

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

UNION DES SERVICES D'EAU DU SUD DE L' AISNE (USES A) ENQUÊTE RÉGIONALE SUR LA DISTRIBUTION DE L'EAU (Département de l' Aisne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 juillet 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DU SYNDICAT	8
1.1 Points clés	8
1.2 Le système actuel de desserte en eau potable	8
1.2.1 Les deux principales usines de production d'eau potable situées à Château-Thierry.....	10
1.2.2 Les autres unités de distribution	11
1.3 Les évolutions à venir	11
2 GOUVERNANCE ET ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES.....	13
2.1 Les instances du syndicat et leur fonctionnement.....	13
2.1.1 Le comité syndical.....	13
2.1.2 Le bureau	14
2.1.3 La présence critiquable du délégataire dans les instances de décision	15
2.1.4 Les délégations	16
2.1.5 Les rapports annuels	17
2.2 Des incertitudes liées aux conséquences de la loi NOTRe	18
2.2.1 La situation de l'USESA au regard de la loi.....	18
2.2.2 Une anticipation insuffisante et trop tardive des impacts éventuels de la loi NOTRe....	20
3 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « EAU »	22
3.1 La gestion des ressources	22
3.1.1 Une démarche active pour instaurer les périmètres de protection	22
3.1.2 Les actions de préservation et d'amélioration des ressources.....	22
3.1.3 Des eaux brutes souterraines globalement de bonne qualité	23
3.1.4 Une qualité d'eau prélevée en Marne susceptible de fluctuations	24
3.1.5 Un maintien insuffisant de la productivité des ressources souterraines.....	24
3.1.6 Une diminution de l'usage des ressources souterraines au profit de l'eau de surface	25
3.1.7 Un bilan ressources/besoins devenu largement excédentaire	26
3.1.8 Une sécurisation de l'alimentation en eau à améliorer	27
3.1.9 Une augmentation des ventes d'eau envisageable	28
3.2 Le suivi du contrat de délégation de service public	30
3.2.1 Un volet économique insuffisamment traité.....	30
3.2.2 Une tenue incomplète de l'inventaire des installations confiées au délégataire	32
3.2.3 Un suivi du renouvellement à développer et à expliciter dans le contrat	32
3.2.4 Quatre avenants insuffisamment chiffrés	34
3.2.5 Une hausse des prestations facturées figurant au règlement de service.....	35
3.2.6 Une mise en œuvre des travaux concessifs à contrôler sur le plan financier.....	35
4 LA GESTION PATRIMONIALE.....	37
4.1 La responsabilité de l'USESA	37
4.2 La mise en œuvre partagée avec le délégataire.....	37
4.3 Une bonne connaissance technique du patrimoine	38

4.3.1	Une mission du délégataire partiellement prise en charge par le syndicat	39
4.3.2	Une bonne connaissance du patrimoine enterré.....	39
4.3.3	Une progression efficace de la connaissance du patrimoine visible.....	40
4.4	Un patrimoine dans un état actuel « moyen ».....	40
4.4.1	L'état du patrimoine enterré	40
4.4.2	Un patrimoine visible qui requiert un volume de travaux important.....	42
4.5	La stratégie patrimoniale.....	43
4.5.1	Le schéma directeur de 2009-2010, feuille de route des travaux structurants.....	43
4.5.2	La stratégie retenue pour la gestion du patrimoine.....	43
4.5.3	Un investissement soutenu sur la période 2012-2017.....	44
4.5.4	Des résultats obtenus en matière de rendement de réseau	45
4.5.5	Les perspectives.....	47
4.6	Les modalités d'intégration de nouvelles communes	48
4.6.1	La mise en place d'une procédure en 2015.....	48
4.6.2	Des délais de traitement des transferts d'immobilisations à améliorer.....	48
4.7	De nouveaux locaux administratifs surdimensionnés.....	49
5	LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU SYNDICAT	50
5.1	Une information financière et une fiabilité des comptes à améliorer	50
5.1.1	Une information incomplète lors du débat d'orientation budgétaire	50
5.1.2	Des taux de réalisation budgétaire faibles	51
5.1.3	Des informations patrimoniales et des amortissements à fiabiliser	52
5.2	Une situation financière confortable	54
5.2.1	Une forte capacité à générer du financement propre pour les investissements	54
5.2.2	Une faible mobilisation du fonds de roulement disponible et un niveau de trésorerie excessivement élevé.....	57
5.2.3	Une prospective pluriannuelle à fiabiliser	58
5.3	Une gestion des ressources humaines perfectible	60
5.3.1	Un régime indemnitaire mis en conformité avec le cadre réglementaire	61
5.3.2	Un niveau de congés annuels et de temps de travail à régulariser.....	61
5.4	Un achat public correctement effectué, à l'exception de l'usine de Chézy	63
5.4.1	L'achat, une des activités principales du syndicat	63
5.4.2	L'organisation des achats	63
5.4.3	Les marchés examinés	65
6	LA QUALITÉ ET LE PRIX DU SERVICE	68
6.1	La qualité du service à l'utilisateur	68
6.1.1	Une continuité du service à fiabiliser	68
6.1.2	Une bonne qualité de l'eau distribuée.....	69
6.1.3	Une association des usagers à améliorer.....	70
6.2	Un tarif stable mais élevé.....	72
6.2.1	La sensibilité locale au tarif.....	72
6.2.2	Des tarifs sur lesquels sont assises des recettes partagées	72
6.2.3	Les trois catégories de tarifs	72
6.2.4	Le prix de l'eau.....	73

6.3 L'incapacité de l'USESA à apprécier le tarif du délégataire	74
6.4 La part du prix revenant au syndicat dépendant directement de ses choix économiques	74
ANNEXES	75

SYNTHÈSE

Sur un territoire essentiellement rural, l'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne assure l'alimentation en eau potable de plus de 62 000 usagers dans 97 communes. La gestion est déléguée à un opérateur privé. La zone d'alimentation se décompose en douze unités de distribution.

Elle constitue la deuxième autorité organisatrice du département. Il existe, aujourd'hui, des incertitudes sur son devenir, faute d'anticipation des conséquences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. En effet, si un schéma directeur est bien en cours de réalisation pour définir le programme d'investissement des années à venir, à l'inverse, il n'intègre pas encore les éventuelles conséquences des reprises de la compétence par les intercommunalités.

De même, en matière de gouvernance, le comité syndical doit exercer pleinement son rôle de décideur de la stratégie de l'organisme, sans être cantonné à l'approbation d'actions successives. Les délégations données au président et aux vice-présidents ont été mises en conformité avec les textes en vigueur suite à l'intervention de la chambre.

L'eau distribuée est de bonne qualité. En revanche, malgré plus de 30 M€ d'investissements réalisés, la sécurité de l'approvisionnement de 27 % des usagers demeure fragile en cas d'incident technique sur les équipements. La garantie de continuité de la distribution doit devenir une priorité pour une qualité de service homogène sur tout le territoire.

Alors qu'il disposait de ressources souterraines abondantes, le syndicat a construit une nouvelle usine utilisant l'eau superficielle de la Marne, pour un montant de 12,9 M€. Cette ressource, de qualité moins stable, nécessite un traitement coûteux. Au surplus, avec la mise en service de ce nouvel équipement, le syndicat serait en surcapacité de production à l'horizon 2050.

Sa situation financière est confortable. Elle résulte cependant d'un mauvais ajustement des produits (prix de l'eau et emprunt) aux besoins de financement du syndicat. Le niveau constamment excessif de la trésorerie (en moyenne 7 M€) en est l'illustration. Pour l'avenir, l'USESA doit définir une prospective financière intégrant les différents leviers à sa disposition, et, notamment, la baisse du prix de l'eau et le remboursement de sa dette.

Le prix de l'eau est, en effet, très élevé (3,09 €/m³). Pour une consommation-type de 120 m³ d'eau par an, un abonné de l'USESA paye 371 €, soit 127 € de plus qu'au tarif moyen national de 2,03 €/m³. Le syndicat a délégué pour 15 ans la gestion du service de l'eau. Comme autorité organisatrice, il n'assure pas pleinement le contrôle de l'équilibre économique du contrat et n'est, notamment, pas en capacité d'apprécier le juste niveau de rémunération de son délégataire. De plus, les informations que celui-ci lui fournit ne sont pas satisfaisantes, tant pour l'inventaire des installations, que pour le compte annuel de résultat d'exploitation.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : respecter la réglementation relative aux délégations de compétence en rendant compte à l'assemblée délibérante des décisions prises par le président, en application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.	X				16
Rappel au droit n° 2 : préciser l'étendue des délégations accordées aux vice-présidents dans le cadre de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales et de la jurisprudence du Conseil d'État ⁶ .	X				17
Rappel au droit n° 3 : respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.		X			51

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

⁶ Conseil d'État, 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n° 82231 - Conseil d'État, 10 juin 2015, n° 368127, syndicat départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : soumettre et faire approuver par le comité syndical les orientations stratégiques.	X				14
Recommandation n° 2 : établir un plan d'actions pour préparer l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.		X			21
Recommandation n° 3 : renforcer le contrôle financier de la délégation de service public afin de déterminer l'équilibre économique réel du contrat.		X			32
Recommandation n° 4 : assurer un suivi du renouvellement du patrimoine « en garantie » et modifier le contrat par avenant pour formaliser l'obligation de restitution des sommes non utilisées par le délégataire.			X		33
Recommandation n° 5 : veiller à ce que les prochains avenants soient fondés sur des comptes prévisionnels d'exploitation, établis sur la base de charges directes applicables au service.		X			34
Recommandation n° 6 : mettre en place un dispositif propre d'évaluation de la satisfaction des usagers.		X			71

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne portant sur les exercices 2012 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre du 2 juillet 2018 adressée à M. Marcel Chatelain, ordonnateur en fonctions. M. Hugues Dazard, ancien ordonnateur de juillet à septembre 2013, a également été informé du contrôle.

Le contrôle a porté sur le fonctionnement du syndicat, notamment sa gouvernance, sa gestion administrative et financière, et, enfin, sur l'exercice de la compétence de distribution d'eau potable dans le cadre d'une enquête régionale menée par la chambre.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 5 décembre 2018 avec les deux ordonnateurs.

Lors de sa séance du 22 janvier 2019, la chambre a formulé des observations provisoires communiquées, par lettres du 22 février 2019, à MM. Chatelain et Dazard, ainsi qu'à des tiers concernés. L'un d'entre eux, à sa demande, a été entendu par la chambre, le 10 juillet 2019, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

Dans sa séance du même jour et après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DU SYNDICAT

1.1 Points clés

Créée en 2008, l'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne est un syndicat intercommunal à vocation unique qui assure, pour le compte de ses communes membres, la totalité de la compétence d'un service d'eau potable au sens de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales : la production par captage et pompage, la protection des points de prélèvement, le traitement, le transport, le stockage et la distribution d'eau destinée à la consommation humaine. Il s'agit, en l'espèce, d'un service public industriel et commercial.

Son territoire est essentiellement rural, agricole et faiblement peuplé, à l'exception de la région de Château-Thierry. La zone est vallonnée, avec des coteaux et des plateaux calcaires. Elle est traversée par les rivières de la Marne et de l'Ourcq. Ces caractéristiques géographiques ont un impact sur le service des eaux aux plans de la qualité de la ressource et de l'équipement en ouvrages hydrauliques du réseau de distribution.

Le syndicat a choisi de confier l'exploitation du service de l'eau, dont il a la responsabilité, à la société Veolia, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public.

1.2 Le système actuel de desserte en eau potable

L'USESA a engagé, fin 2017, la réalisation d'un nouveau schéma directeur. La première phase de l'étude a dressé un diagnostic du fonctionnement de la distribution d'eau potable.

Le système d'eau potable desservant le territoire du syndicat est composé de 12 unités de distribution (UDI). Une UDI correspond à une zone dans laquelle l'eau distribuée est de qualité homogène. Elle comprend une ou plusieurs ressources, un point de production et un réseau de distribution. Des interconnexions avec d'autres UDI, permanentes ou de secours, peuvent exister. La carte suivante présente leur localisation sur le territoire de l'USESA.

Carte n° 1 : Les 12 unités de distribution de l'USESA



Source : USESA à partir du Rapport du cabinet conseil, 2018.

Historiquement, le syndicat utilise des ressources d'origine souterraine. En nombre, elles restent majoritaires, cependant, une nouvelle usine de production mise en service en 2016 utilise désormais de l'eau de surface prélevée dans la Marne.

1.2.1 Les deux principales usines de production d'eau potable situées à Château-Thierry

1.2.1.1 La nouvelle usine d'eau de surface

Avec plus de 23 000 usagers desservis, l'unité de distribution de Château-Thierry est la plus importante.

La ressource superficielle utilisée a une qualité pouvant fluctuer rapidement, notamment sur les paramètres turbidité, parasites, bactériologie et pesticides. De plus, elle est vulnérable à une pollution accidentelle.

La nouvelle usine assure un traitement poussé de l'eau. L'installation fonctionne, en moyenne, 10 heures par jour. Comme pour les autres UDI, l'eau distribuée est dure et calcaire, avec la présence de nitrates en-deçà de la limite réglementaire. L'autorité sanitaire l'a déclarée de bonne qualité en 2017.

Cette usine alimente l'unité de distribution de Château-Thierry mais tend aussi à devenir le point principal de production de l'USESA pour diversifier ou remplacer les ressources souterraines, dans le cadre de la mise en place d'interconnexions de secours ou pérennes.

1.2.1.2 L'usine de 2001 désormais peu utilisée

Une autre unité de traitement, elle-même relativement récente (2001), jouxte la nouvelle usine. L'eau brute provient du champ captant de Chézy-sur-Marne, puisant dans la nappe alluviale de la Marne grâce à des forages, dont trois sont encore en fonctionnement sur les huit qui étaient exploités en 2012. Un puits a, en effet, été abandonné en 2014 et quatre en 2016.

Un rapport datant de 2009 faisait état de l'importance de cette usine qui fournissait alors 42 % du volume d'eau brute du syndicat. Elle a constitué, jusqu'en 2016, le point de production principal de l'USESA. Aujourd'hui, cette installation alimente à peine plus de 6 000 usagers. Une surexploitation liée à un manque de maintenance préventive des équipements du champ captant a conduit à des colmatages et à des baisses de productivité. Cette situation a pesé dans la décision de lancer le projet de la nouvelle usine d'eau de surface, évoquée ci-dessus.

L'équipement ne fonctionne désormais plus que 4 heures par jour. Le génie civil et les équipements sont en très bon état. L'eau distribuée est de bonne qualité.

1.2.2 Les autres unités de distribution

Les dix autres unités de distribution de l'USESA utilisent des ressources souterraines.

Deux unités de distribution utilisent de l'eau provenant de la nappe alluviale de la Marne⁷. Les autres sont alimentées par des nappes de zones calcaires et des sables du Cuisien⁸.

En plus des deux usines (*cf. supra*), des traitements de l'eau brute sont mis en œuvre sur quatre autres UDI⁹. Ailleurs, une simple désinfection a lieu avant mise en distribution.

Sur l'ensemble du territoire, l'eau distribuée est conforme à la réglementation, sans restriction d'usage.

Cinq unités de distribution alimentant 27 % des usagers de l'USESA ne sont pas sécurisées par des interconnexions de secours, rendant fragile la continuité de service en cas d'incident technique sur les installations.

Dans sa réponse, le président du syndicat a indiqué prévoir à terme l'interconnexion de toutes les UDI à l'exception d'une d'entre elle¹⁰ qui ne dessert que 20 abonnés.

1.3 Les évolutions à venir

Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur engagée fin 2017, l'USESA va préparer un nouveau programme pluriannuel d'investissement.

Ce dernier dressera les modifications structurantes à venir sur l'ensemble des installations participant à la desserte en eau potable.

Le nouveau programme de travaux devra intégrer les impacts des éventuelles modifications du périmètre de l'USESA issues de la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). La loi prévoit, en effet, le principe d'un transfert de la compétence de distribution de l'eau aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Il pourrait en résulter des conséquences sur le maintien de l'existence de syndicats intercommunaux tels que l'USESA.

Dans cette perspective, le président de l'USESA a indiqué, dans sa réponse, prévoir un complément au schéma directeur en cours de réalisation, lorsque les communautés de communes et d'agglomération se seront positionnées sur les modalités d'exercice de cette nouvelle compétence. Cela permettra d'arrêter le nouveau périmètre du syndicat.

⁷ UDI de Nogent-l'Artaud (2 228 habitants) et Courtement-Varenes (320 habitants).

⁸ Le cuisien est une subdivision de l'échelle des temps géologiques.

⁹ UDI du Tardenois (9 472 habitants), UDI de Saint-Gengoulph (6 289 habitants), UDI La Brie (3 481 habitants) et UDI Epaux-Bézu (1 618 habitants).

¹⁰ UDI de Saint Quentin-sur-Allan.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur un territoire essentiellement rural, l'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne assure l'alimentation en eau potable de plus de 62 000 usagers dans 97 communes. La gestion est déléguée à un opérateur privé. La zone d'alimentation se décompose en douze unités de distribution. Historiquement l'eau brute provenait exclusivement de ressources souterraines. En 2016, une nouvelle usine traitant l'eau de la Marne a été mise en service. Sur l'ensemble du territoire, l'eau distribuée est de bonne qualité. Cinq unités de distribution représentant 27 % de la population, ne sont pas sécurisées par des interconnexions de secours, rendant la continuité de service fragile.

Un schéma directeur est en cours d'élaboration pour définir le programme d'investissement sur les années à venir. Il devrait intégrer à terme les éventuelles conséquences des reprises de la compétence « eau » par les intercommunalités.

2 GOUVERNANCE ET ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

L'USESA est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal¹¹. En matière de gouvernance, sur le fondement des articles L. 5211-1 à L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales, il doit appliquer les mêmes règles de fonctionnement que les communes.

2.1 Les instances du syndicat et leur fonctionnement

2.1.1 Le comité syndical

2.1.1.1 Des membres élus par un système de double représentativité

Les règles d'institution et de composition du comité syndical sont fixées par les articles L. 5212-6 à L. 5212-8 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cadre, la structure est administrée par un comité syndical composé de délégués élus par les membres des conseils municipaux.

Étant donné l'étendue du territoire, l'arrêté préfectoral instituant l'USESA a prévu un système de double représentation, dont les modalités d'organisation sont précisées par le règlement intérieur du syndicat. Les communes sont réparties en cinq secteurs. Dans ces derniers, chacune d'elles est représentée par deux délégués. Les délégués de secteur élisent à leur tour des délégués titulaires qui siègent au comité syndical.

En 2018, l'USESA comptait 33 membres titulaires et 12 suppléants.

2.1.1.2 Un comité syndical qui ne joue pas pleinement son rôle

Si le comité syndical est réuni régulièrement, il n'exerce pas son rôle dans la définition des orientations stratégiques du syndicat en matière de gestion de l'eau. Au surplus, ses décisions ne sont pas toujours suivies d'effet.

Dans une note, le syndicat présente sa stratégie globale et indique que le projet est « décliné chaque année dans le Débat d'Orientation Budgétaire présenté aux élus du comité syndical de l'USESA ». Quatre axes stratégiques sont développés :

- « Étude et suivi des travaux impliquant la connaissance du patrimoine et sa gestion efficace.
- Une politique environnementale communicante avec la protection des ressources.
- Une politique de contrôle du contrat de Délégation de Service Public.
- Une gestion maîtrisée basée sur des perspectives avec la prise en compte d'une politique sociale et de communication. »

¹¹ Article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales.

La chambre relève cependant que les documents des débats d'orientation budgétaire ne comportent pas clairement son exposé. Il en est de même pour la stratégie patrimoniale qui n'a fait l'objet ni d'un débat, ni d'un vote en comité syndical.

En réponse, le président de l'USESA prend acte de ce constat et indique avoir corrigé la pratique.

La chambre note également que des décisions importantes sont prises par le comité syndical sans être suivies d'effet. Ainsi, dans la délibération du 15 avril 2009, celui-ci s'était positionné pour une réhabilitation des sites de prélèvement d'eau souterraine les plus productifs. À l'observation, il n'y a pas eu de réhabilitation de puits dans le champ captant de la nappe alluviale de la Marne alimentant l'usine de Chézy de 2001. À l'inverse, des puits ont été abandonnés en 2013 et 2017.

Le syndicat n'apportant pas d'éléments probants en appui de sa réponse contestant l'observation, la chambre maintient sa position quant à une absence de réhabilitation des sites de prélèvement.

Dans le même esprit, en termes de gestion des ressources, une stratégie de diminution des eaux souterraines au profit de l'eau de surface traitée sur la nouvelle usine de Chézy a été mise en œuvre sans avoir été clairement soumise à l'approbation du comité syndical. Ce dernier approuve « au fil de l'eau », des actions qui découlent de décisions prises implicitement sans que celles-ci aient été préalablement exposées et validées.

La chambre rappelle que la dimension technique de l'activité de distribution d'eau ne dispense pas de formaliser les choix opérés et d'informer, avec pédagogie et clarté, l'assemblée délibérante des enjeux et des options stratégiques à prendre. La mise en œuvre de nouvelles orientations doit lui être soumise préalablement.

Recommandation n° 1 : soumettre et faire approuver par le comité syndical les orientations stratégiques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président précise que le comité syndical a formalisé, en février 2019, les orientations stratégiques relatives à l'exercice de la compétence « eau », ainsi que sa politique patrimoniale, mettant ainsi en œuvre complètement la recommandation.

2.1.2 Le bureau

Dans le cadre fixé par l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et conformément aux statuts de l'USESA, le comité syndical a élu, parmi ses membres, un bureau composé du président et de huit vice-présidents. Les missions du bureau sont définies par le règlement intérieur.

En matière d'adhésion de nouvelle commune, son article 15 prévoit qu'un audit de ses installations doit être réalisé. Le bureau peut ensuite décider d'une différenciation du prix de l'eau par rapport au reste du syndicat, en fonction de ses résultats et l'appliquer sur une durée maximale de 5 ans.

Cette disposition du règlement est contraire aux articles L. 2224-12-2 et L. 5211-10 du CGCT qui prévoient que la fixation des tarifs est du ressort de l'assemblée délibérante, en l'espèce du comité syndical. Celui-ci ne peut pas déléguer cette compétence au bureau.

En réponse à l'observation de la chambre, le président indique que le syndicat a modifié son règlement intérieur en conséquence.

2.1.3 La présence critiquable du délégataire dans les instances de décision

La présence de représentants de la société délégataire est mentionnée dans les procès-verbaux de séance des comités syndicaux, dans les délibérations et dans les comptes rendus du bureau.

Si ceux-ci peuvent assister, dans le public, aux réunions, ils ne peuvent en revanche pas participer aux instances dirigeantes et être associés aux décisions.

La chambre a, en l'espèce, constaté qu'un représentant du délégataire était présent à la séance du comité syndical qui a attribué à sa société un marché de travaux. Cette dernière était aussi présente en amont, en janvier 2017, lors d'un bureau au cours duquel il a été décidé de lancer la consultation.

Dans sa réponse, le délégataire, destinataire d'un extrait du rapport provisoire, a cependant indiqué avoir systématiquement quitté ces réunions lorsque des décisions le concernant étaient prises, quand bien même les comptes rendus n'en font pas état.

A minima, cette situation jette un doute sur la réelle autonomie de décision du syndicat par rapport à son délégataire. La chambre demande à ce qu'il soit mis fin à cette pratique. En effet, la présence du délégataire dans les instances est susceptible de soulever un important risque juridique de rupture d'égalité de traitement des candidats dans les procédures d'attribution des marchés.

Dans sa réponse, le président indique que l'USESA a modifié ses pratiques en plaçant le délégataire dans la même situation que le public lors des comités syndicaux et en ne lui demandant d'intervenir qu'à titre d'expert et sur invitation expresse. Sa présence n'apparaît plus dans le corps des délibérations. De plus, le délégataire a, pour sa part, fait valoir qu'il déclinerait désormais les éventuelles invitations aux réunions du bureau.

2.1.4 Les délégations

2.1.4.1 Les délégations du comité syndical au président

Par délibération du 4 juin 2014, le comité syndical a décidé de déléguer au président sept compétences générales. Elle précise que « *le Président rendra compte, à chacune des réunions du Comité Syndical, des décisions prises en application de cette délégation* ». Elle suit ainsi les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Dans les faits, jusqu'à l'intervention de la chambre, il n'était pas formellement rendu compte au comité syndical des décisions ainsi prises, le président n'établissant pas d'actes figurant à l'ordre du jour des réunions.

Rappel au droit n° 1 : respecter la réglementation relative aux délégations de compétence en rendant compte à l'assemblée délibérante des décisions prises par le président, en application de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Se conformant complètement au rappel au droit ci-dessus, le président du syndicat indique, dans sa réponse, informer désormais correctement le comité syndical des décisions du président, en vertu des délégations qui lui ont été données.

2.1.4.2 Les délégations du président aux vice-présidents

Le règlement intérieur prévoit, en son article 1, que le président peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses attributions aux vice-présidents. Ces derniers animent également les secteurs et les commissions de travail constituées.

Jusqu'à l'intervention de la chambre, les arrêtés se limitaient à donner délégation pour l'animation d'un secteur et/ou d'une commission thématique. Or, ils doivent définir de façon précise la nature et l'étendue des pouvoirs délégués¹² pour éviter une délégation totale des pouvoirs. Par exemple, l'arrêté de délégation au 1^{er} vice-président indiquait que celui-ci avait pour délégation l'animation d'un des secteurs et de la commission Finances. Il n'était pas possible de déterminer si celui-ci avait, par conséquent, la délégation pour l'ensemble des actes relatifs aux finances (bons de commande, engagements, mandats...).

Par ailleurs, un arrêté non daté déléguait la signature à quatre vice-présidents en cas d'empêchement du président, sans ordre de priorité établi.

¹² Conseil d'État, 1^{er} février 1989, Commune de Grasse, n° 82231 - Conseil d'État, 10 juin 2015, n° 368127, syndicat départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne.

Rappel au droit n° 2 : préciser l'étendue des délégations données aux vice-présidents dans le cadre de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales et de la jurisprudence du Conseil d'État.

Se conformant au rappel au droit ci-dessus, le président du syndicat indique, en réponse, avoir pris de nouveaux arrêtés qui indiquent désormais, de façon précise, la nature et l'étendue des pouvoirs délégués. Un ordre de priorité a été établi entre les quatre vice-présidents en cas d'empêchement de sa part, respectant ainsi la réglementation en vigueur.

2.1.5 Les rapports annuels

Les dispositions du code général des collectivités territoriales prévoient deux types de rapports à présenter au comité syndical.

En premier lieu, l'USESA étant un établissement public de coopération intercommunale, elle est tenue de produire un rapport annuel d'activité, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT qui dispose que « *le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement* ».

En second lieu, au titre de sa compétence relative à un service public à caractère industriel et commercial, l'USESA doit produire chaque année un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS), comme prévu à l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport est présenté au plus tard dans les neuf mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.* » Les deux documents, rapport annuel et rapport sur le prix et la qualité du service, ont donc des vocations différentes.

L'USESA produit un rapport sur le prix et la qualité du service qui est présenté dans les délais requis depuis 2014. En revanche, le syndicat ne produit pas de rapport annuel d'activité.

La mise en œuvre des dispositions législatives précitées permettra de bien distinguer le fonctionnement propre à l'USESA de l'activité du délégataire. Le rapport annuel d'activité devra faire état, notamment, du travail des commissions, de l'avancement dans la mise en œuvre du schéma directeur, des marchés publics, des ressources humaines du syndicat et des locaux.

Enfin, la mise en œuvre de l'article L. 5211-39 du CGCT permet aux maires des communes membres de prendre connaissance du compte administratif du syndicat en disposant de son rapport d'activité.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à compléter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service par un rapport d'activité conforme à la réglementation.

2.2 Des incertitudes liées aux conséquences de la loi NOTRe

2.2.1 La situation de l'USESA au regard de la loi

2.2.1.1 Le nouveau cadre législatif et réglementaire

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a prévu le transfert obligatoire de la compétence « eau » aux communautés de communes et communautés d'agglomération au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Ses finalités sont la mutualisation des moyens, source d'économies d'échelle, ainsi que l'accroissement des capacités d'investissement et de pilotage en vue de délivrer aux usagers un service de qualité au meilleur coût.

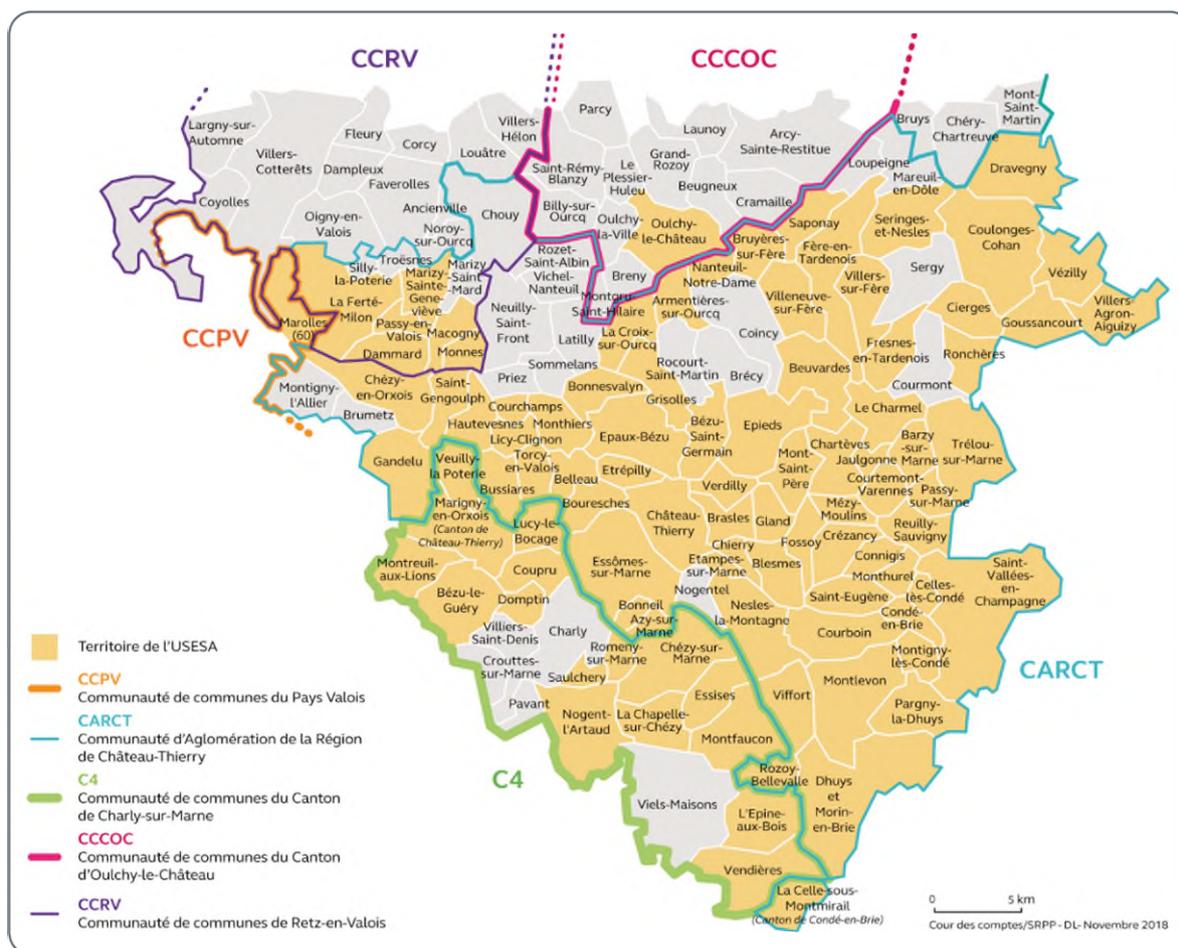
La loi n° 2018-702 du 3 août 2018, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, a introduit, sous certaines conditions, la possibilité pour des communes appartenant à des communautés de communes n'exerçant pas la compétence « eau » à la date de publication de la loi, de différer ce transfert jusqu'au 1^{er} janvier 2026.

Les syndicats de communes exerçant la compétence « eau » peuvent toutefois se maintenir dès lors que, sur leur territoire, des communes membres appartiennent à au moins deux communautés différentes. Les communautés de communes ou d'agglomération correspondantes ont alors la possibilité de permettre au syndicat d'exercer la compétence sur le territoire de ces communes. Les communautés deviennent membres du syndicat en lieu et place des communes, selon le mécanisme dit de « représentation-substitution ».

2.2.1.2 Les conséquences éventuelles pour l'USESA

Actuellement, le territoire de l'USESA recoupe les périmètres de cinq communautés intercommunales.

Carte n° 2 : Communautés de communes et communauté d'agglomération présentes sur le territoire de l'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne



Source : Cour des comptes à partir des données USESA.

La plus importante en taille et en population desservie en eau est la communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry¹³ (71 communes dans l'USESA représentant 48 016 habitants, soit 77 % de ses usagers).

La communauté deviendra compétente en matière d'eau au 1^{er} janvier 2020 et pourra choisir d'être membre du syndicat en représentation-substitution. Cette adhésion est cependant optionnelle, la communauté d'agglomération pouvant aussi décider d'exercer directement la compétence¹⁴.

¹³ Elle compte 87 communes représentant 54 700 habitants.

¹⁴ IV de l'article L. 5216-7 du CGCT.

Six de ses communes regroupant 3 322 habitants sont enclavées dans le territoire de l'USESA et gèrent actuellement leur propre service d'eau en régie¹⁵. Aussi, la communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry aura au 1^{er} janvier 2020 à se positionner sur les modalités de gestion du service pour ces six communes avec des conséquences possibles pour le syndicat s'il doit prendre en charge la gestion de l'eau dans le cadre de la représentation-substitution.

Le périmètre du syndicat recoupe également les territoires de 4 communautés de communes qui concernent 26 communes de l'USESA.

Compte tenu de ces diverses situations, de multiples *scénarii* peuvent être envisagés pour mettre en œuvre les dispositions de la loi NOTRe, en fonction des enjeux du secteur et de la volonté des communes, des communautés et des autorités organisatrices du service d'eau.

L'USESA pourrait être conduite à sa dissolution ou, *a contrario*, à une extension plus ou moins importante de son périmètre.

Toute évolution aussi structurante aura de multiples conséquences en matière de patrimoine et de programmes de travaux, de modification du niveau de qualité global du service, de choix de mode de gestion, de transferts de contrats et d'avenants, de personnel, de communication et de tarifs.

2.2.2 Une anticipation insuffisante et trop tardive des impacts éventuels de la loi NOTRe

Par courrier du 3 octobre 2018, l'USESA a interrogé officiellement les trois communautés les plus importantes en nombre de communes membres, afin de connaître leurs intentions sur les possibilités qui s'offrent à elles dans le cadre de la loi NOTRe.

Pour la chambre, l'initiative est très tardive, d'autant qu'elle ne s'est pas accompagnée, en amont, d'une véritable réflexion stratégique concertée et de l'étude des différents *scénarii* possibles. Cette action doit être menée rapidement en identifiant, avec l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau sur le secteur, les avantages et les inconvénients au regard des projets de territoire.

Il aurait d'ailleurs été souhaitable, à cet égard, que le schéma directeur en cours de réalisation ne se limite pas au territoire actuel mais qu'il s'étende à des *scénarii* de coopérations avec des territoires voisins.

Les changements possibles issus de la loi NOTRe peuvent également représenter pour le syndicat des opportunités à saisir, en particulier la valorisation du potentiel de production d'eau devenu largement excédentaire. En effet, des ventes d'eau supplémentaires permettraient d'étaler les coûts fixes de l'investissement dans la nouvelle usine de Chézy qui a représenté 12,9 M€ sur la période 2012-2017.

¹⁵ Avec ce mode de gestion, la commune assure la gestion du service par ses propres moyens ou en ayant recours à des marchés de prestations de services.

Les impacts de la loi NOTRe nécessitent donc d'être rapidement identifiés et évalués par l'USESA pour mettre en place un plan d'actions adapté aux évolutions retenues.

Recommandation n° 2 : établir un plan d'actions pour préparer l'impact de la loi NOTRe.

En réponse, le président du syndicat fait part de difficultés à anticiper les évolutions. Le principe d'un plan d'actions a cependant été convenu avec la communauté d'agglomération de Château-Thierry.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de gouvernance, le comité syndical doit exercer pleinement son rôle de décideur de la stratégie de l'organisme, sans être cantonné à l'approbation d'actions successives. Les délégations données au président et aux vice-présidents ont été mises en conformité avec les textes en vigueur, suite au contrôle la chambre.

La présence du délégataire dans les instances de décisions a représenté, jusqu'à l'intervention de la chambre, un risque juridique important de rupture d'égalité de traitement des candidats dans les procédures de marchés publics et a pu jeter un doute sur la réelle autonomie du syndicat par rapport à son délégataire. L'établissement de son propre rapport d'activité permettrait, par ailleurs, à l'USESA d'affirmer son rôle d'autorité organisatrice, distinct de la gestion du service confiée au délégataire.

Enfin, sur le plan institutionnel, les conséquences et les opportunités que peut représenter la mise en œuvre de la loi NOTRe nécessitent d'être appréhendées rapidement compte tenu de l'échéance réglementaire du 1^{er} janvier 2020.

3 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « EAU »

3.1 La gestion des ressources

3.1.1 Une démarche active pour instaurer les périmètres de protection

Une action volontariste a été engagée par l'USESA pour faire avancer les procédures, complexes et longues, de protection des ressources. Un cadre a été recruté à cet effet. Sur la période de contrôle, des résultats ont été obtenus avec la délivrance par le préfet de cinq arrêtés de déclaration d'utilité publique.

En 2018, les périmètres de protection réglementaires sont officiels pour toutes les ressources souterraines.

L'USESA indique enfin mettre actuellement en place des suivis annuels de l'application des prescriptions figurant dans les arrêtés préfectoraux instaurant les déclarations d'utilité publique.

Pour la prise d'eau en Marne alimentant la nouvelle usine de Chézy de 2016, la mise en place des périmètres de protection réglementaire a été engagée par délibération du 15 décembre 2010. L'arrêté préfectoral devrait être pris en 2019.

3.1.2 Les actions de préservation et d'amélioration des ressources

Le syndicat est partie prenante à cinq contrats d'actions visant à protéger et améliorer les ressources en eau, en déclinaison du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Seine-Normandie, porté par l'agence de l'eau.

En cohérence avec ces contrats, l'USESA mène des actions de sensibilisation et d'information sur la protection des ressources par des réunions, des formations et des visites.

De plus, le syndicat est actif en matière de lutte contre les pollutions diffuses, en concertation avec les exploitants agricoles.

Sur le plan foncier, conformément aux dispositions des arrêtés préfectoraux de déclaration d'utilité publique, l'USESA est propriétaire de tous les terrains situés dans les périmètres immédiats des captages. Elle a également engagé une démarche volontaire d'acquisition pour maîtriser les activités autour de la source de Bonnesvalyn utilisée sur l'unité de distribution d'Epoux-Bézu. Quatorze hectares ont été achetés à cette fin. Un bail environnemental a été contractualisé avec une exploitation engagée dans la production « agriculture biologique ».

3.1.3 Des eaux brutes souterraines globalement de bonne qualité

Les eaux brutes souterraines sont de bonne qualité bactériologique et physico-chimique. Pour les 27 points de prélèvement d'eau souterraine, les limites de qualité fixées par l'annexe II de l'arrêté du 11 janvier 2007¹⁶ relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, sont respectées.

3.1.3.1 Pesticides

Sur la période de contrôle et pour quelques unités de distribution, la présence de pesticides a été relevée dans les eaux brutes à des teneurs inférieures à la limite de qualité (2,0 µg/l par substance et 5,0 µg/l pour le total des substances).

Au total, 19 % des volumes prélevés comportent des pesticides mais à des teneurs ne dépassant pas les limites réglementaires applicables aux eaux brutes. Le syndicat a mis en place un traitement sur un point de production. Un mélange des eaux brutes sur deux autres ressources suffit à garantir une eau conforme en distribution. L'agence régionale de santé (ARS) ne mentionne aucune restriction d'usage des eaux distribuées.

3.1.3.2 Autres paramètres de qualité

Des nitrates sont présents dans les eaux souterraines mais à des concentrations inférieures aux seuils réglementaires.

Sur la période 2006-2017, des dépassements de la limite réglementaire relative à la turbidité¹⁷ ont été relevés ponctuellement sur des ressources. L'ARS n'a cependant mentionné aucun dépassement sur les eaux distribuées.

Du fer et du manganèse sont présents dans les eaux de la nappe alluviale de la Marne. Pour les eaux brutes, la réglementation ne fixe pas de seuils sur ces paramètres. Pour les eaux mises en distribution, une référence indicative préconise une teneur maximum de 200 µg/l pour le fer et de 50 µg/l pour le manganèse.

Sur l'unité de distribution de Courtemont-Varennnes, l'un des trois puits présente une teneur en manganèse supérieure à la référence de qualité. Cependant, le mélange d'eau brute avec les deux autres puits permet de passer sous le seuil réglementaire. L'eau distribuée étant régulièrement colorée, l'USESA projette cependant de ne plus utiliser cette ressource à court terme.

Enfin, l'eau souterraine est globalement dure et calcaire. Il n'existe pas de référence réglementaire sur ce critère, considéré comme un « paramètre de confort ». Des traitements de décarbonatation existent cependant sur les installations de traitement d'Epoux-Bézu, de Fère-en-Tardenois et de Torcy (UDI Saint-Gengoulph). Ce paramètre est néanmoins susceptible d'influer sur l'état du réseau dans la mesure où le dépôt de calcaire accroît le risque de casse.

¹⁶ Arrêté pris en application de l'article R. 1321-7 du code de la santé publique.

¹⁷ La turbidité désigne la teneur dans l'eau de particules en suspension.

Ainsi, globalement l'eau brute souterraine est de bonne qualité. De plus, la démarche active de protection des ressources devrait se traduire par une amélioration en termes de présence de nitrates et de pesticides.

3.1.4 Une qualité d'eau prélevée en Marne susceptible de fluctuations

En revanche, l'eau utilisée pour la nouvelle usine étant d'origine superficielle, sa qualité est plus fluctuante. Des mesures des niveaux de turbidité et de bactériologie dépassent les limites réglementaires relatives à la qualité des eaux distribuées nécessitant un traitement poussé.

La nouvelle usine assure désormais l'élimination de ces pollutions.

3.1.5 Un maintien insuffisant de la productivité des ressources souterraines

Le maintien de la productivité des ressources souterraines nécessite un suivi et des opérations régulières de maintenance, telles que les décolmatages, notamment pour les puits à drains rayonnants¹⁸ existants dans la nappe alluviale de la Marne (usine de Chézy pour l'UDI d'Essômes, puits de Nogent-l'Artaud et prélèvement de Courtemont-Varennnes).

L'entretien des ouvrages de captage était du ressort du délégataire aux termes du contrat précédent de 2001-2013.

Bien que, dans sa réponse aux observations provisoires, l'USESA ait rappelé que des opérations de maintenance ont été effectuées entre 1975 et 2006 pour des points de prélèvement dans la nappe alluviale de la Marne, il n'en reste pas moins qu'aucune n'a été entreprise depuis. Des travaux de décolmatage de ces puits sont préconisés et devraient être réalisés en 2019.

Des travaux de même nature sont également recommandés par le bureau d'études en charge de la réalisation du nouveau schéma directeur pour les ressources alimentant l'usine de Torcy (UDI de Saint-Gengoulph).

L'USESA n'a pas retenu l'option de diagnostic et de régénération de forages proposée par Veolia dans l'offre présentée pour la délégation de service public en 2012. Ces travaux sont donc à sa charge. À ce stade, elle n'a cependant pas de plan de maintenance. Or, l'état général du génie civil et des équipements des captages et des puits est dégradé avec de nombreux travaux à réaliser.

Compte tenu de l'importance des ressources souterraines en volume, ainsi que de l'intérêt qu'elles représentent pour leur faible coût de traitement et pour la stabilité de leur qualité, l'USESA ne doit pas laisser ce patrimoine se dégrader. Il est nécessaire d'établir un programme pluriannuel de maintenance et de renouvellement.

¹⁸ Puits munis de drains tubulaires horizontaux disposés selon plusieurs directions et qui permettent un prélèvement efficace.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président du syndicat indique que le comité syndical a décidé, par délibération du 26 mars 2019, de procéder à un programme complet de diagnostic des puits.

3.1.6 Une diminution de l'usage des ressources souterraines au profit de l'eau de surface

Avec le démarrage de la nouvelle usine de traitement d'eau de surface, l'USESA a baissé la production de l'usine de Chézy de 2001 de façon très importante, à hauteur de 76 % entre 2015 et 2017.

La gestion désormais opérée consiste à irriguer le territoire avec l'eau traitée issue de la Marne et à diminuer la part des eaux souterraines. L'USESA envisage que cette tendance soit croissante avec la mise en place d'interconnexions.

La chambre constate que cette stratégie n'a pas été formalisée et qu'aucun objectif chiffré pour l'usage des différents points de production n'a été fixé. Or, une telle orientation aurait nécessité d'être validée par l'assemblée délibérante. Ainsi, alors même que le comité syndical s'était prononcé dans son choix de scénario sur le maintien de l'usage de puits de Plaine 2 (puits 6 à 9 alimentant l'usine de Chézy de 2001), ces derniers ont été finalement abandonnés en 2017.

Malgré ce qu'indique l'USESA dans sa réponse, la chambre estime que l'établissement de cette stratégie était possible compte tenu de l'abondance de la ressource souterraine. Par ailleurs, contrairement à ce qu'a mentionné le président du syndicat dans sa réponse, l'assemblée délibérante avait décidé la réhabilitation des sites les plus productifs et non l'abandon de captages.

Au surplus, ce choix d'augmenter de façon continue la production d'eau à partir de la Marne et de baisser la production à partir des ressources souterraines n'est pas économiquement pertinent.

En effet, le syndicat diminue significativement l'usage des ressources souterraines alors qu'il a engagé des moyens pour mettre en place les périmètres de protection des captages. Par ailleurs, compte tenu de sa variabilité en qualité, l'eau de surface nécessite des traitements poussés et coûteux, contrairement aux eaux souterraines de qualité stable, abondantes, comme l'USESA l'a indiqué, et moins chères à mettre en distribution. Pour toutes ces raisons, le syndicat pourrait trouver un intérêt à maintenir ses ressources souterraines au lieu de réduire leur usage, et engager une réflexion en ce sens.

Dans sa réponse à la chambre, le président indique que l'USESA a décidé de conserver les captages pour lesquels elle dispose d'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique.

3.1.7 Un bilan ressources/besoins devenu largement excédentaire

3.1.7.1 Bilan actuel

L'étude d'un cabinet, missionné par l'USESA, fait état de besoins moyens d'eau mise en distribution de 10 850 m³ par jour. En appliquant le coefficient de pointe journalier le plus prudent, le besoin de mise en distribution actuel est estimé à 15 850 m³ par jour.

La capacité globale actuelle de production est estimée, quant à elle, à 23 438 m³ par jour.

À l'observation, elle apparaît sous-évaluée, notamment sur le potentiel de production de l'usine de Chézy de 2001. En effet, la capacité de production retenue de 3 680 m³/j correspond au niveau actuel de sollicitation des ouvrages de prélèvement dans la nappe alluviale de la Marne. Or, le potentiel de production est plus élevé si des puits venaient à être remis en service et si des opérations de maintenance étaient effectuées sur les ouvrages en service. Ainsi, en 2016, alors même que quatre d'entre eux ont été abandonnés et que les équipements utilisés pour les prélèvements sont sans maintenance depuis plusieurs années, l'usine a été en capacité de produire en pointe 7 517 m³/j. Cette capacité réelle est cohérente avec les pompes de refoulement vers le réseau qui peuvent mettre en distribution jusqu'à 12 400 m³/j.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USESA a confirmé que les puits abandonnés n'ont plus fait l'objet d'opérations de maintenance depuis plus de 20 ans. Il considère désormais, que de nouvelles interventions ne permettraient plus de retrouver durablement la productivité perdue mais qu'en revanche, les diagnostics en cours permettront d'envisager des actions pour améliorer la productivité des ouvrages en fonctionnement.

Ainsi, pour la chambre, le bilan des ressources (23 438 m³/j) est très excédentaire au regard des besoins moyens actuels (10 850 m³/j).

3.1.7.2 Projection future

La même étude fait état de besoins futurs maximum à hauteur de 21 900 m³/j à l'échéance 2050.

Cette évaluation est basée sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale, en considérant un remplissage des zones d'activités à 60 % correspondant à 67 % des besoins futurs.

En tout état de cause, selon l'étude, la capacité de production actuelle prudente de 23 438 m³/j couvre déjà les besoins maximums de 2050 en jour de pointe (21 900 m³/j).

3.1.8 Une sécurisation de l'alimentation en eau à améliorer

3.1.8.1 Des interconnexions de secours insuffisantes

Actuellement, cinq unités de distribution, représentant 27 % de la population desservie par l'USESA, ne disposent pas d'interconnexions de secours. Celles-ci sont pourtant indispensables pour maintenir la continuité du service en cas d'incident technique.

La continuité de l'alimentation en eau potable constituant un des critères de base de la qualité du service, ces interconnexions de secours auraient pu constituer une priorité budgétaire du syndicat en matière d'investissement.

Ces dispositifs de secours font, en effet, aujourd'hui défaut alors qu'une surcapacité de production a été mise en place avec la nouvelle usine de Chézy et que plus de 30 M€ ont été investis sur la période 2012-2017.

Le syndicat prévoit la mise en place d'interconnexions entre unités de distribution en 2020 et 2021.

3.1.8.2 Des capacités de stockage qui constituent une sécurité mais surdimensionnées

L'USESA dispose, sur son territoire, de 67 réservoirs représentant une capacité globale de stockage de 29 030 m³, correspondant, compte tenu des besoins actuels, à 2,7 jours d'autonomie en moyenne et 1,8 jour en consommation de pointe.

Ce nombre élevé d'ouvrages est un héritage de l'histoire, l'USESA ayant récupéré les équipements des anciens syndicats, qui disposaient chacun de leurs propres réservoirs.

Chacune des unités de distribution, mis à part Marolles, dispose de 2 à 15 réservoirs. Cette dernière, qui ne dispose déjà pas d'interconnexion et n'a qu'un réservoir, est de ce fait exposée à tout incident technique. Une UDI, Nogent-l'Artaud, a par ailleurs moins d'un jour d'autonomie (0,8 jour).

Dans l'absolu, la capacité de stockage, largement plus élevée que le niveau habituel d'un service d'eau (1 jour), constitue avant tout une sécurité. Celle-ci sera accrue par les interconnexions programmées, qui permettront une mutualisation du stockage.

Cette capacité est, toutefois, aujourd'hui largement surdimensionnée. En effet, à l'horizon 2050, pour un besoin d'eau évalué en pointe avec prudence à 21 900 m³, l'USESA dispose déjà d'1,3 jour d'autonomie.

Or, le nombre élevé de réservoirs constitue une charge d'entretien. Les travaux de génie civil sur ces ouvrages de grandes dimensions sont particulièrement onéreux. La mise hors service progressive de certains d'entre eux, au fur et à mesure de la mise en place des interconnexions, pourrait être une source d'économies à étudier.

En réponse, le président indique qu'à l'issue du diagnostic en cours, cette possibilité de suppression d'ouvrages pourrait être étudiée.

3.1.9 Une augmentation des ventes d'eau envisageable

À ce jour, les échanges d'eau portent sur des petits volumes au regard des quantités mises en distribution.

L'USESA achète de l'eau à la société SAUR pour alimenter la commune de Montreuil-aux-Lions, située au sud-ouest de son territoire, à hauteur de 5 245 m³ par an en moyenne sur les trois dernières années.

Les exports d'eau répartis autour du territoire en six points de livraison représentent en moyenne 51 672 m³ par an, soit 1 % des volumes mis en distribution.

Compte tenu de sa capacité de production excédentaire et des interconnexions déjà existantes avec des distributeurs voisins, l'USESA devrait chercher à augmenter ses exportations d'eau, ou accroître son périmètre. Le syndicat pourrait ainsi valoriser économiquement l'investissement de sa nouvelle usine de Chézy-sur-Marne. Les ventes supplémentaires permettraient d'augmenter ses recettes, de modifier ainsi l'équilibre économique du contrat de délégation de service public et, éventuellement, d'envisager une baisse des tarifs.

Les rencontres et échanges avec les communes et les intercommunalités sur la mise en place des dispositions de la loi NOTRe seraient une occasion pour évoquer ces orientations, afin de disposer d'estimations des ventes supplémentaires à mettre en œuvre dans les meilleurs délais. Fin 2018, l'USESA avait identifié 13 structures avec lesquelles un dialogue pourrait s'engager pour étudier cette possibilité.

Un premier export supplémentaire vers la commune de Villers-Cotterêts (10 941 habitants), au nord du territoire du syndicat, est déjà à l'étude avec plusieurs *scénarii* (alimentation de secours, alimentation partielle et alimentation complète).

En réponse, le président de l'USESA estime que « ce projet générera des ressources de vente d'eau importantes ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En tant qu'autorité organisatrice, l'USESA définit la stratégie de gestion de l'eau sur son territoire. Dans ce cadre, une action volontariste a été menée pour mettre en œuvre les obligations réglementaires visant à protéger les ressources souterraines. Cependant, la productivité de ces ressources n'est pas maintenue en raison de l'insuffisance de la maintenance et du renouvellement requis.

La création d'une nouvelle usine de production d'eau issue de la Marne a conduit l'USESA à disposer d'un potentiel de production largement supérieur aux besoins, et ce jusqu'en 2050. Le syndicat diminue l'usage des ressources souterraines au profit de l'eau de surface traitée par la nouvelle usine. Cette orientation s'avère préjudiciable dans la mesure où, contrairement aux eaux souterraines, l'eau de surface présente une qualité variable et qu'elle est coûteuse à traiter. Le potentiel de production excessif au regard de ses besoins ne doit pas conduire l'USESA à abandonner progressivement ses ressources souterraines qui constituent un atout et un patrimoine précieux. Il convient, au contraire, de les préserver et de les entretenir tout en valorisant économiquement la nouvelle usine en augmentant les ventes d'eau, en vue de diminuer à terme le prix de l'eau, actuellement élevé, supporté par les usagers de l'USESA.

La sécurisation de toutes les unités de distribution n'est pas encore réalisée malgré plus de 30 M€ d'investissements effectués sur la période 2012-2017. La garantie de continuité de la distribution doit devenir une priorité pour une qualité de service homogène sur tout le territoire.

3.2 Le suivi du contrat de délégation de service public

L'USESA a confié, comme indiqué *supra*, la gestion du service de l'eau à Veolia dans le cadre d'un contrat d'affermage. Sur la période contrôlée, le service a été exploité dans le cadre de deux contrats successifs. Le premier, démarré le 1^{er} mars 2001, s'est achevé en février 2013. Le second a débuté le 1^{er} mars 2013, pour une durée de 15 ans.

Avec ce mode de gestion, le syndicat, autorité délégante, met à la disposition de l'entreprise délégataire, Veolia, les ouvrages qu'il a financés, pour que cette dernière assure la gestion du service à ses risques et périls. Le délégataire perçoit auprès des usagers les sommes facturées, avec lesquelles il se rémunère et finance les travaux qui lui ont été confiés dans le contrat. Il est, de plus, chargé par le syndicat de percevoir sur les usagers une surtaxe qu'il reverse à l'USESA pour le financement de son programme d'investissement.

3.2.1 Un volet économique insuffisamment traité

3.2.1.1 L'organisation du contrôle de l'autorité délégante

Si des rencontres régulières ont lieu entre les agents de l'USESA et ceux de Veolia, elles portent surtout sur des aspects techniques. La dimension financière n'y est pas abordée.

Aux termes de l'article R. 2222-3 du code général des collectivités territoriales, depuis 2000, une commission de contrôle financier doit analyser les comptes d'une convention de délégation de service public. Celle-ci doit avoir accès aux comptes détaillés des opérations.

La commission de l'USESA a seulement été créée en mai 2018. Le syndicat doit impérativement faire fonctionner cette instance pour pouvoir disposer d'un suivi financier précis du contrat.

Dans sa réponse à la chambre, le président du syndicat précise que « cette commission est le moyen d'exercer le pouvoir de contrôle du délégataire. Elle va traiter cette année le volet économique du contrat depuis son origine, dans le cadre de la clause de revoyure. Des demandes au délégataire ont déjà été faites en début d'année pour disposer de comptes annuels d'exploitation plus détaillés et présentés suivant la même trame que celui du contrat, de façon comparable d'une année sur l'autre (...) » Le rapport de la chambre « va permettre d'appuyer et de concrétiser l'exigence des précisions à demander au délégataire ».

3.2.1.2 Des rapports annuels du délégataire ne permettant pas une analyse financière

L'USESA s'est adjoint les services d'un bureau d'études pour le contrôle de sa délégation de service public.

Ce dernier expertise les rapports annuels du délégataire. Il étudie les données fournies au regard des dispositions contractuelles et apporte à l'USESA une liste de points à éclaircir. Une analyse du compte annuel du résultat d'exploitation est également effectuée. Cependant, le peu d'informations financières apportées par le délégataire ne permet pas une exploitation satisfaisante des données. La structure des comptes annuels de résultat d'exploitation ne reprend pas rigoureusement la trame utilisée pour le compte prévisionnel contractuel, rendant ainsi difficile les comparaisons.

Par ailleurs, ces comptes ne comportent pas l'ensemble des informations prévues au contrat. À titre d'exemple, au rapport annuel du délégataire de 2017, les postes suivants ne peuvent pas être identifiés : les recettes liées à l'application du règlement de service et les recettes liées aux travaux neufs. Si le délégataire apporte ponctuellement des réponses aux questions posées lors de comités de pilotage, l'absence d'informations détaillées, structurées et présentées annuellement dans le rapport annuel, selon le cadre contractuel prévu, ne permet pas une analyse rigoureuse et suivie dans le temps.

Contrairement aux dispositions contractuelles, ne sont par ailleurs pas précisés les différents niveaux de constatations des charges directes et indirectes. Une annexe du rapport annuel du délégataire 2017 fournit certes la méthodologie générale de calcul des charges et des produits mais elle ne permet pas une identification précise des produits et des charges spécifiques à l'USESA.

On peut relever également que pour l'appréciation des charges de personnel figurant au compte prévisionnel d'exploitation, le syndicat aurait dû obtenir des informations détaillées et suivre les évolutions d'organigramme normalement transmises par le délégataire. Ces clauses contractuelles n'étant pas mises en œuvre, l'USESA ne peut pas contrôler correctement ce poste de dépenses. Sans enfreindre le règlement général sur la protection des données, Veolia peut fournir un organigramme anonymisé faisant apparaître les moyens affectés à l'exploitation du patrimoine du syndicat.

À ce jour, le contrôle exercé à partir des rapports annuels du délégataire demeure donc succinct, tout particulièrement sur le plan financier, compte tenu des informations fournies uniquement de façon consolidée, dans un état général qui ne permet pas d'apprécier si les dépenses présentées sont effectivement imputables au contrat de l'USESA.

Le syndicat n'utilise pas pleinement son pouvoir de contrôle, prévu au contrat, qui lui donne un droit d'accès aux informations relatives à la gestion du service délégué, ce pouvoir allant jusqu'à se faire communiquer les documents ou les consulter dans les bureaux du délégataire, de façon coercitive si nécessaire, par application de pénalités.

Pour la chambre, l'USESA doit donc intensifier son contrôle financier en utilisant ses prérogatives contractuelles. Celui-ci est essentiel pour apprécier l'équilibre économique réel du contrat, en prévision notamment des réexamens quinquennaux de la rémunération du délégataire.

3.2.1.3 L'incapacité actuelle de l'USESA à évaluer la rentabilité du contrat

Les produits perçus par la société délégataire sur les usagers ont vocation à couvrir les missions d'exploitation du service et le financement des travaux prévus au contrat, ainsi qu'à lui dégager une marge pour sa rémunération. Il appartient au syndicat de s'assurer que le niveau de résultat de la délégation est raisonnable dans la mesure où il impacte directement le prix de l'eau supporté par les usagers.

Depuis 2014, les produits d'exploitation sont stables. Ils se situent à 4,8 M€ par an.

Dans le même temps, Veolia fait état, dans les comptes annuels de résultat d'exploitation, d'une hausse des charges qui passent de 4,6 M€ en 2014 à 5,4 M€ en 2017, conduisant ainsi à une forte dégradation du résultat. En effet, ce dernier passerait de + 216 185 € en 2014 à un résultat négatif de - 615 018 € en 2017 (cf. annexe n° 1). Pour la chambre, l'activité de distribution d'eau ne présente pas de fluctuations en dépenses justifiant une telle variation du résultat.

Ensuite, il apparaît que les charges calculées ou mutualisées représentent plus de 80 % du total des dépenses. Dans ce contexte, il n'est pas possible d'identifier des tendances et d'analyser la réalité des charges issues exclusivement du service de l'eau dispensé sur le territoire de l'USESA.

Dans le cadre du contrôle de la délégation, il est donc essentiel que le syndicat réalise un audit financier lui permettant de déterminer la rentabilité réelle du contrat.

Recommandation n° 3 : renforcer le contrôle financier de la délégation de service public afin de déterminer l'équilibre économique réel du contrat.

Dans sa réponse, le président précise que l'USESA s'est engagée dans cette voie avec une première réunion de la commission de contrôle financier en décembre 2018.

3.2.2 Une tenue incomplète de l'inventaire des installations confiées au délégataire

La tenue à jour d'un inventaire des biens du service confiés au délégataire est à la charge de ce dernier. Le contrat précise les informations requises devant figurer dans cet inventaire.

Or, des informations importantes n'y sont pas mentionnées, en particulier la date de mise en service, l'état général et l'aptitude à assurer un fonctionnement normal. Le délégataire ne fournit donc pas, en l'état, d'informations exhaustives sur l'inventaire dont il a la charge.

Il convient de compléter ces informations, et de les tenir à jour avec une transmission chaque année, avant le 31 janvier, de l'inventaire à jour au 31 décembre de l'année précédente.

3.2.3 Un suivi du renouvellement à développer et à expliciter dans le contrat

3.2.3.1 Les deux types de renouvellement à la charge du délégataire

Le renouvellement à la charge du délégataire est réparti en deux catégories : celui programmé et celui non programmé appelé « en garantie ».

Dans la première catégorie, le délégataire est tenu de renouveler le patrimoine à des échéances prédéterminées mais pouvant être modifiées en accord avec le syndicat. Si le renouvellement n'a pas lieu, en fin de contrat, il est prévu que les sommes soient reversées au délégant. Le renouvellement programmé s'élève en moyenne à 0,458 M€ HT/an.

Pour le renouvellement « en garantie », il n'y a pas d'obligation de renouvellement. Le délégataire doit veiller à ce que les équipements assurent leur fonction. Le risque pour l'USESA est de récupérer, en fin de contrat, des équipements qui fonctionnent mais en fin de vie, le patrimoine s'étant dégradé au fil du temps. Le renouvellement « en garantie » sur la durée du contrat s'élève à 0,105 M€ HT/an, soit 1,6 M€ sur 15 ans, pour une valeur à neuf du patrimoine correspondant de 5 M€.

3.2.3.2 Un suivi du renouvellement « en garantie » à intensifier

L'USESA assure un suivi rigoureux du renouvellement programmé. Pour celui « en garantie », dont le délégataire a indiqué qu'il avait consommé la plus grande partie, il consiste à constater chaque année le renouvellement des biens effectué.

La chambre invite le syndicat à la vigilance sur cette activité spécifique de renouvellement. En effet, à l'exclusion des branchements, tous les équipements du ressort du délégataire ont des durées de vie arrivant à terme avant l'échéance du contrat. La mise en œuvre effective du renouvellement garanti est donc essentielle pour ne pas récupérer un patrimoine dégradé en fin de contrat.

Par ailleurs, la position constante des juridictions financières¹⁹ est de rappeler qu'en cas de non-utilisation des sommes prévues pour le renouvellement, ces dernières doivent être restituées au délégant.

Il est donc essentiel que le suivi soit régulier et précis pour que le syndicat soit en mesure d'en faire le décompte à la fin du contrat.

Dans le précédent contrat de délégation de service public (DSP), la totalité du renouvellement était en garantie²⁰. Un bilan complet aurait donc dû être réalisé en 2013 afin que les sommes non utilisées soient restituées par le délégataire à l'USESA. Tel ne semble pas avoir été le cas.

Le retour à l'USESA des sommes non utilisées pour le renouvellement en garantie devrait donc figurer explicitement au contrat, qu'il convient de modifier en conséquence.

Recommandation n° 4 : assurer un suivi du renouvellement du patrimoine « en garantie » et modifier par avenant le contrat pour formaliser l'obligation de restitution des sommes non utilisées par le délégataire.

Dans sa réponse, le président du syndicat, considérant qu'il assure le suivi technique et financier de la délégation de service public, ne s'est pas engagé dans la modification par avenant du contrat pour s'assurer de la restitution des sommes non utilisées. La chambre considère que la recommandation n'est qu'incomplètement mise en œuvre à ce stade.

¹⁹ Cour des comptes, Rapport annuel 2000, les délégations de service public, p. 735 et ss ; CRC Rhône-Alpes, 5 déc. 1996, SIDESOL ; CRC Île-de-France, 7 sept. 2000 sur la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable et non potable de Paris ; CRC PACA, 26 juin 2000, Synd. Intercommunal et SIVOM de Fréjus-Saint-Raphaël ; CRC Rhône-Alpes, 18 déc. 1997, sur la gestion du service d'assainissement de l'agglomération grenobloise (AQUAPOLE) ; disponibles à <http://www.ccomptes.fr>.

²⁰ Le budget d'exploitation du contrat 2001-2013 prévoyait 0,366 M€/an de renouvellement en garantie (valeur 2001 à la signature du contrat).

3.2.4 Quatre avenants insuffisamment chiffrés

Quatre avenants au contrat de délégation de service public ont été passés depuis 2013. Ils lui apportent des modifications substantielles ; or, les comptes prévisionnels d'exploitation correspondants sont tous succincts et parfois incomplets.

Le dernier avenant approuvé par délibération du 6 décembre 2016 est, à ce titre, particulièrement illustratif. Il porte sur :

- l'intégration au patrimoine de nouveaux ouvrages, en particulier la nouvelle usine de Chézy techniquement différente de celle prévue au contrat initial, et le retrait d'autres équipements ;
- une redéfinition du programme de renouvellement de la nouvelle usine de Chézy ; une traçabilité des dépenses est demandée au délégataire, avec possibilité de contrôle par le syndicat ;
- la planification du relevé des compteurs, suite à la mise en place de la télérelève ;
- des dispositions tenant compte des impacts cumulés des lois n° 2013-312 du 15 avril 2013 (loi « Brottes ») et n° 2014-344 du 17 mars 2014 (loi « Hamon ») qui ont entraîné une augmentation des impayés et des charges de recouvrement en hausse ; l'avenant introduit deux clauses de réexamen de la rémunération du délégataire ;
- l'application d'un nouveau règlement de service ;
- l'instauration de trois comités de pilotage annuels entre le syndicat et le délégataire ;
- la mise en place et l'exploitation aux frais du délégataire de 15 analyseurs de chlore en continu ;
- et enfin, la modification des obligations du délégataire en matière de renouvellement de branchements.

À l'occasion de cet avenant, les clauses introduites concernant les hausses d'impayés et les charges supplémentaires de recouvrement diminuent le niveau de risque supporté par le délégataire, qui constitue pourtant l'essence même du mode de gestion déléguée.

Enfin, malgré des modifications importantes apportées au contrat, le compte prévisionnel associé est succinct. Il aboutit à un solde nul en dépenses et en recettes. Le tarif du délégataire demeure inchangé.

Les évaluations incomplètes des charges et des recettes des quatre avenants, qui aboutissent toutes à un solde nul du compte prévisionnel d'exploitation, ont été insuffisamment justifiées au stade de la signature de l'avenant.

Les comptes prévisionnels d'exploitation des avenants devront donc à l'avenir être complets, en chiffrant, pour chaque modification, les produits nouveaux qui en sont issus ainsi que les charges directes applicables au service correspondant.

Recommandation n° 5 : veiller à ce que les prochains avenants soient fondés sur des comptes prévisionnels d'exploitation, établis sur la base de charges directes applicables au service.

Mettant en œuvre la recommandation de la chambre, le président indique que l'USESA s'est engagée dans cette voie lors de la conclusion du dernier avenant, en décembre 2018, qui comporte désormais un compte détaillé.

3.2.5 Une hausse des prestations facturées figurant au règlement de service

Des prestations facturées ont été intégrées dans l'avenant n° 3 au bénéfice du délégataire :

- des frais de résiliation pour 20,00 € HT ;
- la pose de compteur de 15 à 30 mm pour 16,00 € HT ;
- l'intervention pour travaux minimes sur branchement à hauteur de 40,00 € HT ;
- la vérification de compteur de 15 mm ou 20 mm à la demande du client pour 148,00 € HT ;
- des frais de pose de compteurs liée à l'individualisation pour 15,00 € HT.

Ces recettes complémentaires pour le délégataire n'ayant pas été chiffrées dans l'avenant n° 3, elles devront être évaluées et comparées à la recette initiale du compte prévisionnel d'exploitation, en annexe 19 du contrat, pour une prise en compte, par le syndicat, de la rémunération du délégataire, lors de la mise en œuvre de la clause de « revoyure ».

Au regard du bordereau des prix figurant en annexe du contrat, on constate, par ailleurs, une forte hausse du tarif d'accès au service, qui passe de 20,00 € HT en 2013 à 50,00 € HT dans le règlement de service entré en vigueur avec l'avenant n° 4.

3.2.6 Une mise en œuvre des travaux concessifs à contrôler sur le plan financier

Deux îlots concessifs prévus au contrat ont été achevés. Il s'agit de la télérelève des compteurs des abonnés et de la mise en place de compteurs de sectorisation, utiles à l'amélioration du rendement de réseau. Ces investissements étaient évalués respectivement à 2,6 M€ HT et 0,9 M€ HT dans le contrat signé en 2013.

Concernant la télérelève, le syndicat assure un suivi technique rigoureux de sa mise en place. Un état signé au 8 mars 2016 avec Veolia constate l'achèvement de l'opération. L'USESA a cependant indiqué que 4 000 dispositifs (15 % du parc) sont défectueux et devront être remplacés. Le coût final de l'opération de 2,24 M€ communiqué par le délégataire nécessiterait d'être vérifié sur pièces, dans le cadre du contrôle de la DSP et du suivi de son équilibre économique.

De même, la mise en place des compteurs de sectorisation est bien suivie techniquement mais un contrôle du coût financier annoncé par le délégataire (0,6 M€) serait nécessaire.

Pour le remplacement des 4 200 branchements en plomb restant sur le réseau, la durée contractuelle de 12 ans a été allongée à 15 ans dans le cadre de l'avenant n° 4. L'étalement de cet investissement sur une durée plus longue n'a pas fait l'objet d'une évaluation par l'USESA de l'économie qui en résultera le délégataire. Celle-ci n'apparaît pas au compte prévisionnel de l'avenant.

L'engagement contractuel du délai initial aurait dû pouvoir être tenu, ce type d'opération étant planifiable. Son respect aurait par ailleurs été souhaitable dans la mesure où l'échéance réglementaire pour respecter la limite de qualité de 0,13µg/litre était fixée depuis 2001 au 31 décembre 2013²¹. Compte tenu de la présence de plomb détectée dans les eaux distribuées sur la moitié des unités de distribution, ce remplacement exhaustif des branchements plomb doit permettre de dégager la responsabilité de l'USESA en cas de dépassement de la limite de qualité au robinet du consommateur, la présence de plomb ne pouvant dès lors provenir que des installations privées intérieures aux bâtiments.

D'autres engagements contractuels chiffrés dans le contrat de 2013, comme la mise en place de télé-surveillance sur des installations ou l'instauration d'une maintenance assistée par ordinateur, font l'objet de courrier succinct du délégataire indiquant, laconiquement, un « travail effectué dans son ensemble ». Des réceptions contradictoires et des évaluations financières finales sont nécessaires.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USESA a indiqué engager des démarches pour que la commission de contrôle financier vérifie le coût des îlots concessifs.

Enfin, il est rappelé que l'ensemble des travaux conduits par le délégataire au titre du contrat de DSP et sous-traités doivent être attribués dans le respect des dispositions relatives aux marchés publics, en particulier celles relatives à la mise en concurrence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USESA n'assure pas le suivi économique et financier du contrat de délégation de service public, qui constitue pourtant l'une de ses missions en tant qu'autorité organisatrice de l'eau sur son territoire. Les informations que lui fournit le délégataire ne sont pas satisfaisantes, tant pour l'inventaire des installations, que pour le compte annuel de résultat d'exploitation.

Le syndicat doit exercer son pouvoir de contrôle financier en déterminant la rentabilité réelle du contrat, en chiffrant correctement et complètement les avenants et en officialisant l'obligation pour le délégataire de restituer la totalité des sommes dédiées au renouvellement, si celui-ci n'est pas réalisé.

²¹ Décret n° 2011-1220 du 20 décembre 2011 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine.

4 LA GESTION PATRIMONIALE

L'exercice de la compétence « eau » repose sur un patrimoine d'installations « visibles » et « enterrées ». Le patrimoine visible correspond aux usines de traitement et aux réservoirs. Le patrimoine enterré correspond au réseau et aux organes hydrauliques (vannes, réducteurs de pression, compteurs...).

Le bon entretien et, le cas échéant, le développement de ces biens, sont essentiels pour garantir la continuité et la qualité du service actuel et futur.

Le patrimoine géré par l'USESA comporte 27 installations de prélèvement dans les ressources d'eaux brutes, 6 installations de traitement et 6 unités de simple désinfection avant mise en distribution, 1 175 km de canalisations, 67 réservoirs, 31 stations de reprise, 13 surpresseurs et 137 appareils de régulation de pression.

La valeur comptable du patrimoine à la date d'entrée à l'inventaire est de 90,23 M€ et la valeur nette comptable actuelle est de 63,68 M€.

33 M€²² d'investissements ont été dépensés sur la période 2012-2017 sur les installations participant directement à l'exercice de la compétence « eau potable ».

4.1 La responsabilité de l'USESA

En tant qu'autorité organisatrice maître d'ouvrage des installations, l'USESA a la responsabilité complète de la gestion du patrimoine que lui ont confiée les communes membres.

Dans le cadre d'une délégation de service public, la mise en œuvre de cette gestion patrimoniale est répartie entre le syndicat et le délégataire.

4.2 La mise en œuvre partagée avec le délégataire

Le contrat prévoit que le délégataire assure « la tenue à jour de l'inventaire du patrimoine matériel et immatériel du service » et qu'il doit remettre cet inventaire au syndicat chaque année, conformément au décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012.

Le délégataire a l'obligation de tenir constamment à jour les plans avec l'ensemble des informations permettant leur exploitation. Il lui appartient également d'assurer l'entretien et la réparation des biens du service mis à sa disposition.

²² Source USESA.

En matière de renouvellement, la responsabilité est partagée entre le syndicat et la société :

- le syndicat a en charge le génie civil et les bâtiments, les canalisations avec leurs accessoires, les captages, la voirie suite à des chantiers ; il assure également les travaux neufs de renforcements et d'extensions ;
- le délégataire doit, quant à lui, mettre en œuvre un programme de renouvellement contractuel obligatoire et procéder également au renouvellement non programmé des biens n'assurant plus correctement leur fonction et dont la charge de renouvellement n'incombe pas à l'autorité délégante ; il s'agit notamment des compteurs, les linéaires de canalisations de moins de 12 mètres, les vannes et accessoires hydrauliques, les équipements et matériels de traitement, les alarmes et la télégestion.

Le délégataire a l'obligation de décrire, chaque année, dans le compte-rendu technique joint à son rapport, les interventions réalisées au regard de ses obligations contractuelles.

Le syndicat dispose, quant à lui, d'un droit de contrôle étendu et coercitif sur la gestion patrimoniale incombant au délégataire.

4.3 Une bonne connaissance technique du patrimoine

La connaissance du patrimoine est un préalable indispensable à toute définition d'une stratégie de gestion et à sa mise en œuvre.

Face à la carence de certaines autorités organisatrices en la matière, le législateur est intervenu pour la rendre obligatoire.

En effet, l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, complété de l'article D. 2224-5-1 du même code, oblige les collectivités à arrêter un schéma de distribution d'eau potable s'appuyant sur un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution, mis à jour chaque année afin de prendre en compte les travaux réalisés sur ces ouvrages. Il doit comprendre le plan et un inventaire des réseaux de distribution d'eau mentionnant les linéaires de canalisations, l'année ou, à défaut, la période de pose, la catégorie de l'ouvrage, les informations cartographiques ainsi que celles disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement prescrivait l'adoption de ce schéma avant le 31 décembre 2013.

Dans le cadre du contrat de délégation de service public entré en vigueur le 1^{er} mars 2013, le fermier a en charge, pour le compte du syndicat, « *la tenue à jour de l'inventaire du patrimoine et la valorisation des informations relatives au fonctionnement des installations et à l'exécution du service* ».

4.3.1 Une mission du délégataire partiellement prise en charge par le syndicat

Le syndicat assure un suivi approfondi de l'inventaire des installations, collectant auprès du délégataire certaines données, notamment sur le réseau. Il tient à jour le descriptif détaillé et complet des ouvrages (puits, réservoirs et installations de traitement), alors que cette mission relève du délégataire, le rôle du syndicat étant normalement de contrôler l'exécution de cette obligation.

La disposition contractuelle prescrivant au délégataire de proposer à l'USESA un complément ou un correctif de l'inventaire dans les six mois suivant la date de prise d'effet du contrat n'a, par ailleurs, pas été mise en œuvre.

Le syndicat a, de plus, réalisé en 2015 et 2016, avec l'appui du cabinet qui l'accompagne, une visite complète des ouvrages. Cette campagne a eu pour objectif de dresser un « état zéro » du patrimoine afin de disposer d'une référence dans son évolution. La prestation a coûté 17 400 € TTC.

Un inventaire a par ailleurs été réalisé en 2018 par le même cabinet au titre l'étude patrimoniale du nouveau schéma directeur, pour un montant de 12 000 € TTC.

Pour ces deux opérations visant à connaître le patrimoine, l'USESA a donc dépensé près de 29 400 € TTC.

4.3.2 Une bonne connaissance du patrimoine enterré

4.3.2.1 Le schéma de distribution d'eau potable

Par délibération du 28 septembre 2016, le syndicat a adopté le schéma de distribution. Sa dernière mise à jour date du 21 septembre 2018.

Le schéma répond aux prescriptions réglementaires. Il permet de disposer par secteur de données précises relatives aux canalisations (diamètres, matériaux, années de pose...).

En collaboration avec le délégataire, les plans sont en cours de transfert dans un système d'information géographique permettant leur utilisation optimale. De plus, l'USESA tient à jour, depuis 2008, l'inventaire des canalisations renouvelées.

La valeur de l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable de l'annexe V du code général des collectivités territoriales, évaluée annuellement, permet d'apprécier la connaissance du patrimoine. Sa valeur a fortement augmenté entre 2013 et 2017 passant de 40/120 à 100/120. Le niveau de connaissance est donc bon. Cette évolution favorable et son niveau actuel traduisent la volonté de l'USESA de bien connaître son patrimoine.

Cette connaissance peut encore être améliorée par la localisation des branchements sur les plans des réseaux.

4.3.2.2 L'évolution du patrimoine enterré

Le linéaire de canalisations reste stable sur la période examinée. En 2012, il était de 1 160 km. En 2017, il s'établit à 1 171 km. Les évolutions du périmètre avec les adhésions et les retraits portant sur des communes de petites tailles n'ont pas significativement impacté le linéaire de réseau. Il n'y a plus d'extensions liées à de l'urbanisation.

De même, le nombre de branchements reste globalement stable passant de 26 965 à 27 837 unités, soit 3 % d'augmentation en six ans, en l'absence de densification du territoire.

4.3.3 Une progression efficace de la connaissance du patrimoine visible

Les deux prestations réalisées par le bureau d'études missionné par l'USESA, sur 2015-2016, dans le cadre du contrôle de la DSP, puis en 2018 avec le démarrage du schéma directeur, permettent au syndicat d'avoir une bonne connaissance du patrimoine visible.

En effet, dans le cadre de la réalisation du nouveau schéma directeur, le cabinet a visité, en 2018, l'ensemble des ouvrages et listé les travaux nécessaires pour les ressources, les installations de traitement, les réservoirs, les stations de pompage et les surpresseurs.

L'USESA est ainsi en mesure de programmer les travaux tant curatifs que préventifs.

Pour la chambre, cet état des lieux aurait dû être réalisé en préalable au renouvellement de la délégation de service public en 2013, afin de disposer de données fiables et à jour à la fin de la DSP 2001-2013 et pour établir le nouveau contrat 2013-2028. Cette connaissance aurait permis de gérer au mieux les intérêts de l'USESA pour les opérations patrimoniales de fin et de début de contrat.

Les étapes clés relatives à la bonne connaissance du patrimoine devront, à l'avenir, être mieux articulées avec les échéances contractuelles.

4.4 Un patrimoine dans un état actuel « moyen »

4.4.1 L'état du patrimoine enterré

4.4.1.1 Le réseau de distribution

L'âge moyen et l'état du réseau sont difficiles à déterminer dans la mesure où la consolidation des connaissances du patrimoine date de la création du syndicat en 2008. L'USESA l'estime à environ 70 ans, correspondant à la durée d'amortissement des canalisations et donc à une nécessité de renouvellement complet d'un point de vue comptable. Le syndicat considère que le réseau est dans un état « moyen »²³.

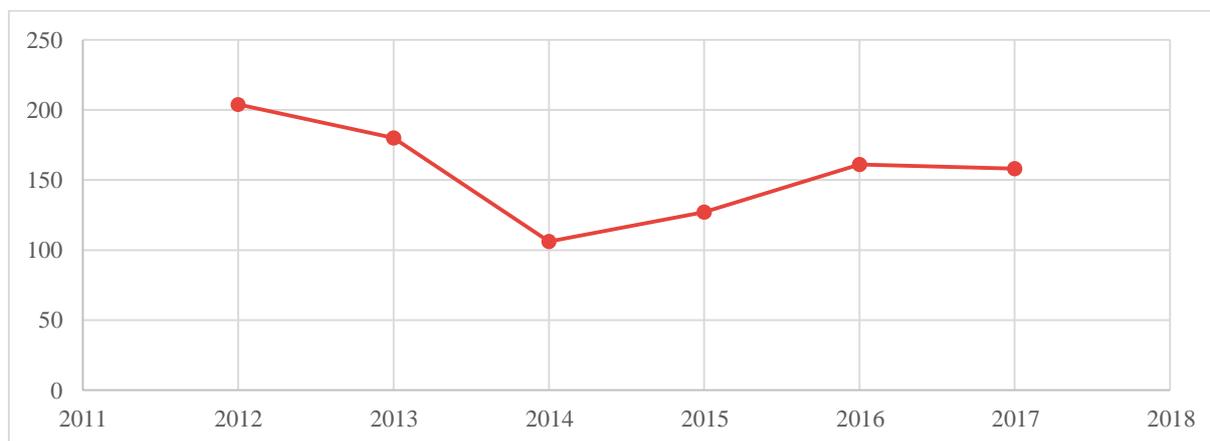
²³ Entretien avec l'USESA du 23 octobre 2018.

Le diagnostic demandé par l'USESA dans le cadre du nouveau schéma directeur fait état d'un âge moyen de 54,5 ans, avec un taux de connaissance de l'âge des conduites de 70,3 %.

Le nombre de fuites sur canalisation peut également constituer un indicateur de l'évolution de l'état du patrimoine. Sur la période 2012-2018, le nombre annuel moyen est de 156 fuites, 2017 se situant proche de ce niveau avec 158 fuites enregistrées.

La dureté de l'eau généralisée sur le secteur s'accompagne de dépôts de calcaire dans les canalisations pouvant limiter leur usure mais également augmenter le risque de casse.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de fuites sur canalisation



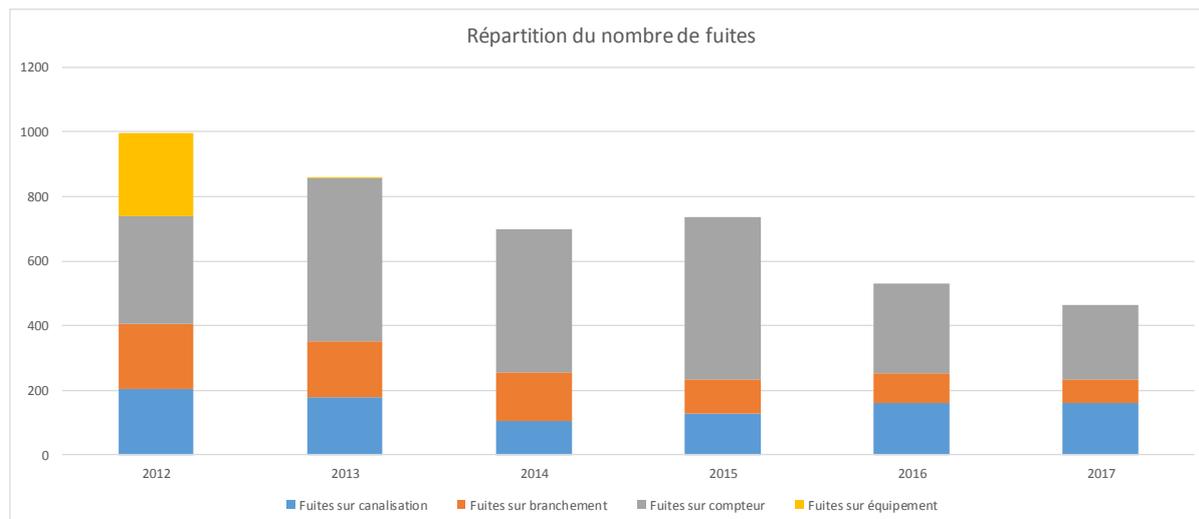
Source : USESA, Rapport du cabinet conseil, 2018.

4.4.1.2 Un parc de compteurs récent

Le taux de renouvellement des compteurs a été élevé depuis 2011. Il a encore augmenté à partir de 2014 dans le cadre de la mise en place généralisée de la télérelève, prévue dans le nouveau contrat. En effet, dans ce cadre, 20 000 compteurs, soit plus des 2/3 du parc, ont été remplacés, avec une campagne achevée en 2016. L'âge moyen du parc est actuellement de 5 ans, pour une durée de vie moyenne admise de 12 années.

Il paraît cependant étonnant que, malgré le renouvellement récent de ces équipements, 50 % des fuites d'eau se produisent sur compteur, posant la question de la qualité des prestations réalisées par le délégataire.

Graphique n° 2 : Répartition par type de fuites



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USESA (Rapport du cabinet conseil).

Ce patrimoine de compteurs devrait rester en bon état compte tenu de l'obligation pour le délégataire de les renouveler tous les 12 ans.

4.4.2 Un patrimoine visible qui requiert un volume de travaux important

Les campagnes de visite de 2015-2016, complétées de l'état des lieux réalisé en 2018 par le bureau d'études, fournissent des informations exhaustives et détaillées sur l'état général du patrimoine visible et les travaux requis.

Contrairement au patrimoine enterré, le bureau d'études ne se prononce pas sur l'état des ouvrages. Cependant, mis à part les deux usines récentes de Chézy-sur-Marne datant de 2001 et 2016, la liste des travaux nécessaires par type d'ouvrage pour une remise en état est étoffée.

L'état des ouvrages liés aux ressources souterraines est dégradé. Il conviendrait donc de planifier les remises en état pour conserver ce patrimoine stratégique pour le syndicat.

Dans sa réponse à la chambre, le président de l'USESA a indiqué prévoir la mise en place d'un programme de réhabilitation.

De nombreuses prestations relèvent du délégataire et méritent d'être programmées en lien avec ce dernier.

4.5 La stratégie patrimoniale

4.5.1 Le schéma directeur de 2009-2010, feuille de route des travaux structurants

Le schéma directeur élaboré en 2009, validé par les élus par délibération le 15 avril 2009, puis révisé par délibération du 23 juin 2010, a été jusqu'à ce jour la feuille de route des travaux structurants de l'USESA. Ce schéma directeur, d'un montant total estimé à 32 M€ HT, prévoyait principalement :

- la réalisation d'une nouvelle installation de traitement et de production d'eau à partir d'une prise d'eau superficielle en Marne ;
- la réalisation d'interconnexions permanentes entre unités de distribution ;
- la réalisation d'interconnexions de secours ;
- la suppression de ressources jugées problématiques en raison d'ensablement ou de pollution.

4.5.2 La stratégie retenue pour la gestion du patrimoine

4.5.2.1 Patrimoine enterré

Le principe retenu par l'USESA est de « ne pas faire supporter financièrement le vieillissement du patrimoine aux générations futures ».

Pour le réseau, le syndicat vise un taux de renouvellement d'1 % par an. Cette valeur correspond donc à un renouvellement tous les 100 ans. Elle est nettement plus élevée que la moyenne nationale qui se situe à 0,57 %²⁴ dans la strate des collectivités de 50 000 à 100 000 habitants.

Compte tenu de l'investissement que représente ce choix ambitieux, une étude plus fine du taux de renouvellement requis par zone géographique pourrait être envisagée, les fuites issues de casses pouvant avoir différentes causes²⁵.

Le niveau de renouvellement résulte des engagements réciproques pris par les deux parties lors de la mise en place du contrat en 2013. Le délégataire a une obligation de résultat sur le rendement, à mi contrat (83 % avec un indice linéaire de perte de 2,42 m³/km/j) et en fin de contrat (rendement de 86 % et indice linéaire de perte d'1,57 m³/km/j), l'USESA s'engageant, pour sa part, à mettre en œuvre un renouvellement annuel moyen d'1 % du réseau.

Les choix de travaux de renouvellement préventifs et curatifs sont décidés par le syndicat en coordination avec le délégataire, selon l'approche technique habituelle dans le secteur de l'eau.

²⁴ Panorama des services et de leur performance en 2015, septembre 2018, page 59/77.

²⁵ Le type de canalisation, leur corrosion, l'humidité du terrain, le vieillissement des joints d'étanchéité, les évolutions et mouvements de sols, la pression dans les canalisations... (Panorama des services et de leur performance en 2015, septembre 2018, page 50/77).

4.5.2.2 Patrimoine visible

La stratégie repose sur le schéma directeur de 2009. L'état des lieux 2015-2016 permet par ailleurs à l'USESA de disposer des informations pour lister et programmer les travaux nécessaires, ouvrage par ouvrage. Chaque année, les travaux sont priorisés et arrêtés en fonction du budget voté par le comité syndical.

Pour les réservoirs, l'orientation retenue est de réhabiliter un ouvrage par an sur les 67 que compte le syndicat.

Pour les ressources souterraines, le schéma prévoit des suppressions de captages. Mises à part ces suppressions de ressources, on peut relever l'absence d'orientations générales et de programme pluriannuel de travaux visant à une gestion patrimoniale durable des équipements de prélèvement d'eau souterraine. Les travaux significatifs déjà identifiés relevant exclusivement du syndicat, il serait souhaitable que l'USESA établisse un programme de gestion. Il paraît, en effet, dommageable de laisser ces ressources sans entretien ni renouvellement, en considérant que la nouvelle usine d'eau de surface de Chézy peut suffire à alimenter le territoire.

Dans sa réponse, le président de l'USESA a indiqué à la chambre s'engager dans cette voie en lançant, en 2019, un diagnostic des ouvrages en vue d'établir un programme de réhabilitation.

Ce parc de ressources souterraines constitue en effet un héritage des syndicats qui a permis d'alimenter le territoire depuis plus de 50 ans. Il demeure stratégique et économiquement intéressant pour l'USESA, compte tenu de la stabilité de la qualité des eaux brutes et des faibles coûts de traitement.

4.5.3 Un investissement soutenu sur la période 2012-2017

4.5.3.1 Un haut niveau d'investissement

Compte tenu de la valeur nette du patrimoine de 63,7 M€, le niveau d'investissement 2012-2017 de 33,2 M€ est élevé.

Tableau n° 1 : Typologie et évolution des investissements réalisés sur la période 2012-2017

Typologie des investissements (M€) TTC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2012-2017
Production	0,97	4,19	3,32	0,49	0,35	1,83	11,15
Stockage	0,01	0,004	0,01	0,08	0,39	1,92	2,414
Transport		1,67	0,37		0,22		2,26
Distribution	3,71	2,98	1,89	1,69	2,79	2,55	15,61
Système d'information	0,02	0,02	0,005			0,02	0,085
Branchements plomb	0,21	0,42	0,17	0,2	0,35	0,32	1,67
Total :	4,9	9,3	5,8	2,5	4,1	6,6	33,2

Source : USESA.

Les pics d'investissements en 2013 et 2014 correspondent à la construction de la nouvelle usine de Chézy-sur-Marne, opération majeure de la période. Elle a en effet représenté un coût global de 12,9 M€ TTC, soit 39 % des investissements de la période 2012-2017.

On note également un accroissement des investissements sur 2016 et 2017 correspondant à l'intensification du renouvellement préventif des réseaux. L'USESA vise en effet un taux de renouvellement d'1,15 % sur 2017-2021 pour atteindre 1 % en moyenne en 2021, compte tenu du taux de renouvellement plus faible de 0,82 % constaté sur la période 2013-2016.

4.5.3.2 Une politique de recherche systématique de financements extérieurs

L'USESA sollicite des aides financières pour ses investissements auprès de l'agence de l'eau Seine-Normandie et du département de l'Aisne. Elles se concrétisent essentiellement par des subventions et également par des avances remboursables, sous forme de prêts sans intérêts. Elles sont attribuées sur les opérations relevant du schéma directeur, interconnexions et nouvelle usine principalement, et sur la réhabilitation d'ouvrages du patrimoine visible, essentiellement les réservoirs et les forages.

Les subventions reçues de ces deux entités sur la période 2012-2017 s'élèvent respectivement à 5,2 M€ et 1,8 M€.

L'agence de l'eau a pour politique actuelle de ne pas subventionner le renouvellement de réseau avec pour exception les opérations retenues dans le « Plan d'action réseaux eau potable ». Dans ce cadre spécifique, l'agence ne retient qu'un nombre limité d'opérations visant à réaliser une action globale de modernisation de réseau sur une zone. Ne sont retenus que les projets d'autorités organisatrices disposant d'une démarche structurée d'amélioration du réseau et de son rendement.

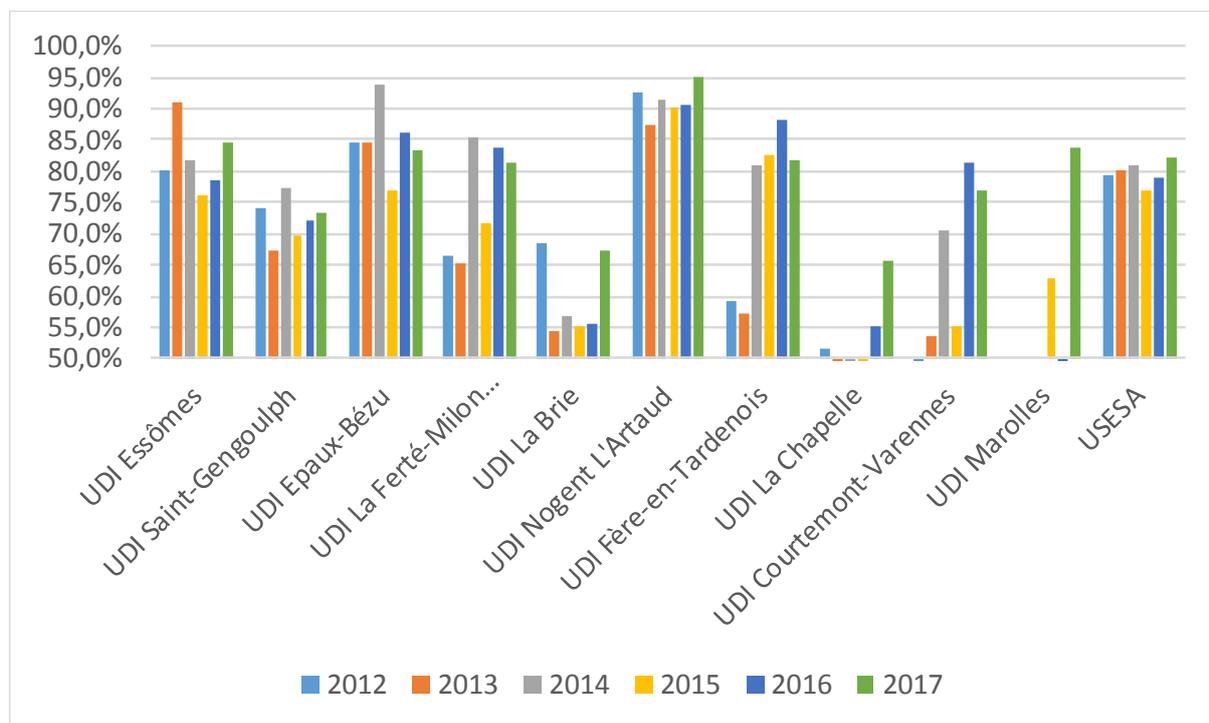
L'USESA a présenté deux dossiers au titre des années 2016 et 2017. Les candidatures ont été retenues, lui permettant de bénéficier de subventions à hauteur de 50 % sur un volume global de travaux d'1,82 M€ HT.

4.5.4 Des résultats obtenus en matière de rendement de réseau

Couplé aux opérations d'exploitation menées par le délégataire en matière de recherche de fuites (suivi de la sectorisation, corrélation acoustique...), le renouvellement de réseau effectué par l'USESA a pour objectif une diminution des pertes en eau. Deux indicateurs de mesure de la performance du réseau sont prévus par le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007, complété par l'arrêté du 2 décembre 2013.

Le premier indicateur est « le rendement du réseau de distribution ». Il correspond aux volumes d'eau maîtrisés en distribution (volumes comptabilisés et facturés ainsi que les volumes non facturés mais comptabilisés, en prenant en compte les exports et les imports d'eau) ramenés aux volumes d'eau mis en distribution. À consommation constante, une amélioration du rendement se traduit par des prélèvements moins importants dans les ressources et des coûts de traitement inutiles sont évités.

Graphique n° 3 : Évolution du rendement de distribution de 2012 à 2017



Source : USESA et Rapport Euryèce-Groupe Merlin, 2018.

On constate une évolution positive du rendement global qui passe de 79,2 % à 82,3 % de 2012 à 2017 avec cependant des variations très importantes entre unités de distribution et des baisses de rendement pour trois d'entre elles²⁶.

Le rendement de distribution 2017 est globalement bon, en comparaison des collectivités gérant le service d'eau potable dans la strate de 50 000 à 100 000 habitants, pour lesquelles le rendement moyen se situe à 78 %²⁷.

Le second indicateur réglementaire est l'« Indice Linéaire de Pertes en réseau » (ILP). Il permet d'évaluer les pertes d'eau par fuites sur le réseau en les rapportant à la longueur des canalisations (hors branchements). Il est particulièrement pertinent en zone rurale, où le linéaire de canalisation par usager est élevé.

Pour l'USESA, cet indicateur s'est amélioré entre 2012 et 2017, passant de 2,43 m³/km/j à 1,98 m³/km/j. Dans la catégorie des réseaux ruraux, son niveau est considéré comme « acceptable ».

²⁶ Saint-Gengoulph (- 0,7 %), Epoux-Bézu (- 1,4 %) et La Brie (- 1,5 %).

²⁷ Panorama des services et de leur performance en 2015, septembre 2018.

4.5.5 Les perspectives

La réalisation d'un nouveau schéma directeur est engagée depuis le 5 décembre 2017. L'étude doit conduire à un état des lieux, une modélisation du système d'eau potable et enfin à des propositions pour élaborer le nouveau programme pluriannuel d'investissement.

Ce document fournira ainsi des perspectives actualisées des travaux structurants à mener pour les prochaines années. L'USESA envisage une réalisation des investissements qui seront retenus à l'issue du schéma directeur, sans augmentation du tarif mais en ayant recours à l'emprunt.

Compte tenu de l'excédent en capacité de production, le syndicat intercommunal devrait étudier les possibilités de ventes d'eau supplémentaires lui permettant de valoriser l'usine construite. Ces ventes peuvent se faire par des exports d'eau vers des structures voisines ou par la desserte d'un plus grand nombre d'abonnés en étendant son périmètre. Dans le cadre du schéma directeur, les choix d'investissement devront prendre en compte les travaux à réaliser pour permettre ces dessertes supplémentaires.

Dans sa réponse à la chambre, le président fait valoir que l'USESA s'est engagée dans cette voie avec la perspective de vente d'eau à 4 000 abonnés nouveaux sur la commune de Villers-Cotterêts. Il estime, par ailleurs, que la mise en œuvre de la loi NOTRe devrait apporter de nouveaux clients au syndicat.

Dans l'attente d'une nouvelle programmation, le syndicat s'est engagé dans un programme d'investissements ambitieux de 39 M€ sur la période 2018-2021.

Tableau n° 2 : Programme d'investissements 2018-2021

Typologie d'investissements	2018	2019	2020	2021	Total
Schéma directeur	163 027 €	69 869 €	- €	- €	232 896 €
Ressources	48 029 €	246 000 €	- €	- €	306 797 €
Usines	892 963 €	1 753 956 €	42 000 €	- €	4 562 889 €
Réservoirs	2 289 444 €	1 116 000 €	480 000 €	480 000 €	6 248 225 €
Interconnexions	1 112 294 €	3 670 000 €	5 130 000 €	2 112 000 €	12 024 294 €
Réseau (travaux récurrents)	4 118 985 €	2 737 420 €	2 905 000 €	2 905 000 €	15 535 136 €
Administratif	5 000 €	5 000 €	30 000 €	5 000 €	89 558 €
Total :	8 629 742 €	9 598 245 €	8 587 000 €	5 502 000 €	38 999 794 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des données USESA.

4.6 Les modalités d'intégration de nouvelles communes

4.6.1 La mise en place d'une procédure en 2015

Des demandes d'intégration²⁸ ont conduit le syndicat à mettre en place, en 2015, une procédure en application de l'article 15 du règlement intérieur. Celle-ci comprend, notamment, un audit des installations préalablement aux décisions d'accord ou de refus prises par le comité syndical.

Jusqu'à présent, ces audits ont été confiés au bureau d'études accompagnant l'USESA. Ils permettent d'établir un état des lieux du patrimoine à intégrer.

Le règlement intérieur prévoit, en outre, la possibilité d'une convergence tarifaire progressive sur une durée maximale de cinq ans.

La procédure a été conduite pour la commune de Charly-sur-Marne qui a intégré l'USESA le 1^{er} janvier 2019, suite à sa demande initiale du 6 septembre 2016.

Suite aux observations de la chambre, l'approbation de la procédure d'intégration a été menée à son terme en mettant à jour le règlement intérieur, comme le prévoit la délibération du 8 juillet 2015. Le règlement étant public, les communes intéressées devront pouvoir en prendre connaissance en amont. Son caractère officiel garantira également une égalité de traitement entre communes candidates à l'intégration.

Cette action était, en effet, nécessaire à court terme, dans la perspective de modifications possibles du périmètre de l'USESA issues de l'application de la loi NOTRe, mais aussi dans la perspective d'accroître les ventes d'eau.

4.6.2 Des délais de traitement des transferts d'immobilisations à améliorer

Une amélioration des délais de traitement des aspects patrimoniaux serait souhaitable lors de modifications de périmètres de l'USESA.

En effet, le retrait des communes de Courthiézy et de Dormans (hameau de Soilly) a été prononcé par arrêté préfectoral le 19 décembre 2013 et la délibération approuvant le procès-verbal de transfert des biens à la communauté de communes des Côteaux de la Marne n'a été votée que le 25 mars 2015.

²⁸ Plusieurs communes ont sollicité leur intégration à l'USESA, dont Charly-sur-Marne (2 657 habitants) qui a rejoint le syndicat au 1^{er} janvier 2019. Les intégrations de 4 communes rurales de moins de 300 habitants sont par ailleurs à l'étude ou en discussion.

4.7 De nouveaux locaux administratifs surdimensionnés

Depuis sa création en 2008, le siège de l'USESA a été basé successivement dans trois bâtiments. Installé initialement à l'Hôtel de ville de Château-Thierry, le syndicat a établi son siège social sur la commune de Fossoy en 2010. Ces locaux étaient loués. Leur superficie était de 130 m².

Par délibération du 20 octobre 2011, le comité syndical a validé le principe de la construction d'un siège social à Château-Thierry dont l'USESA serait propriétaire. L'opération s'est étalée sur la période 2012-2016. Le changement officiel du siège social a été prononcé par arrêté préfectoral du 25 octobre 2016.

Le montant final de l'opération a été d'1,3 M€ TTC pour une superficie de 510 m².

Sur la base des recommandations généralement admises en matière de locaux administratifs²⁹, le bâtiment construit offre une capacité supérieure de 30 % par rapport aux besoins actuels, même en tenant compte des besoins particuliers pour les réunions du comité syndical.

L'USESA indique avoir dimensionné le bâtiment pour des besoins futurs. Cependant ces derniers ne correspondent pas à un projet identifié et ne devraient, en tout état de cause pas se concrétiser à court ou moyen terme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USESA possède une bonne connaissance technique de son patrimoine grâce à des actions qu'elle a conduites et financées, le délégataire ne réalisant pas les missions qui lui incombent en la matière.

Mis à part le parc rénové de compteurs, le patrimoine est dans un état global pouvant être qualifié de « moyen ». La stratégie de gestion patrimoniale est bien définie. En matière de renouvellement de réseau, le syndicat a un objectif adossé à une obligation de résultat pour le délégataire sur le rendement. Ce dernier a évolué favorablement sur la période examinée.

Le programme d'investissements, d'un niveau élevé, a été mené activement sur la période 2012-2017. Une nouvelle « feuille de route » est en cours d'établissement avec le schéma directeur actuellement à l'étude. Tant sur les investissements passés que ceux futurs déjà prévus, il manque un volet spécifique et exhaustif concernant les équipements des ressources souterraines. L'USESA a engagé, en 2019, une étude diagnostic visant à définir un programme de réhabilitation.

De nouveaux locaux administratifs ont été construits et achevés en 2016. Leur capacité est supérieure de 30 % aux besoins.

²⁹ Norme AFNOR NFX 35-102 et fiche INRS ED 23.

5 LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU SYNDICAT

5.1 Une information financière et une fiabilité des comptes à améliorer

L'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne dispose de deux budgets : un budget principal et un budget annexe pour la prestation « maintenance poteaux incendie », de respectivement 14,8 M€ et 0,1 M€ en recettes totales pour l'année 2017.

La gestion financière repose sur un agent de catégorie A³⁰, qui travaille en collaboration avec le directeur du syndicat, avec l'appui d'un agent administratif en charge de la comptabilité.

5.1.1 Une information incomplète lors du débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, complété par l'article D. 2312-3 du même code, fixe le contenu du rapport d'orientation budgétaire³¹.

Les rapports 2017 et 2018 reprennent les principales informations requises à l'article D. 2312-3 précité, mais trop succinctement. Ainsi, la prospective financière est détaillée sur la base d'un seul scénario, sans synthèse explicite. Il n'y a pas de projection sur les évolutions des épargnes nettes et brutes. L'état de la dette est incomplet, il manque des informations sur les différents types d'emprunts et sur les taux. Les projections financières pluriannuelles ne sont donc pas complètes. Quant aux informations sur le personnel, certaines ne figurent pas dans le rapport : la durée du travail, l'évolution des effectifs et les dépenses.

En réponse aux observations provisoires, le président précise que le rapport 2019 a été enrichi. Les projections financières pluriannuelles sont désormais complètes. Il reste à faire figurer clairement les hypothèses d'évolution des épargnes brute et nette de l'exercice auquel le rapport se rattache.

La chambre a constaté que l'information des élus restait, par ailleurs, insuffisante au stade du débat d'orientation budgétaire en matière de restes à réaliser³². En effet, ces derniers n'apparaissent pas dans les rapports des années 2014 à 2017. En 2018, ils sont mentionnés mais pas dans leur intégralité : ils s'élèvent à 3,3 M€ en dépenses et il n'est fait état que d'1,5 M€.

³⁰ Catégorie A : fonctions de conception et d'encadrement.

³¹ Sur le fondement de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble de ces dispositions s'appliquent à l'USESA.

³² Les restes à réaliser définis à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, constituent une exception au principe de l'annualité. Ils correspondent aux dépenses engagées de la section d'investissement arrêtées à la clôture de l'exercice et qui sont non-mandatées et aux recettes certaines qui n'ont pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils doivent donner une image sincère et fidèle de l'année comptable écoulée car ils se répercutent sur le résultat.

Enfin, des programmes pluriannuels d'investissement ont été établis pour les périodes 2012-2014, 2016-2020 puis 2017-2021. Ces prévisions n'ont pas été validées par délibération du comité syndical. Les débats d'orientation budgétaire s'y rapportent mais de façon très synthétique.

Rappel au droit n° 3 : respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.

Dans sa réponse, le président indique que l'USESA s'est attachée à fournir des éléments de programmation beaucoup plus détaillés et a présenté à l'assemblée délibérante un plan pluriannuel d'investissement exhaustif. Il reste cependant à apporter plus de précisions quant aux restes à réaliser qui n'apparaissent que très sommairement dans le rapport sur les orientations budgétaires 2019.

5.1.2 Des taux de réalisation budgétaire faibles

5.1.2.1 Une section de fonctionnement avec des soldes d'exécution sous-évalués

Les taux de réalisation sont faibles en dépenses de fonctionnement (*cf.* annexe n° 2). En effet, ils sont, en moyenne, sur la période contrôlée de 62 %. Les prévisions budgétaires de certains articles, comme les études, les salaires et les charges exceptionnelles, sont largement surévaluées. Ainsi en 2015, à titre d'exemple, il a été prévu 300 000 € en crédits d'étude au compte 617 et seuls 77 111 € ont été réalisés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que l'USESA s'attachera à affiner plus précisément les prévisions de dépenses.

La surévaluation des dépenses au sein du budget primitif nuit de façon récurrente à la sincérité du solde d'exécution de la section de fonctionnement.

5.1.2.2 Une section d'investissement manquant de fiabilité dans ses prévisions

La sincérité des inscriptions budgétaires en section d'investissement n'est pas davantage satisfaisante (*cf.* annexe n° 2).

En effet, les taux de réalisation des dépenses prévues sont faibles. Sur les années 2015 et 2017, ils ont été de seulement 49 %. Le taux le plus élevé, restes à réaliser compris, est de 71 % en 2013.

Contrairement à la position prise par l'USESA dans sa réponse aux observations de la chambre, il est possible de prendre en compte la pluri annualité des dépenses d'investissement en mettant en place des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), et ainsi obtenir la sincérité des inscriptions budgétaires.

5.1.3 Des informations patrimoniales et des amortissements à fiabiliser

5.1.3.1 Une mise en cohérence de l'inventaire et de l'actif engagée avec le comptable public

L'Union des Services d'Eau du Sud de l'Aisne ayant été créée le 1^{er} janvier 2008, elle a repris l'actif des huit syndicats dissous de l'ancienne Union des Syndicats des Eaux du Sud de l'Aisne. Les arrêtés préfectoraux correspondant prévoyaient « *le transfert de l'actif et du passif à l'USESA sur la base des écritures de l'année 2007 arrêtées après vote du compte administratif* ». Ce transfert d'actif n'a pas été correctement effectué.

Un travail est mené depuis trois ans entre l'USESA et le comptable public pour y remédier, en mettant en cohérence l'inventaire et l'actif immobilisé. Cette opération, qui devait s'achever fin 2018, se poursuit sur 2019.

L'ordonnateur et le comptable public ont également entrepris l'enregistrement à l'actif, conformément aux règles comptables, de la nouvelle station de production d'eau potable de Chézy-sur-Marne.

Le travail engagé permet d'améliorer progressivement la fiabilité de l'actif et le montant des dotations aux amortissements.

5.1.3.2 Des actifs mis à disposition du délégataire à identifier et à traiter comptablement

L'instruction comptable M49 applicable aux services publics à caractère industriel et commercial, comme celui assuré par l'USESA, prévoit que les « Immobilisations corporelles » du compte 21, mises à la disposition du délégataire, sont inscrites au compte 24. Leur amortissement n'est alors plus effectué par le syndicat mais par le délégataire, au compte 22 « Immobilisations mises en concession ». Si cette opération n'est pas correctement effectuée, l'amortissement que pratique le syndicat est surévalué et la fiabilité du résultat de la section de fonctionnement s'en trouve affectée.

À ce jour, le syndicat amortit la totalité des biens du service. Or, la partie de biens mise à disposition du délégataire et dont ce dernier assure le renouvellement, aurait dû passer au compte 24 pour ne plus faire l'objet d'amortissement par l'USESA.

Pour les actifs correspondant aux biens issus des anciens syndicats en 2008, un amortissement dégressif sur 15 ans est pratiqué. L'USESA indique que, compte tenu de l'échéance de fin d'amortissement en 2023, il n'est pas prévu de réaliser leur inventaire. Pour une valeur brute initiale de 49,4 M€, la valeur nette comptable de ces biens représente encore, à ce jour, 24,9 M€. La chambre constate que le syndicat intercommunal n'a pas de visibilité sur l'impact pour les amortissements que constituerait le transfert au compte 24 des biens délégués issus des anciens syndicats.

Par ailleurs, l'USESA doit passer au compte 24 les biens qu'elle a financés depuis sa création, également mis à la disposition du délégataire et dont il a la charge du renouvellement. Leur valeur initiale est de 40,7 M€ et leur valeur nette comptable de 38,9 M€. Leur transfert en compte 24 viendrait diminuer la dotation aux amortissements d'un montant qui n'est pas, à ce jour, estimé par le syndicat. Ce dernier indique avoir prévu la réalisation de cette opération après la mise en concordance de l'inventaire et de l'actif.

Pour la chambre, les amortissements passés actuellement par l'USESA sont surestimés et la sincérité des résultats s'en trouve affectée.

5.1.3.3 Un transfert des immobilisations en cours à mener

Le compte 23 « Immobilisations en cours » fait apparaître, à la fin de chaque exercice, la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

Lorsque les travaux sont terminés, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21 « Immobilisations corporelles » par opération d'ordre déclenchant le début des amortissements.

L'examen du compte « Immobilisations en cours » montre, notamment, que la nouvelle usine de Chézy, d'une valeur initiale comptable inscrite de 10,8 M€, qui représente 48 % du solde du compte 23 au 31 décembre 2017, n'a pas encore été passée au compte 21. Les amortissements n'ont donc pas commencé.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que l'USESA « a prévu de traiter comptablement cette opération en 2019 après le transfert des biens relevant du délégataire au compte 24, les biens affectés au compte 21 seront amortis par l'USESA dès cette année ».

5.1.3.4 La surestimation récurrente des amortissements inscrits au budget

Les dotations aux amortissements sont en constante diminution. Elles font, par ailleurs, l'objet d'une surestimation au stade du budget primitif. Ainsi, alors que 3 M€ ont été inscrits en 2014, la dotation ne s'est élevée en exécution qu'à 2 M€. En 2017, l'écart était de 0,2 M€. À l'avenir, le syndicat devra veiller à la sincérité de ces prévisions budgétaires.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir corrigé ces pratiques. Des crédits spécifiques sont désormais prévus aux comptes adéquats pour les opérations de régularisation d'actifs qui doivent être menées en 2019. Ils ne sont plus imputés avec les amortissements courants, évitant ainsi les surestimations des prévisions budgétaires.

Tableau n° 3 : État des amortissements depuis 2012

(en €)	Budgets primitifs	Réalisations	Différences réalisations/prévisions
2012	3 000 000	2 608 094	391 906
2013	3 000 000	2 273 056	726 944
2014	3 000 000	2 017 995	982 005
2015	2 100 000	1 884 170	215 830
2016	2 100 000	1 685 331	414 669
2017	1 800 000	1 598 159	201 841

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

5.2 Une situation financière confortable

5.2.1 Une forte capacité à générer du financement propre pour les investissements

5.2.1.1 Des recettes d'exploitation provenant essentiellement de la vente d'eau

Les recettes du syndicat proviennent presque exclusivement de la part du produit des ventes d'eau que lui reverse le délégataire. En moyenne, sur la période 2013-2017, elle s'élève à 4,1 M€ et représente 97 % des recettes du syndicat en 2017. Après une légère baisse en 2014, le produit des ventes d'eau augmente chaque année jusqu'en 2017.

Les autres ressources d'exploitation sont les participations des communes et particuliers aux travaux de branchement réalisés par le syndicat. Leur montant est fluctuant d'une année sur l'autre, en fonction des besoins en travaux, avec un maximum en 2012 pour 312 759 € et un plancher en 2017 avec 134 825 €.

Tableau n° 4 : Détail des ressources d'exploitation

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ventes d'eau	4 687 371	4 021 692	3 923 762	3 971 036	4 001 992	4 285 432
= Ventes de produits fabriqués (a)	4 687 371	4 021 692	3 923 762	3 971 036	4 001 992	4 285 432
Travaux	312 759	267 627	216 519	170 684	244 311	134 825
= Travaux et prestations de services (b)	312 759	267 627	216 519	170 684	244 311	134 825
+ Remboursement de frais	66 537	66 679	0	0	0	0
+ Divers produits d'activités annexes	3 712	743	0	0	0	0
= Produits des activités annexes (c)	70 248	67 422	0	0	0	0
Ressources d'exploitation (a+b+c+d)	5 070 378	4 356 740	4 140 281	4 141 720	4 246 303	4 420 257

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

5.2.1.2 Des dépenses d'exploitation essentiellement constituées de charges de personnel et d'intérêts d'emprunts

En 2017, le poste principal de charge d'exploitation est celui des dépenses de personnel (0,447 M€ représentant 48 % des dépenses). Les frais financiers s'élèvent à 0,248 M€, représentant 27 % des dépenses. Les charges à caractère général représentent 19 % et les autres charges de gestion 6 %.

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses d'exploitation

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	204 962	192 678	175 201	182 525	161 484	181 723
+ Charges de personnel	342 592	371 660	383 444	391 430	412 076	447 149
+ Autres charges de gestion	74 532	76 128	60 709	57 088	57 021	59 762
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change	287 199	342 583	316 464	294 352	271 454	248 033
= Charges courantes	909 285	983 049	935 820	925 395	902 035	936 668
<i>Charges de personnel/charges courantes</i>	37,7 %	37,8 %	41,0 %	42,3 %	45,7 %	47,7 %
<i>Intérêts/charges courantes</i>	31,6 %	34,8 %	33,8 %	31,8 %	30,1 %	26,5 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Le niveau des charges de personnel par rapport aux charges courantes reste modéré, étant inférieur à 50 % jusqu'en 2017. Il connaît toutefois une hausse soutenue de 30 % en six ans. En 2017, par exemple, ces charges ont augmenté de 8,5 % par rapport à 2016 (*cf. infra*), alors que la moyenne nationale se situait alors à + 2,8 %³³.

L'encours de la dette étant en diminution, les frais financiers baissent également de près de 8 % chaque année entre 2014 et 2017.

Les charges à caractère général sont globalement stables et correspondent principalement à des études et à des assurances.

5.2.1.3 Une importante et récurrente capacité d'autofinancement

Il résulte des produits élevés et des charges faibles liées à la petite taille de la structure, une capacité d'autofinancement élevée. Jusqu'en 2017, celle-ci a toujours largement dépassé 75 % du produit total de l'année considérée.

Tableau n° 6 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement brute

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Excédent brut d'exploitation	4 479 181	3 802 749	3 661 442	3 611 892	3 730 984	3 810 249
<i>en % du produit total</i>	88,7 %	87,7 %	88,4 %	87,2 %	87,9 %	86,2 %
= capacité d'autofinancement brute	4 308 727	3 354 760	3 200 719	3 318 372	3 459 003	3 866 555
<i>en % du produit total</i>	85,3 %	77,3 %	77,3 %	80,1 %	81,5 %	87,5 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

³³ Observatoire des finances publiques 2018.

5.2.1.4 Le recours au financement propre pour réaliser les investissements

Parmi les autres recettes d'investissement participant à la constitution du financement propre, les subventions en représentent la plus grande part. Elles se sont élevées au total à un peu plus de 7 M€ sur la période contrôlée, soit 20 % du montant des investissements réalisés.

Ainsi, au cours de la période examinée, l'USESA a généré 25 M€ de financement propre disponible, pour 34 M€ d'investissements.

5.2.1.5 Un faible endettement et une bonne solvabilité financière

Depuis 2012, l'encours de dette est en constante diminution. Il se situait, au 31 décembre 2017, à 5,5 M€.

Seize emprunts ont des taux fixes compris entre 3,03 % et 5,31 %.

Les 12 autres correspondent à des avances sans intérêt de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

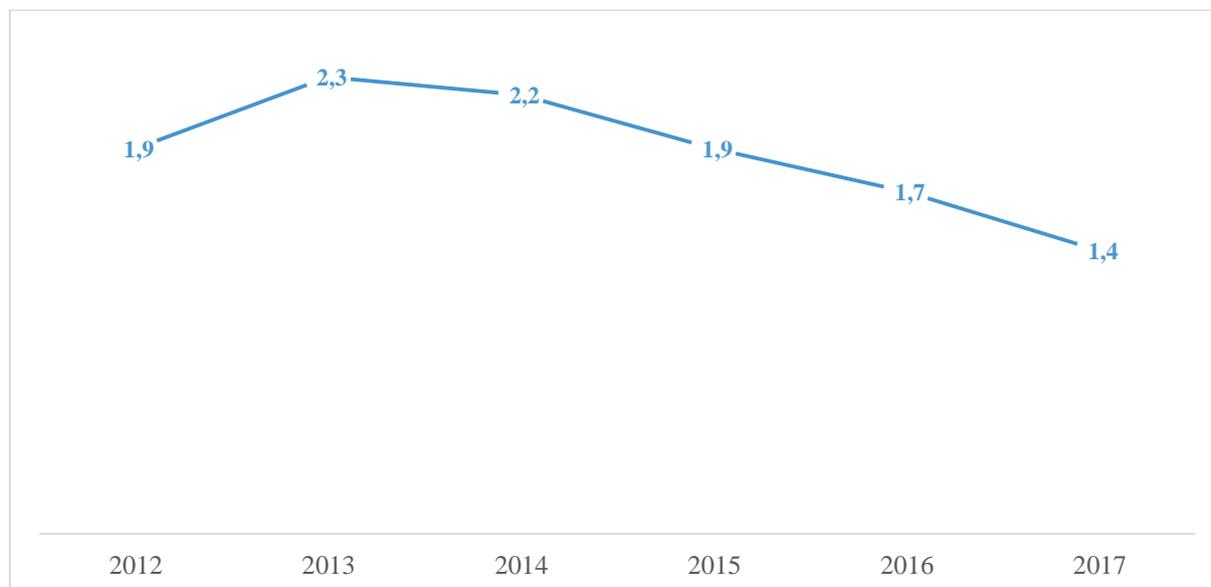
La durée moyenne de l'encours de dette est de 16 ans.

Les principaux prêts de la période ont été réalisés en 2012 pour un montant de 2,8 M€, en anticipation des besoins financiers de 2013 liés à la nouvelle usine de Chézy-sur-Marne (9,3 M€). Ils ont été effectués auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour un montant d'1,3 M€, à un taux de 4,51 %, et avec la Caisse d'épargne pour 1,5 M€, à un taux de 5,12 %. Ces emprunts n'étaient pas nécessaires, car au moment où ils ont été contractés, les comptes de l'USESA présentaient un niveau de trésorerie et un fond de roulement suffisants pour financer ces investissements. Ces emprunts ont généré des frais financiers inutiles à hauteur, jusqu'à présent, de 591 813 €.

Depuis 2013, la capacité de désendettement³⁴ s'est améliorée. Depuis 2015, elle est inférieure à moins de deux ans, sous le double effet du niveau élevé de la capacité d'autofinancement et du désendettement. La solvabilité financière de l'USESA a donc été en constante amélioration.

³⁴ Rapport de la dette sur la capacité d'autofinancement brute.

Graphique n° 4 : Capacité de désendettement en années



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

5.2.2 Une faible mobilisation du fonds de roulement disponible et un niveau de trésorerie excessivement élevé

Le financement restant des investissements 2012-2017 a été effectué par la mobilisation du fonds de roulement à hauteur de 0,814 M€, ce qui est faible compte tenu de son niveau moyen de 7,9 M€ sur les cinq dernières années.

Au 31 décembre 2017, la trésorerie nette s'élevait à 6,4 M€ correspondant à près de 2 500 jours de charges courantes (plus de 2 800 jours fin 2016). Cet excès de trésorerie est reconduit d'année en année depuis le début de la période examinée.

Directement lié au prix de l'eau supporté par l'utilisateur, il ne peut se justifier que dans la perspective d'investissements à court terme.

Tableau n° 7 : État de la trésorerie nette depuis 2012

Au 31 décembre (en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	11 131 127	7 533 635	7 517 992	8 600 672	8 285 591	7 462 272
- Besoin en fonds de roulement global	1 977 187	831 598	674 832	1 513 541	1 287 587	1 068 389
=Trésorerie nette	9 153 941	6 702 037	6 843 160	7 087 131	6 998 004	6 393 884
en nombre de jours de charges courantes	3 674,5	2 488,4	2 669,1	2 795,4	2 831,7	2 491,6

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Entre 2015 et 2017, le niveau très élevé de trésorerie permettait de rembourser la totalité de la dette. En effet, le syndicat n'avait pas de besoin et sa trésorerie déposée au compte du trésor générait des charges financières. L'USESA a indiqué avoir réalisé une consultation auprès des banques en vue de ce désendettement. Elle est restée sans suite en raison des coûts élevés de résiliations anticipées des emprunts, évalués à 1,25 M€.

Sur la période examinée, le prix de l'eau réclamé aux usagers a excédé le besoin de financement du syndicat. Le recours à l'emprunt a été inutile et coûteux. Il en est résulté une trésorerie constamment surabondante.

L'USESA est en capacité de rembourser ses emprunts ou d'étudier une diminution du prix de l'eau.

5.2.3 Une prospective pluriannuelle à fiabiliser

Pour la période 2018-2021, le syndicat prévoit de réaliser 32 M€ de travaux afin de poursuivre la sécurisation de l'approvisionnement en eau, soit en quatre ans l'équivalent de ce qui a été réalisé en six ans.

Si l'on compare la prospective 2016-2020 à celle de 2017-2021, on note que le résultat d'investissement de l'exercice 2016 avait été sous-estimé de plus d'1 M€, posant la question de la fiabilité de ces prospectives et de la capacité technique de l'USESA à mener un tel programme de travaux.

Par ailleurs, le syndicat réalise actuellement son nouveau schéma directeur, avec un achèvement au plus tôt en 2019. Il est en voie de constituer la nouvelle « feuille de route » des investissements. À l'issue de cette étude, la prospective pluriannuelle devrait vraisemblablement évoluer de façon significative. Il conviendra de mettre à jour les prospectives financières et de veiller à une bonne information du comité syndical. Le débat d'orientation budgétaire tenu en 2018 a souligné la nécessité de recourir à l'emprunt pour financer les investissements à venir.

Pour la chambre, compte tenu du niveau actuel d'autofinancement et de trésorerie, le recours à l'emprunt n'est toujours pas justifié à ce jour. Elle invite l'USESA à ajuster désormais ses ressources au besoin réel de financement, en tenant compte de ses capacités budgétaires existantes et du rythme effectif de réalisation des investissements.

Si le recours à l'emprunt devait malgré tout intervenir, il pourrait se faire sans difficulté, compte tenu du faible niveau d'endettement et de la capacité à dégager chaque année un confortable excédent de fonctionnement.

L'USESA dispose donc, à ce stade, des moyens financiers pour engager le programme d'investissement ambitieux qu'elle affiche. Le syndicat a également pour choix alternatifs ou complémentaires de rembourser sa dette, d'accélérer les travaux d'investissement et de baisser le prix de l'eau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière du comité syndical nécessite d'être améliorée en fournissant des rapports d'orientation budgétaire complets. La fiabilité des comptes doit également progresser. En effet, le montant des amortissements est surestimé dans la mesure où, d'une part, l'actif n'est pas concordant avec les installations dont dispose le syndicat et, d'autre part, le traitement comptable des biens mis à disposition du délégataire n'a pas été effectué. Enfin, les prévisions de dépenses sont systématiquement surévaluées par rapport à l'exécution du budget, et devraient en conséquence être inscrites de façon plus sincère.

Le niveau élevé du prix de l'eau a conduit le syndicat à financer ses investissements tout en conservant une trésorerie excessive. Des emprunts ont été contractés inutilement en 2012 générant des frais qui auraient pu être évités. Pour l'avenir, l'USESA doit définir une prospective financière intégrant les différents leviers à sa disposition, dont notamment la baisse du prix de l'eau et le remboursement de sa dette.

5.3 Une gestion des ressources humaines perfectible

Au 31 décembre 2017, l'USESA comptait dix agents titulaires, neuf à temps complet et un agent employé cinq heures par semaine.

Tableau n° 8 : Effectif de l'USESA

Filières / catégories	A	B	C
Filière technique	2	1	1
Filière administrative	1	1	4
Total	3	2	5

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'USESA.

Un ingénieur assure la direction de l'organisme. Une attachée est en charge du secrétariat général et de la gestion administrative, avec une équipe composée d'une rédactrice et de trois adjoints administratifs. L'équipe en charge des travaux comprend un technicien et deux adjoints techniques. Enfin, un ingénieur suit les questions de protection des ressources et de la communication.

Depuis 2015, l'équipe s'est stabilisée en recrutant du personnel davantage qualifié dans le domaine technique.

Depuis 2012, la masse salariale a évolué à la hausse ainsi que le nombre d'agents. À partir de 2016, certains contractuels ont été titularisés. L'effectif est désormais composé uniquement de titulaires. La masse salariale a connu une importante hausse en 2013 (+ 8,5 %), puis entre 2015 et 2016 (+ 5 %). Ces hausses s'expliquent notamment par des promotions internes. En effet, en 2013, un adjoint administratif (catégorie C) a été promu au grade de rédacteur (catégorie B) et, en 2015, le directeur a été promu au grade d'ingénieur territorial (catégorie A).

Tableau n° 9 : Évolution des effectifs depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires	8	7	8	10	10	10
Nombre d'ETP	6,75	6	7	8,5	8,6	8,6
Contractuels	1	3	3	1	0	0
Nombre d'ETP	1	2,6	2,6	0,6	0	0

Source : chambre régionale des comptes d'après les données transmises par l'USESA.

5.3.1 Un régime indemnitaire mis en conformité avec le cadre réglementaire

Des délibérations successives fixent le régime indemnitaire des agents de l'USESA. Une délibération de juillet 2014 a posé les conditions d'attribution des primes. Jusqu'alors, il n'existait pas de critères d'octroi fixés par délibération.

Plusieurs indemnités sont ainsi prévues : indemnité d'administration et de technicité, indemnité d'exercice de missions de préfecture, prime de service et de rendement, indemnités de sujétions horaires.

Pour les agents de la filière administrative ainsi que pour les agents techniques de catégorie C, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a été mis en place sur la base de la trame proposée par le centre de gestion de l'Aisne. Ce nouveau régime indemnitaire a été adopté le 28 mars 2017 et modifié le 7 novembre 2017 afin d'y intégrer le cadre d'emploi des adjoints techniques.

5.3.2 Un niveau de congés annuels et de temps de travail à régulariser

5.3.2.1 Un nombre de jours de congés annuels supérieur à celui prévu par le cadre réglementaire

Le règlement intérieur du syndicat, adopté le 23 juin 2010, prévoit que les agents bénéficient d'un temps de congé égal à six fois les obligations hebdomadaires de travail, soit un total de 30 jours de congés annuels pour un agent travaillant cinq jours par semaine. Or, le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit une durée de congé égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de travail, complétée le cas échéant de deux jours de fractionnement maximum.

À ces 30 jours de congés, viennent s'ajouter la journée ou demi-journée « du président » et une à deux journées de ponts en fonction du temps de travail hebdomadaire de l'agent. Ainsi, la durée estimée du temps de travail à l'USESA est de 1 547 heures au lieu des 1 607 heures réglementaires, correspondant à 8,5 jours de repos supplémentaires par rapport au cadre réglementaire.

Tableau n° 10 : Temps de travail des agents de l'USESA

Jours calendaires	365
Samedis et dimanches	104
Jours fériés en moyenne	8
Jours de congés	33
Jours travaillés en moyenne	220
Nombre de semaines travaillées	44,0
Heures travaillées	1 540
Journée de solidarité	7
Heures de travail par an	1 547

Source : règlement intérieur USESA.

5.3.2.2 Une durée de temps de travail non validée par le comité syndical

La durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux doivent être fixés par le comité syndical.

Un document « cahier des charges du fonctionnement du personnel » a été annexé au règlement intérieur. Il prévoit 16,5 journées de récupération du temps de travail (RTT) pour les agents travaillant à 37,5 heures hebdomadaires. Dans la pratique, seul le directeur en bénéficie. Le « cahier » annexé au règlement intérieur n'a pas fait l'objet d'une délibération.

En réponse, le président a indiqué qu'une délibération relative à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents serait prise en 2019.

Jusqu'à l'intervention de la chambre, l'USESA n'avait pas mis en place le dispositif de compte épargne-temps (CET), prévu par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 relatifs au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale. Il a été remédié à cette situation par délibération du 26 mars 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le comité syndical doit être sollicité pour valider les points clés de gestion du personnel. Le temps de travail doit être mis en conformité avec le cadre réglementaire.

5.4 Un achat public correctement effectué, à l'exception de l'usine de Chézy

5.4.1 L'achat, une des activités principales du syndicat

Dans le cadre de l'exercice de sa compétence, l'USESA a trois activités principales : le pilotage général du service en tant qu'autorité organisatrice, le contrôle de la délégation de service public et la réalisation d'investissements sur les équipements structurants de son patrimoine. Les études et travaux liés aux investissements sont essentiellement externalisés, conduisant le syndicat à passer de nombreux marchés publics.

L'USESA a mené, au cours de la période contrôlée, 103 procédures de marchés dont 72 en travaux et 31 en prestations de services, pour des volumes financiers de respectivement 20 M€ et 1,1 M€.

5.4.2 L'organisation des achats

5.4.2.1 Les agents en charge des marchés

L'USESA, petite structure, n'a pas de service marchés identifié en tant que tel. L'équipe de direction intervient au stade de la passation. Deux techniciens préparent, en amont, l'évaluation des besoins et, en aval, ont la charge de l'exécution.

Ces agents ont suivi des formations relatives aux marchés publics dispensées par le centre national de la fonction publique territoriale.

Il s'agit uniquement de marchés passés sous la forme de procédure adaptée.

5.4.2.2 La délégation au président

Le président a reçu, par délibération du 4 juin 2014, délégation pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à 30 000 € HT, ainsi que toute décision concernant les avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial de plus de 5 %.

Sur la base des montants des marchés passés au cours de la période examinée, le président a pu exercer sa délégation pour 26 % des procédures passées.

Comme cela a été évoqué dans l'analyse de la gouvernance du syndicat, il doit rendre compte de ses décisions à l'assemblée délibérante.

Il convient donc que des actes administratifs formalisés soient pris sous forme de décision du président et référencés au registre des délibérations du comité syndical, afin que l'assemblée ait une complète information des décisions prises en vertu des compétences qui ont été déléguées.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'USESA a indiqué qu'il se conformerait désormais à ces exigences avec une formalisation des décisions et une information du comité syndical.

5.4.2.3 Le guide interne de l'achat public

Le syndicat dispose d'un guide interne de l'achat public. Il date de juin 2018, et n'a pas été validé par l'assemblée délibérante et diffusé dans les services. Cependant, compte tenu de la petite taille de la structure, chacun a connaissance de la répartition des missions en termes de commande publique.

Le document se limite à effectuer un rappel de la réglementation. Il serait souhaitable qu'il précise les modalités d'achats en fonction de seuils définis.

Les modalités de publicité choisies par l'entité adjudicatrice ne sont définies ni dans ce guide, ni dans aucun autre document. Les délais de mise en concurrence ne sont pas précisés.

S'agissant de procédures adaptées, il n'existe pas de délais de publicité imposés mais ceux-ci doivent être suffisants pour permettre une mise en concurrence entre entreprises susceptibles de candidater. Les services ont indiqué que la publicité se faisait sur le portail acheteur pour les marchés en dessous de 70 000 à 75 000 € HT, selon le type de marché. Pour ceux d'un montant supérieur à 75 000 € HT, la publicité effectuée est doublée par une insertion au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

En termes de bonnes pratiques, il serait souhaitable d'intégrer ces informations au guide interne de l'achat public puis de le diffuser de façon formalisée à l'ensemble des intervenants de la procédure d'achat, après validation par l'assemblée délibérante.

En réponse, le président de l'USESA indique avoir pris acte de ces observations. Il s'engage à ce que le guide soit complété et approuvé par le comité syndical en 2019.

5.4.2.4 La commission d'examen des offres

Tardivement, en juin 2018, le comité syndical a approuvé un règlement intérieur de trois commissions : la commission d'appel d'offres réglementaire, une commission d'examen des offres et la commission de délégation de service public.

La commission d'examen des offres a pour rôle d'émettre un simple avis avant l'attribution des marchés passés sous forme de procédure adaptée. Elle est identique, dans sa composition à la commission d'appel d'offres.

Avant juin 2018, il n'existait pas d'instance pour l'analyse des marchés passés sous la forme de procédure adaptée. Dans la pratique, les membres actuels de la commission signaient les procès-verbaux portant attribution des marchés.

5.4.2.5 L'évaluation préalable des besoins

Après une étude globale de l'ensemble des marchés menée par la chambre, il ressort que les besoins sont nettement surévalués par les services, à hauteur de près de 25 % en moyenne au cours des années 2012 à 2017 (cf. annexe n° 3).

L'USESA doit améliorer ces estimations.

5.4.3 Les marchés examinés

Même si leurs montants sont faibles au regard du volume d'investissement, les marchés d'études revêtent une importance stratégique. En effet, ils correspondent le plus souvent à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou à de la maîtrise d'œuvre, conditionnant ensuite l'étendue des investissements concrétisés en marchés de travaux.

Le choix a été fait de contrôler des marchés conclus avec des sociétés qui ont été attributaires le plus grand nombre de fois sur la période examinée.

Pour la catégorie des études, quatre marchés attribués au même bureau d'études ont été analysés. Pour les travaux, deux ont été contrôlés.

En complément, ont également été contrôlés un marché de travaux à bons de commande, confié à Veolia, et l'opération majeure de construction de la nouvelle usine d'eau de surface de Chézy-sur-Marne.

5.4.3.1 Les marchés d'études

Sur les quatre marchés attribués au même bureau d'études, il n'a pas été constaté de graves irrégularités dans l'attribution des marchés publics. Des points d'amélioration sont cependant possibles dans la mise en œuvre des procédures.

Tout d'abord, les règlements de consultation doivent être exhaustifs. Pour satisfaire aux exigences d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, il est en effet nécessaire que les règlements comportent la description complète et précise des différentes étapes de sélection et de leurs modalités, en particulier pour les phases de négociation. Le cas échéant, les candidats doivent notamment être informés si leur offre peut être éliminée en cours de procédure ou si la sélection est menée avec tous les candidats jusqu'au stade du choix de l'attributaire.

Par ailleurs, bien que ce ne soit pas une obligation, il serait souhaitable que les rapports d'analyse des offres soient signés afin de pouvoir en identifier les auteurs.

Au surplus, on peut relever un risque pour le syndicat à prendre le même conseil pour de multiples études. La connaissance approfondie de l'USESA et la capitalisation d'informations non communiquées aux autres candidats lors de consultations ultérieures pourraient entraîner une rupture d'égalité de traitement. Pour limiter ce risque, il conviendra sur les prochaines consultations de veiller à fournir aux candidats la totalité des productions en lien avec l'objet de l'appel d'offres.

5.4.3.2 Les marchés de travaux

Pour les attributions de marchés de travaux, il n'a pas été relevé d'irrégularité.

Le recours aux avenants est limité : sur 72 marchés passés entre 2012 et 2017, il y en a eu cinq. L'économie générale des marchés n'a pas été bouleversée, l'objet des marchés n'a pas été modifié et la procédure respectée.

Il est constaté également que de nombreux marchés de travaux ont été passés pour des opérations similaires de branchements et de canalisations. Or, depuis 2017 et surtout en 2018, il est fait recours aux accords-cadres pour ce type de travaux. Le développement actuel de cette pratique constitue une amélioration.

5.4.3.3 Les marchés pour la construction de l'usine de traitement des eaux de Chézy-sur-Marne

5.4.3.3.1 L'avenant transactionnel de fin d'opération

De 2009 à 2011, d'importants marchés ont été passés pour la construction de la nouvelle usine de traitement des eaux de Chézy-sur-Marne. Les derniers paiements pour ces marchés et des avenants sont intervenus au cours de la période contrôlée.

L'usine de Chézy a représenté un montant global d'investissement de 12,9 M€ TTC. Le marché de maîtrise d'œuvre a été passé en 2009 et les marchés de travaux en 2011. Le démarrage des travaux a été notifié en août 2012.

Le principal marché a été passé avec une société, filiale du délégataire, pour un montant initial de 7 634 763 € HT. Alors qu'initialement le chantier devait durer 20 mois, il s'est finalement étendu sur 36 mois, dont 13 mois de retard imputables à cette entreprise. Les pénalités de retard contractuelles ont été calculées à hauteur de 656 589,36 € HT.

Un avenant transactionnel a été passé le 3 novembre 2014 dans le cadre duquel la société en question a pris en charge le surcoût pour le syndicat du retard de l'opération, évalué par celui-ci à 257 431,00 € HT. L'USESA a, dans le même temps, renoncé au montant résiduel de pénalités de 399 158,36 € HT.

Cet avenant a bien fait l'objet d'une délibération préalable du comité syndical le 1^{er} octobre 2014. Cependant, ce dernier n'a pas été tenu informé du montant des pénalités de retard. En effet, ni le compte-rendu du bureau du 10 septembre 2014, ni la note préparatoire au comité syndical du 1^{er} octobre, ni la délibération ne font état du montant contractuel des pénalités de 656 589,36 € HT. L'assemblée délibérante a donc approuvé un avenant sans être en mesure d'en apprécier les conséquences financières de façon transparente.

5.4.3.3.2 La rémunération du maître d'œuvre

Pour cette opération, la rémunération initiale du maître d'œuvre était prévue à hauteur de 305 785 € HT. La mission a finalement coûté 615 275 € HT, soit plus du double du marché initial.

Le dernier avenant du marché du 3 novembre 2014 a eu pour objet de prendre en compte le travail supplémentaire du maître d'œuvre dû au retard de l'opération. Son montant a été de 137 943 € HT, représentant une hausse de rémunération de 45 % et de 28 % par rapport au dernier montant de rémunération du maître d'œuvre arrêté à 477 332,43 € HT en raison de la réévaluation du coût des travaux de l'usine, de 5 M€ à 8,8 M€.

Compte tenu de l'importance de la hausse de la rémunération du maître d'œuvre, une nouvelle consultation aurait dû avoir lieu afin de permettre à d'autres entreprises de candidater, dans le respect du libre accès à la commande publique. En effet, le montant de rémunération supplémentaire a eu pour conséquence un bouleversement de l'économie du contrat. Les parties avaient connaissance de cette obligation à laquelle ils se sont soustraits volontairement, l'avenant n° 3 en faisant état.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur les marchés d'études et de travaux examinés, il n'a pas été constaté d'irrégularité majeure. La dévolution à plusieurs reprises au même cabinet des marchés d'études stratégiques fait courir un risque de rupture d'égalité de traitement des candidats, auquel le syndicat devra être attentif lors de prochaines consultations.

Concernant la construction de la nouvelle usine d'eau de surface de Chézy-sur-Marne, l'avenant transactionnel avec la société filiale du délégataire, qui a eu pour conséquence le renoncement du syndicat à 399 158,36 € HT de pénalités de retard, n'a pas été présenté de façon transparente au comité syndical. Le maître d'œuvre de l'opération a vu sa rémunération doubler alors qu'une nouvelle consultation de maîtrise d'œuvre aurait dû être organisée par l'USESA.

6 LA QUALITÉ ET LE PRIX DU SERVICE

6.1 La qualité du service à l'utilisateur

Les deux principaux indicateurs d'un bon service d'eau potable rendu à l'utilisateur sont la continuité de la distribution et la qualité de l'eau qui lui est fournie.

Le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 a normalisé et rendu obligatoire la production annuelle d'indicateurs permettant de suivre l'évolution de la qualité du service et de la situer au plan national.

6.1.1 Une continuité du service à fiabiliser

La continuité du service est évaluée par le « taux d'occurrence des interruptions de service non programmées ». Cet indicateur correspond au nombre de coupures d'eau imprévisibles pour lesquelles les abonnés n'ont pas été prévenus au moins 24 heures à l'avance, rapporté à 1 000 abonnés. Il permet donc d'apprécier la disponibilité du service d'eau potable qui doit satisfaire en permanence les besoins de la population et les activités économiques.

Tableau n° 11 : Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2012-2017
6,38	7,03	5,58	5,9	7,9	5,5	6,38

Source : USESA (RPQS 2012 à 2017).

On constate une variation d'une année sur l'autre sans qu'il soit possible d'en déduire une tendance. La moyenne nationale se situant à 2,3, le niveau de l'USESA est insatisfaisant.

Il est vraisemblable que la sécurisation des unités de distribution par la mise en place d'interconnexions pérennes ou de secours améliorera l'accès à l'eau sans interruption. Il paraît indispensable de donner la priorité à cette sécurisation dans la hiérarchisation des investissements, afin d'atteindre une continuité de service normale.

6.1.2 Une bonne qualité de l'eau distribuée

L'appréciation normalisée de la qualité de l'eau potable repose sur deux indicateurs nationaux :

- le « taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie » ; cet indicateur évalue le respect des limites règlementaires de qualité de l'eau distribuée à l'utilisateur concernant les paramètres bactériologiques (présence de bactéries pathogènes dans l'eau). Il se réfère aux mesures de l'agence régionale de santé ;
- et le « taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques » ; cet indicateur évalue le respect des limites règlementaires de qualité de l'eau distribuée à l'utilisateur concernant les paramètres physico-chimiques tels que pesticides, nitrates, chrome, bromate. Il se réfère aux mesures de l'agence régionale de santé.

Pour l'USESA, sur la période 2012-2017, on enregistre les résultats suivants :

Tableau n° 12 : Taux de conformité de l'eau distribuée sur la période 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Valeur nationale 2015
Taux de conformité bactériologique	100,00 %	100,00 %	99,5 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	99,4 %
Taux de conformité physico-chimique	96,50 %	97,96 %	95,8 %	97,8 %	100,0 %	100,0 %	98,7 %

Source : RPQS 2012-2017, USESA et Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement 2015.

L'eau distribuée est de bonne qualité avec des valeurs de paramètres en 2017 supérieures à la moyenne nationale. Ce niveau de qualité est confirmé par les fiches annuelles de l'agence régionale de santé sur la qualité des eaux distribuées.

En l'absence d'interconnexions généralisées avec la nouvelle usine de Chézy, les taux de 100 % de 2016 et 2017 ne peuvent pas être dû à l'augmentation de l'eau distribuée à partir de cette usine. L'eau brute souterraine permet donc également de distribuer une eau de bonne qualité.

On note la présence de plomb sur quatre années successives dans les paramètres physicochimiques soulignant l'urgence pour l'USESA à résorber son retard sur le remplacement exhaustif des branchements en plomb.

6.1.3 Une association des usagers à améliorer

6.1.3.1 Une activité de la CCSPL réduite à son minimum

L'USESA étant un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants ayant confié à un tiers, par convention de délégation de service public, une mission de service public, elle est tenue de constituer une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) en application de l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales. La vocation de cette commission est de permettre aux habitants et aux usagers de participer à la vie des services publics.

La CCSPL, présidée par l'exécutif du syndicat, comprend des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales.

Lors du comité syndical du 10 décembre 2014, trois membres de l'assemblée ont été désignés pour siéger dans la commission. Quatre représentants d'associations locales ont par ailleurs été nommés par l'USESA. En l'absence de textes encadrant la désignation des associations, le syndicat a pris le parti de poursuivre la collaboration avec les associations membres de la CCSPL des précédents mandats. Ces personnes représentent la Ligue des droits de l'Homme et l'association locale Vie et Paysage. La commission comprend, par ailleurs, deux conciliateurs de justice.

Le règlement intérieur prévoit une réunion annuelle minimum. La commission s'est réunie quatre fois en 2011, notamment pour aborder le choix du mode de gestion avec la fin de la DSP 2001-2013. En revanche, elle n'a pas été réunie en 2012, année pourtant charnière dans la mise en place du nouveau contrat ayant un impact important et durable sur le service apporté aux usagers.

Par la suite, la CCSPL s'est tenue chaque année au rythme d'une seule réunion. À cette occasion, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau lui est présenté, ainsi que le rapport du délégataire.

En revanche, elle n'est pas consultée lors des modifications du règlement de service. Or, l'article L. 2224-12 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'avis de la CCSPL doit être recueilli avant son établissement. Par conséquent, elle doit également être consultée en cas de modification. En l'espèce, le règlement de service a été modifié deux fois dans les avenants 3 et 4 de l'actuelle DSP sans que l'avis de la commission n'ait été demandé.

Alors qu'une grande latitude est laissée par les textes législatifs et réglementaires quant aux modalités d'organisation et de fonctionnement de la CCSPL, l'USESA n'a pas encore fait de cette commission une véritable instance de consultation des représentants des usagers.

6.1.3.2 Une commission des usagers qui ne se réunit plus

L'USESA a maintenu une commission des usagers qui avait été créée historiquement par la précédente Union des syndicats, afin de permettre une communication directe avec ceux-ci et recueillir des avis ou des propositions sur les actions menées.

Dans cette instance, les usagers sont désignés par ordre d'arrivée des demandes, après appel à candidatures avec un nombre maximum de 30 personnes.

Les points abordés lors des réunions étaient généralement la présentation des rapports du délégataire et du syndicat. Des visites techniques étaient également organisées.

La commission se réunissait une à trois fois par an. Depuis 2017, il n'y a plus eu de réunion en raison d'un climat conflictuel avec une association d'usagers portant sur le prix de l'eau.

6.1.3.3 Les modalités actuelles de prise en compte des usagers

Les modalités de prise en compte des usagers repose donc aujourd'hui sur le relais des élus de proximité répartis dans les cinq secteurs. Les contacts directs du syndicat avec les usagers se limitent à des échanges avec quelques habitants et les deux agents techniques de l'USESA lors de réunions sur site pour préparer des chantiers.

Le syndicat enregistre quelques réclamations directes d'usagers, moins de 10 par an.

Il a une faible connaissance des données mises à sa disposition qu'il pourrait exploiter en matière de réclamations. Il a indiqué ne pas pouvoir réaliser des cartographies des réclamations clients alors que cette opération est possible³⁵.

De même, pour la télérelève mise en place dans le cadre des îlots concessifs de la délégation de service public, l'USESA n'a pas cherché à identifier le degré de satisfaction des usagers. À titre d'exemple, l'utilisation d'indicateurs tels que le nombre d'ouvertures de comptes sur internet pour le suivi des données consommation d'eau, le nombre de messages envoyés d'alerte de fuite après compteurs... aurait été pertinente. Elle a fini par les récupérer auprès du délégataire.

L'USESA s'appuie, en effet, essentiellement sur son délégataire pour apprécier le niveau de satisfaction de la population desservie, qui fournit des résultats d'enquête de satisfaction mais sur le périmètre de son centre régional, plus large que celui du syndicat.

Pour un service public de proximité, cette absence de prise en compte de l'avis des usagers est dommageable. L'USESA doit évoluer d'une gestion technique de la structure vers une gestion mettant davantage les usagers au cœur de son activité. Cette écoute directe est, par ailleurs, un mode de contrôle supplémentaire du délégataire.

Recommandation n° 6 : mettre en place un dispositif propre d'évaluation de la satisfaction des usagers.

En réponse aux observations de la chambre, le président de l'USESA a indiqué avoir demandé au délégataire qu'une enquête de satisfaction soit réalisée sur le territoire du syndicat.

³⁵ Un test effectué à l'occasion d'un entretien a permis de réaliser cette carte.

6.2 Un tarif stable mais élevé

6.2.1 La sensibilité locale au tarif

L'agglomération de Château-Thierry présente un taux de pauvreté de 18,6 % supérieur à celui de la France métropolitaine (14,5 %)³⁶ rendant le niveau du prix de l'eau particulièrement sensible pour les populations défavorisées.

6.2.2 Des tarifs sur lesquels sont assises des recettes partagées

Dans un cadre conforme à la réglementation, le contrat de délégation de service public définit la structure du prix de l'eau qui comprend :

- une part revenant au délégataire, correspondant aux charges du service et au financement d'investissements dans le cadre du contrat ; le tarif délégataire comprend une partie fixe (abonnement) et une partie variable fonction du volume consommé ;
- une part revenant au syndicat, pour couvrir ses charges de fonctionnement et assurer le financement de l'essentiel des investissements de renouvellement et de travaux de mise en place de nouveaux ouvrages ; le tarif syndicat comprend également une partie fixe et une partie variable fonction du volume consommé ;
- des redevances et taxes perçues pour des organismes contribuant à la gestion de l'eau (l'agence de l'eau et l'établissement public Seine Grands Lacs), et enfin la TVA.

Les recettes sont intégralement perçues par le délégataire, qui reverse ensuite au syndicat la part qui lui revient.

La fixation des tarifs relève de la seule compétence du comité syndical. La grille tarifaire et son évolution sont présentées à l'annexe 4.

6.2.3 Les trois catégories de tarifs

Trois types de tarifs sont en vigueur. Le premier est commun à tous les abonnés, qu'ils soient des usagers domestiques ou des usagers du monde socio-économique. L'application de ce tarif génère l'essentiel des recettes du service (3,8 M€ HT en 2017).

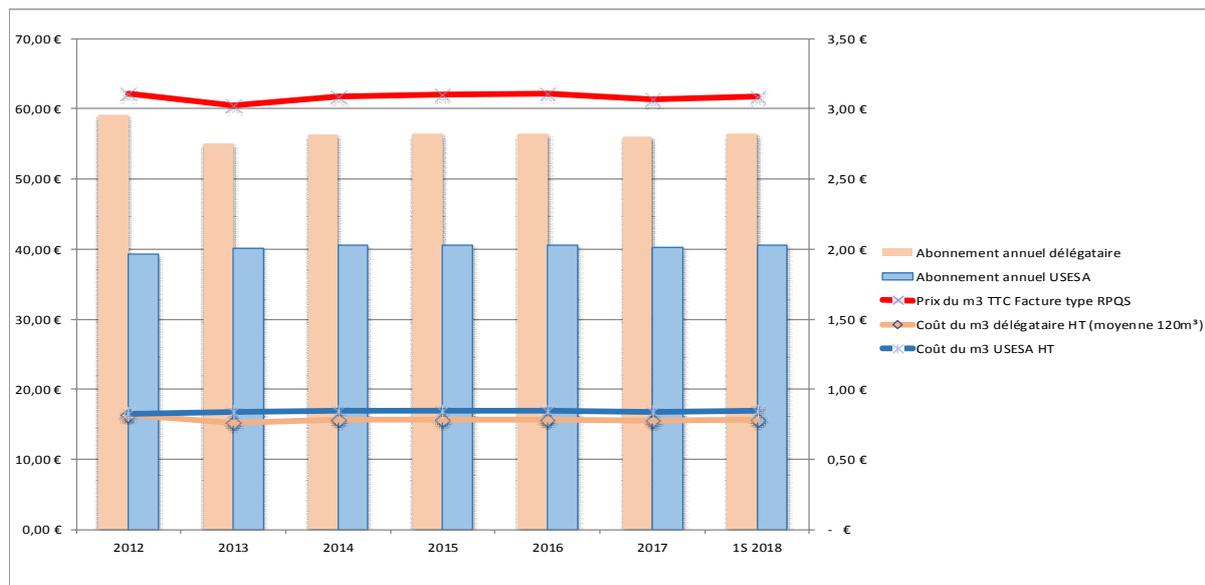
Par ailleurs, des tarifs spécifiques, fixés dans des conventions, existent pour les ventes d'eau en gros à six collectivités voisines, représentant une recette de 0,45 M€ HT en 2017.

Enfin, il existe une distribution spécifique d'eau non traitée à une entreprise industrielle de recyclage de papier, à un tarif encadré par voie conventionnelle. Cette vente a représenté une recette de 0,153 M€ HT en 2017.

³⁶ INSEE comparateur de territoire et INSEE/Analyses Portrait de l'Aisne, décembre 2016.

6.2.4 Le prix de l'eau

Graphique n° 5 : Évolution du prix de l'eau de 2012 à 2018



Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1S 2018
Abonnement annuel délégataire	59,21 €	55,00 €	56,36 €	56,44 €	56,44 €	56,04 €	56,46 €
Abonnement annuel USESA	39,21 €	40,14 €	40,52 €	40,58 €	40,56 €	40,28 €	40,60 €
Coût du m3 délégataire HT (moyenne 120m³)	0,8210 €	0,7606 €	0,7796 €	0,7805 €	0,7804 €	0,7749 €	0,7809 €
Coût du m3 USESA HT	0,8236 €	0,8361 €	0,8441 €	0,8451 €	0,8450 €	0,8391 €	0,8456 €
Prix du m3 TTC Facture type RPQS	3,11 €	3,02 €	3,09 €	3,10 €	3,11 €	3,07 €	3,09 €

Source : USESA.

Le prix de l'eau est relativement stable, les variations correspondant à la formule de révision des prix prévue au contrat de délégation de service public.

Le tarif pratiqué par l'USESA, à hauteur de 3,09 €/m³, est élevé. En effet, à titre de comparaison :

- la moyenne nationale 2015³⁷ s'établit à 2,03 € TTC/m³ ;
- dans la strate de 50 000 à 100 000 habitants des autorités organisatrices de l'eau, le prix moyen est de 2,07 € TTC/m³ ;
- sur le bassin Seine-Normandie, le prix moyen est également de 2,07 € TTC/m³.

Les usagers de l'USESA font partie des 20 % au niveau national payant l'eau plus de 2,60 €/m³ TTC³⁸. Sur la base d'un volume annuel consommé de 120 m³, un abonné de l'USESA paye chaque année 371 € alors que la moyenne nationale est de 244 €, soit 127 € de plus (52 % de plus que le prix moyen national).

³⁷ Rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, panorama des services et de leur performance en 2015.

³⁸ 80 % de la population française est facturée à un prix compris entre 1,57 €/m³ et 2,60 €/m³.

6.3 L'incapacité de l'USESA à apprécier le tarif du délégataire

Le tarif appliqué par le délégataire a vocation à couvrir les missions d'exploitation du service ainsi que le financement des travaux de renouvellement et les îlots concessifs à sa charge contractuellement. Trois îlots concessifs figurent dans la DSP : la mise en place de la télérelève des compteurs, l'installation d'une centaine de compteurs de sectorisation et le remplacement de 4 200 branchements en plomb.

Compte tenu de l'impossibilité actuelle pour l'USESA de déterminer la rentabilité réelle du contrat faute de contrôle suffisant du délégataire, le niveau du tarif pour la part du délégataire ne peut être valablement apprécié.

En réponse, le président précise que le syndicat « met actuellement en place un dispositif de contrôle plus pertinent qui lui permettra de mieux apprécier l'efficacité économique de la gestion de son fermier ».

Ce contrôle est essentiel pour que cette part du prix de l'eau puisse être analysée et, le cas échéant, ajustée, en cohérence avec un niveau de rémunération raisonnable du délégataire.

6.4 La part du prix revenant au syndicat dépendant directement de ses choix économiques

Une part du prix payé par l'utilisateur est reversée au syndicat par le délégataire. Cette recette lui permet d'investir pour le renouvellement du patrimoine visible (forages, usines, réservoirs...) et enterré (réseau principalement).

Ainsi, entre 2012 et 2017, en intégrant la construction des nouveaux locaux, l'USESA a investi à hauteur de 34,4 M€.

La modulation dans le temps de cette part du prix de l'eau dépend directement des choix effectués par le syndicat sur le volume d'investissements et sur le mode de financement, qui peut être l'autofinancement seul, ou associé à des emprunts.

À ce jour, l'USESA indique avoir prévu, sur la période 2018-2021, des investissements à hauteur de 32,3 M€ avec un possible recours à l'emprunt pour ne pas impacter le prix de l'eau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'USESA délivre une eau de bonne qualité. Des progrès sont nécessaires pour garantir la continuité du service en diminuant les coupures d'eau imprévisibles.

Le syndicat a restreint ses modalités d'échanges avec les usagers. Ces derniers étant les bénéficiaires directs du service, il convient de les remettre au centre de ses préoccupations.

Le tarif de l'eau est très élevé, sans qu'il soit possible d'apprécier l'imputabilité revenant au délégataire, compte tenu de l'impossibilité à déterminer la rentabilité qu'il tire du contrat. Quant à la part du prix de l'eau revenant au syndicat, elle dépend directement des choix d'investissements qu'il s'appête à faire, ainsi que des modes de financement qu'il retiendra.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des produits et des charges de la délégation de service public.....	76
Annexe n° 2. Taux de réalisation du budget.....	77
Annexe n° 3. L'absence de fiabilité de l'évaluation des besoins.....	78
Annexe n° 4. Évolution de la grille tarifaire depuis 2012.....	79

Annexe n° 1. Évolution des produits et des charges de la délégation de service public

	Détails (produits) et modes de calcul (charges)	Compte prévisionnel d'exploitation contractuel	Compte rendu financier annuel				
			2013	2014	2015	2016	2017
Produit des ventes d'eau proportionnel (abonnement et volumes)	Ventes d'eau aux usagers proportionnelle (abonnements et volumes)	4 139 680 €	3 139 939 €	4 160 743 €	4 191 350 €	4 103 567 €	4 235 280 €
	Régularisation				- 74 833 €	63 804 €	- 67 265 €
Autres produits d'exploitation	Produits liés au règlement de service Vente d'eau industrielle non traitée Vente en gros aux autres collectivités ...	769 945 €	667 505 €	674 322 €	547 376 €	561 791 €	657 769 €
Total des produits d'exploitation		4 909 625 €	3 807 444 €	4 835 065 €	4 663 893 €	4 729 162 €	4 825 784 €
Personnel	Charges mutualisées		1 171 115 €	1 725 868 €	1 790 603 €	1 713 794 €	1 684 992 €
Énergie			324 154 €	375 663 €	435 893 €	459 617 €	373 285 €
Achats d'eau			2 384 €	4 291 €	5 986 €	12 042 €	56 893 €
Produits de traitement			103 737 €	105 362 €	140 331 €	128 748 €	132 730 €
Analyses			46 408 €	44 851 €	49 312 €	43 138 €	44 310 €
Sous traitante	Charges mutualisées		600 260 €	503 766 €	973 814 €	812 645 €	851 751 €
Impôts locaux et taxes	Charges mutualisées		71 761 €	115 134 €	131 573 €	123 412 €	77 736 €
Autres dépenses d'exploitation							
	* Postes et télécommunications		62 227 €	115 126 €	103 176 €	138 790 €	113 358 €
	* Transport et véhicules		149 877 €	181 433 €	221 825 €	182 952 €	230 156 €
	* Informatique	Charges mutualisées	97 975 €	179 183 €	134 412 €	137 753 €	140 914 €
	* Primes d'assurance	Charges mutualisées	21 549 €	29 286 €	10 442 €	17 879 €	15 162 €
	* Locaux	Charges mutualisées	98 385 €	144 247 €	182 722 €	200 451 €	207 221 €
	* Autres		14 017 €	- 59 922 €	- 6 558 €	69 045 €	41 445 €
Frais de contrôle				1 708 €	- €	- €	
Redevances contractuelles				- 3 443 €	5 297 €	- €	
Sous-total charges d'exploitation			2 763 849 €	3 462 553 €	4 178 828 €	4 040 266 €	3 969 953 €
Résultat d'exploitation présenté			1 043 595 €	1 372 512 €	485 065 €	688 896 €	855 831 €
Charges de structure	Charges mutualisées		185 118 €	374 272 €	325 145 €	298 668 €	322 000 €
Charges de renouvellement							
	* Garantie	Charges calculées	77 124 €	92 591 €	94 029 €	92 976 €	104 342 €
	* Programme de renouvellements	Charges calculées	505 658 €	636 336 €	742 418 €	740 935 €	632 511 €
	* Fond contractuel	Charges calculées	320 €			189 466 €	121 767 €
Charges d'investissements							
	* Programme d'investissements	Charges calculées		36 359 €	128 442 €		226 248 €
	Fond contractuel	Charges calculées					41 804 €
Pertes sur créances irrécouvrables			9 902 €	16 769 €	25 080 €	23 886 €	22 177 €
Total des dépenses présentées			3 541 971 €	4 618 880 €	5 493 942 €	5 386 197 €	5 440 802 €
Total des charges calculées ou mutualisées			2 829 265 €	3 837 042 €	4 513 600 €	4 327 979 €	4 426 448 €
% de charges calculées ou mutualisées			80%	83%	82%	80%	81%
Résultat présenté			265 473 €	216 185 €	- 830 049 €	- 657 035 €	- 615 018 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par l'USESA, examen du rapport annuel 2017 du délégataire, Cabinet Euryèce-Gruppe Merlin, 2018.

Annexe n° 2. Taux de réalisation du budget

Taux de réalisation de la section de fonctionnement

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
dépendances réelles	Prévisions (BP)	1 462 875 €	1 629 116 €	1 768 410 €	1 721 720 €	1 631 600 €	1 551 800 €
	Réalisés (CA)	980 531 €	1 127 004 €	1 095 039 €	958 362 €	918 274 €	948 347 €
	Taux de réalisation	67%	69%	62%	56%	56%	61%
recettes réelles	Prévisions (BP)	4 170 500 €	4 070 350 €	4 219 753 €	4 243 600 €	4 355 000 €	4 560 017 €
	Réalisés (CA)	5 289 258 €	4 481 763 €	4 387 205 €	4 276 851 €	4 379 777 €	4 814 903 €
	Taux de réalisation	127%	110%	104%	101%	101%	106%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Taux de réalisation de la section d'investissement

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
dépendances réelles	Prévisions (BP)	26 518 063 €	23 044 832 €	17 936 046 €	16 000 709 €	15 770 059 €	21 887 880 €
	Réalisés (CA)	5 579 541 €	10 261 479 €	6 737 616 €	3 722 173 €	4 967 620 €	7 494 671 €
	Taux de réalisation	21%	45%	38%	23%	32%	34%
	RAR au 31/12/N	10 975 158 €	6 202 597 €	4 664 684 €	4 127 954 €	5 844 054 €	3 274 764 €
	Taux de réalisation avec RAR année N	62%	71%	64%	49%	69%	49%
recettes réelles	Prévisions (BP)	17 169 678 €	10 335 057 €	10 362 681 €	9 044 292 €	5 846 896 €	11 464 069 €
	Réalisés (CA)	5 761 181 €	4 171 813 €	5 841 420 €	4 569 819 €	2 591 946 €	6 440 934 €
	Taux de réalisation	34%	40%	56%	51%	44%	56%
	RAR au 31/12/N	7 410 385 €	5 797 925 €	3 147 095 €	2 273 588 €	3 077 913 €	1 265 364 €
	Taux de réalisation avec RAR année N	77%	96%	87%	76%	97%	67%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Annexe n° 3. L'absence de fiabilité de l'évaluation des besoins

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Evaluation initiale des besoins	1 300 000 €	2 040 000 €	1 500 000 €	1 400 000 €	1 750 000 €	2 860 000 €
Montant des marchés signés	765 499 €	1 788 646 €	1 036 851 €	1 175 755 €	1 400 613 €	1 926 203 €
Ecart	534 501 €	251 354 €	463 149 €	224 245 €	349 387 €	933 797 €
	41%	12%	31%	16%	20%	33%

Source : chambre régionale des comptes sur la base des délibérations et des données relatives aux marchés fournies par l'USESA.

Annexe n° 4. Évolution de la grille tarifaire depuis 2012

Prix de l'eau HT pour les usagers domestiques et assimilés							
	Ancien contrat DSP	Nouveau contrat de DSP au 01/03/2013					
Année RPQS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1er semestre 2018
Part délégataire							
Part fixe							
Ø compteur	Total annuel						
15	59,21	55,00	56,36	56,44	56,44	56,04	56,46
20	78,94	75,00	76,86	76,96	76,96	76,42	77,00
30	118,41	110,00	112,74	112,88	112,86	112,06	112,94
40	157,87	150,00	153,74	153,92	153,90	152,82	154,00
50	197,34	185,00	189,60	189,82	189,82	188,48	189,94
60	236,83	220,00	225,48	225,74	225,72	224,14	225,88
80	315,76	295,00	302,34	302,70	302,68	300,54	302,88
100	394,70	375,00	384,34	384,78	384,76	382,06	385,02
125	493,38	475,00	486,82	487,40	487,36	483,94	487,68
Part variable/m³							
de 0 à 30 m³	0,8210	0,4910	0,5032	0,5038	0,5038	0,5002	0,5041
de 31 à 60 m³	0,8210	1,0605	1,0869	1,0882	1,0881	1,0804	1,0888
de 61 à 120 m³	0,8210	0,7455	0,7641	0,7650	0,7649	0,7595	0,7654
121 et +	0,8210	0,7455	0,7641	0,7650	0,7649	0,7595	0,7654
Adoucissement	0,2345						
Part USESA							
Part fixe							
Abonnement annuel	39,21	40,14	40,52	40,58	40,56	40,28	40,60
Frais d'analyses/abonné/an	2,52						
Mutuelle fuite/abonné/an	2,14						
Part variable/m³							
M³	0,8236	0,8361	0,8441	0,8451	0,8450	0,8391	0,8456
Part Agence de l'eau							
Part variable/m³							
Préservation ressource		0,0950	0,0950	0,0950	0,0950	0,0700	0,0700
Pollution	0,3480	0,3800 0,4000	0,4000	0,4100	0,4150	0,4200	0,4200
Prix m³ eau potable HT (Délégataire + USESA)	2,50	2,39	2,43	2,43	2,43	2,42	2,44
Prix moyen m³ TTC (Facture de référence 120 m³)	3,11	3,02	3,09	3,10	3,11	3,07	3,09
Facture annuelle 120 m3	373 €	363 €	370 €	372 €	373 €	368 €	370 €

Source : USESA.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

UNION DES SERVICES D'EAU DU SUD DE L' AISNE (USES A)

ENQUETE REGIONALE SUR LA DISTRIBUTION DE L'EAU (Département de l' Aisne)

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Hugues Dazard :

- M. Marcel Chatelain :



Réponse commune de 10 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr