Chambre régionale des comptes
Mayotte

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

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

Département de Mayotte

Cahier n° 1 : pilotage et situation financière

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 28 mai 2018.

44 rue Alexis de Villeneuve - 97488 Saint-Denis cedex - T 02 62 90 20 00 - www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE 3
RECOMMANDATIONS 5
I. PROCÉDURE 7
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES 7
1. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE 7
1.1 Le suivi du précédent contrôle de la chambre 7
1.2 Le contexte 8
1.3 La gouvernance 9
1.4 Le pilotage 12
2. LA SITUATION FINANCIERE 28
2.1 La fiabilité des comptes 28
2.2 Le cycle d'exploitation 30
2.1 Le bilan 34
2.2 Les perspectives 42
ANNEXES 44

SYNTHÈSE

Le syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) exerce en lieu et place des communes et des établissements publics de coopération intercommunale les compétences de distribution d'eau potable et de gestion de l'assainissement collectif sur l'ensemble de l'île.

L'établissement est confronté à des enjeux majeurs liés, d'une part, à l'augmentation de la population et à l'urbanisation croissante du territoire qui font peser des contraintes sur le dimensionnement des systèmes actuels d'alimentation en eau potable et d'assainissements.

D'autre part, les pénuries d'eau intervenues en 2017 ont mis en exergue les difficultés rencontrées en termes de fourniture d'eau potable. Cette situation a fait apparaître l'absence d'anticipation et de gestion des équipements au regard des besoins croissants. Le respect des échéances relatives aux investissements nécessaires pour se conformer à la directive communautaire sur les réseaux d'eaux usées (DERU), dont le coût oscille entre 700 et 800 M€, parait difficilement atteignable.

La gouvernance et le pilotage du SIEAM sont lacunaires. Des marges de progrès permettraient d'en améliorer l'efficience.

La gouvernance est caractérisée par une forte concentration des pouvoirs du président : les délégations de fonction et de signature accordées aux vice-présidents sont peu usitées ; aucune délégation n'est accordée au directeur général des services, qui apparait écarté de l'équipe de direction. Le fonctionnement du bureau et des commissions d'instruction est inexistant ; ces instances ne participent pas aux prises de décision. L'organe délibérant s'apparente à une chambre d'enregistrement.

Le pilotage du syndicat, tant sur le plan administratif que sur le plan opérationnel, est inefficace. L'absence d'un dispositif de contrôle interne et de gestion nuit au suivi de son activité. L'ensemble de ses constatations explique en partie les difficultés financières et de gestion opérationnelle des investissements.

Bénéficiant d'un accompagnement technique récurrent par des organismes extérieurs, les dysfonctionnements constatés par ces derniers n'ont pas donné lieu aux mesures de redressement souhaitées.

La situation financière s'est dégradée notamment entre 2016 et 2017, en dépit de ressources en progression de plus de 30 % depuis 2013, qu'il s'agisse des recettes d'exploitation ou des fonds propres. Les capitaux propres, constitués à plus de 60 % par des subventions publiques, ne lui permettent pas de faire face à ses échéances. Le SIEAM a recours à des financements externes comme l'emprunt et des concours financiers de l'Etat et de l'Union européenne.

De montants respectifs de 3,5 M€ et 3,1 M€ en 2013, l'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement du SIEAM se sont détériorés au fil des années. Fin 2017, ils s'établissent à 0,4 M€ et 0,18 M€. Ils enregistrent une baisse de 88 % et 94 % sur la période.

Au regard des comptes de gestion, la trésorerie est en apparence positive, passant de - 4,2 M€ à 17 M€ à fin 2017. Cette situation masque la réalité ; son évolution est préoccupante : d'un niveau réel de - 8,3 M€ en 2013, la trésorerie est négative à hauteur de - 18 M€ en décembre 2017. En dépit de la souscription d'emprunts, les tensions sur la trésorerie perdurent ; à la date du 25 mai 2018, la trésorerie disponible était négative à hauteur de - 3,4 M€. Au vu de ce qui précède, le syndicat pourrait être confronté à une cessation de paiement.

Les ordres de priorité des paiements pourraient être un levier pertinent pour limiter le montant des intérêts de retard. Les choix établis dans la constitution des listes des fournisseurs n'ont pas empêché le syndicat d'être redevable de 1,5 M€ d'intérêts moratoires au cours de la période 2016-2017 ; ils représentent 88 % de la capacité d'autofinancement du SIEAM dégagée en 2016.

Dans ces conditions, un retour à l'équilibre financier corrélé à une gestion efficiente des opérations d'investissement s'avère indispensable au regard des enjeux et des perspectives de développement sur l'île. Cette démarche participerait à une amélioration de sa gestion.

RECOMMANDATIONS

Régularité[1]

N°	Domaine	Objet	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
1	Ressources humaines	Régulariser les délibérations relatives aux remboursement des frais de déplacement conformément au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.			**X**	**18**
2	Comptabilité	Adopter une organisation budgétaire conforme à l'instruction comptable M49.			**X**	**29**
3	Comptabilité	Procéder aux dotations aux amortissements et aux provisions obligatoires prévues par l'instruction comptable M49 selon un échéancier soutenable.			**X**	**30**

Performance

N°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1.	Gouvernance et organisation interne	Assurer le fonctionnement effectif des organes de gouvernance.			**X**	**12**
2.	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place de manière prioritaire des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.			**X**	**14**
3.	Gouvernance et organisation interne	Respecter les préconisations de la charte de bonne gestion.			**X**	**16**
4.	Gouvernance et organisation interne	Limiter le nombre de participants aux missions de manière à réduire le niveau des frais de déplacement.			**X**	**18**

[1] Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

5.	Relations avec les tiers	Assurer un contrôle de gestion effectif de la DSP de l'eau potable.			**X**	**22**
6.	Relations avec les tiers	Inclure la transmission des informations détaillées par la SMAE en vue de fiabiliser le fichier client assainissement dans le cadre de la renégociation de la DSP de l'eau.			**X**	**23**
7.	Situation patrimoniale	Mettre en place un programme de maintenance préventive des équipements de traitement des eaux usées.			**X**	**27**
8.	Situation financière	Prendre des mesures pour restaurer la capacité d'autofinancement du syndicat.			**X**	**34**
9.	Situation financière	Mettre en place, dans des délais brefs, un suivi de gestion de la trésorerie.			**X**	**41**

I. PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion du syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) a été ouvert le 2 mai 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Moussa Mouhammadi, ordonnateur en fonctions.

La chambre, dans sa séance du 13 décembre 2017, a arrêté des observations provisoires transmises au syndicat le 31 janvier 2018. Une demande de prorogation du délai, enregistrée au greffe le 25 mars 2018, a été accordée avec une échéance au 15 avril 2018.

La réponse de l'ordonnateur est parvenue le 9 mai 2018. Après l'avoir examinée, la chambre, dans sa séance du 28 mai 2018, a arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

1. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

1.1 Le suivi du précédent contrôle de la chambre

Le précédent rapport avait notamment porté sur la dégradation de la situation financière, les anomalies comptables, l'absence de dispositifs de contrôle interne et de gestion administrative, des ressources humaines et de la commande publique ; il avait été souligné les fragilités de l'équilibre économique du service de l'assainissement. Le tableau ci-dessous fait état du degré des corrections apportées par l'établissement :

Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par la collectivité		
	Non	Partiellement	oui
1. Restaurer la capacité d'autofinancement disponible du SIEAM par une compression des dépenses de fonctionnement, en particulier celles relatives au personnel, et par un accroissement sensible des recettes de fonctionnement, lequel ne pourra être obtenu que par une augmentation importante des recettes en provenance des services eau et assainissement		x	
2. Elaborer deux budgets annexes distincts relatifs, le premier à l'activité eau, le second à l'activité assainissement, et un budget général consolidant l'ensemble de ses comptes financiers	x		
3. Mettre en place une comptabilité analytique notamment pour définir un mode de répartition équitable		x	
4. mettre en place, dans les meilleurs délais, une comptabilité patrimoniale complète		x	
5. Mettre en place une comptabilité d'engagement		x	
6. Renforcer ses procédures de relance des organismes versant des subventions, en y consacrant les moyens humains nécessaires	x		
7. Mettre en place, dans les meilleurs délais, un système de contrôle interne assorti d'un contrôle de gestion	x		
8. Se doter d'un progiciel informatique performant pour la gestion des ressources humaines		x	
9. Respecter les règles relatives aux créations d'emplois par l'assemblée délibérante, en établissant des états plus lisibles et plus précis, comportant une gestion unitaire des emplois		x	
10. Respecter les règles de publicité des postes vacants, de façon à garantir l'égalité d'accès aux emplois			x
11. Développer une gestion des ressources humaines		x	
12. Mettre en œuvre la réglementation applicable en matière d'avantages en nature.		x	
13. Renforcer l'organisation du service en charge de la commande publique.		x	
14. DSP de l'eau relancer les services du fermier, en temps utile, pour le versement de sa participation aux frais de contrôle		x	
15. Accélérer le rythme de mise en place d'instruments de pilotage afin de déterminer les coûts de revient réels de l'exploitation du service de l'assainissement	x		
16. prendre des mesures vigoureuses pour contenir les dépenses de fonctionnement du budget assainissement ?	x		
17. Augmenter les tarifs de la redevance pour assainissement, afin de permettre le financement de l'extension programmée du réseau, dans des conditions financières orthodoxes	x		

Conscient des faiblesses organisationnelles du SIEAM, l'ordonnateur justifie le suivi des précédentes observations dès sa prise de fonction en 2014 en ayant commandité un audit organisationnel auprès d'un cabinet privé. La chambre souligne que les préconisations n'ont pas été suives et que le taux de mise en œuvre des recommandations reste faible ; aussi, le présent cahier développe les marges de manœuvres et les pistes d'économies potentielles.

1.2 Le contexte

1.2.1 Les aspects socio-économiques

Situé dans l'archipel des Comores, le département de Mayotte est devenu une région ultra périphérique d'Europe en 2014.

L'augmentation de la population, de 20 % entre 2012 et 2017 et de 37 % depuis 2007, a conduit Mayotte à devenir, avec une densité de 690 habitants par km², le territoire régional le plus peuplé derrière l'Ile de France. Le département connait une urbanisation croissante de son territoire, avec un parc de logements multiplié par cinq depuis 1990 pour atteindre 53 200 unités. L'habitat mahorais reste, cependant, encore marqué par la précarité : un ménage sur trois vit dans une maison en tôle que les intempéries peuvent détruire ; deux ménages sur trois vivent dans un logement surpeuplé ; six logements sur dix sont dépourvus de confort sanitaire de base ; 54 % des ménages font plus de 20 mètres pour s'approvisionner en eau[2].

Dans la période 2010-2014, le PIB par habitant a augmenté de 16 % pour atteindre 8 603 € ; il est toutefois inférieur de près de 58 % et 74 % à celui de La Réunion et de la métropole. Le département connaît un taux de chômage élevé de l'ordre de 27,1 % en juin 2016.

La situation socio-économique fait ainsi peser des besoins sur le dimensionnement des systèmes actuels d'alimentation en eau potable et d'assainissement et leur financement, une partie des abonnés ne pouvant supporter une hausse excessive des tarifs. La responsabilité du SIEAM dans le pilotage et la gestion des activités et des investissements s'en trouve accrue.

1.2.2 Les enjeux

Le syndicat intercommunal des eaux et d'assainissement de Mayotte (SIEAM) exerce en lieu et place de ses collectivités membres des communes et des établissements publics de coopération intercommunale les compétences de distribution d'eau potable depuis sa création en 1992 et de gestion de l'assainissement collectif depuis 1998 sur l'ensemble de l'île. Il dispose ainsi d'une vision stratégique pour mettre en œuvre une gestion rationalisée et conduire les nécessaires opérations d'investissement dans ces domaines d'activité.

Depuis 2008, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), l'exploitation du service de l'eau potable a été confiée à la société Sogea Mayotte, devenue en 2014 la Société

[2] Dossier Insee Mayotte n° 1, L'état du logement à Mayotte fin 2013, des conditions précaires, juin 2017.

mahoraise des eaux (SMAE). Fin août 2017, le SIEAM a informé le délégataire de sa volonté de renégocier les termes du contrat.

Le service de l'assainissement collectif est géré en régie directe ; par une délibération du comité syndical de mars 2017, le SIEAM envisage également de déléguer l'exploitation de ce service à un tiers.

Aujourd'hui, il est confronté à des enjeux majeurs pour la population et la protection de l'environnement.

1.2.2.1 Le service public de l'eau potable

Entre 2013 et 2016, le nombre d'abonnés a progressé d'à peine 1 %, passant de 36 685 à 40 008. Une partie de la population ne dispose toujours pas d'un accès direct à l'eau potable : 15 000 logements privés représentant 28 % des ménages sont privés d'eau courante. Des bornes fontaines supplémentaires ont dû être installées à l'initiative de l'agence régionale de santé (ARS) : fin 2016, 56 bornes fontaines sont en fonctionnement ; elles desservent 5 % de la totalité des ménages, soit 2 800 ; elles étaient au nombre de 38 en 2012.

Le contexte de crise relatif à la pénurie de l'eau potable, qui a débuté fin 2016 avec la période de sècheresse, semble témoigner d'une prise en compte insuffisante de la problématique de la fourniture de l'eau. Cette situation a conduit l'Etat à intervenir ; un plan d'urgence eau a été signé fin février 2017 entre le SIEAM, l'Etat, et les principaux bailleurs financiers constitués par la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) ainsi que l'Agence française de développement (AFD), dont la mise en œuvre financière s'élève à ce jour à 90 M€.

1.2.2.2 Le service public de l'assainissement collectif

En 2013, 13 % seulement des habitations, représentant 5 710 abonnés dont près de 80 % sur la commune de Mamoudzou, relèvent d'un système d'assainissement collectif. L'effort restant à accomplir est majeur.

L'application à Mayotte, à compter du 1er janvier 2020, de la directive eau résiduaire urbaine (DERU) nécessite la mise en œuvre d'investissements évalués, selon les études, de 700 à 800 M€. Dans un premier temps, les stations d'épuration et de traitement (STEP) de plus de 10 000 équivalents habitants sont concernées ; à l'horizon 2027/2032, toutes les autres stations seront visées.

La chambre relève que les enjeux de service public et les échéances réglementaires nécessitent la mise en place d'une programmation adéquate des investissements, de la maîtrise de leurs financements constituant, corrélativement, un levier impératif, diagnostic que partage l'ordonnateur.

1.3 La gouvernance

Les instances de gouvernance sont composées d'un organe délibérant, le comité syndical, et de deux organes exécutifs, le président et le bureau syndical, complétées par quinze commissions d'instruction.

1.3.1 L'organe délibérant

Le comité syndical comprend 34 délégués. Les communes sont représentées au sein de cette instance par un nombre égal de deux délégués, élus par leur conseil municipal.

Alors que l'article 7 des statuts prévoit deux sessions ordinaires annuelles, le nouveau règlement intérieur du syndicat de septembre 2016 prévoit une périodicité mensuelle. Le précédent règlement intérieur en prévoyait une par trimestre. Le comité syndical, installé depuis mai 2014, s'est réuni moins de sept fois par an dans la période 2014-2016. Par conséquent, l'objectif de périodicité d'une réunion mensuelle, prévu dans le nouveau règlement intérieur de 2016, n'a pas été respecté.

Depuis 2014, l'ensemble des délibérations adoptées révèle qu'elles sont approuvées à l'unanimité en moyenne à 96 %. Au regard de ce qui précède, cette instance rencontre des dysfonctionnements ; elle parait fonctionner comme une chambre d'enregistrement.

Des délibérations sont entachées d'irrégularité ou d'erreur matérielle. Par exemple, les délibérations n° 40 à 44 de l'année 2014 ont été adoptées sans respecter les conditions de quorum prévues à l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En 2014, deux délibérations portent le numéro 48 : l'une concerne la délégation de pouvoir accordée au président, l'autre est relative à la demande de subvention de l'association des maires de Mayotte. L'extrait du procès-verbal de la délibération n° 40/2015 révèle des incohérences dans les dates mentionnées de sorte qu'il est difficile de savoir si elle fait suite à une réunion du comité syndical intervenue en avril ou en mai 2015. L'extrait du procès-verbal de la délibération n° 92/2016 fait état de deux dates de séance : les 9 et 25 avril 2016. Enfin, la délibération n° 33/2017 approuvée fin février 2017, relative à la délivrance d'un mandat spécial au président l'autorisant à signer tout document et à engager les dépenses nécessaires à l'exécution du « plan d'urgence eau Mayotte », s'intercale entre celles n° 32 et 34, qui ont toutes les deux, été adoptées postérieurement lors de la séance de fin mars 2017.

1.3.2 Les organes exécutifs et les commissions d'instruction

■ Le président

Le président n'a pas été élu au suffrage universel. Il a été désigné délégué syndical par la commune de Bouéni, conformément aux dispositions de l'article L. 5212-7 du CGCT, qui permettent aux communes de désigner à ces fonctions tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Le maire de Bouéni est le directeur administratif et financier (DAF) du SIEAM. Cette situation pourrait entraver le bon fonctionnement de l'établissement.

La gouvernance du syndicat se caractérise par la concentration des pouvoirs du président ; il signe en principe l'ensemble des parapheurs quel que soit le niveau d'importance de la dépense. Alors que le comité syndical lui a confié une délégation très étendue, les délégations de fonction et de signature accordées au premier vice-président (VP) ont été très peu utilisées ; les délégations de signature accordées aux autres VP ne l'ont pas été. Contrairement aux pratiques générales, aucune délégation n'est accordée au directeur général des services (DGS). Le président du syndicat ne partage pas cette analyse. Au regard de l'existence de dysfonctionnements émaillant le fonctionnement des instances de gouvernance et le pilotage de la gestion administrative, la chambre souligne que l'organisation présente des fragilités.

■ Le bureau syndical

En mai 2014, les délégués syndicaux ont élu de nouveaux membres du bureau. Composé du président et de dix VP[3], cette instance se caractérise par la relative stabilité de ses membres dans la période sous revue. Il était relevé qu'elle ne s'est pas réunie au cours de cette même période, en l'absence de présentation de documents. Le bureau n'était pas associé à la prise de décision. Ses membres perçoivent des indemnités annuelles d'environ 0,1 M€ en l'absence d'activité statutaire. Selon l'ordonnateur cette instance se serait réunie en moyenne huit fois par an ; ses assertions ne sont néanmoins étayées d'aucune pièce justificative.

■ Les commissions d'instruction

La nouvelle mandature du syndicat a mis en place quinze commissions d'instruction en mai 2014. Selon le président du SIEAM, « Les commissions préparent les séances en examinant préalablement les rapports et amendements soumis à délibération ». Le fonctionnement de certaines commissions d'instruction est, en outre, obligatoire comme la commission du contrôle financier[4] ou la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)[5].

S'agissant de la commission du contrôle financier, cette obligation est connue de la direction du syndicat puisque dans une délibération de janvier 2016, il est mentionné la nécessité de « contrôler annuellement les comptes produits par le délégataire, joindre les rapports de contrôles aux comptes de la collectivité » et que « ce contrôle annuel n'est pas une simple possibilité, mais une obligation ». La mise en œuvre effective de ce contrôle apparait d'autant plus souhaitable qu'elle s'inscrit, en ce qui concerne le service public de l'eau potable géré en DSP, dans un domaine où les enjeux financiers sont importants et où l'accès au service est vital pour la population.

Au cours du contrôle, le syndicat n'a présenté aucun document probant permettant d'attester du fonctionnement effectif des commissions d'instruction ni de leur contribution au pilotage de ses politiques publiques. Sans le démontrer, le président précise que les commissions se seraient réunies en moyenne huit fois par an. S'agissant de la CCSPL, le président a déclaré qu'« une seule réunion a eu lieu durant la période (en janvier 2017), mais le PV n'a pas encore été retrouvé ». L'absence de fonctionnement réel de la CCSPL n'est pas de nature à permettre aux usagers du service public de l'eau potable de s'exprimer et de contribuer à l'amélioration du service. Il en est de même pour la commission du contrôle financier qui aurait pu notamment jouer son rôle dans la gestion de la subvention accordée à l'association de l'amicale du personnel du SIEAM.

Au vu de ces constatations, la chambre recommande au syndicat d'assurer un fonctionnement effectif de ses organes de gouvernance.

---

[3] Le Bureau était initialement composé d'un président, de trois vice-présidents et de quatre autres membres. Depuis la délibération n° 132-2008 du 18 décembre 2008, le nombre de vice-présidents a été fixé à 10. La délibération n° 46-2014 du 2 mai 2014, l'a maintenue au même nombre.

[4] Articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du code général des collectivités territoriales.

[5] Article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

Certaines commissions d'instruction pourraient être fusionnées, telles par exemple la commission chargée des affaires sociales et celle chargée des ressources humaines. Le président du SIEAM a indiqué y être favorable.

1.4 Le pilotage

Le pilotage du syndicat, tant sur le plan administratif que sur le plan opérationnel, se caractérise par des insuffisances ayant des conséquences sur l'efficience de la gestion. L'équipe dirigeante bénéficie pourtant d'un accompagnement technique significatif de la part d'organismes extérieurs.

1.4.1 La gestion administrative

Dans son précédent rapport, portant sur les exercices 2002 à 2006, la chambre avait déjà mis en exergue des fragilités en termes de pilotage. Elle avait notamment relevé une absence de contrôle interne et de contrôle de gestion ; une gestion des ressources humaines perfectible et une fragilité des procédures de la commande publique[6]. Près de dix ans après, ces constats sont toujours d'actualité. Les principes de bonne gestion ne sont toujours pas appliqués de manière satisfaisante ; le SIEAM qui se trouve dans une situation financière dégradée doit assurer près de plus d'un milliard d'euros d'investissements sur une période 15 ans[7].

1.4.1.1 L'encadrement

Toutes les directions du syndicat sont en principe placées sous l'autorité du directeur général des services (DGS). Dans les faits, ce dernier n'a pas les moyens de piloter l'activité des services ; il ne dispose d'aucune délégation de signature. Interrogé sur cette situation, le président du syndicat fait valoir qu'« au regard de sa disponibilité et sa présence régulière au syndicat, [il] n'a donné qu'une délégation de signature générale à son premier vice-président et partielle aux autres vice-présidents ». Selon lui, le DGS exercerait la plénitude de ses fonctions.

La chambre souligne que le DGS apparaît écarté d'une partie des affaires courantes du syndicat. Récemment, il s'est vu opposé un refus à l'accès à la situation de la trésorerie de l'établissement de la part d'un de ses agents du service des finances sur « note verbale du président ». Le directeur de cabinet intervient dans ses attributions comme l'approbation des congés ou la validation des bons de précommande. Cette confusion entre les deux fonctions s'illustre également par le rôle du le directeur de cabinet. Ce dernier assure le suivi de la renégociation du contrat de la DSP de l'eau ; il a assisté le président lors de l'entretien de fin d'instruction en lieu et place du DGS.

L'organigramme fonctionnel ne délimite qu'imparfaitement les responsabilités réellement exercées ; il ne correspond pas au circuit effectif des prises de décisions. Cette situation soulignée

[6] Les observations relatives à la commande publique seront exposées dans un second cahier.

[7] 700 à 800 M€ pour l'assainissement collectif ; 335 M€ pour l'eau potable, dont 92 M€ dans le cadre du plan urgence eau.

par la confusion des rôles du DGS et du directeur de cabinet se retrouve aussi avec les autres directeurs. Ces derniers sont maintenus dans leurs fonctions malgré des défaillances. Le syndicat s'attache des compétences extérieures alors qu'il dispose d'un personnel qu'il conviendrait de former ou de positionner sur leurs fonctions. Il opère au recrutement d'autres agents pour accomplir une partie de leurs missions. Ce processus concerne toutes les directions : la direction administrative et financière ; la direction assainissement ; la direction des investissements, des services eau potable et hydraulique agricole ; le service clientèle, qui a vocation à devenir une direction, ne dispose pas encore de responsable.

S'agissant du renforcement de la direction administrative et financière par le recrutement d'un directeur administratif et financier (DAF) adjoint, la chambre relève que ses attributions consistent à effectuer les missions non réalisées par le DAF. Le président justifie les absences de ce dernier par l'exercice de ses fonctions électives. La chambre souligne que ce manque de disponibilité du DAF est préjudiciable au syndicat. Cette fonction est essentielle dans le cadre du redressement et de la gestion des finances malgré une nouvelle assistance technique, financée par l'agence française de développement (AFD). Son objet est, notamment, de placer un expert financier[8] à la direction des affaires financières, sous la tutelle du DAF adjoint, avec pour mission d'assurer la gestion financière d'opérations, de sécuriser le montage des dossiers de financements et d'apporter son aide sur toute question pertinente de gestion financière. Le choix du recrutement du DAF adjoint et d'une assistance technique apparaissent incohérents dans la mesure où, lors de la première publicité du poste, des candidats présentant un profil au moins équivalent auraient pu être retenus. L'ensemble de ces décisions ont un coût.

1.4.1.2 Le contrôle interne et de gestion

Malgré les recommandations de la chambre, le SIEAM ne dispose pas d'un dispositif de contrôle interne et de gestion fiable permettant de sécuriser et d'évaluer l'activité de ses services.

Des domaines majeurs d'activités ne sont pas suivis. Par exemple, le contrôle parcellaire de la DSP eau potable, précédemment confié à un agent d'exécution, n'est plus assuré depuis mai 2017, date à laquelle l'intéressé s'est vu confier la charge du service hydraulique agricole. Le suivi des opérations d'investissements et la gestion des demandes de subventions correspondantes ne sont pas maîtrisés par la direction financière et exposent l'établissement à des surcoûts et à des pertes de financements. Cette situation est illustrée par l'existence de la caducité de subventions à hauteur de 9,2 M€ privant le SIEAM de rentrées de trésorerie.

La mise en œuvre effective de ces dispositifs de contrôle, dont l'urgence avait déjà été soulignée par la chambre en 2008, aurait permis au syndicat de prendre des décisions plus rationnelles et économes des deniers publics ; des exemples sont développés dans la partie relative au pilotage de la gestion administrative. La chambre recommande au syndicat de mettre en place dans des délais brefs des dispositifs effectifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.

[8] Trois ingénieurs de haut niveau sont également prévus pour renforcer la direction des services techniques et celle de l'assainissement.

1.4.1.3 La productivité des agents

Entre 2013-2017, le SIEAM a procédé à des recrutements, les effectifs ayant connu une progression de plus du tiers, passant de 68 à 101 agents. Dans le même temps, la masse salariale du syndicat a quasiment doublé, passant de 2,3 à 4,5 M€. Le recrutement d'agents supplémentaires n'a cependant pas amélioré les performances du syndicat. Au contraire, la hausse des effectifs conjuguée à celle de la masse salariale s'est traduite par une baisse de productivité[9] de 50 % dans la période 2013-2016 ; elle atteint 92 % à fin 2017. Celle-ci passe de 52 471 € à 26 377 € par agent à fin 2016 ; elle s'élève seulement à 4 209 € à fin 2017.

1.4.1.4 Le recours aux organismes extérieurs

Le SIEAM a recouru de manière croissante à l'externalisation administrative. Entre 2013-2016, son coût a pratiquement été multiplié par quatre, passant de 0,1 M€ à 0,4 M€ selon les données de l'annexe n° 3. Il représente, en cumul, une dépense de plus d'un million d'euros de 2013 à septembre 2017 soit 41 % de la richesse brute dégagée par le syndicat en 2016.

Le SIEAM a bénéficié de diagnostics complets sur ses activités, son organisation et sa situation financière, notamment : un rapport de 65 pages portant sur l'étude de la DSP eau potable et la renégociation du contrat d'affermage réalisé par un organisme extérieur en 2015 ; un rapport de 12 pages sur la réorganisation de la régie assainissement établi par des cabinets privés en 2015 ; un rapport de près de 190 pages relatif à l'actualisation des prospectives financières et l'élaboration d'un programme de renforcement de capacités du SIEAM établi début 2017 par des prestataires.

Par ailleurs, suite à un marché de près de 250 000 € depuis 2015, des cabinets conseils ont produit plusieurs centaines de notes, rapports, études et comptes rendus couvrant la quasi-intégralité des domaines de fonctionnement du syndicat. Au regard du caractère opérationnel des notes réalisées et de leur nombre, ces travaux pourraient être considérés comme étant venus se substituer en partie à ceux qui auraient dû être effectués par l'équipe de direction.

Ces notes soulignent qu'elle avait une parfaite connaissance de la situation de ses activités et de ses options en termes d'actions correctrices. Sur la base de ces données, le président avait adressé un courrier en 2015 au préfet dans lequel il faisait état d'une situation interne grave : absences de réel contrôle du délégataire Eau Potable, carence de méthodes et de procédures d'exploitation et de maintenance des installations d'assainissement, programmation des investissements inexistante, etc. Selon lui, l'origine de ces dysfonctionnements résultait de défaillances, tant dans l'organisation du travail que du management des agents. Il précisait également que « ce constat - sans appel - n'est contesté ni par les directeurs et chefs de service, ni par les membres du Conseil syndical qui l'ont au contraire renforcé ».

Le recours récurrent à des organismes externes pointe les difficultés du SIEAM à assurer seul ses missions et son incapacité à améliorer sa gestion en interne.

Cette situation pourrait être partagée par les partenaires du SIEAM puisque, dans le cadre du « contrat de progrès », une assistance technique supplémentaire de 2,5 M€, financée par l'AFD, est programmée en vue d'accompagner le syndicat à porter le plan d'urgence eau et à réaliser les

[9] Rapport entre l'excédent brut d'exploitation et le nombre d'agents.

investissements prévus par les programmes pluriannuels d'investissements (PPI). Cette nouvelle assistance prévoit le recrutement de quatre assistants techniques[10] qui seront mis à la disposition permanente de l'établissement, sur place, pendant une durée de deux années renouvelables.

Au vu de ce qui précède, la chambre souligne que les lacunes en termes de gouvernance ainsi que l'insuffisante mobilisation des agents traduisent une absence de projet d'établissement.

1.4.1.5 La gestion des ressources humaines

Elle se caractérise par une absence de maîtrise du temps de travail ainsi qu'une gestion accommodante de la carrière et des rémunérations des agents.

La baisse de moitié de la productivité du SIEAM et les carences avérées en termes de pilotage, qui ont nécessité une dépense supplémentaire de près d'un million d'euros auprès d'organismes extérieurs depuis 2013, n'ont pas empêché le syndicat de pratiquer une politique des ressources humaines généreuse.

Certes, la réglementation permet aux agents ayant des fonctions électives de bénéficier à la fois d'un crédit d'heures trimestriel et d'autorisations d'absence pour assister aux différentes réunions de leurs assemblées délibérantes ou des commissions en émanant. Ces temps d'absence, qui doivent être accordés de droit, n'ont cependant pas à être rémunérés par l'employeur[11]. S'il semble qu'officiellement, les crédits horaires soient accordés dans la limite autorisée, le SIEAM les a pourtant rémunérées : le total des heures en cause s'élève à près de 1 753 heures représentant ainsi plus d'un équivalent temps plein (ETP) chaque année depuis 2014 et un coût annuel de 23 000 €, comme détaillé en annexe n° 4. Faute d'éléments communiqués, le temps d'absence n'a pu être justifié. Un des représentants a cependant reconnu avoir été très peu présent lors des six premiers mois de son mandat.

Le règlement intérieur du syndicat prévoit une durée hebdomadaire de travail de 35 h. Outre les congés annuels, les jours ARTT et les aménagements liés à la période du Ramadan, les bureaux du SIEAM peuvent faire l'objet de fermetures exceptionnelles sur décision de son président. Quatre jours ont été ainsi accordés à ce titre en 2016 et 2017. Ils représentent à eux seuls près de deux ETP chaque année[12] soit une somme annuelle estimée à 75 000 € Dans l'attente de l'acquisition d'un logiciel de gestion du temps et des absences, pour laquelle un devis a été obtenu, seul un contrôle minimaliste du temps de présence effectif des agents est réalisé ; par une note de service du 24 mars 2017, la direction a été amenée à rappeler les horaires de travail.

En termes de campagne de promotion, une délibération de 2010, qui prévoit un ratio des agents promouvables de 100 % pour toutes les catégories, a été appliquée, limitant ainsi toute marge de manœuvre dans la gestion de l'augmentation de la masse salariale. D'autre part, ces accommodements pourraient être aussi illustrés par l'évolution de la rémunération octroyée à l'assistant du directeur de cabinet. L'intéressé, également co-gérant d'une auto-école, a été recruté

[10] Trois ingénieurs et un expert financier.

[11] Articles L. 2123-1 et L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales.

[12] Au 31 décembre 2016, le SIEAM comptait 92 agents. Les quatre jours de travail non effectués représentent donc 2 760 heures de travail, soit 1,71 ETP. Au 31 octobre 2017, le SIEAM comptait 100 agents. Ces quatre jours offerts représentent ainsi 3 000 heures de travail, soit 1,87 ETP.

en décembre 2016 avec une rémunération équivalente à celle d'un rédacteur principal de 1ère classe au 6ème échelon, soit 2801 € nets primes comprises. Lors du renouvellement de son contrat, 3 mois plus tard, il a bénéficié d'une augmentation de sa rémunération de 24 %. Cette dernière, d'un montant de 3471 € nets, correspond désormais à celle d'un rédacteur principal de 1ère classe au 11ème échelon. Pour atteindre cet indice, un fonctionnaire doit avoir comptabilisé quinze années de service.

1.4.1.6 Une gestion non économe des deniers publics

Alors qu'il s'est engagé à maîtriser ses charges de personnel et ses autres charges de fonctionnement, les insuffisances en termes de pilotage accentuent leur dérive. Différents exemples illustrent cette gestion dispendieuse.

■ Une charte de bonne gestion non respectée

Afin d'accompagner les collectivités mahoraises et contribuer à l'amélioration de leur situation financière, une charte de bonne gestion a été élaborée par le représentant de l'Etat. Cette charte comprend une liste d'engagements que les collectivités doivent respecter pour bénéficier d'un soutien administratif de l'État. Parmi ceux-ci, figurent la maîtrise des dépenses de personnel et des dépenses de gestion courante, un meilleur suivi des opérations d'investissement et la définition d'une stratégie de priorisation des mandats de manière à réduire le niveau des impayés.

Le SIEAM a signé la charte de bonne gestion fin mars 2015 alors que le comité syndical en a autorisé la signature plus d'une année après par une délibération en date de novembre 2016. Les engagements de cette charte ne sont pas tenus. Entre 2015 et 2016, les effectifs et la masse salariale ont respectivement progressé de 12 %, passant de 82 à 92 agents, et de 19 %, passant de 3 M€ à 3,6 M€ ; la charte précisait que les effectifs devaient être réduits dès 2015 notamment pour compenser le surcoût de la majoration de traitement. Avec 23 % d'agents supplémentaires et une masse salariale atteignant 4,5 M€ fin 2017, la chambre relève que ces engagements n'ont pu être respectés. Au cours de la période 2015-2017, les charges à caractère général ont augmenté de 91 %, passant de 2,7 M€ à 5,1 M€, alors que la charte prévoyait de maintenir le niveau de dépenses constaté en 2014, soit 2,3 M€.

En procédant ainsi, le syndicat n'a pu tenir les objectifs qu'il s'est fixé et qui sont retracés dans le débat d'orientation budgétaire : « continuer à faire des efforts pour contenir les charges de fonctionnement courant…maitriser les dépenses, s'équiper d'outils de gestion plus performants ». La chambre recommande au SIEAM de formaliser un plan d'économies pour atteindre les préconisations de la charte de bonne gestion à savoir maîtriser l'évolution des charges de personnel et générales.

■ Les avantages en nature

Si l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale ne donne pas de définition de l'avantage en nature, celui-ci peut être défini comme la fourniture ou la mise à disposition par l'employeur d'un bien ou d'un service permettant au salarié de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter. L'attribution de certains avantages tels le véhicule de fonctions ou les téléphones portables ne peut se faire que par l'intermédiaire d'une décision préalable de l'organe délibérant de la collectivité, et peut être supprimée par une décision de cette même autorité, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-13-1 du CGCT. Pour tout employeur, l'évaluation de ces avantages est obligatoire et doit faire l'objet soit d'une déclaration mensuelle portée sur le bulletin de paie, soit d'une régularisation en fin d'année, conformément à la circulaire interministérielle n° 200509433 du 1er juin 2007, ce texte a pour objet de porter à la connaissance des administrations les règles sociales et fiscales applicables en matière d'avantages en nature et de rappeler aux ordonnateurs les obligations déclaratives qui leur incombent à ce titre.

Le parc automobile du SIEAM est composé de 35 véhicules acquis pour partie en pleine propriété et pour une autre partie en location longue et courte durée. Le coût des locations représente en moyenne une charge de 150 000 € par an. Une délibération de 2010 prévoit l'attribution d'un véhicule de fonction à trois agents : le directeur de cabinet, le directeur général des services et le directeur des services techniques. Aucun de ces trois ne déclare l'avantage en nature correspondant, qui de fait n'a pas donné lieu à une déclaration. Cette délibération précise également que quatre emplois des services techniques et un emploi du service administratif bénéficient de l'utilisation d'un véhicule pour lequel le remisage à domicile est accordé. L'attribution d'un véhicule de manière permanente, peut s'analyser comme un avantage en nature. Au sens de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, ces avantages doivent être considérés comme des éléments complémentaires de la rémunération et entrer dans le calcul des cotisations sociales, l'évaluation devant correspondre à l'économie réelle réalisée par l'agent, ce qui n'est pas établi au niveau du syndicat.

Avec 117 abonnements à des téléphones portables en date de septembre 2017, leur nombre est supérieur à l'effectif du SIEAM ; il représente plus d'un téléphone par agent. Les consommations dans les douze derniers mois se chiffrent à 63 000 €. Les titulaires des lignes ne sont pas clairement répertoriés ; les bénéficiaires ne sont pas identifiés ; 64 lignes sont rattachées à l'agent en charge des ressources et moyens et 10 lignes seraient reliées à des équipements liés à la télégestion.

Les consommations téléphoniques de certains élus et agents apparaissent élevées. C'est le cas du délégué de Tsingoni dont la consommation en douze mois s'élève à 5 400 €, entre octobre 2016 et septembre 2017, la seule facture du mois d'octobre 2016 étant d'un montant de 1 200 €. C'est également le cas du président dont la consommation s'élève à 2 600 € sur la même période, la seule facture du même mois d'octobre 2016 étant d'un montant de 1 800 €. Le directeur de cabinet, le DAF et le Directeur des services technique (DST) ont également des factures téléphoniques supérieures à 1 400 € au titre de la même période de référence de douze mois avec des factures régulièrement supérieures à 100 €. Au mois d'octobre 2016, la facture du DAF et du directeur de cabinet sont respectivement de 912 € et de 510 €. Ces moyens de communication pourraient constituer également des avantages en nature qu'il convient de déclarer et chiffrer, conformément à la circulaire interministérielle précitée du 1er juin 2007.

■ La consommation de carburant

Les consommations sont en augmentation. Entre 2013 et 2017, elles représentent en moyenne 83 000 € par an contre 51 000 € sur la période 2010-2012, soit une progression de 61 %. En 2017, la somme s'élève à plus de 100 000 €. Sur la base des 35 véhicules, cette consommation représente en moyenne 2 342 € par véhicule, soit l'équivalent d'un plein d'essence par semaine et par véhicule. Aucun véhicule ne dispose de carnet de bord permettant de contrôler la conformité de leur utilisation ; le syndicat a indiqué vouloir initier une démarche pour en équiper les voitures.

L'insuffisance du contrôle de l'utilisation des véhicules, des téléphones, et des cartes de carburant par la direction financière a conduit le président à confier cette tâche à l'assistant du directeur de cabinet. Aucune amélioration des contrôles n'a été depuis constatée. Aucune baisse des consommations n'a été davantage enregistrée.

La chambre invite le syndicat à régulariser ces situations, en procédant aux déclarations de ces avantages en nature aux administrations fiscales et sociales et en présentant une délibération annuelle sur les conditions d'utilisation des véhicules et des téléphones portables.

■ Les frais de déplacement

Les délibérations des 11 juillet 2015 et du 4 juin 2016 prévoient un forfait journalier de remboursement de 200 € pour la durée réelle des missions et des stages des élus. Dans la période 2013-2016, ces frais représentent un montant équivalent, voire certaines années trois à six fois plus élevé, à celui des indemnités statutaires qui leur sont versées. Certaines missions sont réalisées sur des destinations lointaines avec un nombre important d'élus et d'agents. Le nombre de personnes présentes dans certaines délégations ne permet pas toujours de mesurer l'impact en termes de retours sur investissement pour le syndicat. La justification de certains déplacements est très sommaire. Le syndicat semble avoir établi une règle selon laquelle les délégations sont toujours composées de quatre personnes maximum, pour en limiter les dépenses. Cette règle peut être appliquée à contre-emploi : alors que seulement deux élus s'étaient manifestés pour assister au 18ème congrès de l'association africaine de l'eau à Nairobi, quatre mandats spéciaux ont été délivrés. Elle peut également ne pas être appliquée : par exemple, six élus ont bénéficié de mandats spéciaux pour se rendre aux 11ème et 12ème éditions de la foire internationale de Madagascar qui se sont déroulées en mai 2016 et en mai 2017.

Par conséquent, la chambre recommande au syndicat de limiter le nombre de participants aux missions de manière à réduire le niveau des frais de déplacement**.**

Les barèmes appliqués excèdent par ailleurs les limites réglementaires prévues par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, également applicable aux agents de la fonction publique territoriale[13]. Les délibérations précitées sont irrégulières et génératrices de surcoûts. L'absence de recours contentieux est, pour la chambre, sans incidence sur leur irrégularité. Le syndicat indique ne plus les appliquer suite à une lettre d'observation de la préfecture. Fin novembre 2017, le président avait manifesté son intention de faire adopter de

[13] Un arrêté interministériel du 3 juillet 2006 fixe les indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

nouvelles délibérations conformes à la réglementation. Six mois plus tard, le président réitère son intention sans prendre de décisions ; les délibérations en cause n'ont pas été abrogées. La chambre ne peut qu'inviter le SIEAM à procéder à leurs régularisations et à limiter le nombre de participants à une même mission.

En ce qui concerne les agents du syndicat, certains bénéficient d'un traitement privilégié pour le nombre de déplacements et/ou le montant de remboursement pris en charge. Une délibération d'avril 2016 relative aux modalités de déplacement hors de Mayotte est venue préciser que certains cadres pouvaient prétendre à des déplacements aériens et ferroviaires respectivement en classe confort et en 1ère classe au lieu de la classe économique comme le prévoit la réglementation. C'est ainsi, par exemple, que les frais de déplacement du DST et du directeur de cabinet s'élèvent à près de 50 000 € pour l'un depuis 2013 et à plus de 30 000 € depuis 2014 pour l'autre, soit un coût par déplacement de près de 3 000 €.

La chambre rappelle à nouveau au SIEAM à se conformer aux règles relatives à l'indemnisation des frais de mission des agents et des membres du conseil syndical posées par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et l'arrêté du même jour.

■ Le coût du site internet non encore opérationnel

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 instaure l'obligation pour les collectivités locales de publier sur leur site internet notamment les documents budgétaires de façon claire et lisible pour le citoyen. Il n'est pas mis en œuvre par le syndicat. Son site internet se limite à une page de garde avec le logo du SIEAM et ses coordonnées postales et téléphoniques. Depuis 2013, son coût total s'élève à 61 000 €. 12 000 € par an sont consacrés à son hébergement depuis 2015.

Alors qu'il avait recruté une personne faisant fonction de webmestre, l'établissement envisage d'externaliser à un prestataire privé l'ensemble de sa politique de communication en intégrant la gestion de son site.

■ Les relations avec les tiers

L'aide financière accordée à l'amicale du personnel du SIEAM au titre de la restauration collective et des œuvres sociales a augmenté de 70 % dans la période 2013-2017, passant de 65 000 à 126 703 €. La participation financière pour les chèques déjeuner a été portée de 76 % à 100 % de l'aide maximale autorisée, soit 8,93 € par ticket ; elle est comparable à celle versée aux agents de l'Ile de France. Alors que le SIEAM disposait des moyens juridiques de s'assurer du bon emploi de la subvention allouée, il n'a diligenté aucun contrôle. Par son inaction, il a laissé perdurer une situation critiquable, non exempte de risques juridiques et couteuse au plan financier. La chambre relève par exemple que tous les agents prévus par les conventions annuelles n'ont pas bénéficié de chèque déjeuner et qu'une partie de la subvention affectée à la restauration collective, soit 88 686 €, n'a pas été utilisée conformément à son objet dans la période du 1er janvier 2014 au 31 mars 2017. Cette somme représente 37 % de l'aide versée à cet effet.

1.4.2 La gestion opérationnelle

Elle se caractérise par un pilotage perfectible, illustré notamment par un suivi déficient des activités et un défaut d'entretien des équipements.

1.4.2.1 Le service public de l'eau potable

■ Le niveau de performance technique

En 2016, la qualité de l'eau est bonne au regard des taux constatés en matière de conformité bactériologique et physico-chimique, proches de 100 %. Avec un rendement de son réseau de 82,4 % en 2012, supérieur aux objectifs contractuels de 75 % prévus par la DSP, l'établissement faisait partie des services performants en France, la jeunesse du réseau contribuant en partie à la performance constatée. Entre 2012 et 2016, le rendement du réseau accuse une baisse de 3 % : il est de 80 % en 2016 soit à un niveau inférieur au taux réglementaire de 85 % ; cette situation peut exposer le syndicat à une majoration du taux de la redevance pour relever le seuil. La chambre partage le constat établi par un cabinet privé, selon lequel cette dégradation soulève la question des moyens dédiés à la recherche des fuites, aux interventions préventives ou à la connaissance patrimoniale et au renouvellement des équipements. Pour le président, la responsabilité de la dégradation de la performance du service incombe au délégataire ; une médiation auprès du tribunal administratif de La Réunion-Mayotte a été engagée en juin 2017. Cette démarche n'a pas permis de trouver un consensus entre les parties.

La perte de la ressource en eau potable, liée en particulier aux fuites existantes au niveau du réseau, est mesurée à l'aide de l'indice linéaire de volumes non comptés. Calculée par m^3/km/jour, cet indicateur est en hausse de 13 % dans la période 2013-2016, passant de 7,01 à 7,94. Ce résultat peut être considéré comme médiocre au regard de la nature semi-urbaine du réseau du syndicat. Pour être considéré comme bon ou acceptable, le niveau de l'indice linéaire de perte devrait être inférieur à 3 ou compris entre 3 et 5.

Fin 2016, 56 bornes fontaines sont présentes sur le territoire. Ce dispositif installé en 2001[14], qui devait être transitoire, dessert 2 800 ménages, c'est-à-dire 5 % de la totalité. Si la persistance de l'existence des bornes fontaines répond à un besoin certain, elle est aussi révélatrice d'un réseau inabouti et perfectible pour répondre aux besoins de la population.

Quatre ouvrages, représentant environ 8 % de la production totale, sont utilisés au-delà de leur capacité de production : il s'agit des forages de Kaweni Lajoli (137 %), M'Tsanga « arté » (135 %), M'Tsanga « phréa » (101 %) et Bouyouni (115 %). Sept unités, représentant 8 % de la production totale, fonctionnent en-dessous de 75 % de leur capacité de production : il s'agit de l'usine de production de M'Tsangamouji (60,95 %) avec les forages de M'Ronabéja (49,62 %), Kwalé légion (47,15 %), Kwalé 3 (45 %), Béja (36,87 %), Combani Miréréni (27,33 %) et Ourouvéni (52,04 %). Selon le rapport du cabinet COGITE, le SIEAM doit envisager de nouveaux investissements pour consolider et augmenter la capacité de production de ces ouvrages.

Le SIEAM dispose de 59 réservoirs de stockage d'eau représentant un volume de 27 990 m^3 d'eau. Ce volume qui permet une autonomie d'environ 30 heures masque des disparités sur le territoire comme le signale le délégataire dans ses rapports ; 34 % des réservoirs de stockage dispose d'une autonomie inférieure à 7h.

La station de pompage de Chirongui a atteint sa capacité de traitement maximale. Le délégataire a préconisé l'installation d'un groupe électrogène pour sécuriser le fonctionnement de

[14] Les bornes fontaines ont été installées lors de l'épidémie de choléra de 2001.

cet équipement. Le SIEAM n'y a pas donné suite. Par principe de précaution et de sécurité, la SMAE s'est substituée au syndicat et loue l'équipement correspondant contrairement aux règles prévues par le contrat de la DSP.

Entre 2014 et 2016, les interruptions de service non-programmés ont doublé. Selon le délégataire, elles résultent du nombre important de rupture des canalisations, des routes faites en enrobés pour lesquelles les fuites sont difficilement détectables ainsi que des dégradations causées par des tiers.

La détérioration de la qualité du service pourrait expliquer la hausse de 24 % des réclamations des abonnés et surtout la multiplication par trois du taux d'impayés dans la période 2013-2016. A fin 2016[15], il s'élevait à 7,55 % représentant un montant de 1 778 017 €, soit un niveau quadruple à celui de 2013 de l'ordre de plus 400 000 €.

■ La délégation de service public

Le périmètre des ouvrages compris dans l'affermage ne fait pas l'objet de mise à jour régulière. Neuf équipements, dont certains sont en arrêt de service depuis 2008, font toujours partie du périmètre d'affermage. A l'inverse, 25 nouveaux équipements ont été mis en service sans avoir été inclus dans son périmètre. En outre, les ouvrages de production et de stockage, qui ont été financés par le département, n'ont pas encore été rétrocédés. Trois forages mis en service en urgence dans le cadre du plan d'action « sécheresse » n'ont pas été formellement pris en charge par l'exploitant[16]. Les charges d'exploitation inhérentes à l'ensemble de ces ouvrages n'ont donc pas été ajustées au niveau du contrat d'affermage. Par conséquent, le SIEAM pourrait difficilement engager la responsabilité du délégataire en cas de sinistre touchant l'un d'eux.

Le nombre de branchements reste inconnu. Leur géolocalisation n'est pas réalisée, ce qui est préjudiciable à la gestion patrimoniale. Pourtant le dénombrement et la géolocalisation des branchements faisaient partie des obligations du délégataire. L'audit réalisé par un cabinet privé en 2016 relève que les informations détaillées sur la facturation ne sont pas fournies par le délégataire dans le cadre de son rapport annuel pour la mise à jour de la base de données clientèle. La fluidité de la communication sur ces informations nécessaires à la qualité de la facturation sur les deux services n'est pas assurée par son incomplétude.

Dans le rapport du délégataire de 2016, il est mentionné que, face aux épisodes de pénurie d'eau et de sècheresse de fin 2015 et fin 2016, la SMAE a été à l'initiative des différentes alertes. La société a demandé l'activation du comité de surveillance des ressources, dit « comité sécheresse », le 5 novembre 2015, qui a permis sa réunion 11 fois sous l'égide de la préfecture, puis, en septembre 2016, à l'occasion du second événement qui a permis la tenue de réunions mensuelles puis hebdomadaires avec les partenaires institutionnels.

Enfin, par rapport aux prévisions du nombre d'abonnés et de l'assiette de facturation, le délégataire a bénéficié de plus de recettes que ce qu'il avait escompté lors de l'établissement de l'équilibre du contrat en 2008. Il est relevé que la marge cumulée réalisée sur la période 2008-2015, soit 3 612 468 € hors travaux à titre exclusifs, est largement supérieure à celle prévue, c'est-à-dire – 972 864 €. La première année excédentaire, prévue en 2015, est intervenue en 2010, soit dès la

[15] Montant des impayés des factures n-1.

[16] Les deux forages de Gouloué et celui de Mohogoni F2.

3ème année d'exploitation. Le déroulement du contrat s'effectue dans un contexte financier largement bénéficiaire pour le délégataire, le SIEAM ayant tardé à actionner les clauses de révision de sa rémunération.

La chambre relève que l'économie générale du contrat est défavorable au syndicat malgré le montant des impayés. Elle souligne son désintérêt aux résultats financiers et à la connaissance précise du périmètre des ouvrages. Le président indique que le périmètre de la délégation fait partie des points discutés dans le cadre de sa renégociation.

La chambre recommande au SIEAM d'assurer un contrôle de gestion effectif de la DSP eau potable de manière notamment à permettre la mise à jour du périmètre des ouvrages du service, de recenser le nombre de branchements ainsi que leur géolocalisation. Ce contrôle pourrait participer à l'équilibre général du contrat de délégation et à une réduction des dépenses publiques.

■ Les investissements

Le débat d'orientation budgétaire précise chaque année qu'un des objectifs du SIEAM est de poursuivre une politique d'investissements soutenue et soutenable. Pour autant, aucune considération économique ne semble avoir été prise en compte dans le choix de certains projets.

Entre 2013 et septembre 2017, 6,5 M€ ont été dépensés pour financer des travaux de réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable. Avec 4 M€ investis dans la période 2013-2016, ces opérations représentent 32 % de la richesse produite par l'activité eau potable et 29 % de son autofinancement comme développé dans le chapitre consacré à la situation financière.

Au titre de la seule année 2016, le coût de ces investissements, d'un montant de 2,7 M€, est supérieur au niveau de richesse généré cette même année par l'exploitation du service de l'eau (1,9 M€) et par l'exploitation de l'ensemble des activités (2,4 M€) ; il a mobilisé respectivement 69 et 61 % de l'autofinancement correspondant. A la date du 20 septembre 2017, en engageant un volume financier de 2,5 M€ consacré à la réhabilitation des pistes, le SIEAM persiste dans sa volonté de procéder à des équipements, jugés non essentiels par la chambre régionale des comptes au regard de leur état général.

La chambre souligne que la réalisation de ces investissements, non générateurs de recettes ni d'amélioration de la qualité du service, apparait peu cohérente compte tenu de la dégradation continue de la situation financière du syndicat.

Outre les risques juridiques auxquels le SIEAM pourrait être exposé par les modes de passation retenus[17], les volumes consacrés à ces investissements obèrent significativement ses ressources destinées à financer la réalisation d'ouvrages prioritaires.

1.4.2.2 Le service public de l'assainissement collectif

■ Le nombre d'usagers

Le développement des raccordements est un enjeu en termes de qualité de service et de rentabilité économique. Le nombre de clients facturés a doublé entre 2013 et 2016, passant de

[17] Ces anomalies sont développées dans un second cahier consacré à la gestion des investissements et à la commande publique.

4 726 à 9 764 abonnés. En dépit de cette progression, le nombre d'abonnés reste inférieur à l'assiette de facturation des clients alimentés en eau potable, qui est de 40 008 abonnés à fin 2016. Cet écart reflète la faiblesse du développement du réseau d'assainissement.

Le code de la santé publique précise que le propriétaire d'un immeuble doit procéder au raccordement au réseau public de collecte des eaux usées dans un délai de deux ans à compter de la mise en service de ce réseau[18]. Le déclencheur de l'obligation de raccordement est donc la mise en service du réseau et non le zonage d'assainissement. Il peut être décidé par le conseil syndical de percevoir auprès des propriétaires des immeubles raccordables une somme équivalente à la redevance instituée en application de l'article L. 2224-12-2 du code général des collectivités territoriales entre la mise en service du réseau public de collecte et le raccordement de l'immeuble ou l'expiration du délai accordé pour le raccordement. Le SIEAM n'a communiqué aucune délibération ou arrêté matérialisant la position retenue.

Par ailleurs, le fichier client « assainissement » manque en fiabilité. Fin 2017, le nombre de client s'élève à 9 797 selon la SOGEA, 11 697 selon le SIEAM. Cet écart présente un taux de 20 %.

Les abonnés seraient au nombre de 12 255, ce qui accroitrait le différentiel. L'écart entre le fichier client Eau de la SMAE et le fichier client Assainissement du SIEAM serait dû, selon le DGS, à un problème d'adressage. Le SIEAM déclare aussi que cette situation est liée au refus de la SMAE de lui communiquer le fichier détaillé des clients « eau potable » au motif que le contrat ne le prévoit pas avant son terme. Cette situation prive le syndicat de recettes supplémentaires, les experts estimant à 25 % le nombre d'habitations desservies non raccordées au réseau. Un poste de responsable clientèle a bien été créé par une délibération du 5 novembre 2016 mais, plus d'un an après, il n'est toujours pas pourvu.

Le prestataire informatique GFI a suspendu sa mission de fiabilisation du fichier client du fait des retards dans le paiement de ses factures pour un montant de 5 456 €. Le syndicat ne semble pas considérer cette action comme prioritaire au regard de la priorisation de ses ordres de paiements. Entre 2013 et 2017, un délai moyen de 109 jours est nécessaire avant d'inscrire sur les ordres de priorités, les mandats au bénéfice de ce fournisseur.

Dans le cadre de renégociation en cours de la DSP, la chambre recommande au SIEAM d'inclure la transmission des informations détaillées par la SMAE pour fiabiliser le fichier client assainissement dans le cadre de la renégociation de la DSP de l'eau.

[18] Article L. 1331-1 du code de la santé publique.

■ Le patrimoine

Le patrimoine de l'assainissement est composé de 33 STEP. Il est composé de 28 dispositifs de faible capacité[19] et cinq de capacité plus importantes (Baobab, Dembéni, Bandrélé, Dzoumogné et M'ronabéja).

Le SIEAM peine à établir un état précis de son patrimoine, s'agissant en particulier du nombre de branchements pour chaque tronçon de réseau. L'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux du service est estimé à 64 % dans le rapport public relatif à la qualité et au service de l'assainissement au titre de 2015. Selon le responsable du service, les données les plus récentes datent de 2013.

Les cinq STEP de plus grande capacité sont sous-utilisées comme cela apparait au tableau suivant. Le niveau total moyen de charge de ces stations représenterait moins de la moitié de leur capacité en raison du manque d'effluents. Cette sous-exploitation occasionne un vieillissement accéléré des installations et augmente corrélativement leurs dépenses d'entretien ; elle pèse par conséquent sur leur rendement financier.

Tableau n° 1 : Sous capacité des cinq plus grandes stations d'épuration

Station	Capacité de traitement	Niveau de charge moyen de la capacité épuratoire 2016 en %	Niveau de charge moyen de la capacité épuratoire 2017 (dernier trimestre connu) En %	Nombre de foyers facturés en 2017	ICEA
Baoabab	40 000 Eh	62.6% soit 24 800 EH	65.4% soit 26 160 EH	4810	40%
Dembéni	10 000 Eh	10.2% soit 1 020 EH	19% soit 1 900 EH	473	5%
Bandrélé	6000 EH	TRAVAUX EN COURS DE RECEPTION		339	0%
Dzoumogné	6 000 Eh	30% soit 1829 EH	32% soit 1958 EH	435	10%
M'Rona Beja	1 300 Eh	88% soit 1155 EH	91% soit 1189 EH	275	10%
Total	**69 300 Eh**	**42 % soit 28 804 EH**	**45% soit 31 207 EH**	**6332**	**36%**

Source : CRC à partir des données du SIEAM et d'ICEA.

L'entretien et la maintenance de ces ouvrages ne font pas faire partie des priorités du syndicat malgré les alertes des agents de la régie assainissement. Les actions de maintenance ne sont pas réalisées par les prestataires en raison des défauts de paiements. En 2017, cette situation se poursuit et freine la livraison des produits et matériaux nécessaires à la maintenance des installations. A titre d'exemple, le SIEAM a commandé des réactifs qui ont été réceptionnés sur Mayotte en juillet 2017 pour un montant de 16 000 € en vue du traitement des boues dans la STEP Baobab. Fin septembre 2017, les produits n'avaient toujours pas été livrés, la société conditionnant leur livraison à un apurement de ses factures impayées.

En mai 2017, le responsable de la régie assainissement a identifié à nouveau les actions à réaliser en urgence pour assurer un fonctionnement correct des installations. L'état des besoins

[19] Station dont la capacité est inférieure à 1 000 équivalents-habitants.

s'élève à 2,8 M€. En octobre 2017, seulement 300 000 € de dépenses avaient été réalisées soit 10 % des interventions.

En février 2015, des dysfonctionnements aux différents niveaux de la chaine de traitement des eaux usées ont affecté la station Baobab et ont conduit au déversement de 4 800 m3 d'eau brute dans le lagon. Alerté suffisamment tôt par un cabinet privé, le SIEAM disposait du temps nécessaire pour remédier aux dysfonctionnements ayant entrainé cet incident. Les constats effectués par l'unité de la police de l'eau et de l'environnement de la DEAL sont venus confirmer que ces dysfonctionnements étaient dus à un défaut d'entretien et de maintenance des installations : certains équipements étaient en panne depuis plusieurs années entrainant une usure prématurée des autres équipements qui sont tombés à leur tour en panne ; cet enchainement de défectuosités a provoqué un arrêt généralisé du fonctionnement de la station. Fin février 2015, le préfet a demandé au SIEAM de prendre les mesures pour faire cesser les déversements dans le milieu naturel et de rétablir le fonctionnement normal de la station Baobab. Sept mois plus tard, la DEAL constatait à nouveau que le niveau d'entretien de la station d'épuration n'était pas satisfaisant et était de nature à mettre en péril son fonctionnement. Deux ans après, en dépit des remontées d'informations et des commandes effectuées par les services de la régie assainissement, une partie des réparations ayant pour objet de rétablir le fonctionnement normal de la station n'est toujours pas réalisée ; la cause principale est le défaut de paiement des prestations antérieures auprès des fournisseurs. Par exemple, concernant la télésurveillance, la régie a commandé du matériel pour un montant de 33 000 € en mars 2017 ; le fournisseur refuserait d'intervenir avant le paiement intégral de l'ensemble des prestations dues.

Le défaut de réparation de l'automate de la STEP précitée engendre des coûts supplémentaires liés à la nécessité de faire intervenir les agents de la station en dehors des heures d'ouverture, notamment le week-end, pour l'activer manuellement. Cette situation a généré un volume d'astreintes et d'heures supplémentaires à la charge du syndicat ; le montant global des heures supplémentaires versées aux agents du service assainissement s'établit à 46 000 € sur la période 2015-2017. Ces dysfonctionnements sont d'autant plus dommageables que la STEP Baobab représente plus de 40 % des traitements des eaux usées de Mayotte. Selon le président, l'absence de réparation de l'automate est liée au défaut d'un plan de financement sécurisé pour chaque opération ; les délais d'instruction des dossiers de subvention par les services de l'Etat en seraient la cause. La chambre souligne que cette situation résulte de l'inexistence d'un plan de maintenance préventive ainsi que des difficultés de trésorerie. Elle relève aussi que le syndicat fait le choix de dépenser ses disponibilités pour engager des investissements ou des dépenses de fonctionnement non productifs de revenus tels que la réalisation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable ou des frais de déplacement hors du département.

En ce qui concerne les mini-STEP, ce même cabinet privé avait établi une synthèse des anomalies rencontrées en 2012. Il avait notamment précisé que la plupart de ces stations étaient à l'arrêt lors de leur visite et présentaient différents dysfonctionnements : certaines stations d'épuration ne recevaient pas d'effluents du fait de l'absence de réseau ou de défaut de raccordement au réseau existant ; d'autres étaient toujours gérées par les communes et étaient pour la plupart laissées à l'abandon ; d'autres mini-STEP étaient en cours de rétrocession. En 2015, la tierce-expertise précisait qu'un grand nombre de mini-STEP avait été réalisé dans le but de respecter la réglementation et l'urbanisme sans concertation avec le syndicat et sans projection sur les contraintes d'exploitation. Certaines étaient mal conçues, non exploitées ou non raccordées au réseau.

Les visite de certaines installations par la chambre ont montré que, depuis les diagnostics établis par le cabinet et par la tierce expertise en 2015, la situation avait peu évolué.

Sur la commune de M'tsamboro deux mini-STEP existent, mais une seule fonctionne partiellement. La mini-STEPd'Hamjago Antanana a été remplacée par une pompe qui renvoie les eaux usées à la station Hamjago Cavani. Au niveau de cette dernière, aucun traitement des eaux usées n'est effectué depuis fin 2015 en raison de la casse du biodisque[20] ; les eaux usées sont rejetées directement à la mer. Le SIEAM rencontre des difficultés pour réparer ou remplacer les biodisques de marque étrangère.

Sur la commune de M'tsangamouji, une autre mini-STEP est à l'abandon (Antanaboa) comme en témoigne les photographies ci-après.

Photographie n° 1 : **STEP Antanaboa**

Source : CRC

Même dans les cas où les mini-STEP sont en état de fonctionnement, le défaut récurrent d'entretien est préjudiciable au bon fonctionnement des équipements ; il est un facteur de risque d'accidents comme l'illustre les photographies suivantes relatives à la STEP d'Acoua.

[20] Le bio-disque est un procédé d'épuration mettant en jeu un traitement biologique aérobie à biomasse fixée. Les supports de la microflore épuratrice sont des disques partiellement immergés dans l'effluent à traiter et animés d'un mouvement de rotation pour assurer à la fois la mise en contact des bactéries avec l'effluent, leur oxygénation et le mélange.

Photographie n° 2 : **STEP Acoua**

Source : CRC

Selon un rapport établi par un prestataire, seulement 20 % des STEP seraient en bon état et plus de la moitié en mauvais état comme détaillé en annexe n° 5. Par son inaction, la chambre relève que le syndicat fait peser des risques sur le plan sanitaire et environnemental.

Au regard de ce qui précède, la chambre recommande au SIEAM de mettre en place un programme de maintenance préventive des équipements de traitement des eaux usées.

1.4.2.3 La maîtrise d'ouvrage

A l'instar de la gestion de l'exploitation des activités opérationnelles, le pilotage des investissements neufs présente des insuffisances.

Entre 2013 et 2016, les montants moyens annuels des investissements initialement prévus étaient en dépense de 23 M€ pour l'eau potable et de 34 M€ pour l'assainissement collectif. ; le niveau de réalisation apparaît insuffisant : ce dernier s'établit respectivement à 11 M€ et 9 M€, ce qui représente 46 % et 26 % des prévisions comme le montre le tableau suivant n° 2.

Tableau n° 2 : taux de réalisation des prévisions budgétaires de la section d'investissement

	2013			2014			2015			2016			moyenne 2013-2016		
service de l'eau potable	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux
dépenses réelles d'investissement	31 874 414,14	16 613 421,17	**52%**	22 631 797,30	9 982 426,52	**44%**	15 304 396,69	6 078 210,11	**40%**	20 913 088,68	9 504 068,09	**45%**	22 680 924,20	10 544 531,47	**46%**
recettes réelles d'investissement	30 435 865,56	13 892 047,76	**46%**	21 923 336,91	7 451 985,22	**34%**	18 571 874,43	7 978 369,12	**43%**	22 280 407,41	6 477 730,48	**29%**	23 302 871,08	8 950 033,15	**38%**

service de l'assainissement collectif	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux	Prévisions	Mandaté/Titré	Taux
dépenses réelles d'investissement	26 023 560,95	4 539 770,48	**17%**	27 024 050,95	5 237 673,88	**19%**	28 640 153,00	12 496 500,28	**44%**	55 926 054,44	13 847 291,48	**25%**	34 403 457,34	9 030 309,03	**26%**
recettes réelles d'investissement	30 598 302,39	3 919 093,43	**13%**	34 093 170,74	4 519 507,78	**13%**	35 927 535,26	11 156 512,32	**31%**	64 800 978,96	10 369 823,77	**16%**	41 354 996,84	7 491 234,33	**18%**

source : CRC

La faiblesse des taux de réalisation des prévisions des dépenses d'investissements, comme celles des recettes d'investissements, altère la qualité de l'information financière communiquée au comité syndical.

Par ailleurs, la soutenabilité des investissements mentionnés dans les documents programmatiques (PPI) et la capacité à les mettre ne sont pas assurées en raison d'un pilotage lacunaire. Par exemple, avec 15 M€ et 20 M€ d'investissements programmés en moyenne par an pour l'eau et l'assainissement dans la PPI 2015-2020, les objectifs apparaissent ambitieux, notamment pour l'assainissement, au regard de la capacité de maîtrise effective du syndicat. La réalisation d'investissements non prioritaires comme la réhabilitation des pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable en est un exemple.

2. LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 L'organisation budgétaire

En 2017, le budget principal de l'eau potable s'élève à 41 M€ : 9 M€ en section de fonctionnement et 32 M€ en section d'investissement. Le budget annexe de l'assainissement collectif est de 73 M€ et se ventile entre les sections de fonctionnement et d'investissement respectivement à hauteur de 6 M€ et 67 M€.

Malgré son précédent rapport, le SIEAM n'établit toujours pas un budget annexe pour l'eau. Il ne se conforme pas à l'instruction comptable M49 applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable qui imposent le suivi de ces deux activités dans des budgets individualisés et séparés. L'organisation du suivi de l'activité du syndicat avec un budget principal qui intègre la distribution de l'eau et un budget annexe dédié à l'assainissement est insuffisante ; cette pratique altère la lisibilité budgétaire des comptes et leurs analyses.

La gestion du service de l'eau est déléguée à une société alors que celle de l'assainissement collectif est géré en régie. Le budget principal de l'eau supporte une part importante des charges de personnel de l'organisme, en moyenne de l'ordre de 69 % par an entre 2013 et 2017. La contribution annuelle versée par les communes adhérentes est enregistrée dans le budget annexe

de l'assainissement collectif, soit 0,85 M€[21] par an depuis 2013, au lieu d'être répartie dans les différents budgets. A l'inverse, les charges financières sont intégralement supportées par le budget principal.

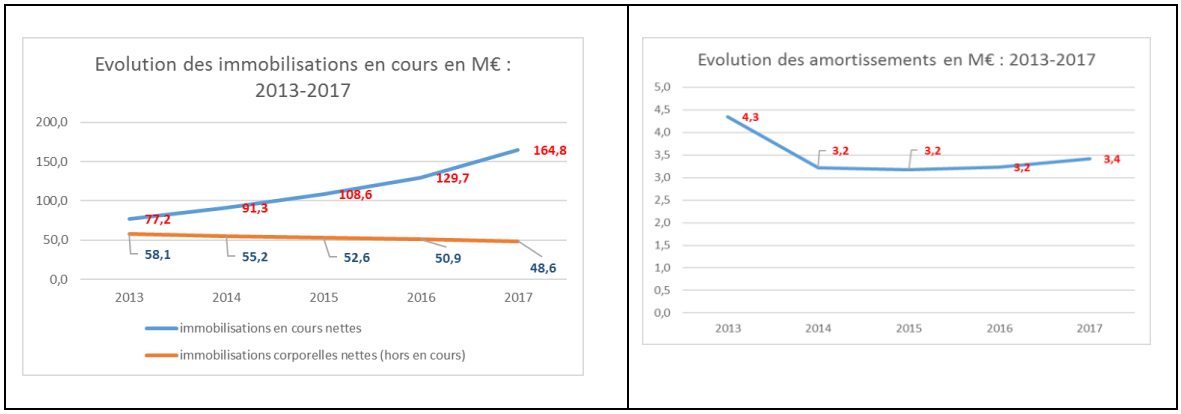
Au regard du volume de ses investissements futurs et de leurs impacts en termes financiers et patrimoniaux, deux budgets annexes distincts relatifs doivent être élaborés, l'un pour l'activité eau, l'autre pour l'activité assainissement, et un budget général consolidant l'ensemble des comptes financiers pour améliorer la qualité de l'information financière. La chambre recommande pour la seconde fois au SIEAM d'adopter une organisation budgétaire conforme à l'instruction comptable M 49.

2.1.2 La sincérité des comptes

Toutes les immobilisations appartenant à une collectivité et affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétence, ou affermées ou concédées, sont comptabilisées au compte 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ». Les ouvrages compris dans le périmètre de la délégation de service assainissement n'apparaissent pas dans les comptes de gestion du syndicat. Outre une image incomplète du patrimoine du syndicat, cette anomalie empêche de suivre correctement les immobilisations que l'établissement devrait amortir.

Le syndicat sous-évalue le montant des amortissements. Cette insuffisance de dotation concerne notamment les travaux achevés maintenus artificiellement dans les immobilisations en cours ; ce compte est passé de 77 M€ en 2013 à 165 M€ fin 2017 comme le montre le graphique suivant. En retenant une hypothèse des biens amortissables complémentaires égale à 50 % des immobilisations en cours et une durée d'amortissement moyenne de 25 ans, l'insuffisance de dotation peut être estimée à 3,3 M€ par an.

Graphique n° 1 : Évolution des immobilisations en cours et des immobilisations corporelles



Source : CRC, d'après les comptes de gestion du SIEAM.

[21] A l'exception de l'année 2015 où la contribution s'élève à 861 000 €.

Le défaut d'amortissement génère une surévaluation de l'actif du SIEAM et de son résultat comptable. La chambre rappelle que les amortissements ne constituent pas une variable d'ajustement pour préserver l'équilibre apparent des comptes mais une obligation réglementaire et un moyen d'autofinancer les investissements à venir. Elle invite le syndicat à régulariser sa situation patrimoniale en étalant au besoin la charge d'amortissement sur plusieurs exercices.

La défaillance de la direction financière dans le suivi des demandes de subventions est manifeste, le budget du SIEAM comprend 9,2 M€ de subventions atteintes de caducité réparties à hauteur de 7,1 M€ pour le budget assainissement et 2,1 M€ pour le budget de l'eau. Ces recettes sont actuellement reprises d'année en année dans les restes à réaliser de chaque budget sans être provisionnées. Alors que le SIEAM a présenté ces deux budgets en équilibre en 2017, le retrait des subventions caduques ou leur provisionnement aurait pour effet de créer un déficit budgétaire. Le président précise que cette situation a été découverte postérieurement à sa prise de fonction en mai 2014. La chambre souligne que le directeur financier fait partie des effectifs depuis octobre 2011 et que la caducité des subventions résulte de l'absence de diligences appropriées réalisées par la direction concernée.

La chambre rappelle au syndicat l'obligation de présenter des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat. A cette fin, elle recommande au syndicat de procéder aux dotations aux amortissements et aux provisions obligatoires conformément aux règles prévues par l'instruction comptable M49.

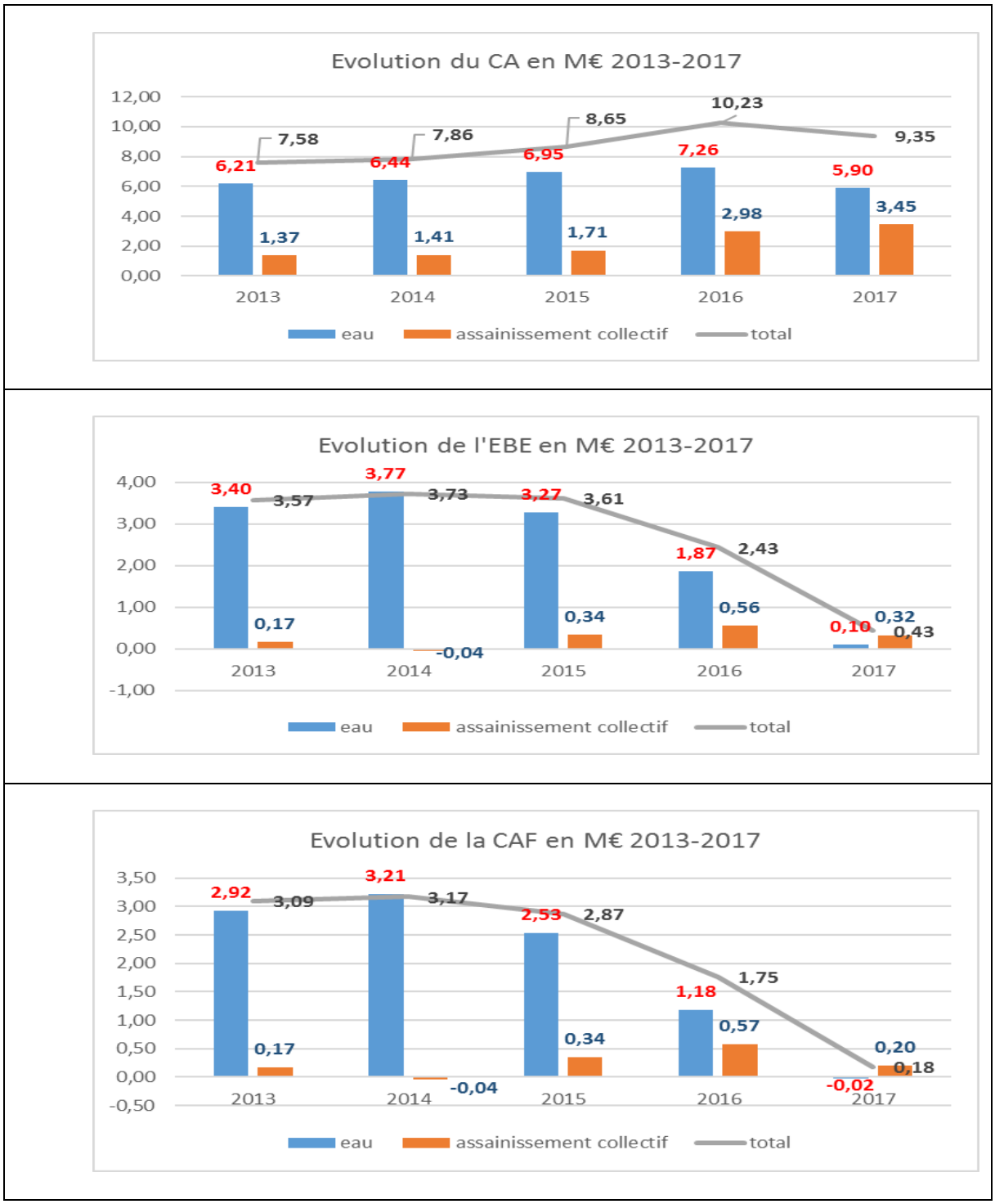
2.2 Le cycle d'exploitation

2.2.1 L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'exploitation

En dépit de l'augmentation de ses recettes d'exploitation de plus de 35 %, l'excédent brut d'exploitation (EBE) [22], a baissé d'un tiers entre 2013 et 2016. Fin 2017, les recettes globales du syndicat, qui s'élèvent à 9,35 M€, affichent une baisse de près de 9 % par rapport à l'année 2016 ; son cycle d'exploitation ne produit quasi-plus d'excédents comme le montre le graphique ci-après.

[22] L'EBE révèle la performance économique d'un organisme. Il est un indicateur important du niveau de richesse brute dégagé par la seule exécution du cycle d'exploitation.

Graphique n° 2 : Évolution du CA, de l'EBE et de la CAF nette

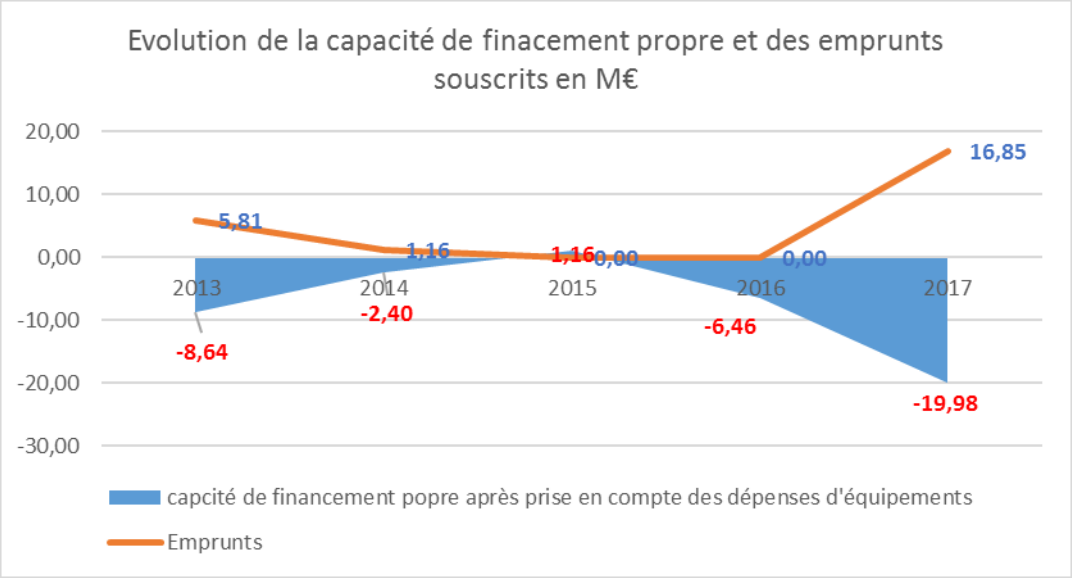


Source : CRC, d'après les comptes de gestion du SIEAM.

La capacité d'autofinancement (CAF)[23] présente la même dégradation. D'un montant de 3,1 M€ en 2013, elle s'est détériorée au fil des années ; fin 2017, elle s'élève à 0,2 M€.

Ainsi, au regard de la baisse quasi-continue de ces deux indicateurs, le SIEAM réduit considérablement sa capacité propre à financer ses investissements futurs par les revenus générés par son cycle d'exploitation, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 3 : Évolution de la capacité de financement propre et des emprunts souscrits 2013-2017



Source : CRC, d'après les comptes de gestion du SIEAM.

2.2.2 Des explications sur la baisse des indicateurs

Jusqu'à fin 2017, l'évolution de l'EBE et de la CAF faisait apparaître des situations contrastées selon les activités comme l'ont montré les graphiques précédents. Pour le service assainissement, ces indicateurs sont en hausse, + 92 % pour l'EBE et + 20 % pour la CAF, alors qu'ils sont en baisse significative pour le service eau potable, - 97 % pour l'EBE et - 101 % pour la CAF. La dégradation globale de ces indicateurs trouve leur origine dans l'évolution défavorable de l'activité du service de l'eau potable.

Entre 2013 et 2017, l'absence de maîtrise des charges de personnel de plus de 2,3 M€ et des dépenses à caractère général de plus d'1,25 M€, telles que les locations de véhicules et de matériels ainsi que les honoraires, ont contribué à la hausse des dépenses d'exploitation.

[23] La CAF est un indicateur qui révèle l'aptitude de l'organisme à faire face à la croissance de ses activités, financer de nouveaux investissements et à rembourser ses emprunts et ses dettes.

La dégradation de l'autofinancement s'explique par le choix de financer certains investissements sur fonds propres. Entre 2013 et 2016[24], 4 M€ ont été mobilisés pour financer des travaux de réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable.

Tableau n° 3 : Impact financier de la réalisation des pistes d'accès au réservoir

en €	2013	2014	2015	2016	total
EBE - eau (1)	3 400 062	3 767 545	3 265 254	1 866 389	12 299 250
EBE - assainissement collectif (2)	167 955	-41 962	344 190	560 266	1 030 449
total EBE (3)=(1)+(2)	**3 568 017**	**3 725 583**	**3 609 444**	**2 426 655**	**13 329 699**
coût des pistes (4)	620 038	280 973	353 481	2 686 326	3 940 818
part des piste en % de l'EBE de l'eau=(4)/(1)	18%	7%	11%	144%	32%
part des piste en % du total de l'EBE du SIEAM = (4)/(3)	17%	8%	10%	111%	30%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et pièces comptables

en €	2013	2014	2015	2016	total
CAF - eau (1)	2 923 962	3 209 756	2 527 875	1 179 268	9 840 861
CAF - assainissement collectif (2)	169 264	-41 962	344 190	572 416	1 043 908
CAF total (3)=(1)+(2)	**3 093 226**	**3 167 794**	**2 872 065**	**1 751 684**	**10 884 769**
coût des pistes (4)	620 038	280 973	353 481	2 686 326	3 940 818
CAF - eau (hors coût des pistes)- (5)=(1)+(4)	3 544 000	3 490 729	2 881 356	3 865 594	13 781 679
CAF - assainissement collectif (6)	169 264	-41 962	344 190	572 416	1 043 908
CAF total (hors coût des pistes) - (7)=(5)+(6)	**3 713 264**	**3 448 767**	**3 225 546**	**4 438 010**	**14 825 587**
part des pistes en % de la CAF de l'eau (8)=(4)/(5)	17%	8%	12%	69%	29%
part des pistes en % du total de la CAF (9)=(4)/(7)	17%	8%	11%	61%	27%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et pièces comptables

Le niveau d'investissement atteint 6,5 M€ à la date de septembre 2017.

Les dirigeants ont consacré 30 % des ressources du cycle d'exploitation du SIEAM entre 2013-2016 pour des investissements non productifs de revenus et qui n'améliorent nullement le service rendu à ses clients. Au titre de l'année 2016, ce choix d'investissements, qui n'apparaît pas prioritaire, a limité l'autofinancement résiduel du SIEAM à 1,8 M€ au lieu de 4,4 M€. Par leurs décisions, l'équipe dirigeante éloigne le syndicat du niveau annuel d'autofinancement de 5,3 M€ pour lequel elle s'est engagée dans le cadre de l'établissement de la PPI 2015-2020 de l'eau potable et de l'assainissement comme le montre le tableau n° 4.

Tableau n° 4 : niveau de fonds propres résultant des PPI 2015-2020

PPI 2015-2020	montant total en €	financement des opérations				
		subventions	bailleurs AFD/CDC	conseil général de Mayotte	Fonds propres du SIEAM	
					total	par an
eau potable	91,9	42,5	35,3	0,0	13,3	2,2
assainissement collectif	132,5	84,4	27,9	1,5	18,6	3,1
total	**224,4**	**126,9**	**63,2**	**1,5**	**31,9**	**5,3**
source : SIEAM						

La réduction de l'autofinancement s'explique aussi par la baisse mécanique de la quote-part des subventions d'investissement transférés du fait d'un niveau de subvention d'investissement encaissé. Pour ne prendre que les subventions allouées par le SGAR dans la période 2013-2016, seuls 21 M€ ont été encaissés, au lieu des 44 M€ prévus soit moins de 50 % des concours

[24] L'année 2017 n'est pas prise en compte dans la mesure où l'instruction s'est achevée début octobre. Le coût des pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable n'a pas pu être recherché sur la totalité de l'année.

financiers, en raison notamment d'un manque de suivi dans la gestion administrative des opérations.

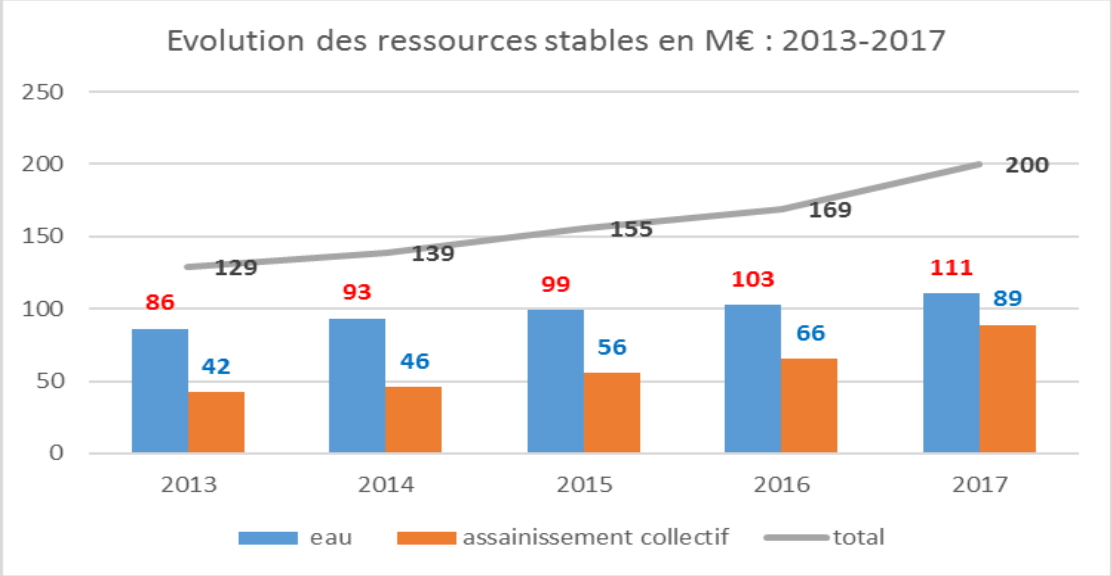
La chambre recommande au SIEAM de prendre des mesures pour restaurer sa capacité d'autofinancement. Un recentrage des travaux sur les besoins prioritaires, un meilleur suivi des subventions d'investissement, une réduction du train de vie des élus et des agents pourraient constituer une première série de mesures pour atteindre cet objectif L'augmentation de la participation communale des membres, d'un niveau inchangé depuis 2013 de 0,85 M€, pourrait être une piste supplémentaire.

2.1 Le bilan

2.1.1 Le fonds de roulement

Les ressources stables[25] ont progressé de 55 % dans la période 2013-2017 comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 4 : Évolution des ressources stables



Source : CRC sur la base des comptes de gestion

Le niveau des subventions délivrées par les organismes publics est prépondérant. En moyenne sur la période, il représente 53 % et 93 % respectivement pour les services eau potable et assainissement collectif et 68 % pour les deux activités.

Malgré le niveau des ressources stables, les fonds de roulement (FR) des budgets de l'eau et de l'assainissement collectif sont quasi structurellement négatifs sur l'ensemble de la période ;

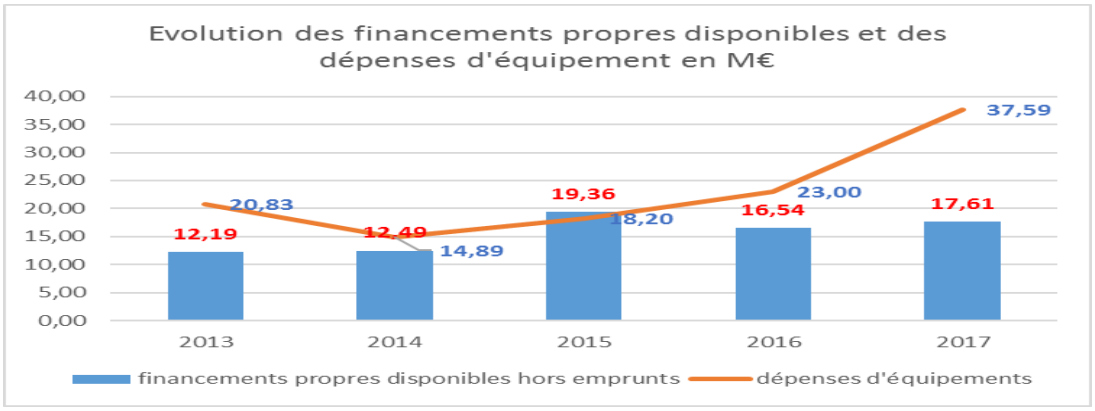
[25] Les ressources stables sont constituées des dotations et réserves, du résultat d'exploitation, des subventions d'investissement et des dettes financières.

les déficits se creusent davantage à partir de 2016. Fin 2017, le FR cumulé des deux activités s'élève à -18 M€, la part du FR liée au service assainissement y concourant à hauteur de 54 %. Cette situation signifie que les ressources à long terme du syndicat ne couvrent pas l'intégralité des investissements ; elles ne peuvent pas contribuer au financement du fonctionnement de l'exploitation.

Dans la période 2013-2017, la moyenne des investissements du SIEAM s'élève à 22,9 M€, dont 11,2 et 11,7 M€ respectivement pour l'eau potable et l'assainissement collectif. Le SIEAM ne peut y faire face au regard de l'existence d'un FR et d'un autofinancement dégradés. L'insuffisance du fonds de roulement a été multipliée par deux, passant de -8,3 M€ à -18 M€. Après une baisse de 43 % entre 2013 et 2016, passant de 3,1 à 1,8 M€, l'autofinancement disponible est de l'ordre de 0,2 M€ fin 2017.

A l'exception de l'année 2015, le syndicat n'est plus parvenu à couvrir son besoin de financement au regard de ses dépenses d'équipement malgré la souscription de plusieurs emprunts pour un montant global de 5,81 M€, 1,16 M€ et 16,8 M€, respectivement en 2013, 2014 et 2017. Fin 2016, le reste à financer s'élève à 6,5 M€. Fin 2017, il est encore de 3,1 M€ alors que le SIEAM a bénéficié de plusieurs emprunts pour un montant total de 16,8 M€ perçu tout au long de l'année 2017. En novembre 2017, un accord portant sur une ligne de trésorerie de 15 M€ a été conclu avec la Banque française commerciale océan indien (BFCOI). La dégradation continue des ressources conduit les dirigeants du SIEAM à recourir de manière plus fréquente à l'emprunt pour faire face à ces échéances de trésorerie.

Graphique n° 5 : Évolution des financements propres disponibles et des dépenses d'équipement



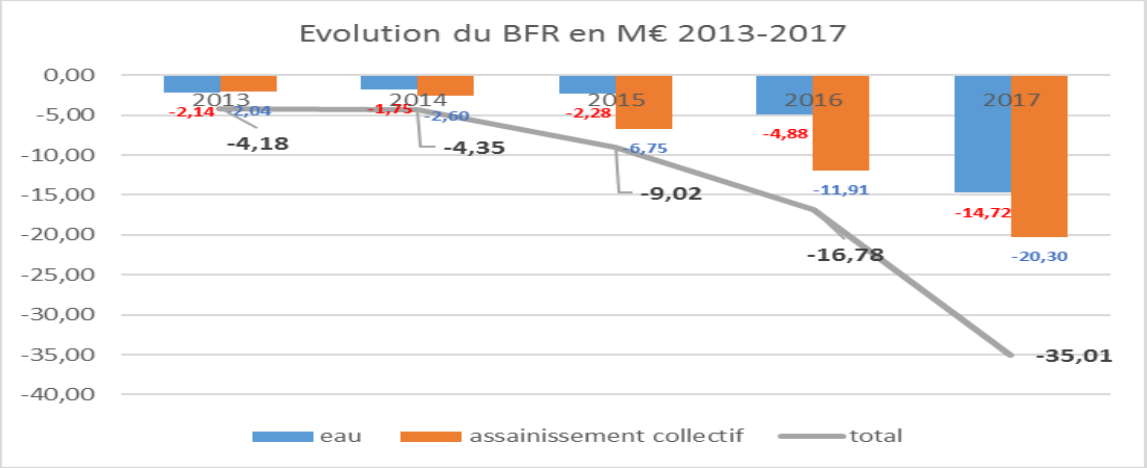
Source : CRC, d'après comptes de gestion du SIEAM.

2.1.2 Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement (BFR) [26] exprime les besoins de financement liés à l'exploitation de l'activité assurée par le syndicat. Le BFR est généralement appelé « ressource en fonds de roulement » lorsqu'il est négatif. : il signifie que le cycle d'exploitation produit un flux positif de trésorerie. A contrario, lorsqu'il est positif, le BFR signifie que l'activité de la structure n'a pas généré suffisamment de trésorerie pour financer la totalité de ses besoins. Dans ce dernier cas, la collectivité doit financer son cycle d'exploitation par des ressources stables tels que les capitaux propres ou recourir à l'emprunt.

Depuis 2013, le BFR des activités du syndicat est structurellement négatif, atteignant même un niveau de -35 M€ fin 2017, comme il apparait au graphique ci-après.

Graphique n° 6 : Évolution du BFR

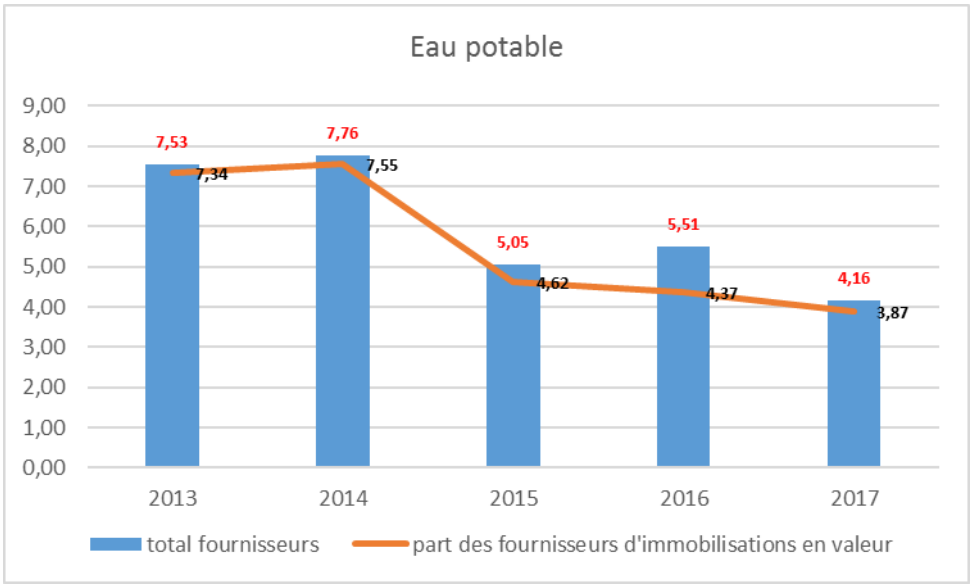


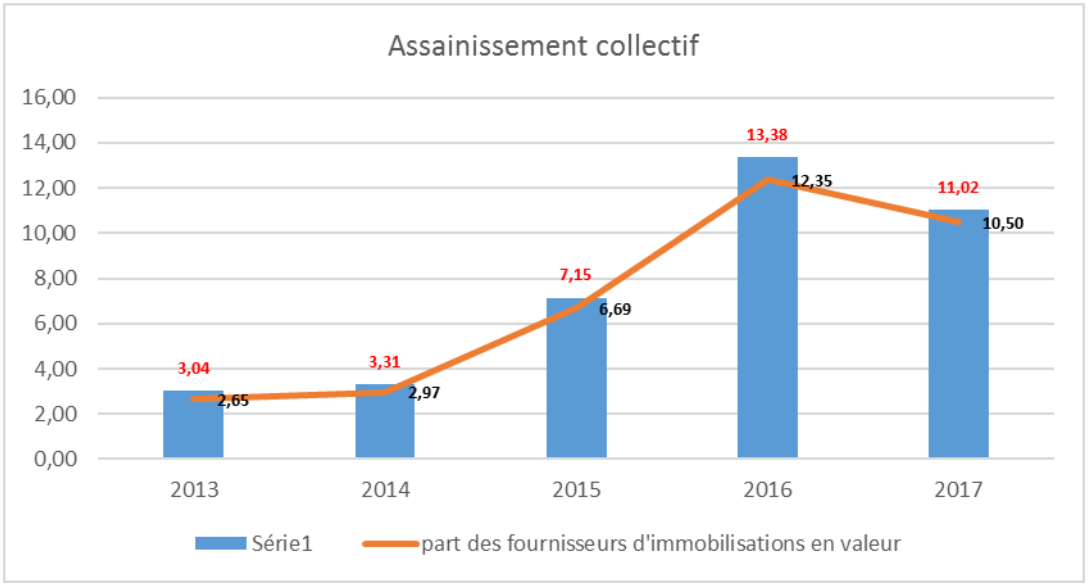
Source : CRC, d'après comptes de gestion du SIEAM.

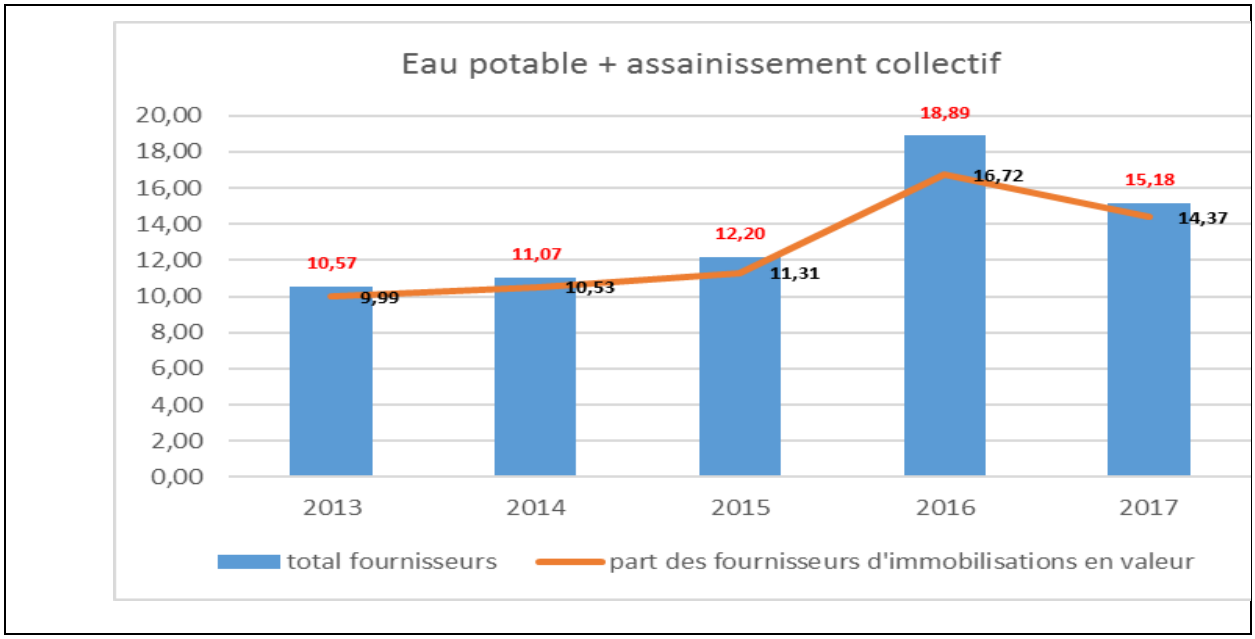
Cette situation pourrait signifier que l'exploitation des activités ne nécessite pas de financement et que les ressources ainsi dégagées serviraient au financement des investissements. En réalité, faute de trésorerie suffisante, le SIEAM est dans l'impossibilité de régler ses fournisseurs dans les délais et son encours fournisseur ne cesse d'augmenter. Entre 2013 et 2016, il est passé de 10,6 M€ à près de 19 M€, soit une progression de près de 80 % en quatre ans, comme retracé dans le graphique ci-après. Une baisse globale des encours est constatée à fin 2017. D'un montant de plus de 15 M€, son niveau reste élevé.

[26] Le BFR résulte de la différence entre les éléments d'actif et de passif circulant d'exploitation.

Graphique n° 7: Évolution des dettes fournisseurs en M€





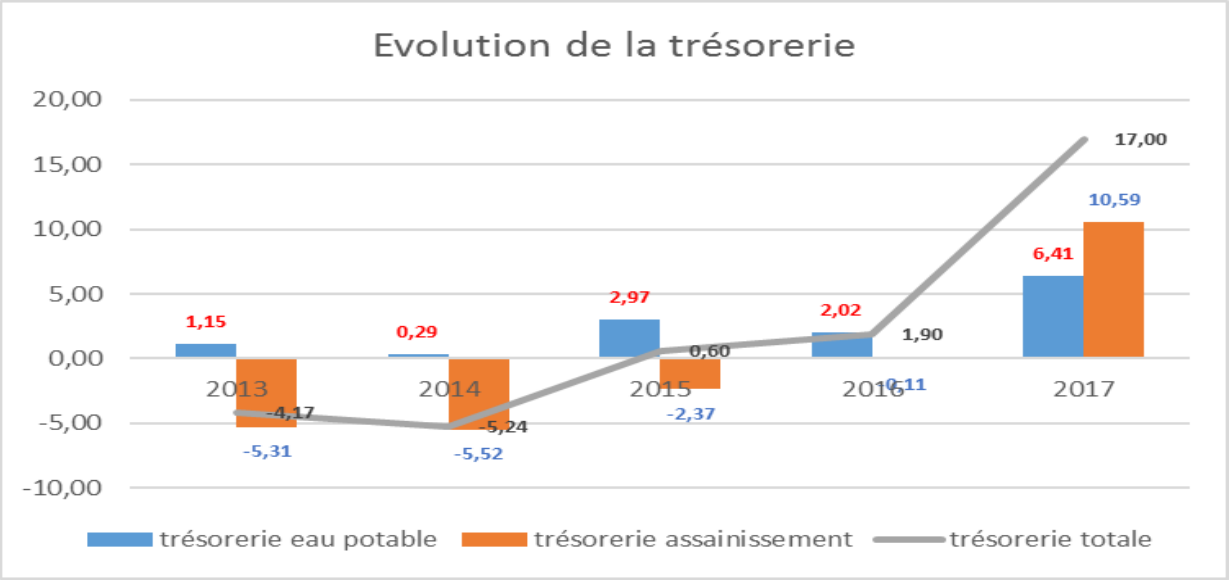


Source : CRC, d'après comptes de gestion du SIEAM.

2.1.3 La trésorerie

La trajectoire de la trésorerie apparaît positive, passant de - 4,2 M€ à + 17 M€ entre 2013 et 2017, comme retracé dans le graphique ci-après.

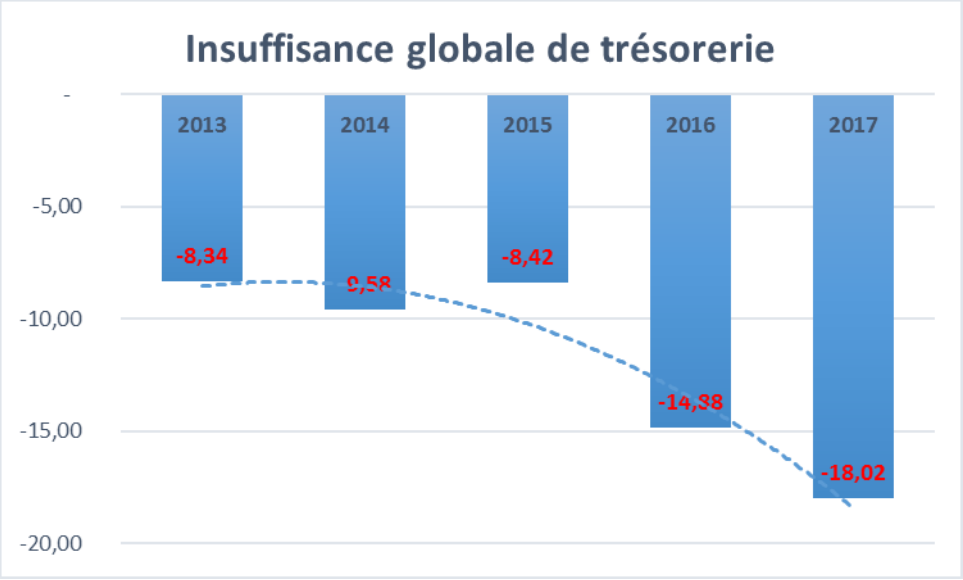
Graphique n° 8: Évolution de la trésorerie en M€



Source : CRC, d'après comptes de gestion du SIEAM.

En apparence excédentaire, la trésorerie est en réalité caractérisée par son insuffisance. La chambre relève que sa trésorerie réelle du SIEAM est déficitaire ; elle présente une dynamique préoccupante, passant de - 8 M€ en 2013 à - 18 M€ en 2017, comme retracé au graphique ci-après.

Graphique n° 9: Insuffisance globale de trésorerie en M€



Source : CRC

Le SIEAM ne peut faire face à son passif exigible avec la mobilisation de sa seule trésorerie. Cette situation est corroborée par les documents de suivi de trésorerie réalisés périodiquement par les services du comptable public sur la période comprise entre juin 2013 et octobre 2017, le syndicat est quasi systématiquement confronté à une situation d'insuffisance prévisionnelle de trésorerie qui oscille entre -3 M€ et –17 M€.

En d'autres termes, le syndicat ne pouvant payer l'intégralité de ses dettes, il laisse se dégrader les délais de paiement, pénalisant ainsi ses fournisseurs. Entre 2013 et 2017, l'encours fournisseur a progressé de 41 %, passant de 10,6 M€ à plus de 15 M€.

Pour remédier à ses insuffisances de liquidités, deux actions sont mises en œuvre : l'établissement de listes de priorité en vue du règlement des fournisseurs ; l'emprunt auprès des organismes financiers.

La constitution de listes de paiement avec des ordres de priorité pourrait être un levier pertinent. Elle permettrait au syndicat de prioriser le règlement des dépenses urgentes nécessaires à son bon fonctionnement, notamment celles pour lesquelles les fournisseurs bloquent la livraison des biens ou encore celles pour lesquelles un risque de contentieux ou de paiement d'intérêts moratoires existe.

Au regard des choix opérés par le syndicat, des fournisseurs sont sélectionnés de manière récurrente sans pour autant que la priorisation de leur paiement apparaisse indispensable au bon fonctionnement du SIEAM. Il s'agit notamment des fournisseurs intervenant pour la réalisation des pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable : depuis 2014, 6 factures de la société MIP représentant un total de 0,5 M€ ont été réglées dans un délai moyen de 12 jours ; 47 factures de l'entreprise Mayotte Inspection d'un montant global de 2,3 M€ ont été réglées en moyenne sur 32 jours ; 89 factures de la société MAP représentant un volume de 3 M€ ont été payées sous un délai moyen de 40 jours.

Sur les 6,5 M€ de dépenses mandatées au titre des pistes d'accès, 5 M€ ont fait l'objet d'une inscription sur des ordres de priorité dans un délai moyen de 69 jours et 1,9 M€ dans un délai inférieur à 30 jours ; dans la période 2014-2017, le délai moyen global de paiement est de 89 jours sur les deux budgets.

La constitution de ces listes n'a davantage pas évité au SIEAM d'être légalement redevable d'intérêts moratoires pour un montant de plus de 1,5 M€ dans la période 2016-2017 : 0,25 M€ en janvier 2016 et 1,3 M€ en janvier 2017 consécutifs respectivement aux factures impayées de la société EMCA et du groupe Vinci. Le paiement de ces intérêts moratoires, qui représente 88 % de la capacité d'autofinancement du SIEAM dégagée en 2016, vient réduire le niveau de liquidités déjà exsangue.

Le SIEAM, qui négocie en permanence avec les sociétés du groupe Vinci pour retarder le paiement des factures et obtenir la non application des intérêts moratoires, n'a pas effectué cette même démarche envers la société EMCA. Cette dernière, avec un volume d'affaires de 14 M€ dans la période 2013-septembre 2017, est son deuxième fournisseur le plus important derrière la SOGEA (24 M€).

A l'inverse, le SIEAM ne réclame pas de pénalités de retard aux entreprises dans le cadre de dépassement des délais prévus aux marchés. A titre d'illustration, l'opération sur la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable du secteur sud (liaison Dembéni-Ongoujou-Mamoudzou), qui a accusé 36 mois de retard, n'a donné lieu à aucune pénalité.

Peu endetté jusqu'à présent, grâce notamment à la perception de subventions pour 56 M€ depuis 2013, le syndicat est contraint de recourir plus fréquemment à l'emprunt pour financer ses investissements, voire son exploitation.

Des réserves sont émises sur cette démarche dès lors que le SIEAM n'aura pas restauré un niveau d'autofinancement suffisant lui permettant de faire face à la fois à ses engagements prévus dans les PPI et aux échéances de remboursement des nouveaux emprunts.

La mise en place d'une véritable gestion de trésorerie s'avère urgente. La chambre souligne qu'une partie des emprunts souscrits en vue de financer des équipements productifs sert à couvrir les besoins de trésorerie courant en venant payer indistinctement des dépenses de fonctionnement comme des dépenses d'investissement. A titre d'illustration, il est souligné que la perception d'une somme de 15,6 M€, correspondant aux premiers tirages d'un emprunt souscrit auprès de la CDC d'un montant global de 46,5 M€, dont l'objet est de financer les actions prévues par le plan d'urgence eau de février 2017 et des investissements en matière d'assainissement, a contribué à payer une partie de l'encours des dettes anciennes des fournisseurs. Invitée par la chambre à mettre en place sans délai un plan de trésorerie, le président envisage de réaliser un bilan annuel de l'utilisation des décaissements. Tout en prenant acte de cette volonté, la chambre souligne que cette action ne permettra pas, à elle seule, de sécuriser le financement des opérations d'investissements. Au regard de la difficulté à financer son exploitation et ses investissements, le suivi de l'évolution de la trésorerie à des échéances régulières constitue une priorité.

Elle n'a pas servi en totalité à financer les équipements pour laquelle elle était prévue. A la date du 21 septembre 2017, la totalité de ces premiers tirages a été consommée ; sur les 10,9 M€ prévus pour l'assainissement, le syndicat avait mandaté un montant de 281 886 € et engagé 2,8 M€ ; le remboursement des annuités d'emprunts a été repoussé pour partie en 2022 et feront peser à partir de cette date une charge supplémentaire de plus de 0,8 M€ par an.

En 2017, malgré la perception des emprunts, les tensions sur la trésorerie perdurent et pourraient expliquer la conclusion, le 7 novembre 2017, d'un accord[27] de principe sur la mise en place d'une ligne de trésorerie temporaire d'un montant de 15 M€ auprès de la BFCOI. D'une durée d'un an à compter du 1er novembre 2017, deux tirages sont prévus de 10 et 5 M€, le premier tirage étant utilisable dès la conclusion de l'accord. L'objet de la ligne de trésorerie consiste à assurer le préfinancement des subventions de l'union européenne, destinées à financer de l'investissement. Dans l'attente de la perception des subventions, le SIEAM bénéficiera de liquidités immédiates, la banque recevant par la suite directement le versement de la subvention.

Au regard du précédent constitué par l'utilisation des premiers tirages de l'emprunt souscrit auprès de la CDC, la chambre invite le SIEAM à employer les sommes tirées de la ligne de trésorerie consentie par la BFCOI conformément à l'objet de l'emprunt pour ne pas compromettre sa capacité à financer l'intégralité des dépenses d'investissements correspondants.

[27] Sous réserve de la formalisation des garanties et de la validation des éléments de conformité.

2.2 Les perspectives

L'ensemble des constatations souligne la gestion lacunaire du syndicat en termes de gestion administrative ; les opérations d'investissements sont menées au fil de l'eau sans réelle stratégie comme le développera le cahier n° 2 en ce domaine. Des marges de progrès existent pour en améliorer le fonctionnement A la veille d'investissements déterminants pour la population mahoraise, la gouvernance et le pilotage du syndicat méritent d'être accompagnés.

Dans le cadre du plan « Eau Dom », visant à améliorer la gouvernance de l'eau en outre-mer, à y renforcer l'ingénierie et à consolider le financement des projets, un « contrat de progrès » est en cours d'élaboration entre le syndicat et les différents partenaires institutionnels participant à la mise en œuvre des services publics de l'eau et de l'assainissement.

En contrepartie de l'obtention des financements tels que des subventions et des emprunts nécessaires, le contrat prévoit un plan d'actions détaillé assorti d'indicateurs. Dans sa version provisoire de novembre 2017, il comporte en outre un mécanisme de suivi mensuel des actions, qui pourrait s'apparenter à un comité de pilotage inexistant au SIEAM. La mise en place de ce contrat pourrait participer à l'amélioration du pilotage du syndicat : il pourrait être de nature à réorganiser et à responsabiliser l'équipe de direction.

Des mesures complémentaires pourraient, selon la chambre être envisagées : une réduction de la masse salariale, une augmentation de la fréquence des réunions du comité de suivi du contrat de progrès, une association des bailleurs au recrutement de la future assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) avec un rattachement direct à la direction générale des services, une adoption d'un PPI soutenable et une création d'un service facturier.

Au-delà de l'objectif prévu d'une évolution maîtrisée de la rémunération globale (< 5 % en 2018 et < 3 % au titre des deux années suivantes), le SIEAM pourrait alléger sa masse salariale en procédant à la suppression des postes en doublon existants au sein des directions des services techniques et financière. Cette mesure pourrait contribuer à la réduction des charges de personnel et participer à la voie du redressement de ses finances.

Le suivi de l'exécution du contrat de progrès relève d'un comité de suivi composé du préfet, du directeur adjoint de la DEAL, du président du SIEAM, du DGS, du DAF et du DST du syndicat, d'un représentant de l'AFD, de l'AFB et de la CDC ; une fréquence de réunion biannuelle est prévue. Cette dernière pourrait être augmenter pour renforcer l'accompagnement du syndicat dans les premiers mois de déploiement du contrat. La tenue de réunions mensuelles la première année puis trimestrielle pourrait être mise en place de manière à initier la dynamique du changement et à sécuriser la mise en œuvre des mesures.

Pour rendre opérant le plan d'actions du contrat de progrès et assurer la mise en œuvre effective de ses mesures, les quatre cadres de haut niveau, recrutés par le biais d'une AMO technique, devraient être positionnés sous l'autorité directe de la direction générale des services et non sous celle des cadres dirigeants dont les compétences techniques sont moindres. L'ensemble des partenaires pourrait être associé à la décision validant leur recrutement.

La réussite du contrat de progrès apparait étroitement liée aux PPI qui seront retenus à l'issue de la période de concertation. Fin 2017, les bases de discussion semblaient encore divergentes entre les parties : le syndicat prévoyant un volume d'investissement de 307 M€, soit 102 M€/an dans la période 2018-2020 alors que sa capacité globale annuelle de maîtrise d'ouvrage s'élève à 20 M€ entre 2013 et 2016 ; l'Etat suggérant un investissement global de 153 M€ sur une période de cinq ans, soit 31 M€ par an, en prenant en compte le renforcement prochain des capacités techniques du syndicat. La soutenabilité des investissements doit conduire le SIEAM à adopter une PPI en cohérence avec ses capacités de maîtrise d'ouvrage. Un plan de financement et une prospective financière devraient être adossés à ces PPI en vue d'en valider la faisabilité économique.

La création d'un service facturier pourrait faciliter le traitement administratif, comptable et financier des opérations de dépense et de recette du syndicat. Il permettrait la vérification de l'exactitude du service fait, de faire bénéficier le SIEAM de l'expertise des services du comptable public en matière de contrôle interne et de réduire le délai de prise en charge des dépenses et des recettes.

Ce dispositif appellerait une modification de l'organisation du syndicat dès lors qu'une partie des agents de sa direction financière devront être dans un même lieu et sous une même autorité : celle du comptable public. Cette perspective pourrait nécessiter d'associer la direction régionale des finances publiques à la finalisation du contrat de progrès ou de prévoir l'établissement d'une convention avec cette dernière ; des indicateurs en lien avec la trésorerie municipale pourraient en outre être retenus.

Au regard du contexte social de Mayotte, de l'aggravation de la fragilité de sa situation financière et de l'urgence à mettre en œuvre les investissements nécessaires à assurer un meilleur service public de l'eau et de l'assainissement, la mise en œuvre du contrat de progrès est l'occasion pour le syndicat de devenir un acteur reconnu et efficace, que le plan d'action pour Mayotte, adopté en mai dernier rappelle.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des ouvrages d'épuration du SIEAM et leur état de fonctionnement. 45

Annexe n° 2. Réponse 46

Annexe n° 1.
Liste des ouvrages d'épuration du SIEAM et leur état de fonctionnement.

Tableau 22. Liste des ouvrages d'épuration du SIEAM

Nom de l'agglomération d'assainissement	Villages concernés	Numéro de la STEP existante	Nom de la STEP existante	Type STEP	Filières	Rejet	Mise en service	Capacité de la STEP (EH)	Capacité de la STEP (Ehm)	ETAT DE LA STEP	Durée de vie
Mamoudzou - Baobab	Mamoudzou	**1**	Baobab	Final	BA	Emissaire	2002-2009	30 000	**40 000**	Moyen	Plus de 20 ans
Dembeni	Dembeni	**10**	Dembeni	Final	BA	Rivière	2008	7 500	**10 000**	Bon	Plus de 20 ans
Dzoumogne	Dzoumogne	**21**	Dzoumogne lagunage	Final	LA	Mangrove	2009	4 500	**6 000**	Bon	Plus de 20 ans
Mronabeja	Mronabeja	**30**	Mronabeja lagunage	Final	LA	Ravine	2006	975	**1 300**	Bon	Plus de 20 ans
Mtsangamboua	Mtsangamboua	**29**	Mstangamboua	Final	BD	Ravine	2008	600	**800**	Mauvais	Plus de 10 ans
Kani-Keli	Kani-Keli	**26**	Ambani stade	Transitoire	BD	Ravine	2006	600	**800**	Mauvais	Plus de 10 ans
Mtsamboro	Hamjago	**16**	Kavani RHI	Transitoire	BD	Infiltration	2010	469	**625**	Mauvais	Plus de 10 ans
Mtsangamouji	Mtsangamouji	**17**	Antanibazaha	Transitoire	BD	Ravine	Hors service	469	**625**	Pas en service	Plus de 10 ans
Tsingoni	Mirereni	**13**	Mirereni	Transitoire	BD	Rivière	2006	450	**600**	Mauvais	Moins de 10 ans
Dzoumogne	Bandraboua	**23**	Bandraboua Mairie	Transitoire	BD	Infiltration	2010	375	**500**	Moyen	Moins de 10 ans
Acoua	Acoua	**28**	Acoua terrain foot	Transitoire	LB	Infiltration	2004	375	**500**	Mauvais	Plus de 10 ans
Tsingoni	Tsingoni	**12**	Zidakani	Transitoire	DD	Infiltration	2006	338	**450**	Mauvais	Moins de 10 ans
Petite-Terre	Labattoir	**8**	Potoléa	Transitoire	BD	Infiltration	2007	300	**400**	Moyen	Moins de 10 ans
Mamoudzou - Sud	Vahibé	**2**	Vahibé lotissement	Transitoire	DD	Infiltration	2004	300	**400**	Moyen	Plus de 10 ans
Tsingoni	Combani	**14**	Dispensaire	Transitoire	DD	Infiltration	2005	300	**400**	Mauvais	Moins de 10 ans
Bandrélé	Bandrélé	**24**	Bandrélé sud	Transitoire	DD	Infiltration	2006	300	**400**	Moyen	Moins de 2 ans
Malamani	Malamani	**32**	Malamani	Transitoire	DD	Mangrove	2008	300	**400**	Bon	Plus de 10 ans
Koungou	Trevani	**9**	Dewats	Transitoire	DW	Ravine	2010	300	**400**	Bon	Moins de 10 ans
Centre	Barakani	**5**	Barakani 2000	Transitoire	FPv+h	Ravine	2010	270	**360**	Moyen	Moins de 2 ans
Tsingoni	Combani	**15**	Mifilaoni	Transitoire	DD	Infiltration	2004	225	**300**	Mauvais	Moins de 10 ans
Bouyouni	Bouyouni	**31**	Bouyouni RHI	Transitoire	BA	Rivière	1999	188	**250**	Mauvais	Plus de 10 ans
Choungui	Choungui	**33**	Choungui	Transitoire	BA	Ravine	1998	188	**250**	Mauvais	Plus de 10 ans
Centre	Ouangani	**4**	Stade	Transitoire	DD	Infiltration	1995	188	**250**	Moyen	Moins de 5 ans
Bandrélé	Bandrélé	**25**	Bandrélé nord	Transitoire	LB	Infiltration	2000	188	**250**	Mauvais	Moins de 2 ans
Centre	Chiconi	**6**	Chiconi front de mer	Transitoire	BD	Lagon	2013	150	**200**	Pas en service	Moins de 2 ans
Tsingoni	Tsingoni	**11**	Hachenoua	Transitoire	FPv	Infiltration	2006	120	**160**	Bon	Moins de 10 ans
Centre	Ouangani	**3**	Selemani	Transitoire	BA	Rivière	2007	113	**150**	Mauvais	Moins de 2 ans
Dzoumogne	Bandraboua	**22**	Bandraboua terrain foot	Transitoire	BA	Ravine	2000	113	**150**	Moyen	Moins de 10 ans
Petite-Terre	Labattoir	**7**	Totorossa	Transitoire	FPh	Infiltration	2006	109	**145**	Moyen	Moins de 10 ans
Longoni	Longoni	**20**	Longoni RHI	Transitoire	BA	Rivière		75	**100**	Mauvais	Moins de 2 ans
Mtsangamouji	Chembenyoumba	**18**	Ankiaka	Transitoire	DD	Infiltration	2000	75	**100**	Mauvais	Plus de 10 ans
Mtsangamouji	Chembenyoumba	**19**	Antanambao	Transitoire	DD	Infiltration	2000	75	**100**	Mauvais	Plus de 10 ans
TOTAL								**50 528**	**67 366**		

Source : ICEA

Annexe n° 2. Réponse

ENREGISTRÉ AU GREFFE
13 JUIL. 2018
C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

18 - 293

MOUSSA Mouhamadi
Rue de la Plage
97625 MBOUINI

Mbouini, le 12/07/2018

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
12 JUIL. 2018
DE MAYOTTE

Monsieur le Président
Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

Objet : Observations en réponse au cahier n° 1

Monsieur le Président,

Suivant lettre de notification remise le 12 juin 2018, vous avez bien voulu appeler mon attention sur le cahier n° 1 composant le rapport d'observations définitives dans le cadre du contrôle de ses comptes et de sa gestion.

J'ai l'honneur de vous adresser mes observations.
Je vous précise que depuis son élection, la majorité actuelle a entendu bâtir une programmation adéquate de ses investissements afin de répondre aux obligations réglementaires dans le cadre de sa capacité d'investissement et d'en opérer une corrélation juste.

A cet effet, le S.I.E.A.M - par sa majorité actuelle - s'est attaché les services d'un bureau d'études (le cabinet COGITE) dès l'année 2016 afin de disposer d'un rapport documenté procédant à une analyse prospective de sa capacité financière et de simuler sur la base de la programmation des investissements les niveaux de financement justes et les conditions associées.

Nous avons souhaité dès notre élection tenir compte des précédentes préconisations de la Chambre régionale des comptes.

A cet effet, le cabinet MENSIA a été choisi dès l'année 2015 pour assister le S.I.E.A. M. et le conseiller dans la mise en place d'un organigramme adapté aux enjeux de développement. L'organigramme validé en août 2016 fait suite à un audit organisationnel comme cela avait été précisé à la Chambre régionale des comptes.

Je souhaite encore vous rappeler que la situation particulière de Mayotte a justifié une organisation spécifique dont la comparaison avec ce qui est qualifiée de pratiques générales est un exercice dont les limites sont rapidement atteintes.

Du reste, lors de sa visite en avril 2018 au moment des événements graves ayant affecté Mayotte, Madame la Ministre des Outre-mers elle-même avait tiré les conséquences des particularités de Mayotte en appelant à une réforme des services de l'Etat afin d'en tenir compte.

Je vous précise également que j'entends assurer pleinement mon mandat et à cette fin je consacre tous les jours une partie de mon temps à l'exercice de mon mandat.

C'est la raison pour laquelle, j'entends signer moi-même les actes et décisions relevant de mes prérogatives. La délégation n'évinçant pas la responsabilité, j'ai choisi de m'impliquer pleinement.

Le code général des collectivités territoriales dispose que le président est l'organe exécutif, qu'il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Par ailleurs, je précise encore que Monsieur le Directeur général des services n'a pas

écarté d'une partie de ses attributions et des affaires courantes.

Bien mieux, ce dernier a pu bénéficier de l'appui et de l'expertise de conseils extérieurs dès l'année 2015.

Au début de l'actuelle mandature, la volonté du SIEAM d'améliorer la situation et de vouloir appliquer des mesures préconisées s'est manifestée par la contractualisation avec les cabinets MENSIA, NALDEO ainsi que COGITE.

Ainsi, le directeur de cabinet n'a absolument pas été chargé par le président du S.I.E.A.M. de la renégociation de la délégation de service public de l'eau potable.

Je crois devoir vous préciser qu'une telle décision n'a pas été prise.
Mieux, le Directeur général des services a assisté à toutes les réunions de cette phase de renégociation en cours. Il est précisé encore que c'est le Directeur général des services qui a mené la réunion de négociation finale avec le délégataire en avril 2018 et les conseils du S.I.E.A.M. et ce hors ma présence pendant une partie des discussions.

Lors de la dernière réunion, le directeur général des services représentait le S.I.E.A.M. et était assisté des conseils de ce dernier.

De même, la plénitude des fonctions du directeur général des services s'établit par le grand nombre de demandes de notes adressées par le S.I.E.A.M. au cabinet MENSIA.

Je vous remercie de noter que je ne suis pas à l'origine de la commande des notes, rapports, études et comptes rendus relevés par la Chambre régionale des comptes (Voir pages 14 et 15 du cahier n° 1) : cette circonstance administre la preuve de la grande latitude de la direction générale des services.

Ce constat établi par la Chambre régionale témoigne des leviers de décisions à la disposition du directeur général des services.

Je vous précise encore que je n'ai jamais refusé au directeur général des services l'accès aux données relatives à la situation de la trésorerie.

En outre, il ressort du rapport que vous avez bien voulu me soumettre que le Directeur financier dont les absences ont été remises en cause doit bénéficier d'autorisations absences légalement prévues. La règlementation applicable impose d'accorder aux agents publics investis de fonctions électives : le S.I.E.A.M. s'est conformé en tous points à l'état du droit.

Le directeur financier du S.I.E.A.M. était déjà en poste lorsque j'ai été élu.

Le S.I.E.A.M. a l'obligation de respecter les dispositions de la fonction publique lui reconnaissant le droit à s'absenter.

Cette situation explique également l'organisation du service des finances et du recrutement du directeur adjoint des finances. Ce recrutement - ainsi que la contractualisation avec un cabinet conseil - à cet effet a été guidé par la situation rencontrée par l'actuelle majorité lors de sa prise de fonctions.

Le S.I.E.A.M. a adopté une délibération fixant les modalités de remboursement des frais de déplacement : cette délibération a été régulièrement notifié au contrôle de la légalité et n'a pas été déférée par ce dernier.

Je vous remercie de noter que je n'ai cherché à bénéficier de cette pratique administrative relative au remboursement des frais de déplacement. Je n'entends tirer aucun intérêt déplacé.

Néanmoins, le S.I.E.A.M. entend adopter une nouvelle délibération à cet effet : cette question sera inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant.

Le S.I.E.AM. a pris bonne note de recommandations provisoires de la Chambre régionale des comptes s'agissant des avantages en natures

S'agissant des observations relatives à la gestion opérationnelle, je voudrais apporter les précisions suivantes.
La baisse du rendement de réseau est un point de faiblesse liée à la mauvaise gestion de la délégation de service public par son exploitant la société SMAE.

La perte de la ressource est de la responsabilité de son exploitant SMAE (cela se traduit par un manque d'inventaire patrimonial et le rythme du renouvellement des réseaux est insuffisant).

La question du périmètre des ouvrage de la délégation figure au nombre des points faisant l'objet des discussions dans le cadre de la renégociation.

S'agissant des subventions caduques, je souhaite vous rappeler que la caducité desdites subventions n'est pas le fait d'une carence de ma présidence. Comme cela a été précisé déjà, cette conséquence a été découverte par l'actuelle mandature lors de sa prise de fonction. Dont acte.

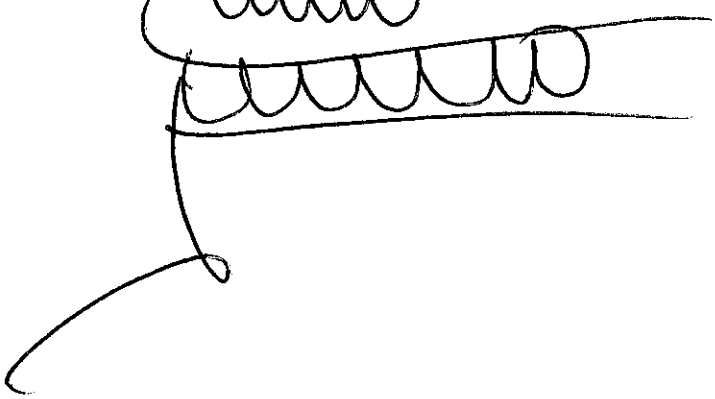
Telles sont les observations que j'entends entend porter à la connaissance de la Chambre régionale des comptes.

Je vous remercie de me donner la possibilité de présenter respectueusement des observations orales au soutien des présentes et ce aussi bien à Mayotte qu'à la Réunion.

Je me tiens à la disposition de la Chambre régionale des comptes à cet effet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de la considération respectueuse.

MOUSSA Mouhamadi



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

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

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex