



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 28 août 2008

GREFFE N° 2008-236

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre du 22 juillet 2008, le rapport d'observations définitives pour les années 2001 et suivantes concernant la gestion du syndicat départemental d'alimentation en eau potable de la Vendée « Vendée Eau » que vous administrez.

Aucune réponse n'étant parvenue à la chambre à l'issue du délai d'un mois qui était imparti, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport.

En application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil syndical et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Trésorier-payeur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Catherine de KERSAUSON

Monsieur Eric RAMBAUD
Président du syndicat départemental d'alimentation
en eau potable de la Vendée « Vendée Eau »
ZAC Bell
57, rue Paul-Emile Victor
85036 LA ROCHE SUR YON Cedex



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 22 juillet 2008

**GREFFE N° 2008-129
L0835/CG**

**Observations définitives concernant la gestion du
Syndicat départemental d'alimentation en eau
potable VENDEE EAU**

Années 2001 et suivantes

Résumé des observations

Le Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable (SDAEP) de la Vendée, dénommé aujourd'hui « Vendée Eau », regroupe 20 syndicats intercommunaux d'AEP auxquels 276 communes de Vendée ont transféré leur compétence initiale d'organisation du service public de l'eau potable.

La particularité de Vendée Eau réside dans sa compétence à fixer annuellement un tarif identique pour l'ensemble des communes adhérentes ainsi qu'à orienter et décider les investissements nécessaires aux extensions et aux renouvellements des ouvrages des réseaux de distribution d'eau potable.

Le syndicat départemental a mis en œuvre la plupart des observations issues des derniers contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes. En particulier, il a transformé ses statuts en obtenant le transfert de la compétence « distribution d'eau potable » à son profit. Il a amélioré la prise de décision des orientations budgétaires et financières, la production des documents comptables et a clarifié ses relations avec la direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

La chambre a relevé que certains membres du syndicat n'étaient pas producteurs d'eau et s'interroge sur la justification de leur maintien au sein de Vendée Eau.

La situation financière du syndicat est particulièrement saine et excédentaire. Le recours à l'emprunt est pratiquement nul depuis 1999.

La ressource en eau particulièrement limitée en Vendée a conduit le syndicat à élaborer des études et des propositions pour sécuriser l'alimentation en eau potable dans les prochaines années. Il a également amélioré sa performance afin de réduire les pertes d'eau sur son réseau en effectuant une économie de 1,3 million de m³ d'eau depuis 2003.

La chambre observe que les handicaps de la Vendée en ressource d'eau et les contraintes de traitements que Vendée Eau doit opérer sur des eaux majoritairement superficielles, ont des conséquences sur la tarification de l'eau potable. Ainsi, la Vendée reste un département où le prix du m³ d'eau potable se situe parmi les plus élevés de France. La chambre note cependant les efforts réalisés par le syndicat pour réduire la part de l'eau potable dans la facture eau et assainissement. Depuis 2002, cette baisse atteint 8 %, alors que les autres composantes taxes et assainissement n'ont cessé d'augmenter.

La chambre considère cependant que les excédents financiers systématiquement reportés en section de fonctionnement, compris entre 8 et 10 millions d'euros depuis 2003, ne sont pas conformes aux prescriptions du code général des collectivités territoriales. Elle rappelle au syndicat qu'il devra mettre fin au principe de la tarification dégressive à compter du 1^{er} janvier 2010 pour se mettre en conformité avec la loi sur l'eau.

Le système d'information financier et comptable du syndicat doit être amélioré s'agissant du suivi des factures. Il pourrait être mieux piloté et contrôlé en ce qui concerne les rémunérations des agents. Enfin, la chambre appelle l'attention de Vendée Eau sur la faiblesse de sa procédure de gestion des impayés tant pour ce qui est des contraintes définies par contrat avec les gérants qu'avec la procédure contentieuse élaborée avec le comptable public.

1 LA PRESENTATION DU SYNDICAT

Le Syndicat Départemental d’Alimentation en Eau Potable (SDAEP) de la Vendée, dénommé aujourd’hui « Vendée Eau », est un établissement public de coopération intercommunale regroupant aujourd’hui deux communes et 20 syndicats intercommunaux d’AEP auxquels 276 communes de Vendée ont transféré leur compétence initiale d’organisation du service public de l’eau potable. Les membres exercent la compétence « production d’eau potable » et ils ont transféré la compétence « distribution d’eau potable » au syndicat départemental. La distribution de l’eau potable concerne 316 000 abonnés pour 34,2 millions de m³ facturés en 2006. Le syndicat est propriétaire de 13 700 km de canalisations, 55 châteaux d’eau, 29 réservoirs au sol et d’une cinquantaine de petits ouvrages sur les réseaux.

Six communes vendéennes seulement n’adhèrent pas au syndicat, soit parce qu’elles disposent de leur propre ressource, soit que le coût de revient de l’eau est moins élevé pour deux de ces communes. La proximité avec le département limitrophe de Loire-Atlantique est également une explication.

La particularité de Vendée Eau réside dans sa compétence à fixer annuellement un tarif identique pour l’ensemble des communes adhérentes et à orienter et décider les investissements nécessaires aux extensions et aux renouvellements des ouvrages des réseaux de distribution d’eau potable.

Les dépenses totales de cet organisme en fonctionnement et en investissement ont atteint 100 millions d’euros pour l’année 2006.

Les conditions d’adhésion des collectivités du syndicat départemental sont définies comme suit dans ses statuts à l’article 5.2 : Vendée Eau « *achète de l’eau potable destinée à la distribution auprès des collectivités adhérentes qui en produisent* ». Le compte rendu de l’assemblée générale du syndicat du 21 décembre 1998 explique également que « *les syndicats intercommunaux non producteurs n’assureront qu’une mission de représentation.* »

En effet, cinq syndicats membres de Vendée Eau n’exercent ni la compétence « production d’eau », ni la mission de « distribution d’eau ». Il s’agit des syndicats d’AEP CENTRE EST VENDEEN, REGION OUEST de LA ROCHE/YON, NORD VENDEEN et de L’ILE de NOIRMOUTIER.

