre de bénéficiaires inférieur à l'effectif réel du syndicat.

Tableau n° 6 : Détermination du nombre d'agents ne bénéficiant pas de la prestation restauration collective au titre de la période 2013/2017

	2013	2014	2015/2016	2016/2017
nombre agents prévus par la subvention	64	66	71	71
effectif du SIEAM (*)	68	70	82	92
écart	4	4	11	21

Source : SIEAM d'après les comptes administratifs et les délibérations du comité syndical.

Les comptes rendus financiers relatifs aux exercices clos en mars 2016 et 2017 indiquent qu'en moyenne mensuelle la vente de tickets-restaurant correspond respectivement à 50 et 57 carnets, représentant dans le premier cas 70 % de l'effectif prévu par la convention et dans le second cas 64 % d'un effectif mentionné de 90 agents.

Ces comptes rendus masquent des iniquités de traitement entre agents. En principe, chaque agent pourrait prétendre au bénéfice annuel de 11 carnets de 20 tickets. En 2015/2016, les 71 agents qui se sont partagés les tickets en ont perçu chacun entre 1 et 9 carnets. Pour l'exercice 2016/2017, les 92 agents qui se sont partagés les tickets en ont perçu chacun entre 1 et 15 carnets comme le montre le tableau ci-après. Aucune explication n'a pu être apportée à ces disparités de traitement.

Tableau n° 7 : Répartition du nombre de carnets par agent d'avril 2016 à mars 2017

Nombre de carnets distribués par agent	Nombre d'agents	Part du nombre d'agents
De 1 à 5 carnets	38	41%
De 6 à 10 carnets	39	42%
11 Carnets	6	7%
De 12 à 15 carnets	9	10%
Total	92	100%
*Effectif au 31 mars 2017	100	

Source : APSIEM d'après les comptes rendus financiers.

Sur la période 2014-2017, il apparaît qu'une part de la subvention affectée à la restauration collective n'est pas consommée, à hauteur de 48 % en moyenne. Le montant cumulé représente 91 419 €.

Tableau n° 8 : Détermination de la part non utilisée de la subvention affectée à la restauration collective

	2013	2014	2015/2016	2016/2017	total 2014-2017
montant de la subvention	65 000	80 000	116 873	126 703	323 576
part affectée à la restauration collective (a)	49 152	71 280	83 723	83 723	238 726
part affectée aux autres prestations d'actions sociales	15 848	8 720	33 150	42 980	84 850
vente des tickets restaurant aux agents du SIEAM (b)	(*)	9 125	21 134	44 625	74 884
achats des tickets restaurant (c)	(*)	36 084	80 665	105 442	222 191
coût restant à la charge de l'association (d)=(c-b)	(*)	26 959	59 531	60 817	147 307
part de la subvention affectée à la restauration collective non consommée (a-d)	/	44 321	24 192	22 906	91 419

(*) : information non communiquée du fait du défaut de présentation des comptes annuels

Source : APSIEAM d'après les comptes annuels et les délibérations du comité syndical du SIEAM.

Le dispositif de conventionnement ne prévoyant pas de mécanisme de reversement de la partie non consommée de la subvention, cette somme aurait dû faire l'objet d'une réserve de trésorerie. Or, au 31 mars 2017, la trésorerie s'élève à 13 458 €.

Une partie du montant de la subvention affectée à la restauration collective a financé d'autres dépenses de l'association, au moins à hauteur de 77 961 €¹¹. Cette somme représente un tiers des subventions distribuées sur les trois derniers années¹².

La chambre relève que l'emploi des subventions, notamment celles dédiées à la restauration, n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part du SIEAM durant toute la période sous revue. Au regard des pratiques contestables relevées par la chambre, le syndicat a décidé de retirer à l'association la gestion des tickets-restaurant à compter du mois de septembre 2017 pour l'assurer directement en régie.

c - Les autres prestations

Sur la période 2014-2017, d'autres prestations sont assurées par l'association pour un coût annuel moyen de 60 954 €.

Tableau n° 9 : Coût des autres actions sociales (hors dépenses de fonctionnement) au titre de la période 01/01/2014-31/03/2017

periode	du 01/01/2014 au 30/06/2015		du 01/07/2015 au 31/03/2016		du 01/04/2016 au 31/03/2017	
	montant	%	montant	%	montant	%
prestations bons d'achat	9 140	15%	4 000	10%	15 930	19%
divers dons aux membres adhérents	8 000	13%	0	0%	0	0%
voyages des membres adhérents	27 790	46%	15 700	39%	35 807	43%
réceptions	15 012	25%	15 483	39%	31 247	38%
réception beach foot	0	0%	4 754	12%	0	0%
coût des prestations (2)	59 942	100%	39 937	100%	82 984	100%

Source : APSIEAM d'après les comptes annuels.

¹¹ 91 419 € - 13 458 € = 77 961 €.

¹² Part de la subvention affectée à la restauration collective et non utilisée conformément à son objet (77 961 €) divisée par le total des subventions versées et affectées à la restauration collective entre janvier 2014 et mars 2017 (238 726 €).

La distribution de bons d'achat

Des bons d'achat d'une valeur de 50 € sont distribués, compte tenu des spécificités locales, à l'occasion des fêtes de l'Aïd et de fin d'année. Des bons d'achat d'une valeur de 30 € sont distribués lors de la rentrée scolaire dans la limite de cinq enfants mineurs par agent.

L'association n'a pas été en mesure de fournir les pièces justifiant la distribution des bons d'achats pour la période allant jusqu'au 30 juin 2015. Les justificatifs présentés à l'appui des bons distribués à compter du 1^{er} juillet 2015 laissent apparaître un nombre de bénéficiaires inférieur à celui correspondant aux sommes versées.

Pour l'exercice clos au 31 mars 2016, des bons d'achats de Noël d'un montant unitaire de 50 € ont été distribués à 80 agents pour une somme totale de 4 000 €. Or, la liste communiquée fait état de 72 agents bénéficiaires. De même, pour l'exercice clos au 31 mars 2017, 80 agents auraient dû être bénéficiaires des bons d'achat pour l'Aïd. Seuls 76 agents figurent sur la liste récapitulative. Selon les exercices, l'écart en valeur varie entre 320 et 400 € et correspond soit à un ou plusieurs bénéficiaires repris sur la liste, soit à un ou plusieurs agents qui auraient bénéficié de bons excédant les seuils prévus.

Enfin, le bon alloué au titre de l'Aïd en 2017 n'a pas été plafonné à 50 € comme le prévoit le règlement intérieur. L'écart de versement de 30 € par bon a généré 2 400 €¹³ de sommes indues.

L'organisation de voyages

Cette prestation a pour objet de permettre au personnel du SIEAM de découvrir les régions autour de Mayotte. Les rapports d'activité 2016 et 2017 font état de 5 voyages organisés au bénéfice de 48 agents comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 10 : Détail des dépenses liées au voyages des exercices clos en mars 2016 et 2017

destination	source de financement	montant en €	%	nombre de participants	participation du SIEAM par agent
exercices clos le 31/03/2016					
Mohéli	participation de l'APSIEAM	6 425	82%	10	643
	participation des participants (1)	1 400	18%		
	total	7 825	100%		
Diégo (madagascar)	participation de l'APSIEAM	5 751	73%	9	639
	participation des participants (2)	2 160	27%		
	total (3)	7 911	100%		
total de l'exercice (4)		15 736			
exercices clos le 31/03/2017					
Dar es Salam et Zanzibar	participation de l'APSIEAM	8 063	62%	11	733
	participation des participants (5)	4 950	38%		
	total	13 013	100%		
Majunga (madagascar)	participation de l'APSIEAM	5 150	67%	10	515
	participation des participants (6)	2 500	33%		
	total	7 650	100%		
Maurice/Rodrigues/Réunion	participation de l'APSIEAM	9 569	63%	8	1 196
	participation des participants (7)	5 600	37%		
	total	15 169	100%		
total de l'exercice (4)		35 832			
<small>(1) : 10 agents x participation forfaitaire de 140 € (2) : 9 agents x participation forfaitaire de 240 € (3) : dans les comptes, le montant comptabilisé est de 7 875,20 € et non de 7 911 € (4) : dans les comptes, le montant comptabilisé est de 15 7000 € et non de 15 736 € (5) : 11 agents x participation forfaitaire de 450 € (6) : 10 agents x participation forfaitaire de 250 € (7) : 8 agents x participation forfaitaire de 700 € sources : comptes financiers et rapports d'activité de l'APSIEAM</small>					

Source : APSIEAM d'après les rapports d'activités et les comptes rendus financiers.

Les agents qui souhaitent bénéficier des prestations proposées versent une participation dont le niveau est variable d'un voyage à l'autre sans qu'aucun critère n'ait été communiqué. La

¹³ 2 400 € = [30x80].

participation financière des agents revêt un caractère forfaitaire ; aucune modulation liée à la situation de l'agent n'est appliquée en fonction des situations de famille des bénéficiaires. La jurisprudence administrative caractérise l'action sociale en fonction de la prise en considération de la situation sociale, économique et familiale de chaque agent. En l'espèce, la participation financière de l'association oscille entre 515 € (Majunga) et 1 196 € (périple Maurice-Rodrigues-La Réunion) par agent. L'aide financière attribuée par l'amicale aux agents à l'occasion des voyages pourrait être ainsi considérée comme un complément de rémunération, a fortiori au regard de son niveau d'intervention¹⁴.

Les prestations subventionnées, comme les voyages ou le versement des prestations servies à titre gratuit telles que les bons d'achats, peuvent exposer l'association à des risques. Elles pourraient en effet présenter le caractère d'avantage en nature et être de ce fait qualifiées de libéralités. Pour améliorer l'information contenue dans les rapports d'activité, la chambre invite l'association à y faire figurer l'avantage financier par agent et par voyage.

Les réceptions

Ce poste de dépenses a pratiquement doublé entre 2015 et 2017, passant de 15 000 € à 31 000 €. Pour 2017, les frais annuels de réception représentent 312 € par agent, sur la base d'un effectif de cent agents. Ces réceptions sont réalisées au bénéfice des agents, de leurs familles et des élus.

Les rapports d'activité, qui ont pu être communiqués¹⁵, ne reflètent pas le coût des activités tel qu'il ressort des comptes annuels. Seules les dépenses enregistrées sous le libellé « *réception soirée de fin d'année* » sont commentées.

Les rapports d'activité montrent que l'association a organisé un événement en 2016 et deux événements en 2017 pour des montants respectifs de 9 783 € et 22 632 €¹⁶. Or, le coût global des dépenses de réception enregistrées dans les écritures comptables au titre de ces deux exercices s'élève respectivement à 15 483 € et 31 247 €.

Les écarts constatés de 5 700 € et 9 015 € au titre de ces exercices correspondent aux dépenses enregistrées dans un compte spécifique « *réceptions diverses* », en partie comptabilisées sur la base de devis ou de documents ne constituant pas des factures.

Cette absence de commentaires dans les rapports d'activité au sujet de ces dépenses pourrait s'expliquer par le fait qu'elles concernent des réceptions qui relèvent du syndicat, et qui ne doivent donc pas être prises en charge par l'association. Il apparaît ainsi que ces dépenses concernent en grande partie l'organisation des vœux du président du SIEAM pour un montant de 5 625 € en 2016 et 7 201 € en 2017, comme détaillé dans les tableaux n° 11 et n° 12 ci-après :

¹⁴ Cf. réponse du ministre de la réforme de l'État à la question écrite n° 20132 publié au journal officiel du 19 mars 2013.

¹⁵ Seuls les rapports d'activité aux exercices clos les 31 mars 2016 et 31 mars 2017 ont été présentés.

¹⁶ Ces événements concerneraient le repas de fin d'année du personnel du SIEAM à l'hôtel Trévani le 30 janvier 2016, à l'hôtel Sakouli le 28 janvier 2017 et un vœu au gîte de Milha ayant réuni des centaines de personnes le 1^{er} octobre 2016, pour des coûts respectifs de 9 783 €, 14 497 € et 7 734 €.

Tableau n° 11 : Extrait du compte « réceptions diverses » de l'exercice clos en mars 2016

date	Libellé	Fournisseur	Objet	Montant	pièce	observations
13/01/2016	Réceptions diverses	ADAM MOURITADHOI MADI DIT	RETRAIT ESPECE POUR REGLEMENT FACTURE ADAM MC	1 200,00 €	ESP	facture manuscrite ne comportant pas les mentions obligatoires. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion des vœux du président du SIEAM
13/01/2016	Réceptions diverses	KASSIM ABDOUL-HAMID	REGLEMENT FACTURE KASSIM ABDOUL-HAMID	500,00 €	CH N°8083348	il s'agit d'un devis. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion des vœux du président du SIEAM
13/01/2016	Réceptions diverses	MAGASIN MOURRIDINE	RETRAIT ESPECE EN BANQUE POUR REGLEMENT FACTURE MA	190,00 €	ESP	facture manuscrite ne comportant pas les mentions obligatoires.
13/01/2016	Réceptions diverses	ABDOU HAMIDOUNE NASSABIA	REGLEMENT FACTURE ABDOU HAMIDOUNE NASSABIA	1 400,00 €	CH N°8083343	facture dont la prestation n'est pas identifiée. La dépense ne peut être rattachée en l'état à aucun événement particulier
13/01/2016	Réceptions diverses	ASSOCIATION MADANIA	REGLEMENT FACTURE ASSOCIATION MADANIA	900,00 €	CH N°8083345	il s'agit d'un devis. La prestation n'est pas explicitement identifiée. La dépense ne peut être rattachée en l'état à aucun événement particulier
13/01/2016	Réceptions diverses	MADRASS AL THAKALAINÉ	REGLEMENT FACTURE MADRASS AL THAKALAINÉ	1 435,00 €	CH N°8083344	Initialement, il s'agit d'un devis. Le terme a été rayé et la mention facture a été ajoutée de manière manuscrite. Deux montants totaux figurent sur le document : 1 245 et 1 435 euros.
TOTAL				5 625,00 €		

Source : APSIEAM d'après les comptes annuels.

Tableau n° 12 : Extrait du compte « réceptions diverses » de l'exercice clos en mars 2017

date	Libellé	Fournisseur	Objet	Montant	pièce	observations
24/01/2017	Réceptions diverses	BTS TRANSPORT	TRANSPORT PERSONNES POUR VOEUX DU PRESIDENT	520,00 €	CH N°7856889	
19/01/2017	Réceptions diverses	ASS MASTEREHI DE BOUENI	ACHAT COLLIERS FLEURS POUR VOEUX DU PRESIDENT	625,00 €	CH N°7856902	Initialement, il s'agit d'un devis. Le terme a été rayé et la mention facture a été ajoutée de manière manuscrite. Les montants obligatoires de la facture ne sont pas indiqués.
19/01/2017	Réceptions diverses	CHAFI BOINA	ACHAT COLLIERS FLEURS POUR VOEUX DU PRESIDENT	200,00 €	CH N°7856900	Ce document n'est pas une facture ni un devis
18/01/2017	Réceptions diverses	OZOURI WA MTR OUMCHE	ACHAT COLLIERS FLEURS POUR VOEUX DU PRESIDENT	306,00 €	CH N°7856901	Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion des vœux du président du SIEAM
12/01/2017	Réceptions diverses	DAOUDOU ABDALLAH NAFISSA	PRESTATION MAOULIDA POUR VOEUX DU PRESIDENT	300,00 €	CH N°7856912	Ce document n'est pas une facture ni un devis. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée pour le SIEAM
12/01/2017	Réceptions diverses	BACO MOUSSA ANDJILANI	PRESTATION MAOULIDA POUR VOEUX DU PRESIDENT	1 000,00 €	CH N°7856911	Ce document n'est pas une facture ni un devis. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion de l'inauguration de la STEP de Bandré
12/01/2017	Réceptions diverses	ASS AHALIL MAOULIDA	PRESTATION MAOULIDA POUR VOEUX DU PRESIDENT	1 000,00 €	CH N°7856910	Ce document n'est pas une facture ni un devis. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion de l'inauguration de la STEP de Bandré
12/01/2017	Réceptions diverses	BACAR ACHIRAFI	PRESTATION MAOULIDA POUR VOEUX DU PRESIDENT	1 200,00 €	CH N°7856909	il s'agit d'un devis adressé au président du SIEAM. Ce document mentionne expressément que la prestation est réalisée à l'occasion des vœux du président du SIEAM
11/01/2017	Réceptions diverses	MOUSTOIFA LAMBATI	ACHAT NAMBAWANE POUR VOEUX DU PRESIDENT	820,00 €	CH N°7856897	
11/01/2017	Réceptions diverses	DAOURINA	ACHAT SALLOUVA POUR VOEUX DU PRESIDENT	1 230,00 €	CH N°7856896	Documents manuscrits sur lequel est mentionné le terme facture
TOTAL 2017				7 201,00 €		

Source : chambre régionale des comptes, d'après les éléments de comptabilité de l'association.

L'association a également contribué financièrement à l'organisation de l'accueil d'un ministre en mars 2017 pour un montant évalué à 1 135 €, comme elle l'avait fait en 2015 pour l'accueil d'un autre ministre.

L'article 2 des statuts prévoit que les prestations sociales, culturelles et sportives sont réalisées au seul bénéfice des salariés du SIEAM. Pourtant, alors que l'effectif du SIEAM s'élève à 80 en janvier 2016 et à 94 en janvier 2017, le nombre de convives concernés par les soirées organisées par l'association les 30 janvier 2016 et 28 janvier 2017 est respectivement de 130 et 172.

En prenant en charge des dépenses qui relèvent de la compétence du syndicat ou qui se situent hors de son champ statutaire, l'APSIEAM s'expose à des risques juridiques ; elle limite sa capacité financière à diversifier son action.

Les secours

Deux secours en espèce d'un montant unitaire de 4 000 €, ont été attribués en juillet 2014.

Il ressort de l'examen du procès-verbal de l'assemblée générale de juillet 2015 que la décision d'attribution de ces aides financières émanerait du seul président de l'amicale en exercice au moment des faits.

Les dirigeants successifs de l'association ont reconnu ces faits, tout comme le président en exercice du syndicat. Ce dernier confirme avoir bénéficié de cette aide mais soutient, qu'au moment de percevoir la somme de 4 000 €, il ne connaissait pas l'origine de ces fonds et qu'il ne l'avait appris que postérieurement. Interrogé sur ces mêmes faits, l'auteur présumé des retraits a déclaré avoir conscience que la procédure d'attribution des fonds, qui résultait d'une décision unilatérale, pouvait soulever des difficultés.

La chambre observe que ce type d'aide n'est pas expressément mentionné dans les statuts de l'association et qu'il a bénéficié à des personnes n'ayant pas la qualité d'agent du syndicat. La décision d'attribution a été prise unilatéralement en dehors des règles de fonctionnement de l'association. Aucune autre aide financière de cette nature accordée à des agents du SIEAM n'a été constatée au cours de la période.



Les publications des chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis Cedex