



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**SYNDICAT MIXTE DE GESTION POUR
L'APPROVISIONNEMENT EN EAU
POTABLE DE L'ILLE-ET-VILAINE
(SMG Eau35)**

(Ille-et-Vilaine)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 3 avril 2023.

Envoyé en préfecture le 06/07/2023

Reçu en préfecture le 06/07/2023

Affiché le

ID : 035-253502801-20230629-23_06_04-DE

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 Présentation du syndicat	6
1.1 Les membres du syndicat.....	6
1.2 L'objet et les ressources du syndicat	7
1.3 Une nomenclature comptable inadaptée à la nature actuelle de l'activité du syndicat	9
1.4 Un fonds de concours départemental irrégulier	10
1.4.1 Un mode de financement illégal.....	10
1.4.2 Un encaissement par les membres du SMG Eau35 dépourvu de base légale	11
1.4.3 Un taux de financement des opérations irrégulier.....	11
1.4.4 Un modèle économique qui n'est pas optimisé.....	13
2 La situation financière	14
2.1 Le pilotage budgétaire et comptable	14
2.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement	14
2.1.2 Une prévision budgétaire défaillante.....	14
2.1.3 Des restes à réaliser et ouvertures de crédits insincères	15
2.2 Une capacité d'autofinancement très importante.....	16
2.2.1 Un dynamisme des recettes de la surtaxe	16
2.2.2 Les charges de fonctionnement	16
2.3 Une capacité d'autofinancement qui s'est consolidée sur la période	18
2.4 La situation patrimoniale du syndicat	19
2.5 Les engagements du SMG Eau35	21
2.6 Les orientations budgétaires	22
2.6.1 Le débat d'orientation budgétaire pour 2022	22
2.6.2 L'absence d'obtention de subventions	22
3 Le marché du projet d'Aqueduc Vilaine Atlantique (AVA).....	23
3.1 Présentation du projet	23
3.2 Le montant prévisionnel du projet	25
3.3 Des conditions d'exploitation qui restent à définir	25
3.4 Les marchés de la troisième tranche de l'interconnexion en eau potable de l'AVA	26
3.4.1 Les conditions de l'attribution du marché.....	26
3.4.2 Le protocole transactionnel	27
TABLE DES ANNEXES.....	28

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte de gestion pour l'approvisionnement en eau potable de l'Ille-et-Vilaine (SMG Eau35) a notamment pour objet la mise à jour du schéma départemental d'alimentation en eau potable, l'étude, la réalisation et la gestion des canalisations d'intérêt départemental, ou encore la gestion du fonds de concours départemental. Celui-ci est constitué d'une participation financière fixée par le SMG Eau35 à 0,17 € / m³, collectée pour son compte par les distributeurs d'eau potable auprès de chaque abonné du service d'eau. Il a vocation à financer la réalisation d'ouvrages portés par ses collectivités adhérentes. Le SMG Eau35 perçoit ainsi entre 8,5 et 10 M€ par an de surtaxe au titre de ce fonds et subventionne principalement les annuités des emprunts mobilisés par ses membres pour leurs projets d'investissements. Ce fonds a représenté plus de 90 % des dépenses de fonctionnement du syndicat entre 2016 et 2021.

Un dispositif irrégulier qui doit être réexaminé

En premier lieu, la redevance prévue par les statuts du syndicat et facturée aux abonnés du service d'eau contrevient aux dispositions combinées des articles L. 2224-7 et L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et aux principes fixés par la jurisprudence administrative. En effet, la possibilité de percevoir une redevance suppose que la somme prélevée corresponde à un service rendu directement à l'utilisateur. Au cas présent, la redevance perçue par le SMG Eau35 sur les usagers ne répond pas à cette exigence, son objet étant d'alimenter le fonds de concours départemental par lequel le syndicat subventionne des travaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de ses membres. Bien que le SMG Eau35 intervienne dans l'organisation générale du service public de l'eau potable, la contrepartie de la redevance collectée pour son compte par les syndicats membres ne saurait être qualifiée de directe.

En deuxième lieu, le SMG Eau35 mandate ses membres pour collecter les fonds correspondants en dehors des règles législatives prévues à cet effet. Ainsi, les distributeurs d'eau qui établissent les factures auprès des usagers et les membres du syndicat par qui transitent les fonds, manient des fonds publics sans avoir été régulièrement mandatés à cet effet. Cette pratique est de nature à exposer les dirigeants de ses collectivités membres à l'infraction de gestion de fait. Au surplus, les usagers se voient appliquer par les distributeurs d'eau une TVA sur cette redevance, qui est également indue dans la mesure où le SMG Eau35 n'est pas assujéti à la TVA. Les sommes en jeu s'élèvent à quelque 400 000 à 500 000 € au cours de la période sous contrôle.

En troisième lieu, les montants octroyés aux collectivités membres du SMG Eau35 au titre de ce fonds de concours départemental financent la totalité des opérations d'investissement. Ce dispositif contrevient aux dispositions de l'article L. 1111-10 du CGCT, qui obligent les organismes publics maîtres d'ouvrage à assurer une participation minimale de 20 % du montant total des financements publics pour leurs projets d'investissement.

Parallèlement, il est relevé que le SMG Eau35 subventionne au titre du fonds de concours départemental les annuités des emprunts souscrits par ses collectivités membres pour leurs projets d'investissements. Or, ces dernières disposent d'une trésorerie très importante, s'élevant à près de 67 M€ d'excédents cumulés, ce qui représente 1 530 jours de charges courantes. Par ce dispositif, le SMG Eau35 les incite donc à mobiliser des emprunts dont elles n'ont pas besoin en trésorerie, ce qui engendre des frais financiers inutiles, sans que les niveaux d'autofinancement, très confortables, ne se concrétisent par une diminution des redevances perçues auprès des usagers.

Un dispositif qui a généré d'importants excédents sans optimiser le prix de l'eau

Indexé sur la consommation d'eau du territoire, le produit de la surtaxe est passé de 8,7 à 9,8 M€ entre 2016 et 2021, soit une croissance moyenne annuelle de 2,2 %. En regard, les dépenses du fonds de concours, qui dépendent du rythme d'investissement des membres du SMG Eau35, n'ont été que de 6 M€ par an en moyenne. Le syndicat a donc pu augmenter ses frais de structure et constituer d'importantes réserves. Sa trésorerie est ainsi passée de 11 à 25 M€ sur la période, soit l'équivalent de 1 200 jours de dépenses de fonctionnement au 31 décembre 2021. Le SMG Eau35 est ainsi le 33^{ème} syndicat le mieux doté en trésorerie sur les 9 349 syndicats recensés en France.

Cette trésorerie improductive de revenus de placement a subi une érosion monétaire au détriment des abonnés du service public d'eau. Ce constat, régulièrement rappelé par la chambre depuis 1999, n'a pourtant pas limité la croissance de la surtaxe, qui est passée de 0,12 € / m³ en 2009 à 0,17 € / m³ depuis 2015. Si les travaux du projet d'aqueduc Vilaine Atlantique (AVA) ont permis au SMG Eau35 de réduire sa trésorerie, cette situation n'est que transitoire en raison de la mobilisation à venir d'emprunts inscrits au budget 2022.

L'aqueduc Vilaine Atlantique : une opération de sécurisation de l'alimentation en eau potable au pilotage perfectible

L'AVA est un projet ancien, approuvé en 2000 et plusieurs fois reporté. Sa troisième tranche a pour objet de terminer l'interconnexion entre l'usine de Férel et l'usine de Villejean, avec la pose de 59 km de canalisation, la construction de réservoirs de stockage et l'aménagement de deux stations de pompage, pour sécuriser l'alimentation en eau potable du département et, en premier lieu, de Rennes.

Les conditions financières d'échange et de vente d'eau entre le SMG Eau35 et les trois autres collectivités parties au projet (collectivité eau du bassin rennais-CEBR, établissement public territorial de bassin Vilaine-EPTB Vilaine, syndicat gérant le bassin à l'autre extrémité de la canalisation) prévoient la fourniture gratuite d'eau à ces dernières en situation courante et à prix coûtant en période de crise. Le SMG Eau35 n'a pas encore élaboré le montage financier et juridique relatif à l'exploitation de cet équipement, qui a donné lieu à une autorisation de dépenses de 53,1 M€ TTC.

Les travaux du projet AVA ont débuté en 2022 après l'attribution des marchés pour 35,2 M€ HT. Ceux-ci ont subi d'importantes hausses de prix en raison des pénuries de matériaux à la suite de la crise sanitaire, avec des indemnités des fournisseurs qui se sont élevées à 3,9 M€ HT.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Adopter la nomenclature M57 pour la production des comptes à compter du 1 ^{er} janvier 2024.....	9
Recommandation n° 2	Mettre en place une contribution des membres du syndicat à son budget pour le financement du fonds de concours départemental, en lieu et place de la redevance perçue sur les usagers.....	11
Recommandation n° 3	Mettre le règlement financier en conformité avec l'article L. 1111-10 du CGCT dès 2023.	12
Recommandation n° 4	Mettre en œuvre sans délai une comptabilité des engagements.....	14

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat mixte de gestion pour l'approvisionnement en eau potable de l'Ille-et-Vilaine (SMG Eau35) à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle, ciblé sur la gestion et le financement du fonds de concours départemental, a été ouvert par lettres du 3 novembre 2022.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 2 décembre 2022 avec M. Joseph Boivent, président, M. Auguste Fauvel, ancien président, lui ayant donné délégation pour le représenter.

La chambre, lors de sa séance du 6 janvier 2023, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 8 février 2023 à MM. Boivent et Fauvel. Des extraits ont par ailleurs été transmis aux présidents des établissements et collectivités membres du SMG Eau35, ainsi que des communications administratives au préfet de la région Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine et au directeur régional des finances publiques de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu M. Joseph Boivent à sa demande, la chambre, lors de sa séance du 3 avril 2023, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DU SYNDICAT

1.1 Les membres du syndicat

Créé par arrêté préfectoral du 17 décembre 1993, le SMG Eau35 est composé en 2020 du Département d'Ille-et-Vilaine, des communautés de communes de Saint-Méen-Montauban, Val d'Ille-Aubigné et Bretagne Romantique, des syndicats mixtes « production du bassin du Couesnon (SMPBC) », « Collectivité eau du bassin rennais (CEBR) », « Production ouest 35 (SMP Ouest 35) », « Production des eaux de la Valière (Symeval) », « Eau du pays de Saint-Malo » et du syndicat intercommunal « Eaux de la forêt du Theil (SIE Forêt du Theil) ».

Carte n° 1 : Les collectivités adhérentes du SMG Eau35 en 2020



Source : https://eau35.fr/wp-content/uploads/2020/07/Carte_AdherentSMG_2020.png.

1.2 L'objet et les ressources du syndicat

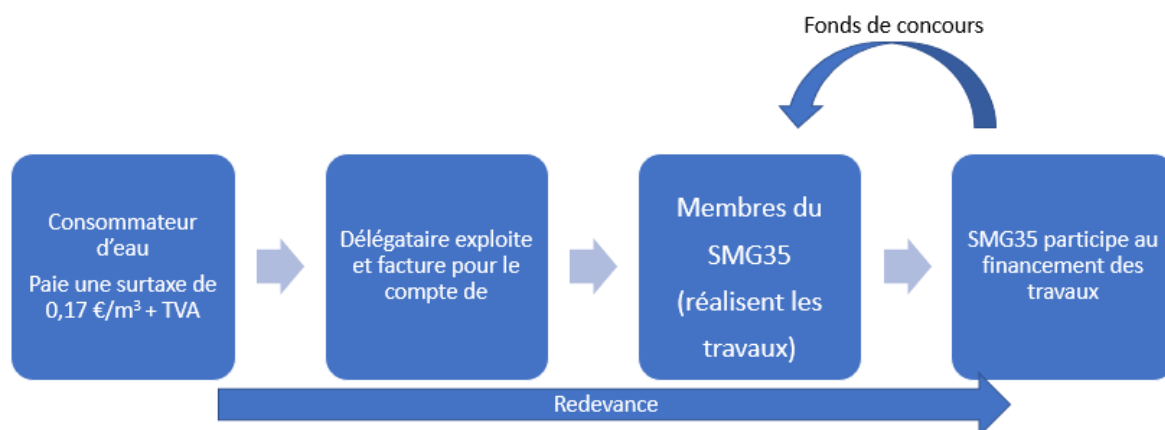
Les statuts prévoient que le SMG Eau35 a pour objet :

- La mise à jour du schéma départemental d'alimentation en eau potable ;
- L'étude, la réalisation et la gestion des canalisations d'intérêt départemental ;
- L'animation du réseau des collectivités productrices adhérentes ;
- L'étude des propositions et des moyens à développer par ses adhérents pour la protection de la qualité des eaux ;
- La gestion du fonds de concours départemental ;
- L'assistance technique auprès de ses adhérents ;
- La réalisation et la gestion de l'observatoire de l'eau potable d'Ille-et-Vilaine ;
- L'étude des propositions et des moyens à développer par ses adhérents pour la gestion patrimoniale des réseaux.

Ses ressources statutaires sont constituées du fonds de concours départemental, de redevances et contributions pour services rendus, de dons et legs et de subventions. Dans les faits, le SMG Eau35 ne perçoit pas de dons ou de redevances pour services rendus, son activité étant financée par le fonds de concours départemental¹. Les statuts prévoient que celui-ci est constitué par une participation perçue auprès de chaque abonné du service d'eau et collectée par chaque gestionnaire des services de distribution d'eau pour le compte du SMG Eau35 (article 2.4).

Cette recette, assise sur les m³ d'eau facturés aux usagers, sert notamment au financement des grands ouvrages et travaux (notamment barrages, usines de potabilisation, réservoirs...) réalisés dans le cadre du schéma départemental d'alimentation en eau potable par les collectivités adhérentes du SMG Eau35, qui ont pour mission d'œuvrer pour la qualité des eaux.

Schéma n° 1 : Flux financier simplifié type entre le consommateur et le SMG Eau35

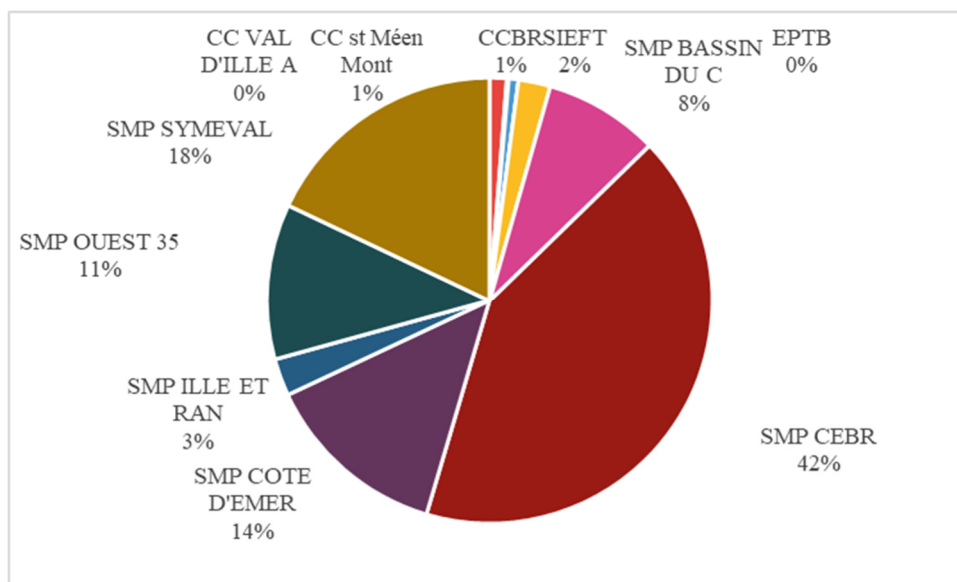


Source : CRC.

¹ A titre d'exemple, la délibération du 1^{er} juin 2021 portant sur l'assistance technique aux membres du SMG Eau35 prévoit que les prestations soient réalisées gratuitement.

Les ressources du SMG Eau35, qui s'élèvent à 9,8 M€ en 2021, proviennent en quasi-totalité de la redevance de 0,17 € / m³. La CEBR est le principal contributeur du syndicat, dont elle assure près de 40 % des ressources.

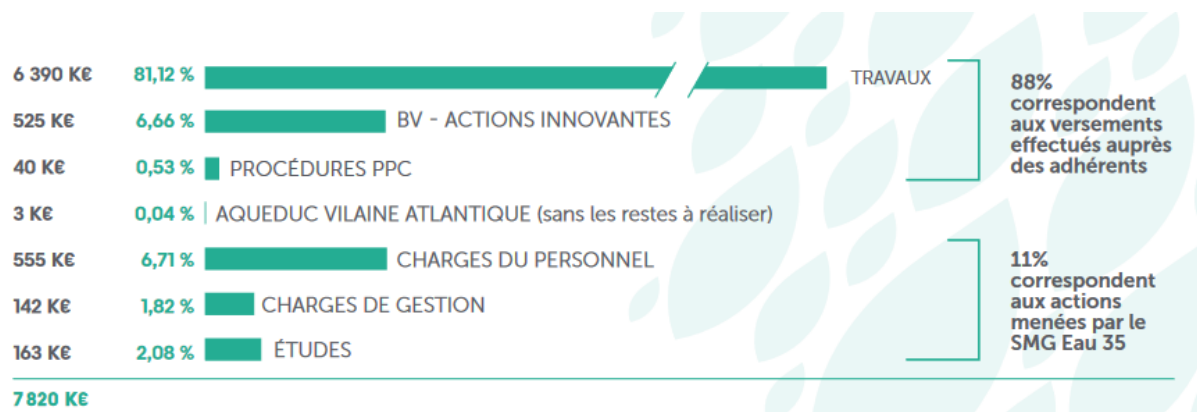
Graphique n° 1 : Répartition des financements 2016-2021 par origine des membres



Source : CRC d'après les fichiers des titres 2016 à 2021.

En regard, le subventionnement par le SMG Eau35 des travaux de ses membres, directement ou via le remboursement des annuités d'emprunts souscrits à cet effet, représente la majeure partie de ses dépenses.

Graphique n° 2 : Les principaux postes de dépenses du SMG Eau35



Source : rapport d'activité 2021.

La répartition des subventions accordées n'est pas proportionnelle aux financements prélevés, le syndicat assumant une mise en commun de ces derniers.

1.3 Une nomenclature comptable inadaptée à la nature actuelle de l'activité du syndicat

Le SMG Eau35 vote son budget en M49, nomenclature budgétaire et comptable réservée aux activités industrielles et commerciales relatives à la gestion de l'eau et de l'assainissement. Or, son objet principal consiste à alimenter et gérer un fonds de concours départemental, destiné à financer les projets de ses collectivités membres en matière de sécurisation de l'alimentation en eau potable, considérés comme prioritaires à l'échelle du département. Ses missions et son organisation sont donc essentiellement administratives avec l'élaboration et la gestion de documents stratégiques et de dispositifs d'aides.

Ce choix inadapté emporte plusieurs conséquences nuisant à la transparence et à la qualité de sa gestion. En premier lieu, alors que l'activité principale du SMG Eau35 consiste à verser dans le cadre du fonds de concours des subventions d'investissement ou en annuité à ses membres, la M49 ne prévoit le versement de subventions qu'en charges exceptionnelles. Le syndicat est donc amené à imputer l'ensemble des subventions qu'il verse en section de fonctionnement au compte 658 - Charges diverses de gestion courante, compte générique inadéquat² n'offrant pas une information correcte quant à la nature réelle des opérations qui y sont imputées. En second lieu, cette nomenclature ne permettant pas d'imputer en investissement les subventions d'équipement, le SMG Eau35 se prive de la possibilité de les financer par l'emprunt. Ce sont donc les syndicats primaires membres du SMG Eau35 qui doivent porter ces emprunts et recevoir en contrepartie une subvention en annuité dans le cadre du fonds de concours départemental.

Bien que la chambre ait déjà souligné dans son précédent rapport de 2010 les multiples inconvénients liés à ce choix de nomenclature budgétaire et comptable qui ne correspond pas aux activités réelles du syndicat, celui-ci n'a pas modifié sa pratique. La chambre recommande donc au SMG Eau35 de recourir à une nomenclature comptable adaptée à la réalité de son activité.

Recommandation n° 1 Adopter la nomenclature M57 pour la production des comptes à compter du 1^{er} janvier 2024.

En réponse aux observations provisoires, le SMG Eau35 s'est engagé à adopter, à partir de 2024, la nomenclature M57 pour son budget principal et un budget annexe pour la gestion de l'Aqueduc Vilaine Atlantique (AVA).

² La M4 ne cite ce compte que pour la régularisation d'arrondis sur les déclarations de TVA ou prélèvements à la source.

1.4 Un fonds de concours départemental irrégulier

1.4.1 Un mode de financement illégal

Les statuts du syndicat prévoient que chaque gestionnaire des services de distribution d'eau facture et collecte, « *pour le compte du SMG Eau35 [...] auprès de chaque abonné du service d'eau* », une somme de 0,17 € / m³, individualisée sur chaque facture et identifiant le SMG Eau35 comme bénéficiaire.

L'instauration de cette redevance contrevient aux dispositions combinées des articles L. 2224-7 et L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³ et aux principes fixés par la jurisprudence administrative⁴. En effet, la possibilité de percevoir une redevance suppose que la somme prélevée corresponde à un service rendu directement à l'utilisateur. Au cas présent, la redevance perçue par le SMG Eau35 sur les usagers ne répond pas à cette exigence, son objet étant d'alimenter un fonds de concours départemental par lequel le syndicat subventionne des travaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de ses membres. Bien que le SMG Eau35 intervienne dans l'organisation générale du service public de l'eau potable, la contrepartie de la redevance collectée pour son compte par les syndicats membres ne saurait être qualifiée de directe.

Par ailleurs, les factures aux usagers font application d'une TVA assise sur la redevance perçue au profit du SMG Eau35, alors que ce dernier n'y est pas assujéti. Les services fiscaux ont ainsi pu constater dès 2015 que le SMG Eau35 avait vocation à gérer des fonds publics destinés au financement d'investissements réalisés par les syndicats de production pour lui refuser l'assujétiement à la TVA ; s'agissant d'une mission purement administrative de répartition de deniers publics, il ne s'agissait pas d'une activité économique effectuée à titre onéreux, entrant dans le champ d'application de la TVA.

Il découle de ce qui précède que la redevance collectée directement auprès de l'utilisateur est illégale, ce qui emporte d'importants effets. En particulier, le maintien en connaissance de cause de la perception de la TVA sur cette redevance expose le SMG Eau35 à un risque de poursuites pénales et de recours contentieux.

La chambre recommande de mettre en place au plus tôt une contribution des membres du syndicat à son budget, en lieu et place de la redevance actuellement perçue sur les usagers.

En réponse aux observations provisoires, le SMG Eau35 a indiqué sa volonté de faire évoluer ses statuts. A cet égard, la chambre insiste sur la nécessité d'y procéder à brève échéance, en prévoyant notamment son rôle de coordonnateur des politiques de gestion de l'eau et de futur transporteur.

³ Article L. 2224-7 : « *Tout service assurant tout ou partie de la production, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. La production d'eau destinée à la consommation humaine comprend tout ou partie du prélèvement, de la protection du point de prélèvement ainsi que du traitement de l'eau brute.* ».

Article L. 2224-12-1 : « *Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante, les ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation, pouvant constituer une catégorie d'usagers.* ».

⁴ CE, Ass., 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*, n° 30693 et CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau*, n° 413839. Voir également l'étude *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public* publiée par le CE en octobre 2002.

Recommandation n° 2 Mettre en place une contribution des membres du syndicat à son budget pour le financement du fonds de concours départemental, en lieu et place de la redevance perçue sur les usagers.

1.4.2 Un encaissement par les membres du SMG Eau35 dépourvu de base légale

Le SMG Eau35 a contractualisé la remontée de la redevance perçue pour son compte sur les abonnés via des conventions signées avec chacun de ses adhérents. Les conventions, signées des deux seules parties, prévoient la fourniture d'un compte de redevance justifiant les m³ servant d'assiette de calcul, lors du versement de son solde. Ces états récapitulatifs sont communiqués par ses membres au SMG Eau35 en mars et septembre, pour des émissions de titres en avril et octobre. Les conventions les plus récentes prévoient un délai de paiement de deux mois.

Ces conventions ne visent aucun texte susceptible de justifier que le SMG Eau35 confie l'encaissement de la redevance à un tiers. A cet égard, si l'article L. 1611-7-1 du CGCT prévoit que les collectivités puissent par convention confier à un organisme public ou privé l'encaissement « *du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau [...]* », l'objet du fonds de concours départemental n'entre pas dans ce cadre.

Ainsi, les distributeurs d'eau qui établissent les factures auprès des usagers et les membres du syndicat par qui transitent les fonds, manient des fonds publics sans avoir été régulièrement mandatés à cet effet.

En définitive, ces encaissements de redevance ne reposant sur aucun fondement juridique, c'est donc sans titre régulier que les délégataires, sur demande des groupements de collectivités concernés, perçoivent auprès des usagers le produit de recettes pour le compte du SMG Eau35. Cette pratique est de nature à exposer les dirigeants de ses collectivités membres à l'infraction de gestion de fait.

1.4.3 Un taux de financement des opérations irrégulier

Un règlement financier, recommandé par la chambre en 2010, rassemble l'ensemble des dispositifs de subventionnement du SMG Eau35. Conformément à ses statuts et dans le cadre général de son programme d'intervention agréé, le syndicat apporte un financement aux opérations qui concourent aux objectifs suivants :

- Protection et reconquête de la qualité de l'eau potable ;
- Sécurisation de l'alimentation en eau potable du département d'Ille-et-Vilaine.

Ces aides n'ont pas un caractère systématique. Leur attribution et leur éventuelle modulation sont fonction de l'efficacité attendue des projets vis-à-vis des objectifs précités et du respect des dispositions du code de l'environnement, du code de la santé publique et des autres règlements en vigueur.

La plupart des 10 dispositifs complètent le financement de l'opération à hauteur de 100 % du montant HT, après déduction des aides auxquelles la collectivité peut prétendre auprès des financeurs institutionnels. D'autres sont financés à hauteur de 30 % ou 50 %⁵ (par exemple les dispositifs « *amélioration de la connaissance et de la gestion des ressources souterraines* », « *usines AEP hors schéma départemental* » ou « *recherches d'eau souterraine* »). Une aide relative aux « *actions innovantes pour la protection et la gestion de la ressource en eau* » moins précise, complète ce document qui constitue moins un règlement financier qu'un guide des subventions d'investissement.

Les actions finançables sont choisies annuellement, sur la base d'un projet déposé par la collectivité ou encore une association, une entreprise ou un organisme de recherche.

Le SMG Eau35 s'est abstenu de viser dans ce document ou dans ses conventions types les textes sur lesquels il aurait pu fonder son intervention. Or, le dispositif de subventionnement arrêté ne respecte pas l'article L. 1111-10 du CGCT, qui impose que la participation minimale du maître d'ouvrage soit de 20 % du montant total des financements apportés au projet par des personnes publiques. Un financement à 100 % des investissements par le syndicat contrevient donc à cette règle et s'avère donc irrégulier.

L'omission dans les documents du SMG Eau35 des visas sur lesquels s'appuie son action témoigne d'une élaboration qui n'a pas été précédée d'une réflexion juridique destinée à sécuriser leur dispositif.

La chambre recommande de mettre le règlement financier en conformité avec l'article L. 1111-10 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, le SMG Eau35 s'est engagé à revoir le taux de financement des investissements pour les nouveaux ouvrages, afin de respecter le plafond prévu par les dispositions de l'article précité.

Recommandation n° 3 Mettre le règlement financier en conformité avec l'article L. 1111-10 du CGCT dès 2023.
--

⁵ Le schéma départemental d'alimentation en eau potable 2016-2030 indique que « *Le principe premier est maintenu, à savoir le complément à hauteur de 100 % par le SMG des travaux inscrits au schéma. Sur les travaux précités, 2 exceptions sont à noter : usine de Rophemel : prise en charge à 50 % (prise en compte de renouvellement et des travaux financés en 2005) ; réservoir de Blanche Roche : prise en charge à 50 % car la moitié du volume sert en stockage supplémentaire (et non en sécurisation).* » et « *Pour les autres travaux, les antennes secondaires seront financées à 20 % et les usines locales à 30 % soit 2,7M€* ».

1.4.4 Un modèle économique qui n'est pas optimisé

La situation financière agrégée de l'ensemble des membres du SMG Eau35⁶ (et hors SMG Eau35) fait ressortir un important suréquilibre. Ainsi, en 2021, leur capacité d'autofinancement cumulée s'élevait à 24,2 M€, dont 2,2 M€ de subventions de fonctionnement reçues, et leur trésorerie était de 61,8 M€, correspondant à 1 530 jours de charges courantes et trois ans d'investissements nets de subventions (27 M€ dépensés et 6,9 M€ de subventions d'investissement reçues en 2021). Leur encours de dettes était de 59,6 M€, remboursables en 2,5 années (capacité de désendettement). Une partie de cette dette est remboursée par le SMG Eau35.

En raison du choix du SMG Eau35 de maintenir le recours à une nomenclature M49 inappropriée, les syndicats membres doivent mobiliser des emprunts afin de bénéficier des subventions versées dans le cadre du fonds de concours départemental, alors même qu'ils ont les moyens d'autofinancer plus largement leurs investissements et ainsi de limiter les charges d'intérêts qui en découlent.

Plus largement, le recours à la M49 s'accompagne d'une absence de réflexion patrimoniale plus globale de gestion des actifs, destinée à arbitrer le mode de financement des réseaux entre le recours à l'emprunt et son autofinancement, ainsi que les acteurs chargés du portage de ces emprunts, qui pourrait se concrétiser, le cas échéant, par une diminution des redevances perçues globalement sur les usagers.

Le dispositif mis en place par le SMG Eau35 est non seulement irrégulier, mais également de nature à maintenir d'importantes réserves de trésorerie parmi ses membres, ce qui est inutilement coûteux pour l'utilisateur du service public. ***La chambre invite le SMG Eau35 à réinterroger son modèle économique et à s'engager dans une logique consolidée avec ses membres de financement des actifs subventionnables.***

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le SMG Eau35 intervient principalement par voie de subventions versées à ses membres dans le cadre du fonds de concours départemental, alimenté par le prélèvement d'une redevance sur chaque abonné à la distribution de l'eau potable. Ni le cadre juridique de ces subventions, ni le mode de financement retenu ne respectent la législation, ce qui expose ses membres et ses dirigeants à d'importants risques juridiques. Par conséquent, le dispositif de ce fonds de concours départemental doit être revu au plus tôt. Outre sa sécurisation juridique, il gagnerait à être optimisé au regard des coûts financiers qu'il génère.

⁶ communautés de communes de Saint Méen-Montauban, Val d'Ille-Aubigné et Bretagne romantique, syndicat mixte eau du pays de Fougères (ex SMPBC), syndicat mixte collectivité eau du bassin rennais (CEBR), SMP Ouest 35, Symeval, syndicat mixte eau du pays de Saint-Malo et SIE Forêt du Theil.

2 LA SITUATION FINANCIERE

2.1 Le pilotage budgétaire et comptable

2.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement

Le SMG Eau35 ne tient pas la comptabilité de ses engagements, outil pourtant obligatoire⁷ et indispensable à la qualité des comptes, en particulier pour déterminer le niveau des restes à réaliser et des rattachements, mais également au pilotage budgétaire. Aussi le syndicat est-il soumis à des risques en matière de conformité de ses comptes.

Dans un contexte de développement de ses activités avec la construction de l'aqueduc Vilaine Atlantique, la chambre recommande au syndicat de se doter de procédures comptables fiables et conformes à la réglementation, avec en premier lieu l'instauration sans délai d'une comptabilité des engagements.

En réponse aux observations provisoires, le SMG Eau35 s'est engagé à mettre en œuvre une comptabilité d'engagement dès 2023.

Recommandation n° 4 Mettre en œuvre sans délai une comptabilité des engagements
--

2.1.2 Une prévision budgétaire défailante

Le niveau de prévision budgétaire est particulièrement défailant, avec seulement 29,5 % de consommation des dépenses de fonctionnement et 111,6 % de réalisation des recettes réelles de fonctionnement entre 2017 et 2021 (cf. annexe n°1).

⁷ Art. L. 2342-1 du CGCT applicable par renvoi et M14-M4.

Cette situation est récurrente depuis la création du syndicat et s'explique par des niveaux de surtaxes inadaptés. Ainsi, en 1999, la chambre a-t-elle rappelé que « *si un budget présente, par nature, un caractère prévisionnel, des estimations aussi éloignées de la réalité alors que le montant des recettes peut être connu avec une précision suffisante peuvent donner l'image d'une gestion financière approximative.* ». Ce constat a été réitéré en 2010, la chambre constatant « *Entre 2005 et 2009 inclus, le taux moyen d'exécution de la section de fonctionnement s'est élevé à 22,59%. Ce taux très faible traduit le décalage important entre les prévisions budgétaires et les réalisations malgré la mise en place par le syndicat mixte de gestion de procédures pour arrêter les besoins de financement annuels* ». De fait, la chambre observait que « *Les inscriptions budgétaires effectuées ont simplement vocation à équilibrer de manière artificielle le budget eu égard aux excédents reportés. En effet, la particularité du syndicat mixte de gestion le conduit à avoir d'importants restes à réaliser en section de fonctionnement et une obligation de reprise de ses excédents de fonctionnement reportés* ».

L'utilisation inadaptée de l'instruction budgétaire et comptable M49 conduit le SMG Eau35 à inscrire en fonctionnement d'importants crédits fictifs en dépenses à hauteur des excédents accumulés au fil des exercices. Il en découle des affichages budgétaires insincères. Malgré les observations récurrentes de la chambre, le SMG Eau35 n'a pas modifié ses pratiques, le cas échéant en réduisant le montant de sa surtaxe. Celle-ci a au contraire été portée à 0,17 €/m³ en 2015 (elle était de 0,12 €/m³ en 2009), renforçant un peu plus encore le surfinancement du budget du SMG Eau35.

A ces raisons structurelles liées aux éventuels retards de travaux subventionnés par le fonds de concours départemental, s'ajoutent des prévisions budgétaires également défaillantes sur le chapitre des charges à caractère général, dont les crédits ouverts ne sont consommés qu'à hauteur de 46 %. De même, les recettes de fonctionnement sont réalisées à des niveaux très élevés, reflétant un défaut de qualité des prévisions budgétaires.

La gestion budgétaire du syndicat se caractérise par des dépenses surestimées et des recettes sous-évaluées, occultant ainsi les marges dont il dispose en matière de réduction du niveau des recettes attendues.

2.1.3 Des restes à réaliser et ouvertures de crédits insincères

En 2020, le SMG Eau35 a inscrit à son budget 15 M€ de crédits pour la réalisation de travaux de l'aqueduc Vilaine Atlantique (AVA). Les marchés correspondants, publiés en 2019, n'ont été attribués qu'en fin 2021. Le syndicat a reporté dans son budget 2021 l'intégralité⁸ des crédits non consommés en restes à réaliser, contrevenant ainsi aux dispositions de la M4⁹ qui n'en permet le report que pour les dépenses engagées non mandatées.

⁸ Le syndicat a reporté l'intégralité des crédits du compte 2315, omettant de tenir compte du fait que des crédits avaient été consommés en 2020 sur le compte 238 pour 795 €.

⁹ « *Pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* ».

Inversement, alors que les marchés ont été attribués en 2021 pour 35,2 M€, le compte administratif n'a enregistré aucun reste à réaliser, omettant ainsi une information significative pour apprécier l'étendue des engagements financiers du SMG Eau35. De fait, en l'absence d'adoption d'autorisations de programmes en 2021 et de vote de crédits suffisants, le syndicat n'était pas en mesure d'inscrire des restes à réaliser sincères ni même d'attribuer les marchés (cf. §3.4.1). Ces irrégularités témoignent d'une réflexion et d'un pilotage budgétaires insuffisamment aboutis.

La chambre invite par conséquent le SMG Eau35 à se doter d'un règlement budgétaire et financier et à mettre en place des procédures comptables et budgétaires permettant un suivi plus rigoureux des opérations financières.

2.2 Une capacité d'autofinancement très importante

2.2.1 Un dynamisme des recettes de la surtaxe

Les recettes de gestion du SMG Eau35 s'élèvent à 9,8 M€ et proviennent en quasi-totalité de la participation perçue sur les volumes d'eau facturés aux usagers dans le cadre du fonds de concours départemental. La valeur de cette surtaxe est fixée tous les ans par le comité. De 0,08 € en 1994 elle a été progressivement revalorisée, pour atteindre 0,17 € / m³ depuis 2015.

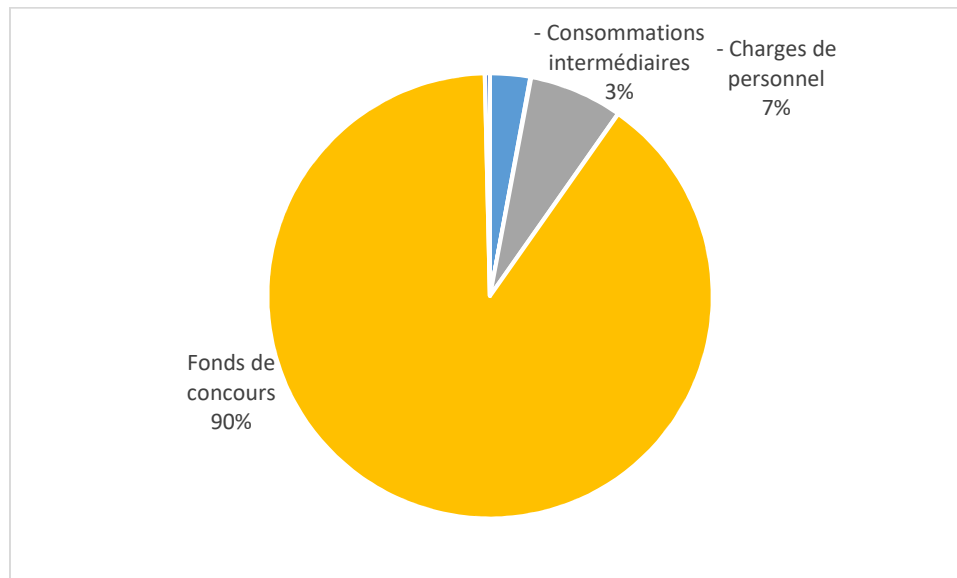
Indexé sur la consommation d'eau du territoire, le produit de la surtaxe est ainsi passé de 8,7 à 9,8 M€ entre 2016 et 2021, soit une croissance moyenne annuelle de 2,2 %.

2.2.2 Les charges de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 7,7 M€ en 2021 et connaissent une croissance moyenne annuelle de 2 %. Elles sont composées à 90 % des versements du fonds de concours aux membres du SMG Eau35. Ces versements, très dépendants des demandes et des avancements de travaux des collectivités, sont irréguliers et oscillent entre 5 et 7 M€, même si le versement sous forme d'annuités d'emprunts contribue à leur croissance, le volume de dette remboursable étant passé de 60 à 74 M€ entre 2016 et 2021.

Les charges de structure ont augmenté substantiellement, passant de 0,5 à 0,8 M€ et de 5,7 à 7,4 % des montants versés au titre du fonds de concours. Les indemnités versées aux élus ont également progressé, passant de 21 000 à 28 800 €. Ainsi, la masse salariale est-elle passée de 362 000 à 525 000 € entre 2016 et 2021, les effectifs ayant été portés sur la période de sept à 11 agents, dont trois non titulaires. En particulier, le nombre d'ingénieurs est passé de quatre à sept¹⁰.

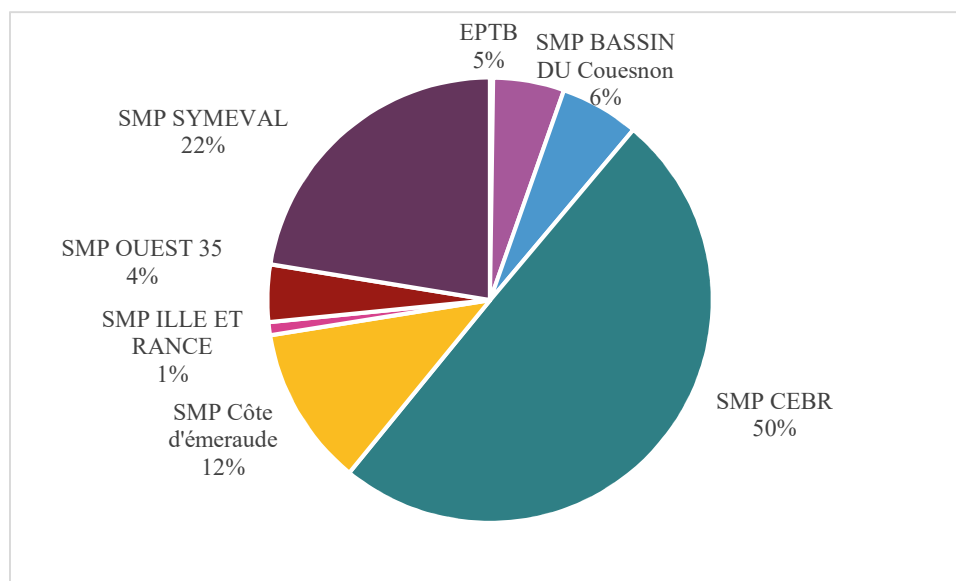
Graphique n° 3 : Répartition des dépenses du SMG Eau35 en 2021



Source : CRC à partir du compte de gestion 2021.

Le syndicat participe également à hauteur de 300 000 € chaque année au financement de la deuxième tranche de la construction de l'AVA, dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'établissement public territorial de bassin Vilaine (EPTB).

¹⁰ Deux nouvelles missions ont été créées, nécessitant la création de postes d'ingénieur hydrogéologue chargé de la gestion des nappes souterraines (compétence technique absente sur le département) et de chargée de mission économies d'eau (réponse appel à projet agence de l'eau). Le troisième poste correspond à une réorganisation du service pour les politiques de qualité de l'eau et la communication (1,5 ETP en tout).

Graphique n° 4 : Répartition par territoire des fonds de concours versés par le SMG Eau35 (2016-2021)

Source : CRC à partir du fichier des mandats 2016 à 2021.

2.3 Une capacité d'autofinancement qui s'est consolidée sur la période

En dépit d'une augmentation substantielle de ses charges de structure, le SMG Eau35 a pu améliorer sa capacité d'autofinancement grâce à une augmentation soutenue de la consommation d'eau sur le territoire (+ 10 % entre 2014 et 2018¹¹, soit un niveau supérieur à celui de la croissance démographique) et des charges moins dynamiques dépendant de la réalisation de travaux par ses membres. Elle est ainsi passée de 1,7 à 2 M€ entre 2016 et 2021, étant précisé que la croissance des fonds de concours versés en 2020 et 2021 a entraîné une diminution de cet autofinancement ces deux dernières années.

¹¹ Source : débat d'orientation budgétaire (DOB) 2021 du SMG Eau35.

Tableau n° 1 : Evolution de la capacité d'autofinancement du SMG Eau35

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
+ Subvention d'exploitation perçues	8 731 128	8 540 934	9 411 150	9 263 214	10 031 430	9 755 698	2,2%
+ Autres produits de gestion	4 053	21 923	4 813	4 180	4 803	11 953	24,1%
= Produit total	8 735 181	8 562 857	9 415 963	9 267 394	10 036 233	9 767 651	2,3%
- Consommations intermédiaires	129 372	111 548	148 511	106 777	185 849	225 180	11,7%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	5 046	5 047	5 035	4 888	4 822	4 738	-1,3%
- Charges de personnel	362 659	404 450	445 215	401 167	469 174	525 475	7,7%
- Autres charges de gestion	6 505 288	4 956 029	5 606 379	5 362 437	6 740 540	6 986 146	1,4%
= charges d'exploitation	7 002 366	5 477 074	6 205 140	5 875 269	7 400 385	7 741 539	2,0%
= Excédent brut d'exploitation	1 732 816	3 085 783	3 210 823	3 392 126	2 635 848	2 026 112	3,2%
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0	
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	0	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-170	0	4 926	1 352	1 011	2 109	
= CAF brute	1 732 646	3 085 783	3 215 749	3 393 478	2 636 858	2 028 221	3,2%

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

2.4 La situation patrimoniale du syndicat

Le SMG Eau35 a cumulé près de 16,1 M€ d'autofinancement entre 2016 et 2021, mais n'a investi que 0,6 M€. Cette différence a donc permis d'augmenter le fonds de roulement de 15,5 M€.

Tableau n° 2 : Le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	1 732 646	3 085 783	3 215 749	3 393 478	2 636 858	2 028 221	16 092 734
- Annuité en capital de la dette (hors autres dett	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	1 732 646	3 085 783	3 215 749	3 393 478	2 636 858	2 028 221	16 092 734
<i>en % du produit total</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0</i>
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 038	541	3 098	3 487	832	8 114	19 110
+ Subventions d'investissement	0	7 613	0	0	0	0	7 613
+ Produits de cession	0	0	1 100	0	0	0	1 100
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 038	8 154	4 198	3 487	832	8 114	27 823
= Financement propre disponible (C+D)	1 735 684	3 093 937	3 219 947	3 396 965	2 637 690	2 036 335	16 120 557
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>-3 039,1%</i>	<i>1 026,1%</i>	<i>2 103,2%</i>	<i>2 982,0%</i>	<i>2 929,1%</i>	<i>7 585,6%</i>	<i>136</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	-57 112	301 516	153 099	113 917	90 052	26 845	628 317
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 792 796	2 792 421	3 066 847	3 283 048	2 547 638	2 009 490	15 492 240

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

La trésorerie du syndicat est donc passée de 10,9 à 25,4 M€ entre les 31 décembre 2015 et 2021, représentant désormais 1 200 jours de dépenses de fonctionnement. Ce niveau de trésorerie faisait du SMG Eau35 le 33^{ème} syndicat le plus doté en trésorerie au 31 décembre 2021 sur les 9 349 syndicats français. Parmi ces 33 syndicats, un seul disposait d'une trésorerie supérieure à la sienne en nombre de jours.

Tableau n° 3 : Evolution de la trésorerie du syndicat

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	10 643 502	12 436 298	15 228 720	18 295 567	21 578 615	24 126 252	26 135 742
- Besoin en fonds de roulement global	-221 523	-6 825	319 272	2 602 140	22 300	724 494	772 867
=Trésorerie nette	10 865 025	12 443 123	14 909 448	15 693 426	21 556 315	23 401 759	25 362 875
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>598,5</i>	<i>648,6</i>	<i>993,6</i>	<i>923,1</i>	<i>1 339,2</i>	<i>1 154,2</i>	<i>1 195,8</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Même si des retards dans la réalisation de gros ouvrages (aqueduc Vilaine Atlantique (AVA)¹², usines de Rophémel, Beaufort, Fougères...) peuvent expliquer la croissance de la trésorerie, la chambre a néanmoins déjà pu observer son caractère abondant dans ses deux précédents rapports de 1999 et 2010. Il était ainsi relevé dans le dernier rapport que « *Cet excédent traduit le décalage entre la perception d'une surtaxe syndicale, probablement trop élevée par rapport aux besoins, du moins sur les premières années, ou prélevée trop tôt par rapport aux investissements prévus, et le financement de programmes d'investissement réalisés avec retard par les syndicats de production et étalés sur plusieurs années. Toutefois, cet excédent, significatif en valeur absolue, doit être mis en perspective par rapport aux besoins de financement du schéma départemental révisé* ».

Malgré cela, le syndicat a non seulement maintenu des niveaux élevés de trésorerie mais a parallèlement augmenté la surtaxe dans des proportions trop importantes¹³, les retards de travaux invoqués par les syndicats membres étant eux aussi statistiquement récurrents.

L'impossibilité du placement de la trésorerie

Dans son rapport de 1999, la chambre observait que le solde du compte au Trésor n'avait fait que croître au cours de la période : il était passé de 5,8 MF au 31 décembre 1994 à 38,1 MF au 26 février 1999. « *Les disponibilités actuelles représentent près de deux années de recettes. Malgré la demande faite par le président du syndicat, ces sommes n'ont pu, conformément à la réglementation, faire l'objet d'un placement financier* ». Cette observation concernant l'impossibilité de placement était rappelée en 2010.

Loin d'être neutre, le prélèvement de ces ressources auprès des usagers représente un coût sans rapport avec les services rendus, tandis que l'inflation cumulée de 6,4 % entre janvier 2016 et décembre 2021¹⁴ a érodé les réserves accumulées par le syndicat.

¹² L'aqueduc Vilaine Atlantique, long de 59 km, sera mis en service début 2024 pour sécuriser l'approvisionnement en eau potable.

¹³ La surtaxe est passée de 0,12 € / m³ en 2009 à 0,17 € / m³ depuis 2015.

¹⁴ Source : https://france-inflation.com/calculateur_inflation.php.

Fin 2022, le SMG Eau35 a investi dans le cadre du projet AVA près de 27 M€ sur 41 M€ d'inscriptions budgétaires. Ce projet est financé par un montant identique d'emprunts, dont 30 M€ ont été signés mais n'étaient pas encore mobilisés en novembre 2022¹⁵. Le décalage constaté entre le paiement des investissements et la mobilisation des emprunts a engendré une réduction transitoire de la trésorerie. En dépit d'un fonds de roulement plus que conséquent, le SMG Eau35 a décidé de recourir à l'emprunt pour financer cet investissement sans que le montage juridique et financier de son exploitation ne soit connu (cf. § 3.3), le débat d'orientation budgétaire 2022 n'anticipant qu'une prise en charge des annuités dans ses dépenses.

Les subventions versées sont très largement adossées à des annuités d'emprunts, dont les montants sont connus lors de la signature des contrats de prêts et ne peuvent évoluer substantiellement d'un exercice à l'autre, permettant une certaine prévisibilité. Dès lors, les constats répétés d'une trésorerie pléthorique et improductive de revenus sont le résultat d'un mode de financement coûteux, déconnecté du calendrier des opérations. **La chambre invite le syndicat à se doter d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements avec des niveaux de financement adaptés aux projets.**

2.5 Les engagements du SMG Eau35

Le syndicat indique avoir garanti entre 2011 et 2018 pour 57,2 M€ de prêts, dont 31 M€ restant dus au 31 décembre 2021¹⁶, l'annuité garantie s'élevant à 4,2 M€. Par ailleurs, il s'est engagé à subventionner en annuité pour 73,9 M€ entre 2010 et 2021, dont 40,9 M€ restent dus avec une annuité de 4,7 M€ en 2021, selon les annexes jointes au compte administratif.

Tableau n° 4 : Les engagements hors bilan - Subventions à verser en annuités

<i>en €</i>	Dette en capital à l'origine	Dette en capital 31/12/N	Annuité versée au cours de l'exercice
CA 2017	60 280 007	NR	NR
CA 2018	62 880 007	NR	NR
CA 2019	89 633 611	64 565 628	4 454 039
CA 2020	66 499 341	38 401 935	4 652 775
CA 2021	73 945 268	40 926 158	4 721 061

Source : comptes administratifs.

¹⁵ La Banque des Territoires a accordé en septembre 2022 un prêt « Aqua Prêt » au SMG Eau35 d'un montant de 20 M€ sur 40 ans, pour financer la dernière tranche de l'aqueduc, soit 59 kilomètres de canalisations entre Bains-sur-Oust et Rennes. Un autre emprunt de 10 M€ sur 20 ans a été signé en juillet 2022 au taux de 2,49 %.

¹⁶ Source : annexes des comptes administratifs.

2.6 Les orientations budgétaires

2.6.1 Le débat d'orientation budgétaire pour 2022

Lors de son débat d'orientation budgétaire (DOB) pour 2022, le syndicat faisait état d'importantes dépenses à venir avec la réalisation de l'AVA pour 35 M€ et des travaux potentiels pour plus de 130 M€ d'ici 2030. Il indiquait par ailleurs que des travaux d'envergure, sous maîtrise d'ouvrage de ses membres, devaient débiter (usines de Rophémel et de Fougères). Le syndicat estimait ainsi que sa trésorerie deviendrait négative dès 2027 et le demeurerait durablement. Ces projections marquent une rupture avec le DOB 2021 qui anticipait une trésorerie déficitaire en 2028 et pour seulement six années.

Le syndicat préconisait donc lors du DOB une forte augmentation de la surtaxe, rappelant que les dépenses sont imputées en fonctionnement pour la plupart, et que l'augmentation d'un centime de la surtaxe apporterait une recette supplémentaire de 0,5 M€. Le syndicat prévoyait ainsi que le renouvellement de la conduite de Rophémel-Rennes (20 M€) nécessiterait une recette supplémentaire de 0,9 M€, soit 1,5 centime / m³ supplémentaire.

Il est observé que ces orientations dépassent les objectifs du schéma départemental d'alimentation en eau potable, qui estimait à 59,1 M€ l'autofinancement nécessaire au SMG Eau35. En tout état de cause, les orientations budgétaires du syndicat devront s'appuyer sur une véritable programmation pluriannuelle des investissements, mais également sur un plafonnement des aides à 80 % afin de tenir compte des obligations résultant de l'article L. 1111-10 du CGCT (cf. §1.4.3).

2.6.2 L'absence d'obtention de subventions

Le budget n'intègre aucune subvention pour le projet AVA. L'agence de l'eau ne propose aucun dispositif d'aide dans lequel le projet AVA pourrait s'inscrire et la subvention demandée à la région Bretagne en février 2014 n'a pas été octroyée. Le schéma départemental explique ainsi que « *Aujourd'hui, il n'y a plus de financement du Département et l'agence de l'eau apporte des avances remboursables. Les rares subventions susceptibles d'être versées ne sont pas prises en compte* ».

3 LE MARCHE DU PROJET D'AQUEDUC VILAINE ATLANTIQUE (AVA)

L'aqueduc Vilaine Atlantique (AVA) est un projet ancien. Le schéma départemental d'approvisionnement en eau approuvé en novembre 2000 définissait un programme de renforcement de la ressource en eau potable du bassin rennais, pour prendre en compte l'augmentation de la population prévue dans les dix prochaines années, ainsi que les éventualités d'années sèches ou de vidange du barrage de la Chèze. A cet effet, la réalisation d'un ouvrage de liaison entre l'usine de Férel (Morbihan) et celle de Villejean avait été inscrite dans le schéma. Cette interconnexion devait permettre à l'horizon 2009 de renforcer la production rennaise jusqu'à 7 Mm³ par an.

La réalisation de ce projet a été interrompue dans le courant de l'année 2005. Le syndicat mixte de production d'eau potable du bassin rennais avait en effet décidé (délibération n° 2006-28 du 12 décembre 2006) que la liaison Rennes-Férel, bien qu'assurant une sécurité supplémentaire, ne présentait pas de caractère d'urgence pour l'approvisionnement en eau du bassin rennais et que les conventions contractées avec l'institution de l'aménagement de la Vilaine (IAV) et la ville de Rennes pour la réalisation du projet devaient par conséquent être résiliées.

Sans le soutien du principal bénéficiaire de l'opération, le projet avait été retardé. Dans son rapport de 2010, la chambre relevait ainsi que le financement de cet équipement serait en partie assis sur l'achat chaque année de 2 500 000 m³, volume minimal pour maintenir la sécurité sanitaire de la liaison. Cela impliquait donc que le financement soit assuré indépendamment des besoins réels en eau, eu égard aux ressources disponibles hors Férel.

3.1 Présentation du projet

La troisième tranche de l'AVA a pour objectif de terminer l'interconnexion entre l'usine de Férel et l'usine de Villejean par la réalisation des ouvrages suivants :

- Pose de 59 km de canalisation de diamètre DN 700 et DN 600 de Bains-sur-Oust à Rennes ;
- Construction de 2x2 réservoirs de stockage de 2 500 m³ chacun à Sixt-sur-Aff et Goven ;
- Aménagement de deux stations de pompage (Sixt-sur-Aff et Rennes).

La canalisation et les ouvrages associés sont conçus pour fonctionner à double sens. Le projet est dimensionné pour que transitent 25 000 m³ / jour en période de crise (sécheresse ou autre) au départ de l'usine de Férel vers Rennes et au départ de l'usine de Villejean à Rennes vers Férel.

Dans le sens Férel - Rennes (d'octobre à mai), le pompage aura lieu depuis Férel jusqu'au premier réservoir de Sixt-sur-Aff. Depuis celui-ci, un autre pompage (via une station qui sera construite) ira jusqu'au deuxième réservoir situé à Goven. Dans le sens Rennes - Férel (de juin à septembre), le pompage aura lieu depuis l'usine de Villejean, via la station à créer, jusqu'au réservoir de Goven.

En cas de crise, le sens de fonctionnement de l'aqueduc et les volumes transitant seront adaptés aux besoins.

Carte n° 2 : Le projet AVA



Source : préfecture d'Ille-et-Vilaine - enquête publique unique de l'aqueduc Vilaine-Atlantique.

Selon le dossier de déclaration d'utilité publique (DUP), la collectivité Eau du bassin rennais (CEBR), sans contester le fait que l'AVA puisse contribuer à améliorer la sécurisation de l'alimentation en eau, avait proposé en mars 2016 la réalisation du projet en deux tranches :

- a. Tranche ferme de 4,8 km et réalisation du réservoir de Sixt-sur-Aff ;
- b. Tranche conditionnelle comprenant les 52,2 km restants, le réservoir de Goven et la station de pompage de Villejean qui pourraient être retardée.

La CEBR ayant augmenté ses capacités de production (Mézières-sur-Couesnon, étang des Bougrières), elle ne craignait plus de manquer d'eau potable, même en année sèche. L'enquête publique a ainsi mis en évidence que si la CEBR était la seule collectivité excédentaire en cas de sécheresse (sauf souci à Rophémel à l'automne et succession d'années sèches), sa position géographique permettait d'assurer le secours des autres territoires. Le commissaire enquêteur avait également rappelé que le site de Villejean était la propriété de la CEBR et que les travaux ne pouvaient être entrepris sans l'accord préalable de cette collectivité.

3.2 Le montant prévisionnel du projet

Les travaux de l'AVA sous maîtrise d'ouvrage du SMG Eau35 sont prévus pour s'étaler de 2022 à 2024. Dans l'objectif de simplifier la gestion budgétaire, le syndicat a adopté un vote en autorisation de programme crédits de paiement¹⁷ (AP-CP), avec une AP de 53,14 M€ TTC.

Tableau n° 5 : L'autorisation de programme AVA

N°AP	Libellé	Montant AP	CP 2022	CP 2023	CP 2024
2022-01	Aqueduc Atlantique (AVA) Vilaine	53 137 000	41 079 000	7 440 000	4 618 000

Source : délibération du SMG Eau35 du 17 mars 2022.

3.3 Des conditions d'exploitation qui restent à définir

Une convention tripartite, d'une durée de 20 ans, a été signée avec l'établissement public territorial de bassin (EPTB) qui gère le barrage d'Arzal dans le Morbihan destiné à alimenter l'aqueduc, et la CEBR. L'exploitation des infrastructures appartenant au SMG Eau35 sera exercée par le même exploitant que l'usine de Villejean, « sous l'autorité du SMG35 ».

Trois modalités de fonctionnement sont prévues :

- En temps normal (débit sanitaire), la conduite fonctionnera 8 mois dans le sens Férel-Rennes et 4 mois dans le sens Rennes-Férel avec 4 jours de temps de séjour, soit un achat net annuel du SMG Eau35 à l'EPTB de 350 000 m³. Le prix sera défini ultérieurement dans la convention bipartite de vente d'eau à intervenir entre le SMG Eau35 et l'EPTB. Ces volumes seront délivrés gratuitement, sans abonnement, par le SMG Eau35 à la CEBR, qui les remettra gratuitement à ses syndicats primaires voisins ;
- En cas d'urgence et sur demande de l'EPTB Vilaine, la CEBR facturera ces volumes au SMG Eau35 au prix de gros adopté par le comité syndical au titre de l'année en cours. Le SMG Eau35 facturera au même tarif à l'EPTB Vilaine ;

¹⁷ L'AP-CP est une technique permettant la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par la collectivité. Une autorisation de programme (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée par les élus en année N et consacrée à un projet d'investissement permettant d'engager les dépenses et d'attribuer des marchés sans inscrire l'ensemble des crédits dans le budget. Chaque année, des crédits de paiement permettent une ouverture de crédits budgétaires permettant le paiement des factures.

- Inversement, en cas de besoin d'alimentation de secours vers Rennes, l'eau livrée sera vendue au prix de l'EPTB Vilaine déterminé dans une convention bipartite à venir entre le SMG Eau35 et l'EPTB Vilaine.

Le syndicat envisage de créer une régie à autonomie financière pour exploiter l'équipement et se conformer à la réglementation¹⁸. Néanmoins, le montage budgétaire et comptable envisagé ne fixe pas le mode de financement de l'exploitation, alors que son fonctionnement reposera en grande partie sur un principe de gratuité pour les bénéficiaires en dehors des périodes de crise.

La chambre invite le syndicat à se doter au plus tôt d'un plan financier et commercial relatif au compte d'exploitation de cet équipement, dont la nature paraît être industrielle et commerciale et qui devra donc s'équilibrer par lui-même, sauf exception motivée¹⁹.

3.4 Les marchés de la troisième tranche de l'interconnexion en eau potable de l'AVA

3.4.1 Les conditions de l'attribution du marché

3.4.1.1 Une information du comité syndical perfectible et un marché lancé sans disposer des crédits

Le comité syndical du 19 février 2019 a approuvé le lancement de la procédure de marchés, avec l'ambition affichée par le président de signer les marchés en 2019 et de réaliser les travaux en 2020 et 2021. Il est observé que le procès-verbal du comité mentionne que le dossier de consultation des entreprises (DCE) n'était pas finalisé à la date du vote, alors que la délibération avait notamment pour objet d'approuver ce document. Le comité syndical s'est donc prononcé sans disposer de l'ensemble des informations.

¹⁸ Article L. 1412-1 du CGCT

¹⁹ L'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux collectivités de prendre en charge dans leur budget principal des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux sauf : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Par délibération du 20 décembre 2021, le comité syndical du SMG Eau35 a attribué les marchés de la troisième tranche (cinq de canalisations et trois d'ouvrages), après avis de la commission d'appel d'offres du 11 février 2020. Le terme de la date de validité de ces marchés était fixé au 22 décembre 2021. La délibération précise que les crédits étaient inscrits au budget, ce qui est inexact dès lors que seuls 15 M€ étaient budgétés et les autorisations de programmes n'étaient pas encore votées. Le compte administratif n'a d'ailleurs pas enregistré les restes à réaliser correspondant aux marchés attribués. A cet égard, il est rappelé que l'article L. 2152-3 du code de la commande publique précise qu'une offre « *inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché, déterminés et établis avant le lancement de la procédure* ».

L'attribution de ces marchés n'a donc pas respecté le principe d'autorisation de la dépense par l'assemblée délibérante, de même que le SMG Eau35 s'est affranchi de l'obligation réglementaire d'engager comptablement la dépense avant d'engager juridiquement la collectivité.

3.4.1.2 Le choix des procédures retenues

La chambre a examiné les conditions de passation des deux marchés, qui n'appellent pas d'observations particulières. Les cinq lots de canalisations ont été attribués pour 29 891 661 € HT et les trois concernant les ouvrages ont été attribués pour 5 351 666 € HT, soit 35 243 327 € HT au total.

3.4.2 Le protocole transactionnel

Une délibération du comité syndical du 7 avril 2022 constate que les entreprises attributaires des marchés ont subi depuis décembre 2021 d'importantes augmentations sur les matières premières, motivant des demandes d'indemnisation sur le fondement de la théorie de l'imprévision.

Pour les cinq lots de pose de canalisations, la demande totale d'indemnisation des entreprises s'élevait à 5 467 529 €, pour un montant initial de marchés de 29 891 661 € HT. La délibération précise que, « *malgré la présence d'une clause de variation des prix prévue au sein du marché, l'augmentation récente du coût des canalisations en fonte, caractérise un bouleversement de l'économie du contrat en raison d'une augmentation du montant initial des lots supérieure à 10 %* ». Après analyse des demandes des entreprises et négociation, le montant total maximal des protocoles a été ramené à 3 863 217 € HT, soit 12 % du montant initial des marchés, en contrepartie d'une renonciation des titulaires à exercer des recours contentieux sur l'objet du protocole.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Consommation des crédits.....	29
--------------	-------------------------------	----

Annexe n° 1. Consommation des crédits

Tableau n° 6 : Consommation des dépenses réelles de fonctionnement en €

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total budget	18 541 226,98	20 059 310,90	22 969 450,24	25 938 231,75	14 629 389,26	32 938 300,00	135 075 909,13
réalisé	7 010 378,48	5 488 019,20	6 210 456,83	5 941 400,59	7 456 879,28	7 757 391,08	39 864 525,46
% de réalisation	37,8%	27,4%	27,0%	22,9%	51,0%	23,6%	29,5%

Source : CRC à partir des comptes administratifs.

Tableau n° 7 : Consommation des recettes réelles de fonctionnement en €

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Total budget	8 076 000,00	8 208 000,00	8 189 100,00	8 108 000,00	8 437 600,00	9 152 000,00	50 170 700,00
réalisé	8 743 024,43	8 573 801,84	9 427 305,53	9 334 878,20	10 093 737,54	9 808 321,60	55 981 069,14
% de réalisation	108,3%	104,5%	115,1%	115,1%	119,6%	107,2%	111,6%

Source : CRC à partir des comptes administratifs.

Tableau n° 8 : Consommation des charges à caractère général en €

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Total budget	248 850,00	291 870,00	244 614,00	368 550,00	423 600,00	437 100,00	2 014 584,00
réalisé	134 418,47	116 594,97	153 545,73	111 664,90	190 671,32	223 818,58	930 713,97
% de réalisation	54,0%	39,9%	62,8%	30,3%	45,0%	51,2%	46,2%

Source : CRC à partir des comptes administratifs.



Madame la Présidente
 Chambre Régionale des Comptes
 3, rue Robert d'Arbrissel
 CS 64231
 35042 RENNES cedex

Nos références: AD-23-035
 Affaire suivie par
 Email
 Téléphone: 02 99 85 50 69
 Objet: Rapport observations
 Chambre Régionale des
 Comptes

Rennes, le 25 mai 2023

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des conclusions du rapport d'observations définitives sur la gestion du Syndicat Mixte de Gestion pour l'approvisionnement en eau potable de l'Ille-et-Vilaine. Certaines recommandations sur l'amélioration de la gestion comptable de notre syndicat sont d'ailleurs d'ores et déjà engagées : évolutions de la compatibilité du syndicat, gestion des restes à réaliser, engagement des dépenses.

En préambule, je souhaite rappeler que, dès l'origine, l'intervention du SMG-Eau35 a été conçue comme une mise en commun à l'échelle départementale de moyens financiers, grâce à un prélèvement sur les factures d'eau potable des abonnés, afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable de l'ensemble de l'Ille et Vilaine.

Jusque récemment, la plupart des collectivités productrices d'eau potable du département ne disposaient que de moyens humains et financiers limités, notamment dans les secteurs ruraux. Sans cette solidarité financière et technique entre territoires du département, beaucoup de collectivités productrices d'eau potable ne pourraient pas, encore aujourd'hui, faire face aux besoins en investissement nécessaires à la sécurisation de l'eau potable et à l'amélioration de sa gestion.

Les actions et travaux menés depuis 30 ans grâce à ce « fonds départemental » ont montré toute leur importance lors des sécheresses récentes, comme celle de 2022. Ils ont permis d'éviter les coupures d'eau en Ille-et-Vilaine, et ce malgré un contexte défavorable : augmentation des besoins liée au dynamisme démographique et économique du département, géologie et climat peu propices à la présence de ressources importantes. La sécheresse de 2022 et les projections climatiques rappellent que cet enjeu sera vital pour les prochaines décennies, sur le département et au-delà.

Dans ce contexte, le financement à 100% des principaux investissements par le fonds départemental n'avait pas été remis en cause jusqu'à maintenant. Néanmoins, nous prenons bonne note de la remarque de la Chambre Régionale des Comptes et le taux de financement maximal des investissements va être revu pour les nouveaux ouvrages et ramené à 80 %.

.../...



Concernant la question complexe de la TVA, si le système actuel de « surtaxe » est conservé, un rescrit sera déposé auprès de l'Administration fiscale pour arrêter l'assujettissement ou non des sommes permettant le financement du SMG-Eau35.

Concernant le fondement légal de la « surtaxe » ou « redevance » indiquée sur les factures d'eau potable pour financer le SMG-Eau35, il me semble que les conclusions de ce rapport doivent être nuancées et regrette au passage que les précisions que nous avons pu apporter lors de l'instruction n'aient pas été reprises dans le rapport final :

- Tout d'abord, je rappelle que ce point n'a jamais été soulevé lors des contrôles successifs de la Chambre Régionale des Comptes ou par d'autres acteurs lors des 30 années d'existence du syndicat ;
- De plus, le recours à une ligne dédiée sur la facture d'eau permet une transparence et une équité pour tous les abonnés à l'eau potable, qui seraient bien plus délicates à mettre en place avec un autre dispositif de financement ;
- Enfin, le caractère « indirect » de la contrepartie pour les abonnés évoqué dans le rapport est à mon sens discutable, y compris juridiquement. En effet, l'ensemble des financements du SMG-Eau35 sert à couvrir des dépenses des collectivités productrices d'eau, qui sont donc directement utiles au service public d'eau potable et aux abonnés, tel que défini dans les textes réglementaires.

Néanmoins, je prends bonne note des recommandations sur le dispositif actuel de surtaxe et m'engage à étudier la faisabilité juridique d'une solution pérenne et équitable dès que possible.

Le rapport d'observations définitives pointe également le recours à des emprunts pour le financement des principaux travaux alors que la trésorerie du SMG-Eau35 et de certains de ses adhérents sont aujourd'hui très élevées.

De ce point de vue, je tiens à rappeler que les investissements nécessaires à la sécurisation de l'alimentation en eau potable sur le département sont conséquents et se chiffrent en centaines de millions d'euros. Par ailleurs, leur programmation se base sur un schéma départemental d'alimentation en eau potable qui s'étale sur plusieurs décennies. Le nouveau schéma départemental oriente ainsi les travaux jusque 2040, avec des incertitudes liées à cette échéance.

L'analyse de la trésorerie doit donc prendre en compte les besoins dans les années à venir. A ce titre, le SMG-Eau35 dispose d'outils de gestion financière (schéma départemental, rapports d'orientations budgétaires, programme d'opérations annuel) qui montrent clairement que le recours à l'emprunt est indispensable pour faire face au financement des travaux en cours ou prévus à court terme : finalisation de l'Aqueduc Vilaine Atlantique, réhabilitation des usines de Rophemel (Eau du Bassin Rennais), de Fougères (Pays de Fougères) ou de Beaufort (Pays de Saint-Malo). Des travaux complémentaires devraient de plus être programmés dans le cadre du nouveau schéma départemental. Enfin, de nombreux enjeux liés à la sécurisation de l'alimentation en eau potable nécessiteront des actions ambitieuses de la part des syndicats d'eau potable : économies d'eau, protection de la qualité des eaux brutes, utilisation des ressources déjà exploitées ou à rechercher.

.../...



Néanmoins, dans un contexte de montée des taux d'intérêt et de trésorerie importante du SMG-Eau35 et de certaines collectivités productrices d'eau potable, il est vrai que le recours à l'emprunt doit se justifier au cas par cas. Nous allons engager ce travail, en gardant à l'esprit les besoins à venir en matière de sécurisation et mais aussi la disparité des moyens financiers entre collectivités rurales et urbaines, notamment pour financer dans les années à venir le renouvellement des réseaux AEP.

Concernant l'Aqueduc Vilaine Atlantique, je souligne que cet ouvrage de sécurisation, qui a fait l'objet de débats dans les décennies passées, est désormais considéré comme indispensable par l'ensemble des collectivités d'eau potable d'Ille-et-Vilaine, qui ont dû faire face dans l'urgence aux conséquences de la sécheresse 2022 et de l'augmentation des besoins. Nous devrions pouvoir mettre en service cet ouvrage stratégique dès 2024.

Il est évidemment regrettable que le décalage des travaux, prévus en 2019, ait abouti à un surcoût important supporté in fine par les abonnés à l'eau potable de l'Ille-et-Vilaine. Toutefois, je note que le rapport de la Chambre n'a pas émis de remarques sur les marchés de travaux publics et les protocoles transactionnels rendus nécessaires par l'explosion récente des coûts des matières premières.

Ce rapport comporte donc des éléments de réflexion importants pour la gestion du SMG-Eau35 et, au-delà, pour l'organisation de la solidarité autour de l'eau potable. En vous remerciant de nouveau pour les éclairages apportés par la Chambre, je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.





Envoyé en préfecture le 06/07/2023

Reçu en préfecture le 06/07/2023

Affiché le

ID : 035-253502801-20230629-23_06_04-DE

**Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>**