



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

Département de Mayotte

Cahier n° 2 : gestion des investissements et commande publique

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 15 juin 2018

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	5
I. PROCÉDURE.....	6
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES.....	6
1. LA GESTION DES INVESTISSEMENTS.....	6
1.1 Les documents programmatiques.....	6
1.2 La soutenabilité des investissements.....	9
1.3 La mise en œuvre des investissements.....	11
1.3.1 Les choix.....	11
1.3.2 Le suivi.....	14
1.3.3 La mise en œuvre opérationnelle.....	16
1.3.4 La politique foncière.....	20
2. LA COMMANDE PUBLIQUE.....	24
2.1 L'organisation de la commande publique.....	24
2.1.1 Le rôle de la cellule marché.....	24
2.1.2 La computation des seuils.....	25
2.2 Les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.....	28
2.2.1 Les assistances à maîtrise d'ouvrage.....	28
2.2.2 Les maîtrises d'œuvre partielle.....	31
2.3 Les marchés de réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages.....	33
2.3.1 Le coût.....	33
2.3.2 Le marché de réhabilitation des pistes d'accès à quatre réservoirs.....	37
2.3.3 Les critères de jugement des offres utilisés pour la réhabilitation des pistes d'accès à trois réservoirs.....	39

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'assainissement.

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€, paraît difficilement atteignable.

Si la gouvernance ainsi que le pilotage administratif et financier du SIEAM sont lacunaires, comme il a été relevé dans le premier cahier, les domaines de la mise en œuvre des investissements et de la commande publique n'échappent pas aux insuffisances de gestion ; cette situation accentue les difficultés liées à la réalisation et au fonctionnement des équipements ; elle expose le syndicat à des risques contentieux.

La conduite des investissements ne repose pas sur des principes directeurs clairement établis. Les opérations des plans pluriannuels d'investissements (PPI) ne sont pas traitées selon des priorités ; elles manquent en cohérence et ne sont pas assorties d'un plan de financement adéquat. La station d'épuration de la commune de Bouéni, d'un coût évalué à 21 M€ par le syndicat, n'avait pas de plan de financement ; le syndicat a notifié un marché de maîtrise d'œuvre de 15 M€ en avril 2016. L'opération du renforcement des réseaux d'eau potable entre les communes de Sada et Chirongui, dont le coût varie entre 2,5 M€ et 10 M€, ne présente pas un caractère prioritaire.

Au regard des enjeux sociaux, cette situation a conduit les services de l'État à intervenir : début 2017, un plan urgence eau a été établi pour faire face à la crise de pénurie d'eau ; un contrat de progrès est en cours d'élaboration en vue d'accompagner le syndicat dans le bon déploiement de ses futurs projets d'investissements que le plan d'action pour Mayotte, présenté en mai 2018, rappelle.

Des équipements, considérés comme stratégiques, ne sont pas pleinement opérationnels ou mis en service dans des délais satisfaisants : c'est le cas par exemple de la station d'épuration des eaux usées de Dombéni ; sept ans après sa mise en service en 2011, elle fonctionne à moins de 20 % de ses capacités.

La politique foncière n'est pas économe des deniers publics. Le SIEAM n'a pas mis en œuvre des procédures de déclaration d'utilité publique avant 2017 en vue d'acquiescer les parcelles de terrain nécessaires à la réalisation des équipements ; cette procédure lui aurait permis de réaliser des économies estimées à plus de 0,5 M€. L'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte, récemment créé, pourrait être un partenaire utile.

Entre 2013 et 2017, près de 22,5 M€ de commandes ont échappé au contrôle de la cellule marché de l'établissement. Les achats compris entre 80 000 et 90 000 €, soit en dessous du seuil imposant des formalités de publicité et une mise en concurrence, ont représenté un volume de 9,8 M€. Leur examen met en exergue une répétition dans le temps de la violation des règles des marchés publics et du guide des procédures internes relatif aux achats.

Le syndicat justifie ces errements par la volonté d'offrir un volume de commandes publiques à des entreprises locales. Certaines ne disposaient pas de l'ensemble des capacités opérationnelles adéquates. Ces pratiques, qui ont conduit l'établissement à confier des opérations d'envergure en contrevenant à la réglementation en matière de commande publique, sont constitutives de risques. Des entreprises d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre sont également sollicitées alors que la nature des travaux, peu techniques, ne nécessitait pas leur intervention, ou que les travaux avaient parfois déjà été réalisés.

Au regard de ces déviances, le SIEAM devrait s'attacher à réaliser ses investissements dans le respect des règles. Une démarche associant tout au long de la chaîne, la dimension financière, juridique et technique participerait à une meilleure utilisation des deniers publics ; elle contribuerait à la sécurité des actes et à l'amélioration de sa situation financière dégradée.

RECOMMANDATIONS¹**Régularité**

N°	Domaine	Objet	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
1.	Achat	Appliquer les règles de computation des seuils prévues à l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.			X	27
2.	Achat	Organiser une réelle mise en concurrence de manière à garantir l'égal accès à la commande publique des prestataires spécialisés, conformément à son guide interne de la commande publique et aux règles régissant les marchés publics.			X	30
3.	Achat	Adapter les critères de jugement des offres à l'objet du marché et les appliquer tels qu'ils ont été énoncés dans les documents de la consultation.			X	40

Performance

N°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1.	Gouvernance et organisation interne	Adopter un plan pluriannuel d'investissement assorti d'un plan de financement cohérent avec les ressources et la capacité de l'établissement.		X		11
2.	Situation financière	Assurer un suivi effectif au plan financier et opérationnel de toutes les opérations d'investissement.			X	16
3.	Gouvernance et organisation interne	Recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition de terrains privés.			X	20
4.	Situation patrimoniale	Réaliser avec le concours de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) un diagnostic préalable de l'état et de la disponibilité du patrimoine foncier du syndicat.			X	24
5.	Gouvernance et organisation interne	Confier à l'EPFAM toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition à son profit de parcelles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés.			X	24
6.	Gouvernance et organisation interne	Développer en interne des compétences en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage.			X	29

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.

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 Mouhammad, ordonnateur en fonctions.

La chambre, dans sa séance du 13 décembre 2017, a arrêté des observations provisoires transmises au syndicat le 6 février 2018. La demande de prorogation du délai de réponse du président du SIEAM, enregistrée au greffe le 25 mars 2018, a été accordée avec une échéance au 9 mai 2018.

Des extraits ont été communiqués à des tiers le 15 février 2018 au nombre de sept. Ils ont été réceptionnés les 12 ou 13 avril 2018 ; ils n'ont pas fait l'objet de réponse.

La réponse de l'ordonnateur est parvenue au greffe de la chambre le 9 mai 2018. Son examen a conduit la chambre, dans sa séance du 15 juin 2018, à arrêter les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

1. LA GESTION DES INVESTISSEMENTS

1.1 Les documents programmatiques

La stratégie globale du SIEAM en matière d'investissements est, en principe, définie au travers de deux documents : le schéma directeur de l'approvisionnement en eau potable (SDAEP) et celui de l'assainissement des eaux usées (SDAEU). Ils doivent permettre de mettre en œuvre des plans pluriannuels d'investissements (PPI). Leur élaboration doit tenir compte des orientations arrêtées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ce dernier document, qui intègre les obligations réglementaires européennes², est établi par le comité de bassin³ et approuvé par le préfet de Mayotte.

■ Les SDAGE

Dans la période sous revue, deux SDAGE ont été arrêtés : le premier en décembre 2009 ; le second en novembre 2015 ; ils couvrent respectivement les périodes 2010-2015 et 2016-2021.

² Principalement, la directive cadre sur l'eau (DCE) n° 2000/60 du 23 octobre 2000 et la directive eaux résiduaires urbaines (DERU) n° 91/271 du 21 mai 1991.

³ Le comité de bassin comprend 22 membres issus du département, des communes, des représentants des usagers, des personnes compétentes, des représentants des milieux socioprofessionnels et des représentants de l'État. Il est consulté sur toutes les grandes questions se rapportant à la gestion de l'eau à Mayotte. Son secrétariat technique est, pour Mayotte, une instance technique élargie ; elle regroupe la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) devenu l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'Agence régionale de santé (ARS), le parc naturel marin de Mayotte (PNMM) et le conseil général (CG).

Le premier SDAGE mentionne que sur « la période 2009-2015, un budget de 10 millions d'euros est inscrit au contrat de projets pour les études et la construction d'une nouvelle retenue pour l'alimentation en eau potable sur l'Ourovéni ». Ses trois objectifs principaux concernent l'assainissement collectif : mettre en place pour tous les usagers raccordables une taxe sur l'assainissement collectif ; doter rapidement l'île d'un assainissement même si celui-ci n'est pas poussé ; chercher l'équilibre financier du SIEAM sur le fonctionnement du service de l'assainissement.

Le second SDAGE, plus complet, encadre les politiques publiques de l'eau et de l'assainissement collectif par des principes d'actions. S'agissant de l'eau potable, ils reposent sur « la mise en œuvre de solution structurante durable pour la sécurisation, l'augmentation des capacités de production et de stockage, la diversification des ressources (...) ». En ce qui concerne l'assainissement, il est précisé que « la priorité doit être clairement mise sur les raccordements. En effet, le nombre de raccordements aux réseaux publics de collecte des eaux usées n'est pas en adéquation avec les investissements réalisés (...). Investir dans des nouveaux équipements n'est pas une solution durable tant que les raccordements ne sont pas effectifs ».

■ Les SDAEP

Alors que le syndicat avait déclaré que « les principes directeurs qui ont orienté les investissements réalisés entre 2013 et 2017 sont principalement issus des schémas directeurs », il n'a pu être communiqué aucun SDAEP applicable au cours de cette période. Seul, un document connexe, établi en mars 2015, avec l'aide de deux cabinets d'études, a été transmis.

La chambre souligne que seul l'examen du SDAGE 2016-2021 et du rapport réalisé en mars 2017 par deux autres cabinets d'études lui ont permis de prendre connaissance des objectifs principaux du SDAEP de 2015. Ces documents indiquent 4 priorités relatives à la mobilisation des ressources : le renforcement de la mobilisation de la ressource en eau souterraine, et notamment le doublement de la cadence de réalisation des forages permettant un accès à une eau généralement de bonne qualité ; la sécurisation de l'alimentation en eau des stations de potabilisation en étiage par l'augmentation des volumes de stockage d'eau brute et le renforcement de la capacité de production de la station de potabilisation de l'Ourovéni ; le maintien de la capacité de dessalement d'eau de mer à son niveau actuel ; la limitation des prélèvements agricoles en amont des captages des stations de potabilisation.

Selon les auteurs du rapport, le schéma directeur distingue trois périodes en termes de programmation d'investissement : 78,5 M€ entre 2015-2020 soit 13 M€ par an ; 76,4 M€ entre 2021-2025 soit 15 M€ par an ; 87,9 M€ entre 2026-2032 soit 12,5 M€ par an. Il est proposé, pour rester réaliste, de reporter les extensions de réseau, le renforcement du réseau de distribution et le renforcement des volumes de stockage des réservoirs sur la période 2021-2025, voire au-delà, puis la majorité du renforcement de l'adduction Bouyouni-Majicavo après 2025.

■ Les SDAEU

Le SDAEU du SIEAM a été établi en juillet 2015 avec l'aide d'un **organisme extérieur**. Il aboutit à des programmes d'investissements d'un coût global de 800 M€ entre 2015-2032 en vue de respecter la directive « eaux résiduaires urbaines » (DERU) de mai 1991, applicable à Mayotte à compter de janvier 2014.

À la demande de l'État, une société d'ingénierie a procédé à une tierce expertise du SDAEU. Celle-ci s'est efforcée de trouver un compromis entre les contraintes réglementaires, techniques, financières, d'acceptabilités socio-économiques et les capacités d'ouvrage du syndicat ; elle propose une première phase progressive des opérations d'investissement de 200 M€ pour la période 2015-2020 en tenant compte de l'application « partielle » de la DERU et de la

réalité du terrain. Les conclusions ont abouti, en mai 2016, à une estimation du coût global des investissements à 700 M€.

Ces deux documents ont été validés par le comité syndical du SIEAM en décembre 2016 ; la délibération ne permet cependant pas de connaître le programme d'investissements que compte mettre en œuvre le syndicat.

■ Les PPI

Antérieurement à l'année 2015, le SIEAM a indiqué ne pas avoir établi de PPI. Les documents remis à la chambre concernent des tableaux recensant les opérations financées qui sont suivies par les services de l'État, notamment la DEAL. La chambre souligne que le SIEAM ne s'est pas donné les moyens de piloter la déclinaison financière des objectifs fixés par le SDAGE et ses schémas directeurs.

Les PPI établis pour la période 2015-2020 ont été réalisés tardivement à la fin de l'année 2016, traduisant un manque d'anticipation. Ils ont fait l'objet de plusieurs modifications liées notamment à la mise en place du plan d'urgence eau Mayotte et des travaux préparatoires à l'élaboration du contrat de progrès.

Le plan d'urgence de février 2017, qui fait suite au contexte de pénurie d'eau intervenu fin 2016, s'est traduit par une série de mesures évaluée à plus de 90 M€ : la distribution de bouteilles d'eau, l'installation de rampes d'eau supplémentaires, la réhabilitation ou la réalisation de forages et de captages, le rehaussement d'un mètre de la retenue de Combani, la construction d'une usine de désalinisation et la construction de la troisième retenue collinaire. S'agissant de ce dernier projet, la chambre relève que des crédits de 10 M€ étaient déjà disponibles pour le mettre en œuvre dans la période 2009-2015.

Une convention de partenariat a été établie en mars 2017 entre le SIEAM et le préfet de Mayotte en vue de bénéficier de l'accompagnement des services de l'État dans le déploiement des mesures du plan d'urgence. Il se traduit notamment par l'apport de conseils pour établir la programmation technique et financière des investissements ainsi que la réalisation et la mobilisation des plans de financement.

A la suite du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement en outre-mer arrêté le 30 mai 2016 par les ministres de l'environnement, des outre-mer et des affaires sociales et de la santé, un « contrat de progrès » est en cours d'élaboration entre le SIEAM et les différents partenaires institutionnels. Il a pour objectif l'amélioration de la gouvernance de l'eau et de l'assainissement, le renforcement de l'ingénierie et la consolidation du financement des projets. Ce plan d'action fait suite aux propositions formulées dans un rapport en juin 2015⁴. Les auteurs insistent sur le fait que, si la DERU reste la cible, les modalités nécessaires pour l'atteindre de façon durable doivent être redéfinies au cas par cas en tenant mieux compte de la réalité des enjeux locaux.

En contrepartie de l'obtention des financements tels que des subventions et emprunts, le contrat prévoit un plan d'actions détaillé assorti d'indicateurs ; il conduit à une actualisation du PPI du SIEAM au titre de la période 2018-2020.

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. Ce dispositif pourrait participer à l'amélioration de la stratégie et de la planification technique et

⁴ Rapport intitulé « propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et région d'outre-mer et à Saint-Martin ».

financière des investissements ; il pourrait être de nature à réorganiser et à responsabiliser l'équipe de direction.

1.2 La soutenabilité des investissements

■ Les PPI approuvés en décembre 2016

Les schémas directeurs de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées fixent un volume d'investissements compris entre 943 M€ et 1043 M€ en 18 ans dans la période 2015-2032, dont 243 M€ pour la composante eau potable.

Pour chacune des composantes eau potable et assainissement, deux versions des PPI couvrant la période 2015-2020 ont été réalisées par les services du SIEAM : fin octobre et fin décembre 2016. Le volume d'investissements entre les deux versions diffère : les PPI établis fin octobre fixaient le montant global des opérations à 100 M€ pour l'eau potable et à 147 M€ pour l'assainissement ; les PPI de décembre les prévoient respectivement à 259 M€ et à 291 M€. Le président dénie le caractère de PPI aux documents de décembre 2016, qu'il considère comme une liste des opérations à mener. Ils ont été pourtant, en cours d'instruction, présentés en tant que PPI ; l'ensemble des partenaires institutionnels, comme la chambre, les analyse également comme des outils programmatiques.

En deux mois, le volume des investissements des PPI a connu des hausses significatives : 159 M€ pour l'eau et 144 M€ pour l'assainissement représentant respectivement une augmentation de 259 % et 100 % sans réelle stratégie ou principe directeur ainsi que sans modalités de financement associé.

Par exemple, alors que les investissements du SDAEP s'élèvent à 78 M€ sur la période 2015-2020, le PPI du SIEAM prévoit 259 M€. Le schéma directeur prévoyait l'étalement de la réalisation des investissements prioritaires sur la période 2017-2032, le PPI les concentre sur une période de quatre années, 2017 à 2020, ce qui représente 63 M€ par an.

Le PPI assainissement présente la même incohérence. Au cours de la période 2015-2020, alors que le schéma directeur prévoyait une dépense de 177 M€, 291 M€ d'investissements sont programmés par l'établissement. Au titre de la période 2017-2020, ce montant représente un volume d'investissements supplémentaire de 66 M€ par an.

Sur la période 2013-2016, le syndicat avait prévu d'investir 23 M€ et 34 M€ en moyenne annuelle pour le service eau potable et assainissement collectif ; seuls 11 M€ ont pu être réalisés dans le secteur de l'eau et 9 M€ dans celui de l'assainissement collectif comme l'illustrent les deux tableaux ci-dessous. Ces montants, en deçà des prévisions susmentionnées, témoignent de la capacité limitée du syndicat à supporter la charge de ces investissements.

Tableau n° 1. : taux de réalisation des investissements en M€ – eau potable

	dépenses réelles d'investissement en M€- eau potable						
	2013	2014	2015	2016	18-oct-17	moyenne 2013-2015	moyenne 2013-18/10/2017
prévisions	32	23	16	21	31	23	25
mandatées	17	10	6	10	12	11	11
taux de réalisation	52%	44%	40%	45%	39%	47%	45%

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

Tableau n° 2. : taux de réalisation des investissements en M€ – assainissement collectif

	dépenses réelles d'investissement en M€ - assainissement collectif						
	2013	2014	2015	2016	18-oct-17	moyenne 2013-2015	moyenne 2013-18/10/2017
prévisions	28	27	29	58	68	27	42
mandatées	5	5	12	14	16	7	11
taux de réalisation	17%	19%	44%	25%	24%	27%	25%

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

Alors que l'établissement a réalisé en moyenne annuelle 20 M€ d'équipements ces dernières années, il a programmé près de 129 M€ d'investissement par an dans la période 2017-2020. Le niveau d'investissements programmé par le syndicat semble irréaliste ; l'assistance technique prévue dans le cadre du déploiement des mesures du plan d'urgence et par le contrat de progrès permettrait d'atteindre, selon la DEAL, un niveau de réalisation d'investissements de l'ordre de 40 M€ par an.

En établissant ces deux PPI, le SIEAM ne tient davantage pas compte de sa situation financière, notamment de sa capacité à porter une partie des investissements en fonds propres. Au titre de la période 2015-2020, ces deux documents prévoient un financement sur fonds propres de 57 M€ : 39 M€ sont consacrés pour l'eau potable et 18 M€ pour l'assainissement collectif soit un niveau annuel de 10 M€. La moyenne annuelle de la capacité nette d'autofinancement dans la période 2013-2016 s'élève à 2,7 M€, soit un quart du niveau attendu. Fin septembre 2017, cette dernière présentait une trajectoire négative.

Au regard de ce qui précède, la chambre souligne que les PPI établis fin décembre 2016 apparaissent peu réalistes même avec le renforcement prochain de la capacité d'ouvrage du syndicat. La mise en œuvre des investissements doit être priorisée et tenir compte de la capacité financière et technique du syndicat à les porter.

■ L'actualisation des PPI au titre de la période 2018-2020

Dans le cadre de la mise en place du contrat de progrès, les PPI du SIEAM sont en cours d'actualisation au titre de la période 2018-2020. Des échanges réguliers existent entre le syndicat et les partenaires institutionnels, en particulier la DEAL, afin de parvenir à un consensus sur la nature, le coût et le calendrier des investissements. Début novembre, des divergences demeuraient cependant comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3. : synthèse par année des investissements prévus dans le cadre des travaux préparatoires à l'actualisation du PPI

en M€	eau potable (hors plan d'urgence)		assainissement collectif		total	
	SIEAM	DEAL	SIEAM	DEAL	SIEAM	DEAL
2018	48	26	70	23	117	48
2019	61		38	24	99	24
2020	35		37	21	73	21
t1	145	26	145	68	289	93
2011	0	0	0	22	0	22
2022	0	0	0	21	0	21
t2	0	0	0	42	0	42
Total	145	26	145	110	289	136

Source : SIEAM.

Dans le relevé de son avis technique sur le PPI présenté par le SIEAM le 9 novembre 2017, la DEAL lui demande de fournir des fiches d'actions et des études de faisabilité, a minima pour les opérations qui seront menées en 2018. La DEAL a proposé sa version du PPI en se basant toujours sur la tierce expertise pour l'assainissement et le schéma directeur de l'eau potable. Ce plan devant être actualisé en 2018, elle propose de limiter temporairement le PPI pour l'eau à l'année 2018 sur la base du plan urgence eau de Mayotte.

Le niveau annuel global d'investissement proposé par le SIEAM oscille entre 73 M€ et 117 M€, ce qui excède sa capacité de réalisation, qui est de l'ordre de 20 M€, et sa capacité future qui s'élèverait à 40 M€.

Au vu de ces constats, la chambre relève que le SIEAM peine à stabiliser ses PPI. Les insuffisances des documents présentés par le syndicat ne permettent pas d'avoir une vision globale des besoins et des solutions envisageables, préalable à la réalisation de travaux structurants et au développement de l'urbanisation. Le syndicat éprouve des difficultés à traduire et à prioriser les objectifs stratégiques des schémas directeurs et les actions correspondantes dans ses PPI ; leur confection n'est pas corrélée à sa capacité de maîtrise d'ouvrage. Fin mai 2018, le volume définitif des investissements à retenir était toujours en discussion avec les services de l'État. Par conséquent, la chambre invite le SIEAM à veiller à ce que la future programmation pluriannuelle d'investissement prenne en compte un plan de financement cohérent avec les ressources et la capacité de l'établissement.

1.3 La mise en œuvre des investissements

La gestion des investissements manque d'efficience et d'efficacité du fait de choix contestables, d'outils de suivi peu opérationnels, d'une mise en œuvre laborieuse et peu soucieuse des deniers publics.

1.3.1 Les choix

Alors que le projet de la retenue collinaire, évoqué depuis plus de 10 ans, peut illustrer une absence de stratégie d'investissement de la part du syndicat, d'autres opérations d'investissements n'ont pas été estimées prioritaires malgré l'obligation de les mettre aux normes ou de veiller au maintien de leur capacité d'exploitation. À l'inverse, des travaux pourraient avoir été retenus sur la base de considérations inexécutées. Ces constatations sont illustrées par les cinq chantiers ci-après :

■ Le renforcement du réseau d'eau potable entre les communes de Sada et Chirongui

Cette opération, n'était pas prévue par le SDAEP de 2015 ; elle n'avait donc pas été inscrite dans le PPI 2015-2020. Le SIEAM considère, sans en apporter la démonstration, que la mise en œuvre de cette opération apparaît urgente au regard de l'état physique des conduites et de l'insuffisance en adduction d'eau relevée par le délégataire. Dans le cadre des travaux préparatoires de l'actualisation du PPI 2018-2020, le SIEAM a proposé l'inscription de cette opération pour un montant de 10 M€, le 3 novembre 2017, puis pour un montant de 2,5 M€ dans une seconde ébauche établie le début novembre 2017 sans qu'aucune explication n'ait été apportée sur sa priorisation par rapport à d'autres urgences relevées par le prestataire et sur sa révision à la baisse. La proposition du PPI élaboré par la DEAL début novembre 2017 ne fait pas état de ce projet, lequel est sans lien avec le schéma directeur et les mesures du plan d'urgence eau Mayotte.

Alors que les discussions sur l'inscription de ce projet au PPI 2018-2020 étaient en cours fin novembre 2017, le SIEAM avait déjà engagé des dépenses : 265 000 € pour les publicités liées aux mises en concurrence et 76 000 € au profit d'un cabinet de maîtrise d'œuvre.

■ La réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable

Le SIEAM a engagé ou mandaté entre 2013 et 2017, 7,4 M€ pour la réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable tels que des réservoirs, des forages et des stations de pompage. Au regard de ses contraintes financières, la réalisation de la plupart de ces ouvrages n'apparaît pas prioritaire : ils ne sont pas générateurs de recettes et n'améliorent pas la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ces investissements ne permettent pas davantage de renforcer l'approvisionnement en eau potable, priorité du plan d'urgence. En outre, ils grèvent de façon importante la capacité d'autofinancement et la trésorerie de l'organisme. Par exemple, au titre de l'année 2016, avec un niveau de dépenses de 2,7 M€, ces investissements ont mobilisé plus de 60 % de l'autofinancement du syndicat.

La réalisation de ces investissements expose en outre le syndicat à des risques contentieux au regard des règles de la commande publique. Cet aspect est développé dans la partie 2-3 du présent cahier.

■ La construction de la STEP de Bouéni

L'opération d'assainissement des eaux usées de la commune de Bouéni et du village de Bambo ouest était inscrite au SDAEU 2015-2020 du syndicat ; son caractère non prioritaire à l'horizon 2020 y était cependant relevé. Son coût, initialement évalué à 5,3 M€, se ventilait en 0,5 M€ pour les études et 4,8 M€ pour la construction de la station d'épuration et de traitement (STEP) et des réseaux.

Dans le cadre des travaux d'actualisation du PPI de l'assainissement 2018-2020 menés en novembre 2017, le SIEAM a maintenu ce projet. Le coût prévisionnel proposé, hors études, d'un montant global de 21 M€, est cependant quatre fois plus élevé que le coût initial. Selon la DEAL, le montant de l'investissement est supérieur de 16 M€ à celui retenu par la tierce expertise. Le syndicat justifie le maintien de cette opération par l'accroissement du nombre d'utilisateurs à l'horizon 2050, qui passerait de 4 500 à 11 000. Aucune explication sur l'augmentation du coût de l'investissement ni sur les modalités de son financement ne vient appuyer cette hypothèse de croissance ; la justification de la priorisation de cet investissement, constituée par le doublement des abonnés à long terme, apparaît fragile au regard des autres urgences à court terme et de l'absence de plan de financement.

Le syndicat a cependant décidé de le mettre en œuvre dès avril 2016. Un marché de maîtrise d'œuvre a été notifié le 14 avril 2016 à un groupement de cabinets d'ingénierie pour la construction de la STEP de Bouéni dont le coût est évalué à 15 M€.

■ Le réservoir de stockage d'eau potable de Bouéni

Le SIEAM a inscrit dans l'actualisation de son PPI 2018-2020, la réalisation de la construction d'un réservoir de stockage d'eau potable, d'une station de pompage et les réseaux annexes correspondant en vue de sécuriser l'approvisionnement de la ressource dans le sud de l'île. Le coût de cette opération est évalué à 5 M€.

Le choix de la commune de Bouéni a été retenu en vue de l'implantation de cet investissement. Un bureau d'études a été mandaté pour étudier la faisabilité de l'opération.

Selon ce dernier : « en première approche, une implantation a d'abord été envisagée le long de la route de Choungui. Cet emplacement présentait de prime abord l'avantage de pouvoir constituer un nouvel ouvrage de tête pour la partie Sud-Ouest de l'île, et ainsi bénéficier à

l'ensemble des hameaux des communes de Bouéni d'une part, mais aussi de Kani-Kéli d'autre part, et semblait à ce titre judicieux. L'existence de la route à proximité immédiate semblait également constituer un avantage, d'un point de vue de recherche d'optimisation technico-économique. Ce premier site a toutefois été écarté au profit du site présenté ci-après et communiqué par le SIEAM, qui offre pour avantage majeur une altimétrie supérieure, permettant donc d'alimenter au plus près les points hauts de l'urbanisation de Bouéni. La visibilité de l'ouvrage d'un point de vue socio-économique constitue également un aspect non négligeable de l'orientation d'implantation à retenir ».

Aucun autre élément n'a été communiqué pour justifier du choix du site de Bouéni, situé à 200 mètres d'altitude alors que le point haut du mont Choungui culmine à 500 mètres⁵. La chambre relève que le bureau d'étude a pris soin de préciser que le site de l'opération a été communiqué par le syndicat. Le SIEAM considère, sans le démontrer, que le site de Bouéni constitue un excellent compromis sur les plans techniques, économiques et de disponibilités foncières immédiates.

Si la réalisation de cet investissement est de nature à permettre l'amélioration de la fourniture d'eau potable en direction des habitants de la commune de Bouéni et des villages environnants, la chambre relève qu'elle ne pourra pas participer pas à une meilleure distribution de l'eau potable sur l'ensemble du secteur sud comme énoncé dans l'exposé des enjeux correspondants : les habitants de la commune de Kani-Kéli et de ses alentours ne pourront pas en bénéficier.

■ La STEP de Dembéni

Le coût de la construction de la STEP de Dembéni s'est élevé à 11 M€. La chambre souligne que le taux de charge reste inférieur à 20 % après 7 ans de fonctionnement ; selon la tierce expertise, la pleine charge de cet équipement n'interviendrait qu'en 2027, soit plus de 15 ans après sa mise en service. Tout en reconnaissant la faiblesse du taux de branchement, le syndicat se contente d'indiquer que des travaux sont en cours. La chambre souligne que le choix d'investissement du SIEAM manque en cohérence en ne prévoyant pas dans des délais brefs les travaux de raccordements ; cette situation est préjudiciable au bon fonctionnement de l'équipement et nuit à sa rentabilité.

Dans le même temps, aucune action n'a été engagée dans le secteur de Koungou, qui figure dans le schéma directeur comme une opération prioritaire. Cette commune de 26 488 habitants, composée de six villages, dispose de 19 mini-STEP dont la capacité épuratoire unitaire est inférieure à 400 équivalents habitants (EH) ; seules deux mini-STEP sont exploitées par le syndicat : Trévani (400 EH) en mauvais état de fonctionnement et Longoni (100 Eh). Le réseau assainissement recensé de Koungou se limiterait à 5 176 mètres linéaires, soit trois fois moins que la commune de Kani Kéli, qui compte 14 837 mètres linéaires pour 4 920 habitants.

Alors que sa situation financière est dégradée, le SIEAM lance des opérations d'investissements sans sécuriser au préalable leur financement ni leur rentabilité. Ces errements ne permettent pas de mettre en place une planification pertinente et tendent à fragiliser davantage ses finances. Sur la base de l'analyse des trois premiers chantiers, près de 30 M€⁶ de dépenses ont été réalisées pour des opérations n'apparaissant pas prioritaires ; ils représentent plus d'une année d'investissement de l'établissement.

⁵ Même si le réservoir ne serait pas placé au sommet du Mont Choungui.

⁶ 2,5 et 21 M€ de dépenses non prioritaires sur les chantiers 1 et 3 ainsi que 7,4 de dépenses mandatées sur le chantier 2.

1.3.2 Le suivi

■ Les outils

Le budget de l'eau potable 2017 compte 89 opérations dont 38 relèvent de mesures nouvelles. Les autres sont des opérations en cours comprenant des restes à réaliser. Celles-ci s'élèvent à 7,3 M€ en dépenses et 7,5 M€ en recettes. Des opérations n'ont pas de financement. Le SIEAM indique que de nombreuses mesures sont apparues en 2017 avec le plan d'urgence eau. La chambre souligne que le syndicat ne justifie ni de l'importance des opérations en cours, qui limite sa capacité à lancer de nouveaux investissements, ni des raisons de l'absence de financement de certaines d'entre elles.

Le budget de l'assainissement 2017 contient 42 opérations. Elles font l'objet de restes à réaliser. Ces derniers s'élèvent à 14,3 M€ en dépenses et 23,55 M€ en recettes.

Ces crédits qui ont été ouverts au titre d'un exercice sont reportés d'année en année sans pouvoir être soldés. Ils viennent illustrer les difficultés du SIEAM à mener à bon terme ces opérations.

Dans les tableaux de suivi des opérations en cours, transmis par le syndicat, 32 opérations sur le budget Eau d'un montant de 36 M€ seraient réalisées à hauteur de 28 M€ ; un solde de 7 M€ resterait à solliciter à ce titre. Pour l'assainissement, 24 opérations seraient recensées comme étant en cours d'exécution pour un montant total de 93 M€ ; 51 M€ seraient payés ; 29 M€ resteraient à être demandés auprès des partenaires.

Les outils de suivi de ces opérations d'investissements n'apparaissent pas satisfaisants : l'information est souvent lacunaire, parfois incohérente⁷ et peu exploitable. Le SIEAM aurait pu s'approprier le tableau de suivi réalisé par les services de l'État sur la programmation 2008-2014 ou celui élaboré par un cabinet de conseil en 2015. Les budgets du syndicat, qui sont votés par chapitre, ne lui permettent pas davantage d'assurer un suivi suffisant des dépenses et recettes se rapportant à chaque opération.

Par conséquent, la chambre invite le syndicat à mettre rapidement en place un document de suivi fiable de ses investissements et à voter la section d'investissement de son budget avec des chapitres spécialisés par opération d'équipement.

■ Les subventions

Le SIEAM perçoit des subventions et des prêts octroyés par plusieurs financeurs : l'Agence française pour la biodiversité, le ministère des outre-mer, l'Union européenne au titre des fonds FEDER, l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et des consignations. La programmation des opérations d'assainissement se caractérise par la multiplicité des dispositifs de cofinancement avec des règles de caducité et d'appels des fonds parfois très différentes.

Le syndicat ne s'est pas doté d'une organisation permettant un traitement et un suivi efficace des demandes de subvention. Cette carence est illustrée, par exemple, par la gestion des subventions allouées au cours de la précédente mandature du département. L'établissement a engagé les travaux correspondants aux subventions sans qu'aucune convention n'ait été préalablement établie. Le conseil départemental, qui ne s'estimait pas tenu par ces décisions, a

⁷ Ex : Le tableau détaillé de l'opération n° 1207 intitulé « Etudes MOE Retenue collinaire Ouroveni » mentionne une inscription financière de 0,88 M€ alors que le fichier de synthèse mentionne un montant de 0,92 M€ intégrant une partition du SIEAM de 0,04 M€ pour la même opération dont l'intitulé n'est pas identique : « construction d'une retenue collinaire sur la rivière Ouroveni études MOE ».

décliné le versement des subventions ; aucune action gracieuse et contentieuse n'a été introduite. Ce désengagement a eu pour conséquence de bouleverser les plans de financement des travaux qui se sont donc trouvés incomplets. Cette situation a accru les problèmes de trésorerie.

Dans le contrat de plan Etat région (CPER), portant sur la période 2008-2014, le SIEAM a vu certains projets financés à hauteur de 114 % en raison d'un financement initial à 100 % et de la perception du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée de 14 % suite à la réalisation des travaux⁸. Dans le nouveau CPER, une contribution de l'établissement à l'investissement sera incluse ; elle tiendra compte du remboursement de cette dotation.

A l'issue du précédent CPER, le volet de l'eau potable et celui de l'assainissement comportait 38 opérations toujours en cours, représentant un montant de dépenses éligibles de plus de 75 M€ financés par 64 conventions non soldées, dont certaines étaient échues. Il restait 24 M€ à percevoir de l'État avant le 31 décembre 2017.

L'une des causes de la sous mobilisation des subventions résulte des carences du SIEAM sur le plan organisationnel, notamment l'existence d'un cloisonnement entre les services techniques et financiers. Dans certains cas les travaux sont réalisés hors délais ; dans d'autres cas, même si les délais impartis sont respectés ; les demandes de versement de subventions sont transmises tardivement.

Le SIEAM engage également un volume d'opérations trop important au regard de sa capacité actuelle à assurer un suivi et un pilotage efficaces. Cette stratégie semble s'expliquer par le mode de versement des subventions qui permet de bénéficier d'une avance de 20 %. Le versement de cette acompte permet d'abonder la trésorerie qui peut servir, contrairement à son objet, à financer d'autres travaux.

L'examen du fichier de suivi des opérations et de la consommation des subventions montre qu'elles peuvent être demandées plus de 2 ans ou 3 ans après la signature de leur convention. À titre d'illustration, en 2017, les services de l'État sont encore destinataires de demandes d'acompte sur des subventions dont les conventions ont été signées en 2011, voire en 2009.

Dans le cadre de leur instruction, les services de l'État rejettent un nombre important de dépenses présentées à l'appui des dossiers de subvention. Les dépenses inéligibles peuvent être des dépenses non conformes à l'objet de la subvention ou dont les justificatifs ont été transmis hors délais pour des travaux réalisés antérieurement ou postérieurement à la caducité de la convention. À titre d'exemple, cinq dossiers de demande de versement d'acompte de subvention présentés au début de l'année 2017 pour un montant total de 7,5 M€ comportaient 1 M€ de dépenses inéligibles soit 13 % du coût présenté.

Par un courrier du 18 août 2017, en réponse à une demande d'acompte d'une subvention de 2011 d'un montant de 2,63 M€ relative à la mise aux normes de systèmes d'assainissement des lotissements communaux et RHI, le SGAR indique avoir déjà versé un acompte de 1,02 M€ sur les 3,16 M€ de factures ; 2,58 M€ soit 82 % du montant ont été écartés dans le cadre de la certification du service fait comme étant des dépenses non éligibles notamment en raison de problèmes de caducité. Sur les factures présentées depuis le début de l'opération seulement 0,57 M€ ont été déclarés éligibles. Au vu de cette situation, 18 % du coût a été remboursé.

Les services de l'État constatent par ailleurs que le SIEAM ne présente pas ses demandes de versement des subventions tout au long de l'année, mais a tendance à les transmettre en « paquet » engorgeant les services instructeurs.

⁸ Le SIEAM a perçu un montant de 8,3 M€ au titre du FCTVA entre 2014 et 2016.

Le défaut de suivi des opérations se caractérise également par le nombre important de conventions de subventionnement ayant été frappé de caducité en 2015.

En méconnaissance de la globalité des concours financiers, le SGAR estime à 9,2 M€ le montant des subventions qui ont ainsi été perdues malgré les alertes émises sur le risque de caducité. Dans certains cas, il s'agissait de projets non conduits, tandis que dans d'autres des travaux ont été réalisés, parfois hors délais, mais n'ont pas fait l'objet de demande de versement de solde de la part du SIEAM dans le temps imparti.

Le SIEAM reconnaît avoir réellement engagé des actions pour les 18 conventions caduques à partir du premier semestre de l'année 2016.

Les 18 conventions caduques, qui représentent plus de 9 millions d'euros menacent les équilibres financiers du SIEAM. Des avenants de prolongation auraient été rédigés pour des conventions présentant un risque de caducité en 2017.

Le SIEAM reconnaît que les causes de ces dysfonctionnements étaient liées, pour partie à son organisation ; il soutient par ailleurs qu'ils résultent également, sans le démontrer, d'une défaillance de contrôle des services de l'État.

Pour éviter que ces problèmes se reproduisent un agent de la direction des finances aurait été désigné responsable du suivi des financements.

La chambre observe que le suivi des subventions finançant les opérations d'investissement est défaillant. Le SIEAM ne dispose pas d'outils de suivi synthétique efficace qui permettrait de connaître rapidement l'évolution du dossier de subvention. Le DAF adjoint, recruté en avril 2017 pour renforcer la direction des finances et suivre la gestion des subventions, n'a toujours pas mis en place un outil de suivi.

Il existe un manque de relation entre les services techniques et les services administratifs. Le responsable du suivi financier des opérations n'a pas été officiellement nommé. Les outils de suivi des opérations et des financements sont peu opérationnels.

Les tableaux existants sont difficilement exploitables. Bien qu'inadaptés, ils sont cependant utilisés pour suivre la réalisation du PPI. Des fichiers spécifiques, plus pratiques, élaborés par un cabinet de conseil, ne sont pas utilisés.

La chambre recommande au SIEAM d'assurer un suivi effectif au plan financier et opérationnel de toutes les opérations d'investissement.

1.3.3 La mise en œuvre opérationnelle

Le SIEAM rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de ses opérations d'investissement en raison d'une détermination insuffisante de ses besoins initiaux, de défaillances dans le suivi de la conception ou la réalisation de l'équipement ; elles exposent le syndicat à des risques juridiques et à des surcoûts financiers. Elles sont illustrées par les quatre opérations développées ci-dessous :

■ Les travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable du secteur sud : liaison Ongojou-Doujani Mtsapéré

Prévus dans le cadre du plan de relance de 2012, ces travaux avaient pour objet de desservir le Sud-est de l'île et le Grand Mamoudzou depuis la région d'Ongojou. Ils consistaient en la pose d'une canalisation d'environ 12 km entre le réservoir de 2000 m³ du village d'Ongojou jusqu'au giratoire de Doujani Mtsapéré, via le village d'Iloni.

Photographie n° 1: vue aérienne du tracé des travaux de sécurisation de l'eau potable du secteur sud



Source : SIEAM

Cet investissement, subventionné à hauteur de 6,35 M€, a été lancé sous la forme d'un marché à bon de commande de trois lots : les lots n^{os} 1, 2 et 3 correspondent à la pose d'une canalisation en fonte pour des longueurs respectives de 3 810, 3 850 et 4 270 mètres linéaires.

Au regard des montants minimum et maximum de chaque lot, tous identiques alors que le mètre linéaire de pose différait, le coût prévisionnel de l'opération oscillait entre 4,2 et 8,4 M€. Ces trois lots, représentent à eux seuls 5,5 M€, soit un montant supérieur au seuil de procédure communautaire fixé à l'époque à 5 M€. Plusieurs commandes supplémentaires ont ensuite été passées démontrant une imparfaite définition et évaluation des besoins dans la procédure d'appel d'offres initiale ; en particulier, un marché d'un montant de 0,9 M€, représentant 16 % du coût initial du marché, a été attribué à un prestataire aux termes d'une procédure adaptée⁹. Le coût final de l'opération s'est élevé à 7,4 M€. Seul 5,48 M€ de subventions ont été perçues en raison de la caducité de la convention de subvention pour 0,87 M€. Au final, 75 % de l'opération a été financée. Le différentiel correspond pour l'établissement à une perte de 1,9 M€.

Le respect des dispositions prévues par l'article 27 du code des marchés publics alors en vigueur, aurait dû conduire le SIEAM à retenir une procédure formalisée d'appel d'offres.

Un retard cumulé de 36 mois est constaté dans la réalisation de ce chantier. Le rapport final établi par le syndicat est laconique ; à l'exception d'une information relative à des barrages routiers réalisés par des grévistes, aucune précision n'est apportée sur les causes de ce retard et sur le surcoût financier.

⁹ Un complément de commande a été sollicité auprès de la Sogéa correspondant à la tranche entre Tsoundzou 1 et Doujani Mtsapéré. Il s'agit du marché notifié le 25/10/2013 pour un montant de 0,9 M€. Ordre de Service n°4 démarrage des travaux le 22 avril 2014.

Tableau n° 4. : durée prévisionnelle et durée constatée des travaux

	Prévisionnel	date début	Date fin prévisionnelle	Date fin des travaux	durée constatée	Avenant prolongation délais	Retard
Lot 1	3 mois	02-août-12	02-nov-12	nov-13	15 mois		12 mois
Lot 2	4 mois	19-sept-12	19-janv-13	nov-13	14 mois		10 mois
Lot 3	6 mois	15-avr-13	15-oct-13	16-avr-15	24 mois	4 mois	14 mois
Total	13 mois				53 mois		36 mois

Source : CRC à partir du rapport final d'exécution.

Deux ans après l'achèvement des travaux et leur mise en service intervenue en 2015, les ouvrages ne sont toujours pas en état de fonctionnement ; ils n'ont pas fait l'objet d'une rétrocession au délégataire en raison de défauts de conception et de réalisation : dysfonctionnement de la vanne électrique, défaillance du dispositif de réducteur de pression empêchant le bon fonctionnement du raccordement des deux canalisations aux débits différents, choix non judicieux du site au rond-point de Doujani accueillant les équipements électriques, ce dernier ayant été inondé dès les pluies de février 2016 comme le montre la photographie n° 2.

Photographie n° 2 : regard de la conduite au rond-point de Doujani



Source : CRC.

Ces travaux comprenaient, en outre, la réalisation d'une chambre de mise à l'équilibre des réservoirs d'Ongojou et de ceux de Majicavo Lamir. L'installation des équipements nécessaires dans la galerie avaient fait l'objet d'une concertation avec le délégataire. Lors de la réception des travaux, ce dernier a remis en cause les équipements installés car ils ne présentaient pas toutes les protections nécessaires. Il a donc refusé la réception et la mise en service de la chambre a été retardée.

Suite à ces dysfonctionnements, le SIEAM a effectué une commande au prestataire pour le retrait des équipements électriques et la pose d'un réducteur de pression simple à vis pour un fonctionnement manuel de l'ouvrage.

■ Le poste de refoulement de la liaison Dembéni-Bandrélé

Dans le cadre du marché initial de travaux de collecte et de transfert des eaux usées vers la STEP de Dembéni, les travaux de raccordement du poste de refoulement entre les villages d'Iloni et de Dembéni ont été omis du fait d'une mauvaise expression des besoins. Leur réalisation devait permettre de ramener 50 % d'effluents supplémentaires à la station de Dembeni ; les travaux ne sont pas achevés. Dans ce contexte, un marché des travaux de raccordement du poste de

refoulement a été lancé et confié à une entreprise pour un montant de 282 315 €. Selon le SIEAM, en dépit de la survenance d'aléas, ces travaux seraient actuellement en cours d'achèvement.

La construction du poste de refoulement des eaux usées du village d'ILONI fait l'objet d'une opération spécifique inscrite au budget sous le numéro 1503 « Extension de réseau d'assainissement Bandrélé-Dembéni » pour un montant de 2 371 000 €. Le SIEAM a indiqué un montant de travaux de 3 113 898 €. Le montant des dépenses mandatées sur cette opération s'élève à 1,9 M€ alors que le tableau synthétisant le suivi des opérations du service finance fait état d'un montant de 1,1 M€ soit un différentiel de plus de 42 %. La réalisation du projet s'est heurtée à certaines difficultés ayant eu pour effet d'obliger le SIEAM à déplacer le poste de refoulement. Pour financer le déplacement du poste de refoulement, le SIEAM semble imputer les dépenses sur une opération n° 93 « travaux d'extension de réseaux publics de collecte des eaux usées dans les communes/travaux de raccordement aux réseaux publics » de 2013¹⁰. Ainsi, près de 0,5 M€ serait imputé sur l'opération n° 93 mais aurait dû être rattaché à l'opération 1503. Cette manière de détourner de son objet les crédits d'une opération au bénéfice d'une autre ne peut que nuire au bon déroulement de son exécution et de son suivi financier.

■ L'absence de phasage entre les STEP et les réseaux

Certains réseaux construits par le SIEAM n'ont pas encore été mis en service ou ont tardé à l'être. D'autres réseaux construits par le SIEAM sont en service mais le raccordement à la station n'est pas totalement effectué. C'est le cas de la construction de la STEP de Dembéni, mise en service en 2011, mais qui peine à recevoir des effluents ; selon le SIEAM, des travaux sur les réseaux seraient en cours pour remédier à ce dysfonctionnement. La step de Dembéni verrait sa capacité de fonctionnement portée de 10 à 20 %, ce qui reste un niveau faible.

Des particuliers peuvent procéder à un raccordement « sauvage » malgré l'absence de fonctionnement du service, obligeant le syndicat à intervenir pour curer le réseau. Cette situation témoigne, indépendamment des coûts d'entretien, d'un défaut de surveillance et de risques sanitaires potentiels.

Le décalage en termes de durée entre la construction d'une STEP et la construction du réseau d'assainissement pourrait s'expliquer par le délai de réalisation des travaux et justifier une montée en charge progressive de l'activité de l'équipement. Le fonctionnement prolongé en sous-capacité d'une STEP apparaît cependant moins compréhensible ; elle accélère son obsolescence, augmente la fréquence et le volume des dépenses d'entretien, altère la qualité du service rendu au client et prive le syndicat de recettes supplémentaires à raison des habitations non connectées au réseau. Il conduit en outre le SIEAM à intervenir dans le curage du réseau.

L'absence d'optimisation dans la planification des travaux ne contribue pas à l'amélioration de la soutenabilité des investissements. Les cas des stations de Dembéni et de Bandrélé l'illustrent : le coût de la première s'élève à 11 M€ et fonctionne à hauteur de 20 % de ses capacités six ans après sa création ; la seconde, réalisée pour un montant de 9,4 M€, ne reçoit toujours pas d'effluents douze mois après son inauguration intervenue en janvier 2017.

■ La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable de la commune de Sada

Cette opération comprend la construction d'un réservoir de stockage d'une capacité de 3 000 m³ pour alimenter la commune de Sada, la création d'une station de pompage et la pose de canalisations.

¹⁰ Le SIEAM impute également sur cette opération d'investissement des dépenses liées au curage du réseau car mis en fonctionnement avant achèvement des travaux.

Les travaux du réservoir ainsi que celles des canalisations associées sont en cours de finalisation. Pour des raisons de respect des règles d'urbanisme, l'emplacement initial prévu pour la construction de la station de pompage s'est avéré insuffisant en terme de superficie ; son implantation a dû être, selon le syndicat, déplacée de 800 m en aval de l'emplacement initial.

Ce changement a conduit à lancer un marché de travaux de raccordement à la station. Attribué à une entreprise pour un montant de 0,6 M€, il avait été omis initialement d'intégrer le tronçon entre le réservoir de Sada collège et la route nationale. Une demande d'avenant d'un montant de 0,2 M €, représentant un tiers du marché initial, a été établi ; elle est en cours de validation par le SIEAM. Au regard de la mauvaise appréciation des contraintes techniques et d'urbanisme, les surcoûts liés à cette opération peuvent ainsi être estimés, à près d'1M€.

La chambre souligne que les intitulés donnés par le SIEAM à ses marchés ne permettent pas aisément l'identification des opérations qu'ils concernent. Ces approximations, qui participent au manque de lisibilité, complexifient leur rattachement à une même opération de travaux et compromettent l'efficacité de leur suivi.

1.3.4 La politique foncière

■ La procédure de déclaration d'utilité publique

La procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) permet à un organisme public d'exproprier les terrains nécessaires à la réalisation d'un projet ; elle permet également de vérifier le bien-fondé et la qualité d'un projet, notamment au regard des impacts sur l'environnement humain ou naturel ainsi que de mettre en exergue son « degré d'acceptabilité » par les populations intéressées.

Depuis l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques le 1^{er} janvier 2015¹¹, cette procédure est applicable à Mayotte. Auparavant la règle de droit résultait du décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar et dépendances applicable au département de Mayotte ; il prévoyait un dispositif quasi-similaire.

Le SIEAM n'a pas eu recours à la procédure de DUP pour acquérir des parcelles foncières nécessaires à la réalisation de ses projets ; son utilisation était préconisée par un cabinet de conseils dans un rapport de septembre 2015.

La mise en œuvre de cette procédure, qui ne conduit pas de manière systématique à l'expropriation, permet de faciliter et de sécuriser les procédures d'acquisition à l'amiable. En raison de l'urgence à augmenter les ressources en eau, incité par l'État, le SIEAM a engagé cette démarche pour la première fois en 2017, avec l'aide d'un prestataire, dans le cadre du projet de la troisième retenue collinaire d'Ourovéni.

Au regard de l'importance de la maîtrise du foncier en vue du déploiement des investissements dans des délais raisonnables et de la situation financière du syndicat, la chambre recommande au SIEAM de recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique en vue de l'acquisition de terrains privés.

¹¹ Cf. ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014 et décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014.

■ Les modes d'acquisition foncière utilisés par e SIEAM

Pour acquérir du foncier, le SIEAM a usuellement recours à plusieurs types de procédés amiables : l'achat, l'échange ou la location de terrains à titre onéreux en présence de propriétaires privés ; la cession à titre gratuit de la parcelle auprès de personnes publiques ; elle peut aussi combiner ces procédés.

L'achat de terrains

En ce qui concerne les achats de terrains, les négociations débutent autour de la valeur vénale de la parcelle communiquée par la direction immobilière de l'État¹² (DIE). La chambre relève que les transactions réalisées par le syndicat se traduisent par un prix d'acquisition supérieur. Le syndicat explique cet écart par le fait que, très souvent, les propriétaires des terrains jugent le prix établi par la DIE inacceptable et demandent un prix au mètre carré supérieur.

Cette pratique est par exemple illustrée par l'acquisition de parcelles dans le cadre du projet sur la retenue collinaire d'Ourovéni. Le comité syndical a autorisé le président à acquérir une parcelle de 12 676 mètres carrés au prix de 10 €/m² après négociation, soit un coût global de 126 760 € ; la DIE avait estimé la valeur vénale des parcelles à 5,74 € le mètre carré, représentant un montant total de 72 760 €. L'acquisition de cette parcelle se traduit par un surcoût de 74 %, soit une somme de 54 000 €.

L'échange de terrains

Le syndicat peut recourir à l'échange de parcelles lorsque le propriétaire privé du terrain ne souhaite pas de contrepartie financière. Dans ce cas de figure, les parcelles d'échange recherchées en vue de la transaction foncière concernent principalement des terrains publics appartenant aux collectivités territoriales ou à l'État.

C'est le cas par exemple de l'acquisition du foncier pour la création de la STEP de Petite-Terre se situant dans la commune de Dzaoudzi. Les propriétaires privés des terrains souhaitant un échange, le SIEAM, a sollicité le conseil général en vue d'acquérir des parcelles à l'euro symbolique ou au prix d'évaluation de la DIE. Au cas d'espèce, la chambre relève cependant que la superficie sollicitée de 25 562 m² auprès du conseil général de Mayotte, en vue de l'échange, est supérieure de 21 % à celle nécessaire à la réalisation du projet et qui a été identifiée auprès des trois propriétaires.

La chambre relève que parfois la démarche entreprise par le syndicat se fonde uniquement sur la recherche de superficies équivalentes sans se préoccuper du prix au mètre carré du terrain. Cette manière de faire apparaît contestable dans la mesure où elle pourrait permettre au propriétaire d'un terrain privé de se retrouver avec une parcelle présentant une valeur vénale supérieure. Le syndicat devrait privilégier la valeur vénale en tant que critère principal dans la mise en œuvre de cette modalité d'acquisition de foncier.

La location de terrains

Dans certains cas, le SIEAM peut recourir à la location.

Bien que l'avis de la DIE soit sollicité en vue de la détermination de la valeur vénale de la parcelle, les conditions de location n'obéissent pas nécessairement à une logique compréhensible.

¹² Anciennement France domaine.

Par exemple, en vue de l'implantation du réservoir d'eau potable de Sada de 3000 mètres cubes, le SIEAM a fait le choix en janvier 2016 de la location de la parcelle « *compte tenu de la situation juridique de cette emprise foncière (parcelle en indivision- nécessité de régler la succession)* » et « *de mettre en place un bail locatif d'une durée de 30 ans, durée qui sera mis à profit par les ayants droit de cette parcelle pour régler leur succession* ». Le loyer du bail locatif annuel est fixé à 3 000 €.

Ce système de locations longue durée conduit le SIEAM à s'acquitter d'une dépense totale de 90 000 €. Si le SIEAM avait procédé à l'acquisition du terrain au prix évalué par la DIE, l'achat lui aurait coûté 13 032 €¹³ hors frais de notaire. La chambre souligne que cette dépense aurait été amortie en moins de 5 ans de location. Le choix de la location lui est donc financièrement défavorable ; il occasionne une dépense équivalente à 7 fois le prix d'achat.

Ce choix est d'autant plus critiquable que l'établissement dispose d'une promesse de vente signée en 2012 avec les deux propriétaires du terrain. Ces derniers se sont engagés à lui vendre la parcelle au prix de 15 000 €. En réponse, le syndicat a déclaré que : « le titre 1372 DO appartient à [...] et [...] et cop, c'est une indivision avec 9 Co indivisaires, et à ce jour, la famille n'a toujours pas purgé l'indivision chez le notaire. Mettre en place un bail locatif avec ces ayants droits est une solution provisoire en attendant que la famille règle l'indivision. Le prix du bail est amiable ». À défaut de pouvoir procéder à l'achat immédiat du terrain au prix fixé par la promesse de vente, la chambre souligne qu'il aurait dû déterminer un montant annuel de loyer et une durée de location raisonnables.

Le SIEAM procède également à des indemnités pour l'occupation de terrain et des dégâts causés aux cultures lors de la réalisation de certains de ses travaux. Les indemnités sont généralement d'un faible montant. L'occupation de la parcelle de terrain relative au projet de construction du forage et du captage de Gouloué a cependant donné lieu à un dédommagement substantiel : les propriétaires des 3 emprises foncières, d'une superficie totale de 10 148 m² et dont la valeur vénale avait été estimée par la DIE en 2008 à 0,80 €/m², ont bénéficié d'une indemnité de 35 000 € à la suite d'une délibération de juin 2016 ; elle représente plus de quatre fois la valeur vénale du terrain.

La combinaison des procédés

Le syndicat peut combiner différents modes d'acquisition ; il peut acquérir à titre onéreux un terrain auprès d'un autre propriétaire privé en vue de procéder à l'échange des parcelles.

Ce mode d'acquisition a été utilisé dans le cadre du projet de construction de la retenue collinaire d'Ourovéni. Le SIEAM a procédé à l'identification de 6 parcelles appartenant à 4 propriétaires privés en vue de réaliser des échanges.

L'examen des modalités d'acquisition de deux parcelles présente un surcoût financier et des incohérences.

Situées dans la commune de Mamoudzou, ces deux terrains appartiennent à des particuliers, leur superficie respective étant de 50 000 m² et de 60 353 m². En 2012, la DIE a estimé la valeur vénale de ces terrains à 4 €/m² représentant un coût global de 441 412 € : 200 000 € pour la première parcelle, 241 412 € pour la seconde.

¹³ 1 629 m² évalué par la DIE à 8 €/m².

Par deux délibérations de janvier 2016, le comité syndical a autorisé le président à acquérir ces deux parcelles au prix négocié de 7 €/m² avec les propriétaires, soit un montant global d'acquisition de 772 471 € hors frais annexes ; la majoration du coût d'acquisition de 75 % par rapport à l'évaluation initiale de la DIE représente un surcoût de 331 059 €.

Par l'émission d'un bon de commande du 14 octobre 2016, établi par le directeur des services techniques et signé par le président, le syndicat a sollicité le recours d'une société intermédiaire pour faciliter la négociation du prix d'acquisition ; ses honoraires se sont élevés à 77 247,10 €, soit 10 % de la transaction. La chambre souligne que l'intervention d'un intervenant extérieur n'a pas servi les intérêts de l'établissement en n'ayant pas permis une réduction du prix d'acquisition. Les délibérations ne mentionnent pas l'intervention d'un intermédiaire ; l'information à destination de l'assemblée délibérante a été incomplète.

Le devis de la société intermédiaire est daté du 30 novembre 2016, mais le « 6 » a été modifié de manière manuscrite en « 5 » pour ramener l'année à 2015. Pourtant la référence du devis indique les mentions suivantes : DG/06/2016-0101 laissant penser que le devis résulte d'une demande émise en 2016.

Le tampon de la société apposé sur le devis précise le nom du directeur de la société, il est identique à celui de la vendeuse d'une des parcelles.

Selon les informations disponibles sur le site « scores et décisions », l'activité de la société intermédiaire aurait commencé le 1^{er} mai 2016 avec une immatriculation le 7 décembre 2016. Il apparaît ainsi étonnant qu'une société qui a commencé son activité en mai 2016 puisse présenter un devis en 2015. Ce dernier détaille les prestations proposées : « Mission de prestation, dans le cadre d'ingénierie en négociation, médiation et intermédiation pour l'acquisition d'un foncier. Ce devis prend en compte toutes les démarches de déplacements, des visites, des réunions de modération et de convergence de point. Ce travail a permis de faire économiser à notre commanditaire SIEAM, 50 % du tarif annoncé initialement par les propriétaires fonciers. ». Le prix des prestations unitaires s'élève à 36 623,55 € pour chaque parcelle. La chambre relève qu'au stade du devis, la société, qui n'a pas encore commencé son activité, est en mesure de présenter le résultat de la négociation pour laquelle un bon de commande ne lui est parvenu qu'en octobre 2016. Le prix obtenu n'est au surplus guère différent de ceux que le SIEAM obtient sans passer par un négociateur.

Alors que la facture de la société a fait l'objet d'un mandat en novembre 2016 et d'un paiement en décembre 2016, le responsable du service foncier a indiqué courant novembre 2017 que le dossier est en cours de traitement chez le notaire. Selon lui, il n'y aurait pas eu de dépenses ; l'acquisition du terrain, qui n'apparaît dans les comptes du SIEAM, semble corroborer cette déclaration.

La chambre relève que la politique foncière du SIEAM n'apparaît pas économe des deniers publics. Elle est couteuse pour le syndicat ainsi que pour les autres collectivités publiques lorsqu'il sollicite l'acquisition d'une parcelle à l'euro symbolique pour l'échanger avec une parcelle appartenant à un particulier. Pour déterminer la valeur d'achat ou d'échange, les prix acceptés par le syndicat résultant de la négociation avec le propriétaire sont systématiquement supérieurs d'au moins 3 € au mètre carré par rapport à l'estimation de la DIE au bénéfice du vendeur, ce qui peut représenter un écart allant de 20 % à 75 % de la valeur.

Le SIEAM justifie son acceptation à un prix supérieur en raison de la nécessité de réaliser le projet. Or, c'est bien en raison de l'intérêt public de réaliser les projets portés par le syndicat que ce dernier pourrait avoir recours à la procédure de DUP. Celle-ci lui permettrait de faire jouer son droit à l'expropriation ou de le mettre en avant pour renforcer sa position dans la négociation à l'amiable sur la base du prix évalué par la DIE.

Alors que la situation financière du SIEAM est fragilisée, le montant des surcoûts pour les exemples évoqués s'élève à 566 155 € soit 2,5 % du montant global des investissements du SIEAM au titre d'une année.

Tableau n° 5. : Surcoût des acquisitions foncières

description de l'opération	superficie en m ²	prix en € au m ² fixé par France domaine	prix en € au m ² payé par le SIEAM immédiatement ou somme décaissée à la fin du bail de location	surcoût en €	surcoût en %
acquisition de la parcelle de Némati Toumbou Dani	50 000	4,00	7,00	150 000	75%
Acquisition de la parcelle de Mohamed Elamine Youssoufa	60 353	4,00	7,00	181 059	75%
intermédiaire : société DMI				77 247	
	12 676	5,74	10,00	54 000	74%
location de la parcelle pour l'implantation du réservoir d'eau de Sada de 3 000 m ³	1 629	8,00	90 000,00	76 968	591%
indemnisation famille Ahamada Madi Oili	10 148	0,80	35 000,00	26 882	331%
			total	566 155	

Source : CRC

La création récente de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) par le décret n° 2017-341 du 15 mars 2017 et la nomination de son président en mai 2017 devraient permettre un meilleur accompagnement des collectivités et des établissements dans leur réflexion sur leur aménagement foncier.

La chambre recommande au SIEAM de réaliser avec le concours de l'EPFAM un diagnostic préalable approfondi de l'état et de la disponibilité du patrimoine foncier du syndicat. Elle lui recommande également de confier à ce nouvel établissement toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition à son profit de parcelles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés.

2. LA COMMANDE PUBLIQUE

2.1 L'organisation de la commande publique

2.1.1 Le rôle de la cellule marché

Le SIEAM a mis en place une cellule de la commande publique composée d'une responsable et de son adjointe. Ces deux personnes ont suivi un total de dix jours de formation au CNFPT sur ce thème entre 2015 et octobre 2017¹⁴. Depuis 2010, un guide interne définit les procédures ; il a été mis à jour en 2012 et en 2016.

Le guide de la commande publique n'est que partiellement appliqué. La cellule n'intervient pas pour la passation des marchés d'un montant inférieur au seuil de publicité obligatoire (90 000 €) sauf de manière exceptionnelle, sur demande expresse des services, principalement de la direction des services techniques. Dans la majorité des cas, les achats sont réalisés directement par les services, sur la base de trois devis ; aucune coordination n'est assurée par la cellule commande publique.

¹⁴ En outre, un seul autre agent, un ingénieur d'études, a suivi une formation d'une journée portant sur la commande publique en 2016.

Celle-ci est ainsi écartée de 17 % des achats réalisés par l'établissement, représentant entre 2013 et 2017, plus de 22,5 M€, dont 9,8 M€ pour les seuls achats entre 80 000 et 90 000 €.

Un échantillon de 16 marchés publics a été examiné. Les observations qui suivent sont fondées sur l'examen des pièces de ces marchés ainsi que sur les achats réalisés en-dehors des procédures de marchés publics.

2.1.2 La computation des seuils

L'absence de centralisation des achats de montants inférieurs à 90 000 € empêche le contrôle de la computation des seuils.

Il a pu être relevé l'existence de plusieurs commandes directes de montants approchant le seuil de publicité obligatoire. Le syndicat fractionne ses achats afin d'éviter des mises en concurrence formalisées. Il fait valoir qu'il se conforme à la réglementation relative à l'allotissement ; selon la chambre, une confusion est opérée entre allotissement et fractionnement. L'allotissement consiste à décomposer une unique procédure en plusieurs lots susceptibles d'être confiés à différents opérateurs économiques afin de permettre l'accès du plus grand nombre à la commande publique. Le fractionnement, pratique à laquelle se livre le SIEAM, consiste à scinder ses achats afin d'éviter de recourir à une procédure de mise en concurrence ou à une publicité. Ce sont deux pratiques différentes répondant à des objectifs distincts.

Par exemple, sur un total de 1,67 M€ dépensés pour la réalisation de clôtures entre 2013 et 2017, plus de 0,52 M€, soit 30 % de la somme globale, ont fait l'objet d'un fractionnement. Jusqu'à trois entreprises distinctes ont ainsi travaillé sur un même site et les frais d'installation et de repli de chantier ont été facturés par chacune d'entre elles. Le seuil de 90 000 € a été dépassé à deux reprises. La chambre relève en outre que la construction de la clôture du réservoir d'Ongojou a été divisée en trois parties confiées à trois entreprises distinctes, qui ont pratiqué, au centime près, les mêmes prix unitaires appliqués à des quantités strictement identiques, soit 30 805 €¹⁵ comme le montre le tableau n° 6.

¹⁵ Outre les travaux de sécurisation de la clôture pour un coût de 30 805 €, la facture de l'entreprise Raffion Abdallah, d'un montant de 35 725 €, comprend une prestation supplémentaire de 4 920 € liée à la dépose et à la pose d'un nouveau portail.

Tableau n° 6. : fractionnement des commandes relatives à la sécurisation de sites

Opération	Entreprise	Montant	Date
Sécurisation de la step de Dembeni			
Sécurisation STEP de Dembeni lot 1	Entreprise K	48 976,00 €	13/03/2015
Sécurisation de la step dembeni lot 2	Entreprise L	36 582,00 €	10/03/2015
Sécurisation du site pour prolongement de de clôture STEP de Dembeni	Entreprise M	85 228,82 €	29/08/2017
Montant total		170 786,82 €	
Sécurisation du réservoir de Ongojou			
Sécurisation du RSV de Ongojou	Entreprise N	35 725,00 €	25/09/2014
Sécurisation de RSV de Ongojou lot 2	Entreprise O	30 805,00 €	05/05/2014
Sécurisation du RSV de Ongojou	Entreprise P	30 805,00 €	10/06/2014
Montant total		97 335,00 €	
Sécurisation réservoir de Coconi			
Sécurisation du RSV de Coconi Lot 1	Entreprise Q	16 250,00 €	02/06/2014
Sécurisation du RSV de Coconi lot n°1	Entreprise R	16 715,00 €	25/09/2014
Sécurisation Réservoir de Coconi	Entreprise S	54 940,00 €	16/02/2015
Montant total		87 905,00 €	
Sécurisation du réservoir de Bandrélé			
Sécurisation du réservoir de Bandrélé lot n°1	Entreprise T	41 848,70 €	18/08/2015
Sécurisation du réservoir de Bandrélé lot n°2	Entreprise U	39 600,00 €	09/07/2015
Montant total		81 448,70 €	
Sécurisation du réservoir de Ouangani			
Sécurisation de site Ouangani	Entreprise V	19 500,00 €	29/04/2014
Sécurisation du RSV d'Ouangani	Entreprise L	18 800,00 €	14/05/2014
Sécurisation du RSV d'Ouangani	Entreprise W	17 500,00 €	05/05/2014
Montant total		55 800,00 €	
Sécurisation poste pompage Combani			
Sécurisation station pompage de Combani lot 2	Entreprise X	15 420,00 €	19/09/2013
Sécurisation poste pompage de Combani lot 1	Entreprise Y	14 594,00 €	17/09/2013
Montant total		30 014,00 €	

Source : CRC, d'après fichiers des mandats de l'établissement.

Le SIEAM précise qu'une procédure ayant donné lieu à publicité dans la presse locale est en cours concernant la sécurisation des ouvrages d'eau potable et d'assainissement. La chambre observe qu'elle présente différents écueils, notamment en termes de nombre d'attributaires et de modalités de dévolution des bons de commande.

Des pratiques similaires ont été relevées pour la construction du nouveau réservoir de Sada, d'un coût de plus de 4,9 M€. Ces travaux ont été scindés en trois opérations distinctes, sans compter les commandes directes relatives à la piste en permettant l'accès. Les travaux n'étant pas achevés, le montant global de l'opération reste susceptible d'évoluer. Ainsi, au moins 123 000 € supplémentaires sont engagés pour l'entretien de la piste d'accès et un avenant de 240 000 € est en attente de validation. S'il est validé, le seuil communautaire en vigueur au moment de la passation qui s'élevait à 5 225 000 € sera dépassé, sans que l'établissement n'ait recouru à une procédure formalisée au mépris des règles de la commande publique.

Tableau n° 7. : Fractionnement de l'opération de construction du réservoir de Sada¹⁶

Objet	Titulaire	Date	Montant
TRAVAUX			
Approvisionnement en eau potable du village de Sada - création de la voie d'accès et de la plateforme du futur réservoir 3000 m3			
Lot 1 : AEP : terrassements - EU mise en dépôt des déblais	Entreprise Z		379 379,00 €
Lot 2 : canalisations de refoulement	Entreprise AA		383 550,00 €
Lot 3 : électrification de sites	Entreprise Z	10/03/2014	122 210,74 €
Renforcement des réseaux d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada			
Lot 1 : Construction d'un réservoir de 3 000 m3	Entreprise Z		1 280 663,04 €
Lot 2 : Création d'une station de pompage	Entreprise AB		756 000,00 €
Lot 3 : Pose de canalisations	Entreprise AC	25/03/2015	1 192 070,00 €
Renforcement du réseau d'adduction d'eau potable du sud dans le village de Sada - Travaux de raccordement de la station de pompage au réseau d'adduction	Entreprise AC		575 637,95 €
Pistes d'accès			
Remise en état de la piste d'accès menant vers le futur RSV de Sada	Entreprise Z	22/09/2016	39 340,00 €
Réhabilitation sur 150m de la piste d'accès au réservoir de Sada - tronçon 2	Entreprise AD	01/08/2017	86 485,00 €
Réhabilitation sur 150m de la piste d'accès au réservoir de Sada - tronçon 1	Entreprise AE	01/08/2017	61 207,50 €
Réhabilitation de la piste d'accès au RSV de Sada - tronçon 5	Entreprise AF	01/08/2017	88 352,50 €
Montant total des travaux			4 964 895,73 €
ETUDES PRELIMINAIRES			
Etude hydraulique RSV de Sada	Entreprise AG	01/12/2013	4 990,00 €
Calcul de structure réservoir de Sada	Entreprise E	01/06/2014	25 000,00 €
Piquetage, arpentage et bornage de l'accès au RSV de Sada	Entreprise AH	01/06/2013	8 500,00 €
Piste d'accès RSV de Sada - dossier d'autorisation loi sur l'eau	Entreprise AI	01/05/2014	7 800,00 €
Montant total études préliminaires			46 290,00 €
MAITRISE D'ŒUVRE			
Alimentation électrique du futur RSV de Sada	Entreprise AJ	01/07/2013	26 200,00 €
Alimentation électrique de la station de pompage de Sada	Entreprise AJ	01/07/2013	27 450,00 €
Mission DCE travaux de renforcement des réseaux AEP dans le village de Sada	Entreprise D	28/09/2015	81 600,00 €
Mission DET : construction du réservoir de 3000m3 de Sada	Entreprise D		79 120,00 €
Mission DET : construction de la station de pompage de Sada	Entreprise D		65 968,00 €
Mission DET : construction de la station de pompage de Sada et pose canalisation	Entreprise D		20 832,00 €
MOE travaux d'accès aux pistes de Sada, Longoni, Mramadoudou, Bambo-Ouest	Entreprise B	01/05/2017	80 500,00 €
Montant total maîtrise d'œuvre			381 670,00 €
PRESTATIONS INTELLECTUELLES ASSOCIEES			
Contrôle technique - Renforcement AEP du village de Sada	Entreprise AK		25 200,00 €
Mission CSPS - Renforcement AEP du sud village de Sada	Entreprise H		20 400,00 €
Montant total prestations intellectuelles			45 600,00 €
AUTRES			
Reprographie marchés Sada	Entreprise AL	2014-2015	951,86 €
Insertions presse avis de publicité	divers		6 836,75 €
Montant total autres			7 788,61 €
Montant global de l'opération (travaux - maîtrise d'œuvre - études préliminaires - prestations intellectuelles associées - autres)			5 446 244,34 €

Source : CRC, d'après fichiers des mandats de l'établissement et listes des marchés

Les irrégularités relatives aux règles régissant la computation des seuils des marchés publics exposent le syndicat à des risques. La chambre recommande, à nouveau, au SIEAM de veiller à la stricte application des règles de computation des seuils prévues à l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

¹⁶ Il est à noter que s'agissant de la maîtrise d'œuvre, l'un des marchés comporte trois pistes en plus de celle de Sada, même si Sada est la plus longue des quatre. Le montant global de la maîtrise d'œuvre de cette opération devrait donc être inférieur au montant global affiché.

2.2 Les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre

Pour l'assister dans la réalisation de ses travaux, le SIEAM fait appel de manière quasi systématique à des prestataires intellectuels, qu'il s'agisse d'assistants à maîtrise d'ouvrage ou de maîtres d'œuvre.

2.2.1 Les assistances à maîtrise d'ouvrage

■ Le montant des marchés et le contenu des missions

Sept marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage en phase travaux ont été conclus entre le 11 et le 31 mai 2017 pour un montant total de 614 467,97 €. Quelle que soit l'importance des travaux à réaliser, le montant de chaque mission se situe à la limite du seuil de publicité obligatoire, puisqu'il est compris entre 88 500 et 89 520 €. Ces montants correspondent ainsi à une part des travaux s'échelonnant de 1,02 à 11,19 %. Il semble donc que, plus que la cohérence du prix de la mission d'assistance par rapport aux travaux à réaliser, le SIEAM cherche à conclure des marchés sous le plafond des 90 000 €.

Tableau n° 8. : marchés d'AMO conclus en mai 2017

Objet	Titulaire	Montant	Part des travaux	Date signature	Délai de consultation (jours ouvrés)
Construction de la station d'épuration intercommunale du centre mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage en phase travaux	Entreprise A	89 401,42 €	1,02%	11/05/2017	7 jours
Travaux d'urgence d'interconnexion et de transfert d'eaux brutes de la retenue de Dzoumogné vers l'usine de l'Ouroveni - mission AMO phase travaux	Entreprise B	89 253,85 €	4,71%	17/05/2017	4 jours
Travaux de renforcement du réseau d'adduction d'eau entre les villages de Mronabeja et de Passy-Kely - mission AMO phase travaux	Entreprise B	89 520,00 €	11,19%	17/05/2017	4 jours
Travaux de transfert des eaux des forages de Dapani et d'Acoua mission AMO phase travaux	Entreprise B	89 348,70 €	4,71%	17/05/2017	4 jours
Travaux de transfert des eaux des forages de Gouloue F3 et de Majimbini mission AMO phase travaux	Entreprise C	79 674,00 €	4,20%	18/05/2017	5 jours
Mission d'AMO phase travaux					
Travaux de transfert des eaux usées de Tsoundzou 1	Entreprise B	88 500,00 €	8,85%	31/05/2017	11 jours
Travaux de renforcement de la chaîne de transfert des eaux usées de Mamoudzou vers la step mission AMO phase travaux	Entreprise B	88 770,00 €	2,69%	31/05/2017	11 jours

Source : CRC, d'après pièces des marchés de l'établissement.

Les missions confiées à l'assistant sont générales ; elles consistent, par exemple, à « vérifier(r) la régularité administrative des entreprises dans le chantier, réceptionner(r) et transmettre(r) à la maîtrise d'ouvrage pour signature les actes de sous-traitance (DC4) des entreprises, organiser(r) et animer(r) les relations de chantier avec les acteurs du projet,..., identifier(r) les tâches critiques et les étapes clés, harmoniser(r) dans le temps et l'espace les actions des différents intervenants au stade des travaux, valider(r) les projets d'ordre de service établis par la maîtrise d'œuvre,..., communiquer(r) à la maîtrise d'ouvrage les différents PV de réception pour éventuelle signature,... établir(r) le rapport financier de l'opération... ».

Pour chacune des opérations, le SIEAM s'était déjà attaché les services d'un maître d'œuvre, à qui revient la direction de l'exécution des travaux (DET) et l'assistance aux opérations de réception (AOR). Le syndicat explique la nécessité de recourir à un assistant par le sous-effectif de ses services nécessitant la délégation ponctuelle de son rôle de maître d'ouvrage. Il ne se trouve pas dessaisi de ses attributions ; la teneur des missions d'assistance ne peut démontrer qu'elles contribuent à l'aider dans ses prises de décisions. Cet assistant a un rôle limité car il n'intervient

pas au stade de la conception ; il n'est qu'un intermédiaire entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre dont l'utilité peut être questionnée.

Deux cas illustrent cette situation où l'assistance en phase travaux s'est avérée plus coûteuse que les missions DET et AOR confiées au maître d'œuvre. S'agissant des travaux de transfert des eaux des forages de Dapani et d'Acoua, le marché de maîtrise d'œuvre complète a été conclu pour un montant 118 800 €, dont 56 500 € pour les phases travaux et réception, tandis que celui du marché de l'AMO s'élève à 89 348,70 €. De même, s'agissant des travaux de transfert des eaux des forages de Gouloué F3 et de Majimbini, alors que le montant du marché d'AMO est de 79 674 €, celui de la maîtrise d'œuvre complète s'élève à 129 000 € dont seulement 56 500 € pour le suivi des travaux et l'assistance à la réception.

En tout état de cause, l'exercice-même de ses compétences ne devrait pas nécessiter une assistance technique récurrente, le syndicat étant un établissement public spécialisé ayant vocation à conclure des marchés de travaux dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Il compte huit agents, dont trois ingénieurs et deux techniciens, pour assurer au moins en partie ces tâches.

Le coût total de ces sept missions d'assistance, soit 0,6 M€, représente plus de 14 ans de salaire brut d'un technicien du SIEAM d'un montant mensuel de 3 517 €, ou près de dix années de salaire d'un ingénieur du SIEAM, pour un salaire brut de 5 236 € par mois.

Au vu ce qui précède, la chambre recommande au SIEAM de développer en interne des compétences en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur lesquelles il pourrait ensuite capitaliser.

■ Les sociétés attributaires

Six marchés ont été attribués à deux sociétés gérées par la même personne physique : la Sarl B (cinq marchés) et la Sarl A (un marché).

La société B a été créée le 1^{er} mars 2017¹⁷ ; elle n'a déclaré aucun personnel à la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) et un seul auprès de la médecine du travail de Mayotte. Afin de démontrer ses capacités techniques, elle se prévaut pourtant dans sa candidature de six employés, dont les CV sont également présents dans le dossier de la société A.

La chambre souligne que la direction des services techniques du SIEAM a choisi de consulter presque systématiquement une société au capital social de 1 000 € sans examiner sa capacité à assurer concomitamment l'ensemble des prestations confiées.

Le dernier marché a été attribué à la Sarl C, dont le gérant est par ailleurs gérant de trois autres sociétés, prestataires et fournisseurs du SIEAM : les Sarl E, G et H.

■ La mise en concurrence

Le mode de consultation

Le guide de procédures interne au SIEAM dispose qu'en cas d'utilisation d'une pluralité de critères pour l'attribution des achats d'un montant compris entre 60 000 et 90 000 €, un avis doit être publié dans un journal d'annonces légales et sur le panneau d'affichage du SIEAM. Ce même guide prévoit également que si l'opération projetée avoisine les 80 000 €, une marge de 15 % doit être prise en compte pour procéder à l'estimation, obligeant ainsi à suivre la procédure supérieure à 90 000 €.

Les sept marchés d'assistance ont pourtant été conclus pour un montant avoisinant ce seuil de 90 000 € sur simple consultation directe, par courriel, de trois bureaux d'études. Non seulement

¹⁷ Date d'immatriculation au RCS.

le SIEAM n'a pas respecté les règles qu'il s'est lui-même fixées, mais il a pris le risque de ne pas respecter son obligation de publicité, au regard des montants des marchés attribués.

La chambre relève en outre que le choix des entreprises consultées ne semble pas toujours pertinent. Deux sociétés, qui ne sont pourtant pas des prestataires du SIEAM, ont été consultées à cinq reprises. Si la première est un bureau d'études, la seconde est un cabinet d'architectes et non un bureau d'ingénieurs en génie civil. Dans un autre cas, le SIEAM a consulté, outre l'attributaire, une société spécialisée en études électriques et un fournisseur d'outillage spécialisé.

La chambre recommande au SIEAM d'organiser une réelle mise en concurrence de manière à garantir l'égal accès à la commande publique des prestataires spécialisés, conformément à son guide interne de la commande publique et aux règles régissant les marchés.

Le délai de consultation

Le délai de consultation, compris entre 4 et 11 jours, est court. En procédure adaptée, les délais de publicité sont laissés à la libre appréciation des collectivités publiques et doivent tenir compte notamment du montant et de l'objet du marché. Ainsi, un délai de 16 jours pour des prestations de 160 000 € a été jugé insuffisant et a justifié l'annulation d'une procédure¹⁸. S'agissant de prestations intellectuelles associées à des travaux d'un montant important et d'une complexité particulière, il pourrait être qualifié d'inadapté et source d'insécurité juridique, d'autant qu'une pluralité de consultations a eu lieu au cours de la même période.

La chambre invite donc le SIEAM à procéder à la publication d'avis d'appel public à la concurrence en laissant aux entreprises un délai raisonnable d'un minimum de 21 jours de manière à favoriser la liberté d'accès à la commande publique et la transparence des procédures.

L'analyse des offres

Les commentaires relatifs à l'appréciation des offres, rédigés par les services techniques du SIEAM, sont identiques pour l'ensemble des consultations. Les mémoires techniques présentés par la société B, tous similaires, ont obtenu la note maximale de 30 points, alors qu'ils présentent des incohérences :

- ✓ Le bureau d'études décrit un accompagnement à la passation d'une procédure de conception-réalisation alors que le SIEAM a choisi soit la procédure adaptée, soit l'appel d'offres et que les cahiers des charges ne prévoient aucune intervention de l'AMO dans la conception ;
- ✓ Il précise que « *la volonté de la commune dans le cadre de la réalisation de cette opération est d'offrir aux enseignants des conditions dignes pour travailler* », sans lien avec l'activité du SIEAM, et fait référence à la société A alors que le mémoire est celui de la société B ;
- ✓ L'ensemble des mémoires indique un délai de travaux de huit mois, alors que chaque cahier des charges prévoit un délai spécifique, par exemple six mois pour les travaux de transfert des forages de Dapani et d'Acoua, sept mois pour le lot 1 des travaux de renforcement de la chaîne de transfert des eaux usées de Mamoudzou vers la STEP de Baobab et 13 mois pour le lot 2.

Dans le cadre de l'une des consultations, la société B était en concurrence avec un autre candidat, qui a également reçu la note maximale de 30 points en valeur technique. En raison d'une offre plus chère de 230 €, celui-ci a été classé en deuxième position à 0,2 points. Les lacunes de

¹⁸ CE, 5 août 2009, Région Centre, n° 307117. De même, un tribunal administratif a jugé un délai de 16 jours insuffisant pour un marché de 60 000 € (TA Lille, 16 mars 2011, n° 1101226).

l'offre retenue n'aurait pourtant pas dû lui valoir l'attribution de la note maximale, qui l'a conduite à tort à être classée en première position

2.2.2 Les maîtrises d'œuvre partielle

■ Le fractionnement des marchés de maîtrise d'œuvre

Le SIEAM choisit de recourir à des maîtrises d'œuvre complètes dans le cadre d'opérations complexes, faisant l'objet de publications d'avis d'appel public à la concurrence et de procédures régulières ; ils sont souvent attribués à des bureaux d'études majeurs du secteur. Dans le cadre de travaux de moindre importance, le SIEAM privilégie les missions partielles.

La loi MOP de juillet 1985¹⁹ autorise les maîtres d'ouvrages d'infrastructures à scinder les missions de maîtrise d'œuvre pour en confier les éléments à des maîtres d'œuvre distincts. L'ensemble des missions se rapportant à une même opération doit alors être considéré pour déterminer le seuil de passation de chaque marché de maîtrise d'œuvre. Cette règle n'a pas été appliquée par le SIEAM alors qu'à quatre reprises, un même bureau d'études a été attributaire de plusieurs éléments de missions. Le seuil de publicité obligatoire a ainsi été quatre fois franchi, et celui de la procédure formalisée dépassé pour la maîtrise d'œuvre du nouveau réservoir de Sada, d'un montant de plus de 380 000 € sans que les diligences réglementaires n'aient été accomplies.

La chambre souligne par ailleurs que les montants de ces marchés de maîtrise d'œuvre sont élevés : ils représentent 4 à 28,98 % du montant des travaux, alors que les taux relevés dans trois marchés de maîtrise d'œuvre complète, conclus régulièrement, s'échelonnent entre 2,2 et 5,61 % soit un différentiel d'au moins 20 points.

Tableau n° 9. : Liste des marchés de maîtrise d'œuvre fractionnés

Objet	Élément de mission	Titulaire	Montant	Montant travaux	Part des travaux
Travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau du secteur nord-est liaison Bouyouni-Mamoudzou	DCE	Entreprise D	46 800,00 €	900 000,00 €	5,20%
Travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau du secteur nord-est liaison Bouyouni-Mamoudzou	DET / AOR	Entreprise A	51 300,00 €	900 000,00 €	5,70%
MONTANT TOTAL			98 100,00 €		10,90%
Renforcement des réseaux AEP du village de Sada	DCE	Entreprise D	81 600,00 €	3 228 733,04 €	2,53%
Construction de la station de pompage de Sada	DET / AOR	Entreprise E	86 800,00 €	2 800 000,00 €	3,10%
Construction du réservoir de 3000 m3 de Sada	DET / AOR	Entreprise E	86 000,00 €	2 000 000,00 €	4,30%
Calcul de structure du soutènement du talus de Sada (txv d'adduction en eau potable du sud de Mayotte)		Entreprise D	27 600,00 €		
MONTANT TOTAL			282 000,00 €	8 028 733,04 €	4%
Mission d'assistance pour la passation des contrats de travaux PRF EU Iloni et Bandrélé	ACT	Entreprise F	84 500,00 €	500 000,00 €	17%
Création de postes de refoulement d'eaux usées dans les villages de Bandrélé et Iloni	DET	Entreprise A	89 400,00 €	600 000,00 €	14,90%
MONTANT TOTAL			173 900,00 €		28,98%
Travaux d'équipement des forages d'Acoua, Mhogoni F2, Oouveni F3 et Dapani F1	DCE	Entreprise D	61 200,00 €	1 800 000,00 €	3,40%
Calculs de structure des forages d'Acoua, Mhogoni, Oouveni et Dapani Bas		Entreprise D	78 600,00 €	1 800 000,00 €	4%
MONTANT TOTAL			139 800,00 €		8%
Travaux d'extension du réseau de collecte EU pgm 2016 lot 1 bandrélé	DET	Entreprise D	78 750,00 €	865 936,00 €	9%
Travaux d'extension du réseau de collecte EU pgm 2016 lot 2 dembeni	DET	Entreprise D	78 750,00 €	376 680,00 €	21%
MONTANT TOTAL			157 500,00 €	1 242 616,00 €	13%
Normalisation des réseaux AEP Petite Terre	DET/AOR	Entreprise D	52 500,00 €	750 000,00 €	7%
Normalisation des réseaux AEP Petite Terre	calcul de structure	Entreprise D	14 800,00 €	750 000,00 €	2%
MONTANT TOTAL			67 300,00 €		9%

Source : CRC, d'après fichiers des mandats de l'établissement et listes des marchés.

Le SIEAM envisage pour sa maîtrise d'œuvre la conclusion d'un accord-cadre à bons de commande mono-attributaire sans minimum ni maximum pour une durée de quatre ans. Un tel montage serait pourtant incompatible avec deux dispositions de la loi MOP : les ouvrages ou leurs modes de financement ne pourraient être définis dans le contrat, la rémunération ne pourrait être fixée forfaitairement. En procédant de la sorte, le SIEAM réserverait l'ensemble des missions à un seul prestataire. Alors qu'il a rappelé, dans sa réponse, que cette pratique était sanctionnée par la

¹⁹ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ».

jurisprudence, il contribuerait à empêcher l'accès de tous les autres acteurs du secteur à la commande publique. La chambre invite le SIEAM à engager une réflexion sur la conclusion des marchés de maîtrise d'œuvre après une mise en concurrence spécifique à chaque opération de travaux, en tenant compte du montant total des travaux à réaliser dans le cadre de chacune d'entre elle.

■ Les missions de dossiers de consultation des entreprises (DCE)

Entre 2015 et 2017, le SIEAM a dépensé plus de 430 000 € pour externaliser la rédaction de dossiers de consultation des entreprises (DCE), sans que le bureau d'études n'ait réalisé au préalable les études d'avant-projet ou de projet, ni ensuite le suivi des travaux. Cette pratique contestable est contraire aux règles de la commande publique et au bon emploi des fonds publics ; elle a coûté près de 0,5 M€ alors que l'établissement connaît des difficultés de trésorerie.

Tableau n° 10. : Tableau relatif à la maîtrise d'œuvre portant sur la mission rédaction du DCE

Objet	Titulaire	Montant	Date	Montant travaux	Part des travaux	Date AAPC travaux
Travaux de sécurisation de l'approvisionnement en eau du secteur nord-est liaison Bouyouini-Mamoudzou	Entreprise D	46 800,00 €	27/07/2015	900 000,00 €	5,20%	22/06/2015
Renforcement des réseaux AEP du village de Sada	Entreprise D	81 600,00 €	27/07/2015	3 228 733,04 €	2,53%	21/11/2014
Travaux d'équipement des forages d'Acoua, Mhogoni F2, Ouroveni F3 et Dapani F1	Entreprise D	61 200,00 €	27/07/2015	1 800 000,00 €	3,40%	12/02/2015
Etude pour la réhabilitation en béton des voiries de Bandréké pour la pose des réseaux EU	Entreprise D	87 320,00 €	07/07/2016	421 295,00 €	20,73%	04/07/2016
Travaux de remise aux normes des filières de traitement d'eau potable de l'usine de Bouyouini	Entreprise A	32 500,00 €	28/07/2015	500 000,00 €	6,50%	11/08/2015
Mission d'assistance pour la passation des contrats de travaux PRF EU Iloni et Bandréké	Entreprise F	84 500,00 €	29/01/2016	500 000,00 €	17%	07/09/2017
Renforcement du réseau d'adduction d'AEP entre les villages de Mronabeja et Passi-Kely	Entreprise D	42 500,00 €	02/03/2017	429 969,00 €	9,88%	

Source : CRC, d'après pièces des marchés.

Le coût de chaque mission DCE a oscillé entre 32 500 à 87 320 €. En comparaison, les décompositions de prix de trois marchés de maîtrise d'œuvre régulièrement conclus affichent un montant de 10 000 à 17 890 € pour l'ensemble de la mission « assistance à la passation des contrats de travaux » (ACT), qui inclut en plus du DCE l'analyse des offres reçues et la préparation de la mise au point des marchés²⁰. La simple rédaction de sept DCE a coûté également l'équivalent de près de sept ans de salaires d'un ingénieur ou plus de dix ans de salaires d'un technicien du SIEAM, soit respectivement les sommes de 439 839 € ou 422 140 €.

La chambre estime que la réalisation de ces prestations pourrait être critiquable. En effet, dans quatre cas, l'avis de publicité des travaux, qui repose sur la mise à disposition du dossier de consultation, est antérieur à la date de conclusion du marché de maîtrise d'œuvre. L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) relatif aux travaux de renforcement des réseaux AEP du village de Sada a été envoyé à la publication huit mois avant que le marché de rédaction du DCE correspondant n'ait été conclu. S'agissant des travaux de mise aux normes des filières de traitement d'eau potable de l'usine de Bouyouini, le délai de réalisation de neuf jours suppose, au vu des tarifs pratiqués, qu'environ huit personnes aient travaillé sur ce dossier à temps plein. La société A ne compte cependant que cinq employés, dont seulement deux, ainsi qu'éventuellement l'un des actionnaires dessinateur-projeteur, auraient pu être à même de réaliser cette prestation²¹. Il semble peu évident que huit personnes aient été affectées à temps plein sur ce dossier.

Deux des dossiers de consultation ont été examinés par l'équipe de contrôle ; ils ne portent pas la marque du maître d'œuvre. Au contraire, les pièces administratives des deux marchés sont revêtues du logo de la cellule commande publique du SIEAM et l'un des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) de celui de son pôle ingénierie. Ces constatations pourraient laisser penser que les paiements de ces marchés sont intervenus dans des conditions contestables, en l'absence de service fait.

²⁰ Soit moins de 1 % de l'enveloppe affectée aux travaux.

²¹ D'après les éléments transmis dans son dossier de candidature.

■ Les missions confiées à la société D

Depuis 2013, 84 % des 37 marchés de maîtrise d'œuvre partielle recensés pour un montant total supérieur à 2 M€ ont été attribués au cabinet D²². Cette société a perçu près d'1,9 M€ pour des prestations de maîtrise d'œuvre partielle sans qu'aucun avis d'appel public à la concurrence n'ait été publié.

Tableau n° 11. : Missions de maîtrise d'œuvre confiées à D

	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Calculs, études de faisabilité	72 000,00 €	248 800,00 €	- €	- €	- €	320 800,00 €
Mission "DCE"	- €	- €	189 600,00 €	87 320,00 €	- €	276 920,00 €
Mission "DET"	71 320,00 €	145 780,00 €	149 352,00 €	470 604,20 €	449 258,92 €	1 286 315,12 €
Total	143 320,00 €	394 580,00 €	338 952,00 €	557 924,20 €	449 258,92 €	1 884 035,12 €

Source : CRC, d'après fichiers des mandats de l'établissement.

Les montants facturés ne semblent pas toujours en cohérence avec la réalité des prestations. Par exemple, une étude de faisabilité pour la création d'un réservoir d'eau potable sur Petite-Terre a été réalisée en 16 jours pour un montant de 65 600 €. Le cabinet décompose son prix en 101 jours de travail, alors que ses effectifs ne seraient que de deux salariés au plus. C'est donc un maximum de 32 journées de travail qui aurait dû être facturé.

Le SIEAM envisage de poursuivre cette pratique malgré les constats et recommandations de la chambre. Il a en effet conclu en mars 2018 avec cette même société deux « conventions de maîtrise d'œuvre » pour la réhabilitation des pistes d'accès et la réfection de clôtures, pour des montants respectifs de 83 600 € et 84 800 €. Ces documents ne font aucune référence aux articles de la réglementation applicable en matière de marchés publics, notamment l'article 27 du décret n° 2016-360 précité.

2.3 Les marchés de réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages

2.3.1 Le coût

Le SIEAM a dépensé, entre 2013 et 2017, 6,46 M€ pour la réhabilitation de pistes d'accès aux ouvrages d'eau potable. Un total de 0,93 M€ supplémentaires était engagé à la date du 20 septembre 2017, portant le montant global de ces investissements à près de 7,4 M€. La plupart de ces ouvrages sont relativement isolés et le choix de bétonner les pistes, au regard des sommes engagées, ne semble pas prioritaire, comme le montrent les photos n^{os} 3 à 5. Ainsi, pour la seule année 2016, le coût de ces pistes, qui s'élève à 2,7 M€, est plus important que le niveau de recettes généré cette même année par l'exploitation du service de l'eau, d'un montant de 1,9 M€ et par l'exploitation de l'ensemble des activités du SIEAM, qui représente 2,4 M€.

²² D depuis avril 2015, précédemment dénommée E.

Photographie n° 3 : Piste d'accès au réservoir de Mramadoudou avant travaux



Source : Société B.

Photographie n° 4 : Piste d'accès au réservoir de Bambo-Ouest avant travaux



Source : Société B.

Photographie n° 5 : Piste d'accès au réservoir de Longoni avant travaux



Source : Société B.

Trois pour cent seulement du coût total de ces investissements, soit un total de 242 000 €, a fait l'objet d'un marché public en 2014. Les autres dépenses ont été fractionnées alors que chaque piste constituait dans son ensemble une seule et même opération au sens de l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. À titre d'illustration, les 2,7 M€ dépensés en 2016 ont fait l'objet de 46 mandats pour 25 fournisseurs différents. Au total, 52 fournisseurs différents ont bénéficié de ces commandes.

La réalisation de chaque piste d'accès a été scindée en un maximum de neuf tronçons d'un montant légèrement inférieur à 90 000 €. Le SIEAM s'est ainsi dispensé de toute publicité obligatoire, alors que le coût global d'au moins 15 pistes était supérieur à 90 000 €, comme détaillé

en annexe n° 2. Par exemple, la piste d'accès au forage de Mhogoni, d'un linéaire de l'ordre de 950 mètres, a été découpée en neuf tronçons d'un montant unitaire compris entre 68 365 et 88 920 € pour un total de plus de 750 000 €. Son épaisseur est faible, environ 15 cm, et sa largeur ne permet pas, comme l'ensemble des pistes, que deux véhicules s'y croisent.

Photographie n° 6 : piste d'accès aux ouvrages de Mhogoni



Source : CRC.

Photographie n° 7 : piste d'accès aux ouvrages de Brandaboua



Source : CRC.

Des tronçons ont été scindés dans des proportions et pour un coût global identique. C'est par exemple le cas des tronçons n°s 1 et 2 de la piste d'accès au réservoir de Sohoa réalisés par les entreprises I et G. Les quantités à mettre en œuvre, détaillées par poste, sont identiques tout comme les prix unitaires. Chaque tronçon a ainsi coûté un total de 72 990 €. C'est également le cas des tronçons nord et sud de la piste d'accès aux forages de Mhogoni, réalisés par les entreprises I et J, gérées par la même personne physique. Les quantités et les prix unitaires sont identiques et chaque facture s'élève à 80 395 €.

La chambre souligne que le système mis en place a contribué à renchérir le coût des ouvrages, ne serait-ce que par la multiplicité des frais d'installation de chantier. Si l'on considère les pistes ayant coûté plus de 90 000 € et une moyenne de 5 500 € de frais d'installation par entreprise²³, le surcoût total pour le SIEAM a pu atteindre une somme de l'ordre de 192 000 €. Le choix de ce dispositif ne s'explique pas davantage par la qualité des ouvrages, la multiplicité des prestataires faisant apparaître les raccords à chaque changement d'intervenant comme le montre la photographie n° 8. La piste d'accès au nouveau réservoir de Sada, en cours de réalisation, laisse apparaître par endroits des fissures comme l'illustre la photographie n° 9.

²³ Sur la base de l'examen d'un échantillon de 19 mandats et pièces justificatives, dont les frais d'installation s'échelonnent entre 3 000 et 9 500 € par entreprise.

Photographie n° 8 : Raccord entre 2 tronçons, piste d'accès au nouveau réservoir de Sada



Source : CRC.

Photographie n° 9 : piste d'accès au nouveau réservoir de Sada



Source : CRC.

La chambre relève qu'un certain nombre de pistes ont été réalisées par des entreprises prestataires de services : la société G, créée en 2014 et enregistrée au répertoire INSEE pour une activité d'analyses, essais et inspections techniques, pour plus d'1 M€ ; la société J, enregistrée pour la collecte et le traitement des eaux usées, pour 0,65 M€ ; ou encore la société I, enregistrée pour la collecte de déchets non dangereux, pour 0,48 M€.

Le SIEAM a procédé, en mars 2018, à la publication d'avis de publicité afin de se doter d'accords-cadres multi-attributaires pour les travaux de la réhabilitation de pistes d'accès à ses ouvrages d'eau potable et pour la sécurisation d'ouvrages d'eau et d'assainissement, sans que ceux-ci ne détaillent les ouvrages concernés. Chacun des documents établis selon des caractéristiques identiques, comporte deux lots géographiques et sera conclu pour une durée maximale d'un an reconductible deux fois, pour un montant maximal de 1 M€. La durée à laquelle s'applique ce montant n'étant pas précisée par les marchés, la chambre appelle le SIEAM à être vigilant sur le respect de ce montant maximal de manière à respecter sa mise en concurrence initiale. La chambre considère que ces accords-cadres, qui ne fixent ni le nombre maximal d'attributaires, ni les modalités de dévolution des bons de commande en méconnaissance des dispositions de l'article 80 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics, ne permettront pas au SIEAM, malgré l'habillage utilisé, de modifier ses pratiques de saupoudrage de la commande publique aux entreprises du territoire.

Ces opérations comme les développements qui précèdent en matière de commande publique, pourraient illustrer la volonté du syndicat de se présenter comme un opérateur économique en charge de distribuer des chantiers aux entreprises locales. Ce choix est contraire à ses compétences et induit des conséquences financières qui lui sont préjudiciables.

2.3.2 Le marché de réhabilitation des pistes d'accès à quatre réservoirs

Le SIEAM a décidé de la réhabilitation des pistes d'accès aux réservoirs de Sada, Longoni, Bambo-Ouest et Mramadoudou pour un montant global estimé à 700 000 €.

Dans un premier temps, le syndicat a procédé à une mise en concurrence par voie électronique pour s'adjoindre les services d'un maître d'œuvre sur une mission complète, incluant les phases d'études. Si le syndicat n'a pu en retrouver la trace, ne permettant pas à la chambre d'apprécier le délai de consultation, l'examen des trois dossiers reçus démontre que ceux-ci sont datés de la fin du mois de mars 2017²⁴. Celle-ci ne peut qu'être antérieure à la remise des offres, les candidats se devant de remettre une offre datée et signée. Le rapport d'analyse est daté du 4 avril 2017 mais le marché n'a été attribué que le 2 mai puis notifié à son titulaire, la société B, le 22 mai 2017.

S'agissant des travaux correspondants, le SIEAM a envoyé à la publication un avis d'appel public à la concurrence le 20 avril 2017, soit un mois avant la notification du marché de maîtrise d'œuvre. Le bas de page du dossier de consultation, qui porte le logo de la société B, signale que ce dossier a été préparé en mars 2017. Les levés topographiques réalisés par ce cabinet au titre de la mission de maîtrise d'œuvre sont datés du 29 mars 2017. Il semble donc que non seulement le maître d'œuvre ait travaillé avant la notification de son marché, mais, également avant même la fin de la procédure de mise en concurrence.

La veille de la date limite de réception des offres, la confédération des artisans et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB 976) a signalé à la préfecture que deux des pistes concernées étaient en cours de réalisation. L'établissement a alors déclaré sans suite cette procédure, sans autre motif d'intérêt général qu'une révision du cahier des charges préalables à une relance.

A la date du 22 septembre 2017, une partie au moins des travaux avait cependant été réalisée :

- ✓ Les travaux de réhabilitation de la piste d'accès au réservoir de Mramadoudou ont fait l'objet de deux bons de commande : le premier, émis le 3 mars 2016, dont le service fait a été attesté le 15 juin 2016 le second engagé le 12 juillet 2017 ;
- ✓ Ceux de la piste de Bambo Ouest, dont le service fait a été attesté le 29 juin 2017 à la suite d'un bon de commande émis le 9 décembre 2016 comme l'illustre la photographie n° 10 ;

²⁴ 31 mars 2017 pour Architecture des Îles et 28 mars 2017 pour MICE, le troisième n'étant pas daté.

Photographie n° 10 : piste d'accès au réservoir de Bambo ouest



Source : CRC.

✓ Ceux de la piste d'accès au nouveau réservoir de Sada ont fait l'objet de plusieurs bons de commande, l'un d'entre eux ayant été émis le 29 juin 2017, soit moins d'un mois après la déclaration sans suite. À la date du 11 septembre 2017, un total de cinq bons de commande ont été émis, qui pourrait illustrer la volonté délibérée du SIEAM de ne pas appliquer les règles de marchés publics.

Photographie n° 11 : piste d'accès au nouveau réservoir de Sada



Source : CRC.

En dépit d'une déclaration sans suite et de travaux inachevés, la chambre souligne que le marché de maîtrise d'œuvre a été intégralement payé au maître d'œuvre la société B, par deux mandats en date du 14 juin 2017, alors que trois éléments de mission n'ont pas été réalisés²⁵.

²⁵ Les éléments ACT, DET et AOR.

2.3.3 Les critères de jugement des offres utilisés pour la réhabilitation des pistes d'accès à trois réservoirs

La réhabilitation des pistes d'accès aux réservoirs de Bandrélé, Dembeni et Ongojou a fait l'objet d'une procédure adaptée suite à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence. Le SIEAM a appliqué deux critères de jugement des offres : le prix pour 80 %, et le délai pour 20 %.

Si le choix du seul critère prix se justifie lorsque l'objet du marché porte sur l'achat de produits simples et standardisés pour lesquels les prescriptions du cahier des charges sont limitées²⁶ ; des travaux ne pourront être considérés comme « simples » que de manière exceptionnelle. C'est donc plutôt une pluralité de critères qui devra être retenue.

Pour attribuer l'opération de travaux examinée, le SIEAM n'a certes pas choisi de se fonder sur le seul prix, mais il s'est basé sur deux critères purement mathématiques : aucun critère relatif à la valeur technique n'a été employé. Le choix des seuls critères prix et délais ne peut donc être considéré comme le plus approprié à la nature des travaux envisagés.

Le règlement de la consultation annonce que chaque critère sera noté selon une règle de trois rapportant l'offre considérée à celle la mieux disante. Le bureau d'études ayant procédé à l'analyse des offres a mis en œuvre une méthode de notation des critères différente de celle décrite dans le règlement de la consultation, qui ne conduit pas à donner la meilleure note à la meilleure offre. Cette méthode de notation aurait donc pu être qualifiée d'irrégulière²⁷.

En effet, elle se fonde sur la moyenne des offres reçues. Ainsi, pour les lots 1 et 2, correspondant aux terrassements de Bandrélé, Dembeni et Ongojou et aux ouvrages en béton d'Ongojou, les offres les moins chères n'obtiennent aucun point sans avoir été jugées irrégulières ou anormalement basses. Ceci conduit à ce que des offres d'un montant supérieur obtiennent davantage de points. Cette méthode conduit également à ce que des offres de montants considérablement différents obtiennent une note identique. Par exemple, pour le lot 1, deux offres de 97 063 € et 45 892 € obtiennent toutes deux la note de 0 quand l'offre retenue s'élève à 53 053 € ; pour le lot 2, deux offres à 26 882 € et à 57 170 € obtiennent la même note de 0 alors que l'offre retenue s'élève à 34 982 €.

D'ailleurs, la méthode n'a pas toujours été appliquée telle que décrite dans le rapport d'analyse : à plusieurs reprises, le SIEAM a accordé des points à des offres inférieures de plus de 30 % à la moyenne des offres reçues. Ces anomalies ne sont pas sans incidence ; si le SIEAM avait appliqué la méthode énoncée lors de la mise en concurrence, les attributaires des lots 1 et 5 s'en seraient trouvés modifiés.

Les mêmes irrégularités peuvent être soulevées s'agissant de la méthode de notation du critère délai, puisque le délai le plus court n'obtient pas toujours le plus de points. Ce critère se retrouve de fait presque systématiquement sans effet, 84 % des offres reçues n'ayant obtenu aucun point. Pour le lot 4, par exemple, aucune des 12 offres n'obtient de point. Des erreurs ont également été relevées sur l'application de cette méthode de notation : si elle avait été correctement appliquée, seules 11 % des offres reçues auraient obtenu une note supérieure à 0.

L'application d'une autre méthode de notation que celle prévue au règlement de la consultation a conduit à modifier les attributions des lots 2, 3 et 5, correspondant aux ouvrages en béton d'Ongojou, de Dembeni, et de Bandrélé.

²⁶ Réponse ministérielle, Q. n° 14228, JO Sénat 13/01/2005, p. 103.

²⁷ CE, 3 novembre 2014, Commune de Belleville-sur-Loire, n° 373362.

La chambre recommande au SIEAM d'adapter les critères de jugement des offres à l'objet du marché et de les appliquer tels qu'ils ont été énoncés dans les documents de la consultation.

La chambre souligne que les dysfonctionnements affectant la mise en œuvre des opérations et la commande publique pouvaient être difficilement ignorés des services, en particulier par la direction des services techniques. Ces pratiques étant source de contentieux juridiques, le strict respect des plans de financement et de la réglementation permettrait de sécuriser la mise en œuvre des opérations d'investissement.



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