La chambre s’interroge sur l’activité réelle de ces syndicats intercommunaux membres non producteurs d’eau. Elle s’interroge également sur leur maintien au sein de Vendée Eau qui ne semble plus justifié depuis le transfert de la compétence « distribution d’eau » au niveau départemental, même si le président du syndicat d’alimentation en eau potable (SIAEP) de L’ILE de NOIRMOUTIER estime que le SIAEP présente un avantage certain qui est celui d’associer les représentants des quatre communes (de l’Ile), d’analyser de façon exhaustive les besoins des populations et de voir dans quelles mesures ils peuvent être satisfaits dans les meilleures conditions possibles. Un redéploiement des 60 communes adhérentes auxdits syndicats primaires vers d’autres syndicats intercommunaux pourrait être une solution envisageable.

2 LES SUITES DES PRECEDENTS CONTROLES DE LA CHAMBRE

Les rapports précédents de la chambre, en particulier la lettre d'observations définitives du 25 juillet 1996, avaient retenu plusieurs remarques concernant le syndicat.

2.1 La péréquation financière

La chambre avait relevé que le syndicat départemental avait instauré une contribution de fonctionnement à ses frais envers ses membres sans commune mesure avec les charges réelles, afin de leur assurer une trésorerie suffisante.

Vendée Eau indique qu'il n'y a plus désormais de péréquation financière. Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'eau potable produite par les syndicats intercommunaux est vendue au syndicat départemental selon un prix unitaire qui varie en fonction des charges de fonctionnement et d'investissement du syndicat en question et en fonction des volumes produits.

La chambre note également que sa précédente observation a eu pour conséquence une modification majeure des statuts du syndicat avec l'obtention de la compétence « distribution d'eau potable » à son profit.

2.2 Le débat d'orientations budgétaires

Vendée Eau organise maintenant un véritable débat d'orientations budgétaires conformément à la recommandation précédente de la chambre. Ce débat d'orientations budgétaires se tient lors de l'assemblée générale de décembre.

2.3 Les délibérations et le recueil des actes administratifs

La chambre a vérifié la bonne production des délibérations du comité syndical ainsi que du recueil des actes administratifs, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

2.4 Les documents budgétaires et comptables

2.4.1 La production des comptes administratifs

Les budgets et comptes administratifs sont votés dans les délais.

Les dispositions du décret n° 2005-1661 du 27 décembre 2005, entré en vigueur à compter de l'exercice 2006, ont modifié les obligations des collectivités concernant le contenu des documents financiers transmis au comptable, puis à la chambre régionale des comptes.

Les états annexés aux documents budgétaires, en particulier au compte administratif 2006, sont pourtant incomplets. Il a été ainsi constaté l'absence des documents suivants :

- la présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;
- l'état de variation des immobilisations ;
- la liste des délégataires de service public.

Les données synthétiques sur la situation financière de Vendée Eau ne font pas l'objet d'une insertion dans une publication locale comme le prévoit l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La chambre constate en outre que les annexes budgétaires obligatoires sont incomplètes et que la publicité des budgets et des comptes n'est pas réalisée.

La juridiction prend cependant acte de l'engagement du syndicat à se conformer aux exigences de production des annexes aux documents budgétaires prévues au CGCT dès l'exercice 2008.

2.4.2 L'utilisation de l'instruction budgétaire et comptable M49

Le syndicat départemental étant désormais compétent en matière de distribution d'eau et les syndicats intercommunaux en matière de production d'eau potable, la chambre observe qu'ils appliquent tous l'instruction M49 et que les prêts sont souscrits régulièrement.

2.5 Les relations avec la direction départementale de l'agriculture et de la forêt

Les relations financières et administratives entre Vendée Eau et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt ont été entièrement clarifiées conformément aux remarques antérieures de la chambre.

3 LA SITUATION FINANCIERE DU SDAEP

3.1 L'exploitation

Les recettes et dépenses d'exploitation du syndicat sont retracées dans le tableau suivant pour la période examinée :

(chiffres en milliers d'euros)	ANNEE 2002	ANNEE 2003	ANNEE 2004	ANNEE 2005	ANNEE 2006
total des Recettes d'exploitation	80 313	84 671	86 658	85 456	88 177
Dont Ventes d'eau aux abonnés	59 500	62 800	61 700	58 500	59 600
total des Dépenses d'exploitation	63 244	65 569	64 699	65 474	68 031
Dont Rémunération exploitants	19 600	20 550	19 000	19 800	20 700
Dont Achats d'eau SIAEP	17 392	18 137	19 034	18 137	18 041
Dont Amortissements	9 718	10 182	11 245	12 043	12 921
Dont Intérêts de la dette	3 172	2 835	2 191	1 754	1 368
Dont Charges du personnel	1 253	1 438	1 588	1 693	1 850
Dont Provisions pour risques				950	950
Résultats d'exploitation	17 069	19 101	21 959	19 982	20 146

Les recettes d'exploitation progressent sensiblement sur la période. On observe une stabilité des ressources issues de la vente d'eau aux abonnés liée à une baisse sensible des tarifs de l'eau potable couplée à une consommation en léger retrait (par abonné). Par ailleurs, le niveau des excédents reportés particulièrement importants depuis 2004 pose la question du tarif de l'eau.

Les provisions pour risques réalisées à hauteur de 950 k€ depuis 2005 s'expliquent par le contentieux en cours avec la fédération vendéenne de l'hôtellerie de plein air sur la façon de prendre en charge le pic de consommation d'eau potable pendant la période estivale. Le tribunal administratif de Nantes a donné raison à Vendée Eau en mars 2007. La cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt du 8 avril 2008, a confirmé le jugement de première instance, rejetant ainsi la requête de la fédération. Cette décision n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, une reprise dans les comptes de Vendée Eau du montant de la provision s'avère justifiée.

Les principales dépenses d'exploitation concernent l'achat d'eau aux SIAEP et la rémunération des exploitants pour la distribution. Elles sont stables sur la période et représentent 39 millions d'euros.

Les résultats d'exploitation annuels du syndicat départemental sont très confortables, ils atteignent 23 % du montant total des produits de l'organisme, soit environ 20 millions d'euros depuis 2003.

L'affectation du résultat d'exploitation est présentée dans le tableau suivant :

(chiffres en milliers d'euros)	ANNEE 2002	ANNEE 2003	ANNEE 2004	ANNEE 2005	ANNEE 2006
Autofinancement section d'investissement sur le C.A. année N+1	12 025	10 659	11 437	11 027	9 866
Report à nouveau section de fonctionnement sur le C.A. année N+1	5 044	8 442	10 522	8 955	10 280
	17 069	19 101	21 959	19 982	20 146

La chambre considère que le report à nouveau élevé et systématique est rendu possible grâce à des recettes importantes, liées surtout aux factures d'eau.

3.2 L'investissement

Les dépenses d'investissement, qui concernent essentiellement l'extension du réseau, sa modernisation et son entretien, sont soutenues et régulières, et se situent entre 32 et 36 millions d'euros depuis 2003.

3.3 L'endettement

L'encours de la dette du syndicat évolue comme suit sur la période examinée :

Chiffre en €	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ENCOURS DE LA DETTE (au 1er janvier N)	52 964 405	45 146 832	37 458 237	29 269 314	23 402 429	18 030 479
CAPACITE DE DESENDETTEMENT (*)	3,01	2,24	1,70	1,30	1,17	0,81

(*) encours total de la dette de la collectivité contractée pour financer les installations de distribution d'eau potable divisé par l'épargne brute annuelle (soit [recettes réelles]-[dépenses réelles]-[remboursement des intérêts])

L'endettement du syndicat a été extrêmement réduit depuis 2001 puisque l'encours de la dette a été divisé par 3 et se situe à 18 millions d'euros en 2006. Cette remarquable performance est due en grande partie aux résultats fortement excédentaires de la collectivité qui privilégie l'autofinancement plutôt que le recours à l'emprunt.

En résumé, la chambre considère que la situation financière du syndicat départemental est saine.

4 LE NIVEAU DE LA RESSOURCE EN EAU EN VENDEE

4.1 Les retenues de barrages en Vendée

La particularité de l'alimentation en eau potable, en Vendée, repose sur l'origine des eaux brutes. Celles-ci proviennent principalement de retenues de barrages au nombre de 11. En effet, la Vendée a un sous-sol pauvre en nappe phréatique et dispose essentiellement d'une ressource en eau qualifiée de « superficielle », contrairement à la majorité des autres départements.

Ce phénomène s'explique par la nature granitique du socle. Il existe seulement une nappe importante dans le sud Vendée. Toutefois, elle ne se situe pas où la majorité des besoins existent, c'est-à-dire à l'ouest et elle est surtout fortement sollicitée pour l'irrigation. En effet, sa découverte a coïncidé avec l'explosion des cultures de maïs. Or, il serait dorénavant trop coûteux de réaliser une inversion des usages car tous les exploitants ont notamment acheté le matériel de forage nécessaire. De plus, les cours d'eau vendéens sont globalement peu exploitables car ils sont caractérisés par un régime dit « torrentiel » et sont ainsi quasiment asséchés l'été. Les retenues permettent néanmoins de pallier cet inconvénient en se remplissant l'hiver, le volume d'eau disponible est ensuite utilisé l'été. Les chiffres d'origine de l'eau potable sont éloquentes : 90 % proviennent de l'eau de barrage, 5 % de captage et 5 % sont importés de Loire-Atlantique.

4.2 Le besoin en eau pendant la période estivale

Les besoins en eau ne cessent d'augmenter. Les principales raisons sont bien évidemment, l'afflux touristique pendant la période estivale concomitant à l'augmentation des besoins en eau des cultures irriguées, et l'essor démographique du département au cours des dernières années. Entre 1991 et 2003, la consommation totale des abonnés du syndicat a connu une évolution de + 25,8 %.

La Vendée souffre dès lors d'un déficit de ressource, susceptible de mettre en péril la sécurité de l'alimentation en eau potable dans certains secteurs (principalement le secteur côtier) en période de canicule ou de déficit hydrologique grave. Cette situation de précarité de la ressource s'est particulièrement illustrée en 2003 et en 2005, années au cours desquelles la rupture de l'alimentation en eau potable a été évitée de justesse par les mesures prises par Vendée Eau et par le préfet de la Vendée. A l'horizon 2025, ce déficit se trouvera fortement aggravé car les études font apparaître un solde négatif de 12 Mm³ entre les ressources disponibles et les besoins en eau potable.

4.3 Les perspectives

Vendée Eau a entrepris depuis 2000 de nombreuses études conduisant, à partir de l'analyse de la situation actuelle et à long terme, à la définition de solutions permettant de sécuriser son alimentation en eau potable.

C'est pourquoi, le syndicat a proposé un Schéma Directeur comportant cinq actions majeures :

1. Un programme général d'économies d'eau - le développement de l'utilisation des eaux souterraines - l'utilisation à terme de certaines carrières - la poursuite des études sur la dessalinisation localisée de l'eau de mer - la poursuite des opérations de reconquête de la qualité de l'eau brute.
2. La réalisation d'un barrage sur l'Auzance.

3. L'augmentation de la capacité d'adduction d'eau potable depuis l'usine de Basse-Goulaine (Loire-Atlantique) vers la Bultière.
4. L'adaptation des capacités des usines de traitement.
5. Le renforcement des interconnexions internes.

La chambre relève que Vendée Eau a réalisé depuis 2000, pour plus de 300 000 euros d'études pour la sécurisation de la ressource eau en Vendée afin d'intégrer les contraintes environnementales et européennes. Le SIAEP de la région des Sables d'Olonne a, quant à lui, dépensé plus de 1,2 million d'euros en réserves foncières et en études dans l'hypothèse d'une réalisation d'un barrage sur l'Auzance.

Le Schéma Directeur d'Alimentation en eau Potable de la Vendée a fait ressortir deux scénarios pour assurer la sécurisation de la ressource en eau de la Vendée.

Un scénario « spécifique » basé d'une part sur la réalisation d'un barrage sur l'Auzance pour conforter les ressources du secteur nord ouest, d'autre part sur le renforcement des capacités d'adduction d'eau potable à partir du département de la Loire-Atlantique (usine de Basse-Goulaine) pour sécuriser et renforcer la ressource du nord du département de la Vendée.

Ce scénario est évalué à environ 60 M€HT et comporte les éléments suivants :

- La création du Barrage sur l'Auzance pour 21 M€HT
- Le renforcement du transfert d'eau potable depuis Basse Goulaine pour 11 M€HT
- L'interconnexion Jaunay et Apremont pour 7 M€HT
- Le renforcement des usines de traitement pour 21 M€HT.

Un scénario « global » dont l'ossature principale est une conduite d'eau brute réalisée entre la Loire (secteur d'Ancenis) et Apremont en Vendée. Au passage elle dessert le Nord du département pour sécuriser la ressource de ce secteur.

Ce scénario est évalué à 87 M€HT et comprend les éléments suivants :

- La réalisation d'une conduite entre la Loire et Apremont pour 53 M€HT
- Le renforcement des usines de traitement pour 27 M€HT
- L'interconnexion entre Jaunay et Apremont pour 7 M€HT.

Selon Vendée Eau, la solution d'une conduite depuis la Loire présente un coût plus élevé. De plus, cette solution nécessite d'investir 53 M€HT dès le départ pour conforter la ressource du Nord Ouest, fortement déficitaire, contrairement à la solution avec barrage pour laquelle les investissements seront plus progressifs.

Ces différents projets ont été retranscrits dans les versions successives du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), la version 4 de ce document doit être finalisée pour une consultation publique prévue en 2008. Sans attendre cette phase finale, le SIAEP de la Région des Sables d'Olonne a décidé par délibération n° 2007-16-24 du 11 décembre 2007 le dépôt d'un dossier de demande d'ouvertures d'enquêtes publiques auprès du préfet de la Vendée en vue de la déclaration d'utilité publique du barrage de l'Auzance.

4.4 La qualité de l'eau

Adoptée le 23 octobre 2000 et publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 22 décembre 2000, la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) entend impulser une réelle politique européenne de l'eau, en posant le cadre d'une gestion et d'une protection des eaux par district hydrographique.

Elle a pour objet de rechercher une bonne qualité de toutes les eaux de surface et souterraines, dans les pays de l'Union Européenne. Elle s'intéresse à toutes les eaux autres que marines. Son application par des programmes détaillés, par bassins versants, nécessite des mesures réglementaires et économiques. Bien entendu, la politique de l'eau des Etats de l'Union Européenne en sera progressivement modifiée.

Le rapport 2006 de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de Vendée précise que la qualité de l'eau est satisfaisante dans le département vis-à-vis des pesticides. Concernant les nitrates, si la situation est également jugée globalement satisfaisante, il est relevé une situation proche du seuil de 50 mg/l au robinet pour les communes concernées par le captage de Saint-Martin-des-Fontaines ainsi qu'une situation difficile pendant cinq mois pour une quinzaine de communes alimentée par l'usine de la Bultière.

La Cour de Justice européenne a constaté en janvier 2008 que, en tout état de cause, malgré des améliorations relevées dans trois départements français, dont la Vendée, les dispositions de la directive 98/83 relative à la qualité des eaux n'étaient toujours pas pleinement respectées en 2003, à l'expiration du délai figurant dans l'avis motivé, ni même à la date d'introduction du recours le 13 mars 2007. Sans nier les efforts et les progrès de Vendée Eau, la chambre encourage le syndicat à maintenir ses efforts pour mettre un terme à la pollution des eaux potables par les nitrates et les pesticides dans les rares communes concernées de Vendée. Dans sa réponse aux observations provisoires de la juridiction, Vendée Eau a précisé l'ensemble des actions engagées sur l'usine de la Bultière et au captage de Saint Martin des Fontaines pour environ 12,6 M€HT en 2008 et 2009 afin d'apporter des solutions durables et d'améliorer la qualité de l'eau.

4.5 La perte d'eau : un indicateur de performance par le syndicat

Pour mesurer les pertes d'eau, différents indicateurs sont habituellement définis. Le rendement primaire qui rapporte la consommation comptabilisée au volume mis en distribution, est avant tout un indicateur environnemental et économique plus qu'un indicateur de l'état du réseau. Il dépend davantage de l'évolution de la consommation. Plus les volumes prélevés sont importants, meilleur est le rendement. Un rendement faible en milieu rural alimentant peu d'abonnés sera, en fait, peut-être plus satisfaisant que le même rendement en milieu dense urbain. Pour apprécier l'état du réseau, l'indice linéaire de perte qui rapporte les pertes à la longueur des conduites est souvent préféré. Des indices inférieurs à 3 en zone rurale, à 7 en zone intermédiaire et à 12 en zone urbaine sont considérés comme corrects par l'Agence de l'Eau.

En 2003 l'indice de perte en réseau était de 1,67 en Vendée, il a été réduit à 1,20 m³ par jour par km en 2006. La chambre note donc les progrès réalisés par Vendée Eau pour augmenter la qualité et la fiabilité de son réseau de distribution d'eau potable.

