



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SIAEPA DE LA REGION DE CROCQ (Département de la CREUSE)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 15 février 2022.

TABLE DES MATIÈRES

1	PROCEDURE	6
2	UN SYNDICAT MIXTE A LA CARTE NECESSITANT UNE REVISION STATUTAIRE APPROFONDIE	6
2.1	Présentation du SIAEPA de la région de Crocq	6
2.2	Un syndicat ayant connu de nombreuses évolutions de périmètre et de composition, non retracées dans les statuts.....	8
2.3	Transfert et exercice des compétences : une ligne de partage parfois floue entre syndicat et communautés de communes	9
2.4	Un régime de participations statutaires décorrélé des compétences transférées au titre de l'assainissement collectif.....	13
2.5	Un régime de représentation-substitution non pris en compte dans le versement des contributions statutaires et exceptionnelles	15
2.6	Des statuts à réviser, malgré l'échec de 2020	16
3	UNE INSINCERITE GENERALISEE DES COMPTES ET DES BILANS	17
3.1	Eléments de contexte	17
3.2	Un inventaire du patrimoine inexistant.....	17
3.3	Une dotation aux amortissements aléatoire et sous-évaluée.....	19
3.4	Une absence de provisionnement.....	20
3.5	Une redevance d'assainissement collectif mal comptabilisée et non reversée	21
3.6	Des redevances 2020 reversées avec retard aux agences de l'eau.....	22
3.7	Une absence de rattachement des charges et des produits au budget principal « eau ».....	24
3.8	Des opérations pour compte de tiers mal comptabilisées au budget « SPANC ».....	25
3.9	Une absence d'autonomie financière des budgets annexes, facteur majeur du déséquilibre des bilans fonctionnels	27
3.9.2	Des bilans fonctionnels déséquilibrés sur la période 2014-2020.....	28
3.9.3	La piste d'un redressement du fonds de roulement par un recouvrement plus efficace.....	32
3.10	Des comptes insincères qui affaiblissent la gestion du syndicat.....	34
4	DES COMPETENCES INTEGRALEMENT EXTERNALISEES, SANS AUCUN CONTROLE.....	35
4.1	Le principe d'une régie externalisée pour les trois compétences du SIAEPA de la région de Crocq.....	35
4.1.1	De prestations intégralement confiées à un prestataire unique, sans remise en concurrence périodique.....	35
4.1.2	Marché d'exploitation du service d'eau potable, une économie bouleversée par le jeu des modifications successives de prestations.....	37
4.1.3	Un recours irrégulier à la convention de gestion provisoire, qui ne peut se justifier par l'inaction caractérisée du syndicat.....	39
4.2	Une relation contractuelle sur laquelle le syndicat n'exerce aucun contrôle.....	40
4.2.1	Une gestion approximative du fichier client qui pénalise une facturation déjà complexe dans son organisation	40

5	UNE ABSENCE DE TAILLE CRITIQUE QUI INTERROGE SUR L'AVENIR DU SYNDICAT A ECHEANCE DE 2026	42
	ANNEXES	44

SYNTHÈSE

Le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement (SIAEPA) de la région de Crocq est un syndicat mixte ouvert à la carte exerçant les compétences « alimentation en eau potable », « assainissement collectif » et « non collectif » sur le territoire de 24 communes creusoises. L'obsolescence des statuts sur la composition du syndicat, des compétences transférées par chaque membre non ou mal détaillées, et des clefs de participation financière parfois incohérentes nécessitent leur révision approfondie.

Doté de trois budgets pour chacun des services publics industriels et commerciaux, budget principal « eau » et annexes « assainissement collectif » et « non collectif », le syndicat a laissé s'installer entre eux une forme de porosité contraire à l'exigence réglementaire d'autonomie budgétaire. Le budget principal « eau » fait ainsi office de « pot commun » en percevant une partie des recettes destinées aux budgets annexes et en supportant leurs besoins récurrents de trésorerie.

Viennent s'ajouter à cela des carences dans le suivi bilanciel et budgétaire affectant notamment les dotations aux amortissements, les provisions, l'exécution des redevances ou encore des opérations pour compte de tiers. S'est ainsi installé dans le temps un défaut de fiabilité généralisé des comptes d'exploitation et des bilans, que la chambre régionale des comptes n'a pas toujours été en mesure de retraiter, faute pour la collectivité d'avoir pu transmettre les éléments nécessaires.

Dans ces conditions, il est inenvisageable de développer une analyse financière crédible qui ne reposerait que sur des ratios établis sur la base de données approximatives, partiellement retraitées. En définitive, le syndicat n'a aujourd'hui aucune connaissance de la réalité de ses résultats, de son besoin de financement et de sa capacité de financement. Incapable de mesurer avec exactitude le coût réel de chaque service, tout programme d'investissement serait hasardeux en l'état, alors que les réseaux sont vétustes et affichent un rendement largement inférieur à la moyenne nationale.

Ces défaillances résultent pour partie de la faiblesse des effectifs, composés d'un unique agent de catégorie C qui ne peut raisonnablement pas assurer le suivi administratif, financier, juridique et technique de l'ensemble des services exploités. D'ailleurs, le syndicat a externalisé l'exploitation des trois services à un prestataire unique, au sein d'une relation contractuelle entachée d'irrégularités, sans exercer aucun contrôle sur la qualité des prestations. Faute d'avoir anticipé l'échéance des trois marchés publics, le syndicat n'a eu d'autre solution que de signer une convention de gestion provisoire irrégulière, prolongeant ainsi une collaboration dans laquelle il apparaît manifestement en position de faiblesse, d'autant qu'il est fortement endetté auprès de l'exploitant.

Au-delà des désordres comptables ou juridiques et des correctifs possibles, l'ensemble des constats interrogent sur la pertinence de maintenir dans le paysage territorial une structure n'ayant pas les ressources humaines, techniques et financières permettant de gérer trois services publics exigeant des compétences aigües, a fortiori sur un réseau nécessitant une importante remise à niveau. A l'échéance 2026, cette absence de taille critique doit conduire à envisager une reprise de la compétence eau et assainissement par les communautés de communes comme une opportunité de transférer l'activité du SIAEPA de la région de Crocq à une structure en capacité d'assumer les coûts, mais également l'ingénierie administrative et technique.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller à ce que le syndicat émette les titres de recettes à l'encontre des communautés de communes, au titre des compétences qui leur ont été transférées (non mise en œuvre).

Recommandation n° 2 : Procéder dans les meilleurs délais à une révision statutaire ciblant notamment la composition du syndicat, les compétences transférées et les clefs de participation financière (non mise en œuvre).

Recommandation n° 3 : Rappeler le prestataire à ses obligations en exigeant l'établissement d'un inventaire pleinement conforme aux exigences contractuelles (non mise en œuvre).

Recommandation n° 4 : Constituer un inventaire exhaustif du patrimoine en vue d'une actualisation de l'état de l'actif et ajuster les dotations en conséquence, en lien avec le comptable public (non mise en œuvre).

Recommandation n° 5 : Provisionner les risques contentieux et créances présentant des risques avérés (non mise en œuvre).

Recommandation n° 6 : Veiller au recouvrement effectif de la redevance assainissement et à la correction des écritures comptables afférentes à son reversement (non mise en œuvre).

Recommandation n° 7 : Procéder au rattachement des produits et des charges à l'exercice, conformément aux obligations réglementaires (non mise en œuvre).

Recommandation n° 8 : Doter chaque budget géré en régie de son propre compte au Trésor et normaliser les relations entre budget principal et annexes (partiellement mise en œuvre).

1 PROCEDURE

L'examen des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement (SIAEPA) de la région de Crocq a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du présent examen des comptes et de la gestion a été notifiée à Monsieur René ROULLAND, président et ordonnateur du SIAEPA de la région de Crocq depuis le mois d'octobre 2020 par envoi dématérialisé en date du 12 mai 2021, dont il a accusé réception le 18 mai. Son prédécesseur et ancien ordonnateur, Monsieur Pierre LEYNIAT, a reçu notification par courrier du 21 mai 2021 dont il a accusé réception le 11 juin.

L'entretien d'ouverture de contrôle a eu lieu avec l'actuel ordonnateur le 22 juin 2021 au siège du SIAEPA à Crocq et par communication téléphonique le 17 juillet 2021 avec son prédécesseur.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus téléphoniquement, le 26 août 2021 avec l'actuel ordonnateur et le 31 août avec son prédécesseur.

La chambre régionale des comptes a délibéré sur ses observations provisoires le 15 septembre 2021.

Dans le cadre de la contradiction, les agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne ont répondu à la chambre régionale des comptes par courriers enregistrés par le greffe en date des 17 novembre et 6 décembre 2021, la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté par courrier enregistré le 30 décembre 2021 et la société Véolia Eau par un courrier enregistré le 12 janvier 2022.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a délibéré sur ses observations définitives le 15 février 2022.

2 UN SYNDICAT MIXTE A LA CARTE NECESSITANT UNE REVISION STATUTAIRE APPROFONDIE

2.1 Présentation du SIAEPA de la région de Crocq

Le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable (SIAEPA) de la région de Crocq a été créé en 1964 avec pour seule compétence l'exploitation du service d'alimentation en eau potable, au bénéfice des huit communes creusoises fondatrices.

Les compétences assainissement collectif et non collectif ont été ajoutées aux statuts en 2007 avec un principe d'adhésion à la carte. Le périmètre d'intervention s'étend aujourd'hui sur le territoire de 27 communes, soit 4 635 habitants, pour partie représentées par leurs communautés de communes d'appartenance, incluant ainsi le SIAEPA de la région de Crocq dans la catégorie des syndicats mixtes ouverts.

L'exploitation des trois services publics industriels et commerciaux est confiée à la société Véolia via trois marchés publics distincts (marchés eau potable et assainissement collectif conclus en 2009, marché assainissement non collectif en 2013).

En termes d'indicateurs¹, le service d'alimentation en eau potable gère 433 km de réseau pour 2 825 abonnés desservis. La vétusté du réseau est à l'origine d'un taux de rendement de 62,6 %, qui apparaît faible en comparaison d'un niveau moyen de rendement des réseaux de 80 %².

Sur la période 2016-2020, le prix de l'eau a connu des hausses régulières mais modérées, la dernière délibération en la matière étant intervenue en 2018.

Tableau n° 1 : Evolution du prix de l'eau entre 2016 et 2020

Evolution du tarif de l'eau entre 2016 et 2020 - prix au m3 hors taxes et abonnement					
Tranches de consommation	au 01/01/2016	au 01/01/2017	au 01/01/2018	au 06/04/2018	% de hausse
Tranche 1 - 1 à 100 m ³	1,50 €	1,60 €	1,70 €	1,90 €	0,27%
Tranche 2 - 101 à 500 m ³	1,33 €	1,42 €	1,51 €	1,51 €	0,14%
Tranche 3 - Plus de 500 m ³	1,08 €	1,16 €	1,23 €	1,23 €	0,14%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Au 1^{er} janvier 2019, le coût annuel TTC pour 120 m³ consommés s'établissait à 335,79 €³, soit un prix largement supérieur au prix moyen annuel de vente au détail en métropole de 228,31 € TTC⁴ tel que constaté par l'INSEE (cf. annexe 1).

Une hausse conséquente est intervenue en 2021, assortie d'une nouvelle répartition des tranches de facturation, qui a eu effet de faire porter les plus importantes hausses tarifaires sur les gros consommateurs.

Tableau n° 2 : Conséquence de la hausse du prix de l'eau adoptée en 2021

Evolution du tarif de l'eau entre 2018 et 2021				
Tranches de consommation depuis 2018	Prix au m ³	Tranches de consommation depuis 2021	Prix au m ³	% de hausse *
Tranche 1 - 1 à 100 m ³	1,90 €	Tranche 1 - 0 à 500 m ³	2,30 €	moins de 100 m ³ : 21 %
Tranche 2 - 101 à 500 m ³	1,51 €	Tranche 2 - 500 à 5 000 m ³	2,10 €	de 100 à 500 m ³ : 53 %
Tranche 3 - Plus de 500 m ³	1,23 €	Tranche 3 - Plus de 5 000 m ³	1,75 €	de 500 à 5 000 m ³ : 70 %

* % de hausse calculé sur la base des tranches de consommation fixées en 2018

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

¹ Les indicateurs communiqués concernent l'alimentation en eau potable, seul service auquel toutes les communes adhèrent (source : rapport annuel du délégataire 2019).

² Part des fuites dans les volumes d'eau potable mis en distribution en 2012, analyse réalisée sur 37 % des services représentant 70 % de la population desservie, ONEMA 2015 (source : Eau France).

³ Source : rapport annuel du délégataire 2019 – prix de l'eau pour 120 m³ consommés.

⁴ Les montants cités sont entendus TTC, compris les frais d'abonnement et redevances versées aux organismes publics, hors redevance d'assainissement collectif.

Cette hausse, introduite par la délibération du 10 février 2021, était ainsi motivée : « *Le président informe les délégués présents que le compte d'exploitation de l'eau est déficitaire tous les ans de 35 000 € à 40 000 €. Cette situation contribue non seulement à creuser l'endettement du syndicat vis-à-vis de Véolia mais elle interdit tout investissement dans les travaux nécessaires à l'entretien comme dans ceux à mener pour améliorer son rendement* ».

Le contexte de cette délibération était assurément celui de difficultés budgétaires et financières d'un syndicat affecté par une porosité entre les trois budgets des services exploités⁵, brouillant toute lisibilité du niveau réel de trésorerie de chacun d'entre eux (cf. 3.9).

Ces difficultés de trésorerie ont engendré une importante dette auprès de la société Véolia à l'origine d'un contentieux à l'issue duquel le syndicat a été condamné à verser 459 611 € au titre des impayés ainsi que 92 592 € d'intérêts moratoires⁶. Cette décision n'a pourtant pas épuisé le règlement de la dette du syndicat, un plan d'apurement d'une dette de 629 895 €, portant notamment sur d'autres impayés de facturation, ayant été conclu en mai 2021.

Les difficultés financières récurrentes ont peu à peu installé un climat de défiance envers l'ancienne gouvernance du syndicat qui s'est traduit par le rejet du budget primitif en 2019 et 2020, et la saisine de la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Nonobstant l'arrivée d'une nouvelle gouvernance à l'automne 2020, et la mise en place d'une participation exceptionnelle d'équilibre au bénéfice des trois budgets d'un montant global de 131 699 €, conformément à l'avis budgétaire rendu par la chambre régionale des comptes en 2020, la préparation des prévisions budgétaires n'a pu se normaliser en 2021. Le président nouvellement élu n'ayant même pas tenté de préparer et soumettre un projet de budget aux élus, une nouvelle saisine de la juridiction sur le même fondement⁷ était nécessaire.

2.2 Un syndicat ayant connu de nombreuses évolutions de périmètre et de composition, non retracées dans les statuts

Initialement créé entre huit communes, le syndicat a fait l'objet dès 1965 d'adhésions régulières de nouvelles communes.

A partir de 2007, il est devenu syndicat mixte du fait de l'adhésion d'un premier établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : la communauté de communes (CC) du Haut Pays Marchois, suivie par la CC Creuse Grand Sud en 2013 (retirée en 2020), puis par les CC Haute Corrèze Communauté et Marche et Combraille en Aquitaine au 1^{er} janvier 2017.

La composition du SIAEPA de la région de Crocq, dont le territoire s'étend désormais sur 24 communes, est actuellement la suivante :

⁵ Budget principal « eau », budgets annexes « assainissement collectif » et « assainissement non collectif ».

⁶ TA Limoges, n° 2001078-0, 7 décembre 2020.

⁷ Avis budgétaires n° 2019-0219, 2020-0208 et 2021-0122.

- Au titre de la compétence eau : les communes de Basville, Crocq, Flayat, La Mazière-aux-Bons-Hommes, Mérinchal, Saint-Agnant-près-Crocq, Saint-Bard, Saint-Maurice-près-Crocq, Saint-Oradoux-près-Crocq, Saint-Pardoux d'Arnet, La Villeneuve, La Courtine, Malleret, Le Mas-d'Artige, Saint-Martial-le-Vieux, Saint-Merd-la-Breuille, Saint-Oradoux-de-Chirouze ;
 - Au titre de l'assainissement collectif : CC Marche et Combraille en Aquitaine en représentation-substitution des communes de Crocq, Flayat, Saint-Agnant-près-Crocq, Saint-Bard, Saint-Maurice-près-Crocq, La Villeneuve ;
 - Au titre de l'assainissement non collectif : CC Marche et Combraille en Aquitaine en représentation-substitution des communes de Basville, Crocq, Flayat, La Mazière-aux-Bons-Hommes, Mérinchal, Pontcharraud, Saint-Agnant-près-Crocq, Saint-Bard, Saint-George-Nigremont, Saint-Maurice-près-Crocq, Saint-Oradoux-près-Crocq, Saint-Pardoux d'Arnet, La Villeneuve ;
- CC Haute-Corrèze Communauté en représentation-substitution des communes de Beissat, Clairavaux, La Courtine, Feniers, Magnat l'Etrange, Malleret, Le Mas-d'Artige, Poussanges, Saint-Martial-le-Vieux, Saint-Merd-la-Breuille, Saint-Oradoux de Chirouze.

2.3 Transfert et exercice des compétences : une ligne de partage parfois floue entre syndicat et communautés de communes

L'objet initial du syndicat, qui portait uniquement sur l'exploitation du service d'alimentation en eau potable, a été étendu à l'assainissement collectif et non collectif en 2007. L'adhésion au syndicat mixte se fait à la carte, selon le détail décrit dans le tableau n° 3.

Tableau n° 3 : Présentation détaillée des adhésions à la carte au SIAEPA de la région de Crocq

	Communes	Eau	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
CdC Marche et Combraille en Aquitaine	Basville	X	confié à la CdC	X
	Crocq	X	X	X
	Flayat	X	X	X
	La Mazière-aux-Bons-Hommes	X		X
	Merinchal	X	confié à la CdC	X
	Pontcharraud			X
	Saint-Agnant-près-Crocq	X	X	X
	Saint-Bard	X	X	X
	Saint-Georges-Nigremont			X
	Saint-Maurice-près-Crocq	X	X	X
	Saint-Oradoux-près-Crocq	X		X
	Saint-Pardoux-d'Arnet	X		X
	La Villeneuve	X	X	X
CdC Haute-Corrèze Communauté	Beissat			X
	Clairavaux			X
	La Courtine	X	X	X
	Feniers			X
	Magnat l'Etrange		X	X
	Malleret	X	X	X
	Le Mas-d'Artige	X		X
	Poussanges			X
	Saint-Martial-le-Vieux	X		X
	Saint-Merd-la-Breuille	X	X	X
	Saint-Oradoux-de-Chirouze	X		X

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Le tableau n° 4, reprend le détail des dispositions statutaires des trois EPCI intervenant sur le périmètre en matière d'assainissement (aucune des deux CC n'est compétente en matière d'eau).

Tableau n° 4 : Détail des compétences statutaires

Compétence	SIAEPA de Crocq	CC Hte Corrèze Communauté	CC Marche et Combraille
<i>Assainissement collectif</i>	Contrôle des installations Collecte, transport et traitement des eaux usées Traitement et élimination des déchets issus des ouvrages de traitement des eaux usées	Réalisation d'un schéma directeur et d'études préalable à la prise de compétence eau et assainissement	Assainissement, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du CGCT
<i>Assainissement non collectif</i>	Contrôle des installations Entretien des systèmes d'assainissement non collectif	Gestion d'un service public d'assainissement non collectif (SPANC) dont l'entretien des installations	Vérifications techniques de conception et implantation des installations, vérifications périodiques de bon fonctionnement et d'entretien Pas d'entretien des installations

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, /d'après les statuts et fiches BANATIC DGCL

L'analyse des statuts du syndicat et des deux CC adhérentes révèle, en matière d'assainissement collectif et non collectif, des chevauchements de compétences. Juridiquement, cette circonstance n'est pas contraire à la logique d'exclusivité qui régit les transferts de compétences aux structures intercommunales. En effet, l'hypothèse du transfert, à une communauté de communes, d'une compétence déjà transférée à un syndicat de communes est couverte par le mécanisme de représentation-substitution.

L'article L. 5214-21 du CGCT II° prévoit en effet que : « *La communauté de communes est également substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés ».*

Par application des dispositions précitées, la ligne de partage est donc assez claire : le syndicat exerce les compétences qui lui ont été transférées sur son périmètre, fussent-elles également transférées aux CC, qui deviennent alors membres dudit syndicat.

En matière d'assainissement non collectif, le respect par chaque entité de son périmètre géographique d'intervention est d'autant plus simple que les installations sont individuelles et donc distinctes les unes des autres par nature.

En matière d'assainissement collectif, en revanche, le caractère continu et interconnecté des réseaux peut être source de conflits d'intervention. Dans le cas du SIAEPA, ce risque est

d'autant plus prégnant que deux communes membres (Basville et Mérinchal) ont confié l'exercice de la compétence à la CC Marche et Combraille en Aquitaine.

Ces deux communes présentant des territoires discontinus (voir carte ci-après), la CC intervient dans des îlots enclavés de compétences, inclus dans le périmètre du SIAEPA, ce qui peut occasionner des difficultés aux deux communes concernées mais aussi potentiellement à celles ayant conservé leur compétence. En toute hypothèse, cette situation implique une ligne de partage stricte sur les aspects aussi bien techniques que financiers (réalisation des travaux, financement, facturation aux usagers).

Carte n° 1 : Situation des communes de Basville et Mérinchal



Source : site internet de la CC Marche et Combraille en Aquitaine

Or, aucune convention ne règle l'ensemble des difficultés susceptibles de survenir. Le seul dispositif existant concerne la commune de Mérinchal pour laquelle un dispositif conventionnel avait été conclu en 2015 afin que le syndicat perçoive pour son compte, la redevance assainissement – via son prestataire, la société Véolia – et la reverse à la commune.

Ces conventions⁸, conclues alors que la commune de Mérinchal exerçait elle-même la compétence assainissement collectif, ont été transférées de plein droit à la CC Marche et Combraille en Aquitaine lorsqu'elle a pris cette compétence, le 1^{er} janvier 2017. Le président de la CC a récemment fait part de son intention de dénoncer les conventions au motif que « *cette situation génère une multiplication d'intermédiaires (communauté de communes, commune, SIAEPA, Véolia) complexifiant la mise en œuvre effective de cette prestation facturation. [...] Nous souhaitons simplifier cette démarche afin d'en limiter la lourdeur administrative et les risques d'erreur, de retard ou d'incompréhension* »⁹.

Cette réforme, non encore aboutie, démontre la complexité de la gestion, lorsque les compétences sont ainsi imbriquées sur un même territoire, ce qui plaide à la fois pour une

⁸ Convention tripartite commune de Mérinchal, SIAEPA de Crocq et Société Véolia du 18 octobre 2015 et convention commune de Mérinchal / SIAEPA de Crocq du 18 décembre 2015.

⁹ Lettre du 5 mai 2021 au président du SIAEPA de Crocq.

cohérence géographique et fonctionnelle dans les transferts de compétences et une clarification de leurs modalités d'exercice, tous aspects confondus.

2.4 Un régime de participations statutaires décorrélé des compétences transférées au titre de l'assainissement collectif

L'article 9 des statuts du SIAEPA « recettes et dépenses du Syndicat » prévoit que : « les recettes des budgets du syndicat seront assurées notamment par : [...] prise en charge par les communes membres des dépenses du syndicat en application de l'article L. 2224-2 du CGCT ; cette prise en charge est déterminée au prorata de la population de chaque commune ».

Bien que les statuts ne le précisent pas, la participation statutaire concerne uniquement le budget principal « eau » et le budget annexe « assainissement collectif ». Le budget annexe « service public d'assainissement collectif » consiste à gérer des opérations pour compte de tiers devant normalement s'équilibrer, de sorte qu'aucune participation statutaire ne lui est affectée.

Pour les deux budgets soumis à contribution des collectivités membres, la clef de répartition fixée dans les statuts prend en compte la population communale, selon un montant actualisé à trois reprises au cours de la période sous revue (2016, 2017, 2018). Aucune révision des participations n'a été effectuée depuis cette dernière date.

Les deux budgets ont connu une hausse du produit global des participations, qui résulte uniquement d'une augmentation de la part par habitant, le territoire du SIAEPA ayant connu une perte démographique (voir tableaux n° 5 et 6).

Tableau n° 5 : Evolution des contributions statutaires au budget principal

	2016	2017	2018	% évol.
Population	3 881	3 749	3 686	- 5 %
Montant / hab.	2,60 €	2,70 €	2,90 €	+ 12 %
Montant global	10 090,60 €	10 122,30 €	10 689,40 €	+ 6 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 6 : Evolution des contributions statutaires au budget annexe « assainissement collectif »

	2016	2017	2018	% évol.
Population	2 448	2 336	2 311	- 6%
Montant / hab. <i>communes desservies</i>	20 €	22 €	24 €	+ 20 %
Montant / hab. <i>communes non desservies</i>	15 €	15 €	16 €	+ 7 %
Montant global <i>communes desservies</i>	35 460 €	42 086 €	45 720 €	+ 29%
Montant global <i>communes non desservies *</i>	10 125 €	6 345 €	6 496 €	- 36%
Montant global	45 585 €	48 431 €	52 216 €	+ 15 %

* Communes non desservies : Magnat-L'Etrange (en 2016 uniquement) Saint-Agnant-Près-Crocq, Saint-Bard, Saint-Maurice-Près-Crocq

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

En termes de mode de calcul, la contribution au budget principal « alimentation en eau potable » n'appelle pas d'observation particulière. D'une part, la clef de répartition en fonction de la population municipale est objective. D'autre part, elle est cohérente avec l'effectivité du service rendu, chaque habitant bénéficiant du raccordement au réseau d'alimentation en eau potable.

S'agissant en revanche du budget annexe « assainissement collectif », le critère de la population n'est pas cohérent avec la réalité du service rendu aux usagers. En matière de contributions statutaires, l'article L. 5212-16 du CGCT précise que : « *chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale* ».

La contribution financière prévue dans les statuts est donc une dépense obligatoire du fait de la loi. Toutefois, la notion de « *dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées* » suppose donc que le syndicat engage réellement des dépenses au bénéfice de la collectivité, en d'autres termes, qu'il exerce effectivement la compétence transférée. Or, le calcul de la contribution intègre des communes ayant transféré la compétence assainissement collectif au SIAEPA, mais dont tout ou partie de la population n'a jamais été raccordée au réseau :

- les communes de Saint-Agnant-près-Crocq, Saint-Bard et Saint-Maurice-près-Crocq, toujours pas raccordées à ce jour ;
- la commune de Magnat-l'Etrange qui a contribué en 2016 sans être raccordée ;
- la commune de Crocq à laquelle le plus haut niveau de contribution est appliqué à la totalité de la population municipale alors que plusieurs quartiers ne sont pas raccordés.

Le niveau de contribution des communes non raccordées est certes moins élevé que celui des communes raccordées (16 € contre 24 € en 2018), ce que permet l'article précité du CGCT qui dispose que la contribution statutaire intègre également « *une part des dépenses d'administration générale* », les collectivités adhérentes, même non desservies mais ayant transféré la compétence, pouvant dès lors contribuer à ces dépenses.

Il importe toutefois que le montant de ces dépenses soit fixé et documenté avec précision, ce qui n'est absolument pas le cas en l'espèce, de sorte qu'il est impossible d'apprécier si le montant de 16 € par habitant correspond effectivement aux frais d'administration générale. Vu le faible écart entre les deux niveaux de participation fixés par délibération, il est plus vraisemblable que le calcul intègre les dépenses afférentes à un service que le SIAEPA n'a jamais rendu aux usagers.

Dès lors, un mode de calcul conforme aux dispositions applicables et cohérent avec la réalité des compétences exercées pourrait comporter deux parts :

- une part de contribution aux charges à caractère général, reposant sur un calcul dûment étayé ;
- une part calculée en €/usager raccordé au réseau d'assainissement collectif et non par habitant.

2.5 Un régime de représentation-substitution non pris en compte dans le versement des contributions statutaires et exceptionnelles

L'article L. 5211-5 du CGCT prévoit que « *L'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.*

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution ».

Par application de cette disposition, la prise de compétence par une communauté de communes entraîne de plein droit le transfert à cette dernière de l'ensemble des droits et obligations auparavant dévolus aux communes. Or, la contribution aux charges du SIAEPA figure parmi les obligations rattachées aux compétences transférées.

Ainsi, alors qu'actuellement les communes assument sur leurs budgets propres l'intégralité des contributions statutaires, les communautés de communes devraient se substituer à elles par application de ce mécanisme de transfert. La même logique trouve à s'appliquer au versement de la contribution exceptionnelle de résorption du déficit adopté par délibération du 10 février 2021 (voir détail du calcul en annexe 1).

En conséquence, vu leurs compétences respectives, les communautés de communes Marche et Combraille en Aquitaine et Haute-Corrèze Communauté devraient s'acquitter des contributions suivantes :

- la communauté de communes Marche et Combraille en Aquitaine : participation statutaire et exceptionnelle liée à l'assainissement collectif, participation exceptionnelle liée à l'assainissement non collectif ;
- la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté : participation exceptionnelle liée à l'assainissement non collectif.

Il est impératif que cette situation soit régularisée et que les prises en charge budgétaires des diverses contributions liées au fonctionnement du SIAEPA s'opèrent conformément aux règles applicables en matière de transferts de compétences entre communes et EPCI à fiscalité propre.

Recommandation n° 1 : Veiller à ce que le syndicat émette les titres de recettes à l'encontre des communautés de communes, au titre des compétences qui leur ont été transférées.

2.6 Des statuts à réviser, malgré l'échec de 2020

Il résulte de l'ensemble des observations précédentes que les statuts du SIAEPA, datant de 2007, ne sont plus conformes à la réalité de la composition du syndicat ni à la complexité des répartitions de compétences entre les différents échelons.

Le détail des collectivités adhérentes, la précision des compétences transférées au syndicat, un assujettissement aux contributions statutaires conforme à la réalité des compétences exercées par le syndicat sont autant de points nécessitant une refonte des statuts.

Un projet de révision statutaire a été initié en 2020 avec une proposition de texte précisant la liste des collectivités adhérentes sans toutefois détailler le contenu des compétences transférées, revoyant les modes de désignation des délégués afin de tenir compte de la présence de communautés de communes, précisant, sans changer la clef de répartition, la coexistence de plusieurs régimes de contribution (eau, eau + assainissement collectif, assainissement collectif).

Ce projet manquait singulièrement de précision et ne permettait aucunement de déduire de quelle contribution devait s'acquitter chacune des collectivités adhérentes, sur la base des compétences transférées au syndicat.

Il n'a pas abouti car le conseil communautaire de la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté a décidé de surseoir à statuer sur le texte proposé par une délibération du 1^{er} octobre 2020. Les élus n'ont pas adopté les statuts jugeant « *ceux-ci encore trop succincts. Il faudrait clarifier l'exercice de ces compétences (qui adhère à quoi ?) et l'organisation du comité syndical. Il faudrait prévoir une annexe avec une liste des adhérents avec les compétences transférées* ». Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la communauté de communes a confirmé le caractère incomplet du projet de statuts rejeté par les élus communautaires, et souligne qu'aucune nouvelle proposition n'a été transmise depuis.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut que souligner la nécessité de procéder à une révision des statuts sur la base d'un texte fixant très clairement les lignes de partage de compétences et proposant un calcul de contribution plus cohérent pour l'assainissement collectif.

Recommandation n° 2 : Procéder dans les meilleurs délais à une révision statutaire ciblant notamment la composition du syndicat, les compétences transférées et les clefs de participation financière.

3 UNE INSINCERITE GENERALISEE DES COMPTES ET DES BILANS

3.1 Eléments de contexte

Le SIAEPA de la région de Crocq dispose de trois budgets relatifs à ses services publics industriels et commerciaux : un budget principal « eau potable », deux budgets annexes « assainissement » et « assainissement non collectif », tous gérés en nomenclature M49. Chacun d'eux a fait l'objet d'un examen de la fiabilité de leurs comptes.

Les éléments présentés ci-après retracent les principales anomalies comptables impactant la sincérité des comptes, tout en s'attachant à examiner si elles affectent de façon significative, le compte de résultat et/ou le bilan.

Lorsqu'elle disposait des données, l'équipe de contrôle a procédé aux retraitements qu'elle jugeait nécessaires, pour estimer le montant des désordres constatés et corriger certains ratios du bilan en conséquence. Toutefois, certains retraitements se sont avérés impossibles, soit du fait de l'incapacité du syndicat à fournir les éléments indispensables, soit en raison d'une ancienneté qui ne permettait pas de remonter à l'origine des désordres constatés, y compris en sollicitant le comptable public.

En outre, afin d'affiner et éclairer certains aspects, la période d'analyse a parfois été étendue à l'exercice 2014.

3.2 Un inventaire du patrimoine inexistant

Conformément aux articles R. 2221-36 et R. 2221-78 du CGCT, l'instruction budgétaire et comptable applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC) n° 07-053-M4 du 31 décembre 2007, qui régit aussi les services d'eau et d'assainissement, précise que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, et au comptable chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan* ».

Le recensement du patrimoine constitue un enjeu primordial. Ce travail d'identification préalable à une connaissance fine de l'état du patrimoine sert également de base au calcul de l'amortissement qui contribue au renouvellement de l'outil de production.

Or, le syndicat a précisé en cours d'instruction¹⁰ qu'il ne tenait pas d'inventaire tant pour le budget « eau » que pour celui de « l'assainissement » autre que l'état de l'actif tenu par le comptable, ce qu'a confirmé ce dernier. Or, comme précisé infra, l'état de l'actif n'est pas fiabilisé, en raison d'une absence de mise à jour des données et ne permet donc pas d'identifier précisément les biens immobilisés.

En l'espèce, le syndicat ayant délégué l'exploitation des services d'eau et assainissement collectif, la mise à jour de l'inventaire incombe au co-contractant par application de l'article 2.1 des contrats de marché applicables.

Or, des carences avaient été relevées dans le cadre d'un audit réalisé en mars 2016 par la société Conseil Services Collectivités, cabinet de conseil en gestion locale. Le syndicat ayant externalisé l'exploitation de l'ensemble des services (eau, assainissement collectif et non collectif), via des marchés publics conclus avec la société Véolia, la mise à jour de l'inventaire lui incombe, comme indiqué plus haut¹¹. Or, ce dernier n'a jamais produit le document et le syndicat ne l'a jamais exigé. Ainsi, le rapport d'audit précise qu'il n'y a « *pas d'inventaire initial autre que le listing du programme prévisionnel* », « *une absence de description des équipements* » et que « *l'exploitant n'a pas transmis un inventaire mis à jour, ce qui est préjudiciable pour le bon fonctionnement* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, la société Véolia Eau estime s'être « *bien conformée à ses obligations contractuelles de mise à jour des inventaires puisque : d'une part, ces mises à jour ont bien eu lieu à l'occasion de chaque nouvelle installation prise en exploitation [...] ; d'autre part [...] chacun des rapports annuels comporte en annexe l'inventaire à jour du patrimoine* ».

Depuis 2017, un inventaire du patrimoine est effectivement annexé aux rapports annuels d'activité. Au vu des éléments transmis, la Chambre constate que la tenue de l'inventaire par l'exploitant n'est toutefois pas conforme aux exigences contractuelles, le document annexé au rapport annuel d'activité présentant des lacunes (absence systématique de mention des dates d'entrée des biens dans l'actif notamment).

Il est d'ailleurs à noter que l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux (P.103.2B) du SIAEPA de Crocq en 2019 est inférieur à la moyenne nationale pour l'eau potable (92/120 contre 100/120) et très inférieur pour l'assainissement collectif (25 pour 120 contre 62 pour 120), ce qui reflète une méconnaissance du patrimoine.

La chambre régionale des comptes recommande au syndicat de demander au prestataire de respecter ses obligations contractuelles en mettant à jour un inventaire exhaustif des installations, actualisation d'autant plus nécessaire que la fin du marché interviendra fin 2021.

Recommandation n° 3 : Rappeler le prestataire à ses obligations en exigeant un inventaire pleinement conforme aux exigences contractuelles.

¹⁰ Entretien d'instruction du 23 juin 2021 avec la secrétaire du syndicat.

¹¹ Marché Véolia - Article 2.1 – Inventaire des biens du service.

3.3 Une dotation aux amortissements aléatoire et sous-évaluée

L'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement consiste généralement à étaler, sur une durée probable de vie, la valeur des biens amortissables.

Le principe de sincérité du compte de résultat et du bilan exige que cette dépréciation soit constatée. Sur ce point, une analyse des dotations aux amortissements sur la période appelle deux observations.

En premier lieu, en 2019, tant pour le budget « eau » que pour le budget « assainissement », le syndicat n'a inscrit aucune dotation aux amortissements alors que l'avis budgétaire de la chambre régionale des comptes le mentionnait¹². Aucun rattrapage de cette dotation n'a été pratiqué à ce jour.

En second lieu, le chapitre 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les sommes portées aux comptes 23 doivent être virées au chapitre 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Or, sur la période 2014-2020, le budget principal « eau potable » affiche un solde d'immobilisations en cours qui s'établit à 1,3 M€ en 2020, sans aucun transfert au compte 21 depuis 2017. Il en est de même pour le budget annexe « assainissement » qui affiche un solde d'immobilisations en cours qui s'élève à 446 k€ en 2020, sans immobilisation transférée depuis 2018 (tableau n° 7).

Tableau n° 7 : Evolution du compte 23 (immobilisations en cours)

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget "eau potable"							
Immobilisations propres nettes	3 129 661	3 384 589	3 587 605	3 549 650	3 405 173	3 405 173	3 266 158
Immobilisations en cours nettes des immos reçues	630 211	700 138	477 121	891 603	1 180 102	1 335 351	1 351 961
Budget "assainissement"							
Immobilisations propres nettes	590 300	578 800	1 165 874	1 954 206	1 918 601	1 918 601	1 873 347
Immobilisations en cours nettes des immos reçues	156 012	744 338	833 882	268 159	444 149	444 149	446 672

Source : logiciel ANAFI issu des comptes de gestion

En cours d'instruction, une analyse de l'état de l'actif 2019¹³ de ces deux budgets a été réalisée avec le syndicat¹⁴. Il en résulte qu'une majorité des immobilisations inscrites au compte 23, certaines remontant à 2011, sont aujourd'hui achevées. Toutefois, le syndicat n'a pu dater précisément l'achèvement des travaux, alors qu'il doit disposer des décomptes définitifs.

Le montant estimé de ces immobilisations s'élève à 1,2 M€ pour le budget « eau » et 444 k€ pour le budget annexe « assainissement ». Selon la catégorie d'immobilisations (captage ou canalisation), la durée d'amortissement varie de 30 à 35 ans, soit une dotation aux

¹² Avis budgétaire 2020-0208.

¹³ Seul document lisible et exploitable au moment de l'instruction.

¹⁴ Entretien d'instruction du 23 juin 2021 avec la secrétaire du syndicat.

amortissements minorée à minima de 37 k€ pour le budget « eau » et de 14 k€ pour le budget « assainissement ».

L'absence d'amortissement régulier et correctement évalué est préjudiciable au syndicat pour trois raisons : d'une part, il fausse le résultat de la section de fonctionnement puisqu'il l'augmente, d'autre part, il surévalue l'actif net puisque la valeur nette comptable des biens ne reflète pas leur degré réel d'usure, et enfin il pénalise la définition d'une politique d'investissement efficiente puisqu'il masque le besoin de renouvellement des équipements, altérant ainsi la connaissance du coût du service.

La chambre régionale des comptes recommande un travail d'ajustement et de reprise de la dotation aux amortissements de sorte à garantir leur exacte liquidation, en procédant, le cas échéant, à des écritures de régularisation. Selon le comptable public, les travaux d'ajustement de l'actif et du passif sont en cours.

Recommandation n° 4 : Constituer un inventaire exhaustif du patrimoine en vue d'une actualisation de l'état de l'actif et ajuster les dotations en conséquence, en lien avec le comptable public.

3.4 Une absence de provisionnement

L'article R. 2321-2 du CGCT prescrit notamment de provisionner les risques financiers encourus s'ils résultent d'un contentieux porté devant une juridiction, ou d'une créance présentant des risques avérés en dépit des diligences du comptable public.

Alors qu'en août 2020, la société Véolia a déposé une requête auprès du tribunal administratif de Limoges à l'encontre du syndicat pour un impayé de facturation d'un montant de 459 611,97 €, aucune provision n'a été constituée.

De plus, aucune dépréciation pour compte de tiers n'a été constatée sur les exercices 2014 à 2019. Pourtant, en 2017 et 2018, il a été procédé par le comptable à l'apurement (admission en non-valeur) d'un volume de créances devenues irrécouvrables, pour un montant de 10 k€ par an.

En 2020, 50 k€ représentant 12,5 % des redevables ont été inscrits au compte 416 « clients douteux ». Malgré des difficultés de recouvrement hautement probables, aucune provision n'a été constituée, alors qu'il s'agit d'une obligation règlementaire.

Tout comme les amortissements, l'absence de provisions majore le résultat d'exploitation du syndicat.

Une gestion prudente implique que le syndicat provisionne régulièrement les créances présentant des risques avérés, puis procède au besoin à leur apurement, dans le cadre d'une procédure partagée avec le comptable public. Sur ce point, il y a lieu de souligner que le provisionnement (constat d'un risque potentiel d'irrécouvrabilité) procède d'une logique différente de l'admission en non-valeur (constat de l'irrécouvrabilité définitive), qui intervient dans un second temps, financée en tout ou partie par les crédits inscrits aux comptes de provision.

Recommandation n° 5 : Provisionner les risques contentieux et créances présentant des risques avérés

3.5 Une redevance d'assainissement collectif mal comptabilisée et non reversée

La taxe d'assainissement collectif, destinée à financer le traitement des eaux usées, a vocation à couvrir les frais liés au réseau public d'assainissement.

Le syndicat a choisi de percevoir cette taxe sur le budget « eau » puis de la reverser au budget « assainissement », justifiant cette pratique par l'émission d'une facture unique eau et assainissement. Cette modalité de facturation est prévue par l'article R. 224-19-7 du code général des collectivités locales (CGCT) qui dispose que « *Le recouvrement, à l'exclusion des procédures contentieuses, des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif et non collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture* ».

Pour la période 2016-2020, les écritures comptables passées dans le cadre de la perception et du reversement de cette redevance (tableau n° 8) amènent deux observations.

Tableau n° 8 : Ecritures relatives à la redevance assainissement

en €	2016		2017		2018		2019		2020	
	Eau	Assainissement								
c/70611										
Redevance assainissement collectif	134 996,63	133 278,61	143 852,72	143 053,00	160 542,28	161 289,98	163 284,05	161 572,00	178 307,43	-
c/628										
Divers	133 278,61		143 053,00		161 289,98		161 572,00		-	

Source : comptes de gestion

Tout d'abord, en 2020, par manque de crédits, le budget « eau » n'a pas reversé la redevance au budget « assainissement ». Cette pratique est irrégulière car elle conduit à financer le service d'alimentation en eau potable par des recettes affectées à l'assainissement. S'y ajoute une distorsion entre assujettis et bénéficiaires, les abonnés au service de l'eau ne l'étant pas forcément à celui de l'assainissement collectif.

De plus, cette pratique brouille totalement les résultats d'exploitation et les soldes intermédiaires de gestion des deux budgets, puisque l'un a été majoré quand l'autre a été minoré de 178 k€. En conséquence, le budget « assainissement » n'a enregistré aucun produit en 2020, ce qui a faussé tous les soldes intermédiaires de gestion (tableau n° 9).

Tableau n° 9 : Impact sur le budget assainissement du non reversement

en €	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	133 417	142 729	162 866	163 344	-
Excédent brut d'exploitation	151 649	83 586	167 343	108 487	- 190 357
CAF brute	149 262	75 984	160 484	102 400	- 195 920
CAF nette	135 683	52 052	135 923	79 857	- 205 670

Source : logiciel ANAFI

Ensuite, sur l'ensemble de la période 2016-2020, les écritures comptables afférentes sont contraires à la nomenclature comptable M49¹⁵ régissant les services publics d'eau et d'assainissement.

En effet, lorsque le service assainissement confie le recouvrement amiable des redevances d'assainissement au service d'eau, certains comptes de classe 4 doivent être mouvementés afin de retracer la réalité du recouvrement. Ce point est particulièrement important car il s'agit de retracer le montant du reversement au budget « assainissement » des redevances recouvrées à l'amiable et celui des redevances non recouvrées qui devront être transférées sur l'état des restes du budget assainissement. Les schémas d'écritures sont présentés en annexe 3.

Un examen des comptes de gestion du budget « eau » démontre qu'aucun des comptes de classes 4 et 7 qui auraient dû être mouvementés ne l'a été. Côté budget assainissement, seul le compte de classe 7 est correct, et aucun compte de classe 4 n'a été mouvementé.

En conséquence, l'état de restes du budget « eau » porte l'ensemble des restes à recouvrer, ce qui fausse le bilan des deux budgets. De plus, pour les exercices où la redevance assainissement a été reversée au budget, elle l'a été dans sa quasi intégralité par un compte de classe 6, indépendamment de savoir si les recettes avaient été recouvrées ou non.

Ce constat a été confirmé lors d'un entretien avec le comptable de la trésorerie d'Aubusson¹⁶, sans qu'aucun élément plus précis n'ait été produit, notamment une estimation des restes à recouvrer du budget « assainissement » inscrits au budget « eau ».

En plus des irrégularités comptables, cette pratique est juridiquement fragile, aucune délibération du conseil syndical n'étant venue définir les modalités de recouvrement et de reversement de la redevance d'un budget à l'autre, alors que les communes adhérentes aux deux services publics ne sont pas les mêmes. Aucune convention de partenariat n'a non plus été conclue avec le comptable public.

Sur ce point, il y a lieu de rappeler que le comptable public est chargé de la tenue de la comptabilité générale et doit, à ce titre, contrôler l'exacte imputation des opérations et veiller à la qualité des comptes, en l'espèce totalement déséquilibrés.

Recommandation n° 6 : Veiller au recouvrement effectif de la redevance assainissement et à la correction des écritures comptables afférentes à son reversement.

3.6 Des redevances 2020 reversées avec retard aux agences de l'eau

Le syndicat collecte pour le compte des agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne les redevances « pollution domestique » pour le budget « eau » et « modernisation des

¹⁵ Nomenclature M49 – Titre 2 – Cadre comptable – 6 – Commentaires de fonctionnement des comptes liés à la spécificité de l'activité de distribution d'eau et d'assainissement.

¹⁶ Entretien d'instruction du 23 juillet 2021.

réseaux » pour le budget « assainissement collectif ». Il leur reverse, à terme échu, le produit des redevances dont il a constaté l'encaissement.

Contrairement aux éléments avancés par l'ordonnateur, le système de reversement des redevances aux agences de l'eau par le syndicat ne prévoit pas d'acomptes, comme l'a précisé l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Celle-ci a en effet indiqué qu'« *en application des dispositions du code de l'environnement encadrant le dispositif de redevances, le recouvrement des redevances de ce syndicat ne justifie pas la mise en œuvre de modalités particulières telles le versement d'acomptes périodiques prévues par convention* ».

En conséquence, les montants de redevances collectés au cours d'une année N doivent être déclarés aux agences de l'eau avant le 31 mars de l'année N+1, afin que les titres de recettes puissent être émis, après vérification des données déclarées.

Or, les redevances perçues en 2019 n'ont pas été déclarées par le syndicat au 31 mars 2020, son président ayant sollicité un report en arguant de difficultés de gouvernance et de gestion. Malgré l'octroi d'un report, fondé sur les instructions données le 11 mai 2020 par le ministère de la transition écologique et solidaires afin de tenir compte des circonstances tenant à la crise sanitaire, les déclarations n'étaient toujours pas transmises à l'été 2020. Par courrier recommandé du 8 septembre 2020, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a mis le syndicat en demeure et appliqué une majoration de retard de 40 %, finalement annulée par courrier du 30 novembre 2020 sur demande du président du syndicat.

Les déclarations de redevances, n'ont été produites que le 17 novembre 2020, soit en toute fin d'année, circonstance qui ne pouvait raisonnablement permettre un mandatement sur l'exercice concerné. Dans leur réponse aux observations provisoires, les agences de l'eau ont indiqué avoir chacune recouvré la totalité de sommes dues, ce que la Chambre a pu vérifier.

Toutefois, les mandatements ne sont intervenus qu'au cours de l'exercice 2021. Dans le cas du SIAEPA de la Région de Crocq, ce décalage fausse les résultats d'exploitation puisque les charges ne sont pas rattachées aux exercices (cf. 3.7). De surcroît, le budget « eau » collecte la redevance « modernisation » affectée à l'assainissement collectif, et doit en principe reverser le produit de cette redevance au budget annexe afférent qui la reverse ensuite aux agences de l'eau.

Un examen des comptes de gestion retracé dans le tableau n° 10 amène deux observations relatives à l'exercice 2020. D'une part, le budget « eau » n'a pas reversé la redevance « modernisation » au budget annexe « assainissement » en justifiant cette pratique par les difficultés financières du syndicat. D'autre part, aucune des deux redevances n'a été reversée aux agences de l'eau.

Ces manquements ont donc majoré les produits d'exploitation du budget « eau » de 91 k€, faussant d'autant le compte d'exploitation.

Tableau n° 10 : Redevances pollution domestique et modernisation – Exercice 2020

Budgets	2020	
	Eau	Assainissement
c/701241 - Redevance Pollution Domestique - <i>Encaissement</i>	72 001,23	-
c/701249 - Redevance Pollution Domestique - <i>Reversement</i>	-	-
c/706121 - Redevance Modernisation - <i>Encaissement</i>	18 753,86	-
c/706129 - Redevance Modernisation - <i>Reversement</i>	-	-

Source : comptes de gestion

3.7 Une absence de rattachement des charges et des produits au budget principal « eau »

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice résulte du principe de l'annualité budgétaire et vise à intégrer au résultat de l'exercice toutes les causes d'enrichissement ou d'appauvrissement effectivement constatées au cours de cet exercice, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement. Cette procédure ne concerne que les charges et les produits de fonctionnement dont l'omission aurait une incidence significative sur le résultat comptable de l'exercice.

Contrairement aux dispositions prévues par la nomenclature M4¹⁷, le syndicat ne procède pas au rattachement comptable, alors qu'il a eu pour pratique de repousser sur des exercices budgétaires ultérieurs les créances qu'il ne pouvait honorer au titre de l'exercice concerné. Tel a notamment été le cas pour les factures d'exploitation du service d'eau dues à la société Véolia et payées entre 2016 et 2019.

Tableau n° 11 : Historique des factures Véolia entre 2016 et 2019

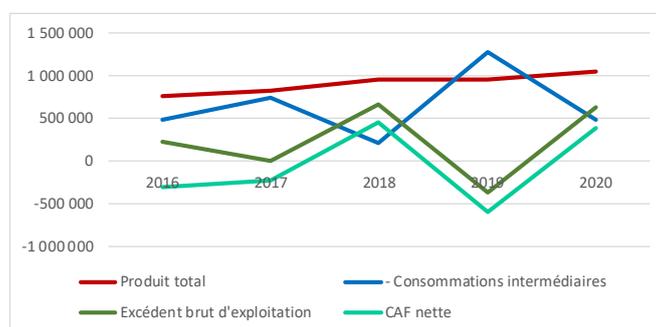
Exercice de mandatement	2016		2017			2019			
	15111	15221	15231	16111	16211	17111	17211	18111	19111
N° de la facture									
Période de consommation	1er semestre 2015	2nd semestre 2015	2nd semestre 2015	1er semestre 2016	2nd semestre 2016	1er semestre 2017	2nd semestre 2017	1er semestre 2018	1er semestre 2019
Date de la facture	22/12/2015	03/06/2016	12/07/2016	15/11/2016	24/02/2017	04/04/2018	05/04/2018	25/09/2018	17/10/2019
Réception ordonnateur	04/06/2016	14/06/2016	Non renseigné	12/12/2016	15/03/2017	16/04/2018	16/04/2018	10/10/2018	18/10/2019
Date du mandat	04/06/2016	01/08/2016	05/05/2017	02/05/2017	12/07/2017	18/01/2019	19/06/2019	03/12/2019	18/02/2020
Montant HT de la facture	156 213,49 €	128 458,56 €	128 458,56 €	207 015,03 €	220 233,10 €	210 933,61 €	211 701,57 €	209 614,28 €	214 832,49 €
N° de mandat	139	204	105	106	166	2	178	290	307

Source : factures extraites CDGD

En effet, sur neuf factures payées, aucune ne l'a été sur l'exercice correspondant à la période de consommation et aucun rattachement n'a été pratiqué. Sur l'exercice 2018, aucune facture n'a été payée quand l'exercice 2019 en a porté quatre. Cette pratique a conduit à une forte variabilité des soldes intermédiaires de gestion (SIG) et les a faussés, ainsi que le démontre le graphique présenté ci-après. La courbe des consommations intermédiaires, comprenant notamment ces dépenses, suit automatiquement une trajectoire inverse à celle des SIG.

¹⁷ Titre 3 – Chapitre 4 – 1.1 – Rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Graphique n° 1 : Impact du non rattachement sur les soldes intermédiaires de gestion au budget « eau »



Source : logiciel ANAFI

Recommandation n° 7 : Procéder au rattachement des produits et des charges à l'exercice, conformément aux obligations réglementaires.

3.8 Des opérations pour compte de tiers mal comptabilisées au budget « SPANC »

Ce budget retrace par le biais d'une comptabilisation d'opérations pour compte de tiers (c/458), le versement des subventions aux usagers réalisant des travaux d'assainissement non collectif. L'agence de l'eau Loire-Bretagne soutient en effet les opérations groupées de réhabilitation de dispositifs d'assainissement non collectif par le biais de convention de mandat conclues entre elle et le service public d'assainissement non collectif (SPANC). Le SPANC (en l'occurrence le SIAEPA) informe les particuliers concernés de ce dispositif d'aide, leur indique la procédure à suivre, rassemble les pièces d'instruction demandées par l'agence, instruit les demandes d'aides et assure le relais financier entre les particuliers et l'agence.

En pratique, le syndicat verse aux usagers en deux ou trois fois le montant de la subvention allouée par l'agence de l'eau. Au fur et à mesure de l'avancement des tranches de travaux, le syndicat perçoit les subventions. Aux termes de chacune des opérations, le résultat doit être neutre pour le syndicat, les avances consenties aux usagers devant théoriquement être strictement identiques à la subvention perçue.

A ce jour, la gestion des opérations pour compte de tiers (58 en cours au 31 décembre 2020), portant sur une opération de réhabilitation composée de cinq tranches pour 62 installations, présente un solde déficitaire de - 79 k€. L'instruction sur pièces et sur site a permis d'identifier quelques éléments qui expliquent ce déficit.

En premier lieu, en versant inconditionnellement l'intégralité de la subvention, le syndicat s'expose budgétairement en cas de non versement de la dernière tranche de subvention

pour défaut de conformité d'une ou plusieurs installations¹⁸. Faute de répéter l'indu auprès des usagers concernés, le syndicat assume le déficit des opérations.

La réponse de l'agence de l'eau Loire-Bretagne aux observations provisoires de la Chambre confirme cette analyse : « *En effet, il a été constaté des décalages entre le montant d'aide versé aux particuliers et le montant d'aide alloué par l'agence de l'eau. Le SIAEPA a en effet calculé l'aide finale à verser aux particuliers sur la base des factures sans prendre en compte le montant d'aide maximale de l'agence précisé dans les notifications faites aux particuliers. Ces dernières sont basées et calculées sur des devis estimatifs présentées par les particuliers au moment de l'instruction des dossiers par le mandataire (le SPANC [ici le SIAEPA]). Le montant définitif de l'aide à reverser aux particuliers doit donc être recalculé sur la base de la dépense réelle justifiée (factures [...])* ».

Ensuite, le syndicat n'a jamais correctement calculé le montant des subventions¹⁹ dues au titre des 4^{ème} et 5^{ème} tranches et n'a pas demandé le solde des subventions des tranches de travaux les plus anciennes (tranches 1, 2 et 3). Vu les pièces analysées sur site²⁰, il apparaît que les délais de versement des aides pour les trois premières tranches sont échus, faute pour le syndicat d'avoir produit les justificatifs requis. Or, le solde cumulé des opérations pour compte de tiers concernées s'élève à – 10 952,82 € (tableau n°12 et tableau détaillé en annexe 6).

Tableau n° 12 : Budget SPANC - Opérations pour compte de tiers – Solde des tranches 1,2 et 3 au 31/12/2020

<i>en €</i>	Solde au 31/12/2020
Tranche n°1	- 5 324,68
Tranche n°2	- 363,95
Tranche n°3	- 5 264,19
Total	- 10 952,82

Source : comptes de gestion

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'agence de l'eau Loire-Bretagne confirme les constats de la Chambre : « *Sur les 3 premières tranches, il est probable que le SIAEPA a versé des montants d'aides aux particuliers supérieurs aux montants d'aides notifiés par l'agence. Ce qui expliquerait le déficit constaté au niveau comptable. Cette situation est identique sur les dossiers n° 170435101 et n° 180076401 [tranches 4 et 5]. Les sommes restant à verser par l'agence ne seront pas suffisantes pour payer l'intégralité aux particuliers sur les derniers dossiers en cours* ».

Ces sommes sont aujourd'hui perdues, obligeant le syndicat à assumer les pertes inhérentes aux opérations concernées. Ce chiffre n'est toutefois pas définitif puisque les tranches n° 4 et 5 font encore l'objet d'échanges entre le syndicat et l'agence de l'eau. Quoi qu'il en soit, le déficit qui sera enregistré par ce budget annexe à sa clôture devra être repris par le budget « eau ».

¹⁸ Courriel Agence de l'eau Loire-Bretagne du 23 avril 2021.

¹⁹ Idem.

²⁰ Décisions d'attributions des aides pour les lots 1, 2 et 3, courrier de l'agence de l'eau Loire-Bretagne du 06/06/2018 et courriel précité.

Dans l'attente d'une régularisation définitive de ces opérations, l'impact de ces dysfonctionnements est immédiat sur le bilan du budget « SPANC » qui affiche un fonds de roulement négatif depuis 2019 (cf. tableau n°14), et fait donc porter par ricochet ces avances de fonds au budget « eau », en l'absence de réelle autonomie financière.

3.9 Une absence d'autonomie financière des budgets annexes, facteur majeur du déséquilibre des bilans fonctionnels

3.9.1 Une absence de compte de classe 5

Le SIAEPA de la région de Crocq dispose de trois budgets pour gérer ses services publics industriels et commerciaux : un budget principal « eau potable », deux budgets annexes « assainissement » et « assainissement non collectif ».

Les budgets annexes sont dépourvus d'autonomie financière, ce qui signifie que le budget principal assume l'ensemble des trésoreries des trois budgets au travers des comptes de liaison 4511 et 4512 qui retracent la contrepartie des opérations de trésorerie.

Cette structuration est d'autant plus étonnante que toutes les communes qui adhèrent au syndicat ne lui ont pas forcément transféré les mêmes compétences. Cela revient à faire financer par des communes, via leurs participations, une ou plusieurs compétences auxquelles elles n'adhèrent pas. Par ricochet, les usagers par le paiement de leurs factures « eau potable » participent aux deux autres budgets.

Comptablement, les comptes de classe 4 retracent les résultats financiers des budgets annexes et leurs soldes dans la comptabilité desdits budgets doivent être débiteurs et à l'inverse créditeurs, pour le même montant, dans la comptabilité du budget principal. Si ce n'est pas le cas, cela signifie que le budget principal fait une avance de trésorerie aux budgets annexes et prend ainsi en charge l'équivalent de la charge financière de l'emprunt ou de la ligne de trésorerie auxquels devrait recourir ce service pour couvrir sa trésorerie négative. Symétriquement, une trésorerie positive d'un budget annexe alimente indûment la trésorerie du budget principal.

En pratique, cette absence d'autonomie financière a une conséquence lourde pour la gestion du syndicat, puisqu'après retraitement de cette anomalie il est constaté que le budget « eau » sur l'ensemble de la période dispose d'une trésorerie positive (cf. tableau n° 18).

Les dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT disposent que : « *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie [...] »*, ce qui renvoie aux dispositions de l'article L. 2221-4 du CGCT aux termes duquel les régies sont dotées soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière.

En l'espèce, bien que les services du syndicat ne sont pas exploités en régie, même si le fait d'avoir conclu avec l'exploitant des marchés publics plutôt que des délégations de service public (DSP) l'en rapproche, la chambre régionale des comptes ne peut qu'attirer l'attention du

syndicat sur l'intérêt qu'il y aurait, dans une perspective de bonne gestion, à doter chaque budget d'un compte au Trésor. Cette opération, qui ne peut intervenir qu'au 1^{er} janvier de chaque année civile, permettrait de mettre fin à la fongibilité existante entre les budgets, à l'origine de la plupart des dysfonctionnements constatés aujourd'hui.

Le comptable public a indiqué que le budget annexe « assainissement » a été doté de l'autonomie financière le 1^{er} janvier 2022, le budget annexe « assainissement non collectif » devrait lui disposer d'un compte au Trésor le 1^{er} janvier 2023.

Recommandation n° 8 : Doter chaque budget géré en régie de son propre compte au Trésor et normaliser les relations entre budget principal et annexes.

3.9.2 Des bilans fonctionnels déséquilibrés sur la période 2014-2020

3.9.2.1 Rappels

Le fonds de roulement résulte de la différence entre les ressources stables (financement disponible à plus d'un an, notamment l'emprunt) de la commune et ses emplois stables, principalement constitués par les immobilisations. Il permet ainsi de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Le besoin de fonds de roulement (BFR) traduit le besoin de la collectivité pour financer son activité courante, généré par le décalage des flux de trésorerie qui existe entre le délai de paiement de ses dettes et le délai d'encaissement de ses créances, ajusté du délai de rotation des stocks.

La trésorerie résulte de la différence entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement global.

3.9.2.2 Le bilan du budget « assainissement »

Le tableau n° 13 retrace le bilan fonctionnel du budget « assainissement ».

Tableau n° 13 : Budget « assainissement » - Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	94 104	- 297 186	- 235 315	- 138 345	- 188 313	- 108 456	- 316 648
- Besoin en fonds de roulement global	- 28 569	40 466	83 394	- 3 299	- 1 139	129 470	- 35 467
=Trésorerie nette	122 673	- 337 652	- 318 709	- 135 046	- 187 174	- 237 926	- 281 181
<i>Dont compte de rattachement, trésorerie en provenance du BP</i>	<i>122 673</i>	<i>- 337 652</i>	<i>- 306 059</i>	<i>- 135 046</i>	<i>- 187 174</i>	<i>- 225 876</i>	<i>- 281 181</i>

Source : logiciel ANAFI

Depuis 2015, le fonds de roulement net global (FRNG) est négatif car déséquilibré par des dépenses d'investissement non financées par l'emprunt. En effet, comme le montre le tableau présenté ci-après, ce budget a cumulé sur la période 2014-2020, 1,7 M€ de dépenses d'équipement avec un besoin de financement de 715 k€, qui résulte de l'écart entre le niveau du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt (tableau n° 14).

Tableau n° 14 : Budget « assainissement » - Besoin de financement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul sur les années</i>
= CAF nette ou disponible	131 375	78 879	135 683	52 052	135 923	79 857	- 205 670	408 101
= Financement propre disponible	131 375	202 541	365 604	348 737	135 923	79 857	- 205 670	1 058 368
- Dépenses d'équipement	46 154	593 831	693 733	251 768	185 891	-	2 523	1 773 899
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	85 222	- 391 290	- 328 129	96 970	- 49 968	79 857	- 208 192	- 715 531
Nouveaux emprunts de l'année	-	-	390 000	-	-	-	-	390 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	85 222	- 391 290	61 871	96 970	- 49 968	79 857	- 208 192	- 325 531

Source : logiciel ANAFI

Ce dernier a été couvert pour 390 k€ par des emprunts et pour 325 k€ par la mobilisation du fonds de roulement. Négatif à compter de 2015, le FRNG ne permettait ni de garantir un paiement régulier des fournisseurs, ni d'être mobilisé pour le financement des investissements du budget « assainissement ». Ce d'autant plus qu'en 2020, le FRNG est fortement affecté par l'anomalie comptable du non reversement de la redevance assainissement par le budget « eau », ce qui conduit à une CAF nette négative.

Le besoin en fonds de roulement net global n'a jamais été très élevé, excepté en 2019 du fait du non versement des participations des communes. Il a même été parfois négatif sur la période, de sorte qu'il a contribué à la trésorerie du budget en compensant le déficit structurel du fonds de roulement.

C'est ainsi que depuis 2015, la trésorerie du budget « assainissement » est négative signalant à la fois des tensions persistantes et un déficit de pilotage. Du fait de l'absence d'autonomie financière, la trésorerie a été régulièrement soulagée par des apports du budget « eau », via le compte de liaison 451.

3.9.2.3 Le bilan du budget « SPANC »

(15) Le tableau n° 15 retrace le bilan fonctionnel du budget « SPANC ».

Tableau n° 15 : Budget « SPANC » - Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	19 522	9 563	56 800	31 002	34 978	- 21 873	- 29 243
- Besoin en fonds de roulement global	4 108	1 314	12 357	- 11 429	11 870	2 534	13 570
=Trésorerie nette	15 414	8 249	44 443	42 431	23 108	- 24 407	- 42 813
<i>Dont compte de rattachement, trésorerie ou en provenance du BP (-)</i>	<i>15 414</i>	<i>8 249</i>	<i>44 443</i>	<i>42 431</i>	<i>23 108</i>	<i>- 24 407</i>	<i>- 42 813</i>

Source : logiciel ANAFI

Depuis 2019, le fonds de roulement net global (FRNG) est négatif car déséquilibré par la gestion des opérations pour compte de tiers, décrite supra. En effet, cette gestion conduit le syndicat à faire des avances qui génèrent un besoin de financement cumulé de 42 k€ (tableau n° 16) qui résulte de l'écart entre le niveau du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt.

Tableau n° 16 : Budget « SPANC » - Besoin de financement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible	6 732	- 9 959	27 723	- 13 836	22 312	3 237	838	37 048
Financement propre disponible	6 732	- 9 959	27 723	- 13 836	22 312	3 237	838	37 048
Dépenses d'équipement	-	-	-	-	-	-	-	-
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-	-	19 514	- 11 963	- 18 336	- 60 088	- 8 208	- 79 080
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	6 732	- 9 959	47 237	- 25 799	3 977	- 56 851	- 7 370	- 42 032
Nouveaux emprunts de l'année	-	-	-	-	-	-	-	-
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 732	- 9 959	47 237	- 25 799	3 977	- 56 851	- 7 370	- 42 032

Source : logiciel ANAFI

Le besoin de financement a été exclusivement couvert par la mobilisation du fonds de roulement qui devient négatif à compter de 2019. Ajouté à un besoin en fonds de roulement, la trésorerie du budget « SPANC » devient négative en fin de période.

Tout comme pour le budget « assainissement », l'absence d'autonomie financière a conduit la trésorerie à être soulagée, par des apports du budget « eau » via la mobilisation du compte de liaison 451.

3.9.2.4 Le bilan du budget « eau »

Excepté en 2019 (tableau n° 17) où le résultat de la section d'exploitation est fortement déficitaire (- 438 k€), en raison du paiement tardif de factures dues à la société Véolia, le syndicat affiche un fonds de roulement net global (FRNG) positif sur l'ensemble de la période et en progression de 44,4 %.

Tableau n° 17 : Budget « Eau » - Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	293 684	637 828	532 684	442 662	729 519	76 694	424 019
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>175,8</i>	<i>566,5</i>	<i>318,1</i>	<i>184,0</i>	<i>741,5</i>	<i>20,3</i>	<i>260,5</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 70 355	517 189	435 763	256 450	434 962	- 96 259	294 324
=Trésorerie nette	364 039	120 639	96 921	186 212	294 558	172 952	129 696

Source : logiciel ANAFI

Cette augmentation de 130 k€ résulte d'une mauvaise estimation des emprunts par rapport au besoin de financement du syndicat (tableau n° 18). Sur la période 2014-2020, le budget « eau » affichait un besoin de financement en dépenses d'équipement de 1,15 M€. En souscrivant 1,4 M€ d'emprunts, le syndicat a indûment abondé son fonds de roulement à hauteur de 283 k€ par le produit de l'emprunt.

Cela a alimenté le FRNG et, par ricochet, les flux infra-annuels, en maintenant artificiellement un niveau de trésorerie positive masquant les difficultés financières du syndicat, ce dernier n'ayant en effet pas eu besoin de recourir à une ligne de trésorerie. En conséquence, le syndicat a financé par l'emprunt des dépenses de fonctionnement. Sur la période, le FRNG a représenté jusqu'à 741,5 jours de charges courantes, ce ratio devant en principe se situer entre 30 et 90 jours.

Tableau n° 18 : Budget « eau » - Besoin de financement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible	- 38 068	259 106	- 304 146	- 221 975	445 192	- 598 834	391 716	- 67 008
Financement propre disponible	56 620	460 797	16 199	- 71 975	575 357	- 497 578	365 356	904 777
Dépenses d'équipement	503 129	456 653	121 343	518 047	288 499	155 248	18 030	2 060 950
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 446 509	4 144	- 105 144	- 590 022	286 858	- 652 826	347 326	- 1 156 174
Nouveaux emprunts de l'année	600 000	340 000	-	500 000	-	-	-	1 440 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) FRNG	153 491	344 144	- 105 144	- 90 022	286 858	- 652 826	347 326	283 826

Source : logiciel ANAFI

Le BFR du budget « eau » est positif et très élevé sur la période (excepté en 2014 et 2019). En l'absence d'autonomie financière des budgets annexes « assainissement » et « SPANC », c'est ce BFR qui retrace toute la contrepartie des opérations du compte au Trésor par le biais des comptes de liaison. Or, il est essentiellement impacté par le compte de rattachement avec les budgets annexes (compte 451) qui comptabilise la trésorerie de ces budgets et notamment leur déficit.

Hormis en 2014 (tableau n° 19) où le solde du compte de liaison avec les budgets annexes présentait un solde créditeur, il a été débiteur sur l'ensemble de la période. La trésorerie du budget principal a donc fait des avances de trésorerie conséquentes aux deux budgets annexes depuis 2015 (329 k€, 274 k€, 92 k€, 164 k€, 262 k€ et 323 k€). Le BFR ainsi observé résulte donc essentiellement des budgets annexes.

Sans le déficit des budgets annexes « assainissement » et « SPANC », le budget « eau » dégagerait un besoin en fonds de roulement négatif en fin de période (2019 et 2020) ou largement couvert par le fonds de roulement pour les autres exercices.

Tableau n° 19 : Budget « eau » - Retraitement du BFR

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget annexe Assainissement - c/4511	- 122 673	337 652	318 709	135 046	187 174	237 926	281 181
Budget annexe Assainissement non collectif - c/4512	- 15 414	- 8 249	- 44 443	- 42 431	- 23 108	24 407	42 813
Solde des c/451 des budgets annexes	- 138 087	329 403	274 265	92 615	164 066	262 333	323 994
Impact des soldes des BA sur le BFR du budget "eau"							
BFR du seul budget "eau"	67 732	187 786	161 497	163 835	270 896	- 358 591	- 29 670
BFR incluant l'incidence des budgets annexes	- 70 355	517 189	435 763	256 450	434 962	- 96 259	294 324

Source : logiciel ANAFI

Si chaque budget annexe avait été doté d'une réelle autonomie financière avec un compte de classe 5, la trésorerie du budget « eau » serait positive (tableau n° 20 et graphique n° 2), alors que les budgets annexes auraient dû mobiliser soit l'emprunt pour financer des dépenses d'équipement, soit une ligne de trésorerie.

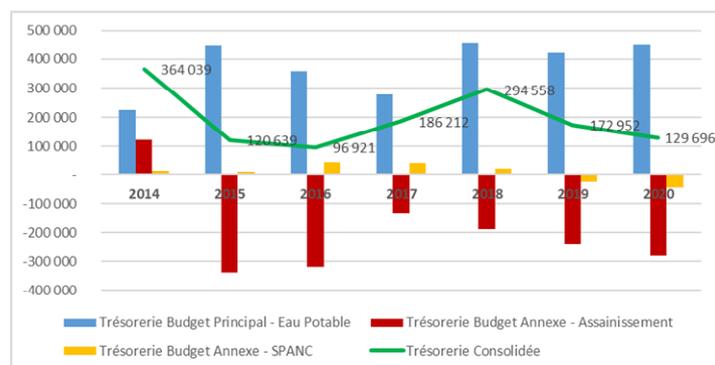
En effet, le budget principal n'a pas vocation à supporter les besoins de trésorerie d'un budget annexe. L'utilisation excessive du compte de liaison contrevient également aux bonnes pratiques de gestion financière : elle ne devrait pas conduire à substituer des financements courts à des financements longs, manifestement nécessaires au cas présent. De nouvelles ressources, sous la forme d'emprunts à plus d'un an de maturité, auraient dû être inscrites aux budgets annexes.

Tableau n° 20 : Simulation de trésorerie au 31/12 avec autonomie financière des budgets annexes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Trésorerie Budget Principal - Eau Potable	225 952	450 042	358 536	278 827	458 623	423 235	453 690
Trésorerie Budget Annexe - Assainissement	122 673	- 337 652	- 318 709	- 135 046	- 187 174	- 237 926	- 281 181
Trésorerie Budget Annexe - SPANC	15 414	8 249	44 443	42 431	23 108	- 24 407	- 42 813
Trésorerie portée par le budget "eau"	364 039	120 639	96 921	186 212	294 558	172 952	129 696

Source : logiciel ANAFI, retraité CRC

Graphique n° 2 : Impact de l'absence de comptes de classe 5



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Outre ses impacts bilanciaux, cette absence d'autonomie financière conduit à faire financer un service public par des usagers qui n'en bénéficient pas. Cela obère également toute possibilité de mesurer le coût réel du service, analyse pourtant indispensable s'agissant de services publics industriels et commerciaux, sous tendus par une logique d'équilibre d'exploitation.

3.9.3 La piste d'un redressement du fonds de roulement par un recouvrement plus efficace

Le syndicat pourrait enclencher un processus d'amélioration de son besoin en fonds roulement par une politique de recouvrement plus cohérente.

On constate en effet que les comptes « redevables » augmentent sur la période pour atteindre 405 k€ au 31 décembre 2020, dont 50 k€ de créances douteuses, ce qui s'explique par trois facteurs.

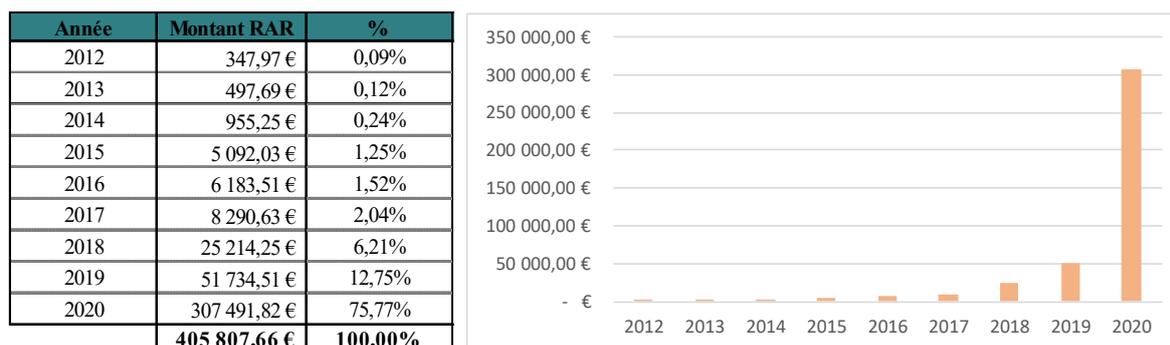
En premier lieu, suite au changement de gouvernance en septembre 2020, le comptable, malgré des relances réitérées, n'a obtenu qu'en avril 2021 une autorisation générale de poursuivre, ce qui a retardé le recouvrement. En second lieu, le président du syndicat affiche une position ambiguë puisque tout en souhaitant que le comptable recouvre vite, ce dernier est régulièrement destinataire de demandes d'aménagement de paiement envers certains redevables²¹. Enfin, le syndicat n'édite que deux rôles dans l'année, le dernier ayant été émis en novembre 2020, soit beaucoup trop tardivement pour que les sommes soient recouvrées

²¹ Divers courriels adressés au comptable.

avant la fin de l'exercice. Il en a résulté un solde élevé du compte redevable au 31 décembre, dont 253 k€ (soit 62 %) uniquement liés à ce dernier rôle.

Une analyse de l'état de restes à recouvrer arrêtés au 31 décembre 2020 permet de constater que 88 % des titres sont datés de 2019 et 2020, le reste ayant été porté en créances douteuses.

Tableau n° 21 : Budget « eau » - Retraitement du BFR



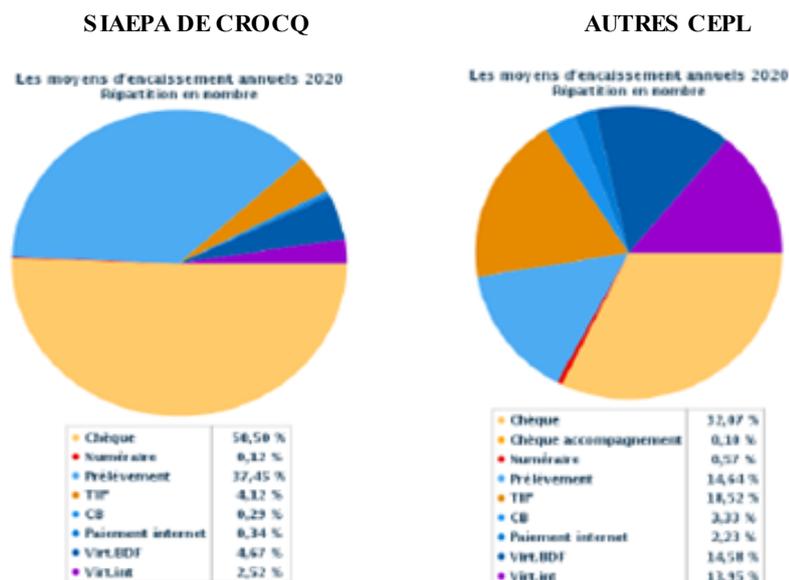
Source : états des restes à recouvrer arrêté au 31 décembre 2020

En 2020, le taux de recouvrement à 90 jours était de 49,73 % pour le syndicat, légèrement inférieur à celui du syndicat de la Haute vallée de la Creuse (52,19 %) ²². Le délai moyen du recouvrement s'élève à 82,29 jours, contre 58,66 pour l'autre structure. Comparativement, la principale problématique du recouvrement pour le SIAEPA de la région de Crocq réside dans les délais plutôt que dans le taux.

Une amélioration sur ce point permettrait de diminuer le besoin en fonds de roulement et améliorer la trésorerie.

Pour se faire, le syndicat pourrait mettre en place des moyens dématérialisés de paiement, domaine dans lequel il est en retard puisqu'en 2020 la moitié des paiements (50,50 %) sont réalisés par chèque bancaire contre à peine un tiers (32,07 %) pour les autres organismes gérés par la trésorerie d'Aubusson.

²² Données communiquées par le comptable public par comparaison avec la seule structure géographiquement proche ayant un périmètre et un mode de gestion similaires.



Source : documents transmis par le comptable de la trésorerie d'Aubusson

Excepté le prélèvement, le syndicat ne mobilise aucun moyen dématérialisé, dont Pay-FiP, paiement en ligne sécurisé proposé par la DGFIP. De plus, le comptable public a précisé en cours d'instruction²³ qu'à ce jour le syndicat n'est pas éligible au dispositif Datamatrix²⁴ qui permet notamment aux usagers de payer chez les buralistes. Pour cela, il serait nécessaire que les factures comportent des mentions spécifiques. Le comptable a informé le syndicat de la procédure qu'il conviendrait de suivre, sans effet à ce jour.

La diminution du besoin en fonds de roulement par une amélioration des pratiques de recouvrement pourrait donc s'appuyer sur deux leviers : l'émission plus régulière des rôles de facturation (trois ou quatre par an) et le développement de moyens de paiement plus modernes et plus rapides. De plus, vu la situation, le président du syndicat devrait adopter une position plus cohérente et plus stricte en matière de recouvrement, en limitant ses consignes d'aménagement de paiement.

3.10 Des comptes insincères qui affaiblissent la gestion du syndicat

La fiabilité des comptes du syndicat est entachée de nombreux manquements qui ne peuvent faire l'objet d'un retraitement exhaustif car une partie de leur périmètre tant financier que temporel n'a pu être retracé. Au regard de l'ampleur des anomalies, un retraitement partiel sur les amortissements ou le rattachement des charges et produits par exemple apparaît insatisfaisant. En effet, pour certaines anomalies, il ne s'agit pas uniquement d'un simple retraitement, mais de rattrapages à effectuer dans le temps (ex : amortissements, redevances), qui ne peuvent passer que par un travail approfondi et coordonné entre le syndicat et la trésorerie.

²³ Entretien d'instruction du 23 juillet 2021.

²⁴ Créé par la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

Sans cette remise à plat complète, qui ne relève pas de la compétence de la chambre régionale des comptes dans le cadre d'un examen des comptes et de la gestion, la production de comptes fiables paraît impossible, ce qui empêche la réalisation d'une analyse financière crédible.

Ainsi, malgré la mise en place de budgets annexes, le syndicat a méconnu des règles comptables fondamentales. Le compte de résultat comme le bilan du budget principal « eau » et des budgets annexes « assainissement » et « SPANC » ne sont pas fiables et les nombreuses carences ne permettent pas d'appréhender l'équilibre économique réel des trois budgets SPIC.

L'ensemble des insuffisances comptables constatées entraînent des répercussions significatives sur le fonctionnement administratif et financier du syndicat. Faute de connaître sa capacité réelle de financement, le syndicat est dans l'impossibilité de fixer une stratégie d'investissement pluriannuelle pour l'entretien de son patrimoine. Cette absence totale de visibilité est d'autant plus dommageable que les investissements du syndicat sur des réseaux déjà vétustes et peu performants ont été à la fois très limités et en baisse sensible sur la période.

4 DES COMPETENCES INTEGRALEMENT EXTERNALISEES, SANS AUCUN CONTROLE

4.1 Le principe d'une régie externalisée pour les trois compétences du SIAEPA de la région de Crocq

4.1.1 De prestations intégralement confiées à un prestataire unique, sans remise en concurrence périodique

En termes de ressources humaines, le SIAEPA de la région de Crocq dispose d'un unique agent de catégorie C, qui exerce un suivi administratif de l'activité. Dès lors, le syndicat n'a eu d'autre choix que celui d'une externalisation complète de l'exploitation des services d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif.

Trois marchés publics ont été conclus avec la société Véolia, en 2009 pour l'eau potable et l'assainissement collectif, puis en 2013 pour l'assainissement non collectif.

Le marché d'exploitation, entretien et maintenance des installations du service public d'eau potable a donné lieu, en cours d'exécution, à plusieurs modifications :

- un marché initial, conclu pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2021, moyennant une rémunération globale et forfaitaire annuelle de 242 837 € HT ;
- un avenant n° 1 signé en septembre 2011 afin d'intégrer la commune de la Courtine à compter du 1^{er} janvier 2012, portant la rémunération globale et forfaitaire annuelle du prestataire à 297 616,74 € HT ;

- un marché complémentaire conclu en octobre 2015 afin d'intégrer la commune du Mas-d'Artige pour un montant global et forfaitaire annuel de 96 210 € ;
- un avenant n° 3 rendu exécutoire en mars 2021, portant réajustement des prestations du marché (reprise par le SIAEPA de l'entretien des espaces verts aux abords des points de captage, des renouvellements préventifs de compteurs) et rachat du parc de compteurs par la collectivité (pour un montant de 66 221,58 € HT). Cet avenant a été conclu sans modification de la rémunération globale et forfaitaire du marché.

Les marchés publics relatifs à l'assainissement collectif et non collectif ont fait chacun l'objet d'un contrat unique :

- un marché d'assistance technique à l'exploitation du service d'assainissement collectif, conclu pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2021, pour un montant global et forfaitaire annuel de 31 378 € HT ;
- un marché de contrôle des installations d'assainissement non collectif conclu pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2021, pour un montant global de 256 978,32 € HT.

Les marchés ont été conclus selon des procédures formalisées prévues à l'article 144 du code des marchés publics : procédure négociée après publicité préalable et mise en concurrence (pour les services alimentation en eau potable et assainissement collectif), appel d'offres ouvert pour l'assainissement non collectif.

S'agissant de la durée des contrats, l'article 16 alinéa 1^{er} du code des marchés publics, dans sa version en vigueur lors de la passation des marchés initiaux, prévoyait que : « [...] la durée d'un marché ainsi que, le cas échéant, le nombre de ses reconductions, sont fixés en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique ».

En l'espèce, les contrats d'exploitation des marchés eau et assainissement collectif ont été conclus pour 12 ans, durée qui semble peu compatible avec l'exigence d'une remise en concurrence périodique.

A titre d'élément de comparaison, dans un rapport publié en 2017, l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement montrait que la durée moyenne des conventions de délégation de service public d'eau et d'assainissement conclues par des syndicats avant 2014 était de 12,2 ans²⁵. Les délégations de services publics impliquant par nature un transfert du risque d'exploitation sur le délégataire et des engagements financiers lourds, leur durée doit être suffisamment longue afin de favoriser le retour sur investissement du délégataire.

A l'inverse, ni la nature des prestations, ni le régime des marchés publics de services conclus avec Véolia ne justifient une aussi longue période contractuelle. Au contraire, l'exploitation du service d'eau potable, dont l'économie a été largement bouleversée par les avenants successifs, aurait sans doute gagné en efficience par une remise en concurrence périodique.

²⁵ Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Rapport sur l'impact des procédures de mise en concurrence dites « loi Sapin » sur les services d'eau et d'assainissement en 2014, octobre 2017.

4.1.2 Marché d'exploitation du service d'eau potable, une économie bouleversée par le jeu des modifications successives de prestations

Comme mentionné ci-dessus (cf. 3.1.1), le marché initial d'exploitation du service d'alimentation en eau potable a été modifié à trois reprises en cours d'exécution afin de répondre à deux impératifs distincts :

- étendre les prestations aux nouvelles communes adhérentes au SIAEPA (avenant n° 1 et marché complémentaire) ;
- retirer certaines prestations du marché (avenant n° 3).

Juridiquement, deux mécanismes prévus par le code des marchés publics dans sa version alors en vigueur permettent de modifier un contrat en cours d'exécution :

- l'avenant (article 20) : *« en cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet »* ;
- le marché complémentaire conclu selon une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable par application de l'article 35 II 6° du code des marchés publics relatif aux « marchés de services ou de travaux ayant pour objet la réalisation de prestations similaires à celles qui ont été confiées au titulaire d'un marché précédent passé après mise en concurrence ».

En l'espèce, le recours au marché complémentaire pour intégrer la commune du Mas-d'Artige ne respectait aucune des conditions posées par le texte précité : *« le premier marché doit avoir indiqué la possibilité de recourir à cette procédure pour la réalisation de prestations similaires. Sa mise en concurrence doit également avoir pris en compte le montant total envisagé, y compris celui des nouveaux services ou travaux. La durée pendant laquelle les nouveaux marchés peuvent être conclus ne peut dépasser trois ans à compter de la notification du marché initial »*. En effet, le marché initial qui ne fait aucune référence à l'éventualité d'un marché complémentaire, a été conclu pour un montant incluant uniquement les missions de base pour une durée de 6 ans.

Dès lors, les parties auraient dû recourir à un avenant au marché initial, ce qui avait d'ailleurs été fait lorsqu'il s'était agi d'intégrer la commune de la Courtine. Il est d'ailleurs étonnant que pour deux modifications de nature strictement identiques (ajout des communes de la Courtine en 2011, puis de celle du Mas-d'Artige en 2015), les parties aient eu recours tantôt à l'avenant, tantôt au marché complémentaire.

En matière d'avenants, l'article 20 précité du code des marchés publics envisage deux cas de figures :

- des « *sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties* » permettant aux parties de conclure, sans publicité ni mise en concurrence préalable, des avenants sans limitation de montant. Les sujétions techniques imprévues étant définies comme *« des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est*

extérieure aux parties »²⁶ elles ne correspondent aucunement à l'accroissement de périmètre d'un marché d'alimentation en eau ;

- les avenants conclus hors sujétions techniques imprévues ne peuvent bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet. Le juge administratif a précisé qu' « *en cas d'avenants successifs, l'éventuel bouleversement de l'économie générale du marché s'apprécie au regard du montant initial de celui-ci, en tenant compte de l'impact de l'ensemble des avenants antérieurs, et non au regard de son montant tel que modifié par ces avenants* »²⁷.

Une analyse des modifications intervenues en cours d'exécution du contrat d'exploitation du service d'alimentation en eau potable (tableau n° 22) indique que l'augmentation globale du prix du marché s'élève à 62 %.

Tableau n° 22 : Evolution du montant du marché public d'exploitation du service d'alimentation en eau potable

	Montant initial	Avenant n°1	Marché compl.	Avenant n° 3	Total	% évol.
Marché "alimentation en eau potable"	242 837,00 €	54 779,74 €	96 210,00 €	- €	393 826,74 €	62 %

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine

Il résulte de la jurisprudence en la matière que si des pourcentages de hausse de 8 et 13 % n'ont pas été jugés suffisamment significatifs²⁸, des avenants successifs ayant entraîné une hausse de 50 % ont été considérés comme ayant bouleversé l'économie du marché²⁹.

Par ailleurs, l'article R. 2194-8 du code de la commande publique dispose que : « *le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens qui figurent dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services* ».

A la vue de ces éléments, l'augmentation de 62 % constatée sur le contrat conclu par le SIAEPA de la région de Crcq est d'une importance telle que, selon la formulation retenue par le juge administratif, elle aboutit à « *remettre ainsi en cause le principe de mise en concurrence initiale des candidats à ce marché* ».

Face à un périmètre géographique dont les élus ne pouvaient ignorer le caractère encore mouvant, le marché initial aurait dû prévoir dès l'origine des mécanismes propres à permettre l'intégration de nouveaux adhérents dans des conditions juridiquement valides.

Outre les erreurs juridiques commises au cours de l'exécution de ce marché, qui auraient pu exposer le contrat initial et ses avenants à une annulation totale ou partielle par le juge administratif, ces constats soulignent une absence de vision et d'anticipation des élus du syndicat.

²⁶ Conseil d'Etat, 30 juillet 2003, n° 223445, Commune de Lens.

²⁷ TA de Cergy-Pontoise, 16 avril 2019, n° 1808664, OPH de Gennevilliers.

²⁸ Conseil d'Etat, 11 juillet 2008, n° 312354, Société Clear Channel France et 9 janvier 2011, n° 316783, Société entreprise MATEOS.

²⁹ Décision précitée du TA de Cergy-Pontoise.

Enfermé dans une relation contractuelle avec un prestataire unique, sans mise en concurrence périodique, le SIAEPA a failli dans la gestion de l'après contrat en n'ayant pas entamé la moindre démarche de renouvellement des marchés ou d'organisation d'un autre mode de gestion. Dans ces conditions, il n'a eu d'autre choix que de conclure en mai 2021 une convention de gestion provisoire avec la société Véolia afin de prolonger l'ensemble des contrats en cours pour une période de 6 à 9 mois.

4.1.3 Un recours irrégulier à la convention de gestion provisoire, qui ne peut se justifier par l'inaction caractérisée du syndicat

L'article R. 2122-1 du code de la commande publique prévoit que *« l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées »*.

Ce texte pose trois conditions à la dérogation aux obligations de mise en concurrence :

- une urgence impérieuse ;
- la présence de circonstances extérieures et imprévisibles ;
- l'impossibilité, du fait de ces circonstances, de respecter les délais de passation.

Ce régime juridique rejoint celui des conventions provisoires, strictement encadrées, et dont le juge administratif est venu préciser le champ d'application. Selon la formulation retenue par le Conseil d'Etat : *« en cas d'urgence résultant de l'impossibilité dans laquelle se trouve la personne publique, indépendamment de sa volonté, de continuer à faire assurer le service par son cocontractant ou de l'assurer elle-même, elle peut, lorsque l'exige un motif d'intérêt général tenant à la continuité du service, conclure, à titre provisoire, un nouveau contrat de concession de services sans respecter au préalable les règles de publicité prescrites »*³⁰.

Les conditions ainsi posées, assez proches de celles précitées de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique, tiennent à :

- une situation d'urgence indépendante de la volonté de la personne publique ;
- un motif d'intérêt général tenant à la continuité du service.

Si la convention conclue avec la société Véolia cite plusieurs jurisprudences justifiant le recours à cet outil, elle ne rentre pour autant pas dans le détail de ces décisions qui n'admettent ces conventions que dans des circonstances très particulières. Ainsi, pour ne retenir que les jurisprudences du Conseil d'Etat, ont été prises en compte les circonstances suivantes : inexécution de la prestation du fait de la défaillance du cocontractant et de l'échec de la médiation organisée au niveau ministériel (CE, 14 février 2017, n° 405157, Grand Port Maritime de Bordeaux) ; suspension par le juge de la procédure de passation d'une délégation de service public (CE, 21 juin 2000, n° 209319, Syndicat intercommunal de la Côte d'Amour

³⁰ Conseil d'Etat, 14 février 2017, n° 405157, Grand Port Maritime de Bordeaux (GPMB).

et de la presqu'île guérandaise), urgence constituée par retrait sur déferé préfectoral d'un avenant de prolongation d'une délégation de service public ayant justifié le recours à une convention provisoire (CE, 4 avril 2016, n° 396191, communauté d'agglomération du Centre de la Martinique).

A l'inverse, le Conseil d'Etat a confirmé une décision d'annulation de convention de gestion provisoire, au motif que le caractère d'urgence de la situation « *n'était pas indépendant de sa volonté dès lors qu'elle n'avait lancé une nouvelle procédure de passation qu'en novembre 2017, alors que l'annulation de la procédure de passation initiale avait été prononcée par deux ordonnances du 21 avril précédent, sans avoir pris, au préalable, aucune autre mesure visant à assurer la continuité du service* » (CE, 5 février 2018, n° 416581, Société Clear Channel France / Société Exterion Media France).

Cette décision exclut clairement du champ d'application des conventions de gestion provisoire, les impasses résultant de la seule négligence de la collectivité, à l'image du syndicat qui a laissé les trois contrats de marchés arriver à leur terme sans engager aucune procédure, ni prendre aucune disposition propre à assurer la continuité du service. Le président du syndicat explique cette situation par le contexte de changement de gouvernance, soit une échéance parfaitement connue qui ne justifie aucunement les défaillances constatées dans la gestion des services.

4.2 Une relation contractuelle sur laquelle le syndicat n'exerce aucun contrôle

Les contrats en cours avec la société Véolia aménagent un droit de regard du syndicat sur l'activité du prestataire à travers un ensemble de documents ou de données qui doivent être transmis automatiquement (rapport annuel d'exploitation du service) ou sur demande de la collectivité (statistiques d'activité, liste des abonnés, etc.).

Interrogé sur l'effectivité du contrôle exercé, le président du syndicat a indiqué n'avoir jamais demandé aucun compte au prestataire, ajoutant même n'avoir jamais lu les contrats de marchés et ne pas avoir connaissance des éléments que la collectivité est en droit de solliciter.

4.2.1 Une gestion approximative du fichier client qui pénalise une facturation déjà complexe dans son organisation

Une gestion rigoureuse des abonnés est la condition indispensable à une facturation exacte et à un recouvrement efficace auprès des usagers. Dans le cas du SIAEPA, cette précision du suivi des usagers est d'autant plus importante que le circuit de facturation est complexe.

La société Véolia doit établir deux factures par an : une en novembre sur la base d'un relevé de compteur, une en avril sur la base d'une estimation de consommation. Elle produit également un rôle de facturation qui distingue les usagers par mode de paiement (prélèvement automatique ou non) ainsi que les factures avec part positive (régularisation en faveur du SIAEPA) et négative (trop-perçu à restituer à l'utilisateur).

Ce rôle est transmis au SIAEPA pour vérification du code budgétaire collectivité, qui le transmet ensuite à la trésorerie qui affecte les codes produits (« AEP », « assainissement », « redevance pollution », « redevance modernisation »).

Le syndicat émet les titres correspondant aux factures avec la nécessité d'un retraitement manuel systématique pour les factures comportant une part négative. En effet, Hélios ne pouvant prendre en charge les factures « négatives » de restitution de trop-perçu, le syndicat doit émettre un titre de recettes et un mandat de paiement pour chaque usager concerné.

En matière de suivi des abonnés, le contrat relatif au service d'alimentation en eau potable inclut « *la gestion des abonnés comprenant le relevé des compteurs des abonnés, l'établissement des factures et leur mise sous pli. L'envoi postal des factures et le recouvrement des sommes est assuré par la collectivité* » (article 1.1).

Le contrat précise que « *le fichier des abonnés est la propriété de la collectivité. A la date d'effet du présent contrat, la collectivité remet au prestataire le fichier des abonnés du service [...] Pendant la durée du contrat, le prestataire conserve, complète et procède à la mise à jour de ce fichier. Il le communique à la collectivité sur sa demande* » (article 2.3.2). Il est également précisé que « *la collectivité dispose d'un droit de contrôle permanent sur l'exécution du présent marché par le prestataire [...] sur demande spécifique de la collectivité, le prestataire fournit notamment : [...] la liste classée des abonnés du service avec adresses de consommation et consommations annuelles, la localisation géographique des abonnés et des consommations et son évolution sur une période donnée, la liste nominative des mouvements d'abonnés sur une période donnée* » (article 9.1).

Au vu des dispositions contractuelles précitées, la gestion du fichier des abonnés incombe au prestataire, le syndicat ayant toute latitude de contrôler la qualité des prestations fournies. Or, les anomalies de facturation sont nombreuses, ce qui ajoute de la complexité, génère des réclamations qui pourraient être évitées et au final occasionne retards et difficultés de recouvrement.

A plusieurs reprises, le comptable public a en effet eu l'occasion d'alerter l'ordonnateur sur certaines anomalies constatées sur les rôles de facturation³¹ et notamment :

- émissions de factures pour des sociétés en liquidation judiciaire, certaines faisant état de consommation pour des entités ayant définitivement cessé leur activité ;
- index de consommation apparaissant manifestement incohérents car très élevés, en dent de scie, ou à zéro ;
- avoirs produits sur la base d'estimations et non de relevés, absence totale de relevé sur une période de 4 années ;
- facturation d'usagers décédés ;
- facturation d'abonnements sans aucune consommation ;
- adressage inexact, utilisateur du compteur mal défini, etc.

Pour autant, aucun des deux ordonnateurs en fonctions au cours de la période sous revue n'a usé de sa capacité de contrôle afin de vérifier par lui-même la nature et l'ampleur des anomalies, afin d'exiger auprès du prestataire les correctifs nécessaires.

³¹ Courriel et courrier des 21 janvier et 1^{er} décembre 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la société Véolia indique que « *la possibilité pour Véolia Eau de mettre à jour le fichier des abonnés dépend en grande partie des informations qui lui sont remontées par les abonnés, par le SIAEPA et par le comptable public chargé de l'envoi des factures et du recouvrement* », considérant notamment qu'en raison du rôle qui lui incombe en matière de facturation, le SIAEPA « *reste donc en première ligne des contacts avec les abonnés* ».

Si les dispositions contractuelles ne sont pas d'une très grande précision sur le rôle respectif des parties en la matière, leur formulation ne cantonne toutefois pas la société Véolia à une simple tâche de saisie informatique des données, comme le sous-entend la réponse faite à la chambre régionale des comptes. La tenue du fichier client dépendant toutefois, pour partie, des informations transmises au prestataire, une parfaite collaboration entre le comptable public, le syndicat et la société Véolia est nécessaire.

En définitive, le syndicat a largement abandonné l'exploitation des différents services à son prestataire comme en témoignent l'absence de contrôle, d'anticipation des diverses échéances contractuelles et la conclusion d'avenants et autres conventions de gestion provisoires dans des conditions juridiques douteuses. Objectivement, avec un unique agent de catégorie C pour tout effectif, on voit mal comment peut s'opérer le suivi administratif, juridique, financier et technique sur les trois compétences exercées. Cette absence de taille critique explique sans doute en grande partie l'ensemble des désordres constatés par la chambre régionale des comptes à travers l'ensemble des développements qui précèdent.

5 UNE ABSENCE DE TAILLE CRITIQUE QUI INTERROGE SUR L'AVENIR DU SYNDICAT A ECHEANCE DE 2026

Les marchés en cours d'exécution ayant été prolongés pour une période de six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021, les élus du syndicat doivent envisager les futures modalités d'exploitation des services publics. Lors de l'instruction, leur choix semblait s'orienter vers une reprise en régie directe par le syndicat.

Il n'existe pas de mode de gestion idéal parmi les trois montages les plus courants : marché public, contrat de concession ou régie directe, ceci dépend de la manière dont la collectivité entend, ou non, transférer le risque d'exploitation et selon quel degré.

Dans le cas du SIAEPA de la région de Crocq, la chambre régionale des comptes ne peut qu'inciter à la prudence quant à une éventuelle reprise en régie directe, motivée par la volonté de reprendre la main sur une activité dont les élus se sentent quelque peu dépossédés. Il y a d'abord lieu de rappeler que si dépossession il y a eu, cela s'explique notamment par l'absence totale de contrôle qui doit aller de pair avec une gestion externalisée, quel qu'en soit le mode.

Surtout, reprendre les services en régie impliquera de renforcer les effectifs en compétences technique, administrative et financière. Interrogé sur les prévisions de

recrutement³², le président a indiqué souhaiter constituer une équipe de six personnes tout en émettant des réserves compte tenu du manque d'attractivité du territoire. La composition serait la suivante :

- 2 agents administratifs (un de catégorie A en plus de l'agent actuel de catégorie C) ;
- 1 chef d'exploitation au grade d'ingénieur ;
- 3 agents techniques (catégorie B ou C à définir).

Un tel effectif n'évitera pas d'externaliser certaines missions (études techniques, travaux etc). Cela signifie que le syndicat devra alors assumer les charges de personnel, les frais liés aux prestataires extérieurs, sans compter les investissements en matériels, équipement informatique, logiciels, etc.

Le président a avancé la somme prévisionnelle globale de 400 k€ par an, sans aucune précision sur le détail et en éludant les demandes, formulées en entretien, de communication des études préalables dont il disposerait.

Compte tenu de la situation financière tendue du syndicat, qui ne sera précisément connue que lorsque l'ensemble des anomalies auront été corrigées, la chambre régionale des comptes ne peut qu'émettre des réserves quant à la prise d'engagements budgétaires conséquents et de long terme tels des recrutements, d'autant que l'échéance de 2026 pourrait modifier le maillage territorial.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe prévoit en effet un transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes au plus tard au 1^{er} janvier 2026. A l'instar de ce qui a pu être observé pour les communautés d'agglomération qui ont pris la compétence en 2020, cette évolution pourrait logiquement aboutir à une rationalisation du paysage local par dissolution des syndicats n'ayant pas la taille critique suffisante. Entrant incontestablement dans cette catégorie, l'avenir du SIAEPA de la région de Crocq semble d'autant plus compromis qu'à cheval sur deux communautés de communes, il ne pourra vraisemblablement pas être maintenu dans sa composition actuelle.

³² Entretien d'ouverture de contrôle.

ANNEXES

Annexe n° 1. Comparatif du prix de l'eau en 2019	45
Annexe n° 2. Tableau de répartition des participations exceptionnelles	46
Annexe n° 3. Schéma du recouvrement de la redevance assainissement	47
Annexe n° 4. Détail opérations pour compte de tiers des tranches 1, 2 et 3 - Solde au 31/12/2020.....	48

Annexe n° 1. Comparatif du prix de l'eau en 2019

A titre indicatif sur la commune de CROCQ, l'évolution du prix du service de l'eau (redevances comprises, mais hors assainissement) par m³ [D102.0] pour 120 m³, au tarif en vigueur au 1^{er} janvier, est la suivante :

CROCQ Prix du service de l'eau potable	Volume	Prix Au 01/01/2020	Montant Au 01/01/2019	Montant Au 01/01/2020	N/N-1
Part syndicale			320,20	340,20	6,25%
Abonnement			120,00	120,00	0,00%
Consommation	120	1,8350	200,20	220,20	9,99%
Organismes publics			36,00	36,00	0,00%
Lutte contre la pollution (agence de l'eau)	120	0,3000	36,00	36,00	0,00%
Total € HT			356,20	376,20	5,61%
TVA			19,59	20,69	5,62%
Total TTC			375,79	396,89	5,61%
Prix TTC du service au m3 pour 120 m3			3,13	3,31	5,75%

Source : Rapport annuel du délégataire 2019/

Prix moyens annuels de vente au détail en métropole - Distribution de 120 m³ d'eau (abonnement inclus TTC), y.c. organismes publics (préservation des ressources, pollution et taxe VNF)

euros

Année	Valeur
2020	(nd)
2019	228,31

Source : INSEE

Annexe n° 2. Tableau de répartition des participations exceptionnelles

PARTICIPATION des COMMUNES au B.P. 2020 telle que demandée par la Chambre Régionale des Comptes
Répartition en fonction des compétences déléguées au SIAEPA de CROCQ

24 COMMUNES	Population totale 2020	EAU	A.C.	A.N.C.	TOTAL	Annuités sur 3 ans dans la limite de 360 000 €		
		70,1013 €/hab	48,4304 €/hab	7,5005 €/hab		Annuités n°1 et n°2 Montants respectifs	Annuité n°3 (73,34%)	TOTAL réel
BASVILLE	163	11427		1223	12 650,00 €	4 217,00 €	3 093,00 €	11 527,00 €
BEISSAT	25			188	188,00 €	63,00 €	46,00 €	172,00 €
CLAIRVAUX	157			1178	1 178,00 €	393,00 €	288,00 €	1 074,00 €
CROCQ	417	29232	20196	3128	52 556,00 €	17 519,00 €	12 848,00 €	47 886,00 €
LA COURTINE	777	54469	37630	5828	97 927,00 €	32 642,00 €	23 940,00 €	89 224,00 €
FENIERS	94			705	705,00 €	235,00 €	172,00 €	642,00 €
FLAYAT	314	22012	15207	2355	39 574,00 €	13 191,00 €	9 675,00 €	36 057,00 €
MAGNAT L'ETRANGE	244		11817	1830	13 647,00 €	4 549,00 €	3 336,00 €	12 434,00 €
MALLERET	44	3084		330	3 414,00 €	1 138,00 €	835,00 €	3 111,00 €
LE MAS D'ARTIGE	100	7010		750	7 760,00 €	2 587,00 €	1 897,00 €	7 071,00 €
LA MAZIERE AUX BONSHOMMES	66	4627		495	5 122,00 €	1 707,00 €	1 252,00 €	4 666,00 €
MERINCHAL	731	51244		5483	56 727,00 €	18 909,00 €	13 868,00 €	51 686,00 €
PONTCHARRAUD	80			600	600,00 €	200,00 €	147,00 €	547,00 €
POUSSANGES	155			1163	1 163,00 €	388,00 €	284,00 €	1 060,00 €
SAINT-AGNANT PRES CROCQ	184	12899	non réalisé	1380	14 279,00 €	4 760,00 €	3 491,00 €	13 011,00 €
SAINT-BARD	106	7431	non réalisé	795	8 226,00 €	2 742,00 €	2 011,00 €	7 495,00 €
SAINT-GEORGES NIGREMONT	130			975	975,00 €	325,00 €	238,00 €	888,00 €
SAINT-MARTIAL LE VIEUX	139	9744		1043	10 787,00 €	3 596,00 €	2 637,00 €	9 829,00 €
SAINT-MAURICE PRES CROCQ	101	7080	non réalisé	758	7 838,00 €	2 613,00 €	1 916,00 €	7 142,00 €
SAINT-MERD LA BREUILLE	196	13740	9492	1470	24 702,00 €	8 234,00 €	6 039,00 €	22 507,00 €
SAINT-ORADOUX DE CHIROUZE	68	4767		510	5 277,00 €	1 759,00 €	1 290,00 €	4 808,00 €
SAINT-ORADOUX PRES CROCQ	101	7080		758	7 838,00 €	2 613,00 €	1 916,00 €	7 142,00 €
SAINT-PARDOUX D'ARNET	179	12548		1343	13 891,00 €	4 630,00 €	3 396,00 €	12 656,00 €
LA VILLENEUVE	64	4486	3100	480	8 066,00 €	2 689,00 €	1 972,00 €	7 350,00 €
TOTAUX		262 880,00 €	97 442,00 €	34 768,00 €	395 090,00 €	131 699 € (x 2)	96 587,00 €	359 985,00 €
PARTICIPATION PREVUE par la CRC		262 880,00 €	97 442,00 €	34 765,00 €	395 087,00 €			
Population concernée	4635	3750	2012	4635				

Source : SIAEPA de la Région de Crocq

Annexe n° 3. Schéma du recouvrement de la redevance assainissement

INSTRUCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE M4

107

TITRE 2 : LE CADRE COMPTABLE

Exemple : M49 : Recouvrement amiable des redevances d'assainissement par le service d'eau

Soit un rôle émis par le service d'eau et comprenant :

- 100 au titre des redevances d'eau (correspondant au titre de recettes émis par le service d'eau)
- 80 au titre des redevances d'assainissement (correspondant au recouvrement amiable effectué par le service d'eau pour le compte du service d'assainissement)

Comptabilité du service d'eau

	411	7011	4551	4557	515	7065
PEC du titre (Eau) et du rôle global (Eau + Ass.)	100	100	80	80		
Recouvrements	85		65		150	
Reversement au service d'ass. et comptabilisation de la commission				65	60	5
Transfert au service d'ass. des restes à recouvrer			15	15		
			Solde	Solde		

Comptabilité du service d'assainissement

	411	515	6222	7061
PEC du titre (Ass.)	80			80
Encaissement des reversements du service d'eau et comptabilisation de la commission	65	60	5	
Transfert des restes à recouvrer par le service d'eau				

Source : instruction budgétaire et comptable M4

Annexe n° 4. Détail opérations pour compte de tiers des tranches 1, 2 et 3 - Solde au 31/12/2020

Tranche	N° Opération	Débit	Crédit	Solde au 31/12/2020
Tranche N°1	458-004	3 491,28	3 142,14	- 349,14 €
	458-005	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-006	4 084,29	3 676,14	- 408,15 €
	458-007	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-008	3 361,80	3 026,04	- 335,76 €
	458-009	3 999,33	3 592,98	- 406,35 €
	458-011	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-012	5 072,98	4 590,00	- 482,98 €
	458-013	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-014	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-015	4 138,08	3 727,26	- 410,82 €
Tranche N°2	458-016	3 814,68	3 433,20	- 381,48 €
	458-018	4 732,08	4 731,08	- 1,00 €
	458-023	3 029,28	3 029,45	0,17 €
	458-024	4 577,38	4 576,06	- 1,32 €
	458-025	3 926,22	3 899,28	- 26,94 €
	458-026	4 270,55	3 936,48	- 334,07 €
	458-027	4 149,92	4 149,50	- 0,42 €
	458-028	4 890,48	4 890,46	- 0,02 €
Tranche N°3	458-029	4 201,44	4 201,09	- 0,35 €
	458-031	4 237,08	3 813,46	- 423,62 €
	458-032	3 306,48	2 975,57	- 330,91 €
	458-033	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-034	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-035	3 145,38	2 830,39	- 314,99 €
	458-036	4 779,48	3 991,68	- 787,80 €
	458-037	4 918,04	4 426,24	- 491,80 €
	458-038	3 563,88	3 207,27	- 356,61 €
	458-039	5 100,00	4 590,00	- 510,00 €
	458-041	3 570,48	3 213,51	- 356,97 €
458-042	2 299,98	2 037,39	- 262,59 €	
458-043	4 067,88	3 658,98	- 408,90 €	
Solde				- 10 952,82 €

Source : comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes ▪ CS 30059 ▪ 33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr ▪ www.ccomptes.fr