



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

Syndicat intercommunal d'eau et
d'assainissement de Mayotte
(Département de Mayotte)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 octobre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS NOUVELLES	5
PROCEDURE	7
OBSERVATIONS	8
1 UNE SITUATION FINANCIERE CRITIQUE	9
1.1 L'accélération de la dégradation financière	9
1.1.1 L'insuffisante transparence budgétaire et comptable	9
1.1.2 Des indicateurs financiers alarmants	10
1.1.3 Les déficits budgétaires 2018	12
1.2 Des mesures de redressement indispensables	14
1.2.1 Les mesures d'économies en exploitation	14
1.2.2 Les investissements indispensables en 2019	16
1.2.3 Le financement à long terme des investissements	17
2 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE	19
2.1 Une gouvernance centralisée	19
2.1.1 Des irrégularités dans le fonctionnement du comité syndical	19
2.1.2 Le peu d'activité des autres instances de gouvernance.....	22
2.2 Un pilotage insuffisant dans l'utilisation des moyens	23
2.2.1 Une organisation défailante	23
2.2.2 La gestion des ressources humaines	25
2.2.3 Des choix de gestion onéreux	27
2.3 Les recommandations non suivies en matière de politique foncière	32
3 LES RELATIONS AVEC LES COCONTRACTANTS	33
3.1 Des carences persistantes en matière d'achat	33
3.1.1 L'organisation de la commande publique.....	33
3.1.2 Le fractionnement des achats.....	36
3.1.3 Les modalités contestables de recours à des bureaux d'études.....	43
3.2 La remise en cause de la délégation de service public de l'eau potable	47
3.2.1 Le contrôle du contrat par le délégant	47
3.2.2 Un équilibre initial favorable au délégataire.....	49
3.2.3 L'incidence des évolutions législatives sur l'équilibre du contrat.....	54
3.2.4 L'aboutissement de la renégociation en juillet 2019	57
CONCLUSION	60
ANNEXES	61

SYNTHÈSE

Réunissant l'ensemble des communes de Mayotte, le Syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) est un établissement public dont le rôle est crucial pour l'adduction en eau potable et l'assainissement collectif, besoins de base pour la population et la protection de l'environnement. La situation financière du syndicat est toutefois critique en raison de défaillances internes dans sa gestion et de ses choix budgétaires. Les comptes 2018 sont en déficit de 17,3 M€ et la trésorerie manquante pour régler les factures est de plus de 23 M€. L'économie de l'île en est fragilisée : les dettes fournisseurs à l'égard des entreprises du secteur des bâtiments et travaux publics représentent les deux tiers de celles des collectivités locales.

Un contrat de progrès avec l'État prévoit 140,5 M€ d'investissement subventionnés à hauteur de 75 % d'ici 2020 mais le SIEAM n'a pas été en mesure de l'initier malgré l'urgence des besoins. Dans ce contexte, le préfet a saisi la chambre pour analyser la gestion du syndicat et proposer des mesures de redressement budgétaire.

La chambre considère que la mise en œuvre du contrat de progrès par le syndicat, malgré son caractère indispensable, est fortement compromise. L'autofinancement, négatif, ne peut permettre ni d'envisager un recours à l'emprunt ni de supporter momentanément la part de financement résultant du FCTVA. L'absence de pilotage dans l'allocation des moyens, l'encours des dettes à l'égard des fournisseurs et les risques juridiques afférents à la commande publique sont des signes manifestes de capacités d'ingénierie insuffisantes.

Plus d'un an après ses précédentes observations, les recommandations de la chambre n'ont pas connu de début de mise en œuvre pour la majorité d'entre elles. Plutôt que d'investir pour raccorder un nombre croissant d'abonnés, ce qui constitue sa mission prioritaire, le SIEAM privilégie d'autres dépenses : travaux de débroussaillage, dépenses de formation sans réalisation effective, voyages et déplacements en métropole, à Madagascar, en Inde ou encore flotte de 34 véhicules pour 105 agents. Le coût du débouchage des réseaux d'assainissement est plus élevé que les dépenses d'exploitation des stations d'épuration. Un nouvel organigramme a été récemment adopté mais la gestion des ressources humaines souffre d'irrégularités et d'effectifs élevés.

Les règles afférentes aux marchés publics ne sont pas respectées. Le SIEAM fractionne ses achats à l'encontre des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par la réglementation. Quelques prestataires concentrent l'intégralité des commandes. Des opérations anciennes, indispensables à la distribution d'eau potable, ne sont pas achevées. Lorsque des marchés font l'objet des procédures prévues par la réglementation, le syndicat n'apparaît pas capable de les mener à terme : en un an, les procédures déclarées sans suite, au nombre de 16, sont plus nombreuses que les marchés notifiés au nombre de 13.

La négociation d'un avenant au contrat de délégation de service public pour la distribution d'eau potable a conduit à des relations conflictuelles avec le délégataire malgré la nomination d'un médiateur. L'avenant a finalement été signé en juillet 2019. Les nouvelles stipulations reprennent certaines des préconisations de la chambre s'agissant notamment de la mise à jour du périmètre des ouvrages inclus dans le contrat, de la prise en compte des lois Brottes et Warsmann dans l'équilibre général du contrat ou encore des informations transmises par le délégataire au délégant pour un contrôle effectif de la délégation.

RECOMMANDATIONS NOUVELLES

AU SIEAM

<i>Régularité</i>			
N°	Domaine	Objet	page
1	Comptabilité	Présenter les documents budgétaires conformément au cadre réglementaire prévu par la M4.	8
2	Organisation gouvernance	Respecter le délai légal de 5 jours francs lors des convocations aux réunions du comité syndical en application de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.	20
3	Ressources humaines	Respecter les conditions légales prévues par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 lors des recrutements pour accroissement temporaire d'activité.	27
4	Achat	Appliquer les articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique relatifs à la computation des seuils.	43

<i>Performance</i>			
N°	Domaine	Objet	page
5	Situation financière	Voter par article la section d'exploitation afin d'initier une maîtrise effective des dépenses d'exploitation.	15
6	Situation financière	Voter par opération les dépenses d'investissement comme l'autorise l'article D. 2311-4 du code général des collectivités territoriales.	17
7	Organisation gouvernance	Veiller à la réappropriation par l'encadrement des outils développés par l'assistance technique.	24
8	Achat	Procéder aux contrôles de régularité des entreprises tels que prévus par la réglementation.	36
9	Achat	Développer en interne des compétences suffisantes en matière de contrôle du délégataire.	48

À LA SOCIÉTÉ SMAE

<i>Performance</i>			
N°	Domaine	Objet	page
1	Comptabilité	Veiller au respect des dispositions de l'article R. 3131-3 du code de la commande publique précisant les règles comptables applicables au contrat de concession de service public.	49
2	DSP	Faire figurer dans les comptes annuels des résultats d'exploitation les provisions pour impayés, les reprises de provisions et les pertes pour créances irrécouvrables.	56

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) a été ouvert, à la demande du représentant de l'État dans le département de Mayotte, le 27 mars 2019 par lettre du président de la chambre à M. Moussa Mouhamadi, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 211-10 du code des juridictions financières, ce contrôle a intégré celui des comptes de la délégation du service public de l'eau potable. Le représentant légal de la société délégataire en a été informé par courrier du 27 mars 2019.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 juin 2019 avec l'ordonnateur en fonctions.

Lors de sa séance du 4 juillet 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur en fonctions le 12 juillet 2019. En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a transmis des extraits à la société SMAE et à huit personnes physiques ou morales. Le président du SIEAM a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 12 septembre 2019 et celui de la SMAE par courrier enregistré le 1^{er} octobre 2019.

La chambre dans sa séance du 14 octobre 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

La chambre souligne la difficulté à obtenir des réponses et pièces justificatives fiables au cours de l'instruction.

OBSERVATIONS

Le syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM), qui exerce les compétences des communes en matière d'eau et d'assainissement, a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 14 août 2018 composé de deux cahiers. Le premier portait sur le pilotage et la situation financière et le second sur la stratégie et la politique d'investissement.

Le service de l'eau fait face au double défi de l'absence d'un accès à l'eau pour 15 % de la population de Mayotte et d'une inadéquation entre les capacités de production disponibles et la demande. L'assainissement collectif fait quant à lui l'objet d'investissements récents : seules 18 % des eaux usées étaient collectées en 2015. L'amélioration de la collecte et du traitement des eaux usées représente un enjeu majeur en termes sanitaires et environnementaux, mais également au regard des normes européennes.

Aussi, concomitamment au précédent rapport d'observations définitives, le SIEAM a signé avec l'État un contrat de progrès pour le service public de l'eau potable et de l'assainissement. Ce plan d'actions a pour vocation d'accompagner le syndicat dans l'amélioration du service rendu aux usagers au moyen du renforcement de sa gouvernance, du développement de ses capacités financières et par une redéfinition des priorités techniques. Il est assorti d'une programmation pluriannuelle des investissements d'un montant de 67,4 M€ en matière d'eau potable et de 73,1 M€ en matière d'assainissement. Le financement des investissements repose principalement sur des subventions de l'Union européenne, de l'État, de l'Agence Française pour la Biodiversité complétées de prêts de l'Agence Française pour le développement et de la Caisse des dépôts et consignations mais aussi en partie sur la capacité d'autofinancement du SIEAM.

En mai 2019, les budgets de l'eau et de l'assainissement ayant été adoptés en déficit, le préfet a saisi la chambre pour un avis en application de l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales. La chambre a considéré dans son avis budgétaire du 14 juin 2019 que la capacité du SIEAM à mettre en œuvre le contrat de progrès était fortement compromise. Dans ce contexte financier préoccupant au regard des besoins de la population en eau potable et en assainissement, la chambre s'est attachée, également à la demande du représentant de l'État dans le département, à mesurer l'avancement de la mise en œuvre des recommandations précédemment formulées.

Au cours du premier trimestre 2019, le SIEAM a décidé de résilier le contrat de délégation de service public de l'eau potable avec la société SMAE. La suspension de la décision par la juridiction administrative a toutefois conduit à une nouvelle renégociation et à la signature d'un avenant en juillet 2019. La chambre a analysé les fragilités des relations contractuelles entre le délégant et le délégataire.

1 UNE SITUATION FINANCIERE CRITIQUE

L'adduction en eau potable et l'assainissement des eaux usées sont des services publics à caractère industriel et commercial. En application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, les dépenses de ces services ne peuvent être prises en charge par les collectivités mais sont couvertes par les recettes perçues auprès des abonnés. La durée de vie des réseaux et installations de traitements justifie le recours à l'emprunt pour le financement des investissements à la condition d'une capacité d'autofinancement suffisante pour son remboursement.

Compte tenu de la dégradation de la situation financière du SIEAM, la chambre recommandait dans son précédent rapport de prendre des mesures pour restaurer la capacité d'autofinancement du syndicat. L'adoption des budgets primitifs 2019 de l'eau et de l'assainissement en déficit indique que le SIEAM ne parvient pas à mettre en œuvre cette recommandation.

1.1 L'accélération de la dégradation financière

1.1.1 L'insuffisante transparence budgétaire et comptable

1.1.1.1 Les documents budgétaires

Avant l'adoption du budget, l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales¹ dispose que le président présente au comité syndical un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la dette ainsi que l'évolution des dépenses et de personnel. Les rapports transmis au comité syndical du SIEAM en préparation des budgets 2018 et 2019 ne comportaient pas d'indications concernant les effectifs, la structure et la gestion de la dette. Les engagements pluriannuels étaient peu lisibles alors que la programmation des investissements revêt un caractère prioritaire pour l'accomplissement des missions du syndicat.

Les documents budgétaires ne reprennent pas les maquettes obligatoires jointes à l'instruction budgétaire et comptable M42. Ceux transmis aux membres du conseil syndical diffèrent dans leur présentation et leur exhaustivité de ceux adressés au préfet au titre du contrôle budgétaire. Cette situation nuit gravement à la transparence et à la qualité de l'information à l'égard des conseillers syndicaux. Certaines informations réglementairement prévues³ sont omises sans qu'il soit possible d'établir que les conseillers syndicaux peuvent y

¹ En application de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, les dispositions relatives aux finances communales du même code sont applicables au SIEAM.

² Titre 3, le cadre budgétaire, p. 116.

³ L'article R. 2313-3 précise les informations annexées aux budgets et comptes. À titre d'exemple, ne figurent pas dans les documents transmis au comité syndical l'état des emprunts et des dettes, la méthode utilisée pour les amortissements, l'état du personnel, l'état de variation des stocks.

avoir accès à leur demande. La chambre rappelle l'obligation de présenter les documents budgétaires conformément au cadre réglementaire prévue par la M4.

1.1.1.2 La tenue des comptes

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait d'adopter une organisation budgétaire conforme à l'instruction comptable M4 applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable et de procéder aux dotations aux amortissements et aux provisions obligatoires selon un échéancier soutenable.

L'instruction comptable M4 impose la tenue d'un budget principal retraçant l'activité courante du syndicat et de deux budgets annexes distincts s'agissant de chacune des activités, l'adduction en eau potable d'une part et l'assainissement d'autre part. Le SIEAM a maintenu son architecture budgétaire tout en créant un budget annexe supplémentaire pour l'activité hydraulique agricole en janvier 2019. L'absence de compte au Trésor propre pour chacun des budgets⁴ réduit la réalité de leur autonomie financière. Le syndicat n'a pas créé de budget principal mais a prévu d'imputer au budget annexe de l'assainissement des charges précédemment imputées de manière erronée au budget annexe de l'eau. En l'absence d'une correcte information du comptable en amont de ces décisions, les charges de personnel n'ont toutefois pas pu être imputées au budget concerné. Si l'imputation correcte des charges peut être considérée comme une étape vers une meilleure tenue des comptes, la chambre considère toutefois que le syndicat n'a pas adopté une organisation budgétaire conforme à l'instruction comptable M4.

Le comité syndical a également décidé une régularisation de ses méthodes d'amortissement par une délibération de janvier 2019. Cette délibération ne comporte aucune mesure précise autre que le rappel des obligations en matière d'amortissement. Les durées d'amortissement n'ont pas été modifiées. Aucun seuil en-deçà duquel les immobilisations de faible valeur ne sont pas amorties n'a été défini. Aucune régularisation précise des dotations n'a été effectuée. Les immobilisations en cours n'ont pas fait l'objet d'un transfert à leur compte définitif en 2018 et les amortissements correspondant n'ont pas débuté. Le compte 24 qui comptabilise les immobilisations concédées ou affermées demeure vierge alors que la délégation de service public d'eau potable s'est poursuivie. La recommandation de la chambre en matière d'amortissement n'a pas été mise en œuvre.

1.1.2 Des indicateurs financiers alarmants

La chambre soulignait dans son précédent rapport les impasses de la situation de trésorerie conduisant au paiement d'intérêts moratoires et de pénalités sur marché élevés. La capacité d'autofinancement nette du remboursement des annuités d'emprunt est devenue déficitaire en 2017 de 0,8 M€. En raison de l'émission erronée d'un titre de recettes de 2,2 M€ pour la perception anticipée de recettes tarifaires d'assainissement, ce déficit était en réalité de 3,0 M€⁵.

⁴ Circulaire n° FCPE1602199C du 10 juin 2016 relative à la récapitulation des nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales et à divers établissements publics locaux au 1^{er} janvier 2016.

⁵ L'annulation de ce titre est prévue au budget primitif 2019 de l'assainissement.

La dégradation des indicateurs financiers est davantage encore préoccupante en 2018. L'insuffisance de fonds de roulement, négatif de 30,5 M€ et en diminution de 11,1 M€ en 2018, signifie que le SIEAM ne dégage pas de ressources suffisantes pour financer son fonctionnement.

Tableau n° 1 : Indicateurs financiers 2018

	2018		
	Eau	Assainissement	Total
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	0,3 M€	-0,1 M€	0,2 M€
<i>Capacité d'autofinancement brute</i>	0,1 M€	-0,5 M€	-0,4 M€
<i>Capacité d'autofinancement nette</i>	-0,1 M€	-0,6 M€	-0,7 M€
<i>Encours de dette au 31 déc.</i>	13,0 M€	13,3 M€	26,3 M€
<i>Capacité de désendettement</i>	109 ans	aucune	-
<i>Fonds de roulement</i>	-14,8 M€	-15,7 M€	-30,5 M€

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion

Cette situation se traduit par la poursuite d'une situation d'impasse en matière de trésorerie. Les factures en attente de paiement s'élèvent à plus de 23,4 M€ mi-mai 2019. Au 31 décembre 2018, les dettes à l'égard des fournisseurs d'immobilisations du SIEAM, 26,6 M€, représentaient 67 % de celles des collectivités territoriales de Mayotte : ce niveau met en évidence les répercussions économiques locales dommageables de la gestion défailante du syndicat dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Tableau n° 2 : Situation de la trésorerie le 16 mai 2019

	en millions d'euros
<i>Trésorerie disponible (c. 515)</i>	0,993 M€
- Factures mandatées prises en charge par le comptable	16,208 M€
- Factures mandatées en attente de prise en charge	4,883 M€
- Factures reçues non mandatées	3,342 M€
= Trésorerie manquante	23,440 M€

Source : chambre régionale des comptes d'après trésorerie municipale et SIEAM

Les délais de paiement sont supérieurs à un an : les mandats pris en charge par le comptable correspondent pour plus de 15 M€ à des factures émises en 2018. Le délai moyen de

paiement s'élevait, en avril 2019, à plus de 14 mois⁶. Le SIEAM est contraint de définir des ordres de priorité dans le paiement des dépenses. Il n'a pas été en mesure de préciser à la chambre les critères précis dans la définition de ces ordres de priorité. Le paiement des dépenses d'exploitation apparaît privilégié. S'agissant des paiements de dépenses d'équipements en 2018, pour les fournisseurs dont le total des factures s'élève à plus de 50 000 €, les délais entre l'émission du mandat et l'ordre de paiement variaient de moins de 100 jours à plus de 4 ans. Compte tenu de ces écarts, les ordres de priorité n'apparaissent pas décidés de manière homogène. À défaut d'obtenir un compromis avec les fournisseurs pour un prolongement des délais, un paiement prioritaire des dépenses les plus anciennes devrait être privilégié.

**Les conséquences des retards de paiement :
les intérêts moratoires et l'arrêt des travaux**

Les intérêts moratoires et pénalités se sont élevés à 180 603 € en 2017 et 102 779 € en 2018 ; en mai 2019, ils s'élevaient déjà à 95 005 €. Le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, codifié depuis le 1er avril 2019 aux articles R. 2192-10 et suivants du code de la commande publique, détermine les règles applicables en matière d'intérêts moratoires et de pénalités. Le délai global de paiement est fixé à 30 jours, dont 10 pour le comptable. Le taux actuel est de 8 % auquel s'ajoute 40 € par facture. Si des intérêts moratoires étaient systématiquement appliqués, leur montant atteindrait 1 M€.

Plusieurs chantiers ont été suspendus faute de paiement de factures par le SIEAM : en février et mars 2019, deux entreprises ont informé le syndicat de l'arrêt de quatre chantiers en application des clauses administratives régissant la conduite des travaux selon lesquelles l'entreprise peut arrêter les travaux aux torts du maître d'ouvrage, après deux acomptes non réglés. Ce même article prévoit que si le syndicat ordonnait aux entreprises de continuer les travaux malgré cette situation, les intérêts moratoires dus devraient être majorés de 50 %. Compte tenu de la situation financière du syndicat, cette situation est susceptible de se reproduire pour d'autres chantiers.

1.1.3 Les déficits budgétaires 2018

Le compte administratif 2018, approuvé le 30 mars 2019, se clôture par une situation déficitaire des sections d'exploitation et d'investissement de chacun des budgets pour un montant total de 17,3 M€. Les indicateurs financiers devraient conduire à des déficits budgétaires plus élevés ; ils sont en réalité masqués par le défaut de fiabilité des restes à réaliser.

⁶ A la date du 9 avril 2019, 18,3 M€ de mandats, dont 17,2 M€ concernent des factures émises au cours des exercices 2018 et antérieurs, ont été pris en charge par la trésorerie sans avoir fait l'objet d'un paiement. Pour ces montants et à cette date, le délai moyen de retard de paiement, qui continue de courir, s'élève en moyenne à 432 jours au minimum, soit 14 mois et demi, hors délai de mandatement par l'ordonnateur à compter de la réception de la facture.

Tableau n° 3 : Résultats budgétaires 2018

<i>en millions d'euros</i>	Eau potable	Assainissement
<i>Section d'exploitation</i>		
<i>Dépenses</i>	9,3	6,0
<i>Recettes</i>	8,1	4,8
<i>Résultat reporté</i>	-0,7	-0,1
<i>Résultat</i>	-1,9	-1,3
<i>Section d'investissement</i>		
<i>Dépenses</i>	16,4	23,2
<i>Recettes</i>	13,4	29,3
<i>Résultat reporté</i>	-7,6	-9,6
<i>Résultat</i>	-10,6	-3,5
<i>Résultat total</i>	-12,5	-4,8

Source : comptes administratifs 2018

Les restes à réaliser des sections d'investissement mentionnés au compte administratif sont strictement égaux en recettes et dépenses pour chacun des budgets, soit 5,8 M€ s'agissant de l'eau potable et 37,9 M€ s'agissant de l'assainissement. Cette stricte égalité des restes à réaliser en recettes et dépenses pour les deux budgets est en elle-même singulière. En réalité, ces restes à réaliser ne sont pas à jour de la comptabilité du SIEAM. Des extractions comptables permettent une estimation des restes à réaliser plus proche des engagements réellement pris et reçus. Le déficit budgétaire total des deux budgets serait de 18,2 M€, soit 167 % des recettes réelles d'exploitation. Eu égard au défaut de fiabilité de la comptabilité d'engagement, ce niveau demeure indicatif.