5 LA TARIFICATION

5.1 La situation nationale

L'Institut Français de l'Environnement (IFEN) a publié en mars 2007 une étude sur les tarifs 2004 pour l'eau et l'assainissement, prenant en compte la totalité de la facture d'eau dans ses comparaisons. Le département de la Vendée est le deuxième département le plus onéreux de France pour cette activité « eau et assainissement » en 2004.

Il est utile de rappeler qu'une facture d'eau potable comporte en général quatre éléments :

1. Une partie « eau potable » destinée à couvrir les charges du service de l'eau potable,
2. Une partie « assainissement » destinée à couvrir les charges du service de l'assainissement,
3. Une partie « contre valeur pollution » collectée pour le compte de l'Agence de l'Eau,
4. Une partie « TVA ».

Néanmoins, sur ces quatre éléments, seule la partie « eau potable » relève de la responsabilité de Vendée Eau. Elle représente entre 40 et 50 % pour une facture de 120 m³.

5.2 La situation départementale

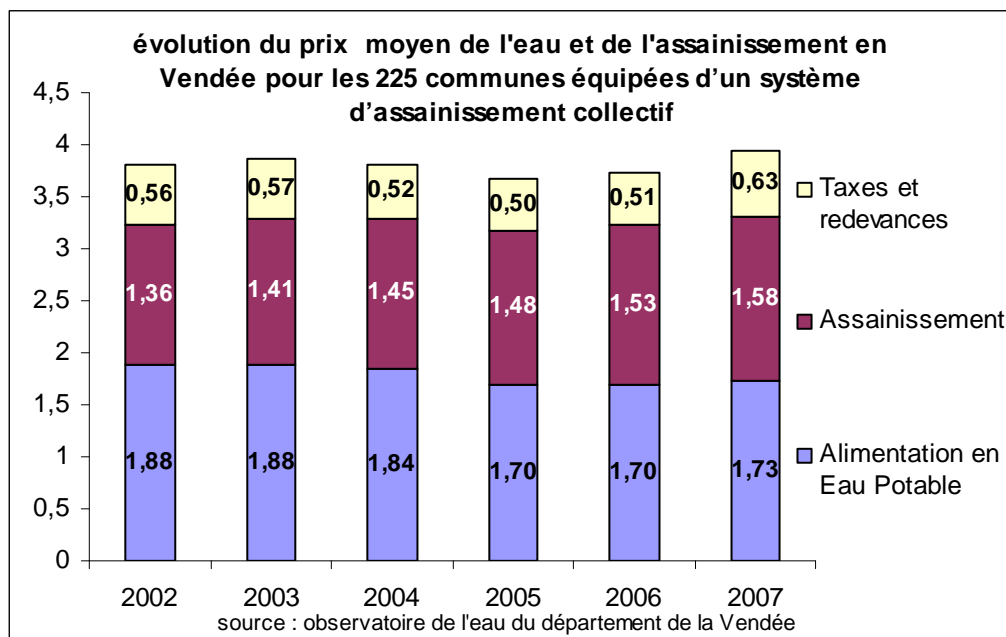
L'observatoire départemental pour la gestion de l'eau, outil commun des producteurs de données sur l'eau en Vendée, est suivi en partenariat avec le Conseil Général qui en assure la maîtrise d'ouvrage.

A cet effet, un observatoire de l'eau a été créé en février 2001 afin de :

- fédérer, coordonner, harmoniser et faciliter l'accès aux données produites par les gestionnaires des réseaux de mesures, pour les valoriser, auprès du public ;
- élaborer des produits d'intérêt commun, de suivi de la gestion de l'eau ;
- développer les modalités de valorisation, d'actualisation et de communication de ces informations.

Cet organisme dispose de données synthétiques et agrégées sur la problématique de l'eau en Vendée.

L'évolution du prix moyen de l'eau et de l'assainissement pour les 225 communes vendéennes équipées d'un système d'assainissement collectif est la suivante :



Cette enquête montre qu'entre 2002 et 2007 la part du prix « alimentation en eau potable » a diminué de 8 %, contrairement aux autres composantes de la facture qui présentent une hausse significative.

Selon l'observatoire départemental, les facteurs suivants sont de nature à expliquer le niveau de prix qui reste toutefois élevé en Vendée :

- Une saisonnalité touristique importante qui conduit à avoir des équipements surdimensionnés pour les seuls besoins du département.
- Un département plutôt rural avec un linéaire de canalisations très important pour une faible densité d'abonnés et de consommation.
- Une rareté de l'eau naturellement disponible et un éloignement de la ressource par rapport aux zones de consommation. Par ailleurs l'obligation d'avoir recours à de l'eau de surface implique des traitements complexes donc plus coûteux.
- Un bon niveau de qualité du service sur le plan de la qualité des réseaux, sur le plan de la qualité de l'eau distribuée et sur celui du service rendu à l'abonné.
- Un taux important de renouvellement des réseaux avec le choix d'autofinancer cet investissement.
- Une quasi absence de subvention pour le financement des investissements.

5.3 L'évolution des principales charges impactant le prix de l'eau

L'achat de l'eau aux syndicats intercommunaux et les coûts payés aux délégataires pour la distribution de l'eau permettent d'obtenir une appréciation sur l'évolution du tarif de l'eau.

5.3.1 Prix de revient calculé à partir des dépenses globales du syndicat

Il est possible de dresser le tableau suivant pour la période observée :

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'investissement réalisées	27 369 703	36 600 354	31 745 692	34 902 803	32 614 052
Dépenses de fonctionnement réalisées	63 243 746	65 569 417	64 699 036	65 474 252	68 030 706
total dépenses	90 613 450	102 169 771	96 444 727	100 377 055	100 644 757
eau consommée comptabilisée en m3	32 589 180	34 249 260	34 025 060	34 426 268	34 052 324
prix de revient du m3	2,78	2,98	2,83	2,92	2,96
montant des factures d'eau émises	60 637 301	63 098 239	62 336 035	60 304 565	60 430 956
Recette Unitaire du Service	1,86	1,84	1,83	1,75	1,77

Le coût global du m3 d'eau distribué à l'abonné vendéen a notamment augmenté en 2003. Compte tenu de la baisse observée sur la partie eau potable de la facture d'eau en Vendée, la chambre observe que le syndicat a utilisé une partie de ses excédents pour ne pas répercuter la hausse sur la facture d'eau potable.

5.3.2 Prix payé par le syndicat pour l'achat de l'eau

Vendée Eau achète de l'eau produite à hauteur de 95 % par les syndicats intercommunaux vendéens et pour 5 % seulement effectuée des achats hors Vendée.

Il est possible de dresser le tableau suivant pour la période observée :

	2002	2003	2004	2005	2006
Achat d'eau SIAEP	17 391 583	18 136 657	19 034 020	18 136 616	18 041 106
Achat d'eau hors Vendée Eau	680 000	1 030 000	1 050 000	1 090 000	1 050 000
Total des achats d'eau	18 071 583	19 166 657	20 084 020	19 226 616	19 091 106
Production en m3	44 066 697	46 024 811	44 428 076	44 444 409	43 679 897
Importation en m3	1 866 788	2 872 075	2 839 564	2 836 630	2 744 196
Production + Importation	45 933 485	48 896 886	47 267 640	47 281 039	46 424 093
Coût moyen achat eau par m3	0,39	0,39	0,42	0,41	0,41

Le prix de l'eau moyen acheté par le syndicat est stable sur toute la période. Compte tenu de l'inflation, on peut considérer que ce coût a légèrement diminué en euro constant sur la période observée.

5.3.3 Prix payé par le syndicat pour la distribution de l'eau

Le syndicat rémunère des gérants par marché de prestation de services pour la distribution de l'eau.

Rémunération (en €)	2002	2003	2004	2005	2006
Exercice N	19 600 000	20 550 000	19 000 000	19 800 000	20 700 000
Solde Exercice N-1	0	-56 150	-900 714	28 976	441 410
Total extrait grand livre cpte 62286 ou EXP 6228 pour 2006	19 600 000	20 493 850	18 099 286	19 828 976	21 141 410
Consommation des abonnés	32 589 180	34 249 260	34 098 620	34 426 268	34 052 324
Volume exporté	6 037 918	6 613 164	6 383 443	6 417 691	6 378 302
Volume mis en distribution	38 627 098	40 862 424	40 482 063	40 843 959	40 430 626
Coût moyen distribution gérant par m3/ Rémunération exercice N	0,51	0,50	0,47	0,48	0,51

Le montant global payé aux gérants pour la distribution est en baisse sensible jusqu'en 2005, puis connaît une hausse en 2006, réduite à 3,3 % en réaffectant les paiements à l'exercice concerné. L'actualisation des prix unitaires et l'évolution du nombre d'abonnés expliquent cette évolution.

5.4 La marge du syndicat

En retirant les principaux coûts directs supportés par le syndicat (achat d'eau et rémunérations des gérants distribuant l'eau), on obtient la marge de manœuvre financière disponible pour le fonctionnement et l'investissement nécessaire à Vendée Eau.

Marge	2002	2003	2004	2005	2006
Recette unitaire du service en €/m3 (1)	1,86	1,84	1,83	1,75	1,77
Coût gérant en €/m3 (2)	0,51	0,50	0,47	0,48	0,51
Coût unitaire d'achat eau en €/m3 (3)	0,39	0,39	0,42	0,41	0,41
Marge destinée à couvrir le fonctionnement et l'investissement en €/m3 (1) - (2) - (3)	0,96	0,95	0,93	0,86	0,85
Coût gérant par m3 en %	27%	27%	26%	28%	29%
Coût unitaire d'achat eau par m3 en %	21%	21%	23%	23%	23%
Marge destinée à couvrir le fonctionnement et l'investissement en %	52%	51%	51%	49%	48%

La marge des ressources restant à disposition du syndicat après avoir réglé les principales dépenses reste importante, mais tend à se réduire sur la période examinée.

Malgré la baisse de la part eau de la facture de l'abonné et la diminution de la marge du syndicat, il n'en demeure pas moins que les excédents reportés systématiquement par le syndicat restent élevés.

Pourtant, le comité syndical réuni en assemblée générale le 28 juin 2007 a décidé d'aligner les abonnements des contrats communaux sur les abonnements des contrats réduits et de maintenir les tarifs 2007. Il a également décidé une augmentation de + 2,4 % sur tous les éléments de recettes (consommation, frais de services...). Ces nouvelles dispositions tarifaires devraient conduire à une augmentation des recettes de Vendée Eau de + 1,5 % en 2008. Par suite, le syndicat sera amené, une fois de plus, à reporter des excédents non utilisés. D'ailleurs, l'analyse financière prospective 2007-2017 de Vendée Eau montre un excédent systématique à reporter oscillant entre 5,1 M€ et 6 M€ par an.

Déjà, depuis 2003, les excédents reportés en fonctionnement oscillent entre 8 et 10 millions d'euros. Or, la chambre considère que cette affectation n'est pas conforme au code général des collectivités territoriales. En effet, si l'article L. 2224-11-1 du CGCT, introduit par la loi n° 2006-1772 sur l'eau du 30 décembre 2006, autorise la constitution d'excédents, c'est uniquement au sein de la seule section d'investissement, « afin de permettre des travaux d'extension ou d'amélioration des services prévus par le conseil municipal dans le cadre d'une programmation pluriannuelle ».

La chambre recommande donc de se mettre en conformité avec les textes, soit en affectant l'excédent à la section d'investissement, soit en envisageant une diminution sensible du tarif de l'eau potable distribuée. Selon Vendée Eau, les résultats prévisionnels pour l'exercice 2008 ne permettraient pas au syndicat de dégager des excédents de fonctionnement suffisants et obligeraient ce dernier à recourir de manière limitée à l'emprunt pour financer ses investissements.

5.5 Des tarifs différenciés en fonction des catégories d'usager

5.5.1 Le maintien de tarifs communaux

Si la chambre relève une baisse sensible des abonnements et des prix de l'eau consommée pour les particuliers entre 2002 et 2006, elle note également le maintien de tarifs différenciés pour les communes.

Est admise par la jurisprudence la notion d'égalité différentielle (CE 26 juillet 1996 Narbonne plage) où l'on peut appliquer un tarif différent sur des usagers relevant de conditions de services différentes.

Sont admises également les distinctions entre les trois catégories d'usagers suivantes : domestique, industriel, agricole. La gratuité n'est admise que pour la lutte contre l'incendie (dans la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau).

Le financement des services publics par le truchement d'un tarif préférentiel peut constituer une « aide » au sens du droit communautaire (conclusions de l'Avocat général Léger dans l'affaire Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg et Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH Transport, Communiqué de presse n° 01/03 du 14 janvier 2003 ; JCPA 2003, 1088¹ ou encore Arrêt de la Cour du 16 janvier 2003 : "Manquement d'Etat - Libre prestation des services - Non-discrimination - Articles 12 CE et 49 CE - Accès aux musées, monuments, galeries, fouilles archéologiques, parcs et jardins classés monuments publics - Tarifs préférentiels accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées", dans l'affaire C-388/01²).

La chambre avait déjà noté dans sa lettre d'observation de juillet 1996 l'irrégularité des tarifs communaux pratiqués. Elle estime que des tarifs préférentiels accordés par le syndicat à d'autres établissements publics ou à des communes ne paraissent pas conformes au droit communautaire, ni au droit administratif français et lui demande de revoir ses tarifs.

5.6 Tarification dégressive ou progressive

Face à l'importance des coûts observés, Vendée Eau a choisi d'instaurer un coût fixe relativement élevé pour les particuliers. Ainsi, pour de petites consommations, de l'ordre de 40 m³ à l'année, le prix de l'eau est plus élevé que dans d'autres départements proches comme la Charente-Maritime, la Loire-Atlantique et le Morbihan.

¹ Jugement du 24 juillet 2003, affaire C-280/00 Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH: Conformément à ce jugement, en l'absence d'appel d'offres, la compensation doit s'établir sur la base d'une comparaison avec une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » (paragraphe 93).

² Par cet arrêt, la Cour condamne l'Italie pour avoir réservé des tarifs plus avantageux pour l'accès aux installations culturelles communales ou décentralisées aux seuls ressortissants italiens ou aux personnes résidant dans les collectivités qui les gèrent. La Cour rappelle qu'une réglementation nationale relative à l'accès aux musées d'un Etat membre qui comporte une discrimination au détriment des seuls touristes étrangers est interdite. En l'espèce, le gouvernement italien avait avancé l'argument selon lequel les réglementations qui ont institué les avantages tarifaires litigieux ne relèvent pas de sa compétence mais de celle des collectivités locales. Les juges communautaires n'ont toutefois pas admis cette justification, considérant qu'un Etat membre est seul responsable à l'égard de la Communauté du respect des obligations communautaires.

Selon Vendée Eau, il s'agit de mieux répartir les charges. En effet, de nombreux abonnés sont des résidents secondaires. Mais, le réseau doit les prendre en compte même s'ils ne sont présents que saisonnièrement. Il convient cependant de noter que pour de plus grosses consommations, les résultats avec les départements précités s'équilibrent.

La collectivité locale ou l'EPCI a la faculté de fixer des tranches de consommation d'eau avec une tarification différenciée.

L'article L. 2224-12-4, III du CGCT précise en effet que, à compter du 1^{er} janvier 2010 « le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau ».

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau précise que :

Le montant de la facture d'eau peut être établi, à partir du 1^{er} janvier 2010 :

- *soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube consommé, c'est-à-dire proportionnel à la consommation d'eau ;*
- *soit sur la base d'un tarif progressif.*

Cette solution, qui ne peut juridiquement pas être envisagée avant 2010, permet de répondre aux prescriptions de la loi sur l'eau.

La situation de Vendée Eau aujourd'hui n'est pas celle préconisée par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006, le tarif actuel étant un tarif dégressif. Plus de 30 % des ressources sont issues de zones de répartition des eaux. Il y aura donc nécessité, à partir de 2010, de mettre en conformité cette tarification (disparition de la dégressivité).

La chambre recommande au syndicat de se préparer à la mise en œuvre de l'article L. 2224-12-4 du CGCT, issu de la loi sur l'eau de décembre 2006.

6 EXAMEN DE CERTAINES PROCEDURES DE GESTION

6.1 Le système d'information financier et comptable

L'étude de la procédure informatique de liquidation permet de vérifier la fiabilité des données qui déclenchent le paiement des fournisseurs d'une part, et valident l'exactitude de l'inscription comptable d'autre part. Cet examen complète l'appréciation de la chambre sur la fiabilité des comptes de l'organisme.

A cet effet, les fichiers des mandats et des rémunérations des exercices 2002 à 2006 ont été demandés à la collectivité.

6.1.1 Le fichier des mandats

Les extractions demandées ont été produites sur fichier Excel à partir du logiciel financier MAX-COMPTA de l'éditeur MAGNUS (Berger Levrault).

Les constats suivants ont pu être réalisés :

- absence de données relatives à la facture (date de réception, numéro), empêchant tout traitement automatisé relatif aux calculs des délais (pénalités, efficacité des services),

- saisie aléatoire du numéro facture dans la rubrique objet du mandat, champ non prévu à cet effet et non exploitable car souvent accompagné de commentaires,
- présences multiples du même tiers ou bénéficiaire avec des libellés différents (ex : « CEO » ou « COMPAGNIE DES EAUX & OZONE », « SAUR » ou SAUR France ») qui ne facilitent pas les agrégats.

Les services financiers ont pu apporter toutes les justifications qui permettent de lever le doute sur les mandats sélectionnés. Cependant, les informations numériques disponibles relatives aux paiements des dépenses sont insuffisantes, en particulier celles relatives aux factures.

La collectivité n'a pas mis en place le contrôle interne utile à la fiabilisation de son système de liquidation de la dépense. Elle peut progresser donc dans ce domaine.

La chambre note que des améliorations sensibles dans l'exercice du contrôle de gestion de la collectivité sont à réaliser par une saisie plus rigoureuse des informations rattachées aux mandats de paiement afin de récupérer l'ensemble des données des factures présentes dans le système d'information comptable de la collectivité. Elle prend acte de l'engagement du syndicat à mettre en œuvre et rendre opérationnel le module de facturation disponible sur son système d'information financier dès l'exercice 2008.

6.1.2 Le fichier des rémunérations

Les extractions informatiques demandées ont été partiellement produites sur fichier Excel à partir d'une saisie effectuée par le syndicat. En effet, les opérations de paye de Vendée Eau sont effectuées par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Vendée. A partir de janvier 2007, il a été possible de récupérer des fichiers images (format du logiciel « acrobat reader »).

Le syndicat départemental a adhéré en avril 2007 à une solution de dématérialisation des états de paye qui respecte le format XML pour les données transmises.

La chambre encourage Vendée Eau à développer l'usage du logiciel XéMélios, en relation avec le comptable public, afin de pouvoir disposer de ses données informatiques sur les rémunérations.

6.2 **Le recouvrement des factures**

6.2.1 Procédure et factures impayées

Il résulte de l'article R. 2333-123 du code général des collectivités territoriales et du mode de délégation choisi par Vendée Eau que la distribution d'eau potable, la prestation relative au relevé des compteurs d'eau potable consommée, la facturation du service public auprès de l'utilisateur et le suivi non juridictionnel du recouvrement sont réalisés par les exploitants titulaires des gérances, sur la base du cubage de l'eau consommée par l'utilisateur.

Ce recouvrement amiable comporte quatre étapes successives en Vendée :

1. La facturation semestrielle,
2. Un premier rappel simple après un mois en cas de non paiement,
3. Une mise en demeure après un mois en cas de non paiement,
4. Un envoi d'avis de fermeture du branchement puis d'un courrier indiquant la date exacte de fermeture (après avoir informé le Maire pour ne pas écarter l'examen des dossiers sensibles).

Si le recouvrement amiable échoue, un titre de recette est établi par le syndicat. La créance ainsi établie est alors prise en charge par le comptable public.

Cette procédure permet de dresser le tableau suivant pour la période 2002-2006 :

<i>Montants en euros</i>	2002	2003	2004	2005	2006
montant des factures d'eau émises	60 637 301	63 098 239	62 336 035	60 304 565	60 430 956
Factures impayées remises au trésorier	231 089	176 228	379 242	983 959	1 065 289
Dont campings (*)				759 998	876 505
Factures impayées remises au trésorier hors camping	231 089	176 228	379 242	223 961	188 784
Soit en %	0,4%	0,3%	0,6%	0,4%	0,3%

(*) Pour 2006, les titres émis début 2007 concernant l'année précédente ont été comptabilisés

La chambre relève que le montant global des factures impayées reste modeste sur la période observée, si l'on exclut le contentieux des campings susmentionnés.

Cette observation est également vérifiée par l'examen du nombre de factures concernées :

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de factures émises par les gérants	571 884	583 898	598 556	615 814	632 434
Nombre total de factures impayées remises au trésorier hors camping	1 504	1 161	1 623	2 594	1 462
Soit en %	0,3%	0,2%	0,3%	0,4%	0,2%

Les parties des contrats avec les gérants relatifs au recouvrement sont diverses et reflètent l'historique des dates d'établissement des contrats.

Ainsi, ceux établis ou renouvelés depuis janvier 2001 (8 sur 23) sont plus précis et sécurisés que ceux qui leur sont antérieurs (15 sur 23).

Cependant, la rédaction du recouvrement des sommes dues par les usagers reste perfectible concernant la procédure des impayés. Les délais relatifs aux relances pourraient être précisés, il en est de même pour les informations à faire impérativement figurer sur les factures ou pour l'usage du recommandé afin d'établir de manière certaine les éléments de la créance issue d'une facture impayée remise au syndicat par le gérant.

6.2.2 Admission en non valeur des factures d'eau impayées

Les admissions en non valeur des factures d'eau impayées évoluent comme suit sur la période examinée :

<i>Montants en euros</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Pertes/créances irrécouvrables (654)	47 077	33 400	47 153	72 982	169 999

La chambre constate une augmentation importante des admissions en non valeur en 2006. Cette évolution est la conséquence d'une modification des procédures de gestion des impayés du syndicat.

En décembre 2001, le syndicat départemental fixait à 46 €TTC, le montant en deçà duquel le comptable public était autorisé à ne pas lancer de procédure de recouvrement des factures d'eau impayées (délibération du 21 décembre 2001).

Vendée Eau constate qu'entre 2001 et 2005, une part significative des factures d'eau impayées provenait des mouvements nombreux et pas toujours signalés des abonnés dans les logements occupés en résidences secondaires entraînant fréquemment des retours en NPAI (N'habite plus à l'Adresse Indiquée) des relances en recommandé faites par les exploitants.

Il s'en est suivi une modification des seuils de recouvrement des factures d'eau impayées délibérée par le comité syndical le 29 juin 2006 qui a décidé :

- *de procéder à des abandons de créance pour les factures d'eau impayées d'un montant inférieur à 50,00 € TTC et dont les lettres recommandées envoyées par les exploitