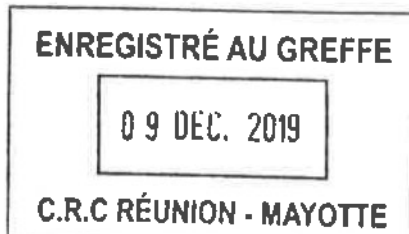




MAMOUDZOU, Le 6 décembre 2019



19 - 471

Monsieur Gilles BIZEUL
Président
Chambre régionale des comptes
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT DENIS Cedex

Nos réf : 4594 CA/2019

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion du SIEAM (réponses aux observations définitives).

Monsieur le président,

La chambre régionale des comptes de Mayotte m'a adressé le 7 novembre 2019 un rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion du SIEAM pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

Ce rapport d'observations appelle les réponses suivantes de la part du SIEAM.

1 UNE SITUATION FINANCIERE CRITIQUE

La chambre régionale des comptes relève à juste titre que la situation budgétaire du SIEAM est critique. Le compte administratif 2018 se clôture par une section déficitaire des sections d'exploitation et d'investissement de chacun des budgets.

S'agissant de la situation passée, une part de la mauvaise comptabilisation des restes à réaliser repose sur la mauvaise définition des restes à réaliser, donné aux services du SIEAM lors de diverses formations et non remise en cause jusque-là. Ce défaut tend à être résorbé suite aux interventions de la CRC dans le cadre de l'avis budgétaire émis dans le cadre de la procédure pour vote en déficit du budget prévisionnel de 2019. Les services comptables appliqueront désormais la méthode, telle qu'elle leur a été présentée lors du passage de la CRC.

La CRC précise que les difficultés financières du SIEAM sont en grande partie la résultante de la caducité des subventions acquises précédemment et dont le suivi a été imparfait. Il est toutefois notable que des réunions bimensuelles, a minima, sont organisées dans les locaux du SIEAM en présence des financeurs pour suivre ces conventions et solutionner certains points de blocage. Le SIEAM relève d'ailleurs que certaines subventions sont en demande de paiement depuis longtemps et n'ont toujours pas été traitées par les services instructeurs. Ces subventions portent sur des montants importants (870 000 €, 1 million €, notamment).

L'avis de la chambre présente les préconisations de la CRC en matière de contrôle des dépenses. Après un échange normal avec elle, il est notable que le SIEAM a tenu compte de la plupart des solutions envisagées par la CRC. Le budget voté le 19 juillet 2019 tenait compte des résiliations proposées sur les engagements n'ayant pas fait l'objet d'un service fait, de la déclaration sans suite du budget communication, des résiliations des lots du marché de location de véhicule, du contrôle du personnel etc.

S'agissant du personnel, le SIEAM s'engage à respecter la préconisation de la CRC quant à l'imputation des charges entre le budget de l'eau et celui de l'assainissement et de l'allègement de sa masse.

Le SIEAM a adopté, conformément aux préconisations de l'avis budgétaire de la CRC, un budget voté par opération pour la section investissement.

Plus globalement, et s'agissant de la situation financière, il doit être relevé que le budget eau devrait présenter un excédent dans sa section de fonctionnement dès 2019. Cela sera notamment permis par les négociations menées avec la SMAE qui ont conduit à la poursuite des relations contractuelles dans le cadre de la concession eau potable.

Le budget assainissement demandera plus de temps pour être rééquilibré. Un effort va être mené afin de raccorder plus de foyer. Cela devra permettre d'augmenter les recettes de fonctionnement. Ceci sera mis en œuvre avec l'aide du futur délégataire puisqu'une consultation a été lancée et devrait aboutir à confier une concession du service d'ici la fin de l'année.

Le SIEAM a décidé de suivre les recommandations de la CRC en matière de :

- frais de déplacements :
 - des élus,
 - des collaborateurs : suppression des formations hors de l'Ile
- suppression du contrat communication,

- suppression du contrat espaces verts,
- suppression des contrats concernant la location de voitures de type A,
- cartes de carburant remises aux chefs de services responsabilisés à titre personnel sur les consommations,
- suppression des formations hors CNFPT,
- arrêt des remboursements de frais de location des appartements mis à disposition à titre gratuit,
- la stimulation de la concurrence sur l'ensemble des dossiers (maîtrise d'œuvre, entreprises, fournisseurs).

Il nous semble également important de souligner la difficulté à prendre certaines décisions (mais qui ont néanmoins été prises) notamment celles mal vécues par le personnel (suppression de formations, de véhicules attribués),

2 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

Les fiches de postes des directeurs ont été réalisées par la société COGITE dans le cadre de leur marché d'ATMO.

L'ATMO a bien accès aux systèmes d'informations financières, au SIG et aux autres logiciels du SIEAM.

Les procédures de DUP sont lancées, à ce jour, pour deux opérations, à savoir la 3ème retenue collinaire et le forage de Majimbini, le SIEAM consulte actuellement des prestataires pour d'autres opérations.

Le SIEAM va solliciter l'EPFAM d'ici la fin de l'année

Par ailleurs, il convient de préciser que depuis le 12 juillet 2019, le Directeur Général des Services du SIEAM dispose d'une délégation de signature et valide exclusivement depuis cette date toutes les procédures concernant notamment les achats (Arrêté de

délégation de signature du DGS transmis par mail de l'intéressé à la CRC de la Réunion le 22 juillet 2019).

3 LES RELATIONS AVEC LES COCONTRACTANTS

La CRC évoque de graves carences en matière de marchés publics et une situation conflictuelle avec le délégataire du service public de l'eau potable.

Conscient du bien-fondé d'une partie des critiques, le SIEAM a décidé de révoquer le responsable des dysfonctionnements en matière de marchés publics. Quant aux relations avec la SMAE, elles ont fait l'objet d'un accord qui s'est traduit par un avenant au contrat de délégation de service public.

La CRC conteste le fractionnement des achats en matière de formation professionnelle. Elle reproche le fait que des contrats de formation conclus avec une seule entreprise, pour un montant de 330.000 euros, aient été passés en quatre fois. Pour la CRC, le SIEAM aurait dû additionner ces marchés de formations pour déterminer les règles de publicité et de procédure. Pour la CRC, une publicité dans un journal d'annonces légales et la passation d'un marché selon une procédure adaptée étaient nécessaires.

En réalité, l'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics applicable à l'espèce dispose que : *« Quelle que soit la valeur estimée du besoin, les marchés publics ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française, peuvent être passés selon une procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 27 »*

Parmi les services sociaux, l'avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dans sa version initiale, précise que les *« services de formations du personnel »* font partie des services administratifs, sociaux, éducatifs et culturels et soins de santé.

L'article 35 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics alors en vigueur disposait : *« Pour les marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques mentionnés à l'art 28 : 1° Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure au seuil européen applicable à ces marchés publics publié au Journal officiel de la République française, l'acheteur définit librement les mesures de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché public, notamment le montant et la nature des services en cause (...) »*

Le seuil européen alors en vigueur était de 750 000 euros HT (Directive 2014/24/UE). En l'espèce, le montant total des quatre conventions conclues par le SIEAM était de 333 000 euros. En conséquence, le SIEAM pouvait définir librement les mesures de

publicité et n'avait pas à faire paraître une publicité dans un journal d'annonces légales ou au BOAMP.

Enfin, le point 27.4.1 de l'instruction pour l'application du code des marchés publics du 28 août 2001 relative à l'article 27, du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 (*JORF* n°208 du 8 septembre 2001) précisait que : « (...) des prestations de services correspondant à une même catégorie mais ayant des objets différents pourront être comptabilisés séparément puisqu'il s'agira d'opérations différentes. Les marchés de formation professionnelle en sont un bon exemple : une formation organisée pour la sensibilisation à l'euro et une formation réalisée pour la préparation aux concours administratifs pourront ne pas être comptabilisées ensemble pour la computation des seuils (...) »

Le SIEAM pouvait donc faire le choix de ne pas comptabiliser ensemble les différentes conventions ayant pour objet la formation professionnelle.

- La CRC conteste également le fractionnement des achats en matière de construction des pistes d'accès aux ouvrages et de leur sécurisation. Pour chacune des opérations, la CRC estime que le SIEAM aurait dû prendre en compte la valeur totale des travaux afin de déterminer les règles de publicité et de procédure applicable. Pour la CRC, la valeur étant supérieure à 90.000 euros, une publicité dans un journal d'annonces légales et la passation d'un marché selon une procédure adaptée étaient nécessaires.

En réalité, l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors applicable, disposait que : « I. - La valeur estimée du besoin est déterminée dans les conditions suivantes, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés publics à passer : 1° En ce qui concerne les marchés publics de travaux, sont prises en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services mis à la disposition du titulaire par l'acheteur lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux. Il y a opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique ; (...) »

La jurisprudence a précisé la notion « d'opération de travaux », afin de déterminer les hypothèses où l'addition de la valeur des travaux n'est pas nécessaire à la computation des seuils. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 13 février 1987 (req. n° 47971), a ainsi posé que : « Considérant que la ville d'Auxerre n'a pas violé les dispositions précitées en passant, pour la démolition d'une part du bâtiment n° 15 du lycée Jacques X... et d'autre part des bâtiments n° 10 et 11 du même lycée deux marchés négociés distincts d'un montant inférieur à 250 000 F mais dont le montant total dépasse le seuil de 250000 F dès lors que ces démolitions devaient être effectuées à des dates différentes et faisaient appel à des techniques différentes » (Conseil d'État, 13 février 1987, n°47971).

De même, la Cour administrative d'Appel de Bordeaux, dans un arrêt du 2 octobre 2002 (req. n° 02BX01841) a précisé que : « (...) *dans chacun des établissements, devaient intervenir, selon des combinaisons différentes, des corps de métiers variés, faisant appel en fonction de la nature, de la date de construction et de la configuration des bâtiments concernés, à des techniques elles-mêmes différentes, pour des montants variables en fonction de la prestation requise ; que par suite, et alors même que les travaux en question s'inscrivaient dans le cadre d'un projet global d'entretien et de rénovation des bâtiments scolaires départementaux, qu'ils ont été décidés simultanément, qu'ils ont été financés sur la même ligne budgétaire, qu'ils devaient tous être exécutés pour des raisons tenant au fonctionnement même des établissements, pendant la période des vacances scolaires, et qu'ils ont pu pour certains d'entre eux, faire ensuite l'objet de marchés passés avec les mêmes entreprises : lesdits travaux ne sauraient, en l'état de l'instruction, être regardés comme se rapportant dans leur ensemble à une même opération* au sens des dispositions précitées de l'article 27 du code des marchés publics ; que par suite le Département des Hautes-Pyrénées pouvait, pour mesurer le seuil prévu par les dispositions précitées de l'article 28 du code des marchés publics, considérer, comme il l'a fait, que les travaux prévus dans chaque établissement constituaient une opération distincte ».

En l'espèce, les travaux reprochés ont eu lieu à des dates différentes. C'est le cas :

- De la piste d'accès au forage de Dapani, dont le mandatement des travaux est intervenu entre 2014 et 2018 ;
- De la piste d'accès aux réservoirs de Sohoa, dont le mandatement des travaux est intervenu entre 2016 et 2018 ;
- De la clôture du réservoir de Ongojou, dont le mandatement des travaux est intervenu entre 2014 et 2018.

En conséquence, pour ces opérations, eu égard à leur délai de réalisation, il ne peut être fait grief au SIEAM de ne pas avoir additionné les valeurs des marchés publics pour calculer les seuils déterminants les mesures de publicités et les procédures applicables.

La CRC conteste aussi le fractionnement de l'opération de construction du nouveau réservoir de Sada. Pour la CRC, le montant global de l'opération étant supérieur au seuil communautaire, une publicité au journal officiel de l'Union européenne était nécessaire.

En réalité, ainsi que rappelé au point précédent, il n'y a *opération de travaux* que lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et

un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique.

En l'espèce, la création de la voie d'accès et de la plateforme du futur réservoir, le renforcement des réseaux d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada, la remise en état et la réhabilitation de la piste d'accès au réservoir de Sada ainsi que sa sécurisation se distinguent quant à la nature des opérations de travaux effectués.

De plus, le marché public relatif à la création de la voie d'accès et de la plateforme du futur réservoir de 3000 m³ a été réalisé en 2014. Le renforcement des réseaux d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada et la remise en état de la piste d'accès ainsi que sa réhabilitation ont été réalisés entre 2015 et 2018. Enfin, la sécurisation du réservoir de Sada a été réalisée en 2018.

Dans ces conditions, la différence de nature des opérations réalisées, ainsi que l'étalement dans le temps de leur réalisation, ne permettent pas de faire grief au SIEAM de ne pas avoir pris en compte la valeur de 5,5M€ pour déterminer les mesures de publicité et les procédures applicables à l'ensemble de ces marchés.

Concernant le marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux du siège du SIEAM, il convient de préciser qu'il s'agit de deux opérations distinctes. Les travaux concernant le réaménagement du local existant ont donc été réalisés avant l'intervention du marché de MO concernant l'extension des locaux incluant un étage supplémentaire. Les permis de construire concernant ces deux opérations ont été déposés à la préfecture de Mayotte par la commune de Mamoudzou le 28 décembre 2017 pour le premier et le 13 juillet 2019 pour l'autre.

La CRC estime que le SIEAM se désintéressait des résultats financiers du contrat de délégation de l'eau potable et regrette que le Syndicat ait eu recours à des prestataires extérieurs pour exercer son contrôle sur le délégataire.

Il n'est pas exact de soutenir que le SIEAM se désintéressait des résultats financiers du contrat. Les tentatives d'avenants depuis 2013, certes avortées, en attestent. Il y a eu une réelle difficulté à parvenir à réaliser effectivement ce contrôle, d'où le recours à des prestataires extérieurs depuis plus d'une dizaine d'années.

L'avenant n° 7 au contrat de DSP a mis en place les bases pour remédier à cet état de fait par ses articles 10.1 et 24.

La CRC relève le déséquilibre du contrat en faveur du délégataire, et ce dès l'origine.

C'est bien ce constat, auquel s'ajoute l'exigence de transparence, qui a fondé la démarche du SIEAM. Les nombreux audits réalisés relèvent cet état de fait. Le constat est qu'il a été impossible d'y remédier absolument. L'article 20.2 de l'avenant n° 7 au contrat de DSP rétablit en quelque sorte cet équilibre postérieurement. C'est ainsi que

s'entend la dénomination de cet article « partage des bénéfices ». Il ne peut être soutenu que ces sommes soient des « recettes exceptionnelles », puisqu'elles auraient dû être l'équilibre normal du contrat, équilibre obtenu certes par cette « voie exceptionnelle » adoptée par cet article 20.2.

La CRC regrette la méthodologie retenue par le délégataire dans la présentation des comptes.

Le Syndicat partage ce point de vue, et les développements qui s'y rattachent. Des corrections seront apportées à travers la mise en œuvre des dispositions des articles 5.1 et 5.2 de l'avenant n° 7 au contrat de DSP.

La CRC souligne les incidences des évolutions législatives sur l'équilibre du contrat.

Les dispositions de l'article 4 et de l'article 18 de l'avenant n° 7 au contrat de DSP, conjuguées aux modalités nouvelles mises en place par le délégataire pour le recouvrement des factures, tendent à apporter des réponses aux incidences de loi Warsmann et de la loi BROTTES. Ces nouvelles modalités feront l'objet du suivi décrit à l'article 10 de l'avenant n° 7.

Par ailleurs le SIEAM entend bien faire appliquer la clause relative au reversement de la surtaxe prévue à l'article 31 du contrat de DSP, clause non contestée et non contestable. Des réunions de travail se tiennent en ce moment entre le Syndicat et le délégataire pour finaliser ce point, ainsi que les sujets qui s'y rattachent : admissions en non-valeur, provisionnement des créances douteuses, « créances irrécouvrables », transcriptions de ces opérations dans les documents financiers contractuels annuels.

Nous tenons ensuite à préciser à nouveau que rien n'a été fait dans la précipitation. Les efforts du SIEAM de parvenir à un avenant, tendant à remédier à une grande partie des sujets évoqués encore aujourd'hui, remontent à 2013. Il a certes fallu plusieurs expertises extérieures pour faire apparaître clairement les marges de manœuvres financières réelles de négociation.

S'il a fallu envisager l'extrémité de la résiliation du contrat, c'est parce que les efforts amiables qui étaient déployés, de manière ininterrompues apparaissaient ne pas être pris en considération. Certes, l'unanimité des responsables publics du département dans la défense des usagers de l'eau de Mayotte aurait sans doute permis de parvenir à un résultat meilleur que celui obtenu le 15 juillet 2019.

La pause de 2017 dans cette démarche s'explique tout simplement par la nécessité qu'il y a eu, et qu'il y a toujours, à faire face à la crise de l'eau à laquelle le Département a été confrontée à cette période. Par la suite, la volonté du SIEAM de rééquilibrer la situation contractuelle qui la lie à son délégataire a été constante, éclairée finalement par des audits extérieurs solides qui ont permis de rassembler des éléments de négociation que les contrôles internes ne permettaient pas d'atteindre,

compte tenu du manque de transparence structurelle des documents de compte rendu du Délégataire relevé par ailleurs par la CRC elle-même.

L'avenant signé est le meilleur que nous pouvions obtenir, compte tenu de nos propres faiblesses, des soutiens tout à fait relatifs dont le SIEAM a pu bénéficier (ou de leur absence) et du déséquilibre des forces en présence, déséquilibre inhérent à ce type de contrat (déséquilibre qui n'existe pas qu'à Mayotte, mais qui est ici aggravée par la disproportion des forces d'expertises disponibles entre une multinationale et un syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de la taille du SIEAM).

En effet, l'avenant n ° 7 a permis, malgré tout, de remédier à plusieurs points soulevés par la CRC et à bien d'autres, notamment :

- La mise à jour du périmètre du contrat (article 2 de l'avenant),
- Les effets de la loi Warsmann et Brottes (articles 4 ; 6 et 18),
- Les informations transmises par le délégataire au délégant (article 10.1),
- La modification de la structure, du contenu du CARE (article 5)

A présent, le SIEAM doit concentrer tous ses efforts pour la mise en œuvre des dispositions de cet avenant n° 7, dont l'article 22 précise :

- Qu'il met fin au conflit entre les parties,
- Qu'il a vocation à contribuer à un rétablissement des comptes du SIEAM permettant la mise en œuvre du contrat de progrès,

Tout en sachant qu'il reste encore des points à améliorer, telles que les dispositions relatives au versement de la surtaxe, et le SIEAM est naturellement preneur de tout conseil utile, nul ne peut ignorer que ce travail réalisé, avec le soutien de la Préfecture permet, sur de nombreux sujets soulevés de manières récurrentes dans tous les audits de ces dernières années, de repartir sur des bases nouvelles transparentes et solides. Et qu'au final, ce travail permet d'aborder l'examen des résultats de la DSP assainissement avec plus de sérénité.

Telles sont les observations que le SIEAM souhaite porter à la connaissance de la Chambre régionale des comptes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

MANDAT 2014 - 2020
Le Président
SIEAM
ZAKAWENI
97600 MAMOUZOU
SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DE MAYOTTE