Tableau n° 4 : Estimation des restes à réaliser 2018 (section d'investissement)

<i>en millions d'euros</i>	Eau potable	Assainissement
<i>Restes à réaliser selon le SIEAM</i>		
<i>Dépenses</i>	5,8	37,9
<i>Recettes</i>	5,8	37,9
<i>Résultat</i>	0,0	0,0
<i>Restes à réaliser corrigés</i>		
<i>Dépenses</i>	13,4	23,3
<i>Recettes</i>	11,1	24,7
<i>Résultat</i>	-2,3	1,4
<i>Résultat total</i>	-14,8	-3,4

Source : chambre régionale des comptes d'après comptabilité d'engagement du SIEAM

Des conventions avec l'État et d'autres partenaires publics devraient permettre de justifier les restes à recouvrer en recettes. Un inventaire détaillé des conventions a été conduit avec les services de l'État. Il en ressort 3,0 M€ de conventions caduques au budget de l'eau potable et 12,0 M€ au budget annexe de l'assainissement, soit un total de 15 M€. La caducité des subventions semble constituer l'explication principale des déficits. Des réunions régulières avec les services de l'État pourrait permettre de lever la caducité de certaines d'entre elles et le SIEAM a indiqué que certaines étaient en instance de paiement en septembre 2019. L'impasse de la situation en matière de trésorerie résulte au surplus de 5,2 M€ de subventions attendues du conseil départemental et ayant fait l'objet de l'émission de titres mais contestées par le conseil départemental.

La difficulté à établir les montants des restes à réaliser par opération, qui diffèrent entre les budgets adoptés, l'application informatique budgétaire et financière et les tableaux de suivi des opérations indique l'absence de suivi effectif au plan financier et opérationnel des opérations d'investissement, en contradiction avec la recommandation formulée par la chambre en ses précédents rapports.

1.2 Des mesures de redressement indispensables

1.2.1 Les mesures d'économies en exploitation

Les déficits 2018 ont conduit le comité syndical à approuver en novembre 2018 un plan d'économies pour l'élaboration des budgets primitifs 2019. La méthodologie retenue repose sur une revue des dépenses par mandat au chapitre 011 (charges à caractère général) et au chapitre 65 (frais et indemnités des élus) après transfert de certaines charges depuis le budget de l'eau vers le budget de l'assainissement. Les charges de personnel sont estimées à partir d'un strict glissement vieillisse technicité (GVT) et sont stables ; une partie d'entre elles sont également transférées vers le budget de l'assainissement. Malgré ces mesures, le comité syndical a adopté en déficit de 5,3 M€ la section d'exploitation du budget de l'assainissement, celle du budget de l'eau ayant été adoptée à l'équilibre.

Par un avis budgétaire du 14 juin 2019, la chambre a relevé que certains plafonds de dépenses étaient d'ores et déjà dépassés en engagement ou en paiement. La mise en œuvre du plan d'économies du SIEAM n'apparaît pas avoir fait l'objet d'un suivi rigoureux permettant de s'assurer de son respect. La chambre a également relevé que le comptable n'avait pas été informé de la nouvelle répartition des rémunérations entre les deux budgets, entraînant des crédits insuffisants au budget de l'eau et des crédits très supérieurs aux besoins au budget de l'assainissement.

Face à cette situation, la chambre a préconisé un contrôle effectif des engagements par l'ordonnateur ainsi qu'un ensemble de mesures concrètes comme suit :

- résilier pour motif d'intérêt général les engagements n'ayant pas donné encore lieu à service fait en matière notamment de réceptions, déplacements et dépenses diverses ;
- déclarer sans suite pour motif d'intérêt général le marché d'assistance à la mise en place d'actions de communication d'un montant de 400 000 € ;

- déclarer sans suite pour motif d'intérêt général le marché de travaux d'abattage, élagage et entretien des espaces verts des sites de stations de traitement et de pompage signé le 5 mars 2019 (marché non notifié) ;
- résilier immédiatement pour motif d'intérêt général les lots du marché de location longue durée correspondant à des véhicules à usage particulier (SUV, cross-over, type A), et la fin immédiate des mises à disposition individuelle de véhicules, au surplus sans autorisation de remisage à domicile, soit une économie estimée à 38 000 € en 2019 nette de l'indemnité de résiliation et de plus de 100 000 € en année pleine ;
- contrôler strictement l'utilisation de la carte d'achat de carburant ;
- procéder à la résiliation partielle pour motif d'intérêt général des marchés de formation d'un montant de 25 300 € en 2018, le non-versement du solde et, le cas échéant, le remboursement des avances accordées en l'absence de service fait ; recourir exclusivement aux formations proposées par le centre national de la fonction publique territoriale ;
- cesser la prise en charge des loyers des logements mis à disposition à titre gratuit à certains agents en l'absence de délibération.

Le SIEAM indique avoir tenu compte de ces préconisations lors de l'adoption de son nouveau budget en juillet 2019 pris après avis de la chambre régionale des comptes. Il n'aurait ainsi pas donné suite aux marchés de communication et d'entretien des espaces verts ; il aurait mis fin à la location de certains véhicules et à la prise en charge de certains loyers. Il peine toutefois à respecter son plan d'économies et a dû faire face à des condamnations au paiement d'intérêts moratoires qu'il n'avait pas anticipé.

S'agissant des charges de personnel, le SIEAM s'est engagé à donner suite à la recommandation de la chambre de ne procéder qu'en 2020 à la correcte imputation des charges de personnel entre le budget de l'eau et celui de l'assainissement et de viser leur allègement, dans le cadre du statut général de la fonction publique territoriale, au moyen du non remplacement en cas de départ d'agents à la retraite ou volontaire et du non-renouvellement des contractuels.

La chambre a proposé d'adopter de nouveaux budgets primitifs reposant sur des prévisions de recettes plus sincères et rendant compte, en section d'exploitation, des engagements du syndicat et de ses besoins incompressibles. Le budget de l'eau arrêté par le préfet se présente en excédent d'exploitation de 0,7 M€ suite à la perception de recettes exceptionnelles de la part du délégataire et celui de l'assainissement en déficit de 11,9 M€.

**Tableau n° 5 : Budgets primitifs 2019 arrêtés par le préfet
Section d'exploitation (en millions d'euros)**

	Eau	Assainissement
<i>Dépenses</i>	8,8	12,5
<i>Recettes</i>	11,4	5,3
<i>Résultat reporté</i>	- 1,9	- 1,3
Résultat prévisionnel	0,7	- 8,5

Source : arrêté du Préfet de Mayotte n° 2019-SG-637 portant règlement du budget primitif du SIEAM

La maîtrise des dépenses et l'amélioration de la gestion nécessitent un contrôle effectif et régulier, en particulier par le comité syndical, de l'allocation des ressources. À cette fin et dans la suite logique de l'avis budgétaire, la chambre recommande le vote par article des budgets en section d'exploitation comme l'autorise l'article L. 2312-2 du code général des collectivités territoriales afin d'initier une maîtrise effective des dépenses d'exploitation par le biais d'une autorisation précise du comité syndical. Le second budget 2019 adopté par le SIEAM ainsi que celui arrêté par le préfet reprennent cette recommandation.

Le paiement sans ordonnancement préalable tel qu'autorisé par l'article 32 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁷ serait également susceptible de simplifier l'ordonnancement et le paiement de certaines dépenses obligatoires. La direction administrative et financière serait ainsi plus disponible pour le contrôle des dépenses d'investissement.

La section d'exploitation du budget annexe de l'assainissement présente un déficit tel qu'un plan de redressement seul ne peut suffire à le résorber en quelques années. Cette situation résulte notamment de l'émission erronée en 2017 d'un titre de recettes de 2,2 M€ annulé par le budget primitif 2019. Cette écriture comptable, non justifiée puisqu'anticipant sur les recettes 2018, a contribué à masquer la situation réelle de ce budget en 2017 et 2018. Une revue des dépenses de curage, débouchage et pompage des réseaux, supérieures aux charges de fonctionnement des stations d'épuration, apparaît indispensable ainsi que le niveau des effectifs affectés à l'assainissement. La passation d'une concession de service public pour la gestion du réseau et des installations d'assainissement pourrait contribuer à un retour à l'équilibre ; cet équilibre dépendra toutefois de la répartition des risques entre le SIEAM et son concessionnaire.

1.2.2 Les investissements indispensables en 2019

Après correction des restes à réaliser et en ne retenant que les opérations les plus urgentes, le budget arrêté par le préfet présente des sections d'investissement en déficit de 10,6 M€ au budget de l'eau et de 17,6 M€ au budget de l'assainissement.

⁷ Cf. arrêté du 16 février 2015 fixant les dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé pouvant être payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable ou avant service fait.

**Tableau n° 6 : Budgets primitifs 2019 arrêtés par le préfet
Section d'investissement (en millions d'euros)**

	Eau	Assainissement
<i>Dépenses</i>	21,1	45,7
<i>Recettes</i>	21,0	31,6
<i>Résultat reporté</i>	- 10,5	- 3,5
Résultat prévisionnel	- 10,6	- 17,6

Source : arrêté du Préfet de Mayotte n° 2019-SG-637 portant règlement du budget primitif du SIEAM

Au budget de l'eau, les dépenses autorisées permettent l'achèvement du plan d'urgence 2017. Au budget de l'assainissement, elles permettent la construction des réseaux de la station d'épuration de Mamoudzou sud ainsi que l'achèvement des réseaux de la station d'épuration du centre de Mayotte compte tenu des études déjà réalisées et de l'avancement de ces opérations au caractère indispensable.

Au regard, par le passé, des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires tant en recettes qu'en dépenses et à la tenue défailante de la comptabilité d'engagement, la chambre recommande dans la suite logique de son avis budgétaire, un vote par opération⁸ des autorisations d'engagement et leur révision annuelle afin de s'assurer désormais du non-dépassement des crédits par opération. Le second budget du SIEAM ainsi que le budget arrêté par le préfet ont suivi cette recommandation. La tenue d'une comptabilité d'engagement⁹ est également une condition indispensable à la maîtrise de la situation financière en matière d'investissement.

À titre complémentaire, comme le SIEAM a eu l'occasion de le faire par le passé, l'adoption d'une délibération autorisant chaque année le président à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette conformément à l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales permettrait de réduire le délai de mandatement à compter de la réception des factures au cours du premier trimestre de l'année.

1.2.3 Le financement à long terme des investissements

A la suite du plan d'action gouvernemental du 30 mai 2016 pour les services d'eau potable et d'assainissement en outre-mer, le SIEAM a signé en août 2018 avec l'État et un ensemble de partenaires institutionnels et financiers un contrat de progrès pour le service public

⁸ En application de l'article D. 2311-4 du code général des collectivités territoriales, une "opération" correspond à un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents, aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature.

⁹ Conformément à l'article R. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et à son arrêté d'application.

de l'eau potable et de l'assainissement à Mayotte. Ce contrat d'objectifs représente un outil de pilotage des moyens déployés pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers d'ici 2020. Il est assorti d'une programmation pluriannuelle des investissements d'un montant total de 140,52 M€ dont le financement repose à titre principal sur des subventions de l'État et de l'Union européenne. Il est attendu de la part du SIEAM un financement propre à hauteur de 35 M€ en matière d'eau par l'intermédiaire d'emprunts bancaires. Le FCTVA devant être perçu par le syndicat représente un montant de 23 M€.

Tableau n° 7 : Financement des investissements prévu par le contrat de progrès (en millions d'euros)

	PPI 2018-2020	FCTVA	Subventions	Part SIEAM (prêts)
<i>Eau potable</i>	67,39	11,05	21,34	35
<i>Assainissement</i>	73,13	11,99	61,14	0
Total	140,52	23,05	82,47	35
	100 %	16 %	59 %	25 %

Source : contrat de progrès SIEAM 2018-2020, p. 23

Les opérations n'ont pas connu de départ réel en 2018. S'agissant de l'eau, le contrat de progrès constate à la fois l'inadéquation des capacités de production avec la demande et l'impossibilité pour une partie de la population d'accéder au service. Les objectifs arrêtés concernent notamment la mise en œuvre d'un programme d'investissements adapté pour développer les ouvrages de production, d'interconnexion, de stockage, de branchements pour augmenter les volumes d'eau disponible au profit de la population. La mise à jour en cours du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux demeure un préalable indispensable à la conduite de nouveaux investissements. S'agissant de l'assainissement, le contrat dresse le constat de capacité épuratoire couvrant 37 % de la population mais de flux collectés ne représentant que 18 % de cette même population. Les objectifs sont d'augmenter les raccordements des ménages pour favoriser les capacités de collecte et de traitement ainsi que les capacités épuratoires pour se conformer à la réglementation européenne en matière d'eaux résiduaires urbaines.

La capacité du SIEAM, opérateur unique de Mayotte en matière d'eau et d'assainissement, à mettre en œuvre le contrat de progrès est compromise tant financièrement que techniquement. Son autofinancement, négatif, ne peut raisonnablement lui permettre ni d'envisager un recours à l'emprunt ni de supporter momentanément la part de financement résultant du FCTVA. L'absence de pilotage dans l'allocation des moyens, l'encours des dettes à l'égard des fournisseurs et les risques juridiques afférents à la commande publique sont des signes manifestes de capacités d'ingénierie insuffisantes. Il revient au syndicat de prendre les mesures permettant un redressement effectif de sa situation financière pour recouvrer la confiance de ses partenaires institutionnels et financiers.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Avec un besoin de trésorerie de plus de 23 M€ et un déficit budgétaire prévisionnel en 2019 de 36 M€, le SIEAM présente une situation financière critique. Les mesures d'économies envisagées peinent à être mises en œuvre ; il conviendrait de les amplifier.

Dans ce contexte, le SIEAM n'apparaît pas en mesure de mettre en œuvre le contrat de progrès avec l'État qui vise, par le biais d'un programme d'investissement, à garantir en quantité suffisante la distribution de l'eau et à assurer le traitement des eaux usées conformément à la réglementation environnementale.

2 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

Dans ses précédents rapports, la chambre soulignait une gouvernance centralisée entre les mains du président, le conseil syndical et les autres organes jouant un rôle tenu dans la préparation et l'exécution des décisions. Le pilotage apparaissait insuffisant au regard, notamment, de l'absence de contrôle interne et de contrôle de gestion. La chambre observait qu'il en résultait notamment une dégradation rapide des stations d'épuration, un défaut de priorisation des investissements, une absence de maîtrise du fichier clients. La gestion des ressources humaines apparaissait défailante qu'il s'agisse du temps de travail, des recrutements en nombre et des frais de déplacement.

L'instruction s'est attachée à mesurer la mise en œuvre des recommandations effectuées. Si des progrès peuvent être constatés en matière d'élaboration d'outils d'aide au contrôle et de suivi, ils sont toutefois à mettre essentiellement au crédit d'assistants techniques à maîtrise d'ouvrage dont la rémunération est assurée par l'Agence française de développement (AFD) sur la base de subventions octroyées par le ministère de l'Outre-mer.

La persistance de certaines pratiques a cependant pour effet d'obérer la capacité du syndicat à porter des investissements en fonds propres et a contribué à l'accélération de la détérioration de la situation financière.

2.1 Une gouvernance centralisée

2.1.1 Des irrégularités dans le fonctionnement du comité syndical

Le comité syndical comprend 34 délégués. Les communes sont représentées au sein de cette instance par un nombre égal de 2 délégués, élus par leur conseil municipal. Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, il règle par ses délibérations les affaires qui

relèvent de sa compétence, en particulier les votes du budget, du compte administratif et celles relatives aux délégations des services publics.

2.1.1.1 L'organisation des réunions

Les délais de convocation du comité syndical ne sont pas correctement respectés. En application de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, le délai de convocation est fixé à cinq jours francs ; ce délai peut être abrégé en cas d'urgence sans toutefois pouvoir être inférieur à un jour franc. Le délai franc ne tient compte ni du jour d'envoi ni du jour de la réunion¹⁰. Les convocations aux réunions du comité syndical des 11 août 2018 et 21 mars 2019 ont été adressées aux délégués respectivement les 6 août 2018 et 16 mars 2019, soit des délais de quatre jours francs sans que ne soit invoqué un motif d'urgence. Les délibérations adoptées lors de ces réunions encourent un risque d'annulation. La chambre rappelle l'obligation de respecter le délai légal de convocation des réunions du comité syndical.

Le comité syndical s'est réuni neuf fois en 2017 et 2018. L'objectif de fréquence d'une réunion mensuelle, introduit par le règlement intérieur du syndicat en septembre 2016, n'a pas été atteint au titre de ses deux derniers exercices. Le planning annuel de onze réunions adopté par le comité syndical pour l'année 2019 n'est également pas conforme à l'objectif déterminé dans le règlement intérieur. La chambre invite le syndicat à réviser son règlement intérieur de manière à fixer des objectifs de fréquence de réunions plus compatibles avec ses pratiques et de prévoir un planning annuel de réunions conforme à celui-ci.

Des délibérations adoptées par le comité syndical ne sont pas conformes à l'ordre du jour. Cette situation présente des risques juridiques qui se sont concrétisés lors de la résiliation de la délégation de service public de l'eau potable. La délibération du 25 janvier 2019 de résilier ce contrat a été suspendue par le tribunal administratif au motif qu'elle n'avait pas été inscrite à l'ordre de jour en contradiction avec l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales. 35 délibérations en 2018 et 3 délibérations en 2019 présentent également le risque d'encourir une annulation. D'autres sujets, prévus dans l'ordre du jour des convocations, ne sont parfois pas traités à l'exemple du rapport sur les prix et la qualité du service de l'eau potable de l'année 2017 mentionné dans l'ordre du jour des quatre premières séances de 2019 et jamais examiné.

2.1.1.2 Les délibérations du comité

Le taux de présence des délégués aux réunions du comité syndical, qui s'élève à 69 % en 2018, a permis de respecter le quorum prévu par l'article L. 2121-17 du code général des collectivités territoriales ; il est toutefois en retrait de cinq points par rapport à 2017. Depuis le 1er janvier 2017, 97 % des 243 délibérations¹¹ présentées au comité syndical ont été adoptées à l'unanimité.

Les délibérations adoptées depuis le 1er janvier 2018 revêtent des anomalies nombreuses qu'il s'agisse de leur numérotation discontinue ou d'erreurs matérielles. La proportion de délibérations présentant des anomalies est passée de 4 % en 2017 à 12 % en

¹⁰ Cf. réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 03348 publié au journal officiel du Sénat du 14 février 2013.

¹¹ Les délibérations non communiquées ou incomplètes ont été considérées comme ayant été adoptées à l'unanimité.

201812 ; ces anomalies sont détaillées en annexe n° 1. Cette situation se poursuit en 2019 avec 3 délibérations présentant des erreurs matérielles sur 37 délibérations adoptées en avril 2019. À titre d'exemple, le 19 janvier 2018, 7 délibérations ont été adoptées par les 22 élus présents. Deux délégués supplémentaires auraient cependant participé au vote de la délibération n° 3, portant le nombre de votants momentanément à 24. Selon les feuilles de présence, il s'agirait de Mme Nassur Karima, déléguée de Dzaoudzi-Labattoir et du président, M. Moussa Mouhamadi. La délibération précise que Mme Nassur a donné procuration à M. Moussa Mouhamadi. Si cette situation peut expliquer le passage momentanément à 24 votants, elle rend incohérente la rédaction des autres délibérations de la séance du 19 janvier puisqu'elles font toutes état de la présence du président. Autre exemple, la délibération n° 3 de 2018 fait état de la présence de M. Saïd Ibrahim Maanrifa, délégué de M'Tsangamouji, et de l'absence de M. Saïd Douhouchina, délégué de Brandaboua alors que la signature du premier sur la feuille de présence est manquante et que celle du second y figure.

Certaines délibérations n'ont pas été transmises au contrôle de légalité de la préfecture ou l'ont été de manière tardive. La transmission des délibérations au représentant de l'État est une des conditions substantielles de leur caractère exécutoire en application des dispositions des articles L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Le délai légal de transmission est de 15 jours à compter de la date de signature s'agissant des décisions à caractère individuel. En application de l'article L. 1411-9 du même code, il en est de même des conventions de délégation de services publics. À titre d'exemple, les 28 délibérations adoptées le 13 juin 2018 par le comité syndical ont été transmises à 5 dates différentes au contrôle de légalité avec un délai oscillant entre 33 et 96 jours ; le SIEAM n'a pas été en mesure de présenter à la chambre une autre délibération adoptée le même jour revêtue de l'accusé de réception du contrôle de légalité¹³. Dix¹⁴ des quinze délibérations adoptées le 16 avril 2018 ont été transmises à la préfecture dix jours après leur signature par le président. Quatre¹⁵ délibérations ont été transmises au bout de 23 jours, dont deux n'étaient pas inscrites à l'ordre du jour : la n° 23 relative au déplacement de quatre délégués à la foire internationale de Madagascar et la n° 25 relative à la transformation d'un poste de catégorie A en un poste d'ingénieur. Enfin, la délibération n° 26 qui n'était pas inscrite à l'ordre du jour de la séance et concerne l'autorisation donnée au président de signer le marché d'assistance technique d'un montant supérieur à 2 M€, a été transmise après 91 jours. Ces négligences dans la transmission tardive des délibérations se poursuivent en 2019 : 3 délibérations¹⁶ sur un total de 37 ont été adressées au service de la préfecture après 108 jours.

Les documents budgétaires adressés aux conseillers syndicaux, les délais de convocation pour certains inférieurs au délai légal, les écarts par rapport aux ordres du jour et l'envoi souvent tardif au contrôle de légalité tendent à indiquer un défaut de transparence à l'égard des membres du conseil syndical et du représentant de l'État dans le département. Cette situation présente des risques juridiques et altère le bon fonctionnement du syndicat. Il

¹² 6 erreurs sur 138 délibérations en 2017 ; 11 erreurs sur 90 délibération en 2018.

¹³ Délibération n° 54.

¹⁴ Délibération n° 11 à 21, à l'exception de la n° 19, qui a été retirée de l'ordre du jour

¹⁵ Délibération n° 22 à 25.

¹⁶ Délibération n°5 relative à l'attribution d'un marché de travaux de collecte et de transfert des eaux usées de Chirongui ; délibération n°6 qui porte sur l'attribution d'un marché de travaux de collecte et de transfert des eaux usées de Mamoudzou sud ; délibération n°13 qui porte sur les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des élus.

conviendrait d'y remédier par une vigilance accrue quant à l'exactitude et à l'exhaustivité des rapports et des délibérations. La mise en place d'une procédure de contrôle qualité pourrait permettre de circonscrire les irrégularités et les erreurs matérielles.

2.1.2 Le peu d'activité des autres instances de gouvernance

Outre le comité syndical, la gouvernance du syndicat repose sur le bureau syndical et des commissions d'instruction créés en 2014. Leur faible activité conduit à des responsabilités accrues pour le président.

2.1.2.1 Le bureau syndical et les commissions d'instruction

En application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le bureau est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce dernier puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci. Le rôle d'un bureau consiste à assurer la gestion des affaires courantes du syndicat, à préparer les décisions stratégiques ainsi que les affaires soumises à la décision du comité syndical ou de délibérer dans les limites fixées par ce même comité. En application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le président du syndicat doit rendre compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation lors de chaque réunion de l'organe délibérant.

Au cas particulier du SIEAM, le bureau était initialement composé d'un président, de 3 vice-présidents et de 4 autres membres. Depuis les délibérations du comité syndical du 18 décembre 2008, le nombre de vice-présidents a été fixé à 10. L'actuelle mandature a maintenu ce nombre en mai 2014. Le règlement du syndicat n'en précise pas les attributions et aucun document n'atteste du fonctionnement effectif du bureau.

L'actuelle mandature a mis en place 15 commissions d'instruction chargées de préparer les séances en examinant préalablement les rapports et amendements soumis à délibération. A l'instar du bureau, aucun document ne permet d'attester le fonctionnement de cette instance.

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé au syndicat d'assurer le fonctionnement effectif des instances de gouvernance et l'avait invité notamment à réduire le nombre de commissions. Depuis le 1er janvier 2018, aucune amélioration n'a pu être observée dans les faits. Selon le syndicat, le bureau se réunirait de temps à autre entre élus mais aucune convocation aux réunions ou comptes rendus de réunion n'ont pu être transmis à la chambre.

2.1.2.2 Le président

L'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales dispose que le président est l'organe exécutif du syndicat. A ce titre, il est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du comité syndical. Il prescrit l'exécution des recettes et ordonne les dépenses.

Comme le mentionnait la chambre dans son précédent rapport, le président a été désigné délégué syndical par la commune de Bouéni dont le maire est le directeur administratif et financier du syndicat. Le candidat de l'opposition a été nommé par le président du SIEAM directeur administratif et financier adjoint afin de palier les absences du directeur en raison de ses fonctions électives. Le président était lui-même présent sur la liste du maire mais, en

dernière position, il n'a pas été élu. Cette situation présente le risque d'entraver le bon fonctionnement du syndicat. A titre d'exemple, bien qu'elle ne réponde pas aux priorités définies par le contrat de progrès en raison d'un nombre d'équivalent abonnés inférieur à 10 000, le projet de construction d'une station d'épuration à Bouéni et des réseaux, dont le coût est estimé à 9 M€, est fortement appuyé par le président et son équipe.

Les délégations de pouvoir et de signature n'ont pas été revues depuis le précédent contrôle de la chambre. Le président signe l'ensemble des dépenses. Il préside également la commission d'appels d'offres. En l'absence de délégation de signature au directeur général des services et à d'autres responsables administratifs, les services ne disposent que de capacités très limitées pour échanger avec les partenaires du SIEAM sans en référer au président.

En l'absence de réunions régulières et formalisées des instances de gouvernance ainsi que de délégations de signature au directeur général des services et responsables administratifs, les décisions demeurent centralisées à la présidence. La recommandation de la chambre d'assurer un fonctionnement effectif des organes de gouvernance n'a pas été suivie d'une mise en œuvre effective.

En concentrant aussi fortement les pouvoirs de préparation et d'exécution des décisions tant dans l'organisation des services, la priorisation des dépenses et les investissements, la responsabilité du président dans les difficultés financières et techniques actuelles du syndicat apparaît d'autant plus manifeste.

2.2 Un pilotage insuffisant dans l'utilisation des moyens

2.2.1 Une organisation défailante

Le contrat de progrès précise qu' « après avoir traversé une période de flottement de mi-2014 (date de l'arrivée du nouveau Président) à mi-2015, le SIEAM conduit progressivement sa réorganisation dont les grands axes sont le renforcement de la direction générale ; celui de la direction administrative et financière ; celui de la direction technique et son recentrage sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage, dont la programmation des projets et le contrôle de la délégation de service public ; la mise en place d'une direction chargée du service de l'assainissement ; la création d'un nouveau service clientèle, ayant rang de direction. Un effort important est également fait sur le management des services. Ces points sont aujourd'hui le premier frein au développement du syndicat dans tous les domaines, notamment son incapacité à internaliser les compétences externes sur lesquelles il s'appuie. ». Un programme de renforcement de ces capacités techniques et managériales est parallèlement financé par l'Agence française de développement sur la base d'une subvention déléguée du ministère de l'Outre-mer d'un montant de 2,3 M€.

Deux ans après celui de mai 2017, un nouvel organigramme a été établi en mai 2019. Il reprend les orientations définies par le contrat de progrès. L'affectation de la totalité des agents au sein des différents services n'était cependant pas encore achevée en mai 2019. À titre d'illustrations, un agent, en charge dans les faits du contrôle des ouvrages d'eau potable au service du contrôle de la délégation de service public et hydraulique agricole, est affecté dans

le nouvel organigramme à un service de la direction investissement eau potable ; un autre agent, responsable du service prévention et risques, a mis en œuvre un plan de formation, concernant 111 agents en équivalent temps plein et un volume horaire global de 22 200 heures, alors qu'un agent des ressources humaines est en charge de la formation. En juillet 2019, les missions de chacune des directions n'étaient pas précisément définies ; les fiches de poste des directeurs n'étaient ni établies, ni en discussion. Le président a indiqué que l'assistance technique les auraient réalisées sans les transmettre à l'appui de sa réponse. La chambre en prend acte et souligne que la clarification des missions des directions ne pourra que contribuer à l'amélioration du contrôle interne.

Le suivi d'indicateurs, découlant des objectifs stratégiques du contrat de progrès, n'a pas été décliné par direction et par service. Les directions ne disposent pas de tableau de pilotage de leur activité, y compris la direction générale. Seul un dispositif de contrôle de gestion est en cours de définition depuis avril 2019 avec l'appui d'un prestataire extérieur. L'absence du directeur administratif et financier et d'autres responsables de sa direction pendant des périodes prolongées lors du contrôle de la chambre indiquent une mobilisation insuffisante de l'encadrement. Le directeur administratif et financier et son adjoint n'ont pas non plus d'accès direct au système d'information financière.

Les améliorations dans l'organisation des services viennent essentiellement de l'appui d'une équipe d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage. Ce prestataire, réunissant quatre à cinq experts selon les périodes porte à lui seul le renforcement des capacités techniques du syndicat. Il souffre toutefois d'un accès incomplet à certaines données, par exemple d'informations géographiques à jour ou d'un accès direct au système d'information financière. La chambre recommande de veiller à la réappropriation par l'encadrement des outils développés par l'assistance technique. Le risque est un abandon de ces outils lors de l'achèvement de la mission. Le renouvellement fréquent des experts¹⁷ fait également craindre une démotivation liées aux conditions d'exercice de la mission et une perte rapide des connaissances acquises.

La stratégie de changement, nécessitée par le redressement de la situation financière et l'amélioration de la performance de ses activités, apparaît encore balbutiante. Si une nouvelle impulsion managériale semble s'initier avec la suspension d'un directeur et une procédure disciplinaire à son encontre, l'encadrement demeure faible : sauf exceptions, aucun entretien professionnel n'est conduit et les agents n'ont pas d'objectifs préalablement définis à atteindre.

La confusion des responsabilités entre le directeur général des services et le directeur de cabinet relevée par le précédent contrôle perdure également. En l'absence de délégation de signature, les services éditent des documents intitulés « précommande » qui récapitulent l'objet de la commande présentée à la signature du président et les modalités de sa préparation¹⁸. Un échantillon de précommandes, d'un montant total de 1,5 M€, ont été validées par le directeur de cabinet bien qu'il n'ait pas d'autorité hiérarchique sur les services techniques et financiers en charge de leur préparation. En excluant le directeur général des services, le circuit de signature instaure une confusion des responsabilités entre les siennes et celles du directeur de cabinet ; le directeur général des services n'apparaît pas à même de pouvoir exercer la plénitude de ses fonctions. Le président a indiqué avoir accordé une délégation de signature en juillet

¹⁷ Trois chefs de missions successifs en un an. Un seul expert présent depuis le début de la mission.

¹⁸ Il peut s'agir soit de la signature d'un marché soit, le plus fréquent, de la sollicitation de devis.

2019 sans la transmettre à l'appui de sa réponse. La chambre prend acte de cette formalisation qui permet de normaliser le fonctionnement de la direction générale des services.

2.2.2 La gestion des ressources humaines

2.2.2.1. La hausse des effectifs et des charges de personnel

Entre 2014 et 2018, les effectifs ont progressé de 54,4 % pour atteindre 105 agents et les charges de personnels de 89 % pour atteindre 4,7 M€ en 2018. Durant la même période, la productivité par agent a diminué de 53 223 € à 2 374 €. Les effectifs apparaissent élevés au vu de l'activité du syndicat et du recours fréquent à des prestataires extérieurs. Au regard de ce constat de la chambre, le président du SIEAM a indiqué qu'il visait la suppression d'une vingtaine de postes avant la fin de l'année ainsi que le non renouvellement de contrats ; il conviendrait que cet objectif soit atteint indépendamment du transfert d'agents au délégataire de l'assainissement afin d'avoir un effet tangible sur la situation financière du syndicat.

Tableau n° 8 : Charges de personnel et productivité (en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014-2018		Variation 2017-2018	
						Montant	%	Montant	%
<i>Eau</i>	1 634 704	2 153 488	2 700 303	3 328 818	3 597 522	1 962 818	120 %	268 704	8 %
<i>Assainissement</i>	897 770	893 481	929 666	1 134 855	1 150 459	270 689	31 %	15 604	1 %
Total	2 514 474	3 046 929	3 629 970	4 463 673	4 747 981	2 233 507	89 %	284 308	6 %
Effectifs	70	82	92	101	105	35	50 %	4	4 %
<i>EBE en €</i>	3 725 583	3 609 444	2 426 655	425 111	249 281	-3 476 302	-93 %	-175 840	-41 %
Productivité (EBE/agent)	53 233	44 018	26 377	4 209	2 374	-50 489	-96 %	-1 835	-44 %

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

Le SIEAM explique l'augmentation de la masse salariale par la majoration de traitement de 40 % des rémunérations indiciaires, la réorganisation de la régie avec le recrutement d'électromécaniciens et de techniciens et de nouveaux besoins tel qu'un directeur administratif adjoint, un responsable SIG, un chef de mission eau potable, trois contrôleurs de chantiers, un responsable des archives, un responsable des ressources et moyens, un responsable clientèle ainsi que des contrats occasionnels.

Le surcoût de la majoration de traitement nécessitait d'être compensée par une réduction des effectifs, comme le projet de charte de bonne gestion avec l'État le prévoyait. Le SIEAM a au contraire accru ses effectifs. Il se prive également de marges de manœuvre identifiées par la chambre dans son précédent rapport telle qu'une révision des ratios de promotion : la délibération de 2010 qui a été maintenue prévoit que 100 % des agents pouvant être promus le seront. Le syndicat a aussi recruté en juillet et août des vacataires pour un coût annuel compris en 72 000 € et 101 000 € selon les années.

Enfin, des agents bénéficient d'augmentation de rémunération significatives malgré une insuffisance de ressources. Le précédent rapport de la chambre mentionnait que l'assistant du président avait bénéficié d'une augmentation de 24 % de son salaire trois mois après son recrutement en décembre 2016 pour atteindre 3 471 €. Cette progression équivaut à 15 années de service d'un fonctionnaire du grade auquel l'intéressé avait été recruté. Depuis ce constat de la chambre, la rémunération de l'assistant du président a de nouveau augmenté lors du renouvellement de son contrat : celle-ci a été revalorisée à 4 206 € nets en octobre 2018, correspondant à la rémunération d'un attaché au 11ème échelon. L'examen de 14 autres dossiers d'agents du syndicat ayant gagné plus de 50 points d'indice dans une période allant de 8 mois à 3 ans montre que cette pratique n'est pas un cas isolé. Le syndicat n'a pas été en mesure d'expliquer ces décisions. Nécessitant des modifications dans les données de la paye, elles ne peuvent toutefois être que volontaires.

Les contrôles insuffisants du supplément familial de traitement

La gestion du supplément familial de traitement est une autre illustration des contrôles insuffisants du service des ressources humaines au détriment des finances du syndicat¹⁹.

En application de l'article 10 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation, le supplément familial de traitement est accordé aux agents de la fonction publique territoriale au titre des enfants dont ils assument la charge effective et permanente, notion définie par le code de la sécurité sociale. Il appartient aux agents de déclarer leurs enfants à charge et d'en fournir les justificatifs²⁰. Le fonctionnaire territorial est tenu, sous peine de sanction disciplinaire, d'informer sans délai son administration que son ou ses enfants ne sont plus à sa charge²¹.

Le contrôle d'un échantillon constitué de 17 agents pendant la période allant de d'octobre 2016 à décembre 2018 conduit à constater que les numéros d'identifiant retranscrits dans les fichiers de paye diffèrent pour plusieurs agents de ceux enregistrés à la caisse de sécurité sociale ; trois agents ont également des numéros inconnus à la caisse de sécurité sociale. Le nombre d'enfants à charge est systématiquement supérieur à celui répertoriés dans les dossiers de la CSSM. Le SIEAM n'a pas été en mesure d'en expliquer la raison.

Entre octobre 2016 et décembre 2018, le montant total des versements non justifiés de SFT peut être estimé à 117 000 €. Étant injustifiés, ils n'ouvrent pas droit pour le syndicat au fonds de compensation au supplément familial auprès duquel le syndicat n'a pas déposé de dossier depuis 2015, soit une perte de recette de l'ordre de 130 000 € par an.

¹⁹ Le référé du Premier président de la Cour des comptes du 28 juin 2018, « le versement du supplément familial de traitement à Mayotte » élargit la problématique à l'ensemble du département.

²⁰ CAA Paris du 11 février 2004, req. n° 00PA01031. Les documents relatifs à la situation familiale sont le certificat de vie commune ou de concubinage, la preuve de la communauté de vie par tout moyen (factures, quittances), le jugement de divorce, l'attestation de la Caisse d'allocations familiales, le certificat de scolarité ou le contrat d'apprentissage.

²¹ CAA Paris, 17 déc. 1996, n° 95PA03368, CH Victor Dupouy.

2.2.2.2 Le recours à des agents contractuels

23 agents contractuels ont un contrat à durée déterminée au motif d'un accroissement temporaire d'activité. L'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que les collectivités « peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à :

1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ;

2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs. »

Aucun des dossiers et arrêtés individuels des agents concernés ne précise les motifs de l'accroissement temporaire d'activité rencontré par le SIEAM. Quinze agents ont des contrats à durée déterminée de six mois ou un an depuis deux à six ans. L'article précité limitant à une durée maximale de 18 mois les contrats successifs, les renouvellements sont irréguliers. Il en est ainsi par exemple de deux agents recrutés respectivement à compter du 1er juillet 2016 et du 1er janvier 2017 pour un accroissement temporaire d'activité et dont les contrats ont été successivement renouvelés.

Au surplus, ces modalités de recrutement dérogatoires permettent à des agents contractuels de devenir fonctionnaire de catégorie C sans que le SIEAM n'ait publié d'appel à candidatures lui permettant de rechercher les meilleures compétences possibles. À titre d'exemple, un agent a été recruté au motif d'un accroissement temporaire d'activité à compter du 1er octobre 2015 pour occuper les fonctions d'archiviste précédemment inexistantes. À compter du 1er mars 2017, il a été nommé fonctionnaire de catégorie C. Il en est de même d'un autre agent contractuel recruté à compter du 1er mars 2017 pour exercer des fonctions de contrôleur de travaux, nommé fonctionnaire à compter du 1er mars 2018 ou encore d'un agent recruté à compter du 1er novembre 2015 et nommé fonctionnaire à compter du 1er mars 2017.

La chambre appelle au strict respect des conditions légales prévues par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 lors des recrutements. Le non-renouvellement de ces contrats pour l'avenir est une marge de manœuvre significative pour la maîtrise des dépenses de personnel du syndicat ; le président du SIEAM a indiqué poursuivre cet objectif.

2.2.3 Des choix de gestion onéreux

2.2.3.1 Les dépenses de location des véhicules

En mai 2019, le parc de véhicules en comporte 34 dont 9 en pleine propriété. Le coût des locations a progressé en 2018 pour s'élever à plus de 170 000 € ; il était précédemment de 150 000 €. Le coût des carburants s'élève à plus de 100 000 € par an.

En février 2010, le comité syndical a autorisé l'attribution d'une voiture de fonction au directeur général des services, au directeur des services techniques et au directeur de cabinet. Elle précise aussi que quatre emplois des services techniques et un emploi du service

administratif bénéficiant de l'utilisation d'un véhicule pour lequel le remisage à domicile est accordé.

L'attribution permanente d'un véhicule est un avantage en nature devant être considéré comme un supplément de rémunération entrant dans l'assiette de calcul des cotisations sociales aux termes de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Leur évaluation est obligatoire par tout employeur et doit faire l'objet d'une déclaration mensuelle portée sur le bulletin de paie, soit d'une régularisation en fin d'année. En dépit de cette observation de la chambre formulée dans son précédent rapport, le syndicat n'a pas évalué et déclaré les montants des avantages en nature tirés de l'utilisation privative des véhicules de fonction par ses agents ou de ceux avec remisage à domicile.

Seuls 3 véhicules de service sur 26 ont été recensés lors d'un contrôle du parc réalisé sur place en présence du directeur général des services le mercredi 22 mai 2019. Cette situation illustre un usage non conforme des véhicules de service, dont la majeure partie pourrait être considérée comme étant aussi utilisée de manière privative. Ne figurant pas sur les bulletins de paie, ces avantages n'ont pas été portés à la connaissance de l'administration fiscale et de la sécurité sociale.

Alors qu'il avait déclaré à la chambre vouloir initier une démarche en ce sens lors du précédent contrôle, le syndicat ne s'est toujours pas donné les moyens de contrôler la conformité de l'utilisation des véhicules. Au regard de ces pratiques irrégulières persistantes, le SIEAM se prive volontairement de marges financières qui pourraient résulter de l'optimisation des conditions d'utilisation des véhicules. L'absence de déclaration des avantages en nature expose le syndicat et leurs bénéficiaires à des risques financiers.

2.2.3.2 Les frais de mission

Entre janvier 2018 et mai 2019, les frais de mission atteignent 188 000 € et l'achat des billets d'avion, 53 000 €. Elles correspondent à 23 lieux de mission en dehors du territoire de Mayotte²² et à 76 voyages d'élus. Le syndicat n'a donc pas tenu compte de l'observation de la chambre de réduire le nombre et le niveau des frais de mission.

Tableau n° 9 : Coût des frais de mission

	Mandats émis en 2018	Mandats émis à la date du 22 mai 2019	Total
<i>Agents</i>	29 696 €	3 064 €	32 760 €
<i>Elus</i>	143 342 €	12 066 €	155 408 €
Total	173 037 €	15 131 €	188 168 €

Source : chambre régionale des comptes d'après le fichier des mandats émis

Ni la situation financière, ni l'importance des déplacements ne peuvent justifier que les élus soient à chaque fois si nombreux à se déplacer. A titre d'exemple, la participation de quatre élus et quatre agents à un colloque, portant sur l'étude de la capacité épuratoire d'une mangrove,

²² Les principaux sont : Madagascar, Mozambique, Paris, Strasbourg, Guadeloupe.

organisé à Pondichéry en Inde en octobre 2018 représente un coût de plus de 25 000 € y compris les billets d'avion. Si la présence d'un ingénieur pouvait être justifiée, celle du directeur de cabinet, de la responsable comptable et de la chargée de communication ne l'apparaît pas. Les frais de mission de six élus et deux agents à la réunion annuelle de l'association des communes et collectivités d'outre-mer se sont élevés à 14 000 € hors billet d'avion acheté en 2017. Huit élus et deux agents se sont rendus aux 2ème assises de la coopération internationale des collectivités malgaches et françaises en mars 2018 pour un coût de plus 4 500 € hors billet d'avion. La participation de dix élus et du directeur de cabinet aux « Entretiens territoriaux de Strasbourg » en décembre 2018 a coûté près de 22 000 € hors billet d'avion.

Ces déplacements et plusieurs autres, à l'exemple de la mission de quatre élus à la foire internationale de Madagascar en mai 2018 et au congrès et salon des maires à Paris, ne sont pas indispensables au fonctionnement du syndicat. Ni le bureau des élus, ni les commissions ne sont informées des résultats de ces missions onéreuses dont la pertinence n'est pas établie.

L'adoption formelle de deux délibérations en janvier 2019 précisant les règles de prises en charge des frais de mission des élus et fixant à deux le nombre maximum de participants pour les futures missions n'exonère pas le syndicat de sa responsabilité dans ses dépenses passées alors qu'il ne disposait pas de ressources suffisantes pour les financer. Alors que le président du SIEAM a une nouvelle fois indiqué à la chambre qu'il allait suivre ses recommandations en matière de déplacement, le comité syndical venait d'accorder à 18 élus un mandat spécial pour se rendre à des congrès et salons en métropole et au Maroc par délibérations du 5 août 2019. En l'absence de crédits suffisants, le préfet a demandé au président de retirer les délibérations.

2.2.3.3 Les dépenses de formation

Selon le contrat de progrès, un quart des effectifs ont un très faible niveau de formation. Il préconise au syndicat d'établir « un programme de développement des compétences des agents, incluant des actions de formation, mais s'appuyant aussi sur l'accompagnement des agents par leurs managers ».

- Les formations collectives

En 2018, si aucune formation d'accompagnement dispensée par les managers n'a été portée à la connaissance de la chambre, les dépenses mandatées en matière de formation se sont en revanche élevées à plus de 300 000 €. 84 % du volume mandaté concerne la Société Mahoraise de Formation Professionnelle (SMFP).

Quatre conventions de formation ont été approuvées par le président du SIEAM avec cette société en 2018 pour un montant total de 333 000 € ; 258 300 € ont été mandatés dès 2018. La liste des stagiaires concernés et le calendrier de formation figurent en annexe de chacune d'entre elles. Les formations se caractérisent par leur ambition : 22 200 heures sont prévues au total, soit l'équivalent de 14 emplois à temps plein pendant un an. Aucun plan de formation, pourtant obligatoire en application de l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale n'a été préalablement élaboré de sorte à assurer la cohérence entre les besoins du syndicat, les demandes de formation et les actions convenues avec le prestataire. Les services n'ont été associés ni à l'élaboration du contenu ni à leur planification ; certains responsables hiérarchiques ont appris leur existence à l'occasion de l'absence d'une partie de leurs collaborateurs.

Tableau n° 10 : Détails des conventions signées avec la Société Mahoraise de Formation Professionnelle

	convention n° 03/18/ENT	convention n° 03/18/ENT	convention n° 05/18/ENT	avenant de convention
<i>date de signature</i>	31 janvier 2018	31 janvier 2018	31 janvier 2018	05 sept. 2018
<i>objet de la formation</i>	alphabétisation	risques routiers	hygiène et sécurité	informatique débutant et intermédiaire
<i>date de la formation</i>	05 mars 2018 au 31 mai 2018	groupe 1 : 5 mars au 31 mai 2018 groupe 2 : 04 juin au 30 août 2018	groupe 1 : 5 mars au 31 mai 2018 groupe 2 : 04 juin au 30 août 2018	à compter du 17 sept 2018
<i>nombre de stagiaires (1)</i>	19	33	31	28
<i>volume horaire par stagiaire (2)</i>	200 h	200 h	200 h	200 h
<i>coût horaire unitaire par stagiaire (3)</i>	15 €	15 €	15 €	15 €
<i>volume horaire global (4)=(1)x(3)</i>	3 800 h	6 600 h	6 200 h	5 600 h
<i>Coût de la formation (5)=(3)x(4)</i>	57 000 €	99 000 €	93 000 €	84 000 €

Source : chambre régionale des comptes d'après conventions établies entre le SIEAM et la SMFP

Les formations ont pour objet l'alphabétisation, les risques routiers, l'hygiène et la sécurité ainsi que, par avenant, l'informatique. Elles ne correspondent pas aux besoins du syndicat mentionné par le contrat de progrès tels que le contrôle de délégation de service public, la gestion patrimoniale des investissements et l'exploitation du service de l'assainissement.

Alors que le syndicat aurait pu se rapprocher du centre national de la fonction publique territoriale pour mettre en place gratuitement ou à moindre coût ces formations²³, ce à quoi s'est désormais engagé le président du SIEAM, il a fait le choix de retenir une société de droit privé. Le SIEAM ne dispose pas des capacités financières lui permettant de financer ainsi les formations, dont le coût représente cinq fois le coût annuel de formation de l'année 2015.

Les modalités de mise en place de ces conventions, initiées par le directeur de cabinet, leur facturation, leur paiement ainsi que la fourniture des prestations correspondantes présentent des anomalies non exemptes de risques juridiques.

Le circuit de validation des dépenses de formation n'est pas respecté. Aucun des responsables n'a apposé sa signature au stade de la convention ni au stade de la facturation, à l'exception de la facture du 9 octobre 2018 d'un montant de 84 000 €, correspondant à la convention du 5 septembre 2018.

²³ Le CNFPT est l'acteur principal de la formation professionnelle des agents des collectivités territoriales. Il a la possibilité de mettre en place des formations « intra », qui s'inscrivent dans le cadre d'un plan de formation au sein de la collectivité. Il est financé par une cotisation représentant 0,90 % de la masse salariale des collectivités.

En application de l'article 33 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, une prestation de service ne peut faire l'objet d'un paiement qu'une fois réalisée et certifiée sa conformité au contrat précédemment signé. L'article L. 2191-4 du code de la commande publique, reprenant d'anciennes dispositions, autorise toutefois le versement d'acomptes à la condition que les prestations aient commencé à être exécutées. Au cas particulier du SIEAM, les factures relatives aux trois premières actions ont été mandatées et payées avant le service fait pour un montant de 174 300 € en mai 2018. Une somme de 84 000 € correspondant au montant total de la quatrième convention a été payée en février 2019 soit un montant total de 258 300 € correspondant à 17 220 heures de formation. Elle représente 78 % du volume horaire global prévu par les quatre conventions.

Les factures correspondant au solde de la facturation des trois premières conventions ont été émises le 5 mars 2018 en même temps que les factures d'acompte. Elles ont été revêtues d'un cachet permettant leur nantissement et de la signature du président du syndicat. D'après le comptable public, ces factures n'ont pas été présentées pour paiement par le SIEAM ni par un factor.

La société SMFP a également réalisé une prestation de formation dénommée « adaptation au poste de travail » pendant le dernier trimestre 2018. Cette formation n'a fait l'objet ni d'une convention ni d'un avenant. D'après l'analyse des feuilles de présence, cette prestation représente 2 224 heures, soit 10 % du volume horaire global des prestations conventionnées.

- Les formations individuelles

Les actions individuelles de formation représentent également un coût élevé et, au regard du peu d'éléments présentés au cours de l'instruction, leur justification apparaît insuffisante.

La chambre s'interroge en particulier sur l'utilité de certains stages au regard de leur contenu et du nombre de jours de congés qui y sont adjoints. Neuf formations individuelles payantes, souscrites auprès d'organismes privés situés principalement hors de Mayotte, auraient pu ainsi être suivies auprès du CNFPT, soit une économie de l'ordre de 31 000 €. A titre d'exemple, un agent du service courrier a pris 27 jours de congés en métropole à la suite d'une formation de deux jours intitulée « s'affirmer dans ses relations professionnelles ». C'est aussi le cas du directeur financier adjoint, parti trois fois en métropole par avion en classe supérieure pour effectuer des formations d'une durée totale de 5 jours pour un coût de près de 14 000 €. À chacune de ces formations, il a sollicité des congés d'une durée totale de 37 jours, soit l'essentiel de ses congés annuels. Le recours au CNFPT aurait représenté un coût nettement moindre.

Enfin, la chargée de communication externe a bénéficié d'une formation nécessitant trois déplacements à Paris de deux jours entre avril et mai 2018, soit un coût total de 7 100 €. La formation devait permettre au stagiaire de déployer une politique de communication et de relations presse multicanal. En mai 2019, le SIEAM a établi un accord cadre à bons de commande, sans minimum mais avec un maximum de 400 000 €, qui prévoit la rédaction de publications à destination des scolaires et du grand public, la conception et la réalisation d'un site internet ainsi que la formation d'un agent aux relations presse. Les compétences acquises au cours de la première formation apparaissent de ce fait insuffisantes. Le nouveau marché prévoit la création d'un site internet alors qu'un site, dont le coût annuel d'hébergement est de 12 000 €, existe déjà mais ne propose aucun service.

2.2.3.4 L'allocation des moyens

Les choix du syndicat, en termes notamment de construction et d'entretien de pistes, mais aussi de sécurisation des sites mettent en évidence une allocation défailante des moyens au regard de sa situation financière.

Ainsi, après avoir atteint plus de 3,4 M€ en 2017, les travaux de construction de piste ont diminué de 2,5 M€ en 2018. Le syndicat a également engagé plus de 2,6 M€ d'investissements pour la sécurisation des sites de captage et de production d'eau potable. Trois prestataires représentent près de 50 % des dépenses²⁴. Au regard de la situation financière du syndicat, ces dépenses n'apparaissent pas prioritaires.

S'agissant des dépenses afférentes à la protection de la ressource, le contrat de progrès prévoit un plan de sécurisation des sites d'eau potable d'un montant total de 2,8 M€ en trois ans : 0,2 M€ en 2018, 1,3 M€ en 2019 et 1,3 M€ en 2020. Au lieu d'engager une dépense de 0,2 M€ en 2018, le SIEAM a programmé 2,6 M€ d'interventions sans solliciter l'accord préalable des financeurs, soit 93 % du montant prévu en trois ans. Compte tenu de la situation financière du syndicat, il serait plus pertinent de revoir le cadencement de ces dépenses afin de ne pas perdre le bénéfice des subventions.

2.3 Les recommandations non suivies en matière de politique foncière

La chambre avait formulé trois recommandations en matière de gestion du foncier dans son précédent rapport.

La première recommandation était de recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition de terrains privés. Cette procédure permettrait au SIEAM de réduire les délais, longs, dans lesquels il réalise ses investissements. Le contrat de progrès avec l'État accroît le nombre de projets à mener à bien ; pour autant, l'établissement n'aurait recouru qu'à deux déclarations d'utilité publique en vue de la réalisation de la troisième retenue collinaire et du forage de Majimbini ; ces déclarations n'ont pas été transmises à la chambre.

Les deux recommandations suivantes étaient d'une part de réaliser avec le concours de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) un diagnostic préalable de l'état et de la disponibilité du patrimoine foncier du syndicat, d'autre part de lui confier toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition à son profit de parcelles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés. Aucune convention n'a été signée avec l'EPFAM. Le syndicat s'est engagé à se rapprocher de cet établissement dans le courant du quatrième trimestre 2019 pour lui confier des prestations spécifiques.

Au surplus, alors que les évaluations des parcelles de terrain acquises gratuitement auprès du conseil départemental oscillent entre 5 et 7 € le mètre carré, le prix de celles acquises à titre onéreux en 2018, toutes situées à Bouéni, atteignent le double, soit 12 € le mètre carré.

²⁴ Mayotte Inspection, 651 285 € (25 %) ; Maoré Intervention Propreté ou MIP, 345 338 € (13 %) ; Société d'Aménagement et de Travaux, 253 925 € (10 %).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Le fonctionnement du SIEAM se caractérise par une gouvernance centralisée. Celle-ci implique des responsabilités accrues de l'exécutif dans les défaillances internes en matière de gestion qu'il s'agisse de l'organisation des services, de l'augmentation rapide des effectifs, de l'allocation des moyens et des priorités retenues.

La sécurisation juridique et le contrôle des dépenses impliquent une plus grande transparence à l'égard du comité syndical et des autres instances de gouvernance afin qu'ils participent davantage à la préparation des décisions et au contrôle de leur exécution.

3 LES RELATIONS AVEC LES COCONTRACTANTS

Les relations du SIEAM avec ses cocontractants, fragilisées par ses difficultés de paiement, sont caractérisées par de graves carences en matière de marchés publics et une situation conflictuelle avec le délégataire du service public de l'eau potable. Il en ressort des risques juridiques, financiers et techniques qui retardent la réalisation des investissements.

3.1 Des carences persistantes en matière d'achat

La chambre avait formulé trois recommandations en matière de commande publique : l'application des règles de computation des seuils, l'organisation de réelles mises en concurrence, et l'application stricte des critères de jugement des offres. L'assistance technique à maîtrise d'ouvrage a recommandé au SIEAM une mise en œuvre immédiate de ces recommandations au regard des risques juridiques afférents.

L'analyse de l'organisation du syndicat et le contrôle d'un échantillon de marchés conclus au cours de l'année 2018 présentés en annexe n° 2 indiquent que ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

3.1.1 L'organisation de la commande publique

3.1.1.1 Un suivi incomplet des procédures

Le rapport précédent de la chambre soulignait l'absence de coordination des achats inférieurs à 90 000 € par le service en charge des marchés publics. De fait, entre 2013 et 2017, elle avait été écartée de 17 % des achats de l'établissement, soit 22,5 M€, dont près de 10 % constituaient des commandes comprises entre 80 000 et 90 000 €. Cette situation s'est aggravée en 2018 : un total de 15,7 M€ a échappé au contrôle du service, représentant 36 % des achats.

Parmi 21 bons de commande d'un montant inférieur à 90 000 €, le syndicat a été en mesure d'apporter des justificatifs de mise en concurrence pour seulement 15 d'entre eux ; les devis transmis ne sont toutefois qu'exceptionnellement datés. Dans certains cas, les entreprises consultées n'exercent pas une activité dans le domaine concerné : une société d'espaces verts a par exemple été consultée à quatre reprises pour sécuriser des ouvrages. Alors que la chambre recommandait de procéder à de réelles mises en concurrence, le SIEAM a continué à solliciter des entreprises qui n'étaient pas en mesure de répondre à ses besoins.

Indifféremment de leurs montants, les conditions de passation des marchés publics ne se sont pas améliorées. Suite au départ du responsable du service des marchés publics, le syndicat a recruté un agent issu de la filière technique, conducteur de travaux dans son précédent poste et l'a promu ingénieur territorial. Disposant d'une formation de niveau bac professionnel, son expérience était limitée en matière de passation de marchés publics. Parmi les 10 autres candidatures reçues, certaines apparaissaient pourtant plus adaptées au poste à pourvoir : 6 candidats étaient chargés de la commande publique dont deux titulaires d'un Master 2. Ce recrutement n'a pas amené de changement dans les conditions de mise en œuvre des procédures d'achat contraignant l'assistance technique à ajouter un expert juridique non prévu initialement dans le cahier des charges de la mission.

Malgré l'appui de cet expert, le suivi des marchés publics présente encore des lacunes et les éléments dont il dispose n'apparaissent pas fiables : le syndicat n'a pas été en mesure de transmettre un tableau retraçant l'avancement des procédures en cours alors qu'un tel document existait à l'occasion du précédent contrôle. L'unique tableau transmis recense les seules procédures en cours et est incomplet : à titre d'exemple, une mission de maîtrise d'œuvre pour des travaux entre Sada et Chirongui, attribuée le 17 mai 2019 par la commission d'appel d'offres, n'y figure pas. Il en est de même de marchés de communication, d'assainissement à Bambo Ouest, ou de sécurisation de sites pour lesquels des avis de publicité ont été publiés depuis février 2019. Le syndicat n'a pas davantage été en mesure de transmettre une liste à jour des procédures déclarées sans suite ou des marchés résiliés²⁵.

Les lacunes du service des marchés peuvent être également illustrées par des insuffisances dans différents documents de procédure : certains procès-verbaux de la commission d'appel d'offres ne sont pas correctement renseignés²⁶ ; plus grave, le marché de travaux d'alimentation du réservoir de la Vigie n'est pas signé. Celui-ci a pourtant été transmis au contrôle de légalité en août 2018 et notifié au titulaire. Conscient des carences du SIEAM en matière de commande publique, son président a répondu qu'il avait décidé de révoquer le responsable des dysfonctionnements. Au vu du caractère généralisé des manquements constatés par la chambre en matière de commande publique, la responsabilité de la situation ne saurait reposer que sur un seul agent. Une révision en profondeur de l'organisation des achats est en conséquence indispensable.

²⁵ Un tableau des déclarations sans suite, daté du 14 mai 2019, est incomplet : le comité syndical a en effet déclaré sans suite deux procédures le 21 mars 2019, non recensées dans le tableau (collecte et transfert des eaux usées de Koungou et collecte et transfert des eaux usées de Tsingoni). Un marché résilié figure également à tort dans cette liste (renforcement du réseau d'adduction d'eau potable du Sud dans le village de Sada).

²⁶ PV d'attribution du marché de location longue durée de véhicules, en date du 18 octobre 2018.

3.1.1.2 Les carences dans la planification des achats

Au moins 16 procédures ont été déclarées sans suite entre 2018 et janvier 2019 : 7 pour des irrégularités de procédure, et d'autres pour des motifs de redéfinition des besoins. En comparaison, seulement 13 procédures ont donné lieu à une notification la même année. La cellule commande publique consacre plus de temps à des procédures qui n'aboutiront pas plutôt qu'à la sécurisation juridique de celles qui seront menées à terme. Son efficacité s'en trouve en conséquence diminuée. Les compétences des agents responsables de la préparation des marchés apparaissent insuffisantes, ainsi que le pilotage et la coordination des services chargés de réaliser les investissements, le service des finances, et celui de la commande publique. Des avis d'appel public à la concurrence peuvent ainsi être publiés sans que quiconque ne se soit assuré que les marchés fassent l'objet d'un financement : en mai 2019, cinq marchés attribués étaient en attente de notification pour ce motif, dont un depuis avril 2018. Si des fiches projet permettant de s'assurer de la disponibilité du financement ont ponctuellement été visées par le président du syndicat, cette démarche reste exceptionnelle.

Les carences dans la planification des achats ne sont pas uniquement juridiques ou financières, elles sont également techniques.

Un premier exemple concerne les procédures déclarées sans suite au motif de demandes de la DEAL d'intégrer des réfections de voirie plus larges que celles prévues par le syndicat. Pour ce même motif, le syndicat a également résilié, en février 2019, un marché conclu au premier trimestre 2017²⁷. Dans les trois cas, il aurait pourtant pu utiliser un accord-cadre conclu en août 2018 d'un montant maximum de 2 M€ et ayant pour objet la réhabilitation des voiries. En plus d'indemniser le titulaire du marché résilié à hauteur de 5 %, soit près de 30 000 €, l'établissement devra procéder à trois nouvelles mises en concurrence.

Un second exemple est le marché relatif aux travaux d'urgence pour l'alimentation du réservoir de la Vigie à Pamandzi résilié en février 2019 en raison d'une réévaluation des besoins. L'avis de publicité a été lancé précipitamment puisque les résultats de l'étude ont été connus un mois après l'attribution du marché de travaux. La résiliation, intervenue neuf mois après la notification du marché emporte des conséquences financières dommageables : le syndicat devra verser des indemnités de près de 110 000 € à son cocontractant.

3.1.1.3 L'absence de contrôle des entreprises attributaires

L'article L. 2141-2 du code de la commande publique²⁸ prévoit que les personnes qui n'ont pas souscrit les déclarations leur incombant en matière fiscale ou sociale, ou qui n'ont pas acquitté leurs impôts, sont exclues des procédures de marchés publics. Les acheteurs doivent ainsi procéder à une vérification du respect des obligations fiscales et sociales des entreprises auxquelles elles font appel, dès 5 000 € HT et tous les six mois jusqu'à la fin de l'exécution du contrat²⁹.

Les achats du syndicat inférieurs à 90 000 € ou exclus d'un contrôle par le service des marchés publics échappent à ces vérifications, conduisant au risque de retenir des sociétés qui

²⁷ Renforcement du réseau d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada.

²⁸ Avant le 1^{er} avril 2019, cette disposition était prévue par l'article 45 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable aux marchés publics.

²⁹ En application de l'article L. 8222-5 du code du travail.

ne sont pas à jour de leurs obligations. Au-delà du seuil de 90 000 €, le syndicat a retenu des entreprises en méconnaissance de cette réglementation. Il ressort par exemple du dossier administratif de la société MAMI, attributaire d'un accord-cadre à bons de commande pour l'entretien de réseaux publics de collecte et des ouvrages annexes pour un montant maximal de 800 000 €, que celle-ci n'avait déclaré aucun personnel aux URSSAF alors même que 48 personnes avaient été déclarées à la médecine du travail. En 2018, cette société s'est vu confier un montant total de travaux de 2,2 M€ de travaux. Un montant supplémentaire de 0,68 M€ est en attente de mandatement pour des prestations facturées au premier trimestre 2019. Les marchés qui ont été attribués à cette société sont entachés d'une irrégularité.

La chambre recommande de procéder aux contrôles de régularité des entreprises prévus par la réglementation.

3.1.1.4 Le manque de rigueur dans l'application des critères

Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté le non-respect des critères librement définis par le syndicat, ce qui avait contribué à fausser l'attribution d'un marché. Une nouvelle fois, dans l'échantillon des marchés contrôlés, il apparaît que le SIEAM n'a pas suivi les règles qu'il a déterminées.

L'avis de publicité du marché de location longue durée de véhicules annonçait un critère prix de 60 % et un critère valeur technique de 40 % alors que le rapport d'analyse des offres décompose le prix en 50 % prix stricto sensu, et 10 % délai. Cette différence dans les critères de choix est toutefois sans incidence sur le classement des offres, l'attributaire étant classé premier pour chacun des critères.

3.1.2 Le fractionnement des achats

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé un fractionnement des achats contraire aux articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et repris aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique. Le fractionnement consiste à scinder des achats afin d'éviter de recourir à une procédure de mise en concurrence et d'appliquer les règles de publicité fixées selon des seuils de montants de marché.

En contradiction avec la recommandation de la chambre, le SIEAM a volontairement poursuivi ces pratiques comme l'illustrent les commandes de formation professionnelle, de construction de pistes d'accès, de sécurisation des ouvrages et de d'entretien d'espaces verts. Le fractionnement de l'opération de construction du nouveau réservoir de Sada, déjà analysée par la chambre, s'est poursuivie.

3.1.2.1 La formation professionnelle

Comme précédemment relevé, le syndicat a conclu quatre conventions de formation professionnelle avec la société mahoraise de formation professionnelle (SMFP), pour un montant total de 333 000 €. En application de l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, la computation des seuils pour les marchés publics de fournitures et de services prend en compte la valeur totale des fournitures ou des services homogènes en raison de leurs caractéristiques techniques ou parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Trois des quatre conventions ayant été signées le même jour et la quatrième étant qualifiée d'avenant par les parties bien qu'elle porte sur un objet et un nombre de stagiaires différents des trois autres, le SIEAM aurait dû additionner le montant global de ces formations pour déterminer les règles de publicité et de procédure à retenir, en constituant le cas échéant des lots. En l'espèce, la passation d'un marché selon une procédure adaptée avec des mesures de publicité librement définies était obligatoire en application des articles 28 et 35 du décret n° 2016-360 alors en vigueur³⁰.

3.1.2.2 La construction de pistes d'accès aux ouvrages et leur sécurisation

S'agissant des pistes d'accès aux ouvrages et de leur sécurisation, les fractionnements ont perduré. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des mandats émis correspondant à des travaux de sécurisation et d'accès aux ouvrages pour lesquels aucun marché global n'a été réalisé.

³⁰ Cf. avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques du 27 mars 2016.

Tableau n° 11 : Ensemble des travaux de sécurisation et de pistes d'accès aux ouvrages

<i>Entreprise</i>	<i>Objet</i>	<i>Montant</i>	<i>Date du mandat</i>
Piste d'accès au forage de Dapani - 600 mètres linéaires		580 150 €	
<i>MIP</i>	Réhabilitation piste d'accès forage Dapani tronçon nord 200 ml	81 820 €	11/04/2018
<i>Sud BTP</i>	Réhabilitation piste d'accès forage de Dapani tronçon sud 200 mètres linéaires	82 620 €	09/05/2018
<i>Sud BTP</i>	Réhabilitation de la piste d'accès au forage de Dapani tronçon sud	73 825 €	04/10/2018
<i>Mayotte Inspection</i>	Réhabilitation de la piste d'accès au forage Dapani	87 655 €	04/06/2018
<i>Entreprise de maçonnerie</i>	Soutènement piste forage Dapani	85 700 €	10/11/2014
<i>MIP</i>	Réhabilitation piste d'accès au forage de Dapani - tronçon 2	83 115 €	13/10/2016
<i>SAT</i>	Réhabilitation piste d'accès au forage de Dapani tronçon 1	85 415 €	20/10/2016
Piste d'accès aux réservoirs de Sohoa		386 040 €	
<i>MIP</i>	Réhabilitation de la piste d'accès au réservoir 2000 de Sohoa	80 020 €	11/07/2018
<i>Bedangua</i>	Réhabilitation de la piste d'accès aux réservoirs de Sohoa tronçon nord	80 020 €	23/07/2018
<i>Sud BTP</i>	Réhabilitation de la piste d'accès aux réservoirs de Sohoa tronçon nord 2	80 020 €	23/07/2018
<i>Mayotte inspection</i>	Réhabilitation de la piste d'accès au réservoir 2000 M3 de Sohoa - tronçon n°1	72 990 €	26/09/2016
<i>MIP</i>	Réhabilitation de la piste d'accès au réservoir 2000 M3 de Sohoa - tronçon n°2	72 990 €	27/09/2016
Clôture du réservoir de Ongojou		180 755 €	
<i>Mayotte inspection</i>	Sécurisation du réservoir de Ongojou	83 420 €	05/11/2018
<i>Marahaba Baitil</i>	Sécurisation du RSV de Ongojou	30 805 €	10/06/2014
<i>Madi Loutoufi</i>	Sécurisation de RSV de Ongojou lot 2	30 805 €	05/05/2014
<i>Raffion</i>	Sécurisation du RSV de Ongojou	35 725 €	25/09/2014
Clôture du réservoir de Dembéni		172 200 €	
<i>Boura</i>	Travaux de sécurisation de la parcelle du réservoir de Dembeni zone sud	89 100 €	02/05/2018
<i>MSVA</i>	Sécurisation de la parcelle du réservoir de Dembeni zone nord	83 100 €	02/05/2018
Clôture du nouveau réservoir de Sada		171 650 €	
<i>Bedangua</i>	Sécurisation du réservoir de Sada tronçon 1	85 800 €	23/07/2018
<i>Sud BTP</i>	Sécurisation du réservoir de Sada tronçon 2	85 850 €	23/07/2018

Source : chambre régionale des comptes d'après mandats

Le SIEAM estime que ses pratiques ne constituent pas un fractionnement artificiel des travaux, ceux-ci ne s'étant pas déroulés dans un intervalle de temps limité. Les travaux ont toutefois eu pour objet la satisfaction d'un même besoin, soit desservir un ouvrage soit le sécuriser, et de surcroît plusieurs commandes ont eu lieu par année civile. En conséquence, la chambre rappelle que pour chacune de ces opérations, en application de l'article 21 du décret n° 2016-360 alors en application, le syndicat devait prendre en compte la valeur totale des travaux afin de déterminer les règles de publicité et de procédure applicables. En l'espèce, leur valeur étant supérieure à 90 000 €, une publication dans un journal d'annonces légales ou au BOAMP était obligatoire ainsi que la passation d'un marché selon une procédure adaptée en application de l'article 27 du décret précité.

- La piste d'accès au forage de Dapani

La construction de la piste d'accès au nouveau forage de Dapani a débuté en 2016, après la réalisation d'un soutènement en 2014. D'une longueur de 600 mètres, elle comprend toute la chaussée et dessert un certain nombre d'habitations. Elle a coûté un total de 0,58 M€. Deux tronçons ont été construits en 2016 et quatre autres en 2018, ce qui pourrait s'expliquer de deux manières.

La première explication serait que six tronçons ont été nécessaires, et que la construction débutée en 2016 s'est achevée en 2018. Cette hypothèse ne permet pas d'expliquer les incohérences présentées par les factures. En effet, deux tronçons de 200 mètres linéaires ont coûté chacun environ 80 000 €, ce qui signifierait que les 200 mètres restant ont coûté, par déduction, un total de 330 000 €. A l'exception des frais d'installation de chantier, les deux factures correspondant aux tronçons de 200 mètres linéaires présentent exactement les mêmes quantités et les mêmes prix unitaires.

La seconde explication serait que la piste a fait l'objet de deux tronçons en 2016, et qu'elle a été intégralement réhabilitée en 2018. En ce cas, la nécessité de réhabiliter un ouvrage seulement deux ans après sa construction interroge la qualité de l'investissement réalisé. En outre, la réhabilitation aurait alors coûté deux fois plus cher que l'ouvrage initial.

La piste d'accès au réservoir de Sohoa

La chambre avait souligné en son précédent rapport que la piste d'accès au réservoir de Sohoa de 2 000 m³ avait fait l'objet de deux commandes distinctes pour des quantités et des prix identiques. Cette même piste a fait l'objet de deux commandes supplémentaires, auprès de deux entreprises en mai 2018 à deux semaines d'intervalle, de nouveau pour des prix et quantités identiques.

Le syndicat a donc de nouveau procédé à un fractionnement irrégulier de ses achats. Cette piste, d'une longueur de l'ordre de 600 mètres, a coûté un total de 0,39 M€, soit 50 % de moins que celle de Dapani, d'une longueur équivalente. Au demeurant, seule une partie de la piste d'accès a été construite, la partie desservant également des habitations n'ayant pas été réhabilitée.

La sécurisation du réservoir d'Ongojou

Alors que la chambre s'était étonnée dans son précédent rapport que la sécurisation du réservoir d'Ongojou ait fait l'objet d'un fractionnement en trois bons de commande auprès de trois entreprises distinctes, un mandat portant sur le même objet a été émis en novembre 2018 pour un montant de 83 420 €. Cette nouvelle facture, qui intègre, à l'image des plus anciennes, la maçonnerie, précise qu'un portail a été installé, que le crépissage a été fait, ainsi que des barbelés posés tout autour de la clôture. Après vérification sur place, le portail est très probablement âgé de plus de dix mois, tout comme le crépissage ; non seulement aucun barbelé n'avait été posé autour de la clôture mais aucun emplacement n'est prévu pour cette pose.

La réhabilitation des clôtures et portails des ouvrages d'eau potable est, conformément à l'article 70 du contrat de délégation de service public, à la charge du délégataire et non de l'autorité délégante. Le syndicat n'a donc pas à procéder à la réhabilitation de clôtures une fois que les ouvrages ont été sécurisés.

La sécurisation du nouveau réservoir de Sada

La construction du nouveau réservoir de Sada avait fait l'objet d'un fractionnement souligné par la chambre dans son précédent rapport. Deux bons de commande supplémentaires ont été émis le 9 mai 2018, scindant ainsi la sécurisation de cet ouvrage en deux tronçons. Les factures correspondantes sont parvenues au syndicat à un jour d'intervalle, et ont fait l'objet d'un mandatement moins d'une semaine après alors que le service fait a été validé par deux personnes distinctes. Ces factures présentent des incohérences. Un certain nombre de quantités sont identiques, tandis que seul le linéaire des panneaux grillagés diffère³¹. En outre, chacune des deux entreprises a inclus la fourniture et la pose d'un portail coulissant pourvu d'un cadenas. Le site n'est pourvu que d'un seul accès et, partant, d'un seul portail.

La sécurisation des forages de Gouloué

La sécurisation des forages amont et aval de Gouloué a été réalisée en 2018 ; le syndicat a réglé à cette fin deux factures d'un montant de 85 700 € et 80 500 € en juin 2018. De nouveau, les prix unitaires sont équivalents, à l'exception de ceux des portails pourtant aux caractéristiques identiques. Les quantités mises en œuvre sont également analogues. Si la concordance des prix unitaires peut être expliquée par la réalisation des deux clôtures par la même société, cette justification ne peut être satisfaisante pour les quantités puisque les deux parcelles sont visiblement de superficie différente.

Plusieurs lignes des factures ne peuvent enfin être matériellement justifiées par le syndicat telles que la dépose et l'évacuation de la clôture et du portail existants ainsi que la fourniture et la pose de barbelés de protection autour de la clôture. Ces éléments représentent un total de 18 500 € par facture, soit 22 % du prix global de l'ouvrage.

Les frais d'installation

Le fractionnement conduit à des surcoûts en termes de frais d'installation, dus à la multiplicité des entreprises intervenant sur un même chantier. Sur la base des frais moyens d'installation de chantier facturés par les entreprises pour les cinq ouvrages de Dapani, Sohoa, Dembéni, Ongojou et Sada, le surcoût peut être estimée à 80 000 €, soit 5,3 % du coût total. La certification du service fait semble avoir été effectuée avec négligence pour l'ensemble de ces travaux de sécurisation.

3.1.2.3 Le débroussaillage de sites

Le précédent rapport de la chambre mentionnait l'absence d'appel d'offres pour des prestations de nettoyage et débroussaillage de sites. Avec un montant total de 535 000 € de mandats correspondant à des travaux de débroussaillage, le seuil communautaire de 209 000 € était en effet dépassé de plus du double pour la seule année 2017. En 2018, les prestations de débroussaillage confiées à la seule société M2D par bons de commande successifs ont atteint plus de 923 000 €, soit une augmentation de 72 %.

En application de l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 alors en vigueur, le syndicat aurait dû procéder à une estimation de la valeur totale des services pouvant être considérés comme homogènes en matière de débroussaillage afin de déterminer la procédure applicable. En l'espèce, la valeur des prestations pouvant être considérées comme homogènes étant supérieure à 221 000 €, des publications au bulletin officiel des annonces des marchés

³¹ Les deux factures chiffrent les terrassements à 20 m³, les poteaux Bekaert à 70 m² et les coffrages plant à 200 m².

publics et au Journal officiel de l'Union européenne étaient obligatoires ainsi que la passation d'un marché selon une procédure adaptée en application de l'article 27 du décret précité.

Au surplus, l'échantillon des mandats contrôlés fait ressortir des incohérences. À titre d'exemple, deux mandats ont été émis le 13 juin 2018 concernant le débroussaillage du site et l'accès au bassin d'eau potable de Bandrélé, pour un montant global de 128 615 €. Les bons de commande correspondants ont été émis le 21 mars et le 22 mai 2018. La piste a donc été débroussaillée à deux reprises en quelques mois. Étonnamment, le nombre des arbres à élaguer diffère mais celui des trajets en déchetterie est strictement identique (20 tours, soit 720 km). L'émission de deux bons de commande si proches en fin de saison des pluies laisserait supposer des frais d'entretien de l'accès à cet ouvrage exorbitants, de l'ordre de 200 000 € par an.

Alors qu'il compte au moins sept agents chargés d'entretenir les espaces verts selon les conventions de formation, le syndicat a finalement engagé la passation d'un nouveau marché pour l'abattage, l'élagage, et l'entretien des espaces verts des stations de traitement et de pompage. Ce marché, attribué en octobre 2018, n'a cependant pas été notifié en raison de son défaut de ressources financières suffisantes.

3.1.2.4 La poursuite du fractionnement de l'opération de construction du nouveau réservoir de Sada

Le précédent rapport de la chambre avait souligné le fractionnement de l'opération de construction du nouveau réservoir de 3 000 m³ de Sada. Le syndicat aurait dû prendre en compte la valeur totale des travaux afin de déterminer les règles de publicité et de procédure applicables. Les travaux ont en réalité été séparés en deux procédures comportant chacune trois lots pour un montant de plus de 4,1 M€, une troisième procédure distincte d'un montant de 0,6 M€, ainsi qu'en quatre commandes distinctes d'un montant total de 0,3 M€ pour la réalisation de la piste d'accès. Deux avenants complémentaires de 123 000 € et 240 000 € ont été conclus en 2018.

Tableau n° 12 : Fractionnement de l'opération de travaux de construction du réservoir de Sada

<i>Objet</i>	<i>Titulaire</i>	<i>Année</i>	<i>Montant</i>
Approvisionnement en eau potable du village de Sada - création de la voie d'accès et de la plateforme du futur réservoir 3000 m³			
<i>Lot 1 : AEP : terrassements - EU mise en dépôt des déblais</i>	COLAS		379 379 €
<i>Lot 2 : canalisations de refoulement</i>	Mahoraise de construction	2014	383 550 €
<i>Lot 3 : électrification de sites</i>	COLAS		122 210 €
Renforcement des réseaux d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada			
<i>Lot 1 : Construction d'un réservoir de 3 000 m³</i>	COLAS	2015	1 280 663 €
<i>Lot 2 : Création d'une station de pompage</i>	GTA Mayotte	2015	756 000 €
<i>Avenant au lot 2</i>	GTA Mayotte	2018	165 000 €
<i>Lot 3 : pose de canalisations</i>	MCTP	2015	1 192 070 €
<i>Avenant au lot 3</i>	MCTP	2018	240 466 €
<i>Renforcement du réseau d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada - Travaux de raccordement de la station de pompage au réseau d'adduction</i>	MCTP		575 638 €
Pistes d'accès			
<i>Remise en état de la piste d'accès menant vers le futur RSV de Sada</i>	Colas	2016	39 340 €
<i>Réhabilitation sur 150m de la piste d'accès au réservoir de Sada - tronçon 2</i>	Les Constructeurs	2017	86 485 €
<i>Réhabilitation sur 150m de la piste d'accès au réservoir de Sada - tronçon 1</i>	Meiboub	2017	61 207 €
<i>Réhabilitation de la piste d'accès au RSV de Sada - tronçon 5</i>	MGM	2017	88 352 €
Sécurisation du réservoir de Sada			
<i>Sécurisation du réservoir de Sada tronçon 1</i>	Bedangua	2018	85 800 €
<i>Sécurisation du réservoir de Sada tronçon 2</i>	Sud BTP	2018	85 850 €

Source : chambre régionale des comptes

Les travaux, débutés en 2014, n'étaient pas achevés en juin 2019 ; les ouvrages ne sont pas en service et le syndicat encourt un risque de perte de subventions en raison de leur caducité. Le montant global de l'opération, de 5,5 M€, est supérieur au seuil communautaire des procédures formalisées fixé en 2014 à 5,186 M€ HT. Le SIEAM aurait également dû réaliser une publicité au Journal officiel de l'Union européenne ; tel n'a pas été le cas. Il met en avant les intitulés imprécis qu'il donne à ses marchés pour justifier du fractionnement ; il se prévaut également du défaut de programmation de l'opération et de son incapacité à réaliser les travaux dans un délai raisonnable pour considérer qu'il ne s'agit pas d'une même opération. La chambre rappelle qu'il y a opération de travaux, au sens de la commande publique, lorsqu'un ensemble de travaux caractérisés par leur unité fonctionnelle, technique ou économique sont mis en œuvre dans une période de temps et un périmètre limité.

Le montant de l'opération devrait encore augmenter : le syndicat a résilié le marché de raccordement de la station de pompage au réseau d'adduction au motif que les travaux de

réfection de voirie n'étaient pas prévus et d'un montant trop important pour être intégrés par la voie d'un avenant. En l'absence de raccordement, les tests devant permettre de vérifier l'étanchéité de l'ouvrage et son bon fonctionnement ne peuvent être réalisés ; le risque d'une perte définitive des subventions est croissant. Cet exemple illustre les faiblesses du syndicat dans la conduite de ses projets et les risques financiers qui en découlent, sans compter l'enjeu de réserves d'eau en quantité suffisante au regard des besoins, en particulier en cas de phénomène de sécheresse.

La chambre renouvelle sa recommandation d'un strict respect des règles relatives à la computation des seuils désormais définies à l'article R. 2121-1 du code de la commande publique.

3.1.3 Les modalités contestables de recours à des bureaux d'études

3.1.3.1 La diminution du recours à des assistances à maîtrise d'ouvrage

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé de développer en interne les compétences nécessaires pour limiter le recours aux assistances à maîtrise d'ouvrage (AMO), pour lesquelles le nombre de contrats conclus avait crû de manière considérable en 2018.

Le SIEAM ne semble pas avoir conclu de nouveaux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur le modèle de ceux examinés à l'occasion du précédent contrôle. Les mandats de paiement émis portent en effet essentiellement sur les marchés conclus en 2018. L'assistance technique à maîtrise d'ouvrage financée par l'Agence française de développement peut expliquer cette situation ainsi que le recrutement d'un ingénieur expérimenté.

Les achats inférieurs à 90 000 € ne faisant pas l'objet d'un recensement, la chambre n'est pas en mesure de s'assurer d'une mise en œuvre complète de la recommandation.

3.1.3.2 La persistance de la conclusion de missions de maîtrise d'œuvre partielle

La chambre avait constaté que le syndicat concluait régulièrement des marchés de maîtrise d'œuvre partielle, c'est-à-dire n'englobant pas l'intégralité de la mission témoin pouvant être confiée à un prestataire. Le syndicat fractionnait les achats correspondants en ne comptabilisant pas l'ensemble des marchés conclus dans une même opération pour définir les seuils de procédure et de publicité. Si les maîtres d'ouvrages d'infrastructures peuvent dissocier les missions de maîtrise d'œuvre et en confier les différents éléments à des maîtres d'œuvre distincts, l'ensemble des missions se rapportant à une même opération doit alors être considéré pour déterminer le seuil de procédure de chacun des marchés de maîtrise d'œuvre.

Le SIEAM persiste dans ses pratiques irrégulières. En 2018, trois des cinq marchés de maîtrise d'œuvre conclus concernent des maîtrises d'œuvre partielles.

Le syndicat continue également de fractionner les procédures correspondant à une même opération de travaux. A titre d'exemple, s'agissant des travaux d'urgence pour l'alimentation du réservoir de la Vigie à Pamandzi, les missions de maîtrise d'œuvre ont été scindées en trois parties et confiées au même prestataire pour un montant global de 86 400 €.

Tableau n° 13 : Fractionnement du marché de maîtrise d'œuvre des travaux d'urgence pour l'alimentation du réservoir de la Vigie

<i>Objet</i>	Montant	Mode de passation	Date de signature commande
<i>Etude de faisabilité du renforcement du réservoir de la Vigie</i>	17 000 €	bon de commande	26/09/2017
<i>Établissement du PRO/DCE et assistance à la passation du marché de travaux d'urgence La Vigie</i>	24 800 €	bon de commande	05/06/2018
<i>Maîtrise d'œuvre partielle pour les travaux d'urgence du renforcement de la canalisation de refoulement entre les réservoirs de Pamandzi secteur de la Vigie - DET/AOR</i>	44 600 €	MAPA - mise en concurrence simplifiée	30/10/2018

Source : chambre régionale des comptes

Le SIEAM s'est contenté d'une mise en concurrence simplifiée pour la maîtrise d'œuvre partielle relative au suivi des travaux. Il n'aurait consulté qu'un seul autre bureau d'études sans être en mesure de présenter son dossier à la chambre. Le SIEAM ne procède toujours pas à de réelles et systématiques mises en concurrence.

Le marché de suivi des travaux a été conclu après la notification du marché de travaux. Le titulaire a facturé plus de 5 000 € de frais d'appropriation du cahier des charges et le justifie par son organisation interne. La chambre s'en étonne toutefois dans la mesure où la société avait réalisé le cahier des charges.

S'agissant des missions « PRO/DCE32 », le bon de commande a été émis le 5 juin 2018 tandis que l'avis de publicité du marché de travaux correspondant daté du 6 octobre 2017 est antérieur, de même que la date limite de réception des offres, fixée au 20 octobre 2017. Le dossier « PRO/DCE » a été réalisé par la société en-dehors de tout cadre contractuel et en l'absence de commande et d'engagement du SIEAM. Le montant de la prestation est inférieur au seuil de mise en concurrence fixé à 25 000 €. Ce calendrier corrobore également l'observation d'une absence de mise en concurrence effective par le SIEAM : la procédure qui aurait été passée pour le marché de suivi des travaux était faussée.

3.1.3.3 L'exemple de la maîtrise d'œuvre pour l'extension des bureaux du siège

Dans son précédent rapport, la chambre s'interrogeait sur l'effectivité de la réalisation de certaines prestations par des bureaux d'études. L'exemple des missions de maîtrise d'œuvre conclues pour l'extension des bureaux du syndicat conduit à prolonger ce constat.

L'agrandissement des locaux a été envisagé en 2017. Les choix apparaissent confus.

Ayant opté pour la gestion par délégation de service public de ses deux compétences eau et assainissement, aucune campagne de recrutement massif nécessitant l'extension de locaux ne devrait être prévisible. C'est davantage vers une baisse des effectifs, notamment en

³² Etude et finalisation du projet (PRO) et dossier de consultation des entreprises (DCE).

matière d'assainissement, compétence jusqu'aujourd'hui exercée en régie, que se dirige le SIEAM. Il a pourtant envisagé dès août 2017 un réaménagement intérieur de ses locaux annexes situés devant le bâtiment principal³³, ainsi que la construction d'un étage. Il a improprement intitulé cette opération « Extension du bâtiment du SIEAM ». Cette appellation pourrait conduire à une mauvaise interprétation par les tiers. Le manque de clarté des intitulés des marchés du SIEAM avait déjà été souligné par la chambre dans son précédent rapport. Le directeur explique ces travaux par la nécessité d'installer les assistants de l'équipe d'assistance technique à maîtrise d'ouvrage ; ces derniers sont toutefois arrivés en juillet 2018, un an après la décision de réaménager les locaux. Les bureaux ont effectivement été réaménagés mais l'étage n'a pas été réalisé.

En novembre 2017, malgré une commande pour le réaménagement de l'annexe le même mois, le syndicat a également acté l'acquisition des deux parcelles voisines de celle occupée par son siège, d'une superficie de 1 000 m², dans l'objectif d'agrandir son bâtiment. La délibération fixait un prix d'achat de 300 000 €, soit 13 % au-delà de la valeur de 265 000 € estimée par France Domaine. Cette acquisition n'a finalement pas été menée à bien.

Le syndicat s'est adjoint les services d'un maître d'œuvre, pour les travaux de réaménagement intérieur de l'annexe par le biais de deux bons de commande distincts sans la moindre mise en concurrence. Il a de ce fait procédé à un nouveau fractionnement de cette mission, d'un montant supérieur à 90 000 € ce qui aurait dû donner lieu à publicité dans un journal d'annonces légal ou au BOAMP en application de l'article 21 de l'ordonnance n° 2016-360 précitée.

Tableau n° 14 : Fractionnement du marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux du siège du SIEAM

<i>Objet</i>	<i>Titulaire</i>	<i>Montant</i>	<i>Date du bon de commande</i>	<i>Date de la facture</i>
<i>Mission de maîtrise d'œuvre relative aux études et suivis des travaux d'extension du bâtiment à l'entrée - phase études (conception)</i>	BET 976	75 900 €	13/04/2018	16/04/2018
<i>Mission de maîtrise d'œuvre relative aux études et suivis des travaux d'extension du bâtiment à l'entrée</i>	BET 976	81 975 €	07/09/2017	16/01/2018
Montant total de la maîtrise d'œuvre		157 875 €		

Source : chambre régionale des comptes

Ce fractionnement de travaux de réhabilitation de bâtiment était également contraire aux dispositions de l'article 15 du décret n° 93-1268 précité d'application de la loi MOP, selon lequel une mission de base comportant l'ensemble des éléments AVP, PRO, ACT, DET et

³³ Cette annexe contient 3 bureaux, permettant de loger cinq personnes.

AOR34 doit être confiée au maître d'œuvre³⁵. Au surplus, le marché relatif à la conception a été conclu après celui relatif au suivi des travaux.

S'agissant de la conception, celle-ci pourrait avoir concerné les travaux de surélévation du bâtiment au regard de l'intitulé du devis et de la facture. La mission du maître d'œuvre était décomposée en trois éléments : le relevé de l'existant et l'esquisse, le permis de construire, la réalisation des études d'exécution et du dossier de consultation des entreprises. Le SIEAM ne dispose d'aucun élément attestant de la réalisation de ces prestations : ni esquisse, ni permis de construire, ni dossier de consultation. Aucune consultation pour choisir des entreprises de travaux n'a eu lieu. Les prestations ont pourtant fait l'objet d'un mandatement intégral de près de 157 000 €, après que la facture ait été validée par le directeur des services techniques, en-dehors de tout service fait.

S'agissant des travaux, ils ne semblent concerner que ceux de réaménagement des espaces intérieurs. Le devis et la facture du maître d'œuvre se décomposent en quatre missions : « relevé de l'existant et esquisse », EXE/DCE, DET, et AOR/DOE³⁶. Le syndicat ne dispose d'aucun des documents attestant que les prestations ont été réalisées qu'il s'agisse d'une esquisse ou de dossier de consultation des entreprises. Aucun marché n'a été passé. Deux bons de commande pour la réalisation des travaux ont en revanche été adressés à une société sans mise en concurrence, pour un montant total de 117 000 €. Le montant des travaux étant supérieur à 90 000 €, une publication dans un journal d'annonces légales ou au BOAMP était obligatoire. S'agissant du bon de commande pour cette seconde maîtrise d'œuvre, celui-ci a été adressé au prestataire le vendredi 13 avril 2018 et la facture le lundi 16 avril 2018, laissant supposer que les prestations ont été mandatées en l'absence de service fait compte tenu des délais.

Enfin, le syndicat a dépensé plus de 157 000 € de maîtrise d'œuvre pour 117 000 € de travaux. De manière ordinaire, les études ne représentent qu'environ 10 % du montant des travaux.

³⁴ Avant-projet (AVP), assistance pour la passation des contrats de travaux (ACT), direction d'exécution des travaux (DET), assistance aux opérations de réception (AOR).

³⁵ Depuis le 1^{er} avril 2019, ces dispositions sont codifiées à l'article D. 2171-4 du code de la commande publique.

³⁶ Etudes d'exécution (EXE), dossier de consultation des entreprises (DCE), dossier des ouvrages exécutés (DOE).

Tableau n° 15 : Récapitulatif des prestations non réalisées payées

<i>Désignation</i>	Montant
Mission de maîtrise d'œuvre relative aux études et suivis des travaux d'extension du bâtiment à l'entrée	81 975 €
<i>Relevé de l'existant et esquisse</i>	16 395 €
<i>EXE/DCE</i>	32 790 €
<i>DET</i>	24 593 €
<i>AOR/DOE</i>	8 198 €
Mission de maîtrise d'œuvre relative aux études et suivis des travaux d'extension du bâtiment à l'entrée - phase études (conception)	75 900 €
<i>Relevé de l'existant et esquisse</i>	15 180 €
<i>PC (permis de construire)</i>	30 360 €
<i>EXE/DCE</i>	30 360 €
Montant total de la mission de maîtrise d'œuvre	157 875 €

Source : chambre régionale des comptes

3.2 La remise en cause de la délégation de service public de l'eau potable

L'analyse des résultats de la délégation du service public de l'eau potable a été effectuée dans un contexte de tensions résultant d'une année de renégociations des termes du contrat ; en l'absence d'accord entre les parties, le SIEAM a décidé de résilier le contrat mais différents recours ont prospéré devant le juge administratif. La délibération autorisant le président à rompre le contrat d'affermage et sa décision de résiliation ont été suspendues par le juge des référés les 9 avril et 9 mai 2019, avant qu'une nouvelle délibération autorise la résiliation. Le SIEAM et son délégataire se sont finalement accordés sur un avenant le 22 juillet 2019.

3.2.1 Le contrôle du contrat par le délégant

3.2.1.1 Les caractéristiques du contrat

Le SIEAM a conclu avec la société SOGEA un contrat de délégation du service de l'eau potable (DSP) d'une durée de 15 ans s'achevant le 31 décembre 2022. Il a pour objet, pour l'ensemble du territoire de Mayotte, la production et la distribution d'eau potable, l'entretien des retenues collinaires, l'adduction d'eau brute, la gestion, l'entretien et la surveillance des installations, les relations avec les usagers du service, et le droit de percevoir, auprès des abonnés, une rémunération. Un règlement du service, annexé au contrat, le décline à destination des usagers. Celui-ci précise notamment le régime des abonnements, les dispositions relatives aux branchements et aux compteurs, ainsi que les conditions de paiement. Une société dédiée

à la gestion du contrat d'affermage a été créée en 2013, la société mahoraise des eaux (SMAE). Le contrat de délégation lui a été transféré par un avenant n° 2 en mars 2014.

Depuis mars 2010, le périmètre de la délégation a été étendu par avenants successifs à l'usine de dessalement d'eau de mer située à Pamandzi, auparavant de la responsabilité de la collectivité départementale de Mayotte. La conception et la réalisation des travaux d'amélioration de l'usine ont été intégrés à la délégation par avenant du 29 août 2017. Les incidences financières de l'exploitation de l'usine doivent faire l'objet d'un avenant à l'achèvement des travaux.

Le contrat de délégation règle la répartition des travaux entre le délégant et le délégataire. La SMAE est chargée d'entretenir les ouvrages, équipements et matériels qui lui ont été remis, de manière préventive et curative. Le SIEAM demeure responsable des travaux de renouvellement des ouvrages et, plus globalement, des travaux neufs, à l'exception des branchements sur canalisations existantes. Un plan de renouvellement, à la charge du délégataire et financé par l'autorité délégante, est annexé au contrat.

3.2.1.2 Le contrôle opéré par des prestataires extérieurs

L'article 15 du contrat organise les modalités de contrôle de la délégation par le syndicat et prévoit le versement par le délégataire d'une somme correspondant à 1 % du chiffre d'affaires pour contribuer aux frais de contrôle.

Le comité de pilotage de la délégation composé de techniciens du SIEAM et du délégataire, supposé se réunir chaque trimestre pour analyser la gestion du service, n'a jamais été mis en place. La commission chargée du contrôle financier du contrat d'affermage, dont la composition a été arrêtée par une délibération du 30 janvier 2016, ne s'est pas davantage réunie. Le SIEAM considère insuffisante la transparence du délégataire à son égard.

La chambre avait dans son précédent rapport recommandé à l'établissement d'assurer un contrôle de gestion effectif afin de permettre notamment la mise à jour du périmètre des ouvrages du service et de recenser le nombre de branchements et leur géolocalisation.

Eprouvant des difficultés à réaliser lui-même le contrôle de la DSP, le syndicat a choisi de s'appuyer sur des prestataires extérieurs. Après avoir commandé une analyse de l'économie du contrat par un premier prestataire en mai 2015, l'établissement a fait auditer les comptes de résultats présentés par le délégataire en 2016 par un autre cabinet spécialisé, puis lui a confié, l'année suivante, un audit financier des comptes de la SMAE. Il a d'ailleurs cessé d'actualiser les quelques tableaux de suivi qu'il tenait à compter de 2016. Le dernier audit n'a pas constaté d'anomalies majeures dans l'établissement des comptes annuels de résultats de l'exploitation. Il estime qu'une marge de manœuvre de l'ordre de 300 000 € annuels est réaliste, en optimisant les flux financiers entre la SMAE et sa maison-mère, principalement pour ce qui concerne les frais relatifs aux véhicules.

Le recours répété à des prestataires extérieurs présente le risque d'un dessaisissement de ses propres moyens de contrôle par le syndicat ; la chambre recommande au syndicat de développer en interne des compétences suffisantes dédiées au contrôle du délégataire, en vue notamment du renouvellement de la DSP.

3.2.2 Un équilibre initial favorable au délégataire

3.2.2.1 La répartition des produits du contrat entre le délégant et le délégataire

Les recettes générées par la DSP ont été multipliées par 2,3 entre 2008 et 2018, passant de 11 M€ à 25,8 M€. Alors qu'en 2008, 45 % de ces produits étaient reversés au SIEAM au titre de la part délégant du prix de l'eau, la surtaxe ne représente plus, en 2018, que 27 % des recettes globales de la délégation.

Cette évolution résulte en premier lieu de la hausse de la part délégataire. Celui-ci applique deux fois par an une clause de révision de prix prévue par l'article 33 du contrat de délégation : l'intégration de l'usine de dessalement dans le périmètre de la délégation a également renchéri le prix de l'eau. Ainsi, entre 2008 et 2018, la part délégataire du prix de l'eau a augmenté de 25 %³⁷. En second lieu, la surtaxe perçue par le syndicat, qui fait chaque année l'objet d'une délibération du conseil syndical, a diminué depuis 2008 pour chacune des trois tranches existantes. Pour la tranche de 0 à 30 m³, le prix unitaire est ainsi passé de 0,52 € à 0,401 €³⁸. Tandis que les recettes du délégataire évoluent en fonction de l'augmentation des volumes d'eau consommés et d'une révision des prix, la part du SIEAM reste dépendante de la seule consommation des usagers.

3.2.2.2 La présentation des comptes

Le délégataire ne tient pas une comptabilité spécifique à la délégation de service public mais effectue un retraitement des comptes des sociétés successives permettant l'édition des comptes annuels transmis au délégant. Cette méthodologie ne permet pas de garantir l'exactitude des charges imputées dans les comptes de la délégation de service public. La chambre rappelle au délégataire que l'article R. 3131-3 du code de la commande publique précise les règles comptables applicables au contrat de délégation de service et que le délégant doit être en mesure de s'assurer de leur respect³⁹.

De plus, les modalités de présentation des comptes fragilisent le rapprochement des comptes prévisionnels annexés au contrat (CEP) et des comptes annuels de résultat (CARE) :

- L'inclusion des travaux neufs de branchements dans les CARE est une première différence. L'article 83 du contrat prévoit l'individualisation des recettes et dépenses liées aux travaux neufs, pourtant le résultat correspondant n'est pas prévu par les CEP.
- Une autre différence entre les prévisions et les réalisations résulte du détail des rubriques renseignées par le délégataire dans ses CARE qui ne reproduit pas celui prévu par les CEP, en contradiction avec l'article 83 du contrat ; celui-ci stipule que les CARE comportent à minima les rubriques du compte d'exploitation prévisionnel annexé.
- Enfin, un CEP complémentaire a été annexé à l'avenant n° 1 qui ne concerne que l'usine de dessalement. Ce compte prévisionnel s'ajoute donc au précédent, mais il repose sur des hypothèses différentes en termes d'évolution du nombre d'abonnés et des volumes

³⁷ Sur la base du prix moyen du m³ pour 120 m³.

³⁸ Le SIEAM n'a pas transmis les délibérations antérieures à 2015. Il semble toutefois que le prix de la part délégataire ait subi une baisse en 2009, et qu'il soit stable depuis.

³⁹ Dispositions précédemment inscrites au décret n° 2016-86 relatif aux contrats de concession et précédemment encore à l'article R. 3131-3 du code général des collectivités territoriales.

vendus ; de nouvelles rubriques sont prévues sans être reprises dans les comptes annuels des années suivantes.

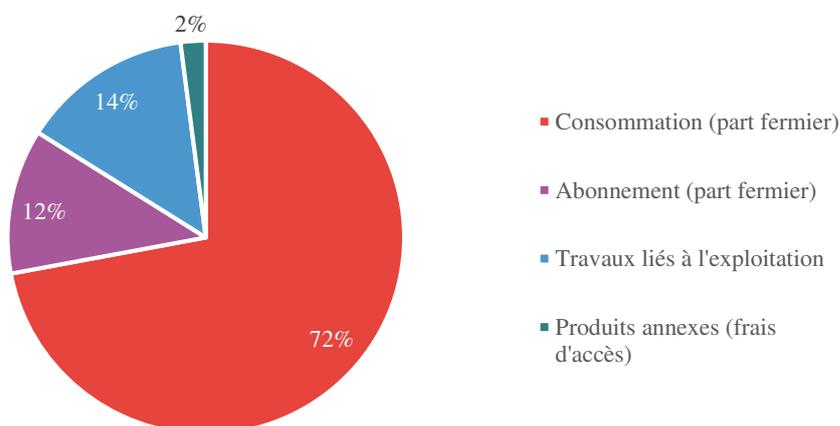
Ces observations relatives à la fiabilité et à la présentation des comptes limitent les comparaisons possibles entre les prévisions et les réalisations par poste de recettes et de charges sans altérer toutefois celles entre les résultats prévisionnels et les résultats comptables.

3.2.2.3 Les résultats du délégataire

- La structure des produits et des charges

Les recettes du délégataire sont composées essentiellement de la part fermier du prix de l'eau, de celle de l'abonnement, ainsi que, dans une moindre mesure, des travaux liés à l'exploitation.

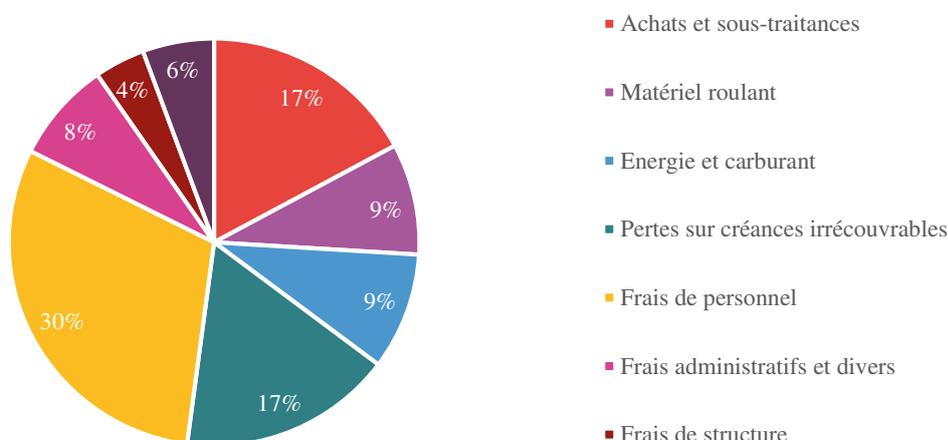
Graphique n° 1 : Structure des produits d'exploitation



Source : chambre régionale des comptes d'après le rapport annuel 2018 du délégataire

Le délégataire perçoit également la part délégant du prix de l'eau (surtaxe) ainsi que la redevance assainissement auprès des abonnés de l'eau potable qu'il reverse intégralement au syndicat. Celles-ci ne figurent pas dans les comptes annuels de résultat de l'exploitation.

Les charges du délégataire comprennent principalement les frais de personnel pour près d'un tiers, ainsi que des achats et sous-traitance et frais administratifs. Depuis 2018, les pertes sur créances irrécouvrables sont devenues le troisième poste de charges pour le délégataire, en représentant 17 %. Elles correspondent en réalité à des provisions, le délégataire n'ayant pas inscrit de pertes dans ses comptes et poursuivant les procédures de recouvrement.

Graphique n° 2 : Structure des charges d'exploitation

Source : chambre régionale des comptes d'après le rapport annuel 2018 du délégataire

- Les hypothèses d'évolution des recettes et des charges

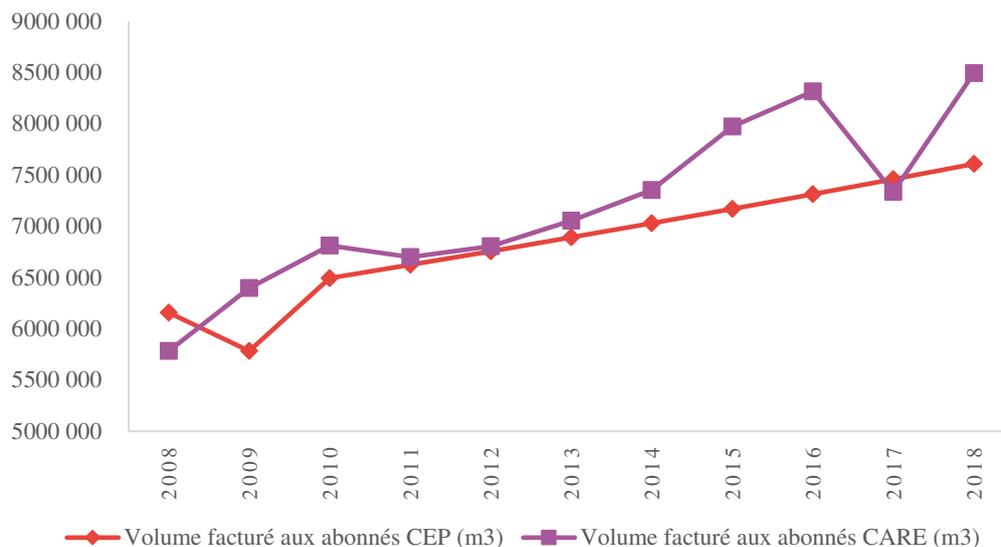
Les hypothèses d'évolution retenues par le CEP diffèrent des évolutions réelles constatées dans les CARE.

S'agissant du nombre d'abonnés, le CEP envisageait une évolution annuelle de 2 % pendant toute la durée du contrat. Celle-ci a été correctement estimée puisqu'une évolution annuelle moyenne de 2,27 % a en réalité été enregistrée entre 2010 et 2018.

Il est toutefois plus pertinent de s'intéresser aux volumes consommés, qui servent de base à la facturation et représentent près de 80 % des recettes du délégataire. Les écarts relevés entre CEP et CARE sont alors davantage marqués. Alors que le CEP avait retenu une hypothèse d'évolution fixée à 2 % par an, l'augmentation moyenne annuelle constatée a été de l'ordre de 6 % entre 2010 et 2018, et de 8,6 % si l'on écarte l'exercice 2017 pour lequel plusieurs mois n'ont pas fait l'objet de facturation⁴⁰.

⁴⁰ L'eau n'a pas été facturée entre le 16 décembre 2016 et le 6 avril 2017 dans les communes du sud.

Graphique n° 3 : Comparaison des volumes d'eau facturés



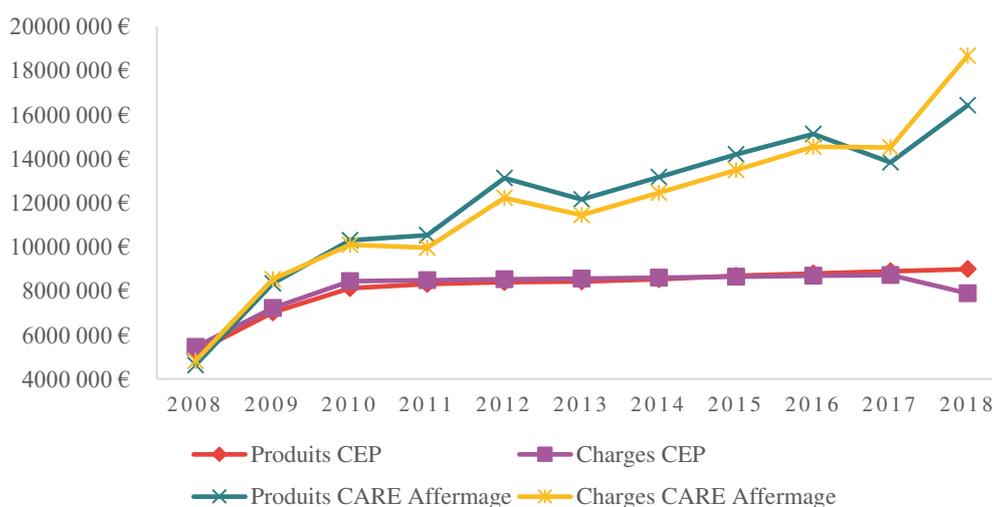
Source : chambre régionale des comptes d'après le rapport annuel 2018 du délégataire

Ces écarts sont le corollaire de ceux constatés sur les produits de la délégation.

- L'augmentation des produits et des charges

Si, comme le soulignent les différents rapports réalisés par le prestataire du SIEAM, les produits perçus par le délégataire sont nettement supérieurs à ceux escomptés au jour de la signature du contrat, les charges connaissent une situation similaire : entre 2008 et 2018, un écart de 47 % est relevé entre les produits et les charges prévus au CEP et ceux enregistrés dans les CARE.

Graphique n° 4 : Comparaison des charges et produits du CEP et du CARE Affermage



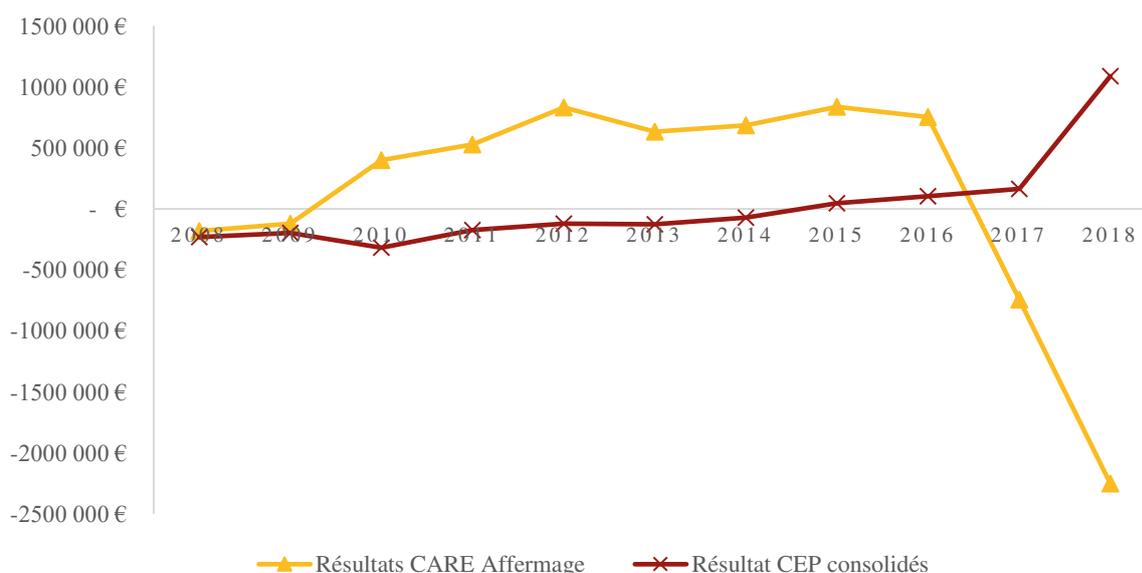
Source : chambre régionale des comptes d'après le rapport annuel 2018 du délégataire

Le CEP a été largement sous-évalué. Deux des principaux postes qui diffèrent sensiblement sont l'énergie et la masse salariale, qui ont crû respectivement de 68 % et 40 % entre 2010 et 2018. Le CEP envisageait des augmentations de l'ordre de 6 % et 3,8 % sur ces postes au cours de la même période. S'agissant de la masse salariale, les rapports annuels du délégataire expliquent la hausse par l'instauration de mesures sociales à l'égard de son personnel, comme l'intéressement, ainsi que par la modification de la législation, en particulier la mise en œuvre des 35 heures à Mayotte à compter du 1er janvier 2018. La répartition des différentes charges d'exploitation demeure toutefois proche de celle initialement prévue dans les comptes prévisionnels et les recettes perçues ayant été supérieures à celles escomptées, les charges évoluent de manière proportionnelle par rapport au chiffre d'affaires.

- Le résultat et le taux de marge

Entre 2008 et 2018, le CEP consolidé prévoyait un bénéfice cumulé de 166 000 € pour le délégataire. Au cours de cette période, celui-ci a en réalité retiré un bénéfice de 1,1 M€. Si on ajoute les travaux liés à l'exploitation, le bénéfice cumulé pour le délégataire s'élève même à 1,3 M€.

Graphique n° 5 : Comparaison des résultats CEP et CARE Affermage



Source : chambre régionale des comptes d'après le rapport annuel 2018 du délégataire

Tandis que le CEP consolidé prévoyait un déficit pour les sept premières années d'exploitation avant l'enregistrement d'un bénéfice croissant à compter de 2015, le résultat réel s'est avéré positif dès l'exercice 2010 mais est redevenu déficitaire à partir de 2017.

Le déficit de l'exercice 2017 résulte de la non facturation de l'eau pendant quatre mois en raison de la mise en place de tours d'eau pendant les pénuries d'eau. En 2018, il s'explique principalement par un accroissement sévère des pertes pour créances irrécouvrables qui atteindraient 3,5 M€. Leur montant a été multiplié par sept par rapport à l'année précédente ; il représente une fois et demi le déficit enregistré pour cet exercice.

Le résultat réellement obtenu correspond à un taux de marge moyen, entre 2008 et 2018, de 0,8 %⁴¹. Ce taux fluctue selon les exercices, entre -14,4 % pour 2018 et 7,4 % en 2012. Pendant cette période, le CEP misait sur un taux de marge moyen de 0,2 % ; sachant qu'il prévoyait des résultats bénéficiaires pour les quatre dernières années du contrat qui auraient contribué à augmenter ce taux sur l'ensemble de la durée de la DSP.

L'équilibre initial du contrat, jusqu'alors favorable au délégataire, bascule, en apparence, depuis 2017. Il est également fortement dépendant à la fois des conditions météorologiques, notamment du niveau des pluies, et du taux de recouvrement des factures. L'avenant signé en juillet 2019 prévoit le versement d'une indemnité complémentaire de 4 M€ par le délégataire au SIEAM, impliquant un nouvel équilibre cette fois-ci moins favorable au délégataire.

3.2.3 L'incidence des évolutions législatives sur l'équilibre du contrat

Depuis la signature du contrat en 2008, deux dispositifs législatifs engendrent une hausse importante des impayés et pèsent sur son équilibre financier. Cet équilibre pourrait être davantage bouleversé si la clause relative au reversement de la surtaxe, au demeurant manquant de clarté, était appliquée.

3.2.3.1 L'écèlement des factures anormalement élevées

Depuis le 1er juillet 2013, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann, plafonne le montant des factures anormalement élevées au double de la consommation habituelle de l'utilisateur en cas de fuite après compteur. Elle impose également au distributeur d'informer l'abonné des anomalies et de l'existence d'un dispositif de dégrèvement.

Bien que la loi ne concerne que les locaux à usage d'habitation, le SIEAM a décidé en 2014 d'en étendre le bénéfice aux locaux des associations et des lieux de culte. Le délégataire estime qu'en 2018, en application de ces dispositions, 0,5 M€ ont de la sorte été écelés des factures des usagers.

3.2.3.2 L'augmentation du montant des impayés

Depuis février 2014, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite loi Brottes, interdit aux distributeurs de couper l'alimentation en eau des résidences principales, même en cas d'impayé et sans conditions de ressources des usagers. Ils ne peuvent davantage procéder à une réduction de leur débit.

Les rapports annuels du délégataire mentionnent une forte augmentation des impayés suite à l'application de ces nouvelles dispositions législatives : alors qu'ils s'élevaient à 1,6 %

⁴¹ Taux de marge = résultat / produits de l'affermage.

en 2008, les impayés atteignent 15,24 % du montant total annuel des factures émises en 201742. Entre 201443 et 2017, le montant des impayés a été multiplié par dix.

Cette situation se traduit dans les CARE par une multiplication par sept entre 2017 et 2018 des pertes pour créances irrécouvrables : elles sont passées de 0,48 M€ à 3,48 M€. Rapporté aux produits perçus pour le délégataire, le taux des créances irrécouvrables a oscillé entre 2 et 3 % de 2008 à 2017. Avec 19 % en 2018, il atteint un niveau particulièrement élevé.

Tableau n° 16 : Évolution du montant des créances irrécouvrables des comptes de la DSP (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Créances irrécouvrables</i>	121 839	233 394	256 271	262 930	280 056	303 454	328 660	354 534	528 983	483 507	3 478 947

Source : chambre régionale des comptes d'après les rapports annuels du délégataire

L'imputation des impayés en totalité en tant que créances irrécouvrables dans les CARE est erronée et altère la lecture des comptes. Les montants présentés comme des créances irrécouvrables correspondent en réalité à des provisions pour impayés. Après la clôture des comptes, le délégataire poursuit le recouvrement des factures impayées, ce qui devrait conduire chaque année dans les comptes de la délégation à des reprises de provisions pour les montants recouverts et à des pertes pour créances irrécouvrables pour le solde. La globalisation de l'ensemble au sein d'une seule et même ligne identifiée comme perte fragilise la sincérité des comptes de la délégation et de son résultat.

Le montant de 3,5 M€ en 2018 doit ainsi être considéré comme une provision et son montant élevé résulte d'un changement de méthode de calcul à la demande du commissaire aux comptes du délégataire44. Il ne s'agit pas d'une créance irrécouvrable comme le mentionne le rapport annuel du délégataire mais d'une provision fixée à hauteur de 12 % du chiffre d'affaire des exercices 2017 et antérieurs afin de procéder au rattrapage d'un provisionnement jusqu'alors insuffisant.

⁴² Le contrat de DSP définit l'impayé comme « au 31 décembre de l'année n, le stock des impayés relatifs à l'année n-1 / montant des factures émises relatives à l'année n-1 ».

⁴³ D'après le rapport annuel 2016, la SMAE a commencé à mettre ces dispositions en œuvre en juin 2015 suite à l'avis du Conseil Constitutionnel (Conseil Constitutionnel, 11 avril 2013, n° 2013-666).

⁴⁴ Application de la norme comptable IFRS 9.

Tableau n° 17 : Montant des provisions passées en 2018 au titre des exercices antérieurs

	Méthode de calcul des provisions	Montant
<i>Impayés 1993 à 2014 à fin juin 2018</i>	au réel	0,95 M€
<i>Impayés 2015 à fin juin 2018</i>	au réel	0,64 M€
<i>Impayés 2016 à fin juin 2018</i>	statistique : 12 % du CA	1,80 M€
<i>Impayés 2017 à fin juin 2018</i>	statistique : 12 % du CA	1,62 M€
	total	5,02 M€
	Déjà provisionné	2,41 M€
	Provision supplémentaire au titre des exercices antérieurs à 2018	2,61 M€

Source : SMAE

Le délégataire semble mener une politique de recouvrement longue mais relativement efficace puisque, selon les éléments communiqués, si le taux d'impayés est important la première année, celui-ci baisse significativement au cours des deux à trois exercices suivants. Alors que le taux d'impayé à 90 jours des factures émises 2015 est de 25 % en 2015, il baisse à 8 % en 2016 avant de s'établir à 5 % en 2018. Cette amélioration du recouvrement a conduit à une provision de 6 % du chiffre d'affaire pour les provisions correspondant à l'exercice 2018. Le délégataire explique ces résultats par le renforcement de son pôle recouvrement au cours de l'année 2018 conduisant à une augmentation de 44 % du nombre de mises en demeure. Le délégataire estime que les moyens mis en place sans soutien de la part du SIEAM n'étaient pas prévus par le contrat initial. D'autres dispositifs pourraient également jouer à l'avenir un rôle plus fort tel le fonds de solidarité pour le logement dont la gestion relève du conseil départemental.

Le changement de méthode de calcul des provisions suffit à inverser le résultat de l'exercice 2018, puisque les 3,5 M€ de provisions pour pertes représentent une somme supérieure au déficit de 2,3 M€. Au vu des méthodes recouvrement mises en œuvre, il peut être raisonnablement estimé que 30 % à 50 % des 5 M€ de provisions totales pourraient être reprises.

Au surplus, les impayés de la précédente délégation de service public ont été repris dans les comptes de la nouvelle délégation alors qu'elles relèvent du précédent contrat de DSP, que son titulaire soit ou non identique. Celles-ci devraient dès lors être exclues des provisions du contrat actuel.

La chambre recommande de faire figurer dans le CARE les provisions pour impayés, les reprises de provisions et les pertes pour créances irrécouvrables afin de rendre une image plus fidèle du résultat de la DSP.

3.2.3.3 Les conséquences sur le montant de la surtaxe

Le délégataire collecte la part s'ajoutant au prix de l'eau revenant au SIEAM et la lui reverse selon des modalités prévues à l'article 31 du contrat de DSP. 80 % des montants facturés sont reversés tous les quatre mois puis, un an après l'émission des factures, le solde des

montants encaissés. Il s'en suit donc un décalage entre la date de perception par le délégataire et celle de reversement au syndicat.

Les montants de surtaxe émise, encaissée et reversée ne figurent pas systématiquement dans les CARE45 ce qui nuit à la transparence de l'information. Le détail du versement du solde des 20 % n'y figure pas, de même que leur date de versement. Le délégataire a transmis au cours de l'instruction les volumes d'eau vendus, qu'il n'a pas été possible en l'état de rapprocher des sommes inscrites aux comptes de gestion du fait du décalage des paiements dans le temps, accru par une fréquence de facturation bimestrielle. Le délégataire estime toutefois réalisable un tel suivi. Ce point n'a, jusqu'à aujourd'hui, pas fait l'objet d'un contrôle de la part du syndicat ou de ses prestataires ; la chambre l'invite à l'effectuer. Cette information favoriserait une plus grande transparence du délégataire à l'égard du délégant et permettrait de s'assurer des bases de calcul retenues par le délégataire.

Or deux interprétations de l'article 31 sont possibles. Elles conduisent dans les deux cas le délégataire à reverser des montants de surtaxe supérieurs à ceux encaissés de telle sorte qu'il est ainsi incité à une politique de recouvrement active. Toutefois, suite à l'entrée en vigueur des lois Warsmann et Brottes, les interprétations ont des incidences financières significatives sur l'équilibre du contrat.

Alors que le premier reversement doit se faire sur la base des montants facturés, le second correspondant au solde devrait être basé sur les montants encaissés. Le contrat demeure imprécis sur les modalités de calcul du solde : il apparaît calculé sur la base des seuls montants encaissés indépendamment du montant réel des factures.

Toutefois, l'article 31 stipule également que le délégataire est tenu de reverser la surtaxe sur la base des facturations émises, desquelles il convient de déduire les sommes admises en non-valeur et les impayés dans la limite de 4 % des montants émis. Le délégataire n'a jamais sollicité formellement d'admission en non-valeur anticipant un refus probable du SIEAM. Cette interprétation, privilégiée par le syndicat, conduit au reversement de 96 % du montant des factures qu'elles aient été payées ou non.

Les dispositions de l'article 31 sont complétées par celles de l'article 75 selon lesquelles l'autorité délégante et le délégataire supportent chacun pour ce qui le concerne la charge des factures impayées et définitives, ce qui tend à confirmer la première interprétation.

Au regard des contradictions internes au contrat, la chambre souligne l'enjeu que constitue l'accord des parties quant à l'interprétation de l'article 31, en particulier lors de l'achèvement du contrat.

3.2.4 L'aboutissement de la renégociation en juillet 2019

Le précédent rapport de la chambre mentionnait la nécessité de mettre à jour le périmètre des ouvrages inclus dans le contrat de délégation. Les écarts entre les comptes prévisionnels et

⁴⁵ Ils n'y figurent plus depuis 2016 et le document fourni jusqu'en 2015 ne suit pas l'échéancier de versement stipulé dans le contrat.

réalisés ainsi que les évolutions législatives modifiant significativement l'équilibre du contrat initial rendaient également nécessaire une renégociation.

Le contrat de DSP organise le réexamen des clauses tarifaires et de la rémunération du délégataire pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques. Ce réexamen peut intervenir notamment tous les trois ans depuis la dernière fixation des prix, en cas de mise en service de nouvelles installations, ou encore « en cas de modification des conditions d'exploitation suite à un changement de la réglementation si celle-ci n'est pas prévisible ou qu'elle induise une modification du contrat ». Dès lors, un réexamen aurait pu être envisagé dès 2013, et de manière certaine en 2015 après l'avis du Conseil constitutionnel portant sur la loi Brottes. Le syndicat a effectivement alors envisagé une renégociation et de nouveaux audits ont été réalisés par un cabinet extérieur.

Faute d'accord entre les parties, une médiation a été mise en place par le tribunal administratif en octobre 2017, pour une durée initiale de quatre mois. Deux séries de réunions présidées par le médiateur se sont tenues en janvier et avril 2018.

Les discussions se sont poursuivies les mois suivants mais les relations entre le délégant et le délégataire ont continué de se dégrader. Le 30 novembre 2018, le SIEAM a mis en demeure son cocontractant pour faute grave, en raison du retard de paiement de la surtaxe eau potable, de la redevance assainissement, des frais de contrôle et de la redevance d'occupation du domaine public pour un montant global de 4 M€. Les sommes en cause ont été versées en décembre 2018.

En janvier 2019, le conseil syndical a donné mandat à son président pour provoquer la reprise des négociations pendant une durée maximale de deux mois, et, en cas d'échec, à rompre le contrat d'affermage.

Les points étudiés pendant ces négociations portaient principalement sur un toilettage du périmètre du contrat, la prise en compte de mises à jour réglementaires, la suppression de l'exclusivité des travaux de branchements confiés au délégataire, ainsi que la restitution par la SMAE d'un montant de 9 M€, représentant, selon le SIEAM, la moitié des bénéfices réalisés pendant toute la durée du contrat, y compris les exercices non encore réalisés.

Le 2 avril 2019, le président du SIEAM a notifié au délégataire la résiliation du contrat de délégation de service public avec une date d'effet fixée au 1er janvier 2020. La délibération l'y autorisant a toutefois été suspendue par le tribunal administratif une semaine plus tard le 9 avril 2019⁴⁶. La décision de résiliation l'a été à son tour le 9 mai 2019⁴⁷.

Le SIEAM a choisi de prendre une nouvelle délibération le 21 avril autorisant une nouvelle fois le président à résilier le contrat. Celui-ci n'a pas exécuté la délibération mais a informé le 15 mai son délégataire du retrait de sa décision de résiliation, ouvrant la voie à une reprise des négociations.

Un accord de principe a été signé entre les parties le 14 juin 2019, un avenant au contrat a été établi le 15 juillet. Il prévoit notamment la prolongation du contrat pour une durée de quatre années, le versement au SIEAM d'une somme totale de 4 M€ et une révision des tarifs de branchements. La chambre prend acte des précisions apportées quant aux ouvrages inclus dans le périmètre du contrat, de l'intégration des évolutions réglementaires découlant des loi

⁴⁶ TA Mayotte, 9 avril 2019, Commune de Chirongui, n°1900674.

⁴⁷ TA Mayotte, 9 mai 2019, Société mahoraise des eaux, n°1900906.

Brottes et Warsmann, de la révision du règlement de service et des modalités d'information du délégant. Ces nouvelles stipulations s'inscrivent dans le sens de celles préconisées par la chambre.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Depuis le précédent contrôle de la chambre, l'organisation de la commande publique s'est dégradée. Bien que le syndicat et son président aient été informés des risques juridiques afférents à de nombreuses commandes et marchés publics, le fractionnement des marchés se poursuit avec pour conséquence une publicité insuffisante et une faible mise en concurrence.

La négociation d'un avenant à la délégation de service public entreprise depuis plusieurs années a peiné à aboutir en raison de relations conflictuelles entre le délégant et le délégataire. La chambre prend acte de la signature d'un avenant en juillet 2019 devant permettre la poursuite de la délégation de service public.

CONCLUSION

Le contrôle de la mise en œuvre des recommandations des précédents rapports de la chambre, récapitulée en annexe n° 3, conduit à considérer qu'une seule a été mise en œuvre, six sont mises en œuvre partiellement et 12 ne connaissent pas de début de mise en œuvre. Deux n'apparaissent plus strictement appropriées à la situation du syndicat.

Le besoin essentiel que constitue la distribution d'une eau potable et l'impératif d'installations efficaces en matière d'assainissement compte tenu des enjeux sanitaires et environnementaux impliquent des mesures fortes et immédiates. Le fonctionnement actuel du syndicat contrevient en un trop grand nombre de points aux règles de droit applicables aux collectivités territoriales et aux marchés publics. Cette situation présente des risques économiques pour le secteur des travaux publics à Mayotte, des risques juridiques en raison du nombre de commandes et de marchés publics effectués par le SIEAM et de l'enjeu des concessions de services publics, des risques financiers enfin pour les usagers et les organismes de prêt.

Les mesures d'accompagnement sont nombreuses. Le syndicat ne peut continuer à ignorer l'impératif d'une nécessaire révision profonde de son fonctionnement interne, de ses processus de décisions et d'une mise à plat transparente de sa situation financière réelle. Les nouvelles recommandations formulées par la chambre s'ajoutent en ce sens à celles précédemment formulées.

ANNEXES

Annexe n° 1. Erreurs matérielles relevées dans les délibérations adoptées en 2017 et 2018	62
Annexe n° 2. Échantillon des marchés contrôlés.....	63
Annexe n° 3. Synthèse de l'état d'avancement des recommandations du précédent rapport d'observations définitives de la chambre.....	64
Annexe n° 4. Réponses	66

Annexe n° 1. Erreurs matérielles relevées dans les délibérations adoptées en 2017 et 2018

- Année 2017 :
 - La délibération n° 33 fait état d'une séance du comité syndical tenue le 25 février 2017 alors que la délibération n° 32 a été adoptée le 25 mars 2017 ;
 - La délibération n° 38 fait état de deux dates de séance différentes : le 08 avril 2017 et le 09 avril 2017 ;
 - La délibération n° 42 fait état deux dates de séance différentes : le 08 avril 2017 et le 09 avril 2017 ;
 - Deux délibérations portent le n° 56, l'une concerne une acquisition foncière (réunion du comité syndical du 16 juin 2017), l'autre concerne les mesures compensatoires liées à la sécheresse 2016-2017 (réunion du 25 février 2017) ;
 - La convocation à la séance du CS ayant adopté la délibération n° 100 est datée du 9 juin 2017 alors que celle ayant adopté la délibération n° 99 est datée du 21 juillet 2017 ;
 - La délibération n° 135 a été adoptée le 11 novembre 2017 alors que les deux délibérations précédentes auraient été adoptées le 15 décembre 2017.
- Année 2018 :
 - La délibération n° 2 n'a pas été adressée au contrôle de légalité de la préfecture car elle avait déjà été adoptée le 11 novembre 2017 (délibération n° 123) ;
 - Toutes les délibérations adoptées lors le 19 janvier 2018 font état de 22 délégués à l'exception de la numéro 3 qui mentionne 24 délégués ;
 - Une délibération n° 10 bis est intercalée entre la n° 10 et la n° 11, mettant en exergue une rupture de numérotation ; il en est de même d'une délibération n° 57 bis ;
 - La délibération n° 19, relative à une augmentation de la redevance assainissement, a été retirée de l'ordre du jour du fait d'une augmentation déjà intervenue en 2017, créant une nouvelle rupture dans la numérotation des délibérations ;
 - Les délibérations adoptées le 16 avril 2018 font état de 26 délégués syndicaux présents à l'exception de la délibération n° 25 qui en indique 27 ; un délégué de la commune de Sada aurait participé à ce seul vote ;
 - Les délibérations n° 79 et 80 sont identiques ;
 - Les délibérations n° 54, 56, 87 n'ont pu être communiquées à la chambre ; la délibération n° 58 n'existerait pas.

Annexe n° 2. Échantillon des marchés contrôlés

Objet	Titulaire	Procédure	Montant	Date de signature
Epreuves d'étanchéité et inspections télévisuelles sur les réseaux de collecte de Mamoudzou Sud		Adaptée	224 022 €	
- Lot 1 : contrôle des réseaux du lot 2	Mayotte Inspection		50 598 €	
- Lot 2 : contrôle des réseaux des travaux du lot 1 et 3	Mayotte Inspection		71 736 €	
- Lot 3 : contrôle des réseaux des travaux du lot 4 et 5	Coirem		101 688 €	
Essais d'étanchéité et inspections télévisées des réseaux gravitaires de la tranche 1 phase 1		Adaptée	89 300 €	
- Lot 1 - Ouangani Barakani	Mayotte Inspection		60 290 €	
- Lot 2 - Chiconi Mangajou	Coirem		29 040 €	
Maîtrise d'œuvre partielle pour les travaux d'urgence du renforcement de la canalisation de refoulement entre les réservoirs de Pamandzi secteur de la Vigie	Egis	Adaptée	44 600 €	30/10/2018
Maîtrise d'œuvre partielle pour la station de pompage pour le transfert d'eaux brutes de la prise en rivière de Bouyouuni Bas vers la retenue de Dzoumogné	Egis	Adaptée	61 750 €	30/10/2018
Location longue durée et maintenance de 17 véhicules neufs 2018		Appel d'offre ouvert	427 436 €	28/09/2018
- Lot 1 : 2 véhicules neufs professionnels type B	Multi-Auto		49 833 €	28/09/2018
- Lot 2 : 4 véhicules neufs particuliers type SUV COMPACT	Multi-Auto		113 417 €	28/09/2018
- Lot 3 : 3 véhicules neufs particuliers type SUV CROSSOVER	Multi-Auto		85 063 €	28/09/2018
- Lot 4 : 5 véhicules neufs particuliers type A	Multi-Auto		106 290 €	28/09/2018
- Lot 5 : 3 véhicules neufs particuliers type 4 x 4	Multi-Auto		72 833 €	28/08/2018
Entretien des réseaux publics de collecte et des ouvrages annexes - Réhabilitation des réseaux d'assainissement	Mami	Adaptée	800 000 € maximum	
Travaux d'urgence pour l'alimentation du réservoir de la Vigie	MCTP	Adaptée	2 182 395 €	non signé - notifié le 14/09/2018

Annexe n° 3. Synthèse de l'état d'avancement des recommandations du précédent rapport d'observations définitives de la chambre

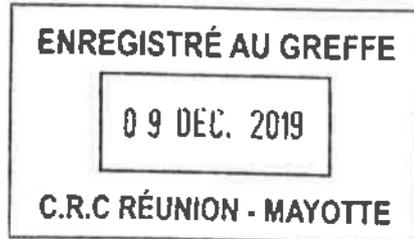
Tableau n° 18 : Avancement des recommandations du cahier 1 - Pilotage et situation financière

<i>Régularité</i>						
N°	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Sans objet
1	Ressources humaines	Régulariser les délibérations relatives aux remboursements des frais de déplacement conformément au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006	X			
2	Comptabilité	Adopter une organisation budgétaire conforme à l'instruction comptable M4			X	
3	Comptabilité	Procéder aux dotations aux amortissements et aux provisions obligatoires prévues par l'instruction comptable M4 selon un échéancier soutenable.			X	
<i>Performance</i>						
1	Gouvernance interne et organisation	Assurer le fonctionnement effectif des organes de gouvernance.			X	
2	Gouvernance interne et organisation	Mettre en place de manière prioritaire des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.		X		
3	Gouvernance interne et organisation	Respecter les préconisations de la charge de bonne gestion.			X	
4	Gouvernance interne et organisation	Limiter le nombre de participants aux missions de manière à réduire le niveau des frais de déplacement		X		
5	Relations avec les tiers	Assurer un contrôle de gestion effectif de la DSP de l'eau potable.		X		
6	Relations avec les tiers	Inclure la transmissions des informations détaillées par la SMAE en vue de fiabiliser le fichier client assainissement dans le cadre de la renégociation de la DSP de l'eau.				X
7	Situation patrimoniale	Mettre en place un programme de maintenance préventive des équipements de traitement des eaux usées.				X
8	Situation financière	Prendre des mesures pour restaurer la capacité d'autofinancement du syndicat.			X	
9	Situation financière	Mettre en place, dans des délais brefs, un suivi de gestion de la trésorerie.			X	

**Tableau n° 19 : Avancement des recommandations du cahier 2 -
Gestion des investissements et commande publique**

<i>Régularité</i>						
N°	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Sans objet
1	Achat	Appliquer les règles de computation des seuils prévues à l'article 21 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics.			X	
2	Achat	Organiser une réelle mise en concurrence de manière à garantir l'égal accès à la commande publique des prestataires spécialisés, conformément à son guide interne de la commande publique et aux règles régissant les marchés publics.			X	
3	Achat	Adapter les critères de jugement des offres à l'objet du marché et les appliquer tels qu'ils sont énoncés dans les documents de la consultation.		X		
<i>Performance</i>						
1	Gouvernance interne et organisation	Adopter un plan pluriannuel d'investissement assorti d'un plan de financement cohérent avec les ressources et la capacité de l'établissement.		X		
2	Situation financière	Assurer un suivi effectif au plan financier et opérationnel de toutes les opérations d'investissement.			X	
3	Gouvernance et organisation interne	Recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition de terrains privés.			X	
4	Situation patrimoniale	Réaliser avec le concours de l'établissement public foncier d'aménagement de Mayotte un diagnostic préalable de l'état de la disponibilité du patrimoine foncier du syndicat.			X	
5	Gouvernance et organisation interne	Confier à l'EPFAM toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition à son profit de parcelles appartenant à d'autres propriétaires.			X	
6	Gouvernance et organisation interne	Développer en interne des compétences en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage.		X		

Annexe n° 4. Réponses



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 publicité 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 préfectures 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 BROTTE. 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 Délégué 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 aggravé 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 délégué 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 :

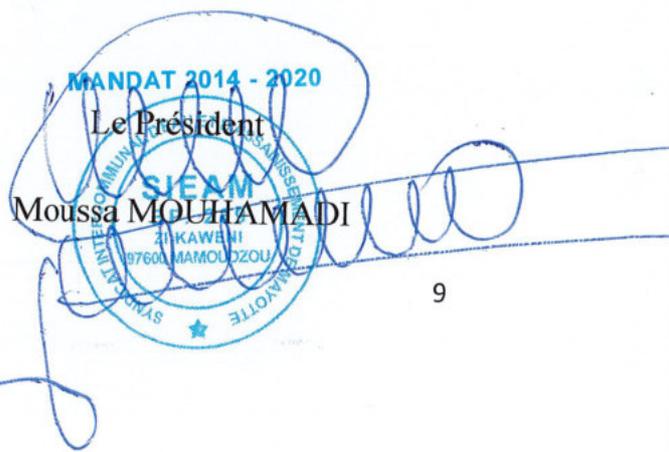
- Qu'il met fin au conflit entre les parties,
- Qu'il a vocation à contribuer à un rétablissement des comptes du SIEAM permettant la mise en œuvre du contrat de progrès,

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
Moussa MOUHAMADI
SIEAM
ZI KAWÉ NI
97600 MAMOUDZOU
SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DE MAYOTTE



19 - 4 5 7

ENREGISTRÉ AU GREFFE

0 5 DEC. 2019

C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA REUNION

A l'attention de M. Le Magistrat Paul PARENT

44 rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis Cedex

Fait à MAMOUDZOU le 5 décembre 2019

LRAR 2C 135 554 4236 2

Nos Réf. : 178/FRG/2019

Objet : Observations sur le rapport d'observations définitives transmis le 10 Novembre 2019

Monsieur le Magistrat

Nous vous adressons la présente correspondance suite à la réception de l'extrait de votre rapport d'observations définitives réceptionné en nos locaux le 10 Novembre 2019.

Ce rapport d'observations définitives a été précédé d'un rapport d'observations provisoires qui nous a été adressé en date du 2 Août 2019, et qui a fait l'objet d'observations provisoires de notre part, réceptionnées par vos soins en date du 1^{er} octobre 2019.

Nombreuses de nos observations ont été prises en compte dans votre rapport d'observations définitives dont nous sommes désormais destinataires. Nous tenons toutefois, par la présente, à réitérer certains commentaires.

A titre liminaire, nous vous prions de noter que les éléments d'observation développés ci-après ne portent que sur les éléments portés à notre connaissance dans le cadre de la communication de l'extrait du rapport d'observations définitives.

Tout d'abord, s'agissant des obligations de SMAE en matière de transparence, il convient de rappeler que SMAE s'est acquittée du versement de la participation aux frais de contrôle correspondant à 1% du chiffre d'affaires de l'exploitation. Par ailleurs, dans le cadre des audits externes diligentés par le SIEAM, SMAE s'est tenue à la disposition des auditeurs et a transmis l'ensemble des éléments d'informations, et la documentation, nécessaires à l'exercice du pouvoir de contrôle de l'autorité déléguée.

S'agissant de la répartition des recettes et charges, votre rapport retient nos observations transmises en réponse à votre rapport provisoire, et rappelle le caractère proportionnel de l'évolution des charges par rapport aux recettes.

S'agissant plus spécifiquement des provisions pour impayés, comme d'ores-et-déjà rappelé dans nos observations provisoires, et comme vous l'avez pour partie intégré à votre rapport, le caractère sous-évalué du Compte d'exploitation prévisionnel a fait échec à la possibilité, pour SMAE, de procéder à des reprises de provision. Comme l'indique à juste titre votre rapport, l'augmentation du montant des provisions pour impayés en 2018 provient d'une demande spécifique des commissaires aux comptes du Délégué, en application de la norme IFRS 9, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Enfin, il nous paraît essentiel que votre rapport tienne compte du contexte particulièrement complexe dans lequel s'est inscrit l'exécution de la Convention d'affermage. En effet, il est indispensable de relever le niveau extrêmement élevé des impayés pour ce type de contrat. Comme vous le mentionnez à juste titre, l'entrée en vigueur de la Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 dite « Loi Brottes » est au nombre des événements qui auraient pu ouvrir droit à une renégociation du Contrat. En l'espèce, le Délégué et le Délégué n'étant pas parvenus à un accord, la SMAE s'est trouvée contrainte de faire face, seule, à une situation imprévisible et fortement pénalisante.

C'est dans ce contexte que la SMAE a été contrainte de mettre en place des moyens exceptionnels et non prévus aux dispositions initiales du contrat, afin de réduire le taux d'impayés, étant entendu que ces moyens entraînent une augmentation considérable des frais administratifs nouveaux.

Malgré un contexte particulièrement complexe et le refus du Délégué, jusqu'à ce jour, de procéder à un rééquilibrage des conditions du Contrat afin de tenir compte des évolutions législatives susmentionnées, SMAE a mis en place une politique de recouvrement efficace, comme vous le soulevez dans votre rapport. Cette politique de recouvrement a été étudiée et affinée afin d'optimiser les modalités de recouvrement possibles, compte tenu des particularités inhérentes au contexte de l'île de Mayotte.

A toutes fins utiles, nous rappelons que l'équilibre du contrat a été également bouleversé compte tenu de l'entrée en vigueur de dispositions complémentaires du Code du travail à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2018, s'agissant spécifiquement de la diminution du temps de travail (passage de 39 à 35 heures), et l'augmentation des charges sociales au titre de la retraite complémentaire, des congés payés et de la mutuelle.

A ce jour, SMAE met en œuvre ses meilleurs efforts afin de parvenir à un rééquilibrage de ses relations avec son Délégué, les Parties ayant à cet effet :

- Tout d'abord, conclu en juillet 2019, un avenant N°7, aux fins de :
 - Mettre à jour du périmètre de l'affermage et du plan de renouvellement,

- Moderniser le modèle de CARE,
 - Moderniser et toiletter le Bordereau des prix unitaires,
 - Mettre à jour le règlement du service,
 - Mettre en place des actions de recouvrement concertées notamment via des actions de communication communes, afin d'endiguer les conséquences des Lois Brottes et Warsmann,
- Par ailleurs à l'issue des groupes de travail engagés, les Parties sont parvenues à définir leur interprétation commune de l'Article 31 de la Convention d'affermage, comme cela était attendu par votre juridiction.

L'ensemble des éléments rappelés ci-dessus est porté à votre connaissance afin d'assurer votre parfaite compréhension de la situation de la SMAE.

Ce qui précède constitue les remarques que nous entendions formuler en complément de celles déjà émises, nous vous remercions Monsieur le Magistrat, de bien vouloir les joindre à votre rapport d'observations finales.

Frederic GUILLEM
Directeur Régional Adjoint





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex