



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE DEMBENI MAMOUDZOU (Département de Mayotte)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 septembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
PROCÉDURE.....	6
OBSERVATIONS DEFINITIVES	7
1 LES MISSIONS	7
1.1 Le cadre général.....	7
1.2 Le projet CARIBUS.....	10
2 LES MOYENS	15
2.1 Les moyens financiers.....	15
2.2 Les moyens humains.....	17
ANNEXES	24

SYNTHÈSE

Créée le 28 décembre 2015, la communauté d'agglomération de Dembèni-Mamoudzou, communément dénommée CADEMA, est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il regroupe les deux communes et compte 87 285 habitants.

Au-delà des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace communautaire, de développement économique et touristique, de collecte et traitement des ordures ménagères, la CADEMA a choisi de se doter de trois compétences optionnelles : la voirie d'intérêt communautaire, la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'action sociale d'intérêt communautaire. Depuis sa création, elle s'est essentiellement consacrée à la collecte et au traitement des ordures ménagères, délaissant de fait l'exercice des autres compétences, à l'exception du transport interurbain.

Ayant repris les engagements de la commune de Mamoudzou en matière de transports interurbains, la CADEMA a hérité du projet CARIBUS. Si ce projet ambitieux d'un montant de 145 M€ semble indispensable sur le territoire de l'agglomération, il a longtemps souffert d'une mise en œuvre financière et technique non aboutie. La récente procédure de déclaration d'utilité publique devrait faciliter la maîtrise du foncier. La création d'un budget annexe avec son compte propre au Trésor et la définition d'un mode d'exploitation de ce service public à caractère industriel et commercial sont tout autant indispensables à la conduite de ce projet.

La gestion budgétaire et comptable est perfectible. Des restes à réaliser d'un montant de 0,6 M€ apparaissaient au budget primitif 2017 alors que le compte administratif 2016 ne faisait état d'aucun reste à réaliser. En 2017, des titres de recette d'un montant global d'1,8 M€ ont été émis de manière injustifiée. Ces anomalies ont altéré le résultat pour un montant estimé par la chambre à 2 M€. Si elles ont été corrigées au dernier quadrimestre 2019, l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire, financière et comptable reste une priorité.

L'organisation et le fonctionnement de la CADEMA reposent, depuis sa création, très largement sur une mutualisation des fonctions supports avec la commune de Mamoudzou. Le cadre juridique de cette mutualisation, rénové au 1^{er} janvier 2019, tout en restant perfectible, protège mieux aujourd'hui les intérêts de l'établissement.

La CADEMA compte 13 agents fin août 2019. Les procédures de recrutement ne sont pas toujours transparentes ; certaines situations peuvent conduire à un risque de conflits d'intérêts. L'enveloppe indemnitaire des élus communautaires dépasse les plafonds réglementaires. Le versement d'une indemnité de garantie à certains agents ne respecte pas les textes en vigueur.

Durant les deux premières années d'existence, la CADEMA a souffert d'une absence de vision stratégique. L'adoption d'un projet de territoire en mai 2019 devrait constituer le cadre approprié qui faisait jusque-là défaut pour organiser une montée en puissance ordonnée des missions selon des priorités et un calendrier réalistes afin d'offrir à la population des prestations de qualité dans un cadre budgétaire maîtrisé.

RECOMMANDATIONS¹

Régularité						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Exercer pleinement les compétences obligatoires et optionnelles prévues par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.		X		9
2	Comptabilité	Créer un budget annexe pour le service de transport des voyageurs, conformément aux dispositions combinées des articles L. 1221-3 du code des transports et L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.	X			14
3	Comptabilité	Doter ce budget annexe d'un compte spécifique au Trésor, conformément aux dispositions de l'instruction n° 01-049-M0 du 17 mai 2001 et de la circulaire n° NOR/INT/B/89/00169/C du ministère de l'intérieur publiée en annexe de l'instruction n° 8968 MO du 19 juillet 1989.	X			14
4	Comptabilité	Annuler les recettes titrées à tort d'un montant global de 1 862 293 €.			X	16

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

Régularité						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
5	Gestion des ressources humaines	Accompagner les créations d'emploi des informations obligatoires de grade et autres prévues par les dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	X			19
6	Gestion des ressources humaines	Réviser les régimes indemnitaires des agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État, conformément au principe fixé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	X			21
7	Gestion des ressources humaines	Respecter les plafonds et barèmes en matière de versement des indemnités aux élus, conformément aux dispositions combinées des articles L. 5211-12 et R. 5216-1 du code général des collectivités territoriales.	X			22
8	Gestion des ressources humaines	Respecter les barèmes en matière d'indemnisation des frais de missions des agents et des élus, prévus par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et ses arrêtés d'application fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.			X	22

Performance						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Réunir la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) afin de réviser le montant des charges transférées.	X			10
2	Gouvernance et organisation interne	Finaliser le projet de territoire dans les meilleurs délais.			X	10
3	Relation avec les tiers	Assurer la maîtrise du foncier sur l'ensemble du tracé du projet Caribus dès 2019.		X		12
4	Situation financière	Élaborer un plan de financement soutenable pour le projet Caribus.		X		13
5	Gouvernance et organisation interne	Définir le mode d'exploitation du réseau Caribus.	X			15
6	Gestion des ressources humaines	Faire preuve d'une plus grande transparence en matière de recrutement afin d'assurer une égalité de chances des candidats à un emploi public.	X			19

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou (CADEMA) a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 6 août 2018 à M. Mohamed Majani, président de l'établissement depuis janvier 2016.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 17 avril 2019 avec l'ordonnateur en fonctions.

La chambre, dans sa séance du 7 mai 2019, a arrêté les observations provisoires qui ont été adressées à M. Mohamed Majani. Des extraits ont été adressés à différents tiers.

M. Mohamed Majani a répondu le 24 juillet 2019 par courrier enregistré le jour-même au greffe de la chambre. A sa demande, il a été auditionné le 5 septembre 2019.

Après avoir examiné la seule réponse enregistrée et entendu M. Mohamed Majani, la chambre, dans sa séance du 5 septembre 2019, a arrêté les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La communauté d'agglomération de Dembéli-Mamoudzou (CADEMA) est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il regroupe les communes de Dembéli et de Mamoudzou. Il compte une population de 87 285 habitants. Son siège est situé à Mamoudzou, chef-lieu du département.

Créée le 28 décembre 2015, la CADEMA est administrée par un conseil communautaire composé 40 conseillers communautaires. Le maire de la commune de Mamoudzou a été élu président, celui de la commune de Dembéli premier vice-président.

Les premières décisions prises par le conseil communautaire ont notamment concerné la définition de l'intérêt communautaire, la compétence de collecte et traitement des ordures ménagères ou encore l'approbation du contrat de ruralité.

Le premier recrutement est intervenu en juin 2016 avec la mutation du directeur général des services (DGS) de Dembéli aux fonctions de directeur général adjoint (DGA) en charge du développement économique, de l'attractivité du territoire et de l'enseignement supérieur. Quatre recrutements ont été effectués en 2017 et six en 2018. Fin août 2019, l'établissement compte 13 agents dont un en disponibilité.

1 LES MISSIONS

1.1 Le cadre général

1.1.1 L'exercice des compétences

En application des dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, la CADEMA est dotée de compétences obligatoires et optionnelles.

Les compétences dites communément « obligatoires » sont nominativement énumérées par l'article précité. Elles concernent l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique et touristique, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville ainsi que la collecte et le traitement des ordures ménagères. L'aménagement de l'espace communautaire comprend notamment l'élaboration et la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale et du schéma de secteur, l'élaboration du plan d'urbanisme intercommunal, la création, l'aménagement et l'entretien des zones d'aménagement concerté.

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines deviendront des compétences obligatoires au 1^{er} janvier 2020 pour toutes les communautés d'agglomération ou de communes.

La compétence de collecte et traitement des déchets est la seule réellement exercée depuis la création de l'établissement. Deux modes de gestion différenciés de cette compétence coexistent sur le territoire communautaire : à Mamoudzou, la collecte des déchets est effectuée par les sociétés Enzo et Star dans le cadre de marchés publics passés par la commune quinze jours avant le transfert de la compétence, à Dembeni, la collecte et le traitement des déchets sont effectués par le biais d'une délégation de service public au syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976).

La CADEMA a entrepris une démarche d'harmonisation des modalités de collecte et de traitement sur l'ensemble de son territoire en confiant en novembre 2016 au cabinet Espélia une étude. L'étude présentait plusieurs scénarios possibles. En avril 2017, la CADEMA a retenu l'option d'exercer la collecte des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire communautaire et initié une démarche auprès du SIDEVAM 976 pour retirer la commune de Dembeni de la compétence collecte du syndicat. Les deux collectivités ont trouvé récemment un accord : à compter du 1^{er} janvier 2020, la collecte des ordures ménagères relèvera de la compétence exclusive de la CADEMA sur son territoire.

En ce qui concerne l'aménagement de l'espace communautaire, la CADEMA s'est emparée du volet « organisation de la mobilité et de l'accessibilité au territoire », notamment la mise en place des transports collectifs urbains (TCU) : elle a repris le projet phare de la commune de Mamoudzou, le CARIBUS, avec une extension du projet jusqu'à la commune de Dembeni. Ce projet fait l'objet du chapitre 1.2 du présent rapport.

En ce qui concerne l'exercice de la politique du logement social, la CADEMA a repris les contrats relatifs au programme local de lutte contre l'habitat indigne et signés par les communes. Ceux-ci lui ont été transférés de plein droit sans aucune contrepartie financière pour assumer la charge. Le premier Plan Intercommunal de Lutte contre l'habitat indigne (PILHI) de l'île a été signé en septembre 2018 à travers une convention associant la CADEMA, la mairie de Mamoudzou, la mairie de Dembeni, l'État ainsi que l'agence régionale de santé. Trois opérations de résorption d'habitat insalubre (RHI) sont à l'étude dans le cadre de ce plan.

Les compétences dites « optionnelles » sont celles librement choisies dans la liste figurant à l'article précité du code général des collectivités territoriales. Elles sont expressément mentionnées dans les statuts de l'établissement. La CADEMA a initialement opté pour des compétences dans les trois domaines suivants : la création, aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire, la protection et la mise en valeur de l'environnement, et l'action sociale d'intérêt communautaire par la création et gestion de maisons de services au public.

Seule la maison de services publics de Ongoujou a été créée dans le cadre du contrat de ruralité. Si aucune action n'a été entreprise en matière de création, aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, la communauté a engagé fin décembre 2018 une démarche pour se doter d'ici la fin du premier trimestre 2020 d'un plan climat air et énergie territorial (PCAET) pour les années 2019-2025.

Le tableau en annexe n° 1 répertorie de manière détaillée le degré d'exercice de l'ensemble des compétences de la CADEMA telles qu'elles sont précisées dans ses statuts qu'elles soient optionnelles ou obligatoires. La chambre relève que l'établissement, qui a reçu les dotations correspondant à l'exercice de l'ensemble des compétences, tarde à mettre pleinement en œuvre l'ensemble des compétences, à l'exception de celles dont il a hérité à un stade de maturité avancée comme la collecte et le traitement des déchets ou le projet Caribus, ce dernier ne correspondant d'ailleurs qu'à l'un des nombreux volets de la compétence

aménagement de l'espace communautaire : la mise en place du transport collectif urbain (TCU). Les autres compétences sont le plus souvent au stade de l'amorçage.

La chambre recommande à la CADEMA de se fixer pour objectif d'exercer pleinement l'ensemble de ses compétences.

1.1.2 Les attributions de compensation

Dans toutes les intercommunalités nouvellement créées, une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a pour mission de procéder à l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre communes et intercommunalité ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU). Composée de conseillers municipaux, la CLECT contribue à garantir l'équité financière entre les communes et la communauté en apportant transparence et neutralité des données financières. Il revient ensuite au conseil communautaire, sur la base des travaux de la CLECT, de constater le montant exact des compensations à opérer. En contrepartie des charges relatives aux compétences transférées, les communes transfèrent une partie de leur fiscalité à l'intercommunalité et bénéficient d'une attribution de compensation si elles transfèrent davantage de produits que de charges.

Créée en février 2016, la CLECT de la CADEMA s'est réunie pour la première fois en novembre 2016. Seules les charges liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères ont été prises en compte. Elles représentent en moyenne 58 % des dépenses annuelles.

La première dotation globale de fonctionnement d'un montant de 1,8 M€ perçue a permis de prendre en charge les premiers mandats du SIDEVAM 976 de 1,9 M€ malgré le versement tardif des attributions de compensations par les deux communes.

Même si le transfert de cette compétence est le seul effectif, la CADEMA est en phase de structuration de ses services et de montée en puissance. La procédure d'évaluation et de compensation des charges nécessite d'être poursuivie.

La CADEMA a conventionné avec la société Kalyps dès 2016 afin que cette dernière l'accompagne dans la mise en place et le suivi des travaux de la CLECT et des travaux préparatoires à la définition de l'intérêt communautaire. Un seul rapport a été remis par cette société en février 2017 précisant la prospective financière de 2017-2023 sans qu'il ne soit apporté d'accompagnement pour le calcul des attributions de compensation ou la définition de l'intérêt communautaire. Le montant des prestations s'élève à ce titre à 32 240 €.

Une délibération du 10 janvier 2017 a validé à hauteur de 3,6 M€ le montant de charges transférées au titre de la compétence collecte et traitement des déchets pour l'année 2016. Elles représentent 64 % des charges de fonctionnement cette année-là.

Le 25 octobre 2018, la CLECT s'est réunie afin de réévaluer le transfert des charges calculées en novembre 2016 en y intégrant le coût des charges de personnel afférentes au transfert de la compétence « déchets ménagers ».

Le conseil communautaire a validé le 25 mai 2019 le montant des attributions de compensation 2019 proposées par la CLECT, soit 1,11 M€ pour Mamoudzou et - 0,57 M€ (attribution négative) pour Dembéné.

Durant les deux premières années d'existence, la CADEMA a essentiellement exercé la compétence de collecte et traitement des déchets, calculant le montant des attributions de

compensation sur cette seule charge. La chambre recommande à la CADEMA de réunir la CLECT à chaque transfert de compétences et de charges.

1.1.3 Les documents stratégiques

Si le projet de territoire est un document facultatif, c'est un document stratégique de la plus haute importance qui permet de dresser un état des lieux, de dégager les enjeux, de fixer une stratégie de développement et de la décliner selon un plan d'actions, accompagné de schémas de mutualisation.

La CADEMA a formalisé et a approuvé par délibération du 10 janvier 2017 la démarche du projet de territoire. Un marché d'étude et d'assistance à la réalisation du projet de territoire a été signé en juin 2017. Le projet de territoire a été approuvé par le conseil communautaire le 25 mai 2019. La chambre, qui appelait à la finalisation de ce document dans les meilleurs délais, prend acte de son adoption.

Par ailleurs, la CADEMA a signé avec l'État en septembre 2017 un contrat de ruralité. Portant sur les années 2017 à 2020, ce document affiche pour priorité des actions en matière de cohésion sociale au travers la rénovation et l'aménagement de plateaux sportifs existants puis d'installations sportives complémentaires. Le montant des projets n'a pas été mentionné dans le contrat, aucune fiche financière permettant de définir le plan de financement des actions n'a été annexée à l'accord cadre.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce contrat, un marché de maîtrise d'œuvre pour la rénovation des plateaux sportifs de Passamainty, Tsararano et Ougoujou a été attribué à un cabinet pour un montant de 46 800 €.

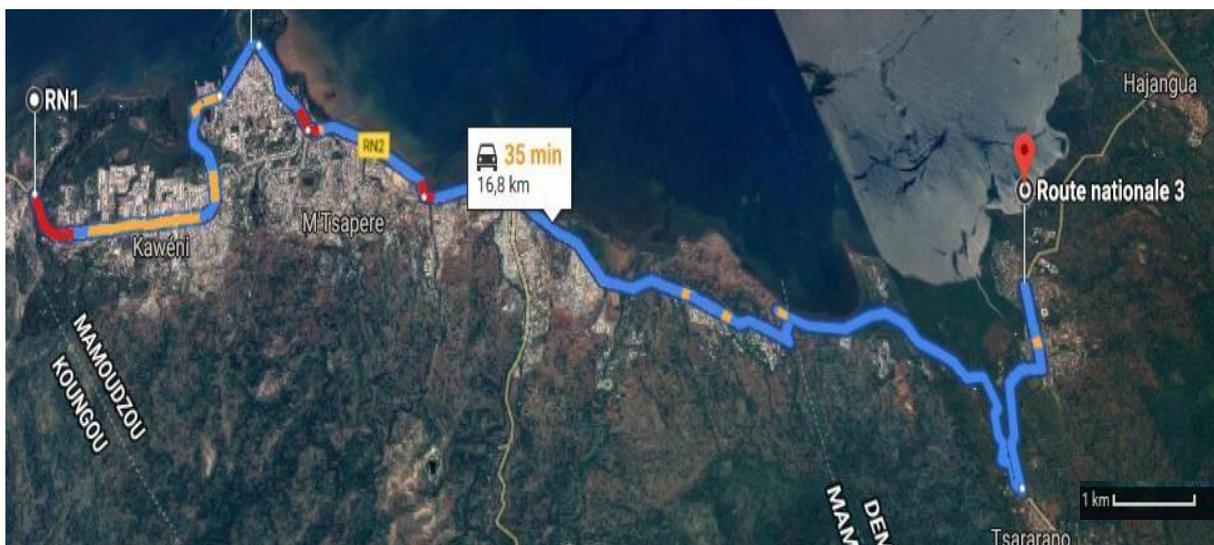
La CADEMA a décidé de résilier ce marché en cours d'exécution pour motif d'intérêt général. Cette décision n'est ni datée ni motivée. Une somme de 21 060 € a été versée au cabinet par la CADEMA sans contrepartie réelle.

Ce marché a été dénoncé alors que la CADEMA avait perçu le 31 décembre 2017 une avance des subventions accordées par la préfecture, soit 80 000 € pour chacun des plateaux sportifs (240 000 €).

1.2 Le projet CARIBUS

Lancé par la commune de Mamoudzou en 2010 pour faire face à la problématique grandissante des embouteillages et à la nécessité de proposer une alternative à la voiture, le projet baptisé « CARIBUS » a pour objectif final d'offrir un transport collectif urbain viable et intermodal à l'ensemble des habitants de l'île. La CADEMA a hérité de ce projet lors de sa création et des transferts de compétences associés. Le périmètre initial a été élargi jusqu'à l'université de Dombéni.

Schéma n° 1 : Projet de tracé Caribus



Source : chambre régionale des comptes

Le cabinet NARENDRE a été retenu pour assister le maître d'ouvrage. La mise en service du CARIBUS est annoncée pour 2022.

1.2.1 La maîtrise du foncier

Si fin août 2019, la problématique du foncier et de l'appartenance d'une portion de la voie routière à des entreprises privées sur l'élaboration du tracé ne semblait pas être réglée, notamment avec les entreprises COLAS et TETRAMA dans la ZI de Kawéni, la CADEMA fait valoir que la procédure de déclaration d'utilité publique initiée début juillet devrait faciliter l'acquisition des parcelles nécessaires à la réalisation du projet de réseau de transport collectif urbain.

Sur le front de mer de Mamoudzou, la disponibilité foncière est restreinte, d'autant plus qu'il existe un projet hôtelier pour lequel un permis de construire a été délivré. Le foncier disponible entre la parcelle réservée au projet hôtelier et la mer est insuffisant pour intégrer l'ensemble des aménagements du projet CARIBUS qui nécessite une largeur minimale de 35 mètres à cet endroit selon la coupe de traitement présentée en annexe n° 3. Le schéma ci-après illustre les difficultés, la parcelle n° 322 étant celle sur laquelle l'hôtel devrait être construit.

Photo n° 1 : Exemple de disponibilité foncière insuffisante sur le front de mer



Source : Géoportail

Un dépassement de 4,45 m, équivalent à 2 voies de circulation ne pourrait donc se concevoir que par occupation du domaine maritime sur toute la longueur du front de mer.

La CADEMA indique qu'une modification du permis de construire a été demandée au promoteur de l'hôtel. Elle vise à supprimer les parkings à l'entrée de l'hôtel et à les remplacer par un dépose-minute. S'agissant des travaux d'extension sur la mer, ces derniers ne devraient pas entraîner de surcoûts notables dans la mesure où ils sont liés au projet de promenade piétonne sous la maîtrise d'ouvrage de la Ville de Mamoudzou.

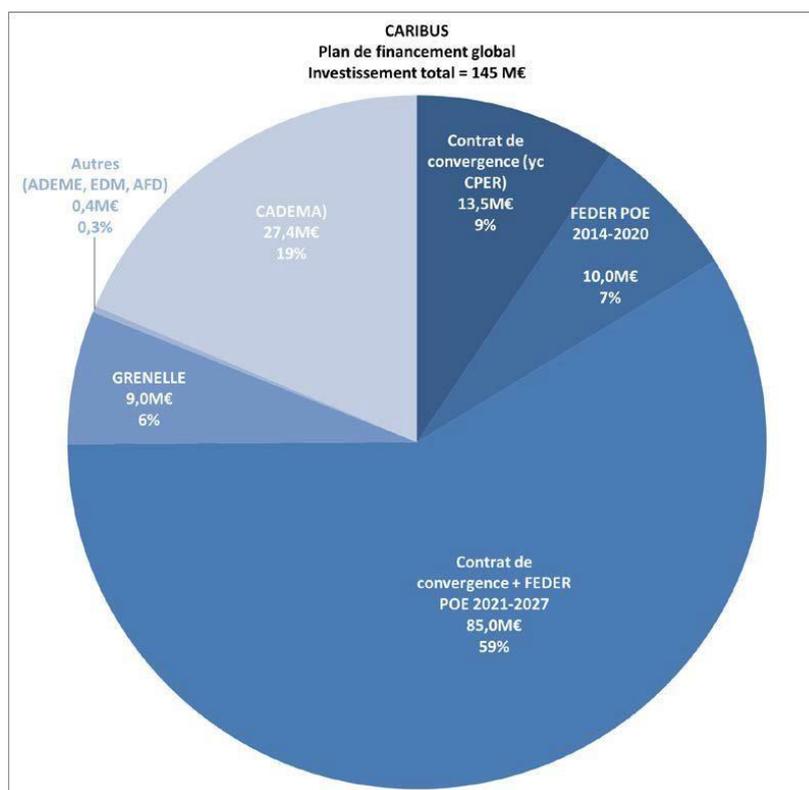
Par ailleurs, s'agissant des sites de remisage des bus en extrémité de ligne, si le site de dépôt envisagé à Dembéni est la propriété de la commune, il n'en est pas de même au nord de Mamoudzou, où deux sites sont disponibles, offrant deux options. L'option de l'ancienne décharge d'ordures ménagères « HAMAHA » nécessiterait sa dépollution. Le surcoût de l'opération de dépollution est estimé entre 4 et 7 M€.

La chambre, qui recommandait à la CADEMA de sécuriser le foncier sur l'ensemble du tracé dès 2019, prend acte de la procédure de déclaration d'utilité publique. Cette dernière devrait permettre, selon la chambre, la sécurisation du projet en facilitant l'acquisition des parcelles manquantes, au besoin par des expropriations.

1.2.2 La soutenabilité financière

Le projet est estimé à 145 M€. Son financement fait appel aux crédits européens (FEDER), aux crédits de l'État (Contrat de projet État-Région 2015-2020, fonds Grenelle, contrat de convergence et de transformation signé le 8 juillet 2019) et à de l'autofinancement.

Graphique n° 1 : Plan de financement global



Source : Cabinet Narendre

Le plan de financement semble fragile en raison du caractère incertain de l'autofinancement apporté par la CADEMA sur ce projet, notamment au titre du FCTVA. La CADEMA prévoit une recette de 4,3 M€ dès 2020 alors que les dépenses éligibles prévues en 2019 sont inférieures à la cible. En second lieu, la CADEMA, qui souhaite promouvoir plusieurs projets d'investissement, semble gager ses capacités d'autofinancement sur plusieurs projets simultanément.

La chambre recommandait à la CADEMA de mettre en place un plan de financement soutenable. Si cette dernière affirme qu'au vu des derniers engagements du contrat de convergence et de transformation, de l'actuel programme opérationnel (PO) du FEDER, cette soutenabilité est renforcée, la chambre insiste sur la nécessité de mettre en place un suivi rigoureux de l'exécution de ce plan tant en recettes qu'en dépenses.

Par délibération du 12 juillet 2018, la CADEMA a mis en place le versement de transport (VT) à compter du 1^{er} janvier 2019 avec un taux progressif. Le VT est une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Elle est recouvrée par

l'URSSAF au titre des cotisations sociales pour être reversée aux autorités organisatrices de transports (commune, département, région, etc.).

La chambre relève que la délibération instaurant le VT ne prévoit pas l'affectation de la recette, alors que les dépenses relatives au projet CARIBUS ont déjà été engagées pour les études et l'assistance à maîtrise d'œuvre entre 2017 et 2018 pour un montant global de 5,16 M€ représentant 3,6 % du coût global et autofinancés par l'établissement.

A la différence de la métropole où ce prélèvement relève des URSSAF, à Mayotte il relève de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM). Dans l'attente que la CSSM organise les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle taxe sur le territoire, la CADEMA a préféré ne pas budgétiser le produit afférent.

L'article L. 1221-3 du code des transports précise qu'un service public de transport urbain régulier de voyageurs constitue une activité de nature industrielle et commerciale, qui doit être exploitée soit par une régie locale soumise, conformément à l'article L. 1412-1 du CGCT, aux dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie du même code, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité compétente. Lorsqu'elle est chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), une communauté d'agglomération est soumise aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT qui imposent que les budgets des SPIC communaux et intercommunaux, quels que soient leur mode de gestion, soient équilibrés en recettes et en dépenses et font interdiction aux collectivités de rattachement de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services, en dehors des cas de dérogation prévus par l'article L. 2224-2, dont notamment la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

La chambre rappelle à la CADEMA, quel que soit le mode d'exploitation choisi, régie ou délégation de service public, l'obligation de la création d'un budget annexe pour le service de transport des voyageurs, conformément aux dispositions combinées des articles L. 1221-3 du code des transports et L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Au cas d'espèce, la création dès à présent d'un tel outil permettrait à la CADEMA d'isoler l'ensemble des recettes, quelle qu'en soit l'origine (État, Fonds européens, budget principal), et des dépenses du projet Caribus, y compris celles d'investissement, dans un budget dédié et d'en assurer un pilotage financier à la fois plus étroit et plus réactif.

La chambre rappelle par ailleurs que la réglementation impose qu'un tel service public dispose de son propre compte de disponibilités au Trésor².

² Instruction n° 01-049-M0 du 17 mai 2001 et circulaire n° NOR/INT/B/89/00169/C du ministère de l'intérieur publiée en annexe de l'instruction n° 89 68 MO du 19 juillet 1989.

1.2.3 La définition du mode d'exploitation

Fin août 2019, les modalités d'exploitation du réseau n'étaient toujours pas clairement définies. Par suite, la communauté d'agglomération n'est à ce jour pas en mesure de déterminer le coût prévisionnel d'exploitation de son futur réseau de transport.

La CADEMA dispose de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter son service public de transport. L'établissement a la possibilité soit de gérer directement le service par le recours à une régie, soit d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une concession ou délégation de service public (DSP).

Le mode de gestion des réseaux de transport le plus répandu est celui de la DSP avec une contribution forfaitaire de la personne publique au délégataire. Quel que soit le mode de gestion choisi, la CADEMA devra se positionner sur la charge des investissements nécessaires à l'exploitation du service public et à l'acquisition du matériel roulant. Les options entre acquisitions en biens propres ou acquisitions à la charge d'un éventuel délégataire auront un impact non négligeable sur les prochains budgets. A ce jour, la CADEMA semble se diriger vers une acquisition directe, option qui lui permettrait, selon ses déclarations, de maîtriser les coûts et le choix du matériel.

En tout état de cause, la CADEMA doit s'assurer que le projet est finançable en investissement mais également en exploitation. Pour cela, il apparait souhaitable, selon la chambre, d'associer suffisamment en amont non seulement le service finances mais aussi l'ensemble des services concernés au cabinet NARENDRE et de définir clairement les prérogatives de chacun de ces acteurs.

La chambre recommande à la CADEMA de définir le mode d'exploitation du futur réseau de transport interurbain.

2 LES MOYENS

2.1 Les moyens financiers

Le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) s'appliquant de plein droit aux communautés d'agglomération, la CADEMA bénéficie, dès sa première année de création, de ressources fiscales et de ressources non fiscales.

S'agissant des ressources fiscales, le régime de FPU implique que l'établissement se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception, sur l'ensemble de son périmètre, du produit de la fiscalité professionnelle [la contribution économique territoriale (CET) qui comprend la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)], la taxe sur les surfaces commerciales et certaines composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). La communauté d'agglomération perçoit le produit des impositions économiques des communes regroupées, vote le taux de la CFE et décide des exonérations, ce qui revient à mettre en place une CFE

unique sur tout le territoire communautaire. Elle peut également percevoir, de plein droit, une taxe additionnelle sur les taxes « ménages » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti) collectées par les communes.

Les ressources fiscales perçues par la CADEMA ont été de 5,6 M€ en 2016, de 4,7 M€ en 2017 et de 5,5 M€ en 2018. S'agissant des recettes non fiscales, elle perçoit la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui dépend de sa population, de son potentiel fiscal et de son coefficient d'intégration fiscal arrêtés respectivement à 69 459 habitants, 152,35 €/habitant et 0,35. Les montants de DGF perçus par la CADEMA ont été de 1,8 M€ en 2016, de 3,2 M€ en 2017 et de 5,4 M€, en 2018. Le montant pour 2019 devrait être de 5,9 M€.

Dès 2016, une surévaluation des dotations et de la fiscalité a été relevée dans le budget primitif de la CADEMA. Ces insincérités seront implicitement reconnues par le vote d'une décision modificative du 6 octobre 2016 réduisant les crédits de la section de fonctionnement de 18,45 % et ceux de la section d'investissement de 46,6 %.

L'exécution sera marquée par une absence totale de restes à réaliser en investissement au compte administratif 2016 alors que le budget primitif 2017 faisait apparaître des restes à reprendre au titre de l'exercice antérieur de 608 982 € en dépenses et de 26 730 € en recettes.

Des titres ont été émis en fin d'exercice 2017 afin de comptabiliser des acomptes de fiscalité directe locale alors que ces mensualités avaient été déjà titrées globalement au vu de l'état 1259 au mois de juin du même exercice. Plusieurs titres de recettes pour un montant total de 982 419 € paraissent injustifiés. Une analyse des montants exécutés sur ce chapitre fait ressortir pour la recette « impôts et taxes » une exécution anormale de l'ordre de 141 % sur une prévision budgétaire 2017 cohérente avec les montants notifiés par les services de l'État (cf. annexe 3).

L'état des restes à recouvrer transmis par le comptable à la chambre le 17 novembre 2018 laisse apparaître trois titres émis en doublon pour un montant de 881 131 € au titre de la fiscalité directe locale et un titre de 431 550 € relatif au versement d'une compensation d'exonération soit un total de 1 319 681 €. L'établissement a inscrit une autre recette de 542 612 €, pour laquelle il n'explique pas l'origine au titre d'une attribution de compensation qui aurait été due en 2017.

Cela a pour effet d'augmenter artificiellement le résultat de l'exercice 2017 reporté sur 2018. Dans l'attente des corrections sur le budget 2019, toute analyse de la situation financière de la CADEMA sur la période 2014-2018 doit tenir compte d'un résultat cumulé 2018 minoré de 1 862 293 €.

Conformément à la recommandation de la chambre, le conseil communautaire a adopté le 3 septembre 2019 une décision modificative portant inscription au chapitre 67 « charges exceptionnelles » des crédits nécessaires à l'annulation des trois titres litigieux. Les comptes de la CADEMA présentent dorénavant, suite à cette opération, un niveau de fiabilité suffisant pour donner une image fidèle de la situation budgétaire, financière et patrimoniale de la collectivité tant pour l'assemblée délibérante, les citoyens ou les partenaires financiers.

La multiplicité d'erreurs matérielles ou d'insincérités a altéré la qualité des informations budgétaires depuis la création de l'intercommunalité. Les analyses financières de la CADEMA ont affiché une situation financière optimiste alors qu'elles ont été réalisées sur des données comptables non fiables diminuant ainsi la capacité d'autofinancement disponible. Cette dernière, après retraitement, ne représentait plus en 2017 que 2,5 M€ sur les 4,4 M€ disponibles dans les comptes (cf. annexe 3). En 2018, l'écart s'est réduit à 200 000 €.

Les procédures budgétaires ne sont par ailleurs pas appliquées avec toute la rigueur requise. Le compte de gestion 2017 établi par le comptable public a été adopté par le conseil communautaire le 3 avril 2018 avant même que le comptable ne le valide le 22 octobre 2018. Cette procédure ne permet pas à l'assemblée délibérante de vérifier la concordance entre le compte administratif et le compte de gestion. Le résultat de clôture 2017 inscrit au budget primitif 2018 est ainsi surestimé de 2 574 €.

Enfin, en matière de remboursement du FCTVA, la CADEMA a transmis en 2018 aux services préfectoraux une demande pour un montant de 83 673 € au titre des investissements 2016. Cette demande jugée incomplète a été rejetée, suite à quoi elle a transmis une seconde demande cumulant les dépenses 2016 et 2017 pour un montant de 106 315 €. Elle a bénéficié d'une somme 17 439 €.

Des dépenses de l'ordre de 4,8 M€ sont comptabilisées à l'article 238 « Avances et acomptes versés ». Ces dépenses qui correspondent à des travaux en cours sont inéligibles au FCTVA tant que les opérations comptables préalables de transfert aux chapitres 23 « immobilisations en cours » ou 21 « immobilisations » ne seront pas effectuées. La CADEMA se prive d'une recette potentielle de 0,78 M€.

Alertée sur ces dysfonctionnements, la CADEMA s'est engagée à effectuer trimestriellement les demandes de compensation de TVA et à réaliser les opérations comptables préalables pour en obtenir le remboursement. Selon la chambre, l'instauration de cette procédure devrait permettre à la CADEMA de mieux préserver ses intérêts financiers.

2.2 Les moyens humains

2.2.1 Les effectifs

Lors des premiers mois suivant sa création, la CADEMA a assuré son fonctionnement avec un seul agent, un directeur général adjoint en charge du développement économique, de l'attractivité du territoire et de l'enseignement supérieur recruté par voie de mutation au 1^{er} juin 2016. Par délibération du 24 mars 2016, les six DGA de Mamoudzou sont mis à sa disposition ainsi que le DGA finances de Dembéné, ce dernier en qualité de DGA ressources humaines.

Les conventions de mises à disposition toutes datées du 2 septembre 2016 mentionnent une mise à disposition du 1^{er} avril 2016 au 30 avril 2020, soit une durée de quatre ans et un mois. Les arrêtés individuels indiquent une durée de cinq ans. Au-delà de l'incohérence entre les durées indiquées sur ces documents, ces mises à dispositions ont une durée illégale. L'article 3 du décret 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux prévoit que la durée de la mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée.

Par délibération du 10 janvier 2017, la CADEMA a fixé et validé le remboursement auprès des communes de ces mises à disposition au titre de l'année 2016. Sur les exercices 2017 et 2018 aucun remboursement n'a été effectué auprès des communes. Cette situation était de

nature à affecter la fiabilité des comptes. La chambre observe que les remboursements seront régularisés sur le budget 2019 de la CADEMA.

Au-delà de ces mises à disposition, les agents des services ressources humaines et finances de la commune de Mamoudzou effectuaient des missions pour la CADEMA depuis 2016 sans aucune convention de mutualisation ou de mise à disposition. En quotité travaillée, cela représente un équivalent temps plein pour la commande publique, un équivalent temps plein pour le service finances et un équivalent temps plein pour les ressources humaines.

Jusqu'à fin 2018, l'absence d'organigramme et de convention de mise à disposition des agents de Mamoudzou a engendré un positionnement ambigu des agents au sein de la CADEMA, certains ayant des difficultés à identifier l'autorité dont ils relevaient. Ces difficultés de positionnement sont accentuées non seulement par l'absence de fiches de poste claires notifiées aux agents mais aussi par le fait que les agents de la CADEMA travaillent physiquement dans les locaux de la mairie ou sont amenés, pour certains, à effectuer des remplacements d'agents de la mairie de Mamoudzou.

Si une convention de mutualisation régit et clarifie depuis le 1^{er} janvier 2019 les conditions et modalités de mise à disposition d'une partie des services compétents du pôle ressources de la Ville de Mamoudzou au profit de la CADEMA, la chambre attire l'attention de la CADEMA sur la nécessité d'établir des conventions individuelles de mise à disposition pour l'ensemble des agents placés dans cette situation, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. Il appartient par ailleurs à l'établissement, en liaison avec la commune de Mamoudzou, d'élaborer un état annuel des recours aux services mis à disposition et d'effectuer les remboursements de frais de personnel des agents mis à disposition sur les exercices concernés.

Malgré les compétences disponibles au sein de la collectivité, la CADEMA recourt régulièrement à des bureaux d'études pour exercer certaines missions.

L'assistance par des bureaux d'études

En 2016, elle a conventionné avec le cabinet Kalyps consultant pour une mission d'assistance conseil à la gestion administrative et financière pour un montant initial de 24 800 €. Cette mission sera reconduite annuellement. Les missions déléguées à ce cabinet d'études ressemblent à une fiche de poste d'un agent administratif de catégorie B. Les missions sont pérennes pour une collectivité comme la CADEMA, qui doit avoir au sein de ses services un agent remplissant ces missions. Par ailleurs, il est mentionné que ce bureau d'études va assurer une assistance aux travaux de la CLECT. A ce jour, celle-ci ne s'est réunie qu'une fois, en 2016.

Des avenants aux conventions initiales seront signés portant le montant annuel des marchés à 32 240 € en 2016 et 31 000 € en 2017.

Alors que la CADEMA et la commune de Mamoudzou disposent d'agents techniques en charge du suivi du dispositif de collecte des ordures ménagères, la commune de Mamoudzou a passé en décembre 2015 un marché d'assistance, de contrôle et de communication dans le cadre des marchés de collecte des ordures ménagères et assimilées et du marché de collecte des encombrants pour un montant de 157 935 €. L'objet de la mission est d'améliorer le dispositif de collecte des ordures ménagères à Mamoudzou. Au sein de la direction de la propreté urbaine, un agent est en charge de la coordination de la propreté urbaine et de l'entretien des abords de points de regroupement ; il est parfois amené à effectuer sa mission sur place simultanément avec le cabinet. Alors que des mandats concernant une mission d'assistance ont été payés à la société, sur trois ans, pour un montant total de 188 917 €, soit environ 20 % du montant initial, la chambre n'a pas eu connaissance de l'existence d'un avenant à ce marché.

Compte tenu de l'objet et du montant de la prestation, qui correspond à l'équivalent de deux emplois temps plein, la collectivité a décidé de réaliser à l'avenir cette prestation en interne, comme le lui a suggéré la chambre.

En septembre 2018, la CADEMA a initié une réorganisation des services avec pour objectif de répondre plus efficacement à la mise en œuvre des compétences. Un projet d'organigramme a été présenté le 26 septembre 2018. De nouveaux postes ont été créés pour accompagner la montée en puissance de certaines compétences, dans les domaines de l'environnement et du développement durable ainsi que de l'habitat et la politique de la ville. Ces créations de poste ne semblent pas avoir fait l'objet d'une validation par les différentes instances.

La chambre encourage la CADEMA à poursuivre sa démarche. Elle attire son attention sur l'intérêt d'inscrire cette démarche en cohérence avec celles du schéma de mutualisation et du projet de territoire.

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise les modalités de création d'emplois au sein des collectivités et établissements. Ainsi la délibération créant l'emploi doit préciser le grade, ou le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé, mais aussi si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel, et dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération.

Entre mars 2016 et juillet 2018, sept délibérations créant plus de 21 postes ont été prises. Certaines omettent de préciser le ou les grades correspondants aux emplois créés, de définir les emplois et de préciser si ces emplois peuvent être pourvus par des contractuels. Dans les faits, des contractuels ont été recrutés sur des postes créés. En septembre 2018, ce sont 5 postes sur les 8 ouverts par une délibération du 30 août 2017 qui sont occupés par des agents contractuels.

La chambre invite la CADEMA à respecter les dispositions précitées de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 en matière de création d'emplois. Elle rappelle par ailleurs que les emplois permanents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont vocation à être occupés par des agents titulaires de la fonction publique territoriale, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983.

Au-delà de ces rappels réglementaires d'ordre général, deux recrutements appellent des commentaires.

Par délibération en date du 6 octobre 2016, un poste de directeur de la politique de l'habitat est créé sans aucune précision sur le cadre d'emploi. La candidate retenue a été informée de son recrutement quatre jours après la déclaration de vacance d'emploi auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale. Un délai inférieur à deux mois entre la publication de l'avis de vacance d'emploi et le recrutement du lauréat est considéré comme insuffisant et porter atteinte à l'égalité de chances des candidats pour postuler à une offre d'emploi public.

Recruté en janvier 2017, l'agent sera en poste 7 mois avant de demander et d'obtenir une disponibilité pour l'exercice d'un mandat local. Sur cette période, au vu des arrêts maladie et des décharges d'activité pour exercice d'un mandat local, son temps de travail effectif peut être évalué à 45 %.

Son remplacement n'interviendra que 11 mois après son départ en disponibilité. Elle sera remplacée en juillet 2018 par le premier adjoint à la mairie de Mamoudzou recruté en qualité de contractuel pour une durée de trois ans. Celui-ci occupera cet emploi pendant deux mois sans qu'aucune mission ne lui soit confiée. Il rejoindra un autre poste au bout de ces deux mois.

La précipitation avec laquelle la candidate a été recrutée tranche avec l'utilité de la création du poste au regard de l'absence réelle de charge de travail.

Le premier adjoint de la mairie de Mamoudzou est recruté en qualité de contractuel au sein de la CADEMA. Si son recrutement n'est pas incompatible avec ses fonctions d' élu local, ce recrutement peut poser la question du conflit d'intérêts, notamment au travers des fonctions annexes de l'agent en sa qualité d' élu, comme sa présidence de l'association GAL Est Mahorais, pour laquelle il a été amené à signer une convention financière avec la CADEMA. Il en est de même en sa qualité de représentant de la CADEMA au sein de SIDEVAM 976, même si la signature de la première est intervenue avant sa nomination et s'il s'est retiré de ses fonctions du SIDEVAM 976 fin 2018.

La chambre recommande à la CADEMA de faire preuve d'une plus grande transparence en matière de recrutement afin d'assurer une égalité de chances des candidats à un emploi public. Une telle démarche est parfaitement compatible avec le souci légitime de s'entourer des meilleurs profils. Son attention ayant été par ailleurs attirée sur les risques de conflit d'intérêts, la CADEMA a indiqué que cette problématique constituait un axe de vigilance prioritaire.

2.2.2 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale fixe la durée de travail effectif à 1 607 heures par an.

Au sein de la CADEMA, aucun règlement intérieur ni délibération ne prévoit l'organisation du temps de travail permettant de définir les plages horaires de travail, les cycles hebdomadaires de travail ou le régime des congés et des autorisations d'absence.

Ainsi, aucune plage horaire fixe ne semble être initiée, laissant une liberté horaire à l'ensemble des agents. En l'absence de système de contrôle des horaires de travail, la CADEMA n'est pas en mesure de s'assurer de la présence des agents à leur poste autrement que par un contrôle hiérarchique. Lors des contrôles effectués sur place, il n'a pas été rare de constater que les agents n'étaient pas en poste aux heures dites de prise de fonction.

S'agissant des autorisations d'absence, il a été relevé qu'un agent avait bénéficié de 10 jours pour mariage et un autre de 2 jours pour circoncision d'un enfant. L'octroi de ces autorisations d'absences, plus généreuses que celles prévues dans la fonction publique d'État, ne respecte pas la réglementation.

L'adoption d'une délibération et d'un règlement intérieur définissant l'organisation du temps de travail est à prévoir dès que la CADEMA atteindra une taille critique. La mise en place d'un dispositif de suivi automatique du temps de travail pourrait utilement, selon la chambre, compléter le règlement interne sur le temps de travail et permettre d'en assurer son respect.

2.2.3 La politique salariale

2.2.3.1 Le régime indemnitaire des agents

Deux délibérations du 30 juin 2016 et du 6 mars 2018 fixent le régime indemnitaire des agents de la CADEMA. La première fixe uniquement les conditions d'attribution du régime indemnitaire de la prime de fonction et de résultat pour le cadre d'emploi des attachés territoriaux, la seconde vient compléter les conditions d'applications du régime indemnitaire avec la mise en place du RIFSEEP. La chambre constate que des versements sont effectués au titre de primes et cadres d'emplois non délibérés entre 2016 et 2017. Des primes sont également attribuées de façon injustifiée à compter de 2018, la délibération instaurant le RIFSEEP ne prévoyant pas d'indemnités pour le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux. Sur la période contrôlée cela représente la somme de 28 637€ pour trois agents concernés.

Visant le décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés, une délibération du 6 mars 2018 de la CADEMA prévoit qu'une indemnité de garantie peut être octroyée aux agents dès lors que le montant perçu au titre de l'IFSE est diminué par rapport à l'ancien régime indemnitaire applicable avant le 1^{er} janvier 2018. Il est précisé que « le montant antérieur perçu ne peut être maintenu que jusqu'à la date du prochain changement de fonction de l'agent, ou le cas échéant jusqu'à la date du réexamen de sa situation individuelle ».

Depuis avril 2018, ce sont six agents qui perçoivent cette indemnité mensuelle en application de la délibération permettant de maintenir un régime indemnitaire préalablement octroyé à la mise en œuvre de cette délibération. Toutefois, sur ces six agents seulement deux, la DGS et le DGA étaient préalablement respectivement en poste sur la commune de Mamoudzou et sur la CADEMA, et pourraient justifier d'une perte de régime indemnitaire lors de l'application de la délibération précitée. Les autres agents sont des contractuels recrutés après le 1^{er} janvier 2018, et ne peuvent se voir attribuer cette indemnité de garantie. Le montant

mensuel pour l'ensemble des six agents de cette indemnité de garantie s'élève à 4 360 €, dont 2 783 € versés de manière injustifiée.

La chambre invite la CADEMA à réviser les régimes indemnitaires des agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État, conformément au principe fixé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

2.2.3.2 Les indemnités des élus

Par délibération du 9 janvier 2016, le conseil communautaire a fixé à 11 le nombre de vice-présidents. Puis par délibération en date du 4 février 2016, la CADEMA a mis en place un dispositif différencié en matière d'indemnités des élus, en distinguant les fonctions de président, de premier vice-président, de vice-président et de conseillers, et en arrêtant l'enveloppe annuelle disponible maximale à 270 969 €.

L'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales prévoit les conditions d'attribution et de répartition des indemnités aux membres de l'EPCI. Ainsi, pour la CADEMA, l'enveloppe indemnitaire globale annuelle doit être fixée sur la base de 8 vice-présidents (20 % de 40 membres) pour un montant de 210 753 € et non 11 pour un montant de 270 969€ comme figurant dans la délibération. Les trop versés sur la période de contrôle représentent 169 245 €.

Pour les EPCI dont la population est comprise entre 50 000 et 99 999 habitants, l'article R. 5216-1 du CGCT fixe le taux maximal des indemnités du président et des vice-présidents. Les taux appliqués pour le président, les vice-présidents et les conseillers n'appellent aucune observation.

Au 1^{er} janvier 2018, la CADEMA a appliqué l'évolution du montant maximal des indemnités de fonction. Or, depuis le 1^{er} janvier 2017, les indemnités de fonction des élus sont calculées sur la base de l'indice brut terminal de la fonction publique réévalué. À cette date, la CADEMA aurait dû prendre une nouvelle délibération afin de tenir compte des actualisations. La délibération fixant les indemnités des élus, faisant référence à l'indice brut 1015 et précisant le montant des indemnités en euros, une nouvelle délibération est nécessaire. Il est recommandé de viser « l'indice brut terminal de la fonction publique » sans autre précision pour éviter d'avoir à délibérer à chaque modification.

La chambre invite la CADEMA à respecter les plafonds et barèmes en matière de versement des indemnités aux élus, conformément aux dispositions combinées des articles L. 5211-12 et R. 5216-1 du code général des collectivités territoriales. Par suite il lui appartient de modifier la délibération du 4 février 2016.

2.2.3.3 Les frais de déplacement

Le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006³ fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État

³ Modifié par le décret n° 2019-139 du 26 février 2019.

est applicable aux agents de la fonction publique territoriale. Les frais de déplacement et de séjour des élus sont remboursés dans les conditions applicables aux agents de l'État.

Une délibération du 30 juin 2016 prévoit un forfait journalier de remboursement de 200 € pour les élus (nuitée et restauration) et 150 € (nuitée) pour les agents. Ces barèmes excèdent les limites réglementaires fixées par le décret précité qui étaient respectivement de 60 € par nuitée avant le 1^{er} janvier 2019 et 15,25 € par repas.

Par ailleurs, la chambre a relevé qu'en amont du lancement du projet CARIBUS, des déplacements en avion ont été organisés et ont donné lieu à des prises en charge peu économes des deniers publics. Tout d'abord dans le cadre d'une formation au transport urbain, 8 élus communautaires et l'agent chargé de la mission transport se sont déplacés à La Réunion du 10 au 19 juillet 2016. Par la suite deux élus accompagnés de la directrice générale adjointe mise à disposition par la mairie de Mamoudzou ont été amenés à se déplacer aux rencontres nationales du transport public qui se sont tenus à Marseille du 10 au 12 octobre 2017 afin de rechercher des financements publics. Outre le fait que les intéressés ont bénéficié des barèmes précités, les élus ont voyagé en classe « Club » engendrant un surcoût de 230 % des frais de déplacement.

La CADEMA a adopté le 29 juin une nouvelle délibération en matière de frais de déplacement, comme elle y était invitée par la chambre. Les modalités de prise en charge des frais occasionnés par les déplacements temporaires des élus et des agents sont dorénavant alignées sur celle des personnels civils de l'État. La chambre en prend acte. Cette mesure participera à une gestion économe des deniers publics.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les compétences de la CADEMA	25
Annexe n° 2. Réduction de la coupure entre le centre-ville de Mamoudzou et Kaweni	28
Annexe n° 3. Analyse financière rétrospective après retraitement	29
Annexe n° 4. Prévisions et exécutions budgétaires 2016-2019	30
Annexe n° 5. Réponse.....	1

Annexe n° 1. Les compétences de la CADEMA

Domaines	Compétences obligatoires - article L. 5216-5 du CGCT - version du 1 ^{er} janvier 2020	Observations
Développement touristique et économique	La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaire;	Tourisme : désignation des élus pour participer au salon du tourisme de Mayotte du 15 au 16 septembre 2017 : délibération du 30/08/2017
	Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire	
	Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	
Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur	
	Plan local d'urbanisme en tenant lieu et carte communale	
	Création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme	
	Organisation de la mobilité (transports urbains de personnes dont transports routiers et maritimes, covoiturage)	Projet CARIBUS
Équilibre social de l'habitat	Programme local de l'habitat	
	Politique du logement social d'intérêt communautaire	Un Plan intercommunal de lutte contre l'habitat Indigne (PILHI) a été signé en septembre 2018 avec l'État. Trois opérations de résorption d'habitat insalubre (RHI) sont à l'étude dans ce cadre.
	Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire	
	Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat	
	Action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées	
	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire	

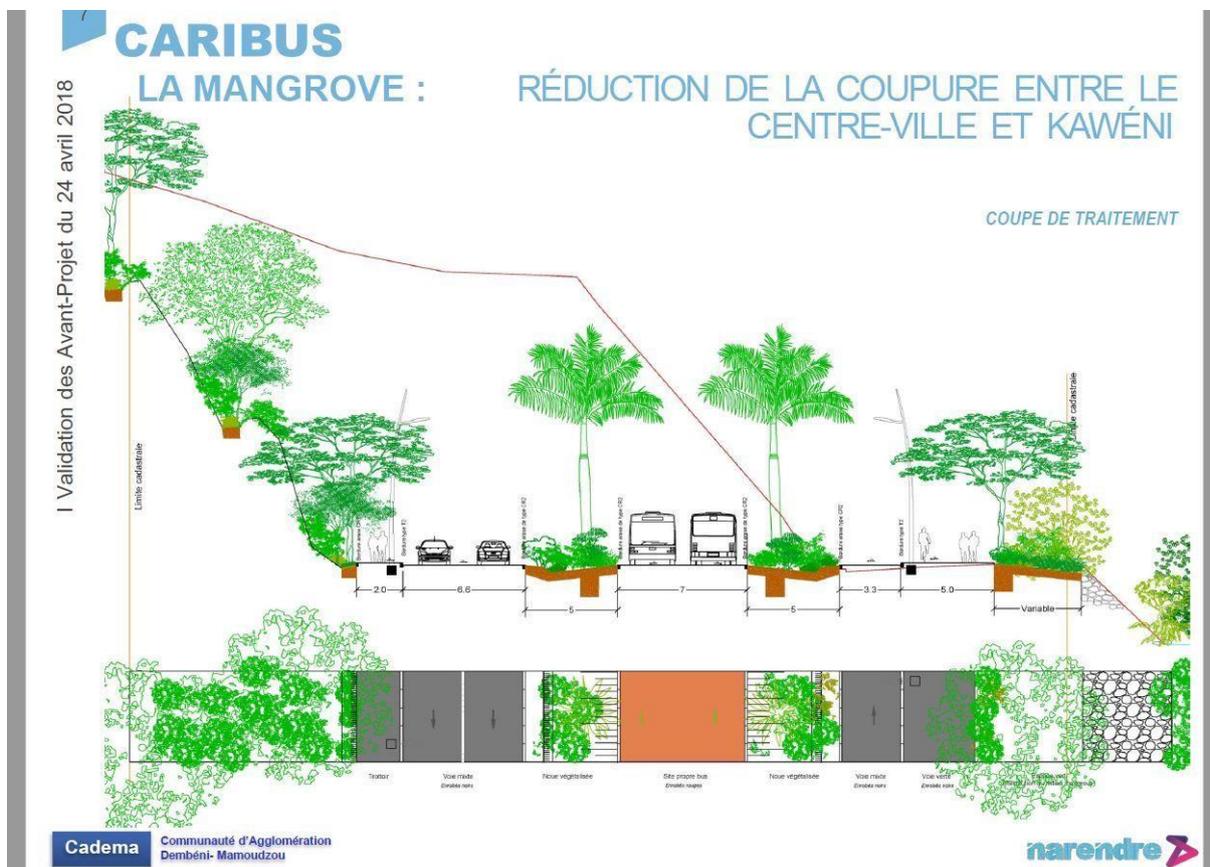
RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Politique de la ville	Élaboration du diagnostic de territoire et définition des orientations du contrat de ville	
	Animation et coordination des dispositifs contractuels de développements urbain, de développements local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de	
	Programmes d'action définis dans le contrat de ville	
	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire; dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance	Contrat de ruralité : cohésion sociale Action 1 : rénovation et aménagement des plateaux sportifs existants (Passamainty, Tsararano et Ongoujou)
Gestion des milieux aquatiques	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Compétence obligatoire à compter du 1 ^{er} janvier 2020
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	La Cadema a entrepris une démarche d'harmonisation des modalités de collecte et de traitement des déchets sur l'ensemble des deux communes
Eau		Applicables au 1 ^{er} janvier 2020
Assainissement des eaux usées dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8		
Gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1		

Domaines	Compétences obligatoires - article L. 5216-5 du CGCT - version du 1 ^{er} janvier 2020	Observations
Création, aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire	Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire	
Protection et mise en valeur de l'environnement	Lutte contre la pollution de l'air	La communauté a engagé fin décembre 2018 une démarche pour se doter d'ici la fin du premier trimestre 2020 d'un plan climat air et énergie territorial (PCAET) pour les années 2019-2025
	Lutte contre les nuisances sonores	
	Soutien aux actions de maîtrise de demande d'énergie	
Action sociale d'intérêt communautaire	Action sociale d'intérêt communautaire	Ouverture de la maison des services publics de Ongoujou (projet initialement de Dembeni)

Source : chambre régionale des comptes, d'après les statuts de la CADEMA.

Annexe n° 2. Réduction de la coupure entre le centre-ville de Mamoudzou et Kaweni



Source : Cabinet Narendre

Annexe n° 3. Analyse financière rétrospective après retraitement

en €	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 857 102	3 714 574	2 758 776	- 1,7 %
+ Ressources d'exploitation	4 439	0	0	- 100,0 %
= Produits "flexibles" (a)	2 861 541	3 714 574	2 758 776	- 1,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 787 800	3 366 248	5 708 404	78,7 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 467 088	1 633 302	1 459 189	- 0,3 %
= Produits "rigides" (b)	3 254 888	4 999 550	7 167 593	48,4 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 116 429	8 714 124	9 926 369	27,4 %
Charges à caractère général	1 432 177	1 833 050	1 481 127	1,7 %
+ Charges de personnel	314 868	198 775	408 405	13,9 %
+ Subventions de fonctionnement	0	0	50 000	N.C.
+ Autres charges de gestion	2 219 743	2 299 171	2 562 222	7,4 %
= Charges de gestion (B)	3 966 788	4 330 996	4 501 753	6,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 149 641	4 383 128	5 424 616	58,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	35,1 %	50,3 %	54,6 %	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	15 726	-5 134	N.C.
= CAF brute	2 149 641	4 398 854	5 419 482	58,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	35,1 %	50,5 %	54,6 %	
Correction des recettes		1 862 293		
Correction des dépenses	224 036		224 036	
CAF Corrigée	1 925 605	2 536 561	5 195 446	64,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	31,5 %	37,0 %	52,3 %	
CAF brute	1 925 605	2 536 561	5 195 446	9 657 612
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	1 925 605	2 536 561	5 195 446	9 657 612
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues	93 270	261 400	0	354 670
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	93 270	261 400	0	354 670
= Financement propre disponible (C+D)	2 018 875	2 797 961	5 195 446	10 012 282
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	260,4 %	107,0 %	226,3 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	775 381	2 613 823	2 296 037	5 685 241
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 243 494	184 138	2 899 409	4 327 041
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 243 494	184 138	2 899 409	4 327 041

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

Annexe n° 4. Prévisions et exécutions budgétaires 2016-2019

BUDGET	2016			2017				2018				2019	
	PRÉVISION	EXÉCUTION	%	PRÉVISION	EXÉCUTION	%	+/-	PRÉVISION	EXÉCUTION	%	+/-	PRÉVISION	%
Section de Fonctionnement													
Charges à caractère général	1 538 456 €	1 432 176 €	93 %	1 851 777 €	1 830 476 €	99 %	+ 6 %	2 332 592 €	1 481 126 €	63 %	- 35 %	2 503 865 €	169 %
Dépenses de personnel	364 000 €	314 868 €	87 %	570 077 €	198 775 €	35 %	- 52 %	833 747 €	408 404 €	49 %	+ 14 %	1 380 680 €	338 %
Atténuations de produits	1 272 601 €	1 267 462 €	100 %	1 267 462 €	1 267 462 €	100 %	+ 0 %	2 534 925 €	1 267 462 €	50 %	- 50 %	1 111 377 €	88 %
Dépenses imprévues	-	-	-	-	-	-	-	466 854 €	-	0 %	+ 0 %	466 854 €	-
Autres charges de gestion courante	2 859 550 €	2 219 743 €	78 %	2 326 318 €	2 299 170 €	99 %	+21 %	2 714 610 €	2 612 222 €	96 %	- 3 %	2 764 610 €	106 %
Charges financières	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 000 €	-
Charges exceptionnelles	-	-	-	-	-	-	-	7 776 €	7 776 €	100 %	-	12 000 €	154 %
Sous-Total Dépenses	6 034 607 €	5 234 250 €	87 %	6 015 635 €	5 595 884 €	93 %	+ 6 %	8 890 505 €	5 776 991 €	65 %	- 28 %	8 249 387 €	143 %
Impôts et Taxes	5 141 158 €	5 591 653 €	109 %	4 685 841 €	6 615 339 €	141 %	+ 32 %	5 951 943 €	5 485 428 €	92 %	- 49 %	5 674 649 €	103 %
Dotations et participations	2 129 065 €	1 787 800 €	84 %	3 501 382 €	3 366 248 €	96 %	+ 12 %	5 708 404 €	5 708 404 €	100 %	+ 4 %	5 708 404 €	100 %
Autres produits de gestion courante	4 438 €	4 438 €	100 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produits Exceptionnels	-	-	-	15 725 €	15 725 €	100 %	-	3 574 €	2 642 €	74 %	- 26 %	-	0 %
Sous-Total Recettes	7 274 661 €	7 383 891 €	102 %	8 202 948 €	9 997 312 €	122 %	+ 20 %	11 663 921 €	11 196 474 €	96 %	- 26 %	11 383 053 €	102 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les documents budgétaires de la CADEMA

Annexe n° 5. Réponse



**Le Président,
A
Monsieur Gilles Bizeul
Président des Chambres
Régionales Réunion-Mayotte**

N/Réf : 27/CADEMA/2019

Objet : Réponses aux observations définitives

Monsieur le Président,

A la réception de la notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la CADEMA, je vous remercie de la prise en considérations de certaines des précisions transmises par courrier et présentées également lors de notre audition du 5 septembre.

Nous poursuivons la mise en œuvre de vos recommandations et il me semble important d'utiliser cette possibilité, celle de joindre certaines réponses pour le document définitif.

Je vous remercie et vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président

Mohamed MAJANI



RÉPONSES AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA CADEMA

- Concernant l'exercice des compétences, il nous semble qu'en raison des transformations institutionnelles rapides et permanentes ces dix dernières années, l'agglomération s'est néanmoins constituée alors que le schéma territorial s'est posé sur le département sans préparation. Le choix organisationnel décidé, celui de la complémentarité et de la solidarité avec le bloc local encouragé par les retours d'expériences de la métropole est un chemin difficile et nécessite du temps.
Les compétences sont prises par la CADEMA au fur et à mesure de sa structuration, les étapes se succèdent avec rapidité, création, structuration, formation, feuille de route, mise en œuvre des actions...se réalisent. La CADEMA n'a pas hérité, malheureusement, de compétences à un stade de maturité, la collecte des ordures ménagères présentant des marges de progression considérables, son amélioration est un processus engagé, quant au CARIBUS lors de son transfert celui-ci n'était pas à maturité et a été effectivement une priorité.
- Concernant les attributions de compensation, le PV de la CLECT d'octobre 2018 joint précédemment rappelle les décisions de mutualisation. La CLECT sera convoquée dès les nouveaux transferts de compétences et de charges ;
- Concernant les documents stratégiques, le contrat de ruralité présente la forme recommandée par la préfecture. Il est rappelé que ce contrat n'a plus d'existence, l'imputation budgétaire a été modifiée en 2017 puis en 2018. Le suivi administratif a été perturbé, aujourd'hui le contrat de ruralité est « assimilé » dans des financements de type FSIL, Fonds de Soutien à l'Investissement public Local ; ce contrat n'a donc plus de pilotage dédié et ce « au bénéfice » d'un guichet unique » Projet » auprès des services de l'Etat ;
- Concernant le projet CARIBUS, le plan de financement est stabilisé, notamment avec la signature du contrat de convergence, et la procédure garantissant la maîtrise du foncier est engagée via la procédure de DUP ; l'enquête publique est achevée, les commissaires rédigent leur rapport ; nous précisons que le tracé a été adapté pour limiter les expropriations, d'où en particulier le dénatage par la rue Martin Luther King , c'est-à-dire un site propre sur la route nationale, nord-sud, et un site propre sur une rue parallèle , sud-nord ; En plus de limiter les impacts fonciers, cet aménagement participera à réduire la coupure urbaine entre le village et la zone d'activité de Kawéni.

Le mode d'exploitation du CARIBUS fait actuellement l'objet d'une analyse, l'orientation est une DSP mais cela reste encore à soumettre à la décision de l'assemblée.

Concernant l'existence d'un budget annexe, celui-ci sera proposé avant le début de la mise en service du CARIBUS mais reste subordonné à ce jour à la décision préalable du mode de gestion et au démarrage du service public. Cela sera établi dès le budget 2021, il sera donc doté d'un compte spécifique, comme vous nous le recommandez. De même, la mise en place d'un suivi du plan de financement, tant en recettes qu'en dépenses, est acté conformément à ce que vous nous avez conseillé.

- Concernant les moyens financiers, nous confirmons que l'ensemble des régularisations a été réalisé et qu'ainsi l'analyse financière et la prospective ont été élaborées en tenant bien compte de ces rectifications. Cela n'a donc pas altéré l'analyse faite sur la bonne santé financière de la CADEMA par les experts financiers.
- Concernant les moyens humains, la structuration des services va nécessiter un renforcement des ingénieries pour la mise en œuvre des compétences afin d'accompagner l'établissement pour qu'il puisse bénéficier pleinement des financements du contrat de convergence et de transition et du prochain Programme Européen.
Donc la CADEMA a effectivement recours à des prestataires extérieurs car ses ressources en moyens humains sont à ce jour en interne insuffisants au regard des compétences à exercer.
Pour rappel, les créations de postes ont été présentées en totalité à l'assemblée, le 26 mai 2018, le 12 juillet 2018 et le 26 septembre 2018.

Concernant le temps de travail, via la mutualisation avec les Ressources Humaines de la ville de Mamoudzou, la CADEMA s'est alignée sur des règlements identiques. Pour les évolutions en cours et à venir, c'est un objectif que nous nous donnons, proposer un cadre qui lui soit propre.
Concernant les indemnités d'Elus, la délibération visant « l'indice brut terminal de la fonction publique » a été validé au conseil du 3 septembre 2019.

Enfin concernant l'annexe 1 de votre rapport, s'agissant de vos compétences, nous vous informons de la prescription du PLUi présenté à l'assemblée le 29 juin 2019, de plusieurs schémas de secteurs en cours, de notre éligibilité au « Plan Logement D'abord », action donc en faveur du logement des personnes défavorisées et de notre éligibilité au Plan Vélo ; la CADEMA a été retenue et sera soutenue pour déployer ce mode actif complémentaire au CARIBUS et à la marche à pied.



Les publications des chambres régionales des comptes
La Réunion-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

97 488 Saint-Denis Cedex