



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **EPA GUADELOUPE FORMATION**

**(Département de la Guadeloupe)**

**Exercices 2019 et suivants**

Le présent document a été délibéré par la chambre le 8 avril 2025

# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>PROCÉDURE.....</b>	<b>8</b>
1 LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT EST CONFUSE ET PEU OUVERTE AUX AUTRES ACTEURS RÉGIONAUX .....	9
1.1 UN FONCTIONNEMENT PÉNALISÉ PAR DES STATUTS INADAPTÉS .....	10
1.1.1 Des irrégularités successives qui ont pénalisé le développement de l'activité.....	10
1.1.2 Le statut des agents repose sur une délibération illégale .....	11
1.1.3 La transformation en EPIC annulée par la justice administrative .....	12
1.1.4 L'exposition à des risques importants perdue.....	13
1.2 UN PILOTAGE DE L'ETABLISSEMENT DÉFAILLANT ET DÉSORGANISÉ .....	15
1.2.1 Le conseil d'administration n'exerce pas pleinement ses prérogatives .....	15
1.2.2 Le conseil consultatif de perfectionnement n'est pas réuni .....	18
1.2.3 La nomination des directeurs généraux n'est pas conforme aux statuts.....	19
1.2.4 L'administration régionale empiète sur les fonctions du directeur général .....	21
1.2.5 Une instance <i>ad hoc</i> non prévue par les statuts, qui se substitue au conseil d'administration .....	23
1.3 UNE ORGANISATION DES SERVICES À RATIONALISER .....	24
1.3.1 Des structures partenaires absorbées sans anticipation .....	24
1.3.2 Une réorganisation des services qui interroge.....	26
1.3.3 Le fonctionnement de l'agence comptable doit être encadré.....	27
1.3.3.1 L'agence comptable est dépourvue de convention constitutive .....	27
1.3.3.2 La relation entre l'ordonnateur et l'agent comptable doit être régularisée .....	28
2 L'INSINCÉRITÉ DES COMPTES DE L'ÉTABLISSEMENT .....	29
2.1 DES COMPTES NON FIABLES .....	30
2.1.1 Un budget primitif consolidé qui ne traduit que partiellement la situation financière de l'établissement .....	31
2.1.2 L'information financière et comptable demeure défailante .....	32
2.1.3 L'absence d'inventaire physique doit être rapidement résolue .....	33
2.1.4 Un compte bancaire géré par l'ordonnateur .....	34
2.1.5 Le non-paiement d'une dépense résultant d'une décision de justice .....	34
2.2 LE BUDGET PRINCIPAL EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉ .....	35

2.2.1 Des produits de fonctionnement portés par les subventions régionales .....	35
2.2.2 La défaillance de perception des fonds sociaux européens.....	37
2.2.3 Une baisse des charges liées à une moindre activité.....	39
2.2.4 Une absence d'investissements réalisés par Guadeloupe formation.....	41
2.3 LE BUDGET ANNEXE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES FINANCE LE BUDGET PRINCIPAL.....	43
2.3.1 Des risques de non recouvrement de recettes en l'absence d'exécution des obligations de l'établissement.....	43
2.3.2 Des recettes de fonctionnement qui abondent le budget principal.....	46
2.3.3 Un délai de paiement des rémunérations anormalement élevé.....	47
2.3.4 Le défaut de prélèvement et de versement du prélèvement à la source .....	48
2.4 LE DÉFICIT STRUCTUREL DU BUDGET ANNEXE DE FORMATION CONTINUE.....	48
3 UN PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DÉFAILLANT.....	49
3.1 UNE ABSENCE DE STRATÉGIE RÉELLE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES.....	50
3.1.1 Une absence de transformation des contrats de travail de droit privé en droit public qui perdure en toute illégalité .....	50
3.1.2 L'absence de plan de formation pour les agents de l'établissement .....	52
3.1.3 Une installation tardive des instances du dialogue social et une communication interne limitée.....	52
3.1.4 L'absence de projet sur la qualité de vie au travail et de projet relatif aux ressources humaines.....	53
3.1.5 Une gestion des effectifs sans base consolidée .....	54
3.2 UN CONSEIL D'ADMINISTRATION MAL INFORMÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES .....	55
3.3 UNE ABSENCE D'ORGANISATION FORMALISÉE ENTRAÎNANT DES RISQUES.....	57
3.3.1 L'absence de système d'information des ressources humaines .....	57
3.3.2 Un processus de paie défaillant.....	58
3.3.3 Une absence de maîtrise et de contrôle du temps de travail du personnel .....	59
3.4 LES POSITIONS DE CERTAINS AGENTS PUBLICS SONT IRRÉGULIÈRES.....	61
3.4.1 Une gestion administrative défaillante des agents fonctionnaires mis à disposition de l'établissement.....	61
3.4.2 L'absence d'activité effective du contrôleur de gestion.....	62
3.4.3 Des agents « <i>en cours de redéploiement</i> » sans mission.....	63
3.5 UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DE LA MASSE SALARIALE.....	63
4 UN ACCOMPAGNEMENT DES STAGIAIRES QUI REPOSE SUR UN ÉQUILIBRE FRAGILE.....	65
4.1 UNE ABSENCE D'ORIENTATIONS POUR L'ÉTABLISSEMENT .....	65

4.2 DES RESSOURCES SIGNIFICATIVES POUR UNE ACTIVITÉ DE FORMATION EN CHUTE LIBRE .....	66
4.2.1 Des moyens significatifs pour une activité désormais en berne.....	67
4.2.2 Une activité sur les sites de Jarry et du Moule, très réduite .....	68
4.2.3 Des missions de formation professionnelle désormais « résiduelle » .....	70
4.2.4 Le service public régional de l'orientation est dépourvu d'activité .....	70
4.2.5 L'activité du Carif-Oref est inexistante.....	71
4.2.6 Des missions qui reposent sur un parc informatique et téléphonique obsolète.....	72
4.3 UNE CERTIFICATION « QUALITÉ » OBSOLÈTE.....	76
4.4 UN CIRCUIT DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES COMPLEXE .....	76
4.4.1 L'activité constante et soutenue du service de rémunération des stagiaires.....	77
4.4.2 Un circuit de traitement des dossiers de rémunérations des stagiaires complexe et partiellement maîtrisé .....	78
4.4.3 Des mesures correctrices insuffisantes malgré l'identification de zones de risques majeurs .....	81
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>84</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>85</b>
Annexe n° 1. Processus de dépenses ELOP .....	86
Annexe n° 2. Processus de la dépense paie au sein de l'établissement.....	87
Annexe n° 3. Organigrammes de l'établissement public .....	88
Annexe n° 4. Structure des métiers de Guadeloupe formation 2019/2023 .....	89
Annexe n° 5. Glossaire des sigles .....	90

## SYNTHÈSE

Créé par délibération du conseil régional du 26 février 2010, Guadeloupe formation est un établissement public à caractère administratif (EPA) chargé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de mettre en œuvre les missions de service public de formation professionnelle qui lui sont déléguées par la région Guadeloupe. Implanté sur le site de Roujol (Petit-Bourg), d'une superficie de 8 000 m<sup>2</sup>, doté de plusieurs antennes dans l'archipel, Guadeloupe formation a accueilli plusieurs centaines de stagiaires de la formation professionnelle, par an, en son sein. L'EPA assure en outre, pour le compte de la région Guadeloupe, la rémunération de quelque 2 000 stagiaires de la formation professionnelle en flux annuel.

Toutefois, l'opérateur régional a connu plusieurs difficultés dans l'organisation de son offre de formation, tout autant qu'un changement récurrent de dirigeants entre l'année 2019 et l'année 2022. Ses velléités de devenir un établissement public à caractère industriel et commercial ont été mises en échec en 2018 par la juridiction administrative, qui a confirmé le caractère administratif de l'établissement. L'absence de véritable stratégie régionale, tout comme le manque d'orientations internes de l'établissement ont obéré son développement ultérieur, de sorte que, depuis 2019, la chambre a constaté un déclin de son activité de formation. À cet égard, les actions de formation continue ont cessé depuis la fin de l'année 2023, le nombre d'entrées en formation professionnelle a lui aussi connu une baisse très significative depuis l'année 2021, de l'ordre de 50 à 70 % en moyenne, et enfin, le volume des actions de bilan et d'orientation professionnelle est aujourd'hui réduit, et ce alors même que les effectifs de l'EPA, de l'ordre de 200 emplois équivalent temps plein (ETP) sont restés stables. Malgré une ambition affichée, dès l'année 2019, d'être l'acteur incontournable de la formation et de l'orientation professionnelle sur l'archipel et même au-delà, Guadeloupe formation n'a pas atteint ses objectifs de diversification et de densification de l'offre de formation.

Par ailleurs, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle fait aujourd'hui l'objet de plaintes récurrentes de la part du public jeune ou adulte accueilli, en raison de délais de paiement anormalement longs, et cristallise au demeurant les tensions sociales qu'a connues l'établissement au cours de la période sous revue. Si la chambre a pu constater, au cours de ses investigations, le développement d'outils de pilotage de la rémunération des stagiaires, tout comme la réalisation de parcours de pré-qualification au titre de « *l'école de la deuxième chance* », de nombreuses lacunes internes perdurent au sein de l'établissement. Ainsi, son organigramme est instable, le comité de direction n'existe pas, la gestion prévisionnelle des effectifs n'est pas assurée, le pilotage de la masse salariale est fragile, le personnel n'est pas formé, le respect de la réglementation du temps de travail du personnel est inexistant.

Surtout, Guadeloupe formation souffre d'une insuffisance de positionnement stratégique dans l'environnement régional de formation : l'articulation de ses activités de formation, devenues modestes, avec le reste de la programmation régionale de formation professionnelle pose question, de sorte que l'établissement n'existe plus réellement dans le paysage institutionnel de la formation professionnelle de l'archipel. À l'issue de ses travaux, la chambre a pu faire le constat d'une grande fragilité de l'établissement, tant au plan de la qualité de la formation (insuffisance de référentiel qualité, absence de feuilles d'émargement des stagiaires notamment), qu'à celui de la qualité comptable et financière (transition vers une

gestion comptable publique chaotique, persistance de comptes bancaires en dehors de celui du Trésor, contrôle interne défaillant).

L'ensemble de ces éléments a conduit la chambre à interroger le devenir possible de l'établissement : considérer que les difficultés mises en exergue rendaient rédhitoire sa réforme en profondeur et donc le dissoudre ou que celles-ci ne l'étaient pas et autorisaient un nouveau départ de Guadeloupe formation. C'est à cette alternative qu'il appartient à Guadeloupe formation et à sa tutelle, la région, de répondre. À cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la collectivité régionale fait sienne cette alternative.

# RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

## Recommandations (régularité)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
<b>Recommandation n° 1 :</b> Solliciter le conseil régional de Guadeloupe aux fins de mise en conformité des articles 10 et 11 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional relevant du domaine de la loi portant création d'un établissement public de formation professionnelle, avec la réglementation relative aux EPA, et avec l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.				X	15
<b>Recommandation n° 2 :</b> Pour développer une approche multi partenariale au sein de l'établissement, réunir deux fois par an a minima, et en tant que de besoin, le conseil consultatif de perfectionnement prévu par l'article 8 de la délibération législative du 26 février 2010 portant création de l'établissement public administratif régional de formation professionnelle.				X	19
<b>Recommandation n° 3 :</b> Mettre en conformité la situation du directeur général adjoint de l'EPA, avec les dispositions des articles L. 133-2 et L. 115-7 du code général de la fonction publique.				X	21
<b>Recommandation n° 4 :</b> Établir une convention encadrant les missions respectives de l'ordonnateur et de l'agent comptable dans le respect de l'article 9 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.				X	29
<b>Recommandation n° 5 :</b> Régulariser les insincérités comptables et formaliser les procédures financières pour garantir la tenue d'écritures fiables et sincères dans le respect de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.				X	34
<b>Recommandation n° 6 :</b> Transformer les contrats de travail de droit privé en contrats de droit public dans les meilleurs délais dans le respect des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail, applicable à l'établissement public administratif				X	52
<b>Recommandation n° 7 :</b> Formaliser les procédures de gestion des ressources humaines, en particulier les lignes directrices de gestion (LDG) obligatoires en application des articles L. 413-1 à L. 413-3 du code général de la fonction publique.				X	53
<b>Recommandation n° 8 :</b> Réaliser le traitement de la paie en séparant les fonctions de l'ordonnateur et de l'agent comptable dans le respect des articles 29 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.				X	59

## PROCÉDURE

Par un arrêté n° 2024-02 du président de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public administratif Guadeloupe formation pour les exercices 2019 et suivants, a été inscrit au programme des travaux de la chambre, au titre de l'année 2024.

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées le 29 janvier 2024 à M. Ary CHALUS, président du conseil d'administration, par ailleurs président du conseil régional de Guadeloupe, et à M. Bernard SAULCHOIR, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à MM. Olivier SORET, Hugues MAGLOIRE et Camille GALAP, ses prédécesseurs. En effet, l'établissement a connu plusieurs ordonnateurs sur la période sous revue :

- du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2019 : M. Camille GALAP ;
- du 1<sup>er</sup> novembre 2019 au 31 mai 2021 : M. Hugues MAGLOIRE ;
- du 1<sup>er</sup> juin 2021 au 7 décembre 2021 : M. Olivier SORET ;
- du 13 décembre 2021 au 13 mars 2025 : M. Bernard SAULCHOIR ;
- et enfin, depuis le 14 mars 2025 : M. Jacques GAREL.

Ceux-ci en ont accusé réception respectivement les 28 février, 20 février, 6 mars 2024 et 30 janvier 2024.

L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu, avec l'ordonnateur en fonctions, le lundi 19 février 2024, et avec les ordonnateurs précédents le 15 mars 2024. Au cours de ses investigations, la chambre s'est heurtée parfois à une communication tardive de pièces de la part des services de Guadeloupe formation, ou parcellaire, de certaines de ses délibérations, voire à une absence de pièces, malgré les relances adressées en ce sens à la direction générale et aux services concernés.

Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), ont eu lieu avec les personnes précitées, le 11 décembre 2024.

Lors de sa séance du 16 décembre 2024, la chambre a délibéré sur les observations provisoires et a adressé son rapport d'observations à l'ordonnateur le 27 janvier 2025, ainsi qu'aux tiers mis en cause, les 27 et 28 janvier 2025.

La chambre a, lors de sa séance du 08 avril 2025, arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport, après avoir pris connaissance des réponses de l'ordonnateur et d'un ancien ordonnateur mis en cause, enregistrées au greffe de la chambre régionale des comptes le 28 février 2025, et de celles des tiers mis en cause enregistrées les 30 janvier, 18 février, 27 février, 28 février, 3 mars et 12 mars 2025.

# 1 LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT EST CONFUSE ET PEU OUVERTE AUX AUTRES ACTEURS RÉGIONAUX

Créé par deux délibérations du 26 février 2010 du conseil régional de Guadeloupe, l'établissement public administratif (EPA) Guadeloupe formation est, depuis le début de son activité le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'opérateur de la région pour l'animation et la mise en œuvre des missions de service public d'orientation, de formation, de qualification, et d'accompagnement vers l'emploi. Il est également responsable de la rémunération de l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle, répartis sur le territoire de l'archipel guadeloupéen. Implanté sur une superficie de 8 000 m<sup>2</sup> à Petit-Bourg (site principal de Roujol), bénéficiant de plateaux techniques, de salles de formation, de bâtiments administratifs et de restauration, l'établissement dispose également de plusieurs autres sites à Jarry, au Moule, à Saint-Claude et à Marie-Galante.

Décrit initialement comme le « *bras armé* » de la région en matière de formation professionnelle, Guadeloupe formation a initialement accueilli un public diversifié : jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire sans qualification (en application de la loi dite « quinquennale » n° 93-1313 du 20 décembre 1993), notamment dans le cadre de « *l'école de la deuxième chance* », un public demandeur d'emploi adulte, y compris bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), des personnes placées sous-main de justice suivies par le service d'insertion et de probation, et, enfin, un public adulte en formation professionnelle continue.

Alors que l'activité de Guadeloupe formation a démarré sous l'empire d'un EPA, la région Guadeloupe a, par délibération de son conseil n° CR/17-1252 du 30 novembre 2017, instauré un établissement public industriel et commercial (EPIC), à compter de l'exercice 2018. Toutefois, par jugement n° 1800025 du 20 décembre 2018 rendu par le tribunal administratif de Guadeloupe, la délibération en cause a été annulée pour excès de pouvoir. Il s'ensuit que le statut d'EPIC ayant disparu de l'ordonnancement juridique, les missions déléguées par le conseil régional à Guadeloupe formation sont à nouveau exercées, depuis la fin de l'année 2018, par l'établissement public originel, soit l'EPA, qui n'avait pas été dissous.

Guadeloupe formation emploie, en sa qualité d'EPA, 197 agents au 31 décembre 2023. Son budget primitif principal voté pour l'exercice 2024 en équilibre s'élève à 17,6 M€.

Par ailleurs, la liquidation judiciaire, en octobre 2007<sup>1</sup>, de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) de Guadeloupe, dotée de 144 salariés, a poussé la région de Guadeloupe à présenter le 3 octobre 2008, la nouvelle structure dédiée à cette mission, dénommée « centre régional de formation professionnelle » (CRFP), association dont le conseil d'administration est alors présidé par le président du conseil régional, et dont les missions sont définies en coordination avec les objectifs du programme régional de formation.

Selon le président du conseil régional, la liquidation judiciaire de l'Afp « *était la conséquence d'une situation financière grave qui ne pouvait perdurer, sauf à continuer d'engloutir l'argent public régional dans une organisation structurellement déficitaire au sein de laquelle de graves dérives de gestion ont été constatées par plusieurs experts indépendants* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Jugement du 3 octobre 2007 du tribunal de grande instance de Basse-Terre (Guadeloupe).

<sup>2</sup> Cf. dossier de presse de la Région Guadeloupe « présentation du CRFP », en date du 3 octobre 2008

C'est dans ce contexte que la CRFP, au sein de laquelle plusieurs ex-salariés de l' Afpa ont été reclassés, remplira ses missions jusqu'à la décision de son conseil d'administration de la fusionner, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, avec l'établissement Guadeloupe formation. La région avait en effet opté, dès 2009, pour la création de cet EPA chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle expressément déléguées par la collectivité territoriale : Guadeloupe formation débutera effectivement son activité au début de l'année 2015.

## 1.1 UN FONCTIONNEMENT PÉNALISÉ PAR DES STATUTS INADAPTÉS

Guadeloupe formation a connu plusieurs modifications majeures de sa personnalité morale et de ses statuts qui l'ont exposé à des risques financiers et sociaux importants, et dont il convient d'exposer les paramètres, ci-après.

### 1.1.1 Des irrégularités successives qui ont pénalisé le développement de l'activité

Le conseil régional de Guadeloupe a, par délibération n° 2009-270 du 27 mars 2009 publiée au journal officiel du 3 avril 2009, sollicité l'habilitation du législateur<sup>3</sup> pour fixer les règles permettant la création d'un EPA spécialement chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle, qui lui seront déléguées par la région. En effet, en application des articles LO. 4435-1 à LO. 4435-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les conseils régionaux de la Guadeloupe et de Mayotte peuvent être habilités à fixer les règles applicables sur le territoire de leur région dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement, à l'exception de celles énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Pour motiver sa demande d'habilitation, la collectivité territoriale précisait que « *l' Afpa formait entre 1 000 et 1 200 stagiaires annuellement jusqu'à sa liquidation, que le taux de chômage exceptionnellement élevé de la Guadeloupe (22 %) fragilisait sa stabilité sociale, que de nombreuses structures intervenant dans le domaine de la formation en Guadeloupe n'étaient pas en mesure de répondre aux défis qui se posent sur l'île, de sorte qu'il apparaissait manifeste que l'initiative privée n'était pas en mesure de mobiliser toute l'ingénierie nécessaire permettant d'assurer un véritable service public de la formation professionnelle.* » L'ensemble de ces difficultés justifiait ainsi la création d'un établissement public régional de formation professionnelle. L'habilitation législative obtenue<sup>4</sup>, le conseil régional a décidé, par deux délibérations du 26 février 2010 publiées au journal officiel du 30 juin 2010, l'une relevant du domaine de la loi, l'autre relevant du domaine du règlement, de la création de l'EPA Guadeloupe formation, dont il a fixé les statuts.

Toutefois, si le législateur a habilité, pour une durée de deux ans, le conseil régional de Guadeloupe à fixer les règles permettant la création d'un EPA chargé d'exercer les missions de

---

<sup>3</sup> Cette habilitation est fondée par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 73 de la Constitution et les articles 4435-2 à 4435-12 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Article 68 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

service public de formation professionnelle qui lui seraient déléguées par la région, celui-ci a autorisé la création d'un tel établissement sur la base d'une délibération initiale du conseil régional de Guadeloupe du 27 mars 2009 dont les motifs ne faisaient nullement référence à une dérogation aux règles de fonctionnement d'un établissement à caractère public, en matière de comptabilité et de statut des agents.

Or, en dépit du caractère administratif de l'établissement chargé d'exercer - conformément à l'article 2 de la délibération du conseil régional relevant du domaine de la loi - des missions de service public de formation professionnelle, le soumettant par principe aux règles du droit public, l'article 10 de la délibération du 26 février 2010 adoptée après habilitation précise pourtant que « *par dérogation aux chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'établissement public mentionné à l'article 1<sup>er</sup> est soumis, en matière de gestion financière et comptable, aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales* ». De même, l'article 11 de la délibération du 26 février 2010 a prévu que « *par dérogation à l'article 3 de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 et à l'article L. 1224-3 du code du travail, les agents de l'établissement public mentionné à l'article 1<sup>er</sup> sont régis par le code du travail* ».

L'incongruité de cette délibération sera d'ailleurs confirmée deux ans plus tard par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui soumet, aux termes de son article premier, tous les établissements publics aux règles de la comptabilité publique.

En outre, ainsi qu'il a été dit plus haut, il ressort tant de l'examen de son objet et de ses différentes missions, que de son mode de financement, qui fait majoritairement appel aux subventions publiques et produits divers tels que cessions et participations ainsi que dons et legs, que l'EPA constitue un service public administratif et qu'à ce titre, les personnels non statutaires travaillant pour son compte sont des agents de droit public, quel que soit leur emploi, et ce en application d'une jurisprudence, aussi constante qu'assurée, pour laquelle les agents non titulaires d'un service public administratif doivent être regardés comme des agents publics (*Tribunal des conflits, M. Berkani, n° 03000, 25 mars 1996*).

La chambre relève, à ce stade, que, dès sa création, l'établissement a reposé sur un cadre inadapté, qui l'a exposé à des risques juridiques importants, dont les conséquences sont exposées ci-après. D'ailleurs, le président de la région Guadeloupe, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a lui-même relevé que « *dès l'origine de la création de l'EPA, la gestion tutélaire de la région s'est avérée complexe puisqu'elle relevait d'une gestion de droit public* ».

### **1.1.2 Le statut des agents repose sur une délibération illégale**

Ces risques se sont concrétisés lors de l'absorption par l'EPA, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, des activités et des salariés du CRFP et du Carif-Oref<sup>5</sup>. La reprise des contrats de travail des agents, régis par le code du travail, s'est faite sans aucune transformation en contrat de droit

---

<sup>5</sup> Association centre d'animation, de ressources et de l'information sur la formation (Carif) et de l'observatoire régional de l'emploi-formation (Oref).

public, alors que le CGCT prévoit la nécessité de transformer les contrats de droit privé en contrats administratifs. En outre, elle est intervenue avec conservation de leur ancienneté et des avantages précédemment acquis, ainsi qu'une revalorisation générale des salaires de l'ordre de 6 %<sup>6</sup>. C'est donc sans surprise que, saisie par un syndicat professionnel, la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux, par un arrêt du 3 juillet 2017 devenu définitif, a annulé le contrat de recrutement de droit privé du directeur général des services de l'EPA, signé le 25 février 2014. Ce contrat, entaché d'erreur de droit, reposait sur les dispositions de l'article 11 de la délibération régionale du 26 février 2010, elle-même illégale.

Si, étonnamment, le syndicat professionnel n'a pas saisi le juge pour faire reconnaître l'illégalité de l'ensemble des autres contrats de travail des agents de l'EPA, cette possibilité demeure, dès lors que, par exemple, tout agent de l'établissement public dispose de cette faculté. En effet, en dépit de cette irrégularité substantielle, le service des ressources humaines de l'EPA n'est toujours pas en mesure de requalifier les contrats de droit privé des agents, en contrats administratifs, malgré la succession de réunions internes de travail dont l'ordonnateur a attesté dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre (cf. partie 3).

### 1.1.3 La transformation en EPIC annulée par la justice administrative

Conséquemment à l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, le conseil régional de Guadeloupe a considéré, dans sa délibération n° 17-1252 du 30 novembre 2017 relative à la création d'un EPIC dénommé « Guadeloupe formation », qu'il était « *d'intérêt général d'assurer la préservation de la continuité de prise en charge des usagers et l'emploi des salariés face aux effets d'une interprétation extensive de [cette décision de justice] à l'ensemble des agents* ».

Contournant implicitement mais sciemment l'autorité de la chose jugée, par délibération du 30 novembre 2017, le conseil régional a ainsi décidé de la création d'un EPIC éponyme, soumis à la même tutelle administrative, voté sa dotation initiale à hauteur de 25 M€, et acté en outre la liquidation de l'EPA à hauteur de 5,8 M€. L'assemblée a approuvé les nouveaux statuts de l'EPIC, annexés à la délibération. Ainsi cette délibération a permis à l'EPIC de se substituer à l'EPA, sans modifier pour autant la spécialité de l'établissement de formation, ce qui a conduit *de facto* à la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public, non définie par le législateur. Cette décision, qui résultait de la volonté du conseil régional de priver d'effet la décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, quant à la soumission des contrats de travail des salariés au droit public, a exposé Guadeloupe formation à un risque important d'irrégularité.

Parallèlement, tirant les conséquences de cette liquidation, le conseil régional a délibéré le 7 septembre 2018 pour dissoudre l'EPA.

Saisi par un syndicat professionnel, le tribunal administratif (TA) de Guadeloupe, par un jugement du 20 décembre 2018 devenu définitif, après avoir logiquement relevé que la création d'un EPIC chargé du fonctionnement d'un service public administratif relevait de la compétence du seul législateur, a annulé la délibération du 30 novembre 2017. Cette décision de justice a par conséquent ôté, en raison de l'autorité de chose jugée, toute existence légale à

---

<sup>6</sup> « *Protocole de fusion absorption du CRPF* », 13 janvier 2015, site Internet de la région Guadeloupe.

l'EPIC, notamment aux nouveaux statuts inspirés du droit privé, adoptés par l'assemblée régionale de l'archipel.

Par conséquent, le conseil régional abrogera cette même délibération, par une autre délibération ultérieure du 26 décembre 2018, dès lors que la région ne détenait pas un tel pouvoir de dissolution, faute pour elle d'avoir obtenu une habilitation législative préalable, en ce sens.

Afin de faire face, dans l'urgence, au vide juridique entourant les activités conduites par Guadeloupe formation, le président du conseil d'administration a déclaré, par voie de presse, le 7 janvier 2019, qu'en attendant la modification de la loi [autorisant une nouvelle catégorie d'EPIC], « *l'EPA reprendra les missions qui étaient dévolues à l'EPIC depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, c'est-à-dire que l'EPA Guadeloupe formation se substituera et succèdera en tous points aux droits et obligations de l'EPIC* ». Or, si le législateur est effectivement intervenu ultérieurement afin de permettre la création auprès de chaque région d'outre-mer d'un tel EPIC, compétent en matière de formation professionnelle<sup>7</sup>, force est de constater que la région Guadeloupe n'a pourtant pas saisi cette opportunité. Par suite, l'EPA perdure à ce jour, dans son identité et dans ses statuts.

La chambre relève que ces changements de statuts successifs de l'établissement, ont structurellement fragilisé Guadeloupe formation, tout autant que les contentieux qui s'en sont suivis.

#### **1.1.4 L'exposition à des risques importants perdure**

Tirant les conséquences de l'annulation de la décision de création de l'EPIC, le conseil d'administration de l'établissement, considérant que l'EPA « *se substitue et succède en tous points aux droits et obligations de l'EPIC, y compris les marchés, contrats de prêt, les personnels et notamment ceux provenant de la Cité des métiers et de l'E2C qui font parties intégrantes de l'EPA* », a à nouveau délibéré le 7 janvier 2019 sur les dispositions transitoires permettant à l'établissement de poursuivre les missions de service public dévolues à Guadeloupe formation.

L'absence de base légale de la délibération prononçant la dissolution de l'EPA a en effet permis à la région d'utiliser cette entité, toujours dotée de la personnalité morale, pour reprendre les droits et obligations de l'EPIC.

Cependant, le procès-verbal du conseil d'administration du 7 janvier 2019 communiqué à la chambre, n'est pas signé. Surtout, Guadeloupe Formation n'a pas été mesure de produire la convocation des membres du conseil d'administration. De surcroît, il est évoqué sur ce point, lors du conseil d'administration du 25 mai 2021, par le directeur général par intérim, alors en fonctions, que « *les administrateurs, autres que les élus régionaux, n'avaient pas été convoqués. Pas de convocation des représentants du CESER, de la CCI IG* ». Cette lacune interroge la régularité des actes pris par ce conseil d'administration, pourtant d'importance majeure.

---

<sup>7</sup> Article 249 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ayant codifié l'article L. 4433-14 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant de la présidence de l'EPA, la délibération législative du 26 février 2010 prévoyait que « *le président du conseil d'administration est de droit le président du conseil régional* ». Or, par délibération du 31 août 2020, le conseil régional a acté une modification des statuts de l'EPA afin de permettre la désignation d'un représentant autre que le président lui-même. Ces modifications sont insuffisantes pour mettre l'établissement en conformité avec la législation en vigueur.

En effet, il convient, en premier lieu, de préciser que la présidence du conseil d'administration est fixée par l'article 4 de la délibération du 26 février 2010 relevant du domaine de la loi et, consécutivement, par l'article 6 de la délibération du même jour relevant du domaine du règlement. Or toute modification de la présidence de droit du conseil d'administration par le président du conseil régional relève, dès lors, de la compétence du seul législateur en application de l'article LO. 4435-8 du CGCT.

La délibération du 30 juillet 2020, nommant ainsi Mme Annick ABELA, présidente du conseil d'administration de l'EPA en lieu et place du président du conseil régional, a été prise par une autorité incompétente et, par suite, doit être regardée comme entachée d'illégalité, sous réserve de l'appréciation du juge administratif.

En second lieu, l'article 19 modifié des statuts, tel qu'issu de la délibération du 26 février 2010 relevant du domaine du règlement et soumettant l'EPA aux règles de la comptabilité publique est également privé d'effet puisque l'article 10 de la délibération relevant du domaine de la loi maintient l'établissement dans le champ d'application des règles de la comptabilité privée. La chambre relève donc sur ce point une contradiction. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que l'établissement a effectivement recours depuis 2019 à une comptabilité publique, et qu'il convient désormais d'adopter un règlement budgétaire et comptable adapté, consécutivement au passage à la nomenclature comptable M57 de l'établissement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

De surcroît, la superposition de deux comptabilités distinctes, qui a été constatée par la chambre au cours de ses investigations, celle publique issue de l'EPA et celle privée issue de l'EPIC, au sein d'une comptabilité unique publique lors de la reprise de l'activité de l'EPIC par l'EPA en 2019, présente des risques importants d'irrégularités comptables. En témoigne la lecture des procès-verbaux des conseils d'administration des années 2019 à 2020 qui cristallisent les difficultés de l'établissement autour de la régularisation des anomalies comptables générées par la superposition des deux comptabilités, et celles liées à la gestion de la dette financière, au détriment du temps consacré aux activités de formation.

En troisième lieu, l'article 11 de la délibération relevant du domaine de la loi du 26 février 2010, relatif aux contrats de travail de droit privé des personnels de l'EPA, est toujours en vigueur, alors même que le tribunal administratif s'est prononcé définitivement le 20 décembre 2018 sur son illégalité. S'il a été acté, dans son principe, le 10 janvier 2022, dans le cadre d'un protocole d'accord de suspension de conflit social, de la transformation des contrats de travail de droit privé en contrat de droit public, cette régularisation n'est toujours pas intervenue au cours de la période sous revue. À cet égard, malgré les déclarations du directeur général en exercice devant le conseil d'administration du 5 avril 2023, selon lesquelles des travaux ont été menés en 2022, et se poursuivront en 2023 sur la requalification des contrats de travail du personnel, force est de constater qu'il n'en est rien.

En laissant ainsi perdurer, depuis le jugement du tribunal administratif de Guadeloupe du 20 décembre 2018, une situation regardée comme illégale, la direction expose l'établissement public à des risques juridiques, sociaux et financiers significatifs.

En dernier lieu, ces risques ont été soulignés par certains administrateurs du conseil d'administration de l'établissement et ce, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Un audit de la structure pour déterminer les droits et obligations de l'EPA faisant suite à la reprise des activités de l'EPIC a même été diligenté par la direction générale en juillet 2020. De plus, la directrice des ressources humaines justifiera quant à elle, devant le conseil d'administration du 25 mai 2021, sa décision de quitter ses fonctions par l'instabilité juridique de l'établissement qui « *a été un frein très important pour la structure* ». Ces éléments n'ont pourtant entraîné aucune mise en mouvement de l'organe dirigeant de l'établissement, ni n'ont conduit la direction générale à parachever la régularisation administrative de l'identité statutaire de l'établissement public.

Dès lors, il appartient à l'EPA de solliciter le conseil régional de Guadeloupe pour qu'il obtienne l'habilitation du législateur afin de modifier les articles 10 et 11 de sa délibération du 26 février 2010 relevant du domaine de la loi portant création de l'établissement, dont les dispositions ont été déclarées illégales par la justice administrative (article 11), ou sont contraires aux règles applicables à un EPA (article 10).

**Recommandation n° 1.** (*Régularité*) solliciter le conseil régional de Guadeloupe aux fins de mise en conformité des articles 10 et 11 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional relevant du domaine de la loi portant création d'un établissement public de formation professionnelle, avec la réglementation relative aux EPA, et avec l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

## 1.2 UN PILOTAGE DE L'ETABLISSEMENT DÉFAILLANT ET DÉSORGANISÉ

### 1.2.1 Le conseil d'administration n'exerce pas pleinement ses prérogatives

Aux termes des articles 3 à 6 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de la Guadeloupe relevant du domaine de la loi portant création de l'EPA, l'établissement est administré par un conseil d'administration<sup>8</sup>, qui dispose des pouvoirs les plus étendus pour déterminer la politique et conduire les activités de l'établissement public, approuver son budget et en contrôler l'exécution.

Il est composé, aux termes de l'article 5 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de la Guadeloupe relevant du règlement portant adoption des statuts de l'EPA régional de formation professionnelle, du président du conseil régional de Guadeloupe ou de son représentant, de six conseillers régionaux désignés par le président du conseil régional, d'un membre de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre désigné par son président, d'un membre de la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre désigné par son président, d'un membre de la chambre de métiers et de l'artisanat désigné par son président,

---

<sup>8</sup> Son organisation est fixée par un règlement intérieur, adopté par délibération du 6 février 2013.

d'un membre de la chambre d'agriculture désigné par son président et de deux représentants du conseil économique et social régional. En outre, le directeur général de l'établissement et un représentant du personnel y assiste avec voix consultative.

L'article 13 de la délibération du 26 février 2010 portant adoption des statuts de l'établissement précise qu'outre le règlement par délibérations des affaires relatives à l'objet de Guadeloupe formation, le conseil d'administration arrête notamment :

- le règlement intérieur de l'établissement ;
- les ouvertures et fermetures des filières pour les formations organisées par l'établissement public ;
- les effectifs du personnel permanent, les règles de recrutement et d'emploi du personnel ;
- le programme annuel d'activité de l'établissement ;
- le rapport annuel d'activité ;
- le budget annuel de l'établissement et les décisions modificatives ;
- le compte financier ;
- le tarif des prestations, des cessions et des rémunérations des travaux réalisés ;
- les emprunts ;
- les acquisitions, échanges et aliénations des biens immobiliers, l'acceptation des dons et legs ;
- l'implantation des centres de l'établissement public ;
- les baux et locations d'immeubles ;
- les actions judiciaires et transactions.

La région a la majorité absolue des voix au sein de cet organe délibérant, dès lors qu'elle y nomme 7 membres (le président du conseil d'administration et 6 conseillers régionaux) sur 13, son président disposant, au surplus, en cas de partage, d'une voix prépondérante<sup>9</sup>.

Ce positionnement, centré sur le président de région, se caractérise également par la signature des conventions liant la région à l'établissement public, puisque nombre d'entre elles sont signées, en ce qui concerne l'EPA, par le président du conseil d'administration, ou son délégataire. Il en est ainsi à titre d'exemple des conventions relatives au fonctionnement de l'EPA pour l'année 2022, à la mise en place du programme de formations maritimes 2021-2022 et à la rémunération des stagiaires pour l'année 2023, qui organisent notamment les modalités de versement des subventions afférentes par la région à l'EPA. C'est donc la même personne qui signe les conventions pour les deux parties, alors qu'un vice-président chargé de l'administration ou des finances pourrait au sein de l'EPA en être délégataire.

De plus, paradoxalement, aux termes de l'article 17 de la délibération portant adaptation des statuts, le directeur général peut contracter tous les actes, contrats et marchés dans les conditions définies par le conseil d'administration. Dès lors, afin de clarifier les compétences de chacun, la signature de telles conventions qui régissent le versement de subvention par la région, pouvait utilement être confiée au directeur général. En effet, rien ne justifie en l'espèce la limitation des fonctions du directeur général en exercice, telles qu'elles résultent de la délibération du 28 octobre 2021, aux seules opérations attachées à la commande publique et à la signature des actes de gestion du personnel.

---

<sup>9</sup> Article 9 du règlement intérieur adopté au conseil d'administration du 6 février 2013

Par ailleurs, le fonctionnement du conseil d'administration appelle également des observations. Au cours de ses investigations, la chambre a relevé que, sur six procès-verbaux pour l'année 2019, six pour l'année 2020, sept pour l'année 2021, ou encore, quatre pour l'année 2022 et trois pour l'année 2023, une grande majorité d'entre eux ne sont pas signés. De plus, certains sont manquants, notamment celui du 18 juin 2021, où il est acté le refus d'un agent d'assurer la direction générale par intérim de l'établissement. D'autres actes sont rédigés avec beaucoup de retard ou sont rédigés sommairement. En témoigne le procès-verbal du 19 décembre 2019, lequel n'est, en réalité, qu'une synthèse de notes sommaires non validées par le conseil d'administration.

La direction générale a admis, au cours de ses entretiens avec la chambre, que plusieurs procès-verbaux des années 2022 et 2023 n'avaient pas été rédigés, ce qui constitue un manquement aux obligations du directeur général, chargé statutairement du secrétariat de l'organe délibérant<sup>10</sup>. Cette situation est d'autant plus alarmante qu'elle est à mettre au passif de la nouvelle direction générale justement mise en place pour structurer l'établissement.

Surtout, en l'absence de validation des procès-verbaux par le conseil d'administration, il est impossible de vérifier la conformité des votes relatifs aux délibérations soumises à cet organe, ce qui nuit à la transparence du fonctionnement de l'organe délibérant. Ces éléments cantonnent le conseil d'administration à un rôle de « *chambre d'enregistrement* » des décisions régionales.

Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, par la suite, avoir fait approuver par le conseil d'administration, l'ensemble des procès-verbaux dont il s'agit, et avoir assuré leur transmission régulière aux autorités de tutelle régionale, il n'apporte toutefois aucun élément justificatif à l'appui de sa réponse.

Il en est de même de l'absence de mesures prises par l'établissement permettant de satisfaire à l'obligation de publicité des actes à caractère réglementaire<sup>11</sup>.

Enfin, cette carence qui ne permet aucun suivi du fonctionnement du conseil d'administration, et plus largement de l'EPA, du 28 juin 2022 au 5 avril 2023 puis du 27 juin 2023 jusqu'à ce jour, constitue une irrégularité importante. La chambre rappelle fermement à l'ordonnateur son obligation d'assurer le secrétariat effectif du conseil d'administration, d'en valider le contenu, et d'en permettre la diffusion.

Ainsi, alors que le conseil d'administration dispose des pouvoirs les plus étendus pour déterminer la politique et conduire les activités de l'établissement public, approuver son budget et en contrôler l'exécution, la chambre observe, à la lumière des procès-verbaux consultés, que l'organe n'assurait pas pleinement ses missions, faute de véritables débats en son sein sur la stratégie des activités de formation professionnelle, se limitant à acter les programmes qui lui sont présentés par les différentes directions de l'établissement public, ou de la région.

De même, la seule tenue d'un débat annuel d'orientations budgétaires, sur la base d'un rapport présenté par le président du conseil d'administration, ne permet pas de justifier d'une véritable action du conseil administration sur le cap fixé à la structure et à son directeur général.

---

<sup>10</sup> Article 9 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de Guadeloupe relevant du domaine du règlement portant adoption des statuts de l'établissement public administratif régional de formation professionnelle

<sup>11</sup> Article 15 des statuts modifiés par la délibération du conseil régional de Guadeloupe du 30 janvier 2019.

En l'absence de toute participation active de l'organe délibérant à la validation des programmes, de leurs coûts et de leurs résultats, le conseil d'administration n'assure ni le suivi effectif, ni le contrôle des activités de Guadeloupe formation et de leur efficacité. Cette situation est en outre à l'origine d'une dégradation notable des relations entre les différents membres du conseil d'administration, ce qui en altère la qualité des débats.

Il résulte de tout ce qui a été dit précédemment que s'il apparaît logique que le conseil régional de Guadeloupe exerce une influence certaine, en sa qualité de figure tutélaire, sur l'EPA notamment au sein de son conseil d'administration, il n'en demeure pas moins que ce dernier ne fonctionne pas de manière autonome et souveraine, contrairement à ce que ses statuts et son règlement intérieur prévoient.

### **1.2.2 Le conseil consultatif de perfectionnement n'est pas réuni**

L'article 8 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de la Guadeloupe relevant du domaine de la loi portant création de l'EPA dote expressément l'établissement d'un conseil consultatif de perfectionnement, présidé par le président du conseil d'administration, « *qui peut émettre, sur saisine du président du conseil d'administration, des avis et recommandations sur l'activité de l'établissement public* ».

Censée éclairer les décisions de l'organe délibérant, cette instance consultative est composée d'un large panel d'intervenants concourant à la formation dans l'archipel, tels que le directeur de l'emploi, de l'alternance et de la formation professionnelle, le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le directeur régional de Pôle Emploi, le recteur d'académie, le délégué régional de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), le directeur du centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation – observatoire régional emploi formation (Carif-Oref), les représentants des organismes paritaires collecteurs agréés, de représentants des fédérations professionnelles, les représentants des syndicats de salariés et d'employeurs présents, les représentants des organisations professionnelles des acteurs de la formation professionnelle et, enfin, un représentant des stagiaires en formation dans l'établissement public.

Cette structure n'a jamais été réunie au cours de la période sous revue. Cela dénote une absence d'ouverture des activités de l'EPA aux experts, aux autres professionnels de la formation et de l'orientation professionnelle, et aux utilisateurs de l'archipel et illustre, partant, un fonctionnement « *en vase clos* » de l'opérateur de formation.

Pourtant, le conseil régional de Guadeloupe affirmait, dans sa délibération sollicitant l'habilitation du législateur pour la création de l'EPA, la nécessité en 2009 de « *mobiliser toute l'ingénierie nécessaire permettant d'assurer un véritable service public de la formation professionnelle* ». Il n'en est rien.

Pour parvenir à cet objectif, le conseil consultatif devrait être convoqué au moins une fois par an, et en tant que de besoin, du conseil consultatif de perfectionnement, afin de recueillir l'analyse des différents acteurs institutionnels de l'archipel, sur les questions de formation professionnelle, ainsi que les retours des utilisateurs.

**Recommandation n° 2.** (*Régularité*) pour développer une approche multi partenariale au sein de l'établissement, réunir deux fois par an *a minima*, et en tant que de besoin, le conseil consultatif de perfectionnement prévu par l'article 8 de la délibération législative du 26 février 2010 portant création de l'établissement public administratif régional de formation professionnelle.

### 1.2.3 La nomination des directeurs généraux n'est pas conforme aux statuts

Le directeur général de l'EPA est nommé, selon l'article 7 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de Guadeloupe relevant du domaine de la loi portant création de l'EPA, par le président du conseil d'administration, sur proposition du conseil d'administration. Au cours de la période sous revue, l'établissement a connu trois directeurs généraux, dont deux ont été en réalité nommés par intérim.

En effet, par délibération du 7 janvier 2019, intervenue consécutivement à la nécessité de restaurer l'EPA après l'abandon de l'EPIC, M. GALAP a été nommé directeur général par intérim pour une durée de six mois, M. MAGLOIRE étant nommé directeur général adjoint par intérim, poste nouvellement créé sans qu'il ne soit pourtant prévu par les statuts. M. GALAP avait été précédemment nommé directeur général de l'EPIC, après procédure de recrutement, ce qui peut justifier sa reconduction en urgence, et par intérim, dans l'attente d'une nouvelle formalisation de son recrutement, selon les règles statutaires de l'EPA. Cependant, MM. GALAP et MAGLOIRE ont été prolongés de six mois dans leurs fonctions par délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2019, sans que soient mises en œuvre les procédures de vacation de poste prévues au code général de la fonction publique (CGFP).

À la démission de M. GALAP, le 31 octobre 2019, M. MAGLOIRE a été nommé, par délibération du 19 décembre 2019, directeur général par intérim à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour six mois. Ce dernier a donc assuré, en sa qualité de directeur général adjoint par intérim, les fonctions d'ordonnateur du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre 2019 à tort, alors que les statuts de l'établissement réservent cette fonction au seul directeur général<sup>12</sup>.

L'intérim de M. MAGLOIRE sera d'ailleurs prolongé pour un an à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, par délibération du 6 juillet 2020, M. SORET étant nommé directeur général adjoint par intérim du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 30 juin 2021 par délibération du même jour.

La mise à disposition de M. MAGLOIRE au sein de l'EPA ayant pris fin à la demande de l'intéressé à compter du 31 mai 2021, M. SORET a été nommé par la suite directeur général par intérim à compter du 1<sup>er</sup> juin 2021, par délibération du 4 juin 2021, dans l'attente de la nomination d'un directeur général au plus tard le 30 octobre 2021. Toutefois, le conseil d'administration procèdera au retrait de cette délibération, par une délibération du 18 juin 2021, à la suite du refus de poste opposé par l'intéressé dès le 7 juin 2021. Consécutivement à ce refus, M. SORET a été maintenu aux fonctions de directeur général adjoint sur la base de la délibération du 6 juillet 2020, laquelle arrivait à expiration le 30 juin 2021. Ses fonctions de

---

<sup>12</sup> Article 17 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de Guadeloupe relevant du domaine du règlement portant adoption des statuts de l'établissement public administratif régional de formation professionnelle.

directeur général adjoint par intérim, qui se sont néanmoins prolongées selon ses déclarations jusqu'au 7 décembre 2021, sont dès lors dépourvues de base légale. Cette situation a exposé l'intéressé à des risques importants puisqu'il a exercé les fonctions d'ordonnateur, réservées au seul directeur général, sans aucune base légale du 1<sup>er</sup> juillet au 7 décembre 2021, étant précisé que la délégation de signature du 1<sup>er</sup> septembre 2021, du président du conseil d'administration, qui n'est pas l'ordonnateur de la structure, ne saurait en tout état de cause régulariser la position de cet agent. Cette situation, qui renvoie au surplus à la théorie de l'acte inexistant<sup>13</sup>, est susceptible d'entacher d'illégalité tous les actes pris par l'intéressé pendant cette période de juillet à décembre 2021, sous réserve de l'appréciation du juge administratif. Si M. SORET a fait valoir, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que, pendant cette période du 1<sup>er</sup> juin au 7 décembre 2021, il s'est borné à gérer les affaires courantes de l'établissement public, il n'en demeure pas moins, de l'avis de la chambre, que celui-ci a signé de nombreux actes intéressant Guadeloupe formation, sans aucune base juridique l'y autorisant.

Finalement, M. SAULCHOIR sera nommé directeur général, aux termes d'une procédure régulière de recrutement, par délibération du 28 octobre 2021. Celui-ci prendra effectivement ses fonctions le 13 décembre 2021, et ce jusqu'au 13 mars 2025.

L'établissement a dès lors connu, depuis le départ de M. GALAP, une succession de nominations de directeurs généraux, ordonnateurs de l'établissement, et de directeurs généraux adjoints par intérim, poste non prévu par les statuts, pendant deux années, en dehors des procédures régulières de recrutement.

La chambre note sur ce plan que plusieurs administrateurs ont déploré, lors du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> juillet 2019, le manque d'informations sur les nominations des directeurs généraux par intérim, soumises à leur vote. De même, il est relevé, à la lecture du procès-verbal du conseil d'administration du 28 octobre 2021, que le jury constitué pour le recrutement du directeur général au mois de septembre 2021, était composé de quatre membres du conseil d'administration, dont son président, et de deux membres du conseil régional. Ainsi, si certains membres de l'organe délibérant ont été logiquement intéressés à la procédure de recrutement, s'agissant en effet d'un EPA sous tutelle régionale, la proposition de nomination du directeur général est manifestement intervenue à l'initiative du seul président du conseil d'administration, en l'espèce président du jury de recrutement, et non sur proposition du conseil d'administration dans son ensemble, alors que les statuts de l'EPA le prévoient pourtant. Par suite, la nomination des directeurs généraux au sein de l'EPA n'est donc pas conforme aux statuts.

Par ailleurs, la chambre a établi que M. SORET est mis à disposition du conseil régional au sein de l'EPA jusqu'au 31 décembre 2025, en qualité de directeur général adjoint. Pour autant, d'une part, le conseil d'administration n'a pas délibéré depuis le 30 juin 2021 sur la nomination d'un directeur général adjoint. D'autre part, M. SORET a été déchargé dans les faits de toutes fonctions et missions au sein de la structure depuis la nomination de M. SAULCHOIR. La chambre a pu, au cours de ses investigations, notamment relever que, malgré sa présence effective au sein de l'établissement, M. SORET n'a pas été associé au contrôle, dont il a au demeurant eu connaissance par la chambre.

---

<sup>13</sup> En d'autres termes, un acte administratif inexistant est dépourvu d'existence matérielle dès lors qu'il est entaché d'un vice d'une gravité (par exemple l'incompétence de son auteur) telle qu'il affecte non seulement sa légalité, mais son existence même.

Surtout, la chambre, qui a pu examiner le dossier de cet agent, ancien dirigeant, relève que ni la direction générale, ni l'administration régionale n'apporte à cet agent des réponses à ses demandes de clarification de sa situation. En ne procurant aucun travail à l'agent mis à sa disposition, l'EPA ne satisfait pas à son obligation de protection de son agent à l'encontre des risques psychosociaux<sup>14</sup>, ni à son obligation de communication à son agent des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions<sup>15</sup>. L'emploi de cet agent doit être regardé comme une nomination pour ordre, prohibée par la jurisprudence. En effet, le Conseil d'État a eu, à maintes reprises, l'occasion de rappeler qu'un agent public doit être placé dans une situation statutaire réglementaire, dépourvue de toute ambiguïté (*CE, M. Gastinel, n° 279527 du 21 juillet 2006*). Le CGFP ne fait d'ailleurs que rappeler cette obligation en ses articles L. 1 et L. 4. Au surplus, l'agent ne saurait être maintenu dans une situation ne correspondant pas à l'exercice de ses fonctions (*v. par exemple CE, M. Ségur, n° 442162 du 22 octobre 2021*). Par suite, la chambre recommande de mettre en conformité la position de M. SORET au sein de l'EPA avec les dispositions précitées du CGFP, et de respecter les conditions de mise à disposition prévues dans la convention bilatérale.

**Recommandation n° 3.** (*Régularité*) mettre en conformité la situation du directeur général adjoint de l'EPA, avec les dispositions des articles L. 133-2 et L. 115-7 du code général de la fonction publique.

#### 1.2.4 L'administration régionale empiète sur les fonctions du directeur général

Aux termes de l'article 17 de la délibération portant adoption des statuts de l'EPA, le directeur général, ordonnateur de l'établissement, le dirige dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration. Il assure la préparation et l'exécution de ses délibérations, l'ordonnancement des recettes et des dépenses, la préparation du budget et son exécution, la direction de l'ensemble des services, l'établissement des programmes de formation et d'activités de l'établissement, la passation de tous actes, contrats et marchés dans les conditions définies par le conseil d'administration et la représentation de l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Interrogé sur les objectifs qui s'attachent nécessairement à l'exercice de ses fonctions, le directeur général en exercice n'a pu produire aucun document stratégique, ni lettre de mission ou de cadrage émanant de l'organe délibérant ou d'une autorité administrative, notamment régionale. L'ordonnateur a précisé à la chambre avoir été nommé dans un contexte de conflit social majeur. Il assure avoir reçu oralement du président du conseil d'administration les missions d'apaiser la situation sociale, de fluidifier les relations au sein de la structure, notamment entre la direction générale et les directions de l'établissement, et de négocier les conditions d'une reprise du travail. Il estime que ses missions lui sont fixées par le plan régional

<sup>14</sup> Aux termes de l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique, tout employeur public est tenu de protéger ses agents des agissements de harcèlement moral. À défaut, il est constant que l'agent peut engager la responsabilité de l'administration sur ce fondement.

<sup>15</sup> Aux termes de l'article L. 115-7 du code général de la fonction publique, l'agent public reçoit de son employeur communication des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions.

de formation, les délibérations du conseil régional sur la thématique de formation et du conseil d'administration, et les orientations du dialogue de gestion.

S'il a également fait référence à la délibération du 28 octobre 2021 le nommant aux fonctions de direction générale, la chambre observe que cette décision est néanmoins dépourvue de toute orientation stratégique. Les objectifs du directeur général sont en réalité formalisés par le rapport d'orientations budgétaires de l'établissement, annexé à la délibération intervenant au cours du premier trimestre de chaque exercice. Curieusement, ceux-ci ne font l'objet d'aucun débat au sein du conseil d'administration, ni d'aucun échange formel avec le président de l'EPA.

Dans les faits, le directeur général en exercice reçoit oralement ses directives, lors de la réunion du dialogue de gestion dans lequel siège notamment le directeur général des services du conseil régional, ancien supérieur hiérarchique du directeur général de l'EPA en exercice, ce qui renforce à l'évidence la subordination du directeur général à l'administration régionale.

Il est d'ailleurs relevé que, depuis le départ de M. GALAP, ancien recteur, les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints sont tous issus du conseil régional de Guadeloupe, ce qui tend à limiter le cas échéant leur autonomie à l'égard de l'administration régionale.

Cette situation peut interroger sur l'intérêt pour la région d'avoir créé un EPA doté de la personnalité morale, dont le fonctionnement est majoritairement guidé par elle-même, s'apparentant au final à une direction de l'administration régionale. À cet égard, la chambre a pu relever, au cours de la période sous revue, un manque récurrent de lignes directrices ou d'éléments de cadrage entre la région et son EPA : il n'existe aucune convention-cadre d'objectifs ou de moyens, ou d'instructions même informelles, ni de convention de gestion ou de partenariat entre les deux entités publiques, dont chacune est pourtant dotée de la personnalité morale.

Enfin, l'élargissement du conseil d'administration, à la demande du président du conseil d'administration, à de nombreuses personnes étrangères aux participants statutaires, qu'il s'agisse de cadres du conseil régional ou des directions de l'EPA, alors que, dans le même temps, la présence obligatoire d'un représentant du personnel ne sera effective que courant 2022, participe à la confusion entourant la gouvernance de l'EPA.

Le manque de rigueur et de clarté, tout autant que la confusion des attributions et missions de chacun peut être à nouveau relevé au travers d'une récente modification du fonctionnement de l'établissement. En effet, le règlement budgétaire et comptable adopté par délibération du conseil d'administration, consécutivement au passage à la nomenclature comptable M57, attribue les fonctions d'ordonnateur au président du conseil d'administration, en contradiction avec les statuts mêmes de l'établissement toujours en vigueur, les confiant pourtant personnellement au directeur général de l'établissement. La chambre relève que cette délibération est entachée d'illégalité et rappelle au surplus qu'en cas de confusion au sein du corpus juridique instituant l'EPA, le droit positif, tout autant que la jurisprudence administrative, tendent plutôt à confier au directeur général les fonctions d'ordonnateur de l'établissement public, et non au président du conseil d'administration<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Voir sur ce point l'article L. 4312-2 du code des transports (pour l'établissement *Voies navigables de France* par exemple), ou encore pour les directeurs généraux d'établissements publics de santé, l'article L. 6143-7 du code de la santé publique.

Cette situation révèle là encore le manque de maîtrise, par l'EPA, des risques juridiques, budgétaires et financiers qu'il supporte pourtant au quotidien. Elle conduit, au demeurant, à retirer au conseil d'administration sa mission statutaire de contrôle de l'exécution du budget et, par conséquent, à accroître les pouvoirs du président du conseil d'administration sur la structure.

En tout état de cause, en l'absence de modification de l'article 17 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de Guadeloupe relevant du domaine du règlement, portant adoption des statuts de l'EPA régional de formation professionnelle, le directeur général en reste pourtant le seul ordonnateur régulier.

### **1.2.5 Une instance *ad hoc* non prévue par les statuts, qui se substitue au conseil d'administration**

Au sein de l'établissement, la direction générale en exercice n'organise aucun comité de direction. Elle se limite à des réunions de services par direction sans établir de comptes rendus, ce qui nuit au suivi des décisions, et conduit à un fonctionnement en silos, limitant la collaboration entre les directions de l'établissement. Ce défaut de pilotage est, selon la chambre, la conséquence de l'exercice par l'administration régionale d'un pouvoir vertical direct sur les directions de son opérateur, au détriment des attributions du directeur général et du conseil d'administration.

Interrogé sur ce point, le directeur général en fonctions invoque l'existence d'un dialogue de gestion, instance réunie deux fois par an depuis 2019 *a minima* et composée du président de la commission « *formation professionnelle* » de la région, de son directeur général des services, de ses trois directeurs régionaux et de plusieurs chefs de service du conseil régional, d'un membre du conseil d'administration de l'EPA, de son directeur général et des directeurs administratif et financier, directeur des ressources humaines, directeur de la formation professionnelle et directeur de la formation continue de l'EPA. Il y est débattu des activités de la structure et déterminé les orientations sur les formations à venir, et les fonds alloués nécessaires. Malgré l'importance de cette instance, la chambre n'a pu se procurer tout écrit ou document émanant de cette commission *ad hoc*. Il apparaît donc impossible de vérifier la traçabilité d'une telle instance, au demeurant stratégique, dans le fonctionnement de l'établissement, ni d'en assurer le suivi et l'exécution.

Au surplus, là encore, le manque de rigueur dont fait preuve l'établissement est, selon la chambre, patent. En effet, un tel organe ou une telle commission n'est définie ni par les statuts, ni par une note interne émanant de la région ou de son opérateur, susceptible *a minima* d'en fixer les missions, la composition et le fonctionnement. Il est seulement relevé l'existence d'une instance dénommée « *dialogue de gestion* » à l'article 21 du contrat de service public entre la région et Guadeloupe formation, annexé à la délibération de création de l'EPIC du 30 novembre 2017, qui a été toutefois annulée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux, ainsi qu'il a été dit précédemment.

Seul le règlement budgétaire et financier, adopté par une délibération du 18 décembre 2023, consacre l'existence d'un tel *dialogue de gestion*, comme étant une « *démarche participative transversale et de responsabilisation* » du cycle budgétaire, qui « *permet à partir de l'analyse de l'existant d'optimiser la gestion, de définir des objectifs à réaliser et les ressources nécessaires dans un objectif de performance* ».

Il résulte de ce qui a été exposé précédemment que les relations entre la région et l'EPA ont été régies *de facto* sur la base d'un contrat dépourvu de base légale jusqu'à l'adoption récente de ce nouveau règlement, le 18 décembre 2023, favorisant, là encore, l'insécurité juridique de telles procédures.

De surcroît, cette instance *sui generis* intervient en définitive sur les orientations opérationnelles de l'établissement public et sur les ressources à y consacrer, en lieu et place de son conseil d'administration, statutairement chargé de l'élaboration du programme annuel d'activité de l'établissement, du suivi de l'activité au travers du rapport annuel, du budget annuel de l'établissement, et de ses éventuelles modifications. Cette instance empiète par conséquent sur les compétences dévolues au seul conseil d'administration de l'EPA.

Au cours de ses investigations, la chambre a pu constater que cette instance longtemps informelle, prépare en réalité le rapport d'orientations budgétaires présenté au conseil d'administration en début d'exercice par son président, et définit la stratégie de formation de l'établissement. Cet élément corrobore ici le manque de transparence des éléments soumis au conseil d'administration à l'appui des projets de délibérations, et le manque de débats au sein de cet organe, sur les priorités et les programmes de formation conduits par Guadeloupe formation, ainsi qu'il a été signalé plus haut. Au final, cette situation cantonne, ainsi qu'il a été dit auparavant, le conseil d'administration, à un rôle de « *chambre d'enregistrement* ».

### **1.3 UNE ORGANISATION DES SERVICES À RATIONALISER**

La situation de Guadeloupe formation s'analyse à l'aune des décisions politiques successives ayant conduit, au fil du temps, à l'intégration, en son sein, d'entités et de missions distinctes.

#### **1.3.1 Des structures partenaires absorbées sans anticipation**

Créé en 2010, l'EPA n'a débuté son activité que le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en absorbant d'une part les activités de l'association CRFP, héritière de celles de l'ex-Afpa, et d'autre part, celles de l'association Carif-Oref, ainsi qu'il a été dit précédemment.

La première étape dans ce rapprochement de structures s'est ainsi matérialisée par la signature le 12 janvier 2015 de la convention de fusion-absorption entre l'EPA et l'association CRFP. Alors même que la dissolution de l'Afpa financée par la région, quelques années plus tôt, devait conduire à la plus grande prudence sur la situation des entités absorbées, cette fusion a été traitée par la région sans état des lieux préalable de la situation financière tant du CRFP que du Carif-Oref, ce qui a induit un risque budgétaire et financier pour l'établissement régional, et partant, pour sa tutelle régionale.

En effet, en premier lieu, lors du conseil d'administration du 6 juillet 2020, soit cinq exercices plus tard, le directeur général par intérim de l'EPA dresse un bilan financier inquiétant

de la structure, objectivé par un audit externe<sup>17</sup>. Il requiert l'instauration d'un plan d'apurement d'une dette générée depuis des années, pour partie antérieure à 2015, et donc imputable au CRFP, ce qui établit la méconnaissance de l'étendue des droits et obligations de cette association au moment de sa reprise par l'EPA.

En second lieu, au cours de ce même conseil d'administration, la situation associative du Carif-Oref a été également évoquée. Cet organisme est intégré à Guadeloupe Formation avec l'ensemble de ses dettes dont les salaires dus à Pôle emploi, soit plus de 0,5 M€, de sorte que le commissaire aux comptes a recommandé la constitution d'une provision, puisque l'EPA en a repris les droits et obligations. Or, cette association a finalement été liquidée en raison d'une dette importante et d'une absence de comptabilité sur les trois derniers exercices, ce qui démontre que l'absorption de la structure n'a été précédée d'aucune vérification sérieuse.

Il sera fait en outre le constat, lors du conseil d'administration du 9 avril 2021, des difficultés de Carif-Oref à assumer ses missions. Le directeur général par intérim informera cet organe le 25 mai 2021 de la décision du conseil régional – en dehors de toute consultation du conseil d'administration - de créer une nouvelle agence régionale de l'orientation, regroupant Carif-Oref, le service public régional de l'orientation (Spro) et l'office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep). La chambre relève l'absence de mise en œuvre de cette décision trois années plus tard.

En troisième lieu, à l'occasion de la création de l'EPIC Guadeloupe formation, cet établissement s'était substitué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, aux droits et obligations de l'association École régionale de la deuxième chance (E2C) et de l'association Cité des métiers<sup>18</sup>. Cependant, le commissaire aux comptes de l'EPIC relevait, dans son rapport sur les comptes 2018, « *l'absence de convention formalisant le transfert partiel des activités de l'association Ecole Régionale de la Deuxième Chance et de la Cité des Métiers* » et « *l'absence de convention de mise à disposition de personnel pour les rémunérations prises en charge par l'entité (L'EPA paye actuellement le salaire des agents de l'E2C, de droit privé et employés par l'association)* ». Il ajoutait « *Sans relations contractuelles définissant les fondements de prise en charge des dépenses (nature, modalités, justificatifs), leur paiement est fragilisé juridiquement* »<sup>19</sup>. L'impréparation de ces absorptions a conduit la direction générale à annoncer, lors du conseil d'administration du 6 juillet 2020, la nécessité d'un audit permettant de mesurer les conséquences de la reprise antérieure par l'EPIC des droits et obligations de l'E2C.

En dernier lieu, le conseil régional de Guadeloupe a décidé, courant 2015, de mettre fin à la délégation de sa mission de rémunération des stagiaires à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour la confier à l'EPA. La question du transfert de cette mission, qui ternit aujourd'hui l'image de l'établissement en raison de retards récurrents de paiement, à un autre organisme ou à nouveau à l'ASP, est évoquée lors du conseil d'administration du 6 juillet 2020, sans qu'aucune décision ne soit prise.

---

<sup>17</sup> « *L'implication sur la sincérité des comptes du passage en 2018 d'une comptabilité privée à une comptabilité publique de l'EPA Guadeloupe formation* », rapport de M. R., 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>18</sup> Article 22 des statuts de l'EPIC, approuvés par délibération du conseil régional de Guadeloupe du 30 novembre 2017 laquelle sera annulée par jugement du tribunal administratif de Guadeloupe du 20 décembre 2018.

<sup>19</sup> Rapport d'audit externe de M. R. page 12.

Il résulte de tout ce qui précède que, selon la chambre, la reprise par l'établissement Guadeloupe formation de toutes les entités précitées s'apparente à une mosaïque juridique non maîtrisée et de surcroît irrégulière, en l'absence de toute formalisation appropriée, et ce pour l'ensemble des structures absorbées.

### 1.3.2 Une réorganisation des services qui interroge

Au cours de la période sous revue, l'établissement a produit quatre organigrammes dont le dernier en vigueur n'a jamais été validé par son conseil d'administration. En effet, par délibération du 7 janvier 2019, celui-ci a approuvé l'organigramme « *transitoire* » de l'établissement tel qu'en vigueur lors de l'annulation contentieuse de l'EPIC<sup>20</sup>. Il y est constaté, outre un secrétariat général, la cellule Carif-Oref et des chargés de mission rattachés à la direction générale, sept directions opérationnelles (cité des métiers, accueil information orientation, École de la deuxième chance (E2C), formation professionnelle, formation continue, insertion emploi accompagnement social, et enfin, recherche développement innovation) et trois directions administratives (« *commande publique* », « *financier budgétaire et moyens* », et en dernier lieu, « *relations ressources humaines* »).

Espace d'information et de conseil sur les métiers et la vie professionnelle, la « *cité des métiers* » est ainsi identifiée au sein de l'établissement dans une direction autonome, alors que ses missions rejoignent celles de la direction « *accueil information orientation* ». L'E2C, dont l'objectif est de proposer une formation professionnelle à des jeunes sortis du système scolaire sans qualification, se caractérise également par une direction autonome, distincte de celle de la formation professionnelle, ou de celle de l'insertion. Issues de structures autonomes de droit privé désormais intégrées au sein de l'EPA, elles continuent dès lors à assurer leurs missions avec leurs personnels « *historiques* », ce qui ne favorise pas la recherche de collaboration et de convergence avec les autres directions de l'établissement. La mosaïque de l'EPA ainsi instituée au fil des années souffre d'un manque de cohérence et de synergies internes.

À la suite du conflit social de fin d'année 2021, le président du conseil d'administration a remis aux représentants syndicaux, en exécution du protocole d'accord de suspension du conflit social du 10 janvier 2022, un nouveau projet d'organisation des services, qui donnera lieu à la délibération du 11 avril 2022.

Ainsi, l'organigramme rénové de l'établissement<sup>21</sup> présente d'une part, outre un secrétariat général et des chargés de mission, un département opérationnel composé de sept directions de formation (formation professionnelle, antenne Marie-Galante, antenne Le Moule, formation continue, E2C, recherche développement et innovation, langues), deux directions d'accueil information orientation (accueil information orientation, cité des métiers Guadeloupe) et deux directions d'accompagnement (insertion emploi et accompagnement social, Carif-Oref). D'autre part, l'organigramme comporte un « *département support* » composé de quatre directions (ressources humaines, affaires juridiques, affaires financières et budgétaires, moyens généraux et logistique).

---

<sup>20</sup> Annexe n °3

<sup>21</sup> Annexe n °3.

Pour la chambre, la modernisation des services annoncée est pourtant dépourvue de toute recherche de mutualisation des services, ou de rationalisation des compétences. Elle répond uniquement à un besoin d'adapter la structure de l'EPA à la création de postes permettant le reclassement des agents dans la grille des emplois publics. Ce constat est d'ailleurs appuyé par la délibération n° 2023-24 de Guadeloupe formation qui indique que « *les postes actuellement occupés ont fait l'objet d'une création d'emploi lors du conseil d'administration du 25 février 2022, en vue de clarifier la situation professionnelle et l'emploi de chaque agent intuitu personae* ».

Par ailleurs, le conseil d'administration a motivé cette réorganisation par la nécessité, louable, de transformer les contrats de travail de droit privé des personnels en contrats administratifs. Il liste à cette fin la composition de l'effectif tel qu'il résulte de la transformation des contrats de travail de droit privé en droit public, soit « *230 personnes : 43 agents de catégorie A (dont 37 en filière administrative, 2 en filière technique, 4 en filière médico-sociale), 128 agents de catégorie B (dont 60 en filière administrative, 10 en filière technique, 2 en filière sociale et 56 en filière d'animation) et 58 agents de catégorie C (dont 48 en filière administrative, 10 en filière technique), 1 apprenti.* ».

En 2024, le service des ressources humaines a transmis à la chambre un organigramme structurel en vigueur pourtant différent de celui validé par le conseil d'administration en février 2022, en indiquant que les évolutions organisationnelles projetées ne sont pas mises en œuvre à ce jour.

### **1.3.3 Le fonctionnement de l'agence comptable doit être encadré**

L'article 243 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a ouvert aux collectivités territoriales dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution, la possibilité de créer des agences comptables.

En vertu de ce dispositif expérimental, la fonction comptable est internalisée en sa totalité auprès de l'ordonnateur, en application d'une convention déterminant les conditions de mise en œuvre et d'exercice de l'agence, notamment les moyens financiers, matériels et en personnels, concertée entre l'État et la collectivité. Ainsi, l'ordonnateur crée dans ses services une agence comptable qui est gérée par l'agent comptable. Ce dernier, dans les conditions définies par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, a la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes de la collectivité, et constitue, en outre, le garant des comptabilités, budgétaire, générale et analytique dont il partage la tenue avec l'ordonnateur.

Anticipant ce cadre législatif et réglementaire, une agence comptable a été créée, par délibération du 12 avril 2018 au sein de l'EPIC Guadeloupe formation.

#### **1.3.3.1 L'agence comptable est dépourvue de convention constitutive**

Aux fins de direction de cette agence, un personnel de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a été nommé, par arrêté préfectoral du 19 mars 2018, agent comptable au sein de l'EPIC à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, sur proposition du président du conseil régional de Guadeloupe et avis favorable du directeur régional des finances publiques.

Tirant les conséquences de l'annulation de la délibération créant l'EPIC Guadeloupe formation par le tribunal administratif de Guadeloupe, la région a adopté la délibération n° 19-17 du 30 janvier 2019 introduisant un article 19 bis aux statuts de l'EPA Guadeloupe formation relatif à la nomination et au fonctionnement de l'agent comptable.

Suite à cette évolution statutaire, le conseil d'administration a délibéré le 12 avril 2019 en faveur de la création d'une agence comptable au sein de ses services. Dans ce cadre, l'agent comptable nommé à la création de l'EPIC exerce actuellement les fonctions d'agent comptable spécial de l'EPA depuis le 1<sup>er</sup> février 2019, par effet d'un nouvel arrêté préfectoral du 19 février 2019.

Si la création de ce service interne à l'établissement est de nature à contribuer à la continuité de ses missions de service public et à sa sécurisation financière, il n'en demeure pas moins que, contrairement à ce que la délibération du 12 avril 2019 prévoit, aucune convention entre l'État et l'établissement déterminant les conditions d'exercice de la délégation par l'État des opérations relevant de sa compétence exclusive, notamment les moyens financiers, matériels et en personnels mis en œuvre par chacune des parties, n'a encadré le fonctionnement de cette agence.

Enfin, depuis la délibération du 18 décembre 2023 adoptant le nouveau règlement budgétaire et financier dans le cadre du passage au référentiel M57 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, le rôle de l'agent comptable, défini à l'article 2.1. de ce nouveau règlement, est plus restreint, et donc contraire, que celui déterminé par les statuts modifiés de l'établissement.

Ainsi, l'agent comptable bénéficie au sein de Guadeloupe formation de la responsabilité d'un service de comptabilité publique, composé de salariés de l'établissement, sans aucune formalisation à l'exception d'une convention de mission remise à la prise de fonction de l'agent comptable au sein de l'EPIC.

Les relations entre les fonctions d'ordonnateur et d'agent comptable sont ainsi insuffisamment encadrées ce qui les expose à des manquements, ou à une atteinte possible, au principe de séparation de ces deux fonctions. De plus, l'absence de conventionnement entre l'État et l'établissement fait obstacle à la mise à disposition de l'agent comptable des applications informatiques de la DGFIP, ce qui empêche toute remontée de données comptables dans les bases informatiques de cette administration étatique.

### 1.3.3.2 La relation entre l'ordonnateur et l'agent comptable doit être régularisée

Le service comptable est composé de 4 agents : un agent comptable, un adjoint et deux gestionnaires dont la répartition des missions n'est pas définie en l'absence de formalisation des fiches de poste et de procédures internes. Seule une procuration entre l'agent comptable et son adjoint a été formalisée.

L'affectation des agents au service comptable a été mise en œuvre suite à une procédure d'appel à candidature au sein du service financier de l'EPA réalisée par l'agent comptable. Aucun document n'a été pourtant transmis à la chambre, lors de l'instruction, pour justifier ce processus.

Aucune procédure interne n'a été formalisée entre la direction générale, le service financier de l'EPA et l'agence comptable pour garantir une séparation effective des fonctions d'ordonnateur et d'agent comptable<sup>22</sup>.

La chambre relève que cette situation, qui perdure d'ailleurs depuis la création de l'agence, ne s'inscrit pas dans une relation de transparence entre l'ordonnateur et l'agent comptable. La formalisation du fonctionnement du service comptable au sein de l'établissement public doit être faite sans délai. Pour ce faire, Guadeloupe formation doit mettre en cohérence les relations entre l'agent comptable et l'ordonnateur avec les statuts modifiés, et avec le règlement budgétaire et financier de l'établissement adopté le 18 décembre 2023.

**Recommandation n° 4. (Régularité)** établir une convention encadrant les missions respectives de l'ordonnateur et de l'agent comptable dans le respect de l'article 9 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptabilité publique.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Guadeloupe formation est exposé à de nombreux risques aux plans juridique, financier et comptable. Les soubresauts institutionnels qui l'ont traversé entre l'année 2017 et 2023 ont fragilité son activité, tout autant que sa crédibilité dans le paysage régional de la formation et de l'orientation professionnelle. Son pilotage reste pénalisé encore aujourd'hui par un fonctionnement managérial en silos. Sa gouvernance est confuse, voire incohérente.*

*Président du conseil d'administration au sein duquel il dispose d'une majorité absolue, décideur de la nomination du directeur général, ordonnateur -à tort- des dépenses et recettes depuis peu, le président de la région de Guadeloupe exerce une autorité sur l'EPA comparable à celle qu'il pourrait exercer sur ses propres services et directions de la collectivité territoriale, ce qui interroge sur l'intérêt juridique du maintien de cet opérateur, et sur l'intérêt d'un tel contrôle analogue.*

---

## **2 L'INSINCÉRITÉ DES COMPTES DE L'ÉTABLISSEMENT**

La chambre a pu examiner, au cours de ses investigations sur pièces et sur place, la fiabilité et la sincérité des comptes, à l'aune des seuls comptes consolidés qui lui ont été remis

---

<sup>22</sup> L'article 9 alinéa 1 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire dispose : « *les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles* », principe consacré par l'ordonnance du 23 mars 2022.

par les services de l'ordonnateur. En effet, les comptes de Guadeloupe formation ne sont pas déposés, pendant la période sous revue, auprès de la DGFIP, ce qui ne facilite ni leur consolidation, ni leur analyse. La chambre a dû, dès lors, reconstituer certains agrégats budgétaires et financiers de l'EPA.

## 2.1 DES COMPTES NON FIABLES

La situation administrative de l'établissement, d'abord EPA, puis EPIC, puis à nouveau EPA, et les soubresauts statutaires dont il a été l'objet, se traduisent par une complexité importante qui rejaillit sur la sincérité et la fiabilité des comptes.

En effet, l'EPA Guadeloupe formation, dépendant de la région Guadeloupe, a opté de manière irrégulière dès l'année 2014, pour un régime juridique et comptable privé, avant l'annulation contentieuse décrite au point 1. Non doté de comptable public de l'année 2010 à l'année 2018, c'est donc un expert-comptable qui tenait les comptes, tandis que le directeur financier de l'EPIC avait la main sur les fonds déposés auprès d'établissements bancaires privés, dont la Bred Guadeloupe, les dépenses n'étant pas mandatées par l'ordonnateur.

Ainsi, depuis 2010, date de création de l'établissement, la comptabilité était tenue selon les règles du plan comptable général et non selon celles de la comptabilité publique applicable aux établissements publics. Dès lors, à la suite de l'annulation contentieuse prononcée en fin d'année 2018 par le tribunal administratif de Guadeloupe, la gestion de la transition comptable et financière de l'EPA, auquel s'applique désormais la nomenclature comptable M57<sup>23</sup> a été rendue difficile.

En effet, la persistance d'un compte auprès de la Bred, doté de mouvements jusqu'en fin d'année 2021, a coexisté avec le compte ouvert au Trésor, géré par l'agence comptable de l'établissement, en place depuis le 1<sup>er</sup> février 2019, ce qui a engendré une problématique récurrente de balances d'entrée pour l'exercice 2019.

Ainsi, la qualité comptable souffre, d'une part, d'une absence de maîtrise suffisante et exhaustive des comptes de tiers (par exemple les fournisseurs ou clients de Guadeloupe formation). D'autre part, la sincérité des comptes est mise à mal à la fois par l'absence de finalisation de la transition entre l'EPIC et l'EPA au cours des années 2018 et 2019, l'existence d'un double compte bancaire entre l'année 2018 et l'année 2021, conduisant logiquement l'ordonnateur à manier les fonds publics *via* le compte Bred. De plus, la sincérité comptable est obérée par le fait que plusieurs opérations de paiement ont été réalisées sans mandatement préalable. À cet égard, contrairement à ce que prévoit l'article 215 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dit « *GBCP* », aucun dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable n'a été mis en place au sein de l'établissement régional.

Certes, à la suite de l'audit réalisé au cours de l'année 2024 par les services de la DRFiP de la Guadeloupe et des îles du nord, la finalisation des comptes de tiers, et celle de la balance d'entrée de l'exercice 2019 ont été réalisées par l'agent comptable en fonctions. Toutefois, la refonte du système informatisé de gestion comptable, en lien avec les services ordonnateurs,

---

<sup>23</sup> Arrêté du 21 décembre 2023 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs

n'est pas parachevée : en témoigne le circuit budgétaire et comptable applicable à la paie du personnel de l'EPA, source de risques et de confusion entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, ainsi qu'il est décrit au point 3.3.2.

Au surplus, la chambre constate que l'audit de la DRFiP de Guadeloupe, qui a pris fin en août 2024, avait jugé prioritaire la mise en place d'une interface entre les deux applications de gestion comptable et financière, ou même l'acquisition d'un logiciel de gestion intégré permettant à l'agence comptable et à l'ordonnateur d'intégrer leurs données sur un même outil. Or, à ce jour, il n'en est rien, l'EPA n'ayant pas réalisé d'avancées sur ce plan.

La chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il doit mettre en place un dispositif de contrôle interne des dépenses, y compris des comptes de tiers, et parachever le système informatisé de gestion comptable, en étroite collaboration avec l'agent comptable.

### **2.1.1 Un budget primitif consolidé qui ne traduit que partiellement la situation financière de l'établissement**

À compter de l'exercice 2019, le budget de l'EPA se compose d'un budget principal et de deux budgets annexes relatifs à la formation continue et à la rémunération des stagiaires. Le budget primitif consolidé de l'établissement s'établit pour l'exercice 2024 à 26,6 M€ dont 17,6 M€ pour le budget principal. 80 % des recettes sont consacrées aux charges courantes de personnel et de fonctionnement. À titre liminaire, la chambre note que le budget annexe relatif à la formation continue, déficitaire depuis 2021, a été définitivement clôturé au 31 décembre 2022. L'ensemble des effectifs de l'EPA est supporté par le budget principal. La chambre relève à cet égard que les budgets annexes dotés d'une autonomie financière comportent respectivement, sept et trois agents, dont la rémunération devrait faire l'objet d'un remboursement au budget principal.

La chambre a constaté que les budgets primitifs ont été votés pour les exercices 2021, 2022 et 2023 en équilibre, en dépenses comme en recettes, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT. Différentes instructions budgétaires et comptables ont été appliquées en fonction de l'évolution juridique de l'établissement : la M4 pour l'EPIC en 2018, la M71 pour l'EPA jusqu'au 31 décembre 2023, et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la M57. À cet égard, si l'exercice 2019 devait comprendre les balances d'entrée de l'EPA en incluant les balances de l'EPIC précédent, car disparu de l'ordonnancement juridique par l'effet de l'annulation contentieuse décrite au point 1, corrigées des opérations relatives aux entités fusionnées au sein de l'établissement (cité des métiers, E2C, Carif-Oref), la délibération n° 2020-14 du 12 août 2020 portant adoption des comptes administratifs des exercices 2018 et 2019 ne permet, par exemple, pas de vérifier si les opérations de reprise de l'actif et du passif de chacune des associations fusionnées ont été effectivement intégrées aux comptes administratifs de l'établissement Guadeloupe formation.

Dès lors, le budget primitif ne reflète pas la réalité des flux financiers, en particulier de l'endettement de l'organisme, résultant notamment des transferts de droits et obligations provenant des entités fusionnées.

En outre, la reprise de la balance d'entrée ne s'est faite que partiellement avec un bilan au 31 décembre 2018 non équilibré et un résultat reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de -5 783 989,41 €. Pour l'année 2020, le déficit global s'élève au 31 décembre 2020 à -12 976 576 €, si l'ensemble

des écritures à régulariser, recensées, en 2021, par le cabinet R. d'audit comptable et financier, avait été pris en compte par l'ordonnateur.

### 2.1.2 L'information financière et comptable demeure défailante

Il s'ensuit, comme l'a au demeurant identifié le rapport d'audit comptable et financier précité<sup>24</sup>, au sein de l'EPA, que plusieurs défaillances persistent, obérant la fiabilité des comptes, et partant, leur sincérité. Il s'agit notamment de :

- la non reprise au compte administratif et au compte de gestion de l'année 2018 des résultats de l'année 2017, dès lors que le retraitement des écritures en comptabilité publique des écritures de comptabilité privée (en 2017) n'a pas été réalisé, laissant apparaître en 2018 un écart entre les réalisations au compte de résultat au sens de la comptabilité privée (droits constatés) et le résultat au sens de la comptabilité publique (service fait, encaissements), de 2 145 299 € en dépenses de fonctionnement, et de 12 775 357 € en recettes de fonctionnement. En conséquence, la balance de sortie de l'EPA au 31 décembre 2017 n'a pas été intégrée dans les comptes de l'année 2018 obéissant au régime de la comptabilité publique, M71, alors en vigueur ;
- l'analyse des comptes administratifs qui révèle une absence de rattachements des charges ainsi que des restes à réaliser (RAR). Ainsi, les RAR en dépenses, s'entendant comme des dépenses engagées non encore mandatées, ne sont pas pris en compte par l'EPA. De même, les recettes regardées comme juridiquement certaines, ou justifiables par convention ou par arrêté administratif, et encore à recouvrer, ne sont pas davantage inscrites dans la comptabilité de l'EPA, alors que leur constatation est pourtant une obligation comptable en RAR, afin d'afficher des résultats sincères. Il résulte de ce qui a été dit que l'établissement n'a pas assuré, à tort, la tenue d'une comptabilité d'engagement, en recettes comme en charges ;
- plusieurs charges inscrites au budget de l'établissement alors qu'elles n'ont pas lieu d'être. Il en est ainsi de la taxe sur les salaires, à laquelle les employeurs publics - dont font partie les EPA, ne sont pas assujettis, en application des dispositions de l'article 231 du code général des impôts (CGI). Il en est de même de la participation à l'effort de construction prévu à l'article L. 313-12 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- l'existence d'un double paiement en faveur de tiers, émanant à la fois du compte Bred (privé) et du compte du Trésor, géré par l'agence comptable, pour un montant identifié de 133 696,48 €, pour lesquels l'agent comptable a demandé l'émission, par l'ordonnateur, d'un titre de recettes, afin de récupérer les sommes indûment payées en doublon ;

---

<sup>24</sup> Dans un compte rendu de réunion en date du 3 septembre 2021 établi par l'EPA, il est indiqué, en résumé de cet audit, que « *en conclusion, la gestion financière de Guadeloupe formation peut être qualifiée de chaotique* ».

- la présence de provisions pour congés payés, inscrites en comptabilité privée, qui n'existent pas en comptabilité publique, par exemple pour un montant de 676 080,17 € pour l'exercice 2018.

Par ailleurs, la chambre relève des manquements dans la tenue des comptes qui n'ont pas été régularisés depuis 2021, et notamment :

- l'absence de traçabilité de l'avance de trésorerie de 9 M€ accordée par la Caisse d'épargne au compte 16449 ;
- l'absence de traçabilité de l'écriture de régularisation du cautionnement de l'avance de trésorerie activée par la Caisse d'épargne auprès de la région au compte 165 pour contrepartie du compte 519 ;
- l'absence de traçabilité comptable du titre n° 553 émis le 26 novembre 2023 par la région à l'encontre de Guadeloupe formation en contrepartie du cautionnement versé à la banque pour la ligne de trésorerie non remboursée ;
- le manque de diligence pour les titres de recouvrement et notamment les avances de trésorerie accordée par Guadeloupe formation à l'association de l'E2C en l'absence de convention formalisant le transfert partiel des activités de l'association à Guadeloupe formation.

Il résulte de tout ce qui précède que, pour la chambre, la sincérité des comptes de l'EPA demeure fragile, voire défaillante. Il convient, dans les meilleurs délais, de réorganiser l'ensemble de la fonction financière et budgétaire au sein de l'EPA, de pourvoir, le plus rapidement possible, aux fonctions de directeur financier, encore vacantes, et de formaliser les procédures financières pour garantir des écritures fiables et sincères.

### **2.1.3 L'absence d'inventaire physique doit être rapidement résolue**

La connaissance du patrimoine d'une entité publique est essentielle pour connaître la réalité de l'actif immobilisé et sa comptabilisation sincère dans les agrégats de l'établissement public. À cette fin, un inventaire physique annuel, effectué par les services ordonnateurs, doit retracer l'ensemble des actifs patrimoniaux de l'EPA.

Ainsi, l'absence d'inventaire physique affecte la sincérité des comptes puisqu'elle empêche, logiquement, la comptabilisation régulière des sorties et des dépréciations d'actifs de l'entité.

L'agent comptable tient quant à lui, l'état de l'actif qui doit correspondre à l'inventaire physique effectué par l'ordonnateur. Or, il ne résulte pas de l'instruction qu'un inventaire contemporain aurait été réalisé par l'ordonnateur, qui s'est borné, sous l'empire de l'EPIC, à dresser en 2020, une liste des immobilisations constatées pour l'exercice 2018, basée sur les règles de la comptabilité privée. Au surplus, l'agent comptable a lui-même constaté des écarts entre cette liste établie par l'ordonnateur et l'état de l'actif qu'il a établi.

La chambre rappelle que l'EPA doit réaliser les opérations d'inventaire annuel, en lien avec l'agence comptable partenaire.

**Recommandation n° 5. (Régularité)** régulariser les insincérités comptables et formaliser les procédures financières pour garantir la tenue d'écritures fiables et sincères dans le respect de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

#### **2.1.4 Un compte bancaire géré par l'ordonnateur**

Ainsi qu'il a été dit auparavant, l'EPA avait ouvert en 2014, avant la période sous revue, et en dehors de toute dérogation accordée par la Direction du Trésor, des comptes bancaires auprès d'établissements privés, comme la Bred Guadeloupe, dont le compte est resté ouvert jusqu'en février 2021, auprès du crédit lyonnais ou de la Bnp Paribas, dont les comptes respectifs ont été clôturés à l'arrivée de l'agent comptable en 2019.

Il convient de préciser que l'agent comptable n'a jamais eu procuration sur le compte resté ouvert auprès de la Bred, et n'était pas davantage en possession des relevés bancaires y afférents, à tout le moins de l'année 2019 à 2021. Par suite, les mouvements bancaires et les opérations comptables adjacentes, par exemple sur les comptes de tiers, ont échappé à l'agent comptable de l'établissement, de sorte qu'ils n'ont pas été intégrés aux exercices 2018 à 2021 inclus, entachant ainsi les comptes de gestion d'insincérité.

Dans ce contexte, l'agent comptable a émis des réserves systématiques sur les comptes de classe 4 de l'établissement.

Bien plus, en violation de l'article 47 du décret précité du 7 novembre 2012, l'ensemble des fonds publics n'ont pas été déposés auprès du compte unique du Trésor, jusqu'en mars 2021 : le compte courant de la Bred a permis, par exemple, à l'ordonnateur de réaliser des opérations pour 17 M€ en 2018, ou même de réaliser des mouvements bancaires en 2019 et 2020, en dépit de la création de l'agence comptable en avril 2018. Dès lors, la séparation ordonnateur / agent comptable n'a pas été respectée de l'année 2018 à l'année 2020 inclus (avec un solde du compte Bred au 30 septembre 2020 de + 29 674,37 €), soit au moins trois années, l'agent comptable n'ayant ni relevés bancaires, ni procuration sur ce compte Bred.

Or, ni l'audit comptable et financier précité, diligenté en 2021 en interne, ni celui réalisé en 2024 par les services de l'État, n'ont pu procéder à une analyse des virements réalisés entre 2018 et 2020 sur le compte Bred en l'absence de transmission par l'ordonnateur des relevés bancaires. La chambre ne peut pas constater que les opérations mouvementées sur le compte bancaire BRED, qui s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros, auraient été correctement retracées, y compris de manière exhaustive, dans la comptabilité de l'EPA.

La chambre rappelle que l'ordonnateur doit, en lien avec l'agent comptable, opérer les vérifications et s'assurer d'une concordance sincère des opérations mouvementées.

#### **2.1.5 Le non-paiement d'une dépense résultant d'une décision de justice**

Par une ordonnance n° 2201058 du président du tribunal administratif de Guadeloupe du 14 décembre 2022, non frappée d'appel, l'établissement public régional a été condamné à payer à la société C., une somme, à titre provisionnel, d'un montant de 32 256 € au titre de

l'exécution d'un marché d'aménagement et de réalisation d'un plateau technique pour la dispensation de formations spécialisées en fibre optique. Par un arrêté du 15 juillet 2024, le préfet de la région Guadeloupe a procédé au mandatement d'office de cette même somme, en exécution de la décision prise par la juridiction administrative, même à titre provisoire. Or, il ne résulte pas de l'instruction que l'établissement public ait procédé au paiement de la somme résultant de l'exécution d'une décision de justice, au demeurant non contestée par Guadeloupe formation.

La chambre rappelle à l'établissement public régional son obligation légale de procéder à un tel paiement dans les meilleurs délais. À la suite des observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a demandé à l'agent comptable de procéder au paiement de cette dette, effectué le 19 février 2025, ainsi qu'en a attesté l'agent comptable.

## **2.2 LE BUDGET PRINCIPAL EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉ**

Ainsi qu'il l'a été présenté précédemment (partie 2.1), les résultats excédentaires du budget principal sont à nuancer compte tenu de l'absence de régularisation des comptes de classe 4, malgré les réserves émises par l'agent comptable et les pistes de régularisation émises par le cabinet d'audit précité.

La situation financière du budget principal porte le poids de l'absence de maîtrise des héritages financiers des entités fusionnées, de la baisse d'activité considérable de l'établissement et de l'absence de procédures et de suivi financier.

Par ailleurs, l'analyse financière est rendue difficile, en raison du défaut de production de comptes sur la période sous revue, ainsi qu'il a été dit auparavant. L'agent comptable a régularisé cette situation en avril 2024.

### **2.2.1 Des produits de fonctionnement portés par les subventions régionales**

Les statuts de l'EPA prévoient à l'article 9 que « *les ressources de l'établissement peuvent comprendre : les subventions de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics ou privé (...)* ».

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion du budget principal sont composés de 86 % des subventions de la région Guadeloupe, de 5 % des subventions de l'État, et de 3 % des subventions européennes (Fonds social européen - FSE). Ces recettes ont évolué comme suit :

Tableau n° 1 : recettes de fonctionnement du budget principal de 2019 à 2023 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2019-2023
État	954 335	832 488	792 975	735 975	363 488	62 %
Région	10 470 000	18 903 441	12 720 693	11 036 438	11 379 000	9 %
FSE	0	0	0	1 719 815	308 842	-
<b>= Dotations de gestion (compte 74)</b>	<b>11 424 335</b>	<b>19 735 929</b>	<b>13 513 668</b>	<b>13 492 227</b>	<b>12 051 329</b>	5 %
Part subvention Région sur produits de gestion	83 %	95 %	79 %	81 %	85 %	3 %
Part subvention Etat sur produits de gestion	8 %	4 %	5 %	5 %	3 %	- 64 %
Part subvention FSE sur produits de gestion	0 %	0 %	0 %	13 %	3 %	-

Source : chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

En plus des subventions de fonctionnement annuelles, l'établissement a bénéficié d'une aide financière exceptionnelle de la région Guadeloupe qui, par délibération N° CR/22-1024 du 13 septembre 2022, a accordé le versement de 3,7 M€ pour poursuivre l'apurement de dettes. Sur cette somme, une avance de 2,9 M€ a été versée sur l'exercice 2022.

La région a transmis à la chambre un état de suivi des conventions de subventions de fonctionnement et d'investissement, en date du 20 novembre 2024, dont l'analyse fait apparaître l'attente de justificatifs de dépenses de 2021 à 2023.

Ces absences de transmission des bilans des années précédentes – relevées, au demeurant, au cours du dialogue de gestion en date du 30 mai 2023 entre la région et l'établissement – ont eu pour conséquence l'édition par la région de trois arrêtés de reversement pour un montant total de 12,75 M€ répartis entre un arrêté pour la convention de fonctionnement CR/20-654 de 2020 d'un montant de 3,6 M€, un arrêté pour la convention de fonctionnement CR/21-1148 de 6,1 M€, et un arrêté de reversement de 2,96 M€ pour la convention CR/22-1024 sur l'aide exceptionnelle précédemment évoquée. Ces arrêtés sont actuellement soumis au directeur financier de la région qui a indiqué suspendre leur signature et engager une nouvelle phase de concertation avec l'établissement. Sur ce point, l'ordonnateur a indiqué à la chambre, dans sa réponse aux observations provisoires, que pour l'heure, aucune concertation sur ce plan n'avait été engagée.

De même, la région souligne l'absence de transmission de pièces justificatives complémentaires pour l'année 2023, malgré une relance adressée en ce sens, en 2024.

Enfin, par délibération CR 21/835 du 4 juin 2021 et par convention en date du 20 juillet 2021 relative à la mise en place des missions du Carif-oref et du Spro pour 2021, la région a versé 1,76 M€ de subvention à Guadeloupe formation.

Or, face au constat d'absence de réalisation de ces missions, la région a indiqué à la chambre qu'un ordre de reversement était envisagé en application de l'article 4 de la convention qui dispose que « *les sommes indument perçues par Guadeloupe formation relatives à des dépenses non éligibles ou non justifiées feront l'objet d'un reversement au profit du conseil régional* ».

L'établissement dispose en outre de ressources étatiques versées au titre de la convention pluriannuelle DEETS/GF permettant le co-financement de l'activité de l'E2C. En 2023, l'établissement a perçu la moitié de la subvention ; le renouvellement de ladite convention ayant été acté en cours d'année 2023.

Ainsi qu'il en est fait mention au point 4.2.2, la baisse d'activité, conjuguée à l'incertitude du renouvellement du label E2C ne permet pas de consolider la perception future de cette recette.

Il en est de même pour les ressources européennes, en particulier pour le FSE, dont la faible représentation dans le budget global est la conséquence directe de la baisse d'activités de l'établissement.

L'agence comptable a transmis un tableau de suivi des soldes des subventions à percevoir par la région. La chambre constate que les montants à percevoir, perçus ou restants dus, diffèrent du tableau de suivi de la région. Ces constats conduisent la chambre à considérer insincères les recettes inscrites aux budgets de la période sous revue.

La chambre rappelle que l'insincérité des inscriptions entraîne un risque budgétaire aggravé pour l'établissement.

## **2.2.2 La défaillance de perception des fonds sociaux européens**

Guadeloupe formation exerce des missions de service public de formation professionnelle éligibles au Fonds social européen (FSE). L'enjeu pour l'établissement, en 2019, était de « *valoriser l'ensemble des ressources de l'établissement qui agissent ou interagissent au sein des dispositifs de formation, les rendant éligibles au FSE afin de percevoir les recettes idoines* ».

Au cours de la période sous revue, aucune recette au titre du FSE n'a été perçue sur les exercices 2019 à 2021. En 2022, l'établissement a perçu 1,7 M€ au titre des formations réalisées en 2018, et 308 000 € en 2023.

Ces recettes, qui représentent en moyenne 8 % des recettes du budget principal sur les exercices 2022 et 2023, sont inférieures aux prévisions présentées au conseil d'administration sur la période de contrôle. En effet, pour 2019 et 2020, celles-ci étaient respectivement inscrites à hauteur de 12,88 M€ et de 3,7 M€ soit une moyenne de 35 % des recettes globales de l'établissement. À compter de 2021, les recettes FSE ne sont plus inscrites au budget primitif.

Par ailleurs, le délai incompressible entre le paiement des charges engagées par l'établissement pour réaliser les formations et l'encaissement des fonds européens, n'a eu de cesse d'augmenter et de créer une tension sur la trésorerie de l'établissement.

Ainsi, les délais entre la réalisation des formations et la notification des demandes d'agrément auprès du comité régional unique de programmation (CRUP) sont en moyenne de deux ans. En 2022, le bilan régional de circuit des subventions en FSE établit que huit agréments

d'un montant global de 7,8 M€ ont été notifiés entre 2020 et 2021 pour des formations inscrites sur la période 2018 et 2019. Le service financier de l'EPA a d'ailleurs indiqué que le dernier dossier déposé au titre du FSE date de 2022.

Depuis 2019, l'établissement bénéficiait d'un prêt relais pour pallier aux délais d'encaissement des fonds européens avec garantie financière d'emprunt par la région Guadeloupe. Il a été conclu en 2019, et prorogé en 2021 et 2022 à la demande de l'établissement, afin de lui permettre de rembourser les sommes dues. En mai 2023, la CEPAC (Caisse d'épargne), a mis en demeure la région, caution de l'EPA, de régulariser les sommes dues pour un montant de 3,4 M€ compte tenu de l'incapacité de l'établissement public à honorer ses engagements, en sa qualité d'emprunteur, notamment en raison des retards et manquements constatés dans la certification des dossiers de l'EPA Guadeloupe formation, pour la perception du FSE.

Ce dispositif, initié pour assurer une capacité de financement et une prise en compte des délais, a démontré que l'établissement n'était pas en capacité financière d'assurer ses engagements et que la région devrait, par suite, en assumer la charge.

Par courrier n° 1627-D en date du 30 juin 2023 de la région, son président a informé le directeur général de Guadeloupe formation que « *la région se substitue à l'établissement pour le paiement intégral des sommes dues en renonçant au bénéfice de discussion et de division, et que la région mettra en œuvre une action subrogatoire à l'encontre de l'établissement pour la restitution de ce remboursement par l'émission d'un titre de recettes d'un montant de 3,4 millions d'euros* ».

Par courrier en date du 26 novembre 2023, le directeur général, ordonnateur de Guadeloupe formation a indiqué à la région que « *l'établissement n'est pas en mesure de satisfaire dans son contexte actuel la demande de remboursement* » et il propose « *d'identifier les sommes qui devront être versées prochainement au titre du cofinancement d'opérations portant sur les programmes 2018 à 2020 et de prendre en parfaite concertation les dispositions les plus adéquates* ».

Ces constats démontrent la fragilité et l'incertitude des produits de gestion de l'établissement, et conduisent la chambre à relever l'incapacité de l'établissement à diversifier ses sources de financement. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait notamment valoir que l'établissement entend se rapprocher au plus vite de la région, en sa qualité d'autorité de gestion des fonds européens, afin d'identifier les sommes qui ont été valablement certifiées et d'en solliciter le paiement en faveur de Guadeloupe formation.

### 2.2.3 Une baisse des charges liées à une moindre activité

Le total des charges de fonctionnement a diminué de 4,5 M€, soit une baisse de 25 % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 13,2 M€ en 2023 contre 17,7 M€ en 2019.

**Tableau n° 2 : charges de gestion de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2019-2023
Charges à caractère général	5 702 651	3 780 301	2 756 513	1 911 828	2 091 984	-63 %
+ Charges de personnel	11 907 980	12 417 687	11 885 951	11 820 482	11 069 788	-7 %
+Aides à la personne	13 427	96		0		-100 %
+ Subventions de fonctionnement						
+ Autres charges de gestion	28 067	317 921	73 956	318 046	32 716	17 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change		151 096	213 247	122 953		-19 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>17 652 126</b>	<b>16 667 102</b>	<b>14 929 666</b>	<b>14 173 309</b>	<b>13 194 487</b>	<b>-25 %</b>
Charges personnel / charges courantes	67 %	75 %	80 %	83 %	84 %	24 %
Intérêt et pertes de changes / charges courantes	0 %	1 %	1 %	1 %	0 %	
Charges à caractère général / charges courantes	32 %	23 %	18 %	13 %	16 %	-51 %

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

Cette baisse s'explique principalement par l'évolution des charges à caractère général qui s'élèvent à 2 M€ en 2023, contre 5,7 M€ en 2019, soit une baisse de 63 %. Face à la dégradation de la situation financière de l'établissement, Guadeloupe formation a décidé en 2020 de les limiter, et a confirmé cette volonté en 2023 et 2024. Ainsi, dans sa note de présentation du compte administratif 2023, l'ordonnateur indique que « l'établissement poursuit la baisse de ses dépenses engagées dès 2020 notamment par la réduction de ses frais de fonctionnement en rationalisant les espaces et en réduisant les dépenses de personnel ».

Les charges à caractère général ont évolué comme suit :

Tableau n° 3 : charges à caractère général de 2019 à 2023 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2019-2023
Charges à caractère général	5 702 651	3 780 301	2 756 513	1 911 828	2 091 984	-63 %
Dont achats (y c. variation de stocks)	3 635 634	1 910 604	1 058 535	334 941	242 821	-93 %
Dont crédit-bail	8 343	12 288	6 661	0	1 705	-80 %
Dont locations et charges de copropriétés	469 686	461 467	350 684	243 013	611 351	30 %
Dont entretien et réparations	187 454	181 667	195 825	127 286	129 545	-31 %
Dont assurances et frais bancaires	91 751	57 500	55 015	68 322	42 002	-54 %
Dont autres services extérieurs	783 996	770 911	827 641	919 769	839 054	7 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	527 911	0	0	0	0	-100 %
Dont honoraires, études et recherches	67 729	77 036	16 484	0	24 411	-64 %
Dont publicité, publications et relations publiques	64 216	36 600	74 923	270	18 414	-71 %
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	3 473	300	0	180	304	-91 %
Dont déplacements et missions	148 133	40 558	15 668	25 761	27 629	-81 %
Dont frais postaux et télécommunications	222 764	212 757	146 345	155 989	148 928	-33 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	4 773	18 614	8 513	0	17 450	266 %
Part des contrats de prestation de service dans les charges à caractère général	9,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-100 %
Part des impôts et taxes dans les charges à caractère général	0,1 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,8 %	897 %

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

Le poste « achat » et notamment les achats d'études et de prestations de services diminue de 93 % entre 2019 et 2023 pour atteindre 242 821 € dans la mesure où ces achats sont corrélés à l'activité de formation de l'établissement, laquelle a subi une baisse drastique.

Les postes de « locations et charges de copropriétés » et « autres services extérieurs » comprenant les services de gardiennage et de nettoyage des locaux ont progressé respectivement de 30 et 7 %.

Les charges de personnel représentent 78 % des charges de gestion et ont diminué de 7 % sur la période sous revue. Elles représentent 80 % des produits de gestion. Ce poids a diminué de 12 % entre 2019 et 2023.

Cette baisse des dépenses est liée au non remplacement des départs à la retraite, du personnel bénéficiant d'une disponibilité pour convenances personnelle, et par l'arrêt du

recrutement des CDD d'usage, en raison de la baisse des formations réalisées par l'établissement.

Malgré cette baisse, la rigidité des dépenses de fonctionnement demeure, et relève exclusivement des dépenses de personnel.

**Tableau n° 4 : dépenses de personnel de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 2019-2023
Rémunérations du personnel	7 898 758	8 051 269	8 084 258	7 687 820	7 245 521	-8 %
Charges sociales	3 606 158	3 836 307	3 794 929	3 716 986	3 578 895	-1 %
Impôts et taxes sur rémunérations	396 099	408 965	407 772	281 311	245 372	-38 %
Autres charges de personnel	6 965	10 896	0	0	0	-100 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>11 907 980</b>	<b>12 307 438</b>	<b>12 286 959</b>	<b>11 686 117</b>	<b>11 069 788</b>	<b>-7 %</b>
Charges sociales en % des CP internes	0,30	0,31	0,31	0,32	0,32	7 %
<b>Charges de personnel externe</b>	<b>0</b>	<b>110 250</b>	<b>6 764</b>	<b>17 365</b>	<b>0</b>	
<b>Charges de personnel totales</b>	<b>11 907 980</b>	<b>12 417 687</b>	<b>12 293 723</b>	<b>11 703 482</b>	<b>11 069 788</b>	<b>-7 %</b>
CP externe en % des CP totaux	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	
% en produits en gestion	0,94	0,62	0,76	0,86	0,83	-12 %

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

## 2.2.4 Une absence d'investissements réalisés par Guadeloupe formation

Entre 2019 et 2023, les dépenses d'investissement ont diminué de 100 % pour être nulles en 2023. Hormis les opérations d'ordre de transfert entre sections (chapitre 040), Guadeloupe formation a limité ses investissements jusqu'à en réaliser aucun en 2023. Le patrimoine mobilier et informatique de l'EPA est désormais vétuste et obsolète, ainsi qu'il est constaté au chapitre 4 du présent rapport, sans que l'établissement n'ait effectué les investissements nécessaires pour le renouveler. Actuellement, sa capacité à proposer des conditions de

formation optimales ou autres activités liées à ses missions est compromise par la vétusté de ses installations<sup>25</sup>.

Cette baisse drastique des investissements s'est accompagnée de la baisse des recettes perçues par l'établissement. En 2019, la région<sup>26</sup> a accordé un financement d'un montant de 2,76 M€ pour lequel une avance de 1,1 M€ a été mandatée en octobre 2019. L'établissement a quant à lui inscrit une recette de 2,2 M€ et reporte dès lors annuellement un excédent de résultat pour la section d'investissement dont le montant est de 1,96 M€ en 2023.

La chambre relève que l'établissement prévoit au budget primitif 2024 un plan d'investissement 2024-2027 d'un montant de 1,5 M€ qui serait financé par la région pour « *renouveler le parc informatique, aménager le bâtiment administratif, renouveler le mobilier abîmé et l'équipement nécessaire au fonctionnement de l'établissement (extincteurs...)* ».

**Tableau n° 5 : dépenses d'investissement de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts</i>	6 989 233	2 614 262	2 458 906	2 126 812	2 095 186
<i>Crédits exécutés</i>	245 495	86 075	266 037	8 350	-
<i>Opération d'ordre de transfert entre sections</i>		343 371	199 203	148 473	125 197
<i>Taux d'exécution</i>	4 %	16 %	19 %	7 %	6 %

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

**Tableau n° 6 : recettes d'investissements de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes d'investissement</i>	2 207 438	-	40 000	-	-
<i>Opération d'ordre de transfert entre sections</i>	328 508	343 371	199 204	148 473	125 197
<b>Total</b>	<b>2 535 946</b>	<b>343 371</b>	<b>239 204</b>	<b>148 473</b>	<b>125 197</b>

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

<sup>25</sup> À titre d'exemple, l'ensemble du parc informatique devrait être renouvelé, la téléphonie ne fonctionne pas, les bureaux du bâtiment administratif ne sont pas climatisés dans l'ensemble, plusieurs salles de formation sont vétustes.

<sup>26</sup> Tableau de suivi des financements de la région – novembre 2024

## **2.3 LE BUDGET ANNEXE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES FINANCE LE BUDGET PRINCIPAL**

Par délibération n° CR/16-188 du 6 mai 2016, le conseil régional de Guadeloupe a confié la gestion des rémunérations, indemnités et charges sociales de l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle à l'EPA Guadeloupe formation.

L'établissement a fait le choix en 2018 de constituer un budget annexe pour son activité de rémunération des stagiaires, lui permettant de disposer facilement d'une vue individualisée de celle-ci, en dépenses comme en recettes, et notamment des excédents dégagés, potentiellement reversés au budget principal. Cette initiative participe d'une meilleure lisibilité de l'activité de rémunération des stagiaires pour le conseil d'administration dont font partie des élus de la région, financeur exclusif de ce budget.

La chambre relève toutefois que l'ensemble des postes ne font pas l'objet d'une inscription sur ce budget, tels que les charges de personnel comme évoqué précédemment.

### **2.3.1 Des risques de non recouvrement de recettes en l'absence d'exécution des obligations de l'établissement**

Le budget annexe rémunération présente globalement une bonne situation financière, les produits de gestion couvrant les charges de gestion.

Pour assurer le financement des prestations de formation, la région verse à Guadeloupe formation une dotation annuelle selon des modalités de versement prévues à l'article 5 de la convention bilatérale qui précise que « 80 % du montant global sera versé à la signature de la convention, déduction faite des sommes déjà versées dans le cadre des différents arrêtés ; (...) puis par appel de fonds trimestriellement en référence à l'état prévisionnel annuel établi en début d'exercice conjointement par l'établissement et la région, (...) ». Ces sommes sont destinées à couvrir les dépenses à payer sur la période correspondante en fonction des besoins exprimés par l'EPA qui doit fournir trimestriellement un état comptable de l'exécution de la convention.

En 2023, les montants gérés par l'EPA pour le compte de la région s'élèvent à 9 M€.

Pour la période sous contrôle, les recettes accordées pour la rémunération des stagiaires ont évolué comme suit :

**Tableau n° 7 : subventions accordées par la région Guadeloupe de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Var 2019-2023
Montant prévu par délibération du Conseil régional et par convention annuelle de rémunération	7 380 000	8 000 000	8 000 000	9 000 000	9 000 000	<b>41 380 000</b>	22 %
Montant prévu par un avenant				2 000 000		<b>2 000 000</b>	
<b>Total</b>	<b>7 380 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>8 000 000</b>	<b>11 000 000</b>	<b>9 000 000</b>	<b>43 800 000</b>	

Source : CRC de Guadeloupe à partir du tableau de suivi de financement de la région édité en novembre 2024 et des conventions annuelles relatives à la gestion des rémunérations, indemnités et charges sociales

Tandis que les rémunérations et charges sociales versées s'établissent comme suit :

**Tableau n° 8 : montant des rémunérations versées aux stagiaires de formation professionnelles entre 2019 et 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Var. 2019-2023
Montant des rémunérations versées aux stagiaires	4 401 866	4 149 233	3 825 516	7 320 562	6 985 220	<b>26 682 398</b>	59 %
Montant justifié par un rapport d'exécution	5 177 909	1 588 913	5 904 722	7 869 515	0	<b>20 541 059</b>	

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement et des bilans d'exécution du service de rémunération des stagiaires

**Tableau n° 9 : montant des charges sociales déclarées et payées entre 2019 et 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant des charges sociales déclarés	776 042	747 358	598 468	831 719	863 930	<b>3 817 517</b>
Montant des charges sociales payées	776 043	747 326	598 468	831 718	863 927	<b>3 817 482</b>

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement et déclarations Urssaf

Entre 2019 et 2023, l'établissement a versé 30,4 M€ de rémunération et de charges sociales soit 86 % des recettes de fonctionnement perçues.

Selon l'article 5 de la convention, l'établissement « s'engage à transmettre à la région l'état des versements effectués avant chaque engagement... et qu'à défaut de présentation dans le délai précité, la région se réserve le droit d'engager à l'encontre de l'EPA Guadeloupe formation, une procédure de remboursement de fonds versés, proportionnellement aux non dépenses non justifiées ».

Sur la période, l'établissement a transmis l'intégralité des éléments comptables d'exécution de la convention pour l'année 2019. Les données de 2020 à 2023 sont parcellaires en dépit des demandes émises au cours des dialogues de gestion entre l'établissement et la région, et malgré les relances de celle-ci dont le dernier courrier date du 30 août 2024. Au total, l'établissement a justifié 20,5 M€ soit 58 % des subventions versées par la région.

Face à ce constat, la région a indiqué à la chambre qu'elle se réservait le droit d'en demander le remboursement pour celles versées mais non justifiées depuis 2020 et que le reste à mandater sur la période 2019-2024 d'un montant de 4,8 M€ ne serait pas versé sans l'obtention des justificatifs idoines.

En outre, la chambre relève qu'une provision de 1,7 M€ a été inscrite au budget 2022 du budget principal concernant le versement de la subvention pour la rémunération des aides individuelles de formation (AIF) dont la direction générale justifie l'inscription « car la convention de versement des rémunérations des stagiaires bénéficiaires de l'AIF est inexécutable en l'état ».

**Tableau n° 10 : montants mandatés par la région de 2019 à 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	Variation 2019-2023
Montant mandaté par la Région	5 178 127	7 200 000	7 500 000	6 650 000	9 000 000	<b>35 528 127</b>	74 %
Montant en attente de mandatement par la région			500 000	4 350 000		<b>4 850 000</b>	

Source : CRC de Guadeloupe à partir du tableau de suivi de financement de la région actualisé en novembre 2024

**Tableau n° 11 : montant des versements justifiés dans un bilan d'exécution – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant justifié par un rapport d'exécution	5 177 909	1 588 913	5 904 722	7 869 515	0	<b>20 541 059</b>

Source : CRC de Guadeloupe à partir des bilans d'exécution transmis par le service rémunération des stagiaires de l'établissement

Le directeur général, faute d'appliquer les obligations conventionnelles qui lui incombent, positionne l'établissement dans une situation de risque de recouvrement de recettes

perçues à tort, celui-ci n'étant pas en mesure de justifier les dépenses du budget à hauteur des subventions perçues.

Par ailleurs, la chambre relève que l'excédent de résultat du budget annexe de rémunération des stagiaires est reversé annuellement au budget principal en l'absence de bilans annuels définitifs permettant de justifier auprès du financeur l'utilisation des recettes perçues, et de la sincérité des écritures comptables de clôture du budget. En d'autres termes, l'enveloppe annuelle de rémunération des stagiaires sert, en partie au moins, à financer les charges courantes de fonctionnement (et, par suite, de personnel) de Guadeloupe formation.

La chambre rappelle que l'établissement doit se conformer à ses obligations conventionnelles et réglementaires en la matière.

### 2.3.2 Des recettes de fonctionnement qui abondent le budget principal

Ainsi qu'il a été dit auparavant, le budget annexe de rémunération des stagiaires est un budget à caractère administratif auquel s'applique la nomenclature M 71, et dont les recettes de fonctionnement sont intégralement versées par la région en application d'une convention annuelle de rémunération dont l'article 5 prévoit que « l'EPA Guadeloupe formation s'engage à transmettre à la région l'état des versements effectués avant chaque virement. (...). A défaut de présentation dans le délai précité, la région se réserve le droit d'engager à l'encontre de l'EPA, une procédure de remboursement des fonds versés, proportionnellement aux dépenses non justifiées ».

Au cours de la période sous revue, les subventions versées par la région ont fait l'objet d'une déspecialisation en 2020 et de trois reversements de l'excédent au budget principal.

Par délibération n° CR/21-250 en date du 8 avril 2021, la région a donné son accord à la déspecialisation de la somme de 3,1 M€ correspondant au solde afférent au poste de rémunération des stagiaires afin d'assurer le paiement des frais fixes et des charges de personnel du budget principal au titre de l'année 2020. Les excédents de résultat de 2021 à 2023 respectivement d'un montant de 2 M€, de 78 000 € et de 1,1 M€ ont été reversés au compte 75821 du budget principal.

**Tableau n° 12 : mouvements budgétaires entre le budget annexe de rémunération des stagiaires et le budget principal entre 2019 et 2023 – en €**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Montant de l'excédent versé au BP	-	-	2 003 344	78 489	1 150 853	<b>3 232 686</b>
Montant de la déspecialisation des crédits	-	3 103 441	-	-	-	<b>3 103 441</b>

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de l'établissement

Si le reversement d'une partie de l'excédent de fonctionnement d'un budget annexe à caractère administratif est possible sans aucune condition restrictive conformément aux instructions budgétaires et comptables de la M71 alors applicables, la chambre relève que les dispositions de la convention annuelle ne sont pas respectées.

Le report des excédents du budget annexe de rémunération des stagiaires au budget principal en dépit de bilans d'exécution consolidés fragilise la sincérité du budget consolidé. Au demeurant, la chambre a pu constater qu'une provision de 179 787 € a été inscrite au budget principal de 2022 correspondant à la différence entre l'excédent de 2021 du budget annexe de rémunération des stagiaires reporté et le résultat d'exécution strictement lié à la rémunération des stagiaires 2022.

La chambre rappelle à l'établissement qu'il doit régulariser les bilans d'exécution de 2020 à ce jour auprès de la région, afin de garantir la sincérité des écritures comptables et notamment du report des excédents au budget principal.

### 2.3.3 Un délai de paiement des rémunérations anormalement élevé

Au cours de la période sous revue, les délais de paiement ont diminué de 70 % passant en 2021, de 312 jours en moyenne, entre la date d'entrée en formation et la date de paiement du fichier rémunération des stagiaires (RMS), à 94 jours en 2023.

**Tableau n° 13 : délai de paiement des dossiers de rémunérations des stagiaires (en jour)**

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne des 3 dernières années
Agrément	nc	nc	270	200	29	166
Fichiers RS1	nc	nc	30	25	41	32
Fichiers RS9	nc	nc	5	4,5	6	5
Fichiers RMS	nc	nc	7	17	18	14
Total	nc	nc	312	246,5	94	217

Source : CRC de Guadeloupe à partir des rapports d'activités du service de rémunération des stagiaires et des rapports d'exécution du service statistique de l'établissement

Ce délai de paiement, source de conflits avec les stagiaires de la formation professionnelle et d'abandon de formation, est une préoccupation constante du service de rémunération des stagiaires. Il demeure important à ce jour. Les rapports d'activité du service soulignent annuellement les difficultés engendrées et les répercussions sur les stagiaires comme sur les agents du service.

Interrogés sur cette situation, l'ordonnateur et l'agent comptable ont indiqué que les difficultés étaient liées, d'une part, à la trésorerie de l'établissement qui dépend du calendrier de versement des avances et du solde de la subvention par la région : l'agent comptable indique que le budget annexe de rémunération des stagiaires ne dispose pas de compte du Trésor

spécifique et que les paiements sont réalisés en fonction de la trésorerie disponible et des mandatements prioritaires de l'établissement que sont la dette, les intérêts moratoires et la rémunération du personnel ; d'autre part, aux difficultés de constitution des dossiers sur la plateforme de rémunération, puis à l'envoi des attestations de présence sans lesquelles la rémunération ne peut pas être déclenchée. Les paramètres de ce circuit de rémunération sont détaillés au point 4.4.

Face à ces constats, la chambre invite Guadeloupe formation et la région à travailler de concert en dialogue de gestion N-1 les besoins prévisionnels en année N, afin de disposer de la trésorerie nécessaire au paiement de la rémunération des stagiaires, dont la subvention ne saurait constituer une variable d'ajustement pour l'établissement.

### **2.3.4 Le défaut de prélèvement et de versement du prélèvement à la source**

La rémunération de stagiaires de la formation professionnelle constitue un revenu au sens du code général des impôts (CGI), et, partant, est soumise à l'impôt sur le revenu. Au même titre que les employeurs et les caisses de retraite, tous les organismes versant des rémunérations sont chargés du prélèvement de l'impôt sur le revenu et de son reversement à l'administration fiscale.

En 2021, la fonctionnalité de prélèvement automatique de l'impôt sur le revenu pour les stagiaires de la formation professionnelle (PAS) a été présentée aux agents du service de rémunération des stagiaires et à l'agent comptable par le formateur de la plateforme *Rémunformpro*.

Cette fonctionnalité n'a pourtant jamais été mise en place sur le logiciel en dépit des relances de la responsable du service auprès de la direction, ou du formateur à l'agent comptable.

Ces constats conduisent la chambre à considérer que l'établissement ne respecte pas ses obligations réglementaires relatives au prélèvement à la source et pourrait s'exposer à des sanctions fiscales prévues à l'article 1759-O-A du CGI.

## **2.4 LE DÉFICIT STRUCTUREL DU BUDGET ANNEXE DE FORMATION CONTINUE**

L'établissement Guadeloupe formation a fait le choix en 2018 de constituer un budget annexe de la formation continue qui propose des prestations de formations aux salariés du secteur privé et public, ce qui lui permettait de disposer d'une vue individualisée de celle-ci, en dépenses comme en recettes, et notamment sur les excédents ou déficits dégagés potentiellement reversés au budget principal. Le rapport d'orientations budgétaires de 2019 précise que l'individualisation de gestion permet de dégager le coût réel de cette direction qui doit s'autofinancer.

Du fait de la baisse de l'activité, et malgré la substitution de la prise en charge des dépenses de personnel par le budget principal, les résultats du budget de formation continue

sont déficitaires depuis 2020 et sont repris annuellement par le budget principal (compte 65821).

**Tableau n° 14 : résultat du budget annexe de formation continue de 2019 à 2022 – en €**

	2019	2020	2021	2022
Produit de gestion	426 715	393 368	390 082	464 721
Résultat budgétaire de l'exercice	52 284	- 300 820	- 28 080	28 080
Résultat reporté	-	-	-	- 28 080
Résultat cumulé	52 284	- 300 820	- 28 080	-

Source : CRC de Guadeloupe à partir des comptes de gestion de Guadeloupe formation

Par délibération n° 2023-06, le conseil d'administration de l'EPA a adopté à l'unanimité la reprise au budget principal, du suivi budgétaire, des opérations afférentes à la direction de la formation continue. Ce budget annexe est clôturé au 31 décembre 2023.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Si le budget principal présente un résultat excédentaire de 3,46 M€ pour l'année 2023, il ne reflète pas la situation financière réelle. L'équilibre financier tient principalement en raison de l'absence de régularisation des comptes de classe 4, de bilans d'exécution justifiant l'inscription des recettes de fonctionnement à percevoir, et de la baisse importante des charges de fonctionnement liées à la baisse d'activité. Ainsi, le résultat est en réalité insincère et déficitaire.*

*Au surplus, les reports d'excédent du budget annexe de rémunération au budget principal et l'absence d'investissement malgré l'inscription d'une recette de la région, permettent de maintenir les résultats excédentaires du budget principal.*

*L'équilibre financier de Guadeloupe formation dépend des subventions de fonctionnement versée par la région. L'établissement n'est pas en capacité de développer d'autres sources de financement, de sorte que sa gestion financière présente des risques majeurs aux plans budgétaire et contentieux.*

## **3 UN PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES DÉFAILLANT**

La chambre a pu examiner, au cours de ses investigations sur pièces et sur place, la situation administrative de l'établissement, au regard notamment des exigences en matière de ressources humaines. En l'absence de recrutement d'un directeur des ressources humaines

(DRH) dont le poste est vacant depuis 2022, la stratégie ressources humaines de l'établissement n'a pas été clairement définie, et le suivi des ressources humaines réalisé de façon parcellaire. À titre d'exemple, le rapport social unique à établir obligatoirement depuis 2020 n'a jamais été présenté au comité social de l'établissement (CST), ni diffusé publiquement. Ces constats conduisent la chambre à relever une absence réelle de pilotage des ressources humaines au sein de l'établissement.

### **3.1 UNE ABSENCE DE STRATÉGIE RÉELLE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le service « *relations et ressources humaines* » est en principe composée de six agents (un directeur et cinq gestionnaires). Depuis 2022, le service demeure sans DRH ni responsable en dépit des enjeux auxquels est confronté l'établissement.

Il gère les dossiers du personnel de l'établissement constitué à 96 % de personnel de droit privé, 1 % en détachement de la fonction publique et de 3 % de personnel mis à disposition par d'autres employeurs publics.

Ce service de l'EPA assure donc la gestion de personnel de droit privé dont la rémunération est définie par contrat en tenant compte des dispositions du code du travail et d'une partie de la gestion administrative du personnel mis à disposition, et lorsque la convention prévoit le versement d'un remboursement annuel par Guadeloupe formation, ainsi que la gestion de leurs absences.

Entre 2019 et 2023, aucun plan stratégique en matière de ressources humaines n'a été élaboré par Guadeloupe formation. Toutefois, cinq objectifs sont déclinés dans les rapports d'orientations budgétaires<sup>27</sup> :

- la transformation des contrats de travail de droit privé en droit public ;
- la gestion des activités de formation à moyens constants et la recherche de cofinancement FSE pour des activités nouvelles ;
- la mise en œuvre d'un plan de développement des compétences en interne ;
- le développement de la communication interne et du dialogue social ;
- la déclinaison de projets de qualité de vie au travail.

#### **3.1.1 Une absence de transformation des contrats de travail de droit privé en droit public qui perdure en toute illégalité**

Le changement de cadre statutaire du personnel de l'établissement a été validé par le conseil d'administration le 30 octobre 2020 afin de régulariser une situation que le tribunal administratif de Guadeloupe a jugée illégale en 2018.

---

<sup>27</sup> Débat d'orientation budgétaire (DOB) 2019 p. 5/17 ; DOB 2020 p. 32 ; DOB 2019 p. 5/17 ; DOB 2020 p. 32.

Alors que plusieurs années se sont écoulées depuis ce jugement devenu définitif et que le conseil d'administration l'avait pourtant exigé, la chambre relève qu'à ce jour, aucun plan d'actions ni de *retroplanning* n'a été formalisé par la direction générale de l'EPA pour opérer l'ensemble des régularisations exigées. Si l'ordonnateur a fait valoir, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il a engagé, sur la période 2022-2024, plus de dix réunions internes avec ses services, en vue de faire aboutir ce chantier, il ne résulte pas des pièces transmises à cette occasion que la transformation des contrats de travail dont il s'agit aurait été menée à son terme.

D'ailleurs, pour assister l'établissement dans cette tâche, le centre de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale de Guadeloupe réalise des missions d'appui technique pour l'établissement depuis 2019. En 2023, une convention d'adhésion à un socle de missions a été signée entre l'établissement et le CDG pour formaliser cet accompagnement, ce qui lui a permis d'intervenir à trois reprises, à savoir : lors d'une réunion d'information du personnel en 2019, au cours d'un comité technique en date du 21 avril 2022 puis au cours d'une réunion de travail avec le service ressources humaines et le directeur général de l'EPA, le 27 novembre 2023. Si le CDG est intervenu durant les cinq dernières années, la transformation des contrats du personnel est toujours en suspens au sein de l'établissement, qui ne dispose au demeurant d'aucune analyse sur le coût prévisionnel de ce changement statutaire à court ou moyen terme.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de fournir à la chambre les informations nécessaires à la finalisation de ce chantier pourtant crucial pour l'avenir de l'EPA. À cet égard, l'ensemble des agents rencontrés au cours de l'instruction a indiqué l'absence d'information fournie par l'établissement, sur la transformation des contrats de travail. Les agents ont fait état d'une méconnaissance de leurs situations individuelles respectives vis-à-vis de l'établissement.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant, ainsi qu'a pu le constater la chambre au cours des différents entretiens sur sites, que l'absence d'information empêche les agents de connaître l'issue de leur « *reclassement* », conduisant ainsi à un sentiment de doute, voire de méfiance, envers la direction générale, sur les actions menées par cette dernière.

La chambre souhaite rappeler, à ce stade, ainsi qu'il a été déjà dit au point 1.2.3 du présent rapport, s'agissant de la situation du directeur général adjoint, que le fait de maintenir des agents de droit public dans une situation réglementaire irrégulière constitue une illégalité. Ainsi, non seulement cette situation entache l'ensemble des contrats des salariés de l'EPA d'une illégalité qui devrait cesser, mais constitue également une illégalité fautive susceptible d'engager la responsabilité de l'établissement, sous réserve de l'avis du juge administratif. En effet, la Haute-juridiction administrative a jugé que le fait de maintenir des agents dans une position réglementaire irrégulière, pendant un délai anormalement long, engage la responsabilité pour faute de la personne publique employeur. Dans un arrêt *M. G, n° 438605 du 4 juin 2021*, le Conseil d'État a condamné, outre aux frais de procès, une communauté d'agglomération à payer une indemnité en réparation du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence, à un agent dont la régularisation statutaire avait été effectuée dans un délai « *anormalement long* ». Les juges ont estimé que « *la communauté d'agglomération employant M. G a commis, en laissant se prolonger l'incertitude sur sa situation administrative pendant une durée anormale, une faute à l'origine d'un préjudice moral, dont il sera fait une juste appréciation en condamnant la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers à verser à M. G la somme de 3 000 euros* ».

Dès lors, la chambre rappelle que l'ordonnateur doit faire cesser la situation irrégulière des agents, salariés de droit public. L'EPA s'expose, en l'absence de régularisation, à un risque contentieux et budgétaire important.

**Recommandation n° 6.** (*Régularité*) transformer les contrats de travail de droit privé en contrats de droit public dans les meilleurs délais dans le respect des dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail, applicable à l'établissement public administratif.

### 3.1.2 L'absence de plan de formation pour les agents de l'établissement

Aucun plan de formation n'a été transmis à la chambre, par l'établissement. En l'absence d'entretiens professionnels depuis l'année 2019, les directeurs de service de l'EPA indiquent ne pas connaître les besoins de formation de leurs agents.

Dans ce cadre, les agents de l'établissement sont très peu formés et le budget consacré à leur formation est anecdotique, ce qui, selon la chambre, est un élément étonnant dans l'analyse de la situation d'un établissement public régional de formation professionnelle et ne cesse d'interroger sur la fiabilité d'un établissement doté de personnels eux-mêmes non formés.

**Tableau n° 15 : formation des agents de l'EPA de 2019 à 2023**

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'agents formés	NC	30	NC	24 <sup>28</sup>	9
Coûts des formations (en €)	NC	13 757	NC	16 296	22 432

Source : CRC de Guadeloupe à partir des bilans annuels RH de l'établissement

### 3.1.3 Une installation tardive des instances du dialogue social et une communication interne limitée

Les élections des représentants du personnel et les instances de dialogue social ont été installées dans un contexte de difficultés organisationnelles. En effet, plusieurs retards ont été accusés dans la mise en place de comité technique (CT), ou même du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), et ce en l'absence de délibération de l'établissement fixant le nombre des représentants du personnel permettant la nomination des membres du CHSCT. De même, le conseil d'administration a été réuni en dernier lieu le 8 juin 2022 pour délibérer sur la création du comité social territorial (CST), qui remplace le CHSCT, date limite de vote pour que les élections professionnelles se tiennent le 8 décembre 2022.

<sup>28</sup> Sont exclus du décompte 17 agents qui ont participé à la présentation de la plateforme IEL du CNFPT qui n'entre pas dans la catégorie de formations professionnalisantes.

Ayant recueilli un avis favorable des deux collègues des représentants en CT le 21 février 2022, le calendrier prévisionnel des instances prévoit une réunion bimestrielle du CT et trisannuelle pour le CHSCT. Des réunions du CT puis du CST ont été organisées et ont donné lieu respectivement à trois et deux comptes-rendus sur la période de contrôle. Toutefois, le CHSCT ne s'est jamais réuni, avant sa disparition.

S'agissant enfin de l'information du personnel sur la vie de ces instances, une communication interne a été mise en œuvre avec la publication de quelques notes d'information portant principalement en 2022 et 2023 sur les aménagements des horaires en été et les jours de fermeture liés aux jours fériés et chômés. Ces informations apparaissent, selon la chambre, insuffisantes, eu égard notamment aux attentes sociales des agents de l'établissement.

### **3.1.4 L'absence de projet sur la qualité de vie au travail et de projet relatif aux ressources humaines**

Aucun projet sur la qualité de vie au travail n'a été transmis par Guadeloupe formation. En 2021, un des objectifs était pourtant « *la restructuration et les aménagements des espaces de travail* <sup>29</sup> ». Un nouveau bâtiment dont le maître d'œuvre est la région Guadeloupe a été construit. Celui-ci n'a pas encore été réceptionné en fin d'année 2024 malgré les informations données en ce sens, au cours des séances du conseil d'administration en 2021 et 2022.

En août 2024, une partie du personnel administratif du site Roujol est toujours dans les locaux, qui sont d'anciens dortoirs, avec des difficultés régulières d'accès à l'eau courante, des défauts de fonctionnement de la climatisation, des pannes de téléphonie et celles liées aux imprimantes-scanner.

Les procédures de gestion du personnel ne sont pas formalisées au sein de l'établissement. Les lignes directrices de gestion n'ont pas été établies. Or, leur existence et leur partage seraient de nature à améliorer la transparence dans la gestion du personnel. La chambre rappelle à cet égard que l'élaboration de lignes directrices de gestion est obligatoire en application des articles L. 413-1 à L. 413-3 du CGFP.

Au-delà du nécessaire respect de la loi qui s'impose à elle, la transformation des contrats de travail du personnel devrait aussi représenter un levier permettant à l'établissement d'améliorer la maîtrise de ses ressources, et ainsi de renforcer sa capacité de pilotage de l'organisme.

**Recommandation n° 7. (Régularité)** Formaliser les procédures de gestion des ressources humaines, en particulier les lignes directrices de gestion, obligatoires en application des articles L. 413-1 à L. 413-3 du code général de la fonction publique.

---

<sup>29</sup> DOB 2021 P4

### 3.1.5 Une gestion des effectifs sans base consolidée

Il résulte de tout ce qui précède que des défaillances nombreuses subsistent. En effet, la direction générale se trouve démunie de directeur des services financiers, de directeur des ressources humaines, de directeur de la commande publique, ce qui engendre plusieurs fragilités.

Tout d'abord, la gestion de la masse salariale est effectuée sans base consolidée. Les données produites par l'établissement en matière de ressources humaines apparaissent peu fiables. En effet, les tableaux de suivis, issus des rapports « *Bilan annuel RH* » ne sont pas cohérents avec les informations extraites du fichier de suivi de la masse salariale ou du tableau des emplois budgétaires.

Au 31 décembre 2023, selon le rapport annuel 2023, l'établissement comptait 192 agents, soit un total de 180,70 équivalents temps plein rémunérés (ETPR). À la même date, le tableau des emplois budgétaires<sup>30</sup> compte 201 agents pour 217 emplois budgétaires. La chambre relève que l'ordonnateur en fonctions n'a pas éclairci ce point au cours de l'instruction.

En raison de l'absence de données fiables, des tableaux des emplois budgétaires pour chaque année pour la période 2020 à 2023, l'évolution du nombre d'agents de Guadeloupe formation est seulement estimée à partir d'une extraction des données de suivi de la masse salariale, comparée au tableau des effectifs, complété et transmis par le service RH au cours de l'instruction. La structure des effectifs<sup>31</sup> se compose de métiers dits « *mixtes* » (alliant ingénierie de formation et volet administratif), d'emplois administratifs, et de formateurs<sup>32</sup>.

**Tableau n° 16 : évolution du nombre d'agents de Guadeloupe formation de 2019 à 2023**

Type d'emploi	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2023/2019
FORMATEUR	80	76	77	66	51	-36,25 %
ADMINISTRATIF	57	62	62	60	55	-3,51 %
MIXTE	99	95	96	91	91	-8,09 %
Total général	236	233	235	217	197	-16,53 %

Source : tableau de suivi de la masse salariale 2019/2023 créé en 2024 par l'établissement

La diminution de 16,53 % de l'effectif de l'établissement sur la période traduit aussi la réduction importante du nombre de formateurs, qui est réduit de plus d'un tiers. En outre, les

<sup>30</sup> Délibération 2023-24 de Guadeloupe formation

<sup>31</sup> Guadeloupe formation définit dans les rapports annuels RH les métiers mixtes comme les métiers qui encadrent le domaine principal d'activité de la structure (accueil, orientation, rémunération) ; les métiers administratifs comme les métiers fonctions supports.

<sup>32</sup> Annexe 4 : Structure des métiers au sein de Guadeloupe formation extrait du fichier Masse salariale 2019/2023.

formateurs sont devenus minoritaires au sein de Guadeloupe Formation. Leur évolution est décrite ci-après.

**Tableau n° 17 : répartition de l'effectif par type d'emploi en % de 2019 à 2023**

Type d'emploi	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2023/2019
FORMATEUR	33,90	32,62	32,77	30,41	25,89	-24 %
ADMINISTRATIF	24,15	26,61	26,38	27,65	27,92	16 %
MIXTE	41,95	40,77	40,85	41,94	46,19	10 %

Source : tableau de suivi de la masse salariale 2019/2023 créé en 2024 par Guadeloupe formation

En 2023, les agents chargés de la formation représentent 25 % de l'effectif total et les agents en charge du soutien 75 %. Sur la période examinée, la part du personnel exerçant les métiers « mixtes » et administratifs est en hausse de 10 et de 16 %. Dans le même temps, la part des collaborateurs formateurs diminue de 24 %, principalement par le non-recours aux contrats temporaires et de baisse d'activité. En 2023, aucun collaborateur formateur n'a été recruté sous ce statut.

Enfin, la diffusion publique des effectifs reste non mise en œuvre. À cet égard, les seules données publiques relatives aux effectifs de l'établissement ne sont pas harmonisées, ce qui pose un problème de lisibilité des ressources, tant pour les membres du conseil d'administration que pour ceux des instances représentatives du personnel, et plus encore pour les citoyens. Ce manque d'informations, voire de transparence, n'est pas compensé par la rénovation du site internet de l'EPA, devenu obsolète.

### **3.2 UN CONSEIL D'ADMINISTRATION MAL INFORMÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES**

Le conseil d'administration est l'autorité compétente pour créer, supprimer ou modifier des emplois au sein de l'établissement<sup>33</sup>. Il n'a exercé sa compétence qu'à partir d'avril 2022,<sup>34</sup> puis en décembre 2023 et avril 2024.

Cet organe décisionnel doit valider le tableau des effectifs qui permet une traçabilité et une visibilité des emplois dont l'établissement dispose légalement et budgétairement. De 2015 à 2022, l'effectif de l'établissement n'a pas été contrôlé et approuvé par le conseil d'administration. Cette compétence n'a pas pu être exercée lors du vote des budgets sur la période examinée. En effet, l'annexe IV C1.1 relative à l'état du personnel du budget primitif

<sup>33</sup> Article L. 313-1 du code général de la fonction publique

<sup>34</sup> Délibérations 2022 n°8 et N°14 de Guadeloupe formation

et du compte administratif n'est pas renseignée en méconnaissance des dispositions de l'article R. 4313-3 du CGCT, applicable aux établissements publics.

À partir de 2022, le conseil d'administration délibère sur la base de documents incohérents ou comportant des erreurs. Ainsi, les données présentées dans le tableau des emplois budgétaires de 2023 comportent des incohérences :

- le conseil d'administration délibère en décembre 2023 sur des données anciennes en date du 31 janvier 2023 ;
- 11 postes supprimés par les délibérations du conseil d'administration du 25 février et du 11 avril 2022<sup>35</sup>, en l'absence de consultation pourtant obligatoire du CST sur la suppression d'emplois budgétaires, par application de l'article L. 542-2 du CGFP, ne sont pas retirés de l'effectif permanent budgété au 31/01/2023 ;
- les contrats d'apprentissage font l'objet, à tort, d'une création de poste alors que, par définition, ces emplois ne correspondent pas à un besoin permanent au sein de l'établissement ;
- les agents mis à disposition sont comptabilisés indûment et devraient l'être par la collectivité ou l'établissement d'origine qui les rémunère<sup>36</sup> ;
- les assistants territoriaux sociaux éducatifs (ATSE) qui relèvent depuis 2019 d'un cadre d'emploi social de catégorie A sont comptabilisés, à tort, comme catégorie B ;
- une discordance de 16 postes est relevée sur le tableau des emplois budgétaires, entre les emplois budgétés et les emplois réellement pourvus au 31 janvier 2023<sup>37</sup> ce qui correspond à 7 % des effectifs budgétés (201 emplois au 31 janvier pour 217 budgétés hors non permanent).

La chambre recommande fermement à l'établissement d'élaborer et de mettre en œuvre des procédures de gestion des ressources humaines et des tableaux de bords de suivi consolidés, afin de transmettre aux instances de l'établissement des indicateurs contemporains fiables, nécessaires au pilotage des ressources humaines de l'établissement.

---

<sup>35</sup> Délibérations 2022 n °8 et N °14 de Guadeloupe formation

<sup>36</sup> Réponse ministérielle du 26 mai 2016 à la QE n °19578 du 14 janvier 2016

<sup>37</sup> Date des données utilisées par la direction pour présenter le tableau des emplois budgétaire

### 3.3 UNE ABSENCE D'ORGANISATION FORMALISÉE ENTRAÎNANT DES RISQUES

#### 3.3.1 L'absence de système d'information des ressources humaines

##### *Le système d'information des ressources humaines en bref*

Le système d'information des ressources humaines (SIRH) peut être défini comme un dispositif informatique qui assure la collecte, le stockage, l'analyse, l'extraction et l'archivage d'informations relatives aux ressources humaines, nécessaires au fonctionnement de l'établissement.

*La mise en place d'un SIRH permet l'automatisation et la fiabilisation de certaines tâches récurrentes de la gestion des ressources humaines, et assure la capacité de la DRH à communiquer des données fiables de ses activités.*

*Le SIRH permet de répondre aux fonctions « gestion des ressources humaines » (GRH) telles que la gestion des statuts et des catégories d'agents, l'évolution des carrières, les parcours professionnels, la formation, le recrutement, le temps de travail, ou encore, les différents types d'absence et les rémunérations. Il nécessite une stratégie GRH de l'établissement afin de posséder les fonctionnalités nécessaires à la mise en œuvre de la politique RH en son sein.*

*Le SIRH est un outil collaboratif entre les services de l'ordonnateur et un outil d'information pour les managers de proximité et les agents.*

Alors que l'EPA emploie deux cent personnes, il ne dispose pas de SIRH. Le logiciel actuellement employé est un module de gestion paie d'un progiciel, mis en place en 2018 lors de la création de l'EPIC Guadeloupe formation, également utilisé par l'agent comptable.

La chambre relève les difficultés d'exploitation des données du logiciel paie par les gestionnaires, telle que l'absence d'extraction sous format type Excel leur permettant un suivi régulier des données. Malgré plusieurs relances en ce sens au cours de l'instruction, la chambre n'a pas obtenu d'accès en lecture seule à ce logiciel.

De plus, selon l'éditeur qui assure la conception du logiciel utilisé par le service financier de l'établissement, le module implanté au sein de l'EPA ne gère actuellement pas les contrats de droit privé encore en vigueur, au sein de l'établissement. Dès lors, le projet de transformation des contrats de droit privé en droit public n'a pas été saisi par l'établissement pour mener une réflexion globale sur la mise en place d'un SIRH répondant aux besoins de gestion et de sécurisation des processus de paie, et ce alors même que le logiciel de paie actuel possède pourtant les fonctionnalités pour gérer à les contrats de droit privé antérieurs, et ceux de droit public.

### 3.3.2 Un processus de paie défaillant

La procédure<sup>38</sup> de la dépense s'effectue réglementairement sous quatre étapes : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement (ELOP)<sup>39</sup>. Les trois premières sont opérées sous la responsabilité de l'ordonnateur et la dernière sous la responsabilité du comptable.

Au cours de la période sous revue, la procédure « *paie* »<sup>40</sup> mis en œuvre par l'établissement méconnaît cet enchaînement réglementaire en l'absence d'interface entre le logiciel de paie et celui du service financier. Ainsi, la production des bordereaux de paie est initiée par l'agent comptable au sein du module « *paie* » du progiciel dont il possède un accès total.

Le processus de paie mis en œuvre par l'établissement est le suivant :

- les gestionnaires « *paie* » informent l'agent comptable qu'ils ont finalisé la saisie des éléments de rémunération pour que celui-ci procède aux premières vérifications de paie puis à la production des bordereaux ;
- avant d'enclencher la génération des bordereaux, l'agent comptable demande au service financier de suspendre le processus d'ordonnancement en cours afin de réaliser le calcul et la numérotation des mandats de paie ;
- l'agent comptable envoie l'ensemble de ces flux par courriel au service financier qui les saisit dans logiciel utilisé par le service financier de l'établissement ;
- les bordereaux de paie sont transmis signés par l'ordonnateur à l'agent comptable ;
- l'agent comptable met en paiement les salaires et les cotisations.

Ce processus apparaît mis en œuvre à l'inverse des diligences comptables prévues par les articles 29 et suivants du décret du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.

Cette situation, qui méconnaît le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable<sup>41</sup> qui dispose que « *les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles* »<sup>42</sup>, doit cesser.

La chambre déplore que le plan d'actions, établi entre la région et l'établissement lors du dialogue de gestion du 10 mars 2021, pour que cesse cette situation, n'ait jamais été mis en place, et relève, par suite, que cette situation irrégulière perdure à ce jour. Le circuit de traitement de la paie doit, dès lors, être formalisé. Les missions exercées par l'ordonnateur et l'agent comptable doivent être clairement identifiées, ainsi que leur profil d'accès aux logiciels.

---

<sup>38</sup> Annexe 1

<sup>39</sup> Articles 29 et suivants du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>40</sup> Annexe 2

<sup>41</sup> Article 9 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

<sup>42</sup> Ordonnance du 23 mars 2022 réaffirme ce principe essentiel de séparation entre l'ordonnateur et le comptable.

Cette situation révèle une lacune importante dans le contrôle interne de la fonction « *ressources humaines* », qui mériterait d'être étoffée en matière de quotité de travail et de paie. Les documents transmis à la chambre au cours de ses investigations apparaissent en effet sommaires, voire incomplets, et ne permettent pas d'attester de la réalité des opérations de vérification de paie.

**Recommandation n° 8.** (*Régularité*) réaliser le traitement de la paie en séparant les fonctions de l'ordonnateur et de l'agent comptable dans le respect des articles 29 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et la comptabilité publique.

### 3.3.3 Une absence de maîtrise et de contrôle du temps de travail du personnel

Au sein de Guadeloupe formation, il existe une dualité juridique concernant le temps de travail. Les articles 10 et suivants de la convention collective nationale des organismes de formation du 10 juin 1988, modifiée, s'appliquent, mais aussi des dispositifs propres aux établissements et collectivités publiques du territoire.

La durée du temps de travail est fixée à 35 heures par semaine avec des dispositifs d'aménagement des horaires : la fermeture de l'établissement les mercredi et vendredi après-midi, le bénéfice de deux jours de télétravail par semaine et de jours dits « *chômés* ». Enfin, il existe des horaires d'été et des fermetures annuelles en fin d'année.

Cette organisation n'a fait l'objet d'aucun règlement intérieur ni même d'une instruction interne, de sorte qu'elle ne prend appui sur aucune base légale. Elle est donc irrégulière, sous réserve de l'appréciation du juge administratif.

Un projet de charte de télétravail a été présenté en comité technique du 21 février 2022 pour sécuriser le processus en appliquant les règles dont relèvent les fonctionnaires et contractuels de droit public. Ce projet qui a obtenu un avis favorable des membres du CT n'a finalement pas été soumis au conseil d'administration, et n'a partant, jamais été validé et diffusé.

Pour autant, un logiciel de gestion du temps dénommé « *Kélio* » est déployé au sein de l'établissement. Son utilisation est parcellaire et ne permet pas de disposer de données fiables. Les appareils de pointage du temps sont défectueux et l'accès au logiciel est limité, faute de paiement des prestations. Ainsi, l'établissement ne dispose pas des moyens lui permettant de contrôler l'effectivité du temps de travail de ses agents. En conséquence, la régularité des volumes de congés ou repos pris, ne peuvent être vérifiés, comme la réalité des heures supplémentaires. Il résulte de ces éléments que le travail effectif fourni par le personnel de l'établissement ne peut pas être attesté, ni vérifié par l'employeur public.

**Photo n° 1 : système de badgeage au rez-de-chaussée du bâtiment administratif de Roujol**



*Source : photo CRC de Guadeloupe au rez-de-chaussée du bâtiment administratif, site Roujol*

**Photo n° 2 : système de badgeage au rez-de-chaussée du bâtiment technique**



*Source : photo CRC de Guadeloupe au rez-de-chaussée du bâtiment technique, site de Roujol*

### **3.4 LES POSITIONS DE CERTAINS AGENTS PUBLICS SONT IRRÉGULIÈRES**

#### **3.4.1 Une gestion administrative défaillante des agents fonctionnaires mis à disposition de l'établissement**

La mise à disposition d'agents de collectivités territoriales au profit de l'établissement est prévue légalement pour assurer l'exercice d'une mission de service public conformément au 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.

Cette mise à disposition est possible dans des conditions strictes et limitées, et doit faire l'objet d'une convention entre les collectivités concernées, ou avec l'Etat le cas échéant. Pendant la période sous revue, 17 agents ont intégré l'établissement par mise à disposition. Pour deux d'entre eux, aucune convention n'a été produite par l'établissement.

Au 31 décembre 2023, douze agents du conseil régional de Guadeloupe et un agent de la ville du Gosier sont mis à disposition de Guadeloupe formation.

S'agissant, tout d'abord, du personnel de la région, l'ensemble des conventions de mise à disposition prévoient que leur rémunération est prise en charge par la région sans remboursement par l'établissement en application de l'article L. 512-15 du CGFP.

Pour quatre d'entre eux, l'article 3 de la convention prévoit « *qu'un complément de rémunération dument justifié selon les dispositions applicables au personnel exerçant ses fonctions au sein de Guadeloupe formation pourra être versé* ». Au 31 décembre 2023, le montant total annuel brut est de 99 669,58 €, soit en moyenne 24 917 € par agent concerné.

L'établissement n'a produit aucune pièce justifiant les versements, ni la méthodologie de calcul de ce complément de rémunération pourtant substantiel. Si de telles conventions peuvent légalement prévoir un complément indemnitaire, ce dernier doit être mis en œuvre en référence à une prime, une rétribution ou un régime indemnitaire tel que défini par la loi ou le règlement. Or, la lecture de ces conventions ne permet pas, selon la chambre, de connaître la base légale du régime indemnitaire dont il s'agit. Celle-ci rappelle qu'en l'absence de fondement législatif ou réglementaire, de tels compléments de rémunération sont accordés irrégulièrement.

En outre, ces conventions de mise à disposition prévoient la rédaction pour chaque agent d'un rapport annuel sur la manière de servir et la réalisation de l'entretien professionnel, pour l'administration d'origine. Cette disposition n'a jamais été appliquée par l'établissement public employeur.

La chambre constate qu'au cours de la période sous revue, sept agents qui font l'objet de telles conventions de mise à disposition, ont bénéficié du complément de rémunération pour un montant brut de 545 922 €. De surcroît, à l'instar du rapport d'audit de la DRFiP qui émet une observation, un agent a bénéficié d'un complément de rémunération d'un montant brut de 94 421 €, sans que l'établissement n'ait pu produire, à la chambre, de convention.

S'agissant du personnel de la commune du Gosier, la convention prévoit un remboursement trimestriel par Guadeloupe formation de la rémunération versée par la commune. Depuis 2023, aucun mandatement n'a été réalisé par l'établissement.

Enfin, la chambre constate que l'ensemble des conventions de mise à disposition sont signées par le président du conseil d'administration de l'EPA qui n'est pourtant pas l'ordonnateur de la structure alors même que le directeur général est en fonctions, et qu'il lui appartient de les signer après information du conseil d'administration. En l'absence de suivi des échéances « *ressources humaines* », les renouvellements de convention ne sont pas anticipés, de sorte que les signatures de celles-ci régularisent des situations individuelles de manière rétroactive. En réponse aux observations de la chambre, un agent de l'établissement mis à disposition, a d'ailleurs transmis une convention qui lui a été notifiée le 29 mars 2024 pour une période de mise à disposition du 1<sup>er</sup> décembre 2022 au 30 novembre 2025.

### 3.4.2 L'absence d'activité effective du contrôleur de gestion

La fonction de contrôleur de gestion, rattachée à la direction générale, est prévue par les organigrammes successifs de l'établissement. Le contrôleur de gestion est également listé dans le tableau de suivi du personnel, géré par le service « *ressources humaines* » de l'EPA.

La contrôlease de gestion, rémunérée à cet effet par l'établissement sur un emploi à temps complet, est identifiée sur le registre du personnel sous la fonction de « *directrice du contrôle de gestion* » au sein du service de formation continue depuis janvier 2021. Par ailleurs, elle indique sur ses réseaux professionnels être directrice du contrôle de l'activité de Guadeloupe formation.

Pourtant, aucun document n'a été produit sur cette activité malgré les multiples demandes de la chambre au cours de l'instruction. La contrôlease de gestion n'a ni accusé réception ni répondu à la demande de rencontre formulée par la chambre. Le service « *ressources humaines* » de l'EPA a été dans l'incapacité d'indiquer à la chambre comment la rencontrer, de désigner l'emplacement de son lieu de travail, malgré sa demande expresse en ce sens.

Par ailleurs, elle ne dispose ni de bureau dans les locaux de Guadeloupe formation ni d'accès au système d'information de l'établissement par un réseau privé virtuel (VPN)<sup>43</sup>.

En réponse, la contrôlease de gestion, qui a contesté les observations de la chambre, a indiqué être en télétravail depuis 2022, et a fait valoir qu'elle s'est toujours conformée aux instructions de sa hiérarchie sans produire, pour autant, de pièces justificatives sur l'effectivité de son activité professionnelle. La chambre constate par ailleurs qu'un équipement informatique lui a été fourni par son employeur le 10 janvier 2023, ainsi que l'ordonnateur l'a relevé dans sa réponse aux observations provisoires. Elle n'a, pour autant, pas apporté de preuve d'accès au réseau informatique et aux fichiers de l'établissement. Au surplus, l'ordonnateur a transmis au cours de l'instruction le fichier des accès VPN de l'ensemble des agents de l'établissement, qui confirme l'absence d'accès de l'intéressée.

Enfin, ni le service « *ressources humaines* », ni la direction générale n'ont transmis d'élément physico-matériel sur l'exercice effectif de ses fonctions.

Ces constats conduisent la chambre à considérer que la fonction de direction de contrôle de gestion n'a jamais été exercée par l'intéressée au sein de l'établissement. De 2021 à 2024,

---

<sup>43</sup> VPN est un réseau qui établit une connexion numérique entre un ordinateur et un serveur distant appartenant à un fournisseur.

l'établissement lui a pourtant versé une rémunération mensuelle (charges comprises) de 8 654,20 €, soit un montant total de 415 401,60 €, en l'absence de service effectif dûment justifié.

### **3.4.3 Des agents « en cours de redéploiement » sans mission**

Le service de formation continue est composé de huit agents, dont l'agent ayant pour mission le contrôle de gestion (cf. point 3.4.2), et qui ne disposent plus de locaux pour exercer leur activité depuis 2023. Malgré les interrogations de la chambre sur ce point, le service « *ressources humaines* » de l'EPA n'a pas été en capacité de transmettre la position de ces agents. Selon les gestionnaires RH, ces agents sont « *en cours de redéploiement et seraient positionnés à 100 % en télétravail* ». Il n'a pas été justifié devant la chambre des missions nouvelles qui auraient été attribuées à ces agents. De ce fait, la chambre doute du caractère effectif et matériel de leur activité professionnelle respective, et ce alors que le service de la formation continue a cessé ses activités, selon les déclarations mêmes de l'ordonnateur.

Dès lors, en l'absence d'éléments sur les positions administratives et le suivi régulier de ces agents, ainsi que de données quantitatives sur les missions réalisées, la chambre relève l'absence d'effectivité du service fait pour ces agents. En réponse aux observations de la chambre, les agents du service de la formation continue, hormis un cas, se sont bornés à indiquer qu'ils s'étaient conformés aux ordres de leur hiérarchie, et que la désorganisation des services les a empêchés de déployer leurs missions respectives de formation continue. Pour la chambre, ces agents n'apportent toutefois aucun élément concret à l'appui de leurs réponses et ne démontrent pas, par les pièces qu'ils produisent, qu'ils auraient mené une activité professionnelle régulière, ou habituelle.

Depuis 2023, l'établissement a versé une rémunération annuelle chargée de 357 344 € en l'absence partielle de service fait, dûment justifié.

## **3.5 UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DE LA MASSE SALARIALE**

Les charges de personnel ont diminué de 7 % sur la période de contrôle, ainsi qu'il a été dit au point 2.2.3. du présent rapport. Cette diminution modérée est due à la stabilisation des effectifs en l'absence de remplacement des départs sur postes vacants. Aucune prospective sur l'évolution de la masse salariale n'est réalisée en tenant compte des effets des recrutements sur les postes vacants, ou de ceux liés aux postes créés au sein du nouvel organigramme.

Sur ce plan, la masse salariale ne reflète pas le tableau des emplois. La présentation de son évolution dans les différents documents transmis au conseil d'administration n'est donc pas fidèle à la réalité puisqu'un certain nombre de postes sont actuellement non pourvus suite à des démissions, des fins de mise à disposition ou de congés sans solde. De plus, la chambre relève un manque de visibilité des impacts de charges supplémentaires liées aux mesures exogènes,

telles que l'effet GVT positif<sup>44</sup> ou la transformation des contrats, sur la masse salariale de l'EPA.

Ainsi, l'établissement affirme, sans toutefois pouvoir le démontrer, que le coût de la transformation des contrats en cours a été évalué à 1,5 M€ en 2024 (effet en année pleine).

En outre, les éléments portés à la connaissance de la chambre lors de l'instruction confirment que l'indemnité « *vie chère* » dont bénéficient les agents publics n'a pas été intégrée dans la proposition financière de transformation des contrats. Le directeur de l'établissement souligne qu'en l'absence de délibération actée par l'établissement, ce versement n'a pas été prévu, alors qu'il est légalement applicable.

En tout état de cause, s'il demeure que, juridiquement, la procédure pour permettre le versement de cette indemnité est de délibérer sur sa mise en œuvre, la chambre relève que les modalités de calcul de la masse salariale pour les prochaines années n'ont pas été analysées ni anticipées, générant de fait des risques juridiques, budgétaires et financiers, ainsi qu'il a été dit plus haut. Au surplus, les agents mis à disposition rémunérés par leur collectivité d'origine bénéficient de cette indemnité alors que les autres agents n'en bénéficient pas.

Il résulte de l'ensemble de ces constats que Guadeloupe formation souffre d'une méconnaissance systémique de ses effectifs, et qu'en conséquence, au cours de la période sous revue, l'EPA est dans l'incapacité de prévoir avec exactitude les impacts financiers des décisions prises en matière de ressources humaines, ou d'établir une stratégie aux effets mesurables dans la gestion de ses personnels. Et, ce, alors que les charges de personnel constituent près de 80 % des charges courantes de l'établissement et nécessitent la mobilisation d'un montant significatif des recettes (81 % des produits de gestion perçus).

Dès lors, l'absence de données fiables au sein de l'établissement ne permet pas d'assurer un pilotage effectif, opérationnel ou stratégique, de la fonction « *ressources humaines* ».

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

*Le pilotage des ressources humaines au sein de l'établissement est inexistant. En l'absence d'un encadrement du service, les projets de gestion du personnel ne sont pas mis en œuvre.*

*La gestion du personnel n'est pas conforme aux obligations de l'établissement en la matière, et l'engage dans un risque de contentieux majeur. Elle se caractérise par l'absence de transformation des contrats de droit privé en droit public, le versement de rémunérations indues par l'établissement en raison de l'absence de justificatif du service fait d'agents, ou encore par l'absence de mesure du temps de travail et de son effectivité. En outre, une absence patente de formation continue du personnel de l'établissement a été relevée par la chambre.*

*Les compétences respectives du conseil d'administration et de la direction générale dans le champ des ressources humaines ne sont pas davantage respectées.*

*Enfin, l'établissement ne dispose d'aucun outil de pilotage de la masse salariale et d'évaluation des conséquences financières de ses décisions en matière de ressources humaines.*

---

<sup>44</sup> Glissement vieillesse technicité

## 4 UN ACCOMPAGNEMENT DES STAGIAIRES QUI REPOSE SUR UN ÉQUILIBRE FRAGILE

Acteur central de la formation des jeunes âgés de 16 à 25 ans, comme des adultes, la région Guadeloupe est notamment chargée d'élaborer en lien avec l'État et les partenaires sociaux, le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), devenu contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRFOP)<sup>45</sup>, afin de renforcer la cohérence des politiques de formation dans les bassins d'emploi. En Guadeloupe, l'article L. 4431-1 du CGCT dispose que les « *régions de Guadeloupe et de la Réunion exercent les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires à celles du présent titre, attribuent à l'ensemble des régions et celles que définit le présent titre pour tenir compte des mesures d'adaptation rendues nécessaires par leur situation particulière* ». C'est dans ce cadre que la région a pu solliciter la création de l'EPA Guadeloupe formation, dont il convient d'examiner les activités opérationnelles ci-après.

### 4.1 UNE ABSENCE D'ORIENTATIONS POUR L'ÉTABLISSEMENT

Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'EPA est chargé des missions de service public de formation professionnelle qui lui sont déléguées par le conseil régional de Guadeloupe et notamment de<sup>46</sup> :

- mettre en œuvre des missions relevant de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle définies par le conseil régional de Guadeloupe ;
- organiser et gérer le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribuer à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience ;
- organiser des actions destinées à répondre aux besoins de formation en élaborant une offre de formations en particulier certifiantes au besoin en recourant à d'autres organismes de formation.

Pour exercer ses missions, l'EPA se déploie physiquement sur plusieurs sites, ainsi qu'il a été dit en partie 1 : site principal à Petit-Bourg (quartier Roujol), antennes de Jarry, du Moule, de Saint-Claude, et de Marie-Galante.

La stratégie du conseil régional est déclinée, comme pour les autres régions françaises, au sein du CPRDFOP, qui a notamment vocation à guider les activités de l'établissement. Curieusement, il a été constaté par la chambre, au cours de ses investigations, qu'il n'existe aucune convention-cadre entre la région Guadeloupe et l'établissement placé sous sa tutelle, ni de contrat d'objectifs et de gestion, ou même encore une « *feuille de route* » informelle qui

---

<sup>45</sup> Article L. 214-13 du code de l'éducation, tel que résultant de la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023.

<sup>46</sup> Article 2 de la délibération du 26 février 2010 du conseil régional de la Guadeloupe relevant du domaine de la loi portant création d'un établissement public de formation professionnelle.

aurait été actée par les services régionaux de la formation professionnelle de la collectivité guadeloupéenne. Bien qu'il n'y ait aucune obligation légale en la matière, la chambre relève qu'une telle convention-cadre constitue une bonne pratique constatée dans d'autres régions ultramarines ou hexagonales. S'agissant d'un établissement public régional, doté d'un budget de 17 M€ abondé par la collectivité régionale, et employant près de 200 agents, cette carence contribue à entretenir un certain flou dans la conduite des activités de l'établissement, et révèle dans le même temps, selon la chambre, un défaut de pilotage global de l'établissement.

À cet égard, si le PRDF de Guadeloupe a été signé, au titre de la précédente mandature, le 20 décembre 2016, il n'a toutefois pas été actualisé dans le cadre de la nouvelle mandature 2021 – 2027. Aucun contrat de plan régional de formation et d'orientation professionnelle n'a donc été pour l'heure signé. C'est donc sans surprise que les différents axes de développement de l'offre de formation ne sont, encore à ce jour, pas ou peu formalisés au sein de l'EPA. Au cours de ses investigations, la chambre a relevé que l'absence de cohérence d'intervention entre les activités de l'établissement et la politique régionale de formation professionnelle initiale et continue a nui au développement de l'offre de services, et ce alors que la région s'interroge actuellement sur l'élaboration d'une nouvelle stratégie de formation professionnelle et d'apprentissage pour les années à venir (carence de l'offre de formation sur l'île, qualité des actions parfois douteuse, absence de centre de bilans de compétences, insuffisance de l'offre de formations tertiaires, difficultés de mobilité du public...). De l'avis de la chambre, cette cohérence devrait désormais être recherchée par l'EPA en lien avec la tutelle régionale, gage de son renouveau pour les années à venir.

Non seulement la chambre a pu constater l'absence de convention-cadre entre l'EPA et sa tutelle administrative, mais a relevé en outre qu'aucune orientation stratégique n'existe au sein de l'établissement lui-même. Pourtant, un document intitulé « *ensemble pour avancer* », élaboré au sein de l'EPA, portant orientations stratégiques de l'établissement pour l'année 2019 a été porté à la connaissance de la chambre, au cours de son contrôle. Ce document qui mentionnait « *l'ambition stratégique de Guadeloupe Formation (...) d'être l'organisme de référence en matière d'orientation, de formation et d'insertion aussi bien en Guadeloupe mais également dans la Caraïbe* » n'a appelé aucune suite. Il n'a d'ailleurs pas été rédigé pour les années ultérieures de la période sous revue. Il contenait en revanche plusieurs axes de développement stratégique relatifs à la qualité de la formation que la chambre invite à réinvestir, eu égard aux moyens conséquents dont dispose l'EPA encore à ce jour.

Au demeurant, la chambre n'a pas été en capacité, au cours de ses investigations, d'analyser le point de savoir si l'EPA s'inscrit dans les orientations du PRDF, désormais devenu CPRFOP.

## **4.2 DES RESSOURCES SIGNIFICATIVES POUR UNE ACTIVITÉ DE FORMATION EN CHUTE LIBRE**

L'EPA consacre en 2024 des ressources importantes aux plans financier, humain, informatique, et bénéficie de moyens logistiques conséquents. Son parc de moyens généraux est vieillissant, voire obsolète, et le pilotage de ses ressources internes apparaît défaillant, ainsi qu'il a été dit plus haut. Selon la chambre, il doit être impérativement revu à l'aune des nouvelles orientations stratégiques régionales à venir. Ainsi, de l'avis de la chambre, les

ressources dont dispose l'établissement apparaissent désormais disproportionnées à l'activité de formation, en berne, de l'établissement.

À ce stade, la chambre relève l'insuffisance des données et éléments d'activité annuelle des différents services de l'EPA, ainsi que leur fréquence. Il n'existe pas de réel rapport d'activités consolidé au sein de l'établissement, ce qui nuit à l'information citoyenne au demeurant.

Toutefois, la chambre souligne la qualité des rapports d'activité émanant, chaque année de la période sous revue, de la direction de l'insertion de l'emploi et de l'accompagnement social (DIEAS), qui comportent des données chiffrées précises, et des éclairages utiles sur le flux de stagiaires. À titre d'exemple, en 2023, 305 stagiaires ont été pris en charge par l'espace « *ressources emploi* » de cette direction, pour l'élaboration de CV et de lettres de motivation, et plus de quatre stagiaires sur cinq ont bénéficié d'un accompagnement « *emploi* ». L'accompagnement personnalisé en termes d'insertion professionnelle concerne plus de neuf stagiaires sur dix.

La chambre a pu, au cours de son contrôle, vérifier l'existence de documents de suivi et de prise en charge des stagiaires, en parcours d'insertion, notamment en entreprise. Elle encourage l'établissement à maintenir un tel niveau d'exigence dans l'accompagnement des stagiaires qui fréquentent l'établissement régional. Cette qualité de l'accompagnement socio-professionnel ne saurait toutefois masquer l'insuffisance de qualité en termes de formation professionnelle initiale, développée ci-après.

#### **4.2.1 Des moyens significatifs pour une activité désormais en berne**

Au cours de ses visites sur place, notamment sur les sites de Jarry et du Moule, la chambre a pu constater une quasi-absence de stagiaires sur site. Ceux-ci sont déserts, à tout le moins peu utilisés. Interrogés sur ce point, les services de formation de l'EPA ont indiqué que la présence des stagiaires est requise le matin, par exemple pour l'E2C (cf. infra) et que ces derniers poursuivent leur formation à distance l'après-midi. Il n'en demeure pas moins que, selon la chambre, ni les formateurs ni les stagiaires de la formation professionnelle n'étaient présents sur site. En outre, les services de l'ordonnateur n'ont pas été davantage en mesure de justifier de l'utilisation effective d'une plate-forme de formation à distance, destinée aux enseignements dispensés l'après-midi notamment. Ce constat renvoie à l'insuffisance de traçabilité des actions de formation dispensées au sein de l'établissement, que la chambre a relevé plus avant (cf. point 4.2.2).

Plus globalement l'activité de formation professionnelle est déclinante ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après. La chute de l'activité, correspondant aux entrées en formation, s'élève à 70 % sur la période de 2019 à 2023. Cette chute, ainsi qu'il a été dit au point 2, a notamment conduit, selon l'ordonnateur, l'établissement régional à assurer des actions de formation générant le moins de dépenses de fonctionnement possibles.

**Tableau n° 18 : activités de Guadeloupe formation de 2019 à 2023 – en nombre**

<i>Activités</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Variation 2019/2023</i>
Formations réalisées	1 951	947	987	999	582	-70%
<i>dont formation professionnelle</i>	724	409	428	423	314	-57%
<i>dont formation continue</i>	550	278	285	345	147	-73%
<i>dont E2C</i>	319	142	195	161	93	-71%
<i>dont Illettrisme</i>	60	41	42	24	17	-72%
<i>dont CIGAREL</i>	175	14	37	46	11	-94%

*Source : CRC de Guadeloupe, d'après le tableau de bord global « formation » et les rapports d'activités réalisés par l'établissement public Guadeloupe formation*

Face à ce constat, et ce alors que les effectifs de l'EPA n'ont connu qu'une baisse de 5 % au cours de la période sous revue, la chambre a constaté le maintien d'équipes de formation inoccupées au sein de l'EPA, à tout le moins, et pose la question de leur déploiement éventuel autour de plusieurs autres missions de service public d'orientation professionnelle, telles que la mise en œuvre d'un centre de bilans de compétences, dont l'activité sur l'archipel, au demeurant, a désormais disparu. Cette situation cristallise en outre la perte de confiance des élus membres du conseil d'administration envers l'établissement. En effet, le président du conseil d'administration et certains administrateurs ont émis, ainsi qu'il résulte de plusieurs procès-verbaux de ses séances, communiqués à la chambre pour les années 2022 et 2023, des réserves à plusieurs reprises sur la capacité des salariés de l'EPA à s'investir pleinement dans les activités de la structure, et à augmenter leur productivité afin d'accroître les actions de formation professionnelle.

#### **4.2.2 Une activité sur les sites de Jarry et du Moule, très réduite**

Au cours de ses investigations sur place, la chambre a effectué deux visites inopinées sur les deux sites de Jarry (E2C) et du Moule.

En premier lieu, l'E2C, dispositif que la chambre a analysé, gagne à être valorisé au sein des différents parcours poursuivis au sein de Guadeloupe formation. Depuis 2018, cette école est en effet une composante de Guadeloupe formation. Son activité, le personnel et le label relèvent ainsi de l'établissement public (cf. point 1.3.1.).

Le dispositif E2C est un acteur incontournable pour l'insertion des jeunes âgés de 16 à 25 ans, sans qualification ou bénéficiant d'un niveau pouvant aller jusqu'au bac, qui souhaitent réaliser leur projet professionnel grâce à un triptyque basé sur l'acquisition de compétences,

l'expérience en entreprise et l'accompagnement à l'inclusion sociale. Le label national E2C est un dispositif destiné à un public particulièrement vulnérable au plan social et professionnel. Les principes de fonctionnement de l'E2C sont :

- faire plus d'efforts d'accompagnement, pour tenir compte de la situation sociale des jeunes et faire face à leur exclusion ;
- associer, dès le départ, les entreprises à l'effort de formation, en particulier de formation professionnelle et utiliser des pédagogies actives facilitant la mise en action, plutôt que l'apprentissage passif.

En intégrant cette composante E2C, Guadeloupe formation s'adresse par conséquent à un public différent de celui qui fréquente les stages de formation professionnelle qualifiante ou diplômante, habituels. Les principaux prescripteurs des parcours au sein de l'E2C sont France Travail, la mission locale de Guadeloupe, le RSMA (régiment du service militaire adapté), le cas échéant le département, avec lesquels l'E2C a conclu des conventions de partenariat annuelles.

Le label E2C suppose la mise en place de processus permettant son obtention et son renouvellement. Au cours de l'instruction, il a été constaté que l'agrément précédemment délivré aurait dû être renouvelé en 2023 pour Guadeloupe formation, mais les services de l'E2C ont indiqué à la chambre qu'il était encore en cours d'obtention.

Si l'E2C a accueilli en début de période sous revue près de 70 jeunes en flux annuel sur ses sites de Jarry, du Moule et de Saint-Claude, ce chiffre est actuellement en chute libre. Selon les services ordonnateurs, 9 jeunes étaient en effet en décembre 2024 suivis sur le site de Jarry. Leur parcours a une durée de six à neuf mois, chacun, en moyenne. L'E2C poursuit par conséquent son activité en direction d'un nombre réduit de jeunes, alors que les effectifs d'accompagnement et de formation n'ont guère évolué depuis l'année 2019. Des instruments de suivi des publics existent et la chambre a d'ailleurs constaté un guide des procédures de prise en charge des jeunes au sein de l'E2C, datant de 2019, témoignant d'un processus « *qualité* » de bonne facture.

En outre, si le suivi des stagiaires en entreprise est assuré par le biais de documents et de fiches-navette dont la chambre a pu prendre connaissance, elle a en revanche relevé que la présence effective des stagiaires de la formation professionnelle, sur ce site, ne pouvait être dûment attestée. En effet, interpellés par la chambre sur la nécessité de fournir des feuilles d'émargement des stagiaires participants au parcours de l'E2C, les services ordonnateurs se sont bornés à produire des feuilles d'émargement des stagiaires datant de l'année 2021. La chambre n'a partant, pas pu vérifier la présence physico-matérielle des stagiaires de l'E2C le jour de sa visite inopinée.

À cet égard, la chambre rappelle que la présence de stagiaires de la formation professionnelle doit être dûment attestée par l'organisme de formation, public ou privé, par le biais de feuilles d'émargement, qui ne peuvent, au surplus, être reconstituées *a posteriori*. L'article L. 6362-6 du code du travail dispose que « *les organismes prestataires d'actions de formation entrant dans le champ de la formation professionnelle continue au sens de l'article L. 6313-1 présentent tous documents et pièces établissant la réalité de ces actions. A défaut, celles-ci sont réputées ne pas avoir été exécutées et donnent lieu à remboursement au cocontractant des sommes perçues conformément à l'article L. 6354-1* ».

Sur ce point, les tribunaux administratifs jugent que l'absence de telles feuilles d'émargement justifient l'infliction d'amendes administratives ou celle de retrait de déclaration d'activité<sup>47</sup>.

En second lieu, la chambre a pu constater au cours d'une visite inopinée que l'activité de formation sur le site du Moule apparaît très réduite, voire inexistante. Interrogés sur ce point, les services ordonnateurs ont justifié cette situation par le manque de stagiaires sur ce site. La chambre, nonobstant le besoin d'implantation territoriale de l'établissement régional, relève que l'utilité de maintenir, en l'état, un tel site de l'EPA, dont le coût en moyens généraux et en personnel est de l'ordre de 300 000 € par an, n'est pas démontrée.

### 4.2.3 Des missions de formation professionnelle désormais « résiduelle »

Alors que la mission de formation continue des publics adultes s'est peu à peu éteinte pendant la période sous revue, pour disparaître en 2023, celle de formation professionnelle initiale, notamment à destination d'un public « *jeunes* » a été maintenue. Elle demeure toutefois fragile, car uniquement concentrée sur les formations dites « *maritimes* », sur les actions liées au numérique et sur celles développées autour de l'environnement. Ainsi, la direction de la formation professionnelle de l'EPA regroupe 36 collaborateurs dont l'objectif est d'accompagner le développement de compétences dans des secteurs regardés comme « *à fort potentiel de création d'emplois* ». Dans ce contexte, un programme annuel de formation est établi au sein de la direction de la formation professionnelle de l'établissement.

Entre 2019 et 2023, une absence de programmation est constatée en 2022. La directrice de la formation professionnelle a indiqué à la chambre que cette absence résulte d'une décision de la direction générale de l'EPA de pourvoir à l'exécution des actions de formation de l'année 2021 à cheval sur l'année calendaire 2022, sans démarrer de nouvelles formations. La chambre relève qu'aucune orientation écrite sur ces secteurs clefs d'activité, ni sur la programmation de formation annuelle, n'émane de la direction générale, témoignant ainsi qu'il a été énoncé précédemment, d'une absence de formalisation d'orientations stratégiques internes.

Pourtant, ce programme de formation annuel est présenté au conseil d'administration de l'établissement lors du débat d'orientations budgétaires, mais ne repose sur aucun diagnostic formalisé auprès des membres du conseil d'administration. Il traduit simplement, à la lecture des procès-verbaux des conseils d'administration, la volonté politique de la région Guadeloupe de déployer telle ou telle action de formation, cantonnant, comme dit précédemment, le conseil d'administration à un rôle de « *chambre d'enregistrement* ».

### 4.2.4 Le service public régional de l'orientation est dépourvu d'activité

Le service public régional de l'orientation (Spro) a été institué par l'article 22 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle et dont la responsabilité appartient au

---

<sup>47</sup> Par exemple, pour un retrait de déclaration d'activité TA de Lyon, société l'école des formations, n°2300625 du 9 janvier 2024, ou encore, pour une amende administrative TA de Lyon, société Gec-Afip formations, n°1104775 du 3 décembre 2013, ou CAA de Paris, société Icofes, n°09PA03109 du 30 décembre 2010.

conseil régional. Par ailleurs, les modalités d'exercice de la compétence de la région sont définies dans la convention- cadre SPRO État-région en date du 28 novembre 2024.

Le Spro vise à garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseau. Il doit travailler en partenariat avec les autres acteurs de la formation et bénéficie d'une coordination avec les services de l'État. Par délibération N° CR/16-186 du 6 mai 2016, la région Guadeloupe a fait le choix de confier l'animation et le pilotage du Spro à Guadeloupe formation.

Le Spro a été lancé sur le territoire en janvier 2018 sous la dénomination « Guadeloupe orientation ». En 2021, le programme d'activités prévisionnelles du Spro sur les exercices 2021-2022 précise notamment que :

- l'offre de service qu'il propose doit s'appuyer sur un partenariat étroit avec le Carif-Oref pour l'obtention des ressources et l'accompagnement des réseaux de professionnels. Or, depuis la mise en sommeil du Carif-Oref en 2018, le Spro n'a pas eu accès à ces ressources, ce qui a eu un impact manifeste sur son activité ;
- la création d'une plateforme téléphonique « Guadeloupe orientation à votre écoute » pour tous les publics est indispensable pour une communication marquée du Spro vers l'ensemble des citoyens ;
- le service souhaite se doter d'un bus itinérant pour aller à la rencontre des jeunes et diffuser les informations sur les métiers et les différentes voies d'accès à l'emploi ;
- des webinaires d'aide à l'orientation seront organisés pour la participation à des événements et salons virtuels.

Aucune de ces missions n'a pourtant été réalisée par le Spro. Il n'existe plus de site internet (le lien sur le site internet de Guadeloupe formation est inactif) et aucun guide n'a été diffusé.

L'EPA, à travers sa directrice du Spro, mise à disposition depuis 2016 par le conseil régional, indique « *une perte de légitimité et de sens avec les partenaires* », et confirme qu'il est dans l'incapacité de réaliser ses missions.

Pourtant, la mise en œuvre du programme précité fait l'objet d'une convention entre la région et Guadeloupe formation relative à la mise en place de l'activité du Spro, qui prévoit le versement d'une subvention de 2,2 M€ à cet effet. La chambre relève que ce subventionnement n'aboutit à aucune action opérationnelle probante.

#### **4.2.5 L'activité du Carif-Oref est inexistante**

Le Carif-Oref a pour objet l'accompagnement de l'État, de la région, des organisations patronales et salariées, et des professionnels du champ de l'orientation et de la formation et de l'emploi sur le territoire. En 2015, Guadeloupe formation l'a absorbé. En 2020, l'État a commandé à l'Afpa nationale un audit de l'organisme au sein de Guadeloupe formation et l'élaboration de préconisations de restructuration.

Le diagnostic réalisé indique que lorsque le Carif-Oref a intégré Guadeloupe formation, la structure a fonctionné sans feuille de route précise ni stratégie coordonnée avec les différents secteurs économiques. Ce service n'est plus opérationnel et a perdu toute légitimité.

Le rapport d'audit de l' Afpa nationale précise également qu'il y a urgence à ce que des décisions soient prises pour restructurer l'organisme afin qu'il redevienne un outil efficace au service de la politique emploi-formation du territoire.

La création de cette nouvelle structure n'a pourtant pas été réalisée à ce jour. Il n'existe pas de site internet ni de lien avec le Spro. Là encore, la mise en œuvre du programme précité fait l'objet d'une convention entre la région et Guadeloupe formation relative à la mise en place de l'activité du Spro par Guadeloupe, qui prévoit le versement d'une subvention de 2,2 M€. Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait état de l'outil internet, au demeurant non mis à jour, de gestion du catalogue de formation de l'EPA par la plateforme « *formanoo* », le lien avec le site internet de l'établissement apparaît obsolète. Par ailleurs, l'ordonnateur invoque la réalisation de webinaires et de réunions avec les acteurs guadeloupéens de la formation professionnelle sans l'établir de manière probante devant la chambre, qui n'a pas été en mesure de vérifier, en tout état de cause, les effets des actions mentionnées par l'ordonnateur.

Face à ces constats, la région a indiqué à la chambre sa volonté de reprise en l'état de la structure Carif-Oref au sein de ses services.

#### **4.2.6 Des missions qui reposent sur un parc informatique et téléphonique obsolète**

Depuis décembre 2019, le service informatique est composé de quatre agents. À la suite du départ du responsable de service, non remplacé, ce service a été rattaché au secrétariat général, puis à la direction générale sans qu'aucune information n'ait été donnée aux agents concernés, ni même aux instances de consultation paritaires. L'organigramme structurel présenté par le service des ressources humaines positionne ce service au secrétariat général dont le poste de chef de service est actuellement vacant.

##### ***Un parc vieillissant en l'absence de plan d'investissement***

Le service informatique a pour mission d'entretenir le parc informatique des sites de Petit-Bourg, Saint-Claude, Jarry « *école de la deuxième chance* », du Moule et de Marie-Galante.

Cette mission souffre d'un manque de moyens important. La note relative à la politique de renouvellement du parc informatique proposée en avril 2024 au sein du conseil d'administration indique elle-même que « *le parc informatique de l'établissement est composé de matériels non homogènes et obsolètes, ne disposant pas de logiciels à jour* ». Sur 223 matériels répartis sur les cinq sites, seuls une centaine sont considérés comme opérationnels, mais dans un état critique. Toute panne les rendrait par conséquent inutilisables, faute de garanties et de moyens de réparation.

Pour pallier certaines situations, les agents du service informatique réparent en interne les outils défectueux en récupérant des éléments sur d'anciens matériels.

**Photo n° 3 : matériels utilisés pour des réparations internes**

*Source : photo CRC de Guadeloupe, bureau 17 bâtiment administratif, site de Roujol*

Le dernier achat de matériels date de 2020. La première livraison a été réalisée le 26 mai 2021. La seconde n'a jamais eu lieu, faute de paiement dans les délais de la première facture.

À la réception du matériel en période de covid, un plan de répartition des 108 ordinateurs portables a été mis en place avec en priorité l'attribution du matériel au personnel des services administratifs pour leur permettre de télétravailler.

Le service informatique indique que les derniers déplacements de ce service sur les différents sites de l'EPA sont anciens, par exemple à Marie-Galante en 2019. Les sites de Saint Claude, Jarry E2C et du Moule sont en outre dotés de matériels obsolètes qui ne sont pas remplacés. Les équipes sont également privées de manière récurrente de connexion internet et téléphoniques.

***Des risques de sécurité***

Le serveur informatique a été positionné sous la cage d'escalier du bâtiment de formation. Ce local n'est pas un local technique répondant aux normes de sécurité. En effet, lors des épisodes de pluie, la cage d'escalier prend l'eau. Des risques d'incendie liés à la surchauffe du matériel ont été signalés auprès de la direction générale, qui n'a toutefois procédé à aucune mesure de déplacement des matériels concernés.

Lors de sa venue, la chambre a d'ailleurs constaté cet état de surchauffe, le matériel de climatisation étant à l'arrêt. Le service informatique indique que des locaux sont prévus dans le bâtiment administratif en cours de travaux, dont la livraison n'a pas été spécifiée à la chambre au cours de son contrôle. Pour pallier ces risques, le service informatique a installé un serveur de sauvegarde dans le bureau 17 du bâtiment administratif et a mis en place un tour de visite hebdomadaire du local.

**Photo n° 4 : serveur sous l'escalier**



*Source : photo CRC de Guadeloupe, bâtiment de formation technique, site de Roujol*

**Photo n° 5 : serveur de sauvegarde**



*Source : photo CRC de Guadeloupe, bureau 17 bâtiment administratif, site de Roujol*

### ***Des logiciels aux fonctionnalités réduites, ou non renouvelés***

Depuis 2019, les licences informatiques ne sont pas renouvelées ou à tout le moins, de manière parcellaire. Ainsi, le fichier de suivi des licences du service informatique indique que

celles-ci ont expiré en 2022. La licence du logiciel GESCOF, qui est un logiciel de gestion des formations et des stagiaires, n'a pas été renouvelé depuis 2019, ce qui peut surprendre lorsque l'activité principale et exclusive de l'établissement consiste à gérer des actions et plans de formation professionnelle et continue.

Certains services utilisent des logiciels gratuits. Par exemple, l'infographiste du service de communication utilise une version gratuite d'adobe TM. Si des mesures d'économies au sein des services sont louables, elles privent en l'espèce les équipes de réaliser correctement leurs missions.

Au sein de l'établissement, le service ressources humaines et le service financier ont accès respectivement à divers logiciels. Les fonctionnalités du logiciel de gestion du temps de travail ont été par exemple réduites, faute de paiement par l'établissement, de l'ensemble des prestations informatiques nécessaires.

Pour le citoyen ou l'utilisateur, un accès difficile à l'information

Alors que l'une des missions principales de l'établissement est l'accès à l'information / orientation auprès du grand public guadeloupéen, la communication institutionnelle est basée sur l'utilisation de l'outil internet, notamment sur les sites internet de l'établissement. Or, le site internet de Guadeloupe formation est défaillant et ne fonctionne pas dans son intégralité, les données présentées ne sont pas à jour et les numéros de téléphone indiqués ne fonctionnent pas.

Une stratégie de contournement a toutefois été développée, en créant un courriel générique<sup>48</sup> géré par le service de communication, qui redirige les courriels auprès des services concernés. Cette solution n'est, selon la chambre, pas à la hauteur des enjeux d'information et de communication qui incombent à l'établissement public, et doit être réexaminée. Elle compromet également le principe général du droit d'accessibilité du service public, rendu à tout le moins difficile pour les usagers, notamment les jeunes en parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Bien plus, les sites relatifs à la validation d'acquis des expériences (VAE Guadeloupe formation), et du Spro sont fermés depuis 2021, ce qui nuit à l'information du public et à l'accessibilité du service public de formation et d'orientation professionnelles.

Le site « *maformation.com* » qui recensait, quant à lui, toutes les offres de formation est devenu obsolète et le nom du domaine n'a pas été renouvelé.

### ***Une absence de mutualisation réelle des moyens***

L'absence de mutualisation réelle des services nuit à l'efficacité et la clarification des missions réalisées au sein de l'établissement public. En effet, les différentes directions de Guadeloupe formation fonctionnent de manière autonome et cloisonnée, sans synergie, ainsi qu'il a été dit auparavant, et conservent, par suite, des pratiques et des référentiels de travail distincts, sans réelle transversalité.

---

<sup>48</sup> contact@guadeloupeformation

### 4.3 UNE CERTIFICATION « QUALITÉ » OBSOLÈTE

L'article L. 6313-14 du code du travail définit explicitement l'action de formation professionnelle comme celle concourant au développement des compétences : actions de formation, bilans de compétences, actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience, ou encore actions de formation par apprentissage. L'article L. 6313-2 du même code dispose que « *l'action de formation mentionnée se définit comme un parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel. Elle peut être réalisée en tout ou partie à distance. Elle peut également être réalisée en situation de travail* ». Ainsi, en tant qu'opérateur de formation professionnelle, l'EPA est assujetti aux dispositions relatives à la qualité de la formation professionnelle, édictées aux articles L. 6316-1 à L. 6316-5 du code du travail.

La « *qualité de la formation* » s'entend comme l'ensemble des paramètres favorisant, au sein de chaque action de formation, des objectifs clairs, un contenu pertinent et actualisé, des méthodes pédagogiques adaptées, des formateurs compétents, une évaluation rigoureuse, un suivi *post-formation* efficace et un environnement d'apprentissage favorable. Sans rappeler de manière exhaustive ces exigences de qualité, il convient de mentionner que la certification *Qualiopi* constitue, sous réserve de dysfonctionnements en matière de sécurité des locaux, une certification régulière, et légitime, de la qualité de la formation.

La chambre a pu constater que cette certification avait été obtenue par l'établissement Guadeloupe formation en 2021. Elle était valable jusqu'au 19 décembre 2024. Toutefois, cette certification n'a pas été renouvelée à la date du contrôle de la chambre., l'ordonnateur lui ayant indiqué qu'elle était encore en cours de renouvellement. Des incertitudes pèsent, dès lors, sur le renouvellement de cette exigence pourtant nécessaire à la qualité du service rendu. Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un nouveau processus de certification de l'établissement avec l'AFNOR était à l'œuvre en mars 2025, il s'est toutefois borné à produire des pièces justificatives relatives à la précédente certification.

En outre, elle a pu constater que si les actions de formation font l'objet d'une évaluation globale de la part des stagiaires, en fin de formation, il n'existe en revanche pas de référentiel « *qualité* » réalisé en interne par la structure, pour définir les objectifs de formation et les objectifs pédagogiques, cités plus haut. À cet égard, l'on ne trouve, en dehors de la certification *Qualiopi* susmentionnée, pas de document de référence relatif à la qualité des formations (évaluation des objectifs de formation à atteindre, contenus des séquences pédagogiques, support qualitatif *d'e-learning*...). La chambre invite fermement à développer la fonctionné « *qualité* » au sein de l'établissement, ce d'autant plus que l'EPA se prévaut de moyens humains pour ce faire. Elle relève également que si la certification *Qualiopi* a été certes obtenue par le passé, la réalité des missions désormais exercées par Guadeloupe formation ne correspond plus aux exigences qualitatives censées être attestées par cette certification.

### 4.4 UN CIRCUIT DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES COMPLEXE

La rémunération issue du statut de « *stagiaire de la formation professionnelle* » permet de percevoir un revenu pendant une formation suivie dans le cadre de stages agréés, notamment par la région Guadeloupe. Elle concerne avant tout les stagiaires qui n'ont pas droit aux allocations d'assurance chômage, et trouve sa base légale dans les dispositions des articles L.

6341-1 et suivants du code du travail. Les stagiaires peuvent percevoir une indemnisation s'ils suivent une formation de plus de 350 heures, et un défraiement pour une formation dont le volume horaire est égal ou inférieur à 350 heures. Dans les deux cas, les dossiers sont gérés par le service « *rémunération des stagiaires* » de Guadeloupe formation, pour le compte de la région.

En effet, la délibération n° CR/16-188 du 6 mai 2016 du conseil régional de Guadeloupe, confie la gestion des rémunérations, indemnités et charges sociales de l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle à l'EPA Guadeloupe formation, qui dispose d'un service de rémunération des stagiaires au sein du pôle de la direction de l'insertion, de l'emploi et de l'accompagnement social (DIEAS). Ce service est composé de six agents, dont un chargé d'accueil et cinq agents d'exécution.

Au travers de conventions bilatérales de versement des rémunérations, Guadeloupe formation assure ainsi la prise en charge, pour le compte de la région, des rémunérations des stagiaires en formation professionnelle. L'article 3 des conventions précise que « *Guadeloupe formation s'engage à mettre à disposition de la région Guadeloupe et des centres de formation, l'outil Extranet Remunformpro pour la gestion des dossiers de rémunération des stagiaires ; assister, conseiller et informations les organismes de formation et les bénéficiaires de la rémunération (...); instruire et gérer les rémunérations des stagiaires (...)* ».

La plateforme *Remunformpro* est un logiciel proposé par la société A. et hébergé par la région. Ce logiciel est paramétré par la société sur la base de la réglementation nationale pour la prise en charge financière des formations professionnelles, et des délibérations du conseil régional de Guadeloupe. Depuis le premier semestre 2024, la chambre relève que le service de rémunération ne bénéficie plus d'aucun échange direct avec la société A.

#### **4.4.1 L'activité constante et soutenue du service de rémunération des stagiaires**

Le service rémunération des stagiaires gère les dossiers de rémunération des stagiaires provenant à la fois de Guadeloupe formation, et de l'ensemble des autres organismes de formation dont l'agrément dépend de la région.

Ainsi, au cours de la période sous revue, 1 828 stagiaires sont rémunérés en moyenne chaque année pour 313 actions de formation. Les centres de formation partenaires sont d'un niveau stable - en moyenne 59 par an -, avec une tendance conjoncturelle à la progression depuis 2021 de l'ordre de 4 %, suite à la reconfiguration de l'offre de formation professionnelle par le conseil régional. Le développement du pacte régional pour l'insertion et les compétences (PRIC) a en effet suscité l'essor des « *chèques qualifications* » et des prestataires de formation y afférents.

Les rapports annuels de la DIEAS - dont dépend le service de rémunération - mettent en exergue plusieurs indicateurs de l'activité réalisée :

**Tableau n° 19 : données de l'activités du service de rémunération des stagiaires**

Activités	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2019/2023
Nombres de centres de formation partenaires	55	51	53	75	63	59
Nombres de stagiaires rémunérés	1 981*	1 132*	1 547*	2 438*	2 044*	1 828
Nombres de formation	534*	310*	474*	783*	nc	313
Admission des RS1	1 407	793	1 057	1 808	1 287	1 270
Dossiers incomplets	nc	nc	61	177	105	68
Dossiers non traités	nc	nc	85	nc	60	29
Dossiers autres (abandon ou proposition d'abandon)	nc	nc	12	nc	45	11

\* : le nombre de formation et de stagiaires ne concerne pas une seule année car des stagiaires en formation en N-2 ou N-1 peuvent être rémunérés en année N

\*\* : les données de 2020 concernent la période de janvier à août 2020 uniquement

Source : CRC de Guadeloupe à partir des rapports annuels de la DIEAS et des tableaux de bord du service statistique

#### 4.4.2 Un circuit de traitement des dossiers de rémunérations des stagiaires complexe et partiellement maîtrisé

L'engagement de Guadeloupe formation est « *d'assurer un processus transparent, efficace et équitable en ce qui concerne la rémunération des stagiaires* ». Ce processus se décline en phases réalisées successivement par six acteurs (la région, l'organisme de formation, le stagiaire, le service de rémunération des stagiaires, le service financier et l'agence comptable de Guadeloupe formation). Il convient d'en exposer brièvement les paramètres.

La première phase est l'attribution d'un agrément de rémunération par la région, destinatrice d'un dossier de demande de prise en charge et du certificat de démarrage émis par l'organisme de formation (OF). En l'absence de cet agrément, aucun dossier ne peut être créé sur la plateforme *Remunformpro* et, partant, aucune rémunération ne peut être versée.

Cet agrément est transféré sous format *pdf* par courriel au service de rémunération de Guadeloupe formation qui, dès réception, doit enregistrer les actions de formation sur la plateforme. Une fois cette deuxième étape réalisée, un courriel est envoyé à l'OF concerné pour lui permettre de compléter le dossier du stagiaire et de lui retourner le dossier de demande d'avance.

Cette étape nécessite deux opérations distinctes par l'OF : l'une sous format numérique avec le dépôt de pièces sur la plateforme, l'autre sous format papier pour le relevé d'identité bancaire (RIB), le fichier RS1<sup>49</sup> et la notice explicative complété par le stagiaire. Celle-ci

<sup>49</sup> Le fichier RS 1 est le dossier de demande d'admission au bénéfice des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle

implique que les OF se déplacent sur le site de Roujol à Petit-Bourg. Depuis octobre 2024, les OF déposent les pièces à l'accueil du bâtiment administratif dans une bannette dédiée au service de rémunération. Aucune réception physique n'est en effet possible entre le service de rémunération et les OF.

Le service rémunération contrôle et intègre l'ensemble de ces données sur la plateforme. Entre 2019 et 2024, 590 dossiers ont été rejetés ou reconnus comme incomplets.

L'apposition du motif « *incomplet* » ou « *non conforme* » sur un dossier de rémunération entraîne *de facto* un retard dans le circuit de traitement et de versement de la rémunération aux stagiaires. Ces motifs sont transmis par courriel à l'OF en précisant les pièces manquantes à transmettre.

Lorsque le dossier est réputé complet, la validation sur la plateforme *Remunformpro* déclenche alors l'envoi des identifiants et mots de passe sur l'adresse courriel du stagiaire, qui pourra alors accéder à son dossier, et être informé en temps réel des étapes réalisées et/ou en cours et à venir, sur son dossier.

En parallèle, les OF doivent transmettre les états de fréquentation dénommées « RS9 » qui seront saisis par le service rémunération. La validation de ces éléments permet d'établir le fichier de paiement des rémunérations des stagiaires (RMS) par lequel l'ensemble des données de rémunérations sont transmises au service financier de l'EPA, puis à l'agence comptable, pour mettre en œuvre le mandatement et le paiement des rémunérations après validation des pièces comptables transmises.

Le logiciel *Remunformpro* permet de suivre les étapes de gestion jusqu'à l'édition du fichier de paiement RMS envoyé au service financier.

Le suivi des paiements est quant à lui réalisé sur un fichier de contrôle de gestion interne déployé par la responsable du service. Cet outil - indispensable à l'équipe du service rémunération pour disposer de l'ensemble des éléments de gestion du dossier de rémunération des stagiaires – se révèle, au demeurant, au cours de l'instruction, être le seul outil de contrôle de gestion dont dispose Guadeloupe formation. Les indicateurs de gestion intégrés dans ce fichier manuellement sont transmis par courriel de l'agence comptable au service de rémunération. Jusqu'en octobre 2024, seule la directrice du pôle insertion était destinataire de ces courriels. En son absence, le service rémunération se retrouvait dans l'incapacité de savoir si les fichiers RMS transmis avaient ou non été traités.

La chambre note que les enjeux du service de rémunération des stagiaires qui reposent sur la création et le suivi de procédures mises en œuvre par l'ensemble des intervenants, dans les domaines qui relèvent de leur responsabilité, sont correctement identifiés. Toutefois, en l'absence de pilotage de projet, et eu égard à la lourdeur du circuit institué, la réponse opérationnelle à cette mission de rémunération est défailante, ce qui entraîne les mécontentements répétés -et légitimes- de nombreux stagiaires de la formation professionnelle.

Pendant la période sous revue, les rapports annuels d'activité indiquent une augmentation constante des incivilités et des agressions verbales jusqu'à une situation de séquestration des agents du service rémunération en 2022. Des mesures de protection des agents ont été mises en place telles que l'installation d'une porte d'entrée avec système d'ouverture interne du service, l'arrêt de l'accueil des OF, le contrôle des accès par le gardien du site, ou la création d'un *vademecum* des rémunérations à destination des OF, qui prévoit que les stagiaires seront reçus lors de rendez-vous fixés avec l'OF. Néanmoins, les difficultés demeurent et ont amené les agents de ce même service à exercer leur droit de retrait en août et septembre 2024.

Depuis octobre 2024, aucun accueil physique n'est par suite réalisé par le service de rémunération des stagiaires de l'EPA, ce qui peut nuire à l'accessibilité du service public, notamment pour un public en insertion sociale et professionnelle.

Ce mécontentement se traduit également dans l'image dévalorisée de l'établissement lui-même, relayée par les médias, par le refus de certains stagiaires de s'inscrire à des formations au regard des difficultés de paiement sus-décrites, et dans les bilans de fin de formation complétés par les stagiaires, qui indiquent une insatisfaction dans la prise en charge du dossier de rémunération, pour plus de 80 % d'entre eux.

Pour limiter les abandons, un dispositif d'avance sur rémunération a été certes mis en place depuis 2019. Les stagiaires perçoivent 200 € dès la validation de leur dossier sur la plateforme *Remunformpro*. De même, le service rémunération a également augmenté le nombre de train de paie mensuel – de 2 à 4, puis 6. Cependant, la chambre relève dans le rapport annuel d'activité 2023 du service « *qu'à la demande de l'agent comptable, les montants des trains de paie ne doivent pas excéder 50 000 euros* ». Cette donnée limite la performance du service, de sorte que l'ensemble de ces mesures ne permettent pas de pallier aux difficultés de délais de traitement anormalement long, entre l'attribution de l'agrément et l'indemnisation du stagiaire concerné. Ainsi, sur la période de contrôle, la durée moyenne de traitement entre la réception d'un agrément et la validation administrative du dossier sur la plateforme est de 37 jours pour les formations collectives, et de 194 jours pour les « chèques-qualification » (formations avec entrée individuelle), tandis que la durée moyenne de traitement d'un dossier entre la validation du fichier RS1 et le versement de la rémunération est de 51 jours.

**Tableau n° 20 : délai moyen de traitement des agréments des formations groupées - en jours**

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne des 3 dernières années
Délai entre le début de la formation et la réception des agréments	nc	nc	19	19	12	17
Délai entre le début de la formation et l'inscription sur la plateforme Remunformpro	nc	nc	23	21	17	20
Total	nc	nc	42	40	29	37

Source : CRC de Guadeloupe à partir des rapports annuels d'activité du service et des tableaux de bords annuels du service statistique

**Tableau n° 21 : délai moyen de traitement des agréments des chèques qualification - en jours**

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne 2021/2022
Délai entre le début de la formation et la réception des agréments	nc	nc	93	72	NC	83
Délai entre le début de la formation et l'inscription sur la plateforme Remunformpro	nc	nc	135	88	NC	112
Total	nc	nc	228	160	NC	194

Source : CRC de Guadeloupe à partir des rapports annuels d'activité du service et des tableaux de bords annuels du service statistique

**Tableau n° 22 : durée moyenne de traitement des dossiers à réception du RS1 - en jours**

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne des 3 dernières années
Fichiers RS1	nc	nc	30	25	41	32
Fichiers RS9	nc	nc	5	4,5	6	5
Fichiers RMS	nc	nc	7	17	18	14
Total	nc	nc	42	46,5	65	51

Source : CRC de Guadeloupe à partir des rapports annuels de la DIEAS et des tableaux de bord du service statistique

#### 4.4.3 Des mesures correctrices insuffisantes malgré l'identification de zones de risques majeurs

Le parcours d'indemnisation des stagiaires soulève ainsi plusieurs difficultés de traitement, que ce soit avant la création des dossiers sur la plateforme de rémunération, ou au cours du circuit de traitement du dossier, ou encore, après la réception des fichiers de paiement RMS à la comptabilité.

Pour autant, la chambre n'a pas identifié la mise en œuvre d'actions concrètes fortes et pérennes permettant de répondre à ces problèmes. D'une part, le nombre multiple d'acteurs et de partenaires nécessite de disposer de procédures claires et déterminées, de guides méthodologiques et d'actions de formation à l'attention de chacun, pour que la fluidité de la prise en charge du dossier des stagiaires soit garantie. Or, la communication auprès des stagiaires et des OF est encore limitée. Sur la période de contrôle, seul un compte rendu de réunion de présentation avec les OF datant de l'année 2021 a été transmis à la chambre, alors même que le rapport d'activité annuel 2023 fait état de la formation de 30 centres de formation partenaires.

De plus, les outils d'accompagnement à l'attention des stagiaires et des OF ne sont pas diffusés. Ainsi, le *vadémécum* de la rémunération à destination des OF et le guide pratique de

l'indemnisation des stagiaires de la formation professionnelle sont toujours à l'état de projet interne, et n'ont fait l'objet d'aucune validation officielle. Ces guides sont pourtant des outils de communication indispensables qui pourraient être accessibles sur le site internet de Guadeloupe formation, ou diffusés lors de rencontres inter-professionnelles.

Ce déficit de communication est exacerbé par l'absence de canaux de communication à disposition des OF et du service de rémunération. Ainsi qu'il a été dit, depuis le dernier trimestre 2024, aucune réception physique du public n'est possible, et le seul moyen mis à disposition des six agents du service est un téléphone portable. Au surplus, ces contraintes ont été relevées dans le diagnostic établi par la DIEAS elle-même sur la période 2019-2022. En 2024, le plan d'actions du service rémunération des stagiaires établit le même constat, sans qu'aucune action concrète ne soit pourtant mise en œuvre.

D'autre part, les fonctionnalités de la plateforme *Rémunformpro* doivent être mises à jour afin de moderniser le processus de traitement des dossiers. Cette orientation vers un processus dématérialisé à 100 % est plébiscité par les partenaires, mais n'est pas encore mise en œuvre au sein de l'EPA. Par ailleurs, la chambre relève des périodes de blocage de la plateforme au cours de la période sous revue. La responsable du service rémunération a indiqué à la chambre que ceux-ci peuvent intervenir vers la fin de l'année. En 2019, la plateforme a été inaccessible en juillet et en août. De même, en 2024, des blocages ont été relevés en juin lors d'une sauvegarde à la région et en novembre. Ces blocages ont pour effet l'arrêt total du circuit de traitement des dossiers. Ils ont également empêché concrètement le service de rémunération d'extraire et de transmettre les données sollicitées en temps voulu, par la chambre.

En outre, la formation des agents du service est un prérequis à la prise en main de l'outil de gestion des rémunérations, et leur capacité à former les partenaires dans l'instruction des dossiers. La dernière formation des agents date de 2020 sur des mises à jour de la plateforme *Remunformpro* qui n'ont pas été dans leur ensemble activées à la date du contrôle. La dernière demande des agents, en 2024, de pouvoir bénéficier d'une immersion au conseil régional de Normandie qui utilise cette même plateforme, n'a été suivie d'aucun effet.

Enfin, il résulte de l'instruction que plusieurs dossiers sont toujours incomplets, ou en cours de traitement. Ainsi, la chambre constate que des dossiers de 2020 à 2023 doivent être régularisés et que les fichiers de paiement RMS transmis depuis juillet 2024 ne sont pas encore régularisés en paie en novembre. Ces délais d'instruction sont augmentés par le manque d'exploitation des outils mis à disposition dans le logiciel de la société A. Il résulte en effet du contrôle que l'agent comptable a besoin de fichiers « PAIN » pour la mise en paiement des rémunérations qu'il construit directement à partir de tableaux Excel transmis par le service rémunération. Or, en 2022, la société A. a pourtant proposé à l'agent comptable de vérifier la compatibilité de ses besoins avec les extractions possibles réalisées depuis la plateforme. À ce jour, aucune réponse n'a été émise par l'agent comptable.

Au final, en dépit des efforts déployés par la cheffe du service de la rémunération pour assurer une mission de qualité auprès des stagiaires, l'absence de gestion globale du dispositif de rémunération des stagiaires, d'informations claires et précises des missions et des responsabilités de chaque intervenant, ne permet pas, encore aujourd'hui, d'atteindre un niveau de maîtrise suffisant pour cette mission pourtant essentielle. Face à ces constats de mécontentement et de dysfonctionnement, la région Guadeloupe a indiqué à la chambre sa volonté ferme de réinternaliser au sein de ses propres services (direction de la formation professionnelle) la fonction de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, dès l'année 2025, pour l'ensemble du territoire guadeloupéen.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Si l'accompagnement des stagiaires de la formation professionnelle est de bonne facture au sein de l'établissement public régional, notamment en matière d'insertion sociale et professionnelle, la qualité de la formation pilotée par Guadeloupe formation doit être améliorée. L'inexistence de feuilles d'émergence à jour, l'absence de référentiel qualité, tout comme le caractère obsolète de la certification « qualité » obtenue en 2021 constituent autant d'éléments qui discréditent l'EPA dans le paysage institutionnel guadeloupéen de la formation professionnelle.*

*La baisse drastique de l'activité de formation professionnelle initiale, corroborée par l'arrêt de la formation continue en 2023 au sein de l'EPA, entraîne un sous-emploi très net des compétences et des savoir-faire au cours de la période sous revue.*

*Enfin, la complexité et la lourdeur du système de gestion de la rémunération des stagiaires nuisent à l'identité de l'établissement, et l'entachent d'une image largement défavorable auprès de son public potentiel, jeune ou adulte.*

---

## CONCLUSION

Malgré les efforts déployés en matière de suivi et d'insertion des stagiaires de la formation professionnelle, l'EPA régional Guadeloupe formation n'a pas atteint son double objectif de diversification et de densification de son offre de formation professionnelle, qu'il s'était assigné en 2019. Entre 2019 et 2023, son activité de formation professionnelle initiale a chuté de plus de 60 %, l'activité de formation continue a également connu un arrêt brutal en 2023, de sorte que son personnel (de l'ordre de 200 emplois équivalent temps plein) est aujourd'hui largement sous-employé.

Plusieurs défaillances en matière de gestion des ressources humaines ont été relevées par la chambre au cours de ses investigations, notamment liées à l'absence de transformation des contrats de travail de droit privé en contrats de droit public, faisant peser sur l'établissement public d'importants risques budgétaires, sociaux, ou même contentieux. L'emploi du personnel administratif et de formation n'est pas justifié de manière probante, dans un contexte de non comptabilisation du temps de travail, de surcroît. De plus, l'insincérité des comptes, induite notamment par la coexistence, jusqu'en 2021, de comptes bancaires privés avec celui du Trésor, place l'établissement dans une situation d'irrégularité manifeste.

En outre, la certification de l'établissement en matière d'ingénierie de formation apparaît désormais inadaptée. Plusieurs irrégularités, tenant notamment à l'absence de feuilles d'émargement des stagiaires, subsistent à ce jour.

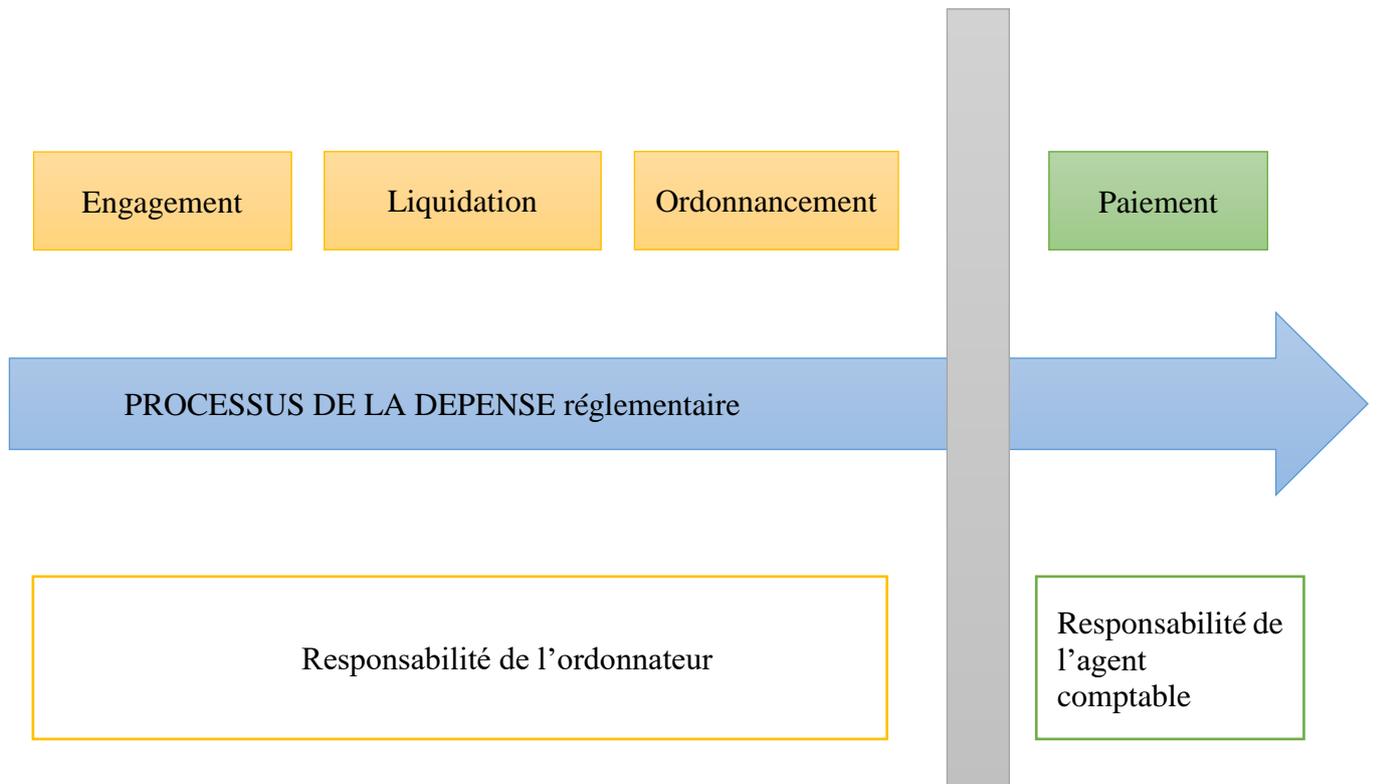
Outre les huit recommandations qu'a formulées la chambre dans le présent rapport, de nature à mettre fin à de nombreuses lacunes observées pendant la période sous revue, c'est surtout le positionnement même de l'EPA Guadeloupe formation qui est aujourd'hui questionné, dans la mesure où l'organisme régional a perdu du crédit aux yeux des acteurs institutionnels de la formation professionnelle, au sein de l'archipel.

Dès lors, la situation de l'établissement public administratif, décrite par le rapport de la chambre, conduit à l'alternative suivante : soit se réformer profondément soit envisager, avec sa tutelle, la région, sa dissolution, si la première option est impossible. D'ailleurs, dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la région de Guadeloupe valide la position de la chambre, concluant « *qu'après un dialogue avec les parties prenantes, il conviendra d'étudier les possibilités de réformes profondes de cet établissement, ou à l'extrême, une dissolution dans le respect de la procédure ayant présidé à sa création* ».

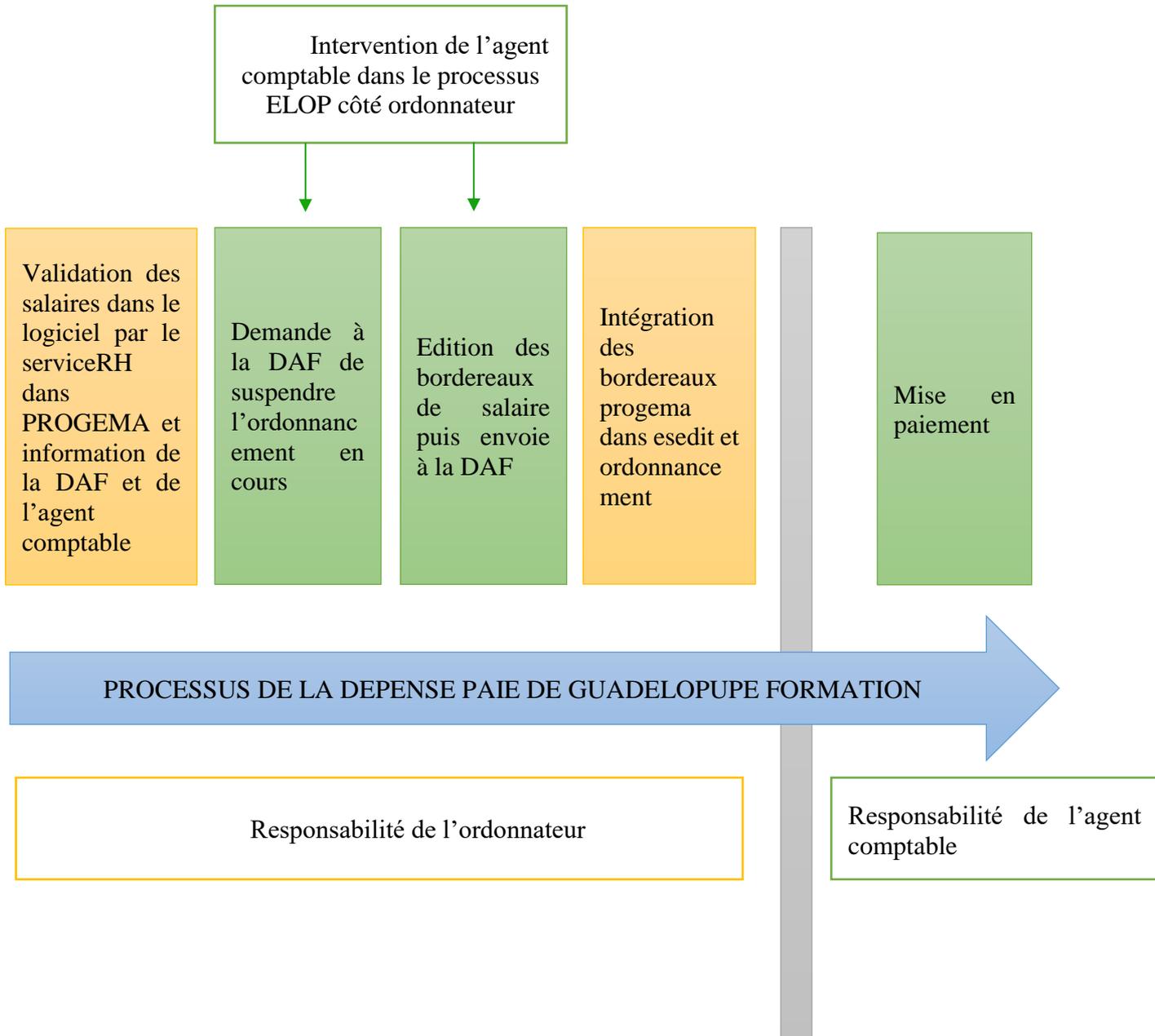
## ANNEXES

Annexe n° 1. Processus de dépenses ELOP .....	86
Annexe n° 2. Processus de la dépense paie au sein de l'établissement.....	87
Annexe n° 3. Organigrammes de l'établissement public .....	88
Annexe n° 4. Structure des métiers de Guadeloupe formation 2019/2023 .....	89
Annexe n° 5. Glossaire des sigles .....	90

### Annexe n° 1. Processus de dépenses ELOP

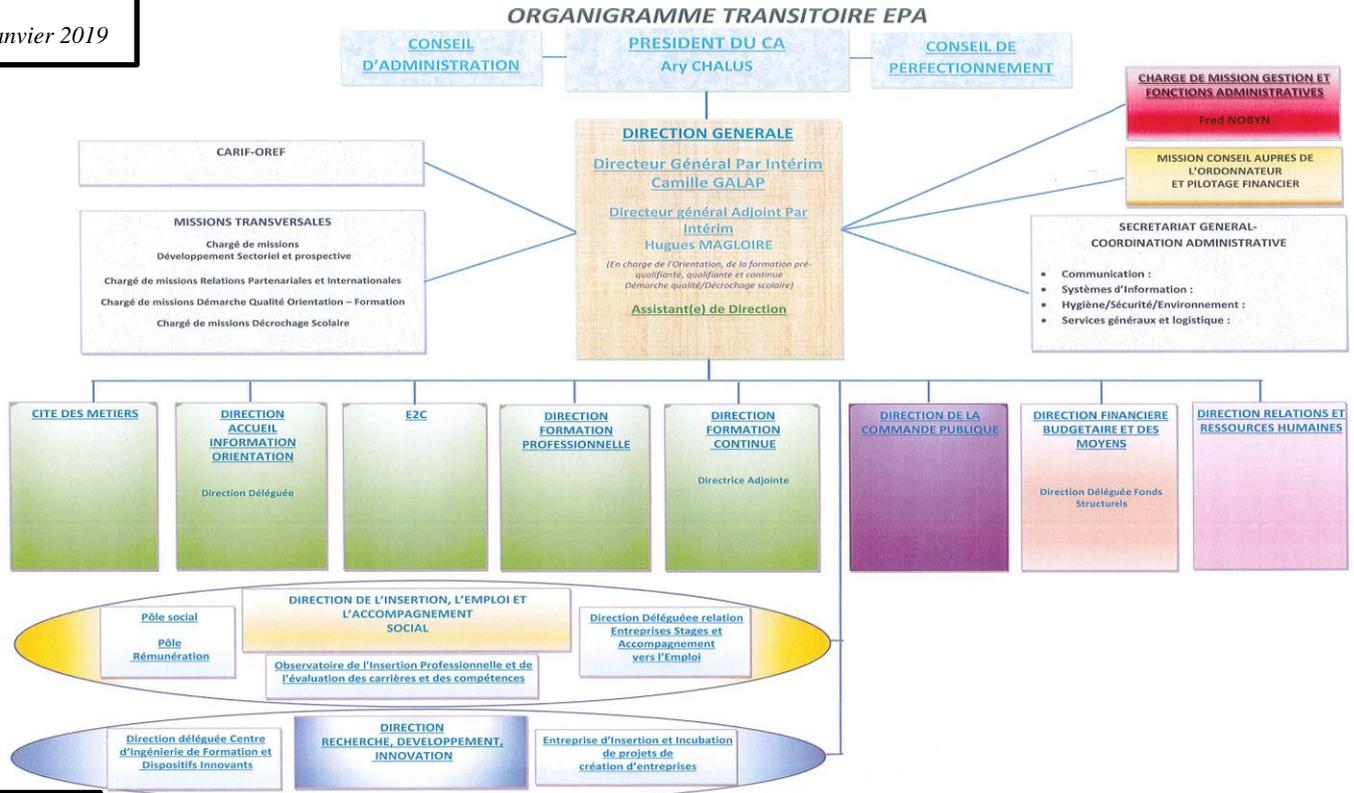


**Annexe n° 2. Processus de la dépense paie au sein de l'établissement**

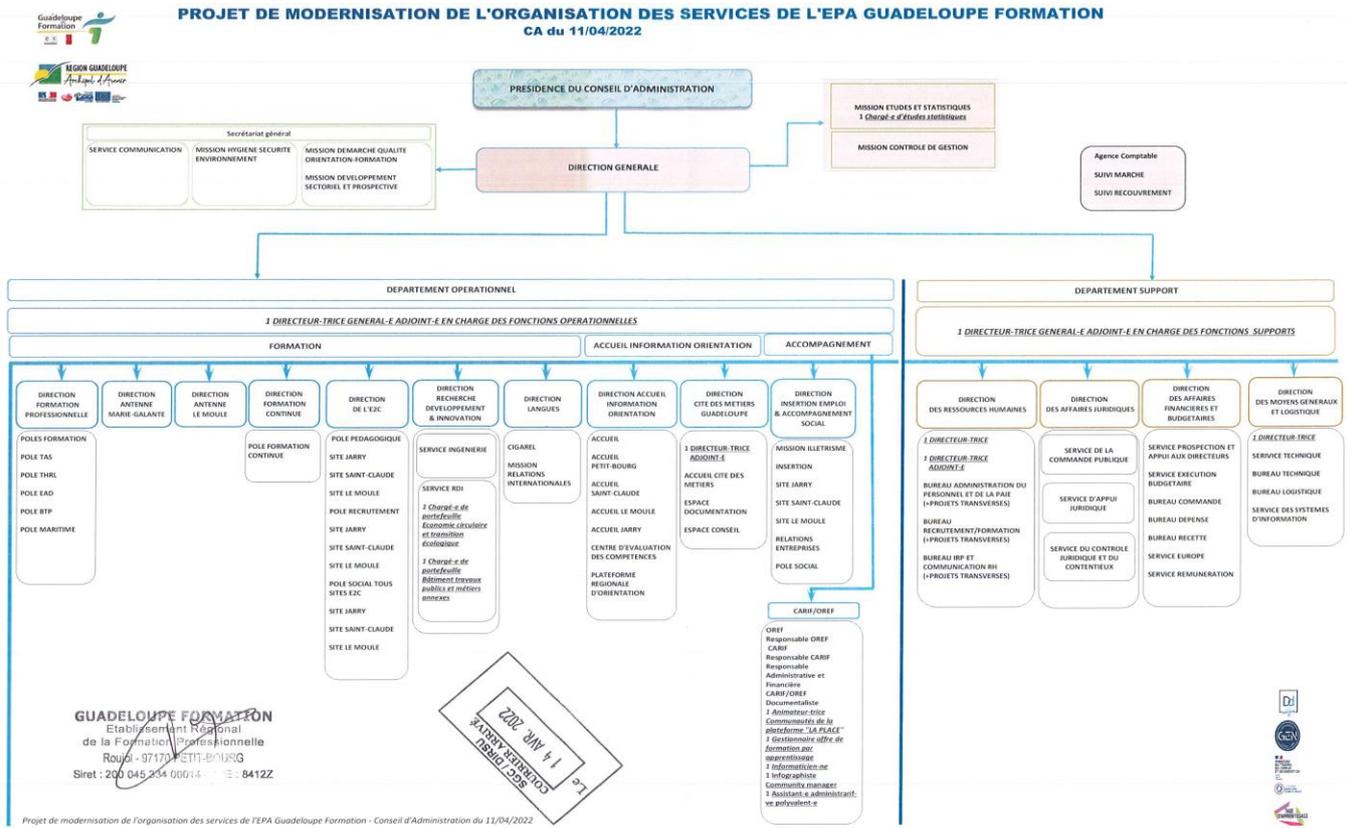


Annexe n° 3. Organigrammes de l'établissement public

À compter de janvier 2019



À compter d'avril 2022



## Annexe n° 4. Structure des métiers de Guadeloupe formation 2019/2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
<b>ADMINISTRATIF</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>296</b>
<i>CDD</i>	2	4	5	4		15
<i>CDI</i>	50	53	51	50	50	254
<i>DETACHE</i>	2	2	2	2	2	10
<i>MAD</i>	3	3	4	4	3	17
<b>FORMATEUR(TRICE)</b>	<b>80</b>	<b>76</b>	<b>77</b>	<b>66</b>	<b>51</b>	<b>350</b>
<i>CDD</i>	35	30	23	12		100
<i>CDI</i>	45	46	54	54	51	250
<b>MIXTE</b>	<b>99</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>472</b>
<i>CDD</i>	8	8	7			23
<i>CDI</i>	90	86	88	90	90	444
<i>MAD</i>	1	1	1	1	1	5
<b>Total général</b>	<b>236</b>	<b>233</b>	<b>235</b>	<b>217</b>	<b>197</b>	<b>1 118</b>
<b>% effectif</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Variation 2023/2019</b>
<i>ADMINISTRATIF</i>	24,15	26,61	26,38	27,65	27,92	16 %
<i>FORMATEUR</i>	33,90	32,62	32,77	30,41	25,89	-24 %
<i>MIXTE</i>	41,95	40,77	40,85	41,94	46,19	10 %

Source : tableau masse salariale 2019/2023 créé en 2024 par Guadeloupe formation

## Annexe n° 5. Glossaire des sigles

AIF	aide individuelle de formation
AFPA	association nationale pour la formation professionnelle des adultes
ANT	agence nationale pour l’insertion et la promotion des travailleurs d’outre-mer
ASP	agence de services et de paiement (ex-CNASEA)
ATSE	assistant territorial socio-éducatif (cadre d’emplois)
CA	conseil d’administration
CARIF	centre d’animation ressources d’information sur la formation
CE	conseil d’Etat
CAA	cour administrative d’appel
CCI	chambre de commerce et d’industrie
CDD	contrat à durée déterminée
CDG	centre de gestion de la fonction publique territoriale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGFP	code général de la fonction publique
CGI	code général des impôts
CHSCT	comité d’hygiène de sécurité et des conditions de travail
CJF	code des juridictions financières
CPRDFOP	contrat de plan régional de développement de la formation et de l’orientation professionnelles
CRFP	centre régional de formation professionnelle
CST	comité social territorial
CT	comité technique
DEETS	direction départementale de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités
DGA	directeur général adjoint
DGFIP / DRFiP	direction générale / régionale des finances publiques
DRH	direction des ressources humaines
E2C (ou ER2C)	école (régionale) de la deuxième chance
EPA	établissement public administratif
EPIC	établissement public industriel et commercial
ETP	équivalent temps plein
FPT	fonction publique territoriale
FSE	fonds social européen

GBCP (décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique)

GVT glissement vieillesse technicité

LDG lignes directrices de gestion

OF organisme de formation

OREF observatoire régional emploi-formation

PRDF plan régional de développement des formations

RSMA régiment du Service Militaire Adapté

SIRH système d'information ressources humaines

TA tribunal administratif

VNF voies navigables de France



**Chambre régionale des comptes de Guadeloupe**

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bâtiment D BP 157

97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse mél. : [antillesguyane@crtc.ccomptes.fr](mailto:antillesguyane@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/antilles-guyane](http://www.ccomptes.fr/antilles-guyane)