



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU BRIANÇONNAIS

Cahier n° 2 : L'exercice de la compétence du service public de l'eau (Département des Hautes-Alpes)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 LES COMPETENCES EN MATIERE DE GESTION DE L’EAU	5
1.1 La distribution de l’eau potable	5
1.2 La gestion des eaux pluviales urbaines	6
2 LA COMPETENCE ASSAINISSEMENT	7
2.1 Le cadre juridique	7
2.2 Les caractéristiques de la convention de délégation de service public établie avec la SEERC	8
2.2.1 Un encadrement du risque d’exploitation.....	8
2.2.2 Une délégation portant sur la construction et l’exploitation des principaux équipements	10
2.2.3 Une redevance forfaitaire dans les logements non équipés de compteurs d’eau.....	10
2.2.4 Un avenant n° 1 qui introduit une clause d’ajustement tarifaire.....	11
2.2.5 Cinq années de tensions et d’incertitude.....	12
2.2.6 Un avenant n° 2 qui modifie l’économie de la concession.....	15
2.3 Des performances épuratoires moyennes de la station de Briançon sur les effluents azotés.....	18
2.4 Les modalités de contrôle de la délégation par la CCB	22
2.5 L’analyse financière du budget annexe de l’assainissement.....	24
2.5.1 Les recettes d’exploitation.....	24
2.5.2 Les charges d’exploitation.....	25
2.5.3 L’excédent brut d’exploitation et la capacité d’autofinancement.....	26
2.5.4 La formation du résultat.....	26
2.5.5 L’investissement et son financement.....	27
3 LA COMPETENCE RELATIVE A LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PREVENTION DES INONDATIONS.....	28
3.1 Le cadre légal d’exercice de la compétence	28
3.2 Une réflexion inaboutie pour développer une gestion de l’eau à l’échelle du bassin versant de la Haute Durance	30
3.3 2018-2020 : Une lente appropriation de la compétence et un faible engagement financier	32
3.4 Les perspectives de mise en œuvre élargie de la compétence GEMAPI.....	35
4 UNE NECESSAIRE MISE EN COHERENCE DE LA GOUVERNANCE DU GRAND CYCLE DE L’EAU	38
ANNEXES.....	39

SYNTHÈSE

L'exercice de la compétence du service public de l'eau est partagé entre plusieurs acteurs dans le Briançonnais et relève de modes de gestion distincts entre les communes. Briançon et Villar-Saint-Pancrace ont ainsi délégué l'exploitation du service à une société publique locale (SPL) dénommée Eau Service Haute-Durance (ESHD), sur laquelle elles exercent un contrôle rapproché.

De nombreuses communes membres de la communauté de communes du Briançonnais (CCB) exercent pour leur part la compétence en régie, en faisant parfois appel aux services de sociétés spécialisées. À l'horizon 2026 et à droit constant, la compétence devrait être transférée à la CCB, qui devra s'attacher à harmoniser les modes de gestion sur l'ensemble du territoire.

La gestion de la collecte et du traitement des eaux pluviales est également une compétence communale. Depuis janvier 2021, la communauté de communes s'acquitte d'une redevance annuelle de 0,6 M€ auprès de la société délégataire du service public de l'assainissement, en contrepartie du traitement de ces eaux. Ce dispositif est cependant irrégulier car la compétence ne relève pas de l'établissement public de coopération intercommunale.

La compétence de l'assainissement des eaux usées est exercée de longue date par la CCB, dans le cadre d'un contrat de concession attribué au groupe SEERC-Suez Eau France pour une durée de 25 ans, soit jusqu'en 2031.

Plusieurs contentieux ont marqué les années 2016 à 2020. Par les retards de travaux qu'elle a induits, cette situation a également nui à la performance du réseau d'assainissement, qui atteint certaines limites épuratoires et génère des pollutions dans la Durance. L'avenant n° 2 au contrat, qui a mis un terme aux contentieux opposant les parties, en a sensiblement modifié l'économie sans pour autant régler la question du risque de saturation des stations d'épuration, le délégant étant conduit à mobiliser un budget annexe aux ressources modestes pour y suppléer partiellement.

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence communautaire récente et complexe nécessitant une forte coordination entre les acteurs.

Face à d'importants besoins de sécurisation de ruisseaux et torrents de montagne en période de changement climatique, les moyens alloués par la CCB, principalement sous la forme d'études, sont restés faibles entre 2018 et 2020, pour connaître une évolution à compter de 2021. Si l'échelle du bassin versant de la Haute-Durance apparaît pertinente pour gérer les enjeux de préservation de l'environnement et de protection des populations, les coopérations engagées ont encore produit peu de résultats.

Dans ce contexte, la CCB, placée au cœur des enjeux stratégiques du grand cycle de l'eau (distribution d'eau potable, écoulement des eaux pluviales, assainissement des eaux usées, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) doit s'attacher, avec les autres acteurs locaux, à l'amélioration de la gouvernance territoriale en vue de rendre plus performants les services qui entrent dans son champ de compétences.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Briançonnais (CCB) porte sur les exercices 2014 et suivants. Il a été ouvert par lettre du 29 mars 2021 du président de la chambre au président du conseil communautaire en fonction, M. Arnaud Murgia. Par courrier du même jour, le président de la chambre a informé les anciens ordonnateurs successifs, MM. Gérard Fromm et Guy Hermitte, de l'ouverture de la procédure.

Le contrôle de la chambre a donné lieu à deux rapports distincts. Le premier, dont les observations définitives ont été adressées à leurs destinataires le 14 juin 2023, porte sur la gouvernance de l'établissement, sa situation financière et la mise en œuvre des compétences de développement économique et de promotion du tourisme. Le présent rapport traite de la gestion du grand cycle de l'eau dans le territoire du briançonnais (distribution d'eau potable, assainissement des eaux usées, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations).

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à M. Arnaud Murgia qui en a accusé réception le 29 août 2023. Des parties du rapport ont été adressées à M. Fromm dont il a accusé réception le 24 août 2023. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 13 décembre 2023, les observations définitives ci-après.

1 LES COMPETENCES EN MATIERE DE GESTION DE L'EAU

1.1 La distribution de l'eau potable

La distribution de l'eau potable est une compétence des collectivités territoriales définie par l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), comme « *tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine* ». L'article L. 2224-7-1 du CGCT dispose que les communes sont compétentes en la matière. Elles déterminent librement le mode de gestion de cette compétence.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a prévu un transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes et communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Pour les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerçait pas, en août 2018, la compétence de distribution d'eau potable au niveau communautaire, sous réserve que plus d'un quart des communes représentant au moins 20 % de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ce délai a été repoussé au 1^{er} janvier 2026 par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Cette échéance n'a pas été modifiée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS. Une proposition de loi, votée au Sénat le 16 mars 2023, tend toutefois à permettre une gestion différenciée des compétences eau et assainissement, c'est-à-dire leur retour dans la sphère communale lorsque cela semble pertinent.

En accord avec ces dispositions, les communes membres de la communauté de communes du Briançonnais (CCB) continuent d'exercer la compétence de distribution d'eau potable jusqu'au 31 décembre 2025.

La ville de Briançon, qui gérait jusqu'en 2016 la compétence dans le cadre de la Régie briançonnaise de l'eau autonome (RBEA), a fait le choix d'attribuer la distribution de l'eau potable à une société publique locale (SPL) « Eau Service Haute Durance » (ESHD) par la voie d'un contrat de délégation de service public. C'est également dans ce cadre contractuel que la commune voisine de Villar-Saint-Pancrace a délégué la compétence à la société.

D'autres communes, telles que Val-des-Prés, Cervières, Puy-Saint-André, Puy-Saint-Pierre, Villar-d'Arène, La Salle-les-Alpes et Montgenèvre, exercent la compétence en régie. Les communes de Montgenèvre et de Villar-d'Arène font appel à des sociétés spécialisées pour obtenir des prestations de services (d'ordre technique et commercial) dans le cadre de marchés publics, ou en quasi-régie en s'appuyant sur la SPL ESHD.

Comptant, outre la CCB, huit communes de l'établissement à son capital, telles que Briançon, Villar-Saint-Pancrace, Le Monétier-les-Bains, Névalche, Puy-Saint-André, La Grave, Montgenèvre et Villar-d'Arène, la SPL a été créée en 2016 pour devenir le délégataire local de la gestion du service public de l'eau potable pour le compte des communes qui souhaitaient lui attribuer ce service, mais également pour mutualiser certaines prestations telles que l'achat de matériaux, la facturation et l'encaissement des prestations de distribution d'eau potable.

Depuis lors, la SPL ESHD exerce pour le compte de ses collectivités actionnaires, différentes prestations, techniques et/ou administratives. Au-delà du rôle de délégataire de la distribution d'eau potable qu'elle joue à Briançon et Villar-Saint-Pancrace, la société intervient en particulier pour mener à bien une mission de relève de compteurs¹, de facturation des abonnés et d'encaissement des produits du service public de l'eau potable pour les huit communes de la CCB qui sont ses actionnaires.

L'annexe n° 1 récapitule les différents modes de gestion du service public de l'eau potable ainsi que le nombre d'abonnés concernés pour chaque commune.

1.2 La gestion des eaux pluviales urbaines

Le 6° du II de l'article L. 5214-16 et le 2° du II de l'article L. 5216-5 du CGCT issus de la loi du 3 août 2018 ont modifié la compétence « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération. Antérieurement et conformément à la jurisprudence du Conseil d'État², le service public de gestion des eaux pluviales urbaines était assimilé à un service public relevant de la compétence assainissement lorsque cette dernière était exercée de plein droit par un EPCI. Depuis la promulgation de cette loi, la compétence assainissement n'englobe plus l'assainissement des eaux de toute nature et exclut les eaux usées pluviales.

La compétence de gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226- 1 du CGCT est donc distincte de l'assainissement. La capacité des collectivités à exercer la collecte et le traitement des eaux pluviales urbaines n'en repose pas moins le plus souvent sur des réseaux unitaires, c'est-à-dire qui collectent et renvoient vers des installations de traitement à la fois les eaux usées pluviales, mais aussi les eaux usées issues des logements et de tous locaux à usage public ou professionnel. C'est le cas à l'échelle de la communauté de communes du Briançonnais.

Depuis le 5 août 2018, les communautés d'agglomération, ou de communes, qui exerçaient la compétence optionnelle « assainissement » ne détiennent plus de façon automatique la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines ». Pour pouvoir continuer à l'exercer, leurs communes membres doivent décider de la transférer au niveau intercommunal dans le cadre de la procédure de droit commun prévue à l'article L. 5211-17 du CGCT, afin de se doter d'une compétence facultative en la matière. S'agissant des communautés de communes, elles restent libres, y compris après la date du 1^{er} janvier 2020 – qui rend cette compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération – d'apprécier, au regard du contexte local, l'opportunité d'une gestion intercommunale des eaux pluviales.

¹ Pour les seules communes de Briançon, Sant Pancrace, Le Monétier-les-Bains et Montgenèvre

² CE, 4 décembre 2013, n° 349614.

Dans le Briançonnais, la compétence de gestion des eaux pluviales était exercée par les communes jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Elle avait dans un premier temps été transférée à la CCB à compter de cette même date, avant de leur être restituée le 1^{er} janvier 2019.

Il appartiendra, le cas échéant, à l'EPCI et à ses communes membres de réinterroger cette répartition des compétences lors du possible transfert, en 2026, de celle afférente à la distribution d'eau potable.

La chambre observe que, lors de la signature en janvier 2021 de l'avenant n° 2 au contrat de délégation de service public de l'assainissement des eaux usées, dont il est question plus loin, la CCB a accepté l'instauration d'une redevance pour l'entretien du réseau d'eau pluviale, fixée à 300 000 € par semestre et facturée par le délégataire à compter du 1^{er} semestre 2021.

Dès lors que l'EPCI ne détient pas la compétence en question, le versement dans ces conditions d'une somme annuelle de 600 000 € pendant 10 ans, soit 6 M€ jusqu'à l'échéance de la concession, est irrégulier.

En effet, un EPCI est soumis au principe de spécialité fonctionnelle, ce qui signifie qu'il ne peut exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts. Il ne peut exercer de façon tacite une compétence qui ne lui aurait pas expressément été transférée ni faire supporter à son budget, dans le cadre d'un contrat de concession, une redevance au titre d'une compétence que ses communes membres ont souhaité conserver.

2 LA COMPETENCE ASSAINISSEMENT

2.1 Le cadre juridique

L'assainissement fait partie des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), ainsi que cela est défini par l'article L. 2224-11 du code général des collectivités territoriales. Cette qualification emporte cinq conséquences majeures :

- un budget séparé pour le service doit être mis en place ;
- ce budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ;
- la collectivité ne peut affecter une part de son budget général aux dépenses du service, sauf circonstances particulières précisées par l'article L. 2224-2 du CGCT et devant être justifiées ;
- la tarification doit respecter un principe d'égalité des usagers ;
- le montant de la redevance payée par l'utilisateur doit être la contrepartie du service rendu.

La communauté de communes du Briançonnais a pris en 2004 la compétence « assainissement collectif et non collectif des eaux usées » au titre de la protection de l'environnement et de la préservation du cadre de vie.

Une convention de délégation de service public (DSP) a été signée le 11 avril 2006 avec la société Lyonnaise des eaux-SEERC, pour une durée de 25 ans, soit jusqu'en 2031. Elle s'applique sur le territoire de 12 des 13 communes membres de la CCB³. Elle prévoit que soient délégués :

- le financement, la conception, la réalisation et l'exploitation des ouvrages recensés dans la convention (station d'épuration et ouvrage d'épuration, collecteurs de raccordement des systèmes d'assainissement et systèmes d'assainissement existants, installations de traitement, réseaux de collecte) ;
- l'exploitation de l'ensemble des ouvrages relatifs aux systèmes d'assainissement collectif ;
- la facturation et le recouvrement pour le compte de l'intercommunalité des redevances de toute nature afférentes au service de l'assainissement ;
- la conduite des relations avec les usagers du service ;
- la fourniture à l'intercommunalité, régulière et sur demande, de toutes informations et synthèses sur le fonctionnement technique et financier du service.

2.2 Les caractéristiques de la convention de délégation de service public établie avec la SEERC

2.2.1 Un encadrement du risque d'exploitation

Le risque d'exploitation du service public de l'assainissement est transféré au délégataire dans les conditions contractuelles précisées dans l'encadré ci-dessous. Sur la base d'un inventaire initial, l'établissement met à la disposition de la société les ouvrages dont elle demeure propriétaire, le délégataire étant chargé de les exploiter et de les entretenir. Le délégant conserve le contrôle du service et la maîtrise des tarifs dans les conditions définies à la convention.

Le contrat soumet également le délégataire à une obligation de renouvellement des équipements et des canalisations nécessaires au bon acheminement et au traitement des eaux usées. Ces travaux ont vocation à être financés par un fonds annuel indépendant du plan concessif d'investissement pluriannuel figurant au contrat.

En contrepartie des charges d'exploitation et de financement de l'investissement qui lui incombent, le délégataire perçoit auprès des usagers du service une rémunération comprenant une part fixe (abonnement) associée à une part variable proportionnelle aux volumes d'eau potable consommés ou, à défaut de compteur d'eau, une facturation forfaitaire. En cas d'évolution significative des conditions d'exploitation de la concession ou par période de cinq ans, l'une des parties peut demander l'actualisation et la révision des tarifs servant de base à la rémunération du délégataire.

³ La commune de Puy-Saint-Pierre a refusé d'adhérer au contrat.

2.2.1.1 Les conditions de partage du risque d'exploitation prévues par le contrat

Le contrat de délégation de service public prévoit plusieurs mesures visant à encadrer le risque d'exploitation pesant sur le délégataire. Dans le cadre d'une procédure de révision des tarifs des redevances d'assainissement, les conditions de rémunération du délégataire peuvent être réévaluées en fonction des circonstances et aléas suivants :

- a) De façon périodique : tous les cinq ans à partir de la date de signature du contrat ou de ses avenants tarifaires ultérieurs.
- b) En cas d'évolution de dispositions réglementaires ayant un impact sur l'exploitation :
 - 1) En cas de non obtention des autorisations administratives ou de modifications importantes de celles-ci, qui remettraient en cause les études déjà réalisées.
 - 2) Si le montant des impôts ou redevances à la charge du délégataire, autres que ceux frappant les résultats, varie de plus de 20 %.
 - 3) En cas de modification supérieure à 20 % du coût de l'évacuation des boues.
 - 4) En cas de modification des formules de calcul des primes et aides de l'agence de l'eau, incluses dans la rémunération du délégataire.
- c) En cas de révision du périmètre territorial de la délégation.
- d) En cas de modification de la nature et des caractéristiques des travaux demandés par l'intercommunalité ou réalisés par le délégataire, tels que :
 - 1) Une modification substantielle des ouvrages, par rapport à leurs caractéristiques prévues dans le plan pluriannuel d'investissement.
 - 2) En cas de révision du montant du plan quinquennal d'investissement.
 - 3) En cas d'inexécution totale ou partielle, dans les délais contractuels, d'investissements.
 - 4) Si le programme de travaux concessifs est modifié d'un commun accord.
 - 5) En cas de variation de plus de 15 % du coût de réalisation d'opérations recensées dans l'article 41.3.
- e) En cas de variation substantielle des volumes d'eaux consommés, encadrée de la façon suivante :
 - 1) En cas de variation de plus de 20 % du volume d'eau global servant d'assiette à la redevance d'assainissement, calculée par référence à la moyenne des trois dernières années.
 - 2) En cas d'installation par le service d'eau potable de compteurs alimentant plus de 2 500 unités de logement non équipées à la date de signature du contrat ou à la date de la dernière révision.
- f) En cas de variation de plus de 30 % du coefficient d'actualisation du tarif des redevances, prévu pour être appliqué au début de chaque semestre.

Dès lors que l'une de ces conditions est réalisée, la procédure de révision des prix prévoit que, sur la base d'une demande motivée établie soit par le délégataire, soit par l'intercommunalité, les parties conviennent d'un délai pour la faire aboutir et d'un calendrier de travail compris entre 3 et 12 mois. Tout accord à l'issue de ce processus donnera lieu à la rédaction d'un avenant, adopté par le conseil communautaire.

En l'absence d'accord, une commission spéciale, composée d'un représentant de l'intercommunalité, d'une personne désignée par le délégataire et d'un expert compétent désigné d'un commun accord ou, à défaut, par le président du tribunal administratif, aura pour mission de rapprocher les points de vue des parties de façon à parvenir à un accord. C'est seulement à défaut d'accord à la suite des travaux de cette commission spéciale que l'une des parties pourra saisir le juge du contrat.

2.2.2 Une délégation portant sur la construction et l'exploitation des principaux équipements

Le contrat de délégation de service public prévoit que le délégataire prend à sa charge la réalisation de travaux, segmentés en deux catégories, l'exploitation et l'entretien de l'ensemble des équipements destinés à assurer l'assainissement collectif des eaux usées.

Les travaux concessifs, prévus dès la signature du contrat, constituent la plus importante de ces deux catégories. Leur montant prévisionnel a été fixé à 24,5 M€ HT sur la durée du contrat et leur réalisation doit permettre l'exploitation d'un réseau d'assainissement conforme à la carte n° 1 présentée en annexe.

Les trois quarts du coût du programme concessif concerne la construction de stations d'épuration, dont les coûts (22,1 M€) et le calendrier de réalisation figurent en annexe au contrat. Un deuxième bloc de travaux, d'un montant de 2,3 M€ HT, concerne le raccordement de plusieurs hameaux aux stations d'épuration. Le troisième ensemble d'opérations, chiffré à 3,9 M€ HT, est destiné à la création de réseaux de transfert. Enfin, l'installation de dispositifs d'autosurveillance et d'équipements de réduction des eaux claires parasites vient compléter le programme concessif, pour un montant de 0,6 M€ HT.

Le principe de mener à bien des travaux de renouvellement de certains équipements, au gré de leur usure et sur la base de plans quinquennaux de réalisation est mentionné au contrat. Le document prévoit leur financement par deux fonds de renouvellement, abondés par le délégataire à partir des revenus qu'il tire de l'exploitation. Le premier fonds porte sur les équipements électromécaniques et doit être doté annuellement d'un montant révisé à 165 409 € HT par an à compter de l'avenant n° 1 du 14 avril 2010, le second, à destination des réseaux, s'élevant quant à lui à 171 000 € HT.

À compter de la signature de l'avenant n° 2 le 21 janvier 2021, un unique fonds de renouvellement a remplacé les deux précédents. Sa dotation annuelle a été réévaluée à 488 596 € HT, actualisable chaque année en fonction d'un coefficient défini dans l'avenant.

2.2.3 Une redevance forfaitaire dans les logements non équipés de compteurs d'eau

L'article 38 du contrat de délégation de service public définit les règles de rémunération du service. Il prévoit que le délégataire applique aux usagers un tarif ayant vocation à couvrir d'une part sa propre rémunération, et d'autre part les dépenses supportées directement par l'intercommunalité pour exercer la compétence, charge au délégataire de reverser cette part à l'établissement.

Le contrat prévoit, dès sa signature, que la part variable de la redevance d'assainissement doit être facturée en fonction de la consommation réelle dans les unités de logement disposant d'un compteur. En revanche, dans les unités de logement non équipées de compteurs, il est prévu que cette part variable soit facturée sur la base d'une consommation forfaitaire moyenne de 100 m³ annuels. Or, à la date de la signature du contrat, seule une partie des foyers du Briançonnais était équipée de compteurs d'eau⁴.

L'étude de convergence réalisée en 2005 révèle que 7 communes sur 12 ne disposaient à l'époque d'aucun compteur d'eau (La Grave, Le-Monétier-les-Bains, Névache, Puy-Saint-André, La Salle-les-Alpes, Val-des-Prés et Villar-d'Arène). Sur les cinq communes en disposant, trois (Briançon, Montgenèvre et Saint-Chaffrey) avaient adopté une tarification comprenant une part fixe et une part proportionnelle, les deux dernières (Cervières et Villar-Saint-Pancrace) s'appuyant sur une facturation uniquement basée sur les volumes consommés.

2.2.4 Un avenant n° 1 qui introduit une clause d'ajustement tarifaire

Un premier avenant au contrat a été pris en avril 2010. Son objet consistait notamment à formaliser le nouveau programme de travaux attribué au délégataire⁵ et à prendre en compte des subventions additionnelles obtenues par l'établissement.

À cette occasion, les parties ont convenu de faire évoluer substantiellement les règles de rémunération du délégataire. L'avenant introduisait une clause d'ajustement tarifaire visant à compenser le fait que « *cette consommation forfaitaire [pourrait ne plus correspondre] nécessairement à la consommation réelle des usagers du service* » et à « *instaurer un principe d'ajustement automatique des tarifs du service en cas de variation significative de l'assiette de facturation et du nombre d'usagers facturés au réel* ». Si les termes du préambule sont assez précis sur les autres motifs conduisant à une modification des termes du contrat, il est en revanche peu étayé sur les raisons de l'instauration de cette nouvelle disposition.

En pratique, cette clause d'ajustement tarifaire permettait de réviser les tarifs de la redevance d'assainissement dans l'hypothèse où deux conditions étaient réunies :

- g) Il existait un écart de plus de 10 % entre le volume prévisionnel consommé inscrit au contrat et le volume réellement consommé ;
- h) 2 500 unités de logement avaient été équipées de compteurs durant l'année précédente.

Ce nouveau mode de calcul des tarifs réduisait le risque d'exploitation supporté par le délégataire. Il permettait de limiter les effets de la facturation au réel induite par l'installation progressive, en cours de contrat, de compteurs d'eau dans les unités de logement de la vallée. En effet, son application compense la baisse potentielle de rémunération du délégataire qui résulterait de l'installation croissante de compteurs et du constat d'une consommation réelle inférieure au volume annuel forfaitaire initialement instauré.

⁴ Avant l'adoption en décembre 2006 de l'article L. 135-1 du code de la construction et de l'habitation, puis de l'article R. 135-1 en mai 2007, les communes n'étaient pas tenues de faire respecter l'obligation de disposer, pour toute construction d'immeuble à usage principal d'habitation, d'un compteur d'eau.

⁵ Raccordement de la commune de Montgenèvre au réseau d'assainissement, de deux villages à la station d'épuration de Briançon, déplacement de deux stations d'épuration et autres interventions sur le réseau.

2.2.5 Cinq années de tensions et d'incertitude

2.2.5.1 Plusieurs contentieux devant la juridiction administrative

Dans les faits, le volume forfaitaire facturé de 100 m³ par an et par unité de logement a été sensiblement remis en cause par la pose progressive de compteurs sur le réseau. Dans les communes de La Salle-les-Alpes et du Monétier-les-Bains, pour lesquelles des campagnes de pose de compteurs ont été réalisées pendant la période sous revue, il a été constaté que la consommation réelle d'eau était généralement bien inférieure (de l'ordre de 50 m³)⁶ à la consommation prévisionnelle forfaitaire (100 m³). Il en résultait une baisse de la rémunération du délégataire, puisque de plus en plus d'unités de logement étaient facturées au réel, sur la base de volumes consommés moindres.

Conformément à l'article 42 du contrat régissant la procédure de révision des tarifs, le délégataire a adressé à la communauté de communes du Briançonnais, le 18 décembre 2014, un courrier l'informant de sa volonté de mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2015, le nouveau tarif de redevance d'assainissement résultant de l'application de la clause d'ajustement tarifaire. Le rapport annexé au courrier indiquait qu'au cours de l'année 2014, 4 410 unités de logement avaient été équipées de compteurs d'eau (soit plus que le seuil de déclenchement de 2 500 unités de logement) et que le volume d'eau facturé s'élevait pour 2014 à 1 742 248 m³ au lieu de 2 400 731 m³ prévisionnels, soit une différence de 658 483 m³ (27 %).

L'application de la formule d'ajustement tarifaire entraînant une augmentation de 37,8 % du montant de la redevance, la communauté de communes, par courrier du 7 janvier 2015, a rejeté la demande en faisant valoir cinq arguments, que le délégataire a estimé « soit erronés, soit inopérants ». Après que le concessionnaire ait à nouveau tenté en juillet 2016 la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement tarifaire, sans succès, une dégradation manifeste des relations contractuelles entre les parties et l'émergence de contentieux sont apparus.

La non-application de la clause a entraîné une perte évaluée à 1 037 105 € par le délégataire, au titre de l'exercice 2015. Cette perte était évaluée, selon les documents recueillis au cours de l'instruction, à 6,1 M€ au titre de la période 2015-2020. Pour contraindre l'application par l'intercommunalité des dispositions de l'avenant n° 1, le délégataire a saisi les juridictions administratives (quatre recours en 2021).

Le premier contentieux devant le tribunal administratif (TA) de Marseille portait sur une demande d'indemnisation de 1 037 105 € pour l'absence de modification des tarifs pour l'année 2015. Par jugement rendu le 19 juin 2018, la juridiction a considéré irrecevable la demande d'indemnisation de la SEERC. Par une requête enregistrée le 26 juillet 2018, la SEERC a demandé à la cour administrative d'appel de Marseille d'annuler ce jugement et de condamner la commune à lui verser l'indemnité de 1 037 105 €, avec application d'intérêts.

⁶ Voir notamment les courriers adressés par la SEERC à la CCB motivés par les données de consommation : courrier du 18 décembre 2014, courrier du 12 juillet 2016 ou encore courrier du 9 juin 2017.

La SEERC, à la suite de l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de sa requête, en a déposé une nouvelle devant le tribunal administratif de Marseille le 31 décembre 2018 dans laquelle elle demande à être indemnisée de 3 067 018 € au titre des exercices 2015 à 2017, en application de la clause d'ajustement tarifaire. Par jugement rendu le 19 janvier 2021, le tribunal administratif, estimant que la clause d'ajustement tarifaire ne supprimait pas tout risque d'exploitation et n'instaurerait pas un tarif sans rapport avec les charges du service public, a condamné la communauté de communes du Briançonnais à s'acquitter d'une indemnité de 3 049 014 €, augmentée des intérêts légaux.

Le troisième contentieux porté devant la cour administrative d'appel concernait des pénalités contractuelles de 60 464 € appliquées au délégataire par l'intercommunalité dans le cadre des travaux de la station d'épuration de Névache, qui auraient fait l'objet de retards.

Le conseil communautaire a adopté, le 28 juin 2019, la résiliation du contrat pour motif d'intérêt général, avec effet à compter du 29 février 2020. Les motifs invoqués reposaient sur des constats d'insuffisances régulières du délégataire quant à la qualité du service rendu, à l'entretien des équipements, au défaut de réalisation de nombreux travaux et à la nécessité d'en programmer de nouveaux, non prévus au contrat, au regard de problématiques de sous-dimensionnement du réseau.

La SEERC a introduit devant le tribunal administratif de Marseille un recours en annulation des délibérations actant la rupture du contrat avec demande de poursuite forcée des relations contractuelles. Par ordonnance du 23 janvier 2020, le juge des référés a suspendu les délibérations de résiliation du contrat de DSP prises par la communauté de communes du Briançonnais, qui s'est alors pourvue devant le conseil d'État pour demander l'annulation de cette ordonnance.

Outre les contentieux initiés par la SEERC, deux maires, par ailleurs conseillers communautaires et appuyés par l'association « Eau Secours Briançonnais », ont déposé le 6 juillet 2021 une requête introductive d'instance auprès du tribunal administratif de Marseille contre l'adoption, par délibération du 18 janvier 2021, de l'avenant n° 2 au contrat de DSP.

2.2.5.2 L'existence d'un risque financier important pour la CCB

La rupture anticipée du contrat de délégation de service public avec la SEERC a fait l'objet d'une étude commandée par la CCB, réalisée en mai 2019 par un cabinet spécialisé. Cette étude analysait la « *structure habituelle de l'indemnité en cas de résiliation anticipée pour motif d'intérêt général* » d'un contrat de concession, qui est la somme de trois composantes (valeur nette comptable des immobilisations correspondant aux biens de retour, rentabilité manquée du délégataire, frais de rupture des contrats). Elle formulait les conclusions suivantes :

- i) L'application des termes du contrat conduisait à l'instauration d'une indemnité dont les principes de calcul singuliers étaient « *déconnectés des pratiques usuelles* ». Estimée au total à 35,4 M€, elle se décomposait en 26 M€ de valorisation des investissements concessifs réalisés, et 9,5 M€ de rentabilité manquée du délégataire.
- j) L'application de pratiques confortées par la jurisprudence aurait néanmoins plutôt conduit la CCB à devoir verser à son délégataire une indemnité évaluée à 13,6 M€, ce qui correspond à la seule composante « valeur nette comptable des immobilisations correspondant aux biens de retour », dans la mesure où les comptes annuels d'exploitation remis par le délégataire depuis plusieurs années présentaient de façon structurelle un déficit d'exploitation, autrement dit une rentabilité négative.

Quoique non explicitement mentionné dans la délibération du 18 janvier 2021, il a été considéré que le risque généré par les contentieux en cours n'aurait pas été soutenable pour les finances de la communauté de communes, dont les dépenses d'équipement annuel n'excédaient pas 2,1 M€ au budget principal et se limitaient à quelques centaines de milliers d'euros au budget annexe de l'assainissement.

Sur la base du projet de contrat de délégation de service public envisagé avec la SPL ESHD et des données clientèle figurant dans les rapports annuels remis par le groupement concessionnaire SEERC-Suez Eau France jusqu'en 2020, la chambre estime que les redevances d'assainissement perçues par la CCB auraient évolué d'une moyenne annuelle de 572 929 €⁷ à des montants variant de 1,2 à 1,4 M€ entre 2020 et 2040. Cette différence moyenne de près de 700 000 € par an, affectée au remboursement d'annuités d'un emprunt, aurait pu couvrir, sur la durée prévisionnelle de la concession, le coût des biens de retour rachetés à une valeur nette comptable estimée à 13,6 M€, biens mis gratuitement à la disposition de la SPL ESHD, en charge de leur exploitation et de leur entretien.

Ces revenus auraient en revanche été insuffisants pour rembourser, sur la durée de la concession, une forte indemnité de résiliation anticipée du contrat de la SEERC. En effet, la Caisse des dépôts et consignations, vigilante quant au niveau élevé de risque d'une telle opération, n'était prête à accorder à la CCB qu'un financement de 7,5 M€ à ce titre.

À ces rachats d'actifs et indemnités s'ajoutaient les demandes d'indemnisation faites au titre de la non application de la clause d'ajustement tarifaire au cours de la période 2015-2020, soit 6,1 M€, le jugement du tribunal administratif de Marseille du 19 janvier 2021 ayant déjà condamné la CCB à payer 3 M€ au titre de la période 2015-2017.

L'ensemble de ces éléments constituaient des risques financiers forts pour la CCB, le budget annexe de l'assainissement, même soutenu par le budget principal, n'étant pas en mesure d'en supporter la charge.

2.2.5.3 L'élaboration d'un scénario alternatif de gestion de l'assainissement

Compte tenu des problématiques de capacité du réseau et du contexte de relations contractuelles dégradées, la CCB a travaillé, à partir de 2019, à de nouveaux scénarii de gestion de la compétence assainissement.

Le premier scénario a consisté à rechercher avec la SEERC les conditions d'élaboration d'un avenant qui permette d'une part de sortir des clauses prévues par l'avenant n° 1, d'autre part de relancer les travaux concessifs et de renouvellement du réseau, à l'arrêt depuis plusieurs mois. Les discussions n'ont pas abouti à un accord.

Le second scénario reposait sur l'établissement d'un projet de nouveau contrat de délégation du service public de l'assainissement, pour une durée de 20 ans, sur la totalité du périmètre de la CCB (incluant la commune de Puy-Saint-Pierre, exclue de la DSP en cours) avec la perspective de confier à la société publique locale (SPL) Eau Service Haute Durance (ESHHD) le rôle de délégataire de l'assainissement collectif et non collectif.

⁷ Moyenne sur la période 2014-2020 des recettes constatées dans les comptes de gestion du budget annexe assainissement. Toutefois, le rapport sur les comptes du délégataire révèle des problématiques de fiabilité des données, celles figurant dans les comptes de gestion de la CCB différant de celles fournies par le délégataire.

Ce projet de contrat tendait à répondre au sous-dimensionnement des installations intercommunales tel que le percevait l'exécutif alors en place. Il conduisait à confier au nouveau délégataire des travaux d'un montant prévisionnel de 23 M€ – extension de la station d'épuration (STEP) de Briançon, construction d'une nouvelle STEP et extension de réseaux. Le délégataire était également chargé de l'exploitation et de l'entretien des équipements et réseaux d'assainissement. Les économies tirées de la réduction des frais de structure et moyens mutualisés devaient enfin permettre le financement des travaux rendus nécessaires sans augmentation du coût du service pour l'utilisateur.

Un tableau comparatif des caractéristiques des deuxième (DSP exercée par la SPL ESHD) et troisième (avenant n° 2) scénarii figure en annexe. Le projet a été présenté en commission consultative des services publics locaux les 11 septembre 2019 et 8 janvier 2020, puis en bureau communautaire le 20 mai 2019.

Toutefois, la résolution des litiges avec la SEERC a mis fin à la perspective de signature d'un contrat de délégation de service public avec la SPL ESHD. Or, cette petite société s'était structurée à partir de 2019 pour faire face à l'enjeu considérable que représentait une telle DSP. Compte tenu des difficultés financières engendrées par une importante mobilisation devenue inutile, les actionnaires de la SPL ESHD, parmi lesquels la CCB et huit communes du Briançonnais, ont été contraints de participer à son plan de recapitalisation et de restructuration.

Le scénario finalement retenu par la CCB a été la signature d'un avenant n° 2 mettant fin aux contentieux en cours et au risque financier considérable qu'ils faisaient peser sur elle.

Il ressort de cette longue période d'incertitude que l'état du réseau d'assainissement a souffert de ces désaccords et que d'importants moyens humains, financiers et juridiques ont été consacrés par les trois entités concernées (CCB, SEERC, SPL ESHD) au projet, avorté, de changement de délégataire du service public de l'assainissement du Briançonnais.

2.2.6 Un avenant n° 2 qui modifie l'économie de la concession

Une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif, rendue le 29 février 2020, a suspendu la décision de résiliation unilatérale du contrat et enjoint à la CCB de reprendre les relations contractuelles. En conséquence, le conseil communautaire, réuni le 25 août 2020, a retiré les délibérations de résiliation du 28 juin 2019, ce qui a eu pour effet de suspendre le contentieux en cours avec le délégataire.

Les parties ont signé en mars 2021 un protocole transactionnel ayant vocation à mettre un terme aux différents contentieux indemnitaires. Il prévoit que « *la société Suez Eau de France renonce, de façon définitive et irrévocable, à l'entier bénéfice du jugement* » rendu le 19 janvier 2021 par le tribunal administratif de Marseille et qu'en contrepartie, la CCB « *renonce à relever appel du jugement visé à l'article 1^{er}* ».

Un avenant n° 2 a été signé le 21 janvier 2021 avec la SEERC marquant la poursuite des relations contractuelles. Il a permis de sortir d'une situation de contentieux lourd et de faire en sorte que les missions de service public soient à nouveau assurées, en particulier s'agissant des travaux concessifs ou de renouvellement à réaliser sur le réseau, des chantiers afférents à la réduction de la pollution de l'eau et de la réalisation du schéma directeur intercommunal d'assainissement à l'horizon 2040.

Les objectifs affichés en préambule de l'avenant n° 2 consistent à solder les litiges en cours, traiter les questions des dettes et des travaux concessifs restant en suspens, et refaçonner le contrat tout en « préservant son équilibre économique ». Il affirme que « *les modifications envisagées ne sont pas substantielles* » et qu'« *elles sont conformes aux dispositions des articles L. 3135-1, R. 3135-6 et R. 313 du code de la commande publique* », c'est-à-dire qu'elles ne nécessitent pas de nouvelle mise en concurrence⁸.

Les principaux points abordés dans l'avenant n° 2 consistent en :

- l'abandon du principe d'ajustement automatique des prix instauré par l'avenant n° 1 (article 2) ;
- le désistement par les parties des actions contentieuses relatives à la non application de la clause d'ajustement tarifaire créée par l'avenant n° 1 du contrat (article 3) ;
- l'instauration d'une redevance pour l'entretien du réseau d'eau pluviale, d'un montant de 300 000 € par semestre (article 4) ;
- la définition de nouvelles modalités de facturation / recouvrement de la redevance d'assainissement (article 5) ;
- le maintien du programme de travaux concessifs et l'instauration d'une clause de rendez-vous dans l'hypothèse où leur montant serait supérieur à 5 % du montant prévisionnel (article 6) ;
- la suppression des frais de contrôle (article 8) ;
- l'établissement d'un nouveau planning prévisionnel de renouvellement (article 9) ;
- l'établissement du quitus au délégataire pour les opérations de renouvellement hors réseau, renouvellement de canalisations et travaux concessifs (article 11) ;
- l'approbation par l'intercommunalité de la cession de contrat au profit exclusif de Suez Eau France à compter du 1^{er} mars 2021 (article 12).

L'ensemble de ces engagements est présenté comme devant permettre au délégataire de dégager « un excédent économique sur les exercices 2021 à 2031 de nature à compenser le manque à gagner au titre de la période 2015 à 2020, en intégrant l'impact défavorable sur les redevances perçues lors de l'équipement en compteurs de distribution des quatre communes restantes (La Grave, Villar-d'Arène, Névache, Val-des-Près) ».

S'agissant du désistement des actions de contentieux (article 3), ce point repose sur l'abandon par le délégataire de ses demandes d'indemnisation, à hauteur de 2 M€ sur les 6,1 M€ réclamés, et sur la prise en compte, à son profit, de 4,1 M€ supplémentaires pour la période contractuelle restante (de 2021 à 2031). La création d'une redevance pour l'entretien du réseau d'eau pluviale, fixée à 300 000 € et facturée chaque semestre par le délégataire à la CCB à compter du 1^{er} semestre 2021, en est l'une des composantes.

La chambre observe que la compétence eaux pluviales n'a été exercée par la CCB qu'entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018, avant d'être restituée aux communes. Le versement par l'intercommunalité d'une redevance cumulée de 6 M€ au délégataire pendant 10 ans, pour une compétence qu'elle ne détient pas, est par conséquent irrégulier. L'établissement n'a pas à assumer le coût d'une attribution qu'ont souhaité conserver les communes membres.

⁸ L'avenant n° 2 fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Marseille dont les motifs et arguments sont présentés ci-dessous.

La suppression des frais de contrôle, prévus à l'article 43 du contrat initial, fait également partie des modifications apportées au contrat. Il s'agissait de frais annuels, dont le montant initial était fixé à 45 000 € par an qui visaient à « *permettre à la collectivité de suivre l'exécution de la convention et les résultats du service en matière de performance* ».

En se basant sur un montant actualisé de 58 140 €⁹ versés à ce titre par le délégataire en 2020, la clause lui permet d'économiser un montant cumulé de près de 0,6 M€ sur la durée résiduelle du contrat, soit 10 ans.

Le dernier levier utilisé est le quitus donné au délégataire pour les travaux effectués au titre du fonds de renouvellement prévu par l'article 32 du contrat, qui a vocation à financer des travaux de renouvellement des installations (remplacement d'équipements électromécaniques ou canalisations d'assainissement par exemple), au gré de leur usure et sur la base des plans quinquennaux.

Ce fonds, abondé par le délégataire à partir des revenus tirés du contrat, présentait un solde de 2,7 M€ au 28 octobre 2020¹⁰. Il correspond au montant provisionné au titre des travaux sur les équipements et réseaux concédés qui auraient dû être effectués par le délégataire mais qui, à la date de l'avenant, n'avaient pas été réalisés.

Au total, la chambre considère que ce ne sont pas 4,1 M€ mais 9,3 M€ qui ont été réinjectés dans l'économie du contrat du fait de l'impact financier de ces trois mesures.

Par ailleurs, l'avenant n° 2 précité met un terme, avec effet au 1^{er} janvier 2021, au statut dérogatoire de la commune de Puy-Saint-Pierre, qui n'avait pas transféré sa compétence assainissement à l'intercommunalité. Les abonnés de la commune sont depuis lors assujettis aux tarifs fixés par le contrat de concession communautaire.

La chambre observe également que le programme de travaux concessifs n'a pas été modifié par l'avenant n° 2. Les travaux neufs seront achevés fin 2023. Ils ne concernent pas l'augmentation des capacités des stations d'épuration, qui atteignent pourtant certaines limites, notamment celle de Briançon. Pour suppléer certaines insuffisances du contrat, dont le périmètre ne comprenait pas les stations d'épuration non conformes du Lautaret à Villar-d'Arène, des Ayes à Villar-Saint-Pancrace, du Lauzet et des Boussardes au Monétier-les-Bains, la CCB intervient en maîtrise d'ouvrage directe pour mener à bien des travaux relevant de l'assainissement collectif (exemple : la station d'épuration de Terre Rouge, réalisée en 2021).

La chambre constate enfin que l'avenant n° 2, qui constitue l'un des éléments du plan de redressement de la société publique locale Eau Service Haute-Durance (SPL ESHD), introduit une irrégularité dans la concession. En effet, les parties ont convenu d'étendre le champ d'intervention de la SPL ESHD sur le volet « facturation – recouvrement » de l'eau, mais également de l'assainissement, passant de 4 communes à la totalité des 13 communes de la CCB au 30 juin 2021. Au titre de ce service, le délégataire Suez Eau France verse à la SPL un montant de 5 € HT par facture, montant ayant vocation à être actualisé annuellement par application d'un coefficient défini au contrat.

⁹ Source : comptes annuels de résultat d'exploitation du délégataire.

¹⁰ Ce montant correspond à la dernière date à laquelle la CCB a pu disposer d'un fichier de suivi de ce fonds, dans la mesure où sa constitution était suivie par le délégataire.

Bien qu’elle se réfère à l’article R. 2224-19-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lequel « *le recouvrement [...] des redevances pour consommation d’eau et des redevances d’assainissement collectif et non collectif, peut être confié à un même organisme* », cette pratique s’avère irrégulière. Elle consiste à faire de la SPL ESHD le sous-traitant d’une société privée sans qu’un contrat passé avec son actionnariat public, titulaire de la compétence, ne le prévoit. En effet, l’article L. 327-1 du code de l’urbanisme rappelle que les sociétés publiques locales ne peuvent exercer leurs activités que pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités locales et des groupements de collectivités qui en sont membres.

2.3 Des performances épuratoires moyennes de la station de Briançon sur les effluents azotés

À compter de l’année 2017, les élus de la CCB ont commandé plusieurs audits et études pour disposer d’un diagnostic technique et financier du réseau d’assainissement collectif.

En 2018, un bureau d’études a réalisé un audit technique des principales stations d’épuration constitutives du réseau d’assainissement du Briançonnais. Son rapport faisait ressortir plusieurs points. Pour quatre¹¹ des six petites stations d’épuration auditées, les installations étaient jugées en bon état général et les performances épuratoires atteintes. Quelques problèmes techniques étaient relevés sans que la conformité des équipements au regard des performances attendues par le code de l’environnement soit pour autant compromise.

Les STEP de Clos du Vas et du col du Lautaret faisaient l’objet d’un audit plus critique avec des équipements vieillissants, des travaux à prévoir et l’absence d’équipements de collecte des données de traitement. Pour autant, leurs performances épuratoires demeuraient atteintes.

S’agissant de la STEP Pur’Alpes de Briançon, la plus importante¹², il ressortait de cet audit un bon état général des ouvrages, terni par des débordements hydrauliques et d’effluents, auxquels s’ajoutait le constat d’une qualité moyenne de l’eau traitée. Au cours de l’année 2017, 54 débordements hydrauliques étaient comptabilisés, dont cinq par temps sec¹³, et le volume journalier d’eaux usées entrant dans la station d’épuration était 10 % du temps supérieur au débit maximum de la STEP. En matière de qualité du traitement, l’audit révélait 12 dépassements de la charge maximale d’effluents traitable par la station, sans que les services de la Direction départementale des territoires (DDT) des Hautes-Alpes en viennent à considérer que ces indicateurs devaient conduire à une déclaration de non-conformité. Le rapport faisait également ressortir deux problèmes significatifs en matière de sécurité.

La même année, une étude confiée à un autre bureau d’études concluait à un sous-dimensionnement sensible de la station d’épuration de Briançon, construite en 2007-2008 par la SEERC. S’appuyant sur un schéma directeur intercommunal d’assainissement élaboré en 2004, qui évaluait à 92 500 équivalents habitants (EH) la charge épuratoire prévisionnelle pour 2030, le dossier de consultation des entreprises précisait que « *la nouvelle station d’épuration de Briançon est construite pour assurer l’épuration des eaux usées de 95 000 EH* »).

¹¹ Les STEP de Névache « chef-lieu », Névache « Plampinet », la Grave, Cervières.

¹² La STEP de Briançon possède une capacité de 84 500 Equivalents Habitants (EH), alors que les 6 autres STEP auditées disposent, en cumul, d’une capacité de 10 600 EH.

¹³ C’est-à-dire sans que les eaux pluviales ne contribuent à ces débordements.

Autorisé à optimiser le dimensionnement de certains équipements dans sa réponse à l'appel d'offres, le délégataire a joint sa propre étude (une note de trois pages) avec un seuil ramené de 95 000 EH à 84 000 EH, un niveau possible sous réserve de cohérence avec les objectifs de développement de l'intercommunalité.

Toutefois, la vérification par ce bureau d'études des charges épuratoires réellement reçues entre 2013 et 2017 par la STEP de Briançon tendait à confirmer que sa capacité était, pour certains effluents, proche de la limite. Le rapport précisait que *« la station a donc la capacité de recevoir de la charge carbonée mais par contre elle a déjà dépassé sa charge nominale pour les paramètres azotés (NTK et N-NH4). Il apparaît donc difficile d'accepter de nouveaux raccordements »*.

Dans un courrier adressé à la communauté de communes du Briançonnais le 11 avril 2022, la société Suez Eau France a contesté certains éléments de l'étude tout en partageant les éléments sur la capacité de traitement des produits azotés par la STEP Pur'Alpes.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes du Briançonnais, adopté le 3 juillet 2018, expose au demeurant que sa population permanente est de 20 267 habitants et que le territoire compte 75 000 lits touristiques, dont 66 450 (soit 88,6 %) raccordés à la STEP de Briançon. À l'horizon 2030, le SCoT prévoit en outre que la population permanente augmentera de 2 400 habitants permanents (+ 11,8 %).

S'agissant de la population touristique, le document retient l'hypothèse d'une augmentation de 15 000 lits, dont 10 000 dans les unités touristiques nouvelles (UTN) et 5 000 répartis de façon diffuse sur le territoire. En se fondant sur une base de 8 530 lits dans les UTN et une répartition des 5 000 lits touristiques « diffus », l'estimation totale du nombre de lits touristiques finalement raccordés à la STEP de Briançon s'élevait donc à environ 13 000 lits additionnels.

L'étude précitée concluait dès lors que les volumes prévisionnels d'effluents découlant des projections démographiques et urbanistiques du SCoT excèderaient de façon significative, pour trois des six catégories d'effluents contrôlés, la capacité nominale de traitement de la STEP de Briançon, sans même que des raccordements de hameaux prévus dans le programme actuel de travaux ne soient réalisés (hameau de Parmorel ; hameau des Alberts ; hameaux du Lauzet et des Broussardes au Monétier-les-Bains ; forts de Briançon ; aire d'accueil des gens du voyage à Puy-Saint-André). Ces dépassements seraient en outre particulièrement sensibles sur les effluents azotés (NTK et N-NH4), pour lesquels l'étude relevait que la capacité nominale de la STEP était déjà atteinte en 2018.

Par ailleurs, une note adressée par les services de la Direction départementale des territoires (DDT) au préfet des Hautes-Alpes en mai 2019 évoquait les raccordements de hameaux et de villages à la STEP intercommunale de Briançon et reprenait l'ensemble des éléments évoqués pour conclure que la charge prévisionnelle de 12 000 équivalents habitants découlant des perspectives ouvertes par le SCoT ne pourrait pas être assumée par la STEP.

Le risque de saturation de la STEP de Briançon apparaît également dans l'analyse des bilans de conformité établis par la DDT des Hautes-Alpes, retranscrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Résultat des bilans de conformité réalisés par la DDT pour la STEP de Briançon

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de bilans d'autosurveillance prévu dans le plan de contrôle	104	104	104	104	104
Nombre de bilans d'autosurveillance réalisés	106	105	106	96	105
Validation du dispositif d'autosurveillance par la DDT	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
Nombre de dépassements de la capacité hydraulique de la STEP	54	48	39	30	NC
Capacité nominale de la STEP	15 300 m³/jour				
Débit maximal constaté (en m ³ / jour)	24 710	19 980	20 050	21 310	NC
Débit de référence* constaté	15 750	16 120	16 430	16 870	17 059
Débit moyen constaté	11 550	11 919	12 101	11 936	NC
Nombre de dépassements de la capacité organique de la STEP	12	12	7	6	9
Conformité de la STEP de Briançon	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme

Source : bilans de conformité établis par la DDT.

*Le débit de référence est défini comme le débit qui n'est pas dépassé 95 % du temps sur une période de cinq ans. Lorsqu'il est supérieur à la capacité nominale de traitement de la STEP, ce qui est systématique entre 2017 et 2021, il constitue un sujet de préoccupation.

Un courrier du 19 février 2020 de la Direction départementale des territoires des Hautes-Alpes alertait la CCB sur des performances épuratoires tout juste moyennes, sur certains rejets de la STEP intercommunale et sur des risques de non-conformité. Il encourageait le président de la CCB à mener une réflexion sur l'extension de la station d'épuration et à engager les travaux correspondants dans les délais les plus brefs.

Le dernier audit de conformité réalisé par la DDT pour l'année 2021 révèle lui aussi des performances moyennes. S'agissant de certains rejets, il y est indiqué que « *Le nombre de déversements par le déversoir d'orage en tête de station est important et représente des volumes significatifs. Environ un quart de la charge polluante sortante du système de traitement pour l'année 2021 est issue des eaux brutes rejetées par le déversoir d'orage en tête de station. Certains déversements ont eu lieu par temps sec. Ces déversements, bien que ne remettant pas en cause la conformité du traitement pour l'année 2021, sont susceptibles d'avoir un effet toxique ponctuel important sur le milieu récepteur. Le schéma directeur d'assainissement en cours de réalisation devra aboutir sur un programme d'actions visant à corriger les anomalies fonctionnelles et structurelles constatées* ».

D'autres propos témoignent non seulement des limites de l'autocontrôle pratiqué par le délégataire, mais également d'impacts sur l'environnement : « *sur la bactériologie, deux bilans avals montrent une dégradation du milieu au-delà des seuils prescrits, alors que l'amont est conforme. Toutefois, considérant la grande variabilité des mesures [...], la responsabilité du rejet de la station sur la dégradation du milieu sur ces paramètres ne peut pas être objectivée. Ainsi la station est jugée conforme pour 2021. Afin de pouvoir statuer sur la conformité de la station sur ces paramètres dans les années à venir, un protocole de prélèvement couplant des analyses amont-aval et des analyses sur les eaux traitées sera à mettre en place à partir de 2023* ».

La chambre observe que l'avenant n° 2 signé entre la CCB et le délégataire n'a pas pris en compte cette difficulté dans le réajustement du programme de travaux concessifs. En revanche, les parties ont convenu de réaliser une étude d'incidence des rejets d'eaux traitées de la STEP Pur'Alpes dans la Durance.

Réalisée par le délégataire, cette campagne de suivi du milieu récepteur, conduite en 2022, révèle deux points critiques sur le plan environnemental. Elle confirme en premier lieu l'atteinte des limites de la STEP en matière de traitement des effluents azotés et conclut qu'« une vigilance doit être maintenue sur le paramètre NH_4^+ . En effet les concentrations et les rendements en NH_4^+ du rejet sur la période étudiée demeurent plus élevés que les années précédentes, proches des valeurs seuils fixées par l'arrêté d'autorisation. Par conséquent, les fluctuations en concentration du rejet ont tendance à dépasser ponctuellement les valeurs seuils autorisées ».

En second lieu, l'étude conclut qu'en matière d'incidence des rejets sur la qualité de l'eau dans la Durance, « *la station d'épuration Briançon Pur'Alpes a une incidence notable sur les concentrations en azote total (NTK), ammonium (NH_4^+) et phosphore total (Pt) dans la Durance* ». La « *très bonne qualité de la Durance en amont du rejet* », reconnue par l'étude, constitue un facteur significatif du fait que « *seulement* » 1,6 km soit impacté en aval du rejet et que la teneur de la rivière en matières organiques et en matières en suspension s'approche d'un niveau de qualité jugé bon.

Concernant la période 2021-2023 dont il produit les résultats, le délégataire reconnaît que la charge reçue en entrée de STEP atteint 102 % de sa capacité nominale, l'augmentation de la pollution azotée étant doublée par rapport aux hypothèses du schéma directeur de l'assainissement. Au-delà des réserves évoquées, la direction départementale des territoires des Hautes-Alpes a néanmoins considéré, pour les années 2020 à 2022, que le système d'assainissement de Briançon était conforme en performance, en équipement, en collecte temps sec et temps de pluie.

La chambre rappelle la CCB à la vigilance en ce qui concerne le risque croissant de saturation de la STEP de Briançon notamment en matière de traitement des effluents azotés, alors même que de nombreux raccordements doivent encore être effectués, et à ses conséquences néfastes sur la qualité des eaux de la Durance.

Le président la communauté de communes du Briançonnais connaît les limites d'un ouvrage dont les capacités nominales d'entrée sont atteintes en période de forte affluence touristique. Il indique que les actions programmées au cours de la décennie à venir, dans le cadre du schéma directeur d'assainissement approuvé en 2023, permettront de traiter une partie des eaux claires parasites, facteur aggravant du volume constaté en débit d'entrée de la station de Briançon. Il s'engage à lancer une réflexion approfondie sur le développement de la capacité de l'installation par extension de la station d'épuration, en corrélation avec les projections du SCoT révisé.

2.4 Les modalités de contrôle de la délégation par la CCB

Les modalités de contrôle technique, administratif et financier de la délégation par la communauté de communes sont définies par les articles 47 à 51 du contrat de DSP. Le contrat consistant à confier au délégataire une mission de construction et d'entretien d'équipements ainsi que l'exploitation du service, ce contrôle comportait une double dimension :

- l'effectivité des réalisations prévues dans le programme concessif de travaux ou les plans quinquennaux de renouvellement ;
- la qualité du service rendu aux usagers.

Ses modalités reposent sur trois leviers contractuels :

- un « *droit de contrôle permanent sur les conditions techniques et financières de l'exécution de la convention* » ainsi que sur la qualité du service rendu aux abonnés ;
- l'obligation pour le délégataire de remettre chaque année deux rapports avant le 1^{er} juin : le rapport sur le prix et la qualité du service, prévu par l'article L. 2224-5 du CGCT, et le rapport annuel de la délégation qui doit répondre aux exigences fixées par l'article R. 1411-7 du CGCT. L'article 49 du contrat de DSP définit précisément l'ensemble des informations devant figurer dans ce second rapport.
- dans le cadre des travaux de renouvellement, le délégataire doit, pour la partie programmable des travaux, fournir d'une part un plan quinquennal de réalisation et d'autre part, produire au plus tard deux mois après la fin de chaque plan quinquennal, une présentation des travaux réalisés à ce titre.

2.4.1.1 L'exercice du droit de contrôle permanent de l'intercommunalité

Le contrat de DSP prévoit que la CCB dispose d'un droit de contrôle permanent sur les activités du délégataire dont elle « peut confier l'exécution soit à ses propres agents, soit à des organismes qu'elle choisit. Elle peut à tout moment en modifier l'organisation. Les agents désignés par la collectivité disposent des pouvoirs de contrôle les plus étendus tant sur pièces que sur place ».

Pour rendre ce droit effectif, son article 43 introduit une redevance de contrôle dont le montant initial était fixé à 45 000 € par an, actualisable selon un coefficient défini à l'article 41.2, qui visait à « *permettre à la collectivité de suivre l'exécution de la convention et les résultats du service en matière de performance* » moyennant des démarches telles que des visites inopinées, des analyses complémentaires de la qualité des eaux en amont et en aval des stations d'épuration. L'avenant n° 2 au contrat de DSP est venu mettre un terme à cette redevance.

Entre 2014 et 2020, la CCB s'est appuyée sur trois agents pour assurer, en plus du pilotage de certaines tâches exercées en régie en matière d'assainissement, le contrôle des activités du délégataire. Elle a également sollicité des prestataires extérieurs (bureaux d'études, huissiers) pour mener à bien plusieurs contrôles spécifiques.

S'agissant du suivi du programme de travaux concessifs, lorsque des retards de réalisation étaient constatés, des courriers étaient adressés au délégataire. Des pénalités lui ont même été appliquées pour des retards de réalisation de la station d'épuration de Névache, à l'origine d'un contentieux ouvert par le délégataire en mars 2018, toujours pendant devant la Cour administrative d'appel de Marseille.

Le contrôle technique des activités du délégataire repose quant à lui sur le suivi des caractéristiques des équipements construits (dimensionnement, raccordement au réseau, typologie des branchements...), sur le volet commercial de la relation entre le délégataire et les usagers (suivi des réclamations, traitement des nuisances) et sur la qualité de service (recherche des causes et analyse rétrospective des pollutions, suivi des contrôles biochimiques opérés par les services de l'État et analyse de la conformité des installations, etc.).

La principale instance d'exercice de ces contrôles est le comité de pilotage (COPIL) institué entre les parties, associant généralement trois représentants de la CCB et deux représentants du délégataire. Entre 2018 et 2020, le contrôle opéré à travers cette instance s'est totalement étioilé du fait de la forte dégradation des relations contractuelles entre la CCB et son délégataire, la SEERC informant même la CCB, par un courriel du 5 mars 2018, qu'elle ne participerait plus aux réunions du COPIL.

Tableau n° 2 : Nombre de réunions du comité de pilotage

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de réunions du COPIL	7	8	1	0	0	13

Source : comptes rendus des COPIL de 2014 à 2020.

Les relations entre la CCB et le délégataire se sont ainsi progressivement réduites à des échanges de courriers, sous le contrôle des avocats et conseils des parties. Les espaces de réunion permettant de dialoguer et de travailler sur les différentes dimensions de la délégation ont été quasiment réduits à néant de sorte que le contrôle exercé par la CCB sur les activités du délégataire s'est durci, sans pour autant que son intensité et sa qualité n'en ressorte améliorée entre 2018 et 2020.

2.4.1.2 Les rapports annuels du délégataire.

Les articles L. 3135-5 du code de la commande publique et L. 1411-3 du CGCT prévoient que le délégataire produit chaque année à l'autorité délégante, avant le 1^{er} juin, un rapport comportant *a minima* les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, ainsi qu'une analyse de la qualité de service.

Dès la communication du rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante, qui en prend acte. Il est également mis à disposition du public dans les 15 jours qui suivent sa réception par l'intercommunalité. Il est enfin soumis à l'examen de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Son contenu est précisé à l'article R. 1411-7 du CGCT.

L'examen des sept rapports du délégataire remis pour les années 2014 à 2020 montre que les documents remis ont toujours respecté les obligations réglementaires.

Il en ressort notamment que les comptes de la délégation, dont le détail figure en annexe, font apparaître un déficit chronique, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant.

Tableau n° 3 : Comptes de la délégation de 2015 à 2021

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL produits d'exploitation	5 454 830	4 562 260	4 988 610	5 277 910	3 577 540	5 558 980	5 738 867
TOTAL charges d'exploitation	5 699 690	5 114 860	5 276 750	5 834 440	5 253 320	5 920 640	6 426 750
Résultat	- 244 860	- 552 600	- 288 140	- 556 530	- 1 675 780	- 361 660	- 687 883

Source : Rapports du délégataire de 2015 à 2021.

2.4.1.3 Le suivi des plans quinquennaux de travaux de renouvellement

Le comité de pilotage précité a constitué la principale instance de suivi des fonds et des travaux de renouvellement, à partir de tableaux remis par le délégataire.

Le contrat de délégation de service public prévoyait qu'un certain nombre de documents techniques de programmation, de suivi et d'exécution des prestations (factures, fiches d'intervention, programme annuel de travaux) devaient être tenus à la disposition de la communauté de communes afin qu'elle puisse exercer un contrôle sur les travaux. La lecture des procès-verbaux du COPIL met en évidence l'absence de production des pièces attendues, la CCB se contentant des données déclaratives du délégataire pour justifier l'inscription des montants comptabilisés au titre des travaux de renouvellement,

À partir de la fin de l'année 2017, la tenue des COPIL a été fortement affectée par la dégradation des relations entre la CCB et la SEERC. En l'absence de relation contractuelle normale, les travaux de renouvellement ont de moins en moins été effectués et leur objet s'est progressivement écarté des orientations du plan quinquennal. Ainsi qu'il a été dit, le dernier état de suivi du fonds de renouvellement transmis par la SEERC avant la signature de l'avenant n° 2 présentait un solde de 2,7 M€ correspondant à la différence entre le montant affecté aux travaux de renouvellement et les dépenses réellement engagées à cette date.

2.5 L'analyse financière du budget annexe de l'assainissement

2.5.1 Les recettes d'exploitation

La conjonction de deux facteurs explique la grande variabilité des recettes d'exploitation du budget annexe de l'assainissement entre 2014 et 2021, qui atteignent un plancher de 0,5 M€ en 2018 et un plafond de 1,5 M€ l'année suivante (soit un triplement).

D'une part, les ressources d'exploitation du budget assainissement proviennent principalement de la redevance d'assainissement collectif, dont les modalités de calcul et de versement sont prévues à l'article 38.5 du contrat de délégation de service public. Celle-ci évolue de façon sensible d'une année à l'autre, oscillant entre un plancher de 422 002 € (en 2018) et un plafond presque doublé de 808 478 € (en 2019).

D'autre part, la CCB a perçu périodiquement d'importantes subventions exceptionnelles d'exploitation de la part de grands financeurs (région Provence-Alpes-Côte d'azur, département des Hautes-Alpes, Agence de l'eau), destinées à lui permettre de faire face au versement de subventions exceptionnelles à son délégataire la SEERC, chargée de réaliser le programme concessif d'investissements. C'est notamment le cas en 2015 (0,54 M€) et 2019 (0,6 M€).

Tableau n° 4 : Évolution des produits d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prestations de services	599 143	562 586	641 399	564 824	445 264	853 128	443 883	469 177
<i>Redevance d'assainissement collectif</i>	<i>598 381</i>	<i>545 252</i>	<i>638 008</i>	<i>562 078</i>	<i>422 002</i>	<i>808 478</i>	<i>436 303</i>	<i>464 877</i>
<i>Redevance d'assainissement non collectif</i>	<i>761</i>	<i>17 333</i>	<i>3 392</i>	<i>2 746</i>	<i>23 261</i>	<i>44 650</i>	<i>7 580</i>	<i>4 300</i>
+ Remboursement de frais	0	0	28 934	0	0	0	0	0
+ Subventions d'exploitation reçues	92 350	537 858	7 402	0	0	597 815	445	1 164
+ Autres produits d'exploitation	54 652	54 820	54 788	54 752	55 528	56 866	58 135	58 726
= Ressources d'exploitation	746 145	1 155 264	732 523	619 576	500 791	1 507 808	502 463	529 066

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

2.5.2 Les charges d'exploitation

Tableau n° 5 : Évolution des charges d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consommations intermédiaires	103 167	20 458	117 285	84 605	191 648	237 756	182 722	81 466
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>420</i>	<i>720</i>	<i>0</i>	<i>1 380</i>	<i>2 570</i>	<i>13 321</i>	<i>22 517</i>	<i>2 621</i>
<i>Dont sous-traitance générale</i>	<i>97 872</i>	<i>11 419</i>	<i>107 928</i>	<i>58 905</i>	<i>120 347</i>	<i>143 162</i>	<i>86 042</i>	<i>54 161</i>
<i>Dont honoraires études & recherche</i>	<i>801</i>	<i>0</i>	<i>3 459</i>	<i>19 081</i>	<i>63 240</i>	<i>72 568</i>	<i>57 595</i>	<i>7 290</i>
+ Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	1 878	3 212	1 655	1 747	1 706	1 541	1 609	2 904
= Charges à caractère général	105 045	23 670	118 940	86 353	193 354	239 298	184 332	84 370
+ Charges de personnel	85 849	82 514	38 446	47 630	87 379	79 465	78 961	82 586
+ Autres charges d'exploitation	0	0	21 560	0	0	0	4 997	5 108
+ Charges d'intérêt	32 271	22 912	31 261	22 177	19 724	16 498	14 012	10 574
= Charges courantes	223 165	129 097	210 208	156 160	300 456	335 261	282 301	182 638

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Les charges courantes s'élèvent, entre 2018 et 2020, à environ 0,3 M€ par an, avant de s'établir à 0,18 M€ en 2021. Au sein de la catégorie des charges à caractère général, dont le montant varie de façon importante d'une année sur l'autre, la sous-traitance constitue le principal poste de dépense.

La chambre constate sur la période une augmentation sensible du poste des dépenses « honoraires, études et recherches », ce qui est l'une des conséquences de la détérioration de la relation contractuelle entre la CCB et son délégataire, la société SEERC, entre 2016 et 2020. La signature de l'avenant n° 2 en janvier 2021 ramène le montant comptabilisé sur cet exercice à 7 290 €.

Entre 2014 et 2021, les charges de personnel s'élèvent en moyenne à 72 854 € par an.

2.5.3 L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement

Bien que l'excédent brut d'exploitation (EBE) du budget annexe de l'assainissement soit relativement modeste en valeur absolue (343 234 € en 2021) puisque la CCB n'exploite pas le service en régie, il représente toutefois près de 73,2 % du produit total.

Tableau n° 6 : Évolution de l'EBE et de la capacité d'autofinancement brute

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Excédent brut d'exploitation	555 250	1 049 080	553 576	485 593	220 059	1 189 046	234 174	357 002
en % du produit total	92,7 %	186,5 %	82,6 %	86,0 %	49,4 %	139,4 %	52,8 %	76,1 %
+/- Résultat financier	- 32 271	- 22 912	- 31 261	- 22 177	- 19 724	- 16 498	- 14 012	- 10 574
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 122 550	- 538 671	- 2 119	- 35 777	60 073	- 586 391	- 2 562	- 3 194
= CAF brute	400 429	487 497	520 196	427 639	260 409	586 156	217 600	343 234
en % du produit total	66,8 %	86,7 %	77,6 %	75,7 %	58,5 %	68,7 %	49 %	73,2 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels sur les charges réelles. Elle constitue la principale ressource permettant de financer les investissements. Elle doit *a minima* couvrir le remboursement en capital de la dette.

Certaines années, la CAF brute s'écarte considérablement de l'excédent brut d'exploitation en raison d'importantes dépenses exceptionnelles (compte 6742) correspondant aux subventions versées à la SEERC pour la réalisation du programme d'équipements concessifs. Elles s'élèvent à 537 858 € en 2015 et à 588 000 € en 2019.

2.5.4 La formation du résultat

S'il est positif en 2021, le résultat d'exploitation du budget annexe de l'assainissement oscille fortement au cours de la période. La chambre relève que, les années de fortes subventions d'exploitation consenties par les grands financeurs (2015 et 2019), le résultat du budget annexe dépasse 300 000 €.

Tableau n° 7 : Évolution du résultat

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	400 429	487 497	520 196	427 639	260 409	586 156	217 600	343 234
- Dotations nettes aux amortissements	215 125	215 107	224 998	250 097	265 266	265 847	266 824	275 244
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	200 000	200 000	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	31 814	31 814	31 814	31 814	31 814	33 535	37 129	37 129
= Résultat section d'exploitation	217 117	304 204	327 011	9 355	- 173 044	353 844	- 12 095	105 119
en % du produit total	36,2 %	54,1 %	48,8 %	1,7 %	- 38,9 %	41,5 %	- 2,7 %	22,4 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

2.5.5 L'investissement et son financement

S'appuyant sur une CAF nette annuelle moyenne de 322 086 € (255 002 € en 2021) soutenue par les fortes subventions exceptionnelles consenties par les grands financeurs, le budget annexe de l'assainissement a dégagé en moyenne 389 308 € par an (405 756 € avec 2021) de financement propre disponible, sur la période sous revue.

Dans le même temps, les dépenses d'équipement se sont élevées, en moyenne annuelle, à près de 284 000 € (304 697 € en 2021). Ainsi, la CCB a été globalement en capacité de financer les quelques dépenses d'équipement réalisées en régie sans recours à de nouveaux emprunts.

Tableau n° 8 : Le financement de l'investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	400 429	487 497	520 196	427 639	260 409	586 156	217 600	343 234
- Annuité en capital de la dette	76 555	78 483	80 462	82 496	84 584	86 728	88 931	88 232
= CAF nette	323 874	409 015	439 733	345 143	175 825	499 428	128 669	255 002
+ Fonds de compensation de la TVA	94 172	33 550	19 719	47 052	38 400	6 974	48 132	42 254
+ Subventions d'investissement	0	86 056	0	0	0	12 968	0	108 500
= Financement propre disponible	418 046	528 621	459 452	392 195	214 225	519 370	176 801	405 756
- Dépenses d'équipement	638 918	223 578	272 316	193 825	162 841	88 776	406 001	451 321
+/- Variation autres dettes	23 122	14 527	28 984	17 178	15 341	8 317	5 927	0
+/- Solde opérations pour compte de tiers	0	- 54	-28 880	28 934	0	0	0	0
= Besoin ou capacité de financement	- 243 993	290 461	129 273	210 126	36 043	422 277	-235 127	- 45 565

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En l'absence de recours à l'emprunt, l'encours de dette du budget annexe a diminué de plus de moitié sur la période examinée, passant de 1,06 M€ en 2014 à 380 013 € en 2021. Sa capacité de désendettement est de 1,1 an en 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de l'assainissement des eaux usées dans le Briançonnais est exercée de longue date par la CCB sous la forme d'une délégation de service public confiée au groupe SEERC – Suez Eau France, d'une durée de 25 ans et courant jusqu'en 2031.

Entre 2016 et 2020, des motifs d'insatisfaction réciproque ont engendré plusieurs contentieux et généré une période d'incertitude, avec à la clé des coûts financiers, humains et juridiques importants, non seulement pour la communauté de communes mais également les deux sociétés impliquées, le délégataire et la société publique locale ESHD, pressentie un temps pour lui succéder.

Cette situation de blocage a également nui à la performance du réseau d'assainissement, qui atteint certaines limites épuratoires et génère des pollutions dans la Durance. L'avenant n° 2 signé en 2021, s'il a mis fin aux contentieux opposant les parties, a sensiblement modifié l'économie du contrat sans pour autant régler la question du risque de saturation des stations d'épuration, le délégant étant conduit à y suppléer partiellement en mobilisant les modestes ressources du budget annexe concerné.

3 LA COMPETENCE RELATIVE A LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PREVENTION DES INONDATIONS

3.1 Le cadre légal d'exercice de la compétence

La loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a affecté au bloc communal une nouvelle compétence obligatoire : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Elle doit être exercée par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015, notamment son article 76, fixe la date butoir d'entrée en vigueur de la compétence à l'échelon intercommunal au 1^{er} janvier 2018.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement prévoit que l'intervention de l'EPCI est définie par quatre items obligatoires - parmi une liste de 12 – en l'espèce :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eaux, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Les communes et leurs EPCI peuvent se regrouper afin d'exercer cette compétence à l'échelle des bassins versants afin de mieux répondre aux enjeux de la gestion de l'eau et des risques d'inondation. Ainsi, la loi prévoit la possibilité de confier par délégation tout ou partie de la compétence à des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), structure créée par la loi.

La loi n° 2017-1838 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI, adoptée le 30 décembre 2017, a élargi cette possibilité de déléguer, jusqu'au 31 décembre 2019, la compétence à tout syndicat de communes ou syndicat mixte dont le périmètre serait plus large que l'EPCI. Elle acte également la séciabilité fonctionnelle et/ou territoriale des composantes de la compétence – la compétence « GEMA » de gestion des milieux aquatiques et la compétence « PI » de prévention des inondations. L'EPCI peut décider de rester compétent en matière de « PI » et déléguer le volet « GEMA » à un syndicat mixte ou un EPAGE. Ce type de réflexion a prévalu à l'échelle du bassin versant de Haute Durance.

L'article 1530 bis du code général des impôts prévoit que les EPCI peuvent instituer et percevoir une taxe facultative, plafonnée et affectée au financement de la GEMAPI.

La loi prévoit également que le pouvoir de police revient aux maires, qui demeurent responsables sur le plan pénal, civil et administratif. Il leur appartient également de formaliser des plans communaux de sauvegarde, en lien avec les préfetures, et d'en assurer le respect sur le territoire de leur commune. Cela suppose donc une coordination entre la commune et l'EPCI afin de prévoir tous les moyens de prévention et de protection. L'EPCI est soumis à une obligation de moyens et non de résultats dans la mesure où les propriétaires d'ouvrages restent juridiquement les premiers responsables de l'entretien des cours d'eau.

Avant le 1^{er} janvier 2020, la responsabilité de l'EPCI était limitée à l'organisation de la compétence. Si un sinistre survenait sur une digue ou un aménagement hydraulique, elle ne pouvait être engagée que si les dommages résultaient d'un défaut d'entretien normal. Désormais, il est de la responsabilité de l'EPCI de déclarer, annoncer les performances de chacun des ouvrages et d'indiquer les risques de débordement.

La mise en place des dispositifs de protection suppose donc d'une part une parfaite connaissance du patrimoine des ouvrages destinés à favoriser la gestion des milieux aquatiques et à prévenir le risque d'inondation, d'autre part de définir le bon niveau d'investissement afin d'équilibrer les enjeux de protection des populations, de préservation des finances intercommunales ou encore de sécurisation juridique et politique des choix opérés par les élus.

3.2 Une réflexion inaboutie pour développer une gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant de la Haute Durance

Le territoire du Briançonnais possède plusieurs hautes vallées d'où naissent les affluents de la Durance¹⁴, principale rivière du nord du département qui se jette notamment dans le lac de Serre-Ponçon. Il fait partie du bassin-versant de la Haute-Durance, territoire de montagne d'une superficie de 1 800 km², limité au nord par le massif des Cerces, comprenant les massifs des Écrins (à l'Ouest), du Queyras et de l'Ubaye ainsi que le lac artificiel de Serre-Ponçon. Deux communes, La Grave et Villar-d'Arène, sont toutefois situées au-delà du col du Lautaret et font partie du bassin versant de la Romanche. Elles adhéraient, jusqu'à ce que la CCB se substitue à elles au titre de la compétence GEMAPI, au contrat de rivière Romanche.

Depuis 2008, la CCB coopère, dans le cadre d'un « contrat de milieu », avec d'autres acteurs institutionnels du bassin versant de Haute Durance - le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement de Serre-Ponçon (SMADESEP), le département des Hautes-Alpes et trois autres communautés de communes (Guillestrois, Pays des Écrins et Serre-Ponçon).

Jusqu'en 2016, l'animation de la démarche pour parvenir à la signature d'un contrat de bassin-versant s'effectuait par voie de conventionnement entre le SMADESEP et les collectivités signataires. Il s'agissait également d'assumer collectivement la mise en œuvre des études qui en constituaient un préalable. Cette même année, les parties prenantes à la convention ont décidé de confier le portage et l'animation du contrat à la régie hydrographique du bassin-versant de la Haute-Durance Serre-Ponçon, régie autonome rattachée au SMADESEP et s'inspirant de l'exemple proposé par le Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de Durance pour assumer les missions qui lui ont été confiées par l'Etat en tant qu'établissement public territorial du bassin de Durance, qui recouvre l'ensemble du bassin versant de la Durance (soit un périmètre géographique bien supérieur à sa compétence territoriale statutaire, qui dépasse la Haute-Durance). Son objet est de soutenir techniquement tous projets, études et actions complémentaires d'intérêt général portant sur la totalité ou une partie du bassin-versant et relevant des orientations stratégiques du contrat.

Cette régie est donc devenue, dans un premier temps, l'instance officielle travaillant sur des problématiques communes à l'échelle du bassin-versant de la Haute-Durance. Elle a notamment été commanditaire d'une étude socle visant à définir plusieurs scénarii de gestion du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant de la Haute Durance et à nourrir la réflexion des différentes collectivités sur les options possibles en matière de coopération à cette même échelle.

¹⁴ Plus important cours d'eau provençal, deuxième affluent du Rhône par sa longueur et troisième par son débit.

Le 20 septembre 2019, un contrat de bassin versant Serre-Ponçon Haute Durance Serre-Ponçon 2017-2022 a été élaboré pour poursuivre le travail de financement et de réalisation d'études et de travaux nécessaires à la bonne gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Ce contrat présentait un important programme de 181 actions sur 6 ans faisant ressortir différents objectifs répartis sur 3 volets¹⁵. Il était découpé en deux périodes successives (2017-2019 pour la phase 1 écoulée et 2020-2022 pour la phase 2 prévisionnelle), respectivement chiffrées à 30 M€ HT et 17,7 M€ HT. Il en confiait le pilotage et l'animation au SMADESEP, une convention spécifique servant d'assise au programme d'actions et aux engagements des parties sur la phase I du contrat.

Le financement des études et travaux prévus devait reposer à 67,7 % sur des ressources apportées par les maîtres d'ouvrages locaux que sont les EPCI, le SMADESEP et la régie hydrographique du bassin versant de Haute Durance Serre-Ponçon (2,15 M€, soit 4,5 % du total), 22,5 % par l'Agence de l'eau, 7,7 % par la région et 1,4 % par le département.

Dans ce cadre, la CCB devait engager 33 actions (études et travaux) pour un montant total de 6,4 M€, dont 3,1 M€ autofinancés et 3,3 M€ cofinancés avec l'État (0,35 M€), la région (0,03 M€), l'Agence de l'eau (1,9 M€), le département des Hautes-Alpes (0,49 M€) et l'ADEME (0,07 M€).

En 2019, soit avant l'échéance fixée par la loi du 30 décembre 2017 sur la GEMAPI¹⁶, le président du conseil départemental des Hautes-Alpes et les présidents des quatre EPCI situés dans le bassin versant de la Haute-Durance ont suscité la création d'un syndicat mixte « à la carte », issu d'une transformation statutaire du SMADESEP, afin d'assurer le portage et l'animation du contrat de bassin en plus de sa mission initiale d'aménagement touristique du lac de Serre-Ponçon. Par délibération du 19 décembre 2019, la CCB a approuvé la création de ce syndicat mixte et, par délibération du 25 février 2020, elle a modifié ses statuts pour tenir compte de la création du Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Haute-Durance.

Fin 2023, la transformation statutaire du SMADESEP n'était toutefois pas effective. En effet, le débat sur le périmètre adéquat de solidarité territoriale en matière de GEMAPI constituait encore un point sur lequel les différentes collectivités concernées n'étaient pas parvenues à se mettre d'accord. À ce jour, en dépit de l'implication de la CCB dans les diverses réflexions et structures, la mise en œuvre d'une gouvernance structurée à l'échelle du bassin versant de la Haute Durance n'a pas abouti.

Cette absence d'alignement politique à l'échelle du bassin versant de Haute-Durance a, à ce jour, deux conséquences opérationnelles et financières tangibles.

¹⁵ Le volet A rassemble les actions de lutte contre la pollution en vue de la restauration de la qualité des eaux. Le volet B rassemble les actions de restauration, d'entretien et de reconquête de l'espace de bon fonctionnement de la rivière en lien avec la protection des biens et des personnes et la préservation des milieux aquatiques. Le volet C rassemble les moyens nécessaires au fonctionnement : coordination, animation, suivi, évaluation et bilans.

¹⁶ La régie hydrographique ne faisant pas partie des structures habilitées par la loi à exercer, par délégation, tout ou partie de la compétence GEMAPI à l'échelle du bassin versant de Haute-Durance.

Sur le plan financier, l'absence de structuration juridique du syndicat à l'échelle du bassin versant explique le niveau particulièrement faible des financements de l'Agence de l'eau sur le territoire briançonnais. Dans un courrier adressé en novembre 2019 aux exécutifs des quatre EPCI membres du bassin versant de la Haute Durance, celle-ci rappelait que *« si aucune structure mutualisée ne porte le contrat de bassin signé en septembre 2019, l'Agence de l'eau ne financera pas les actions programmées de l'axe Durance. Elle ne participera pas aux frais de fonctionnement liés à l'animation du contrat et elle ne financera pas les travaux des projets qui seront définis dans la phase 2 du contrat »*.

Sur le plan de l'effectivité du programme d'actions envisagé dans un premier temps, seule une minorité des 181 actions prévues ont été soit terminées, soit engagées, soit initiées. À l'échelle de la CCB, un tel programme n'étant pas adapté à ses moyens humains et financiers,, sur les 5 actions approuvées par le conseil communautaire, 2 sont terminées (espace mobilité confluence Malefosse et seuil Vauban), 1 est en cours (reconnexion de La Clarée à la plaine alluviale de Névache), 1 est reportée dans l'attente de disponibilités financières suffisantes (restauration espace mobilité zone des Sables) et 1 abandonnée en concertation avec l'Agence de l'Eau (élargissement confluence Verdarel-Guisane).

3.3 2018-2020 : Une lente appropriation de la compétence et un faible engagement financier

Lors de son transfert aux intercommunalités en 2018, la GEMAPI est une compétence nouvelle, complexe, non exercée totalement par les communes. Par délibération du 14 novembre 2017, le conseil communautaire de la CCB a validé « le programme d'actions du contrat de bassin versant prévu en phase A 2017/2019 pour les actions relevant de la maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes », précisant que *« l'engagement de principe de la CCB à réaliser ces actions est pris sous réserve de la capacité de la CCB à financer les opérations du contrat »* et que *« le lancement des études et éventuellement des travaux inscrits en phase A serait conditionné à l'octroi des subventions »*.

À partir de 2018, un comité de pilotage à l'échelle de la CCB s'est mis en place autour de la réalisation d'une étude réalisée par l'Office National des Forêts, sur la restauration des terrains de Montagne, pour un montant de 17 292 € TTC. Cette étude a permis de dresser, en juillet 2020, un diagnostic complet des 240 ouvrages identifiés sur le territoire de la CCB susceptibles de prévenir le risque d'inondation : digues, protections de berges, barrages de correction torrentiels et plages de dépôts. Elle fait apparaître que 74 sont des dispositifs de protection d'un secteur urbanisé, dont 54 assurent la protection d'enjeux humains (zones d'habitation, d'implantation de commerce et d'entreprise, infrastructures touristiques). Il en résultait une proposition de programme d'actions incluant aussi bien une étude que des travaux, estimés respectivement à 0,91 M€ et 2 M€, à engager sur la période prévisionnelle 2020-2021, classés selon cinq niveaux de priorité¹⁷.

¹⁷ S'agissant des travaux, le programme propose simplement une mise en évidence de travaux de priorité 1 qui concernent soit des opérations urgentes à mettre en œuvre pour assurer la stabilité des ouvrages soit des opérations déjà commencées soit des travaux de sécurisation liés aux crues dans la Clarée. Le montant prévisionnel des travaux de priorité 1 est évalué à 595 000 € HT.

Le comité de pilotage composé des 13 maires des communes de la CCB a été mis en place pour accompagner la réalisation de cette étude. S'il s'est réuni à trois reprises entre décembre 2018 et janvier 2020¹⁸, aucun programme d'action n'a jamais été évoqué ni présenté. En outre, la référence au contrat de bassin versant de Haute-Durance ne figure dans aucun compte rendu.

Lors de la dernière réunion du 27 janvier 2020, un plan pluriannuel 2020-2022 d'entretien de la végétation et des ouvrages ainsi qu'un plan d'engagement d'études et de travaux ont été présentés. Ils prévoyaient d'engager 0,25 M€ de dépenses en 2020, 1,62 M€ de dépenses en 2021 et 1,04 M€ en 2022. Ce programme d'actions ne fait référence à aucun moment à celui prévu par le contrat de bassin versant de Haute-Durance alors que le conseil communautaire avait, le 28 juin 2019, autorisé son président à le signer.

Si la signature du contrat de bassin versant est finalement intervenue le 29 septembre 2019, l'absence de corrélation entre le pilotage mis en place à l'échelle communautaire en matière de GEMAPI et celui conçu à l'échelle du bassin de Haute-Durance est révélatrice de la prudence avec laquelle la CCB s'est engagée dans la démarche menée à une échelle plus large que son propre territoire.

À partir de l'étude de l'Office national des forêts (ONF) sur la restauration des terrains de montagne (RTM), la CCB a établi, à partir de la fin de l'année 2020, une liste des actions et travaux à mener chaque année sur la base de critères objectivés. Le 4 septembre 2020 s'est tenue une conférence des maires qui a une nouvelle fois mis en évidence la difficulté rencontrée pour prendre en commun des engagements opérationnels et tangibles en matière de GEMAPI. Les décisions adoptées ont été les suivantes :

- la nécessité de définir une stratégie objective et partagée permettant de décliner un PPI en adéquation avec la capacité financière de la communauté de communes ;
- le besoin de définir une « *voilure que la CCB puisse assumer financièrement* » ;
- la reprise du travail avec « *les communautés de communes de la Haute-Durance concernant le syndicat de bassin versant afin de permettre des mutualisations et s'assurer que la création de ce syndicat ne grève pas le budget de fonctionnement de la CCB* » ;
- l'instauration de la taxe GEMAPI lors du conseil communautaire du 29 septembre 2020, toutefois sans voter de taux en 2021 de manière à ne lever aucun produit ;
- le soutien réitéré de la candidature de la CCB au programme national STEPRIM (Stratégie Territoriale pour la Prévention des Risques en Montagne) ;
- s'agissant de deux cours d'eaux et des besoins d'intervention, il a été convenu que « *des réunions spécifiques seraient réalisées* » avec les parties concernées.

¹⁸ Les 11 décembre 2018, 3 octobre 2019 et 27 janvier 2020.

En pratique, entre 2018 et 2020, la CCB a réalisé très peu d’opérations en lien avec cette compétence. Le nouvel ordonnateur élu mi-2020 indique s'être saisi de cette question. Il a fait le choix d'approfondir sa connaissance du milieu particulièrement complexe constitué par les territoires de montagne avant de définir une stratégie d'intervention et d'engager financièrement l'intercommunalité. Le montant cumulé des dépenses engagées s'est élevé à 245 611 €, dont 61 345 € (25 %) correspondaient à des études, 83 035 € (soit 34 %) à des frais de personnel et 95 309 € (39 %) à des travaux. Ces données témoignent d'un lent démarrage, d'un faible niveau d'engagement de l'établissement sur les enjeux de GEMAPI et d'un exercice en demi-teinte de cette compétence.

Tableau n° 9 : Dépenses engagées en lien avec la compétence GEMAPI

En €	2018	2019	2020	2021
FONCTIONNEMENT	22 424	13 457	125 134	227 447
<i>Dont études</i>	0	0	0	52 097
<i>Dont travaux de fonctionnement</i>	0	0	48 884	11 004
<i>Dont frais de personnel</i>	19 929	10 227	59 829	164 098
<i>Dont frais généraux</i>	2 495	3 230	16 421	248
INVESTISSEMENT	23 251	20 762	63 757	66 372
<i>Dont études</i>	23 251	3 552	34 542	26 052
<i>Dont travaux d'investissement</i>	0	17 210	29 215	40 320
TOTAL	38 675	31 677	175 258	293 819

Source : 2022 Récap suivi dépenses STEPRIM et GEMAPI.

Ce faible niveau d’engagement s’explique principalement par deux raisons. Il s’agit tout d’abord de l’enjeu financier découlant du très fort besoin en investissement occasionné par cette compétence, en particulier dans un environnement de montagne où les risques de glissements de terrain et les risques torrentiels sont forts. Les ressources financières d’un EPCI de la taille de la communauté de communes du Briançonnais sont d’autant plus limitées qu’elle n’a longtemps pas souhaité instaurer de taxe spéciale affectée au financement de la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Ce n’est que le 29 septembre 2020 que les élus de la CCB ont instauré la taxe GEMAPI, tout en précisant que pour l’année 2021, « *afin de ne pas alourdir la fiscalité des contribuables du Briançonnais dans un contexte de crise sanitaire et économique* », elle ne serait pas recouvrée.

La seconde raison relève de la difficulté à trouver un consensus sur le bon niveau de solidarité territoriale pour mobiliser les ressources nécessaires et intervenir en matière de protection des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ces difficultés ont pu se traduire dans les tergiversations caractérisant le processus de coopération inabouti en matière de portage du contrat de bassin versant de Haute Durance. Elles transparaissent également des prises de position du président actuel de la CCB pour lequel la prise en charge d’études et de travaux sur des cours d’eaux, rivières et ouvrages aquatiques de montagne doit bénéficier « *d’un principe de solidarité aval-amont des territoires à l’échelle du département (voire de la région) sur le financement de cette compétence* ».

Il ressort toutefois des données de l’année 2021 qu’un montant total de dépenses de 293 819 €, supérieur au cumul des trois années précédentes, a été engagé au titre de la compétence GEMAPI, dont 227 447 € en fonctionnement (parmi lesquels 164 098 € de dépenses de personnel).

Selon son ordonnateur, la CCB mobilise aujourd'hui près de 2,5 équivalents temps plein au titre de la compétence GEMAPI, dont l'action est portée par son président et sa vice-présidente en charge des risques. Ils s'emploient à porter un programme d'actions annuel en adéquation avec la stratégie fixée par l'intercommunalité. Le budget dédié à la GEMAPI est passé d'environ 370 000 € par an en 2021 à près de 550 000 € en 2023 et prévoit d'atteindre 1 M€ en 2024

3.4 Les perspectives de mise en œuvre élargie de la compétence GEMAPI

La communauté de communes du Briançonnais, qui avait candidaté¹⁹ à l'appel à projet STePRiM (voir encadré ci-dessous), a reçu une réponse favorable des services de l'État le 11 décembre 2020 et a signé la convention cadre afférente le 1^{er} mars 2021.

La Stratégie Territoriale pour la Prévention des Risques en Montagne (STePRiM)

En mars 2019, le Ministère de la transition écologique a lancé un appel à projets intitulé « Stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne » (STePRiM) afin d'aider les collectivités à promouvoir et mettre en œuvre des démarches de prévention des risques naturels qui caractérisent les territoires de montagne.

À travers une labellisation STePRiM, l'État s'engage à cofinancer le portage d'une animation et d'une ingénierie territoriale visant à affiner l'analyse des aléas naturels pouvant survenir sur un territoire, à recenser de façon homogène les enjeux, à favoriser la collecte et le partage de données relatives aux risques naturels entre acteurs locaux (État, EPCI, communes, Météo France, propriétaires d'ouvrages de protection...) et à construire à partir de ces éléments une stratégie de prévention et de protection contre ces risques naturels (enclavement de villages et d'habitations, risques d'inondation et de glissement de terrain, coupures de voies, etc.).

La labellisation entraîne la signature d'une convention entre l'État et l'EPCI visant à préciser et engager contractuellement les moyens mis en œuvre par les différents partenaires sur cette stratégie et le plan d'action qui en découle, pour deux années.

Le programme d'actions inscrit dans la convention STePRiM de mars 2021 repose sur 7 axes d'intervention et fait apparaître un programme d'animation et d'intervention reposant sur 27 actions, dont le coût total est évalué à 799 500 €, échelonné sur trois ans entre 2021 et 2023. À la suite d'un violent épisode orageux survenu en juin 2021 et ayant entraîné des coulées de boue torrentielles sur le territoire de la commune de Névache, un avenant n° 1 a été approuvé par délibération du conseil communautaire le 2 novembre 2021. Il prévoit l'ajout de deux nouvelles actions sur le territoire de cette commune. Leur coût, évalué à 20 000 € HT, est compensé par le redimensionnement à la baisse de l'une des actions initialement prévues.

¹⁹ Par délibération du conseil communautaire du 28 janvier 2020.

La communauté de communes du Briançonnais est le maître d'ouvrage de 24 des 29²⁰ actions prévues. 28 relèvent de la réalisation d'études, de schémas ou plan d'actions ou encore de démarches d'animation. Un seul aménagement matériel apparaît dans le plan d'actions.

Les dépenses afférentes à ce programme ont vocation à être financées majoritairement par la communauté de communes du Briançonnais avec l'aide de subventions de l'État provenant du « fonds Barnier ». Le montant prévisionnel maximal de cofinancements apportés par l'État est fixé à 336 600 € (soit 42 % du coût total TTC du programme) et le montant autofinancé par la CCB s'élève à 326 900 € (soit 41 % du coût total TTC du programme). 136 000 € ont vocation à être financé par les autres maîtres d'ouvrages.

La CCB a mandaté en janvier 2021 le cabinet d'études ALTEREO pour être accompagnée dans la définition d'une stratégie de priorisation des actions à mener qui prenne appui sur l'étude réalisée par le RTM-ONF. Par délibération du 30 mars 2021, le conseil communautaire a autorisé le président de la CCB à engager une mission d'assistance à la mise en œuvre du programme STePRiM ainsi qu'à la GEMAPI entre l'ONF-RTM et la CCB, de sorte que cette dernière est accompagnée par deux cabinets pour assurer la mise en œuvre de cette compétence.

Au 30 janvier 2022, soit au terme de la première année de programmation, 5 des 29 actions programmées dans la convention STePRiM avaient été réalisées. 10 autres actions étaient en cours de réalisation, et 14 n'avaient pas encore été lancées. Conformément à son cadre d'intervention, la première phase, dite d'intention, pour laquelle la CCB a été labellisée en 2020, ne permet de financer que des études. C'est dans sa seconde phase, à laquelle la CCB se portera candidate et dont le dépôt est prévu en 2024, que le STePRiM dit complet pourra donner accès à des financements pour la réalisation de travaux.

En parallèle, au titre de son engagement dans le plan intégré territorial (PITER) « Les Hautes Vallées Cœur des Alpes »²¹, la CCB bénéficie de 217 000 € de cofinancements européens mobilisables pour mener à bien son plan d'actions pluriannuel sur l'axe 3 « Résilience » et la prévention des risques. Elle a engagé en mars 2021 une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conception et le suivi d'un système d'alerte des inondations et des laves torrentielles dans la vallée de la Clarée, pour un montant de 34 850 € TTC.

Au dernier quadrimestre 2022, le tableau suivant recense les données permettant d'estimer la programmation financière 2021-2023 en matière de GEMAPI. Il distingue les données issues de la programmation prévue dans l'annexe 2 du contrat STePRiM (2021-2023), ainsi que des données tirées d'un tableau de programmation interne 2020-2022, lequel tient compte à la fois de la démarche STePRiM et de la démarche PITER. Il intègre en outre les données comptables de la CCB faisant apparaître les dépenses réellement engagées en 2021.

²⁰ L'État, à travers la préfecture des Hautes-Alpes et la Direction départementale des territoires des Hautes-Alpes, est le maître d'ouvrage de deux actions. La commune de Montgenèvre et la commune de Névache sont maîtres d'ouvrages de respectivement une et deux actions. Pour une action, le maître d'ouvrage n'était pas défini au moment de la signature de la convention.

²¹ Le programme PITER « Les Hautes Vallées Cœur des Alpes - Cœur'Alp » vise à soutenir les coopérations tendant à porter une action de développement de l'économie locale à l'échelle transfrontalière. Il rassemble, dans la Conférence des Hautes Vallées, cinq collectivités françaises et cinq collectivités italiennes.

Tableau n° 10 : Programmation financière 2021-2023 GEMAPI

<i>Programmation des dépenses – En €</i>	2021 (prév.)	2021 (réel)	2022	2023
Programmation STePRiM	144 020	--	235 000	207 500
<i>Animation</i>	40 500	--	40 500	40 500
<i>Études</i>	73 500	--	29 500	22 000
<i>Travaux</i>	30 020	--	165 000	145 000
Programmation interne 2020-2022	481 562	255 744	317 692	Non programmé
<i>Animation et frais généraux</i>	Non comptabilisé	52 345	Non comptabilisé	
<i>Études</i>	167 545	37 056	17 292	
<i>Travaux d'entretien</i>	128 829	164 098	237 600	
<i>Autres travaux</i>	122 388	40 320		
<i>Participation du Syndicat des bassins versants de Haute Durance et de la Romanche</i>	62 800	0	62 800	
Programmation COPIL GEMAPI du 27 janvier 2020	1 616 000	--	1 040 000	Non programmé
<i>Études</i>	152 000	--	100 000	
<i>Travaux d'entretien</i>	54 000	--	53 000	
<i>Autres travaux</i>	1 410 000	--	887 000	

Source : Tableau de suivi des dépenses 2018-2021 ; Tableau interne de programmation 2020-2022 GEMAPI ; Annexe financière à la convention STePRiM intention.

Ce tableau fournit deux enseignements quant à la façon dont la CCB pilote la compétence GEMAPI. D'une part, sur le plan des outils de gestion, selon que l'on s'appuie sur les documents contractuels signés entre la CCB et les services de l'État, sur les documents présentés en COPIL GEMAPI ou sur les tableaux de suivi et de programmation interne, le périmètre des dépenses prises en compte et la fiabilité de leurs montants ne sont pas toujours concordants. Ainsi, les dépenses courantes liées à l'animation de la réflexion et du plan d'action en matière de GEMAPI n'apparaissent pas dans les documents présentés en COPIL alors qu'elles sont portées par la CCB et font l'objet de dépenses et de cofinancements spécifiques dans le cadre de la convention STePRiM. En outre, les montants prévisionnels inscrits en études et en travaux évoluent sensiblement d'un document à l'autre et témoignent d'un degré de fiabilité relatif des données présentées aux élus ou aux services de l'État.

La CCB se doit par conséquent de mener à bien un travail d'harmonisation des données financières en matière de GEMAPI. Celui-ci doit permettre de faire ressortir de façon claire et homogène les grandes catégories de dépenses imputables à cette compétence (animation, frais généraux, études, travaux d'entretien, travaux d'équipement) et constituer, pour les élus, le support de tout travail de hiérarchisation et de programmation des actions.

D'autre part, au-delà de ce problème de fiabilité des données financières, le tableau témoigne d'une montée en charge encore très prudente des engagements financiers de la CCB en matière de GEMAPI, décorrélée des réflexions et de la programmation qui ont eu lieu dans le cadre du contrat de bassin versant.

La hiérarchisation des actions à réaliser en priorité est nécessaire s’agissant des études et des travaux intéressant la compétence GEMAPI. Toutefois, le non alignement entre une programmation établie dans le cadre d’un contrat de bassin et la programmation interne à l’échelle de la CCB apparaît nettement plus problématique, tant en matière de continuité de l’action publique que du point de vue de ce que cela traduit comme niveau de connaissance et d’expertise en matière de GEMAPI.

Dans un environnement de montagne où l’ampleur des risques et des moyens à mobiliser pour les réduire nécessite que les collectivités partenaires se mobilisent pour obtenir des cofinancements et des ressources financières suffisantes, la perspective d’un exercice réel de la compétence GEMAPI par la CCB se heurte aux difficultés à mettre en place une solidarité territoriale qui se traduit dans les faits. Les quatre années de recul dont dispose la chambre pour analyser la mise en œuvre de cette compétence laissent entrevoir des perspectives de réalisation encore trop limitées au regard des enjeux en matière de protection des habitants, des activités économiques, des infrastructures et de l’environnement.

4 UNE NECESSAIRE MISE EN COHERENCE DE LA GOUVERNANCE DU GRAND CYCLE DE L’EAU

Dans un contexte où la question de l’eau est particulièrement sensible en période de changement climatique, la raréfaction de la ressource et l’intensification des phénomènes météorologiques dommageables devrait inciter les parties concernées à coopérer à une échelle élargie permettant d’atteindre, de manière sécurisée, les objectifs de fourniture d’eau potable, d’assainissement des eaux usées, d’évacuation des eaux pluviales, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Or, la chambre relève que la pluralité des acteurs impliqués dans l’exercice des diverses compétences participant de la gestion du grand cycle de l’eau dans le Briançonnais nuit à son efficacité comme à son efficacité. Les freins persistants à l’intégration réelle de la CCB au sein d’un dispositif étendu qui peine à se construire à l’échelle du bassin versant de la Haute-Durance en témoignent, au détriment de la préservation de la ressource en eau et de la protection des milieux naturels et urbanisés.

Entre 2018 et 2020, le modèle financier en vigueur dans le Briançonnais apparaît également inadapté dès lors que les moyens consacrés par la communauté de communes éponyme à l’exercice de ses compétences assainissement et GEMAPI étaient clairement insuffisants au regard des enjeux liés à la sécurité des habitants (approvisionnement en eaux potable, pollution des cours d’eau, phénomènes météorologiques violents).

Il appartient à la CCB de s’investir plus avant dans la gouvernance du grand cycle de l’eau à l’échelle d’un territoire élargi. Elle doit à cette fin se préparer à exercer la compétence de distribution d’eau potable à l’échéance de 2026, clarifier la responsabilité de l’évacuation des eaux pluviales, intimement liée à sa compétence d’assainissement des eaux usées, mettre en œuvre toute la dimension de sa responsabilité de délégante du service public de l’assainissement (risque d’atteinte des limites de capacité de la station d’épuration de Briançon), et enfin poursuivre ses efforts en vue d’insérer sa démarche GEMAPI à l’échelle du bassin versant de la Haute-Durance.

ANNEXES

Annexe n° 1. Récapitulatif des modes de gestion de l'eau potable et de l'assainissement collectif et nom collectif dans le briançonnais.....	40
Annexe n° 2. Le périmètre de la délégation de service public de l'assainissement.....	41
Annexe n° 3. Comparaison des caractéristiques du contrat de délégation de service public conclu avec la SEERC et de celui projeté avec la SPL ESHD.....	42
Annexe n° 4. Les comptes de la délégation de service public de l'assainissement	43

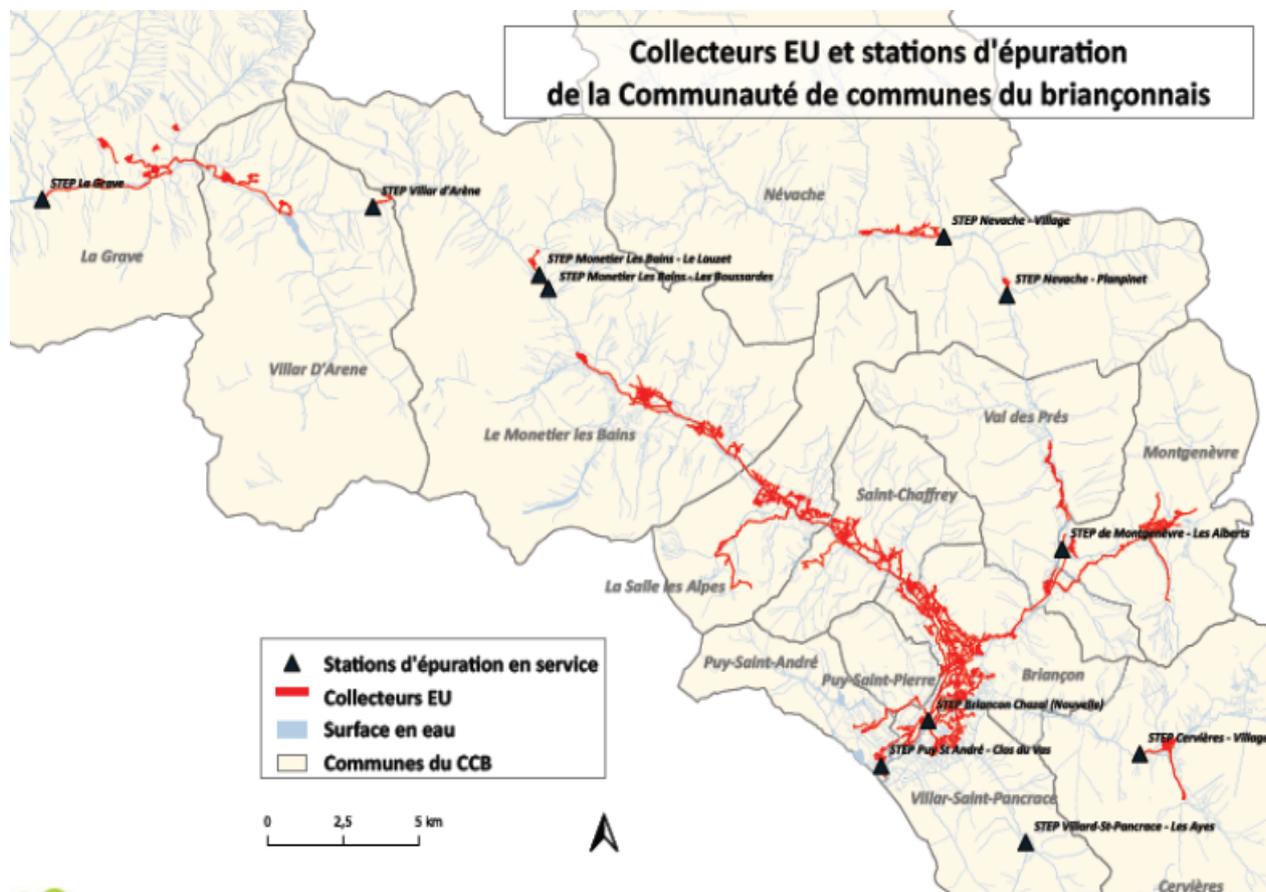
Annexe n° 1. Récapitulatif des modes de gestion de l'eau potable et de l'assainissement collectif et non collectif dans le Briançonnais

Communes	Mode gestion AEP	Nb d'Abonnés AEP	Mode gestion Assainissement collectif	Mode gestion Assainissement non collectif
Briançon	SPL ESHD Contrat de concession	8 554	Contrat de délégation de service public de 25 ans 14 avril 2006 – 13 avril 2031 29 004 abonnés au 31 déc 2020	Régie directe 2 050 habitants desservis
Montgenèvre	Contrat de prestations			
Névache	Régie communale avec certaines prestations SPL ESHD	560		
Val des Prés	Régie communale	354		
Cervièrès	Régie communale	134		
Villard St Pancrace	SPL ESHD Contrat de concession	849		
Puy St André	Régie communale	320		
Puy St Pierre	Régie communale	320		
St Chaffrey	X	X		
La Salle les Alpes	Régie communale	1090		
Le Monétier les Bains	Régie communale avec certaines prestations SPL ESHD	2 541		
Villar d'Arène	Régie communale	393		
La Grave	Régie communale avec certaines prestations SPL ESHD	845		

Source : Contrat de revitalisation Briançonnais signé avec l'Agence de l'eau.

Annexe n° 2. Le périmètre de la délégation de service public de l'assainissement

Carte n° 1 : Carte du réseau d'assainissement collectif de la CCB



Source : Suez Eau France.

Tableau n° 1 : Construction des stations d'épuration par le délégataire entre 2005 et 2020

Commune	Montant en € HT	Capacité en équivalents-habitants (EH)	Date de fin de réalisation
Briançon	18 317 335*	84 000	02/2008
Cervièrès chef-lieu	750 000 €	700	10/2010
Névache Plampinet	1 419 000 (avec Névache chef-lieu)	200	10/2011
La Grave - la Meije	2 870 000 €	6 000	12/2012
Névache chef-lieu	1 419 000 (avec Névache Plampinet)	3 000	08/2016
TOTAL	22 101 000	93 900	

Source : Suez Eau France, dont note d'expertise technique de la SEERC pour le coût de construction de la STEP Pur'Alpes de Briançon ;

* Dans les précisions apportées par la CCB sur le suivi des programmes de travaux, le coût de construction de la STEP reste évalué à 17 062 000 € au lieu des 18 317 335 € chiffrés par la SEERC.

Annexe n° 3. Comparaison des caractéristiques du contrat de délégation de service public conclu avec la SEERC et de celui projeté avec la SPL ESHD

	Avenant n° 2 CT de DSP signé avec Suez	Projet de contrat de DSP avec la SPL ESHD	Commentaires /explications
Période considérée	Durée restante du contrat : 2020-2031	2020-2040	
Nature et montant HT des travaux prévus et restant à réaliser	Montant total : 1 520 505 € Pour raccordement des hameaux de Pramorel, de Chazelet et des Hières/ventelon.	Montant total : 9 467 623 € Extension STEP Briançon : 5 938 848 € Création 3 STEP (Le Monétier-les-Bains, Cervières, Villar-d'Arène) : 1 613 270 € Raccordement hameaux de Pramorel, de Chazelet et Hières/ventelon : 1 520 505 € Schéma Directeur Assainisst : 250 000 €	Les travaux nécessaires non prévus à l'avenant n° 2 seront réalisés par la CCB sur le budget annexe de l'assainissement.
<u>Tarifs service assainissement</u> Prix des redevances perçues par le délégataire (HT)	<u>Tarifs d'origine en valeur 2005, actualisés au 01/01/2020</u> Part fixe annuelle délégataire : 63,66 € / abonné et par UL Part variable délégataire : 1,483 € / m ³ Part fixe annuelle CCB : 18 € /abonné et par UL Matières de vidange : 25,84 €/m ³ Graisses : 142,11 €/m ³ Matières de curage : 25,84 €/m ³ Sables : 96,89 €/tonne Contrôle de branchement logement individuel : 232,60 € par installation Contrôle de branchement logement collectif : 465,19 € par installation	<u>Tarifs indiqués sur le projet de contrat</u> Part fixe annuelle délégataire : 40,30 € HT / abonné et par UL Part fixe annuelle CCB : 40 € HT / abonné et par UL Part variable délégataire : 1,434 € HT par m ³ Matières de vidange : 45 €/t Graisses : 45 €/t Matières de curage : 25 €/t Contrôle des travaux de régularisation : 300 € par installation contrôlée Redevance spéciale industriels : tarif fixé par délibération (non prise) Contrôle branchement : 300 €/installation	La finalité du projet « SPL » était une stabilité des tarifs, mais un jeu de vases communicants entre parts fixes CCB et délégataire
Montant des redevances perçues par le délégataire pour le compte de la CCB	La SEERC perçoit pour le compte de la CCB une redevance annuelle fixe par unité de logement. Cette redevance est reversée à la CCB en fonction des périodes de facturation et des encaissements. Il est très difficile voire impossible de faire le rapprochement exact entre ce qui est perçu par la SEERC de la part des usagers et ce qui est reversé ensuite à la CCB : Il y a trop de différence entre les périodes de facturation, les dates de reversement et la gestion des impayés/créances.		
Montant annuel fonds de renouvellement	Montant en valeur 1 ^{er} janvier 2021 : Fonds de renouvellement réseaux (canalisations) et hors réseau (usines, etc.) : 488 596 € HT	Montant en valeur 2020 : Fonds de renouvellement réseaux et hors réseaux : 410 000 € HT (moyenne sur 20 ans des 8,2 M€ HT prévus)	
Capacité de traitement des eaux usées (en équivalent habitant) à l'horizon 2030	Capacité de traitement inscrite au contrat de concession : 84 000 EH La station traite actuellement une pollution correspondant à 84 000 EH d'après l'étude Artelia 2019, tout en restant conforme.	Capacité de traitement sur la base de l'étude de dimensionnement Artelia de septembre 2019 : 104 872 EH .	

Sources : réponse au questionnaire de la chambre ; étude de dimensionnement Artelia 2019 ; projet de contrat CCB-SPL ESHD v8 de novembre 2019.

Annexe n° 4. Les comptes de la délégation de service public de l'assainissement

Tableau n° 2 : Comptes de la délégation de 2015 à 2021

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exploitation du service	4 705 440	4 266 730	4 338 520	4 462 980	3 069 990	4 638 010	5 377 941
<i>Dont part fixe facturée</i>	<i>1 724 000</i>	<i>1 607 930</i>	<i>2 301 390</i>	<i>2 895 770</i>	<i>1 426 510</i>	<i>2 842 430</i>	<i>1 192 832</i>
<i>Dont part proportionnelle facturée</i>	<i>2 624 680</i>	<i>2 342 460</i>	<i>2 024 990</i>	<i>1 008 650</i>	<i>1 444 220</i>	<i>2 927 420</i>	<i>2 000 218</i>
<i>Variation de la part estimée sur consommations</i>						<i>- 1 298 650</i>	<i>2 023 799</i>
<i>Autres produits</i>	<i>-650</i>	<i>1 070</i>	<i>12 140</i>	<i>8 070</i>	<i>890</i>	<i>23 420</i>	<i>17 701</i>
<i>Aides au fonctionnement</i>	<i>357 410</i>	<i>315 270</i>	<i>0</i>	<i>550 490</i>	<i>198 370</i>	<i>143 390</i>	<i>143 391</i>
Collectivités et autres organismes publics	664 470	265 970	562 840	777 450	373 780	813 590	305 258
<i>Dont part collectivité</i>	<i>462 650</i>	<i>228 830</i>	<i>517 990</i>	<i>654 300</i>	<i>206 980</i>	<i>681 990</i>	<i>278 284</i>
<i>Dont redevance pour pollution domestique</i>							
<i>Dont redevance pour modernisation des réseaux</i>	<i>201 820</i>	<i>37 140</i>	<i>44 850</i>	<i>123 150</i>	<i>166 800</i>	<i>131 600</i>	<i>26 974</i>
Travaux attribués à titre exclusif	63 090	26 880	16 770	28 300	114 750	101 820	33 067
Produits accessoires	21 830	2 680	70 480	9 180	19 020	5 560	22 601
TOTAL produits d'exploitation	5 454 830	4 562 260	4 988 610	5 277 910	3 577 540	5 558 980	5 738 867
Personnel	1 023 920	1 015 000	1 026 370	1 043 510	780 270	909 870	755 650
Energie électrique	270 040	202 190	275 730	220 620	286 550	284 260	276 660
Achats prestations assainissement	-	0	1 200	0	0	1 190	-
Produits de traitement	86 160	94 040	50 870	101 780	101 050	100 450	73 720
Analyses	14 020	11 970	16 490	21 940	15 580	16 230	23 870
Sous-traitance, matières et fournitures	849 160	766 510	581 930	668 860	738 950	653 890	736 890
Impôts et taxes	177 930	284 520	281 530	302 000	249 320	260 940	134 180
Autres dépenses d'exploitation dont :	361 270	268 270	246 540	337 230	359 800	421 500	407 930
<i>Télécommunications, poste et télégestion</i>	<i>23 110</i>	<i>13 880</i>	<i>10 340</i>	<i>15 150</i>	<i>28 220</i>	<i>17 990</i>	<i>15 730</i>
<i>Engins et véhicules</i>	<i>52 140</i>	<i>57 110</i>	<i>54 710</i>	<i>58 360</i>	<i>52 690</i>	<i>44 770</i>	<i>88 580</i>
<i>Informatique</i>	<i>107 160</i>	<i>102 770</i>	<i>78 100</i>	<i>96 270</i>	<i>81 070</i>	<i>178 950</i>	<i>179 510</i>
<i>Assurances</i>	<i>26 440</i>	<i>26 950</i>	<i>17 100</i>	<i>19 880</i>	<i>29 330</i>	<i>37 940</i>	<i>25 780</i>
<i>Locaux</i>	<i>114 230</i>	<i>44 220</i>	<i>56 990</i>	<i>61 590</i>	<i>58 460</i>	<i>58 900</i>	<i>42 320</i>
Frais de contrôle	54 820	54 790	54 750	54 750	57 640	58 140	-
Contribution des services centraux et recherche	146 420	130 450	140 780	139 550	105 120	155 050	180 860
Collectivités et autres organismes publics	664 470	265 960	562 850	777 440	373 780	813 580	305 260
Garantie de continuité de service - charges de renouvellement							17 090
Fonds contractuel - charges de renouvellement	436 950	418 070	408 230	429 190	436 430	434 700	628 850
Charges relatives au programme contractuel d'investissement	1 522 070	1 552 510	1 583 560	1 615 230	1 647 540	1 680 490	1 714 100

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges relatives aux investissements du domaine privé	44 220	40 180	38 320	48 200	27 210	42 400	27 580
Pertes sur créances irrécouvrables	40 810	7 240	5 220	72 730	72 990	87 400	1 143 900
Rémunération du BFR	7 430	3 160	2 380	1 410	1 090	550	210
TOTAL charges d'exploitation	5 699 690	5 114 860	5 276 750	5 834 440	5 253 320	5 920 640	6 426 750
Résultat	- 244 860	- 552 600	- 288 140	- 556 530	- 1 675 780	- 361 660	- 687 883

Source : Rapports du délégataire de 2015 à 2021.

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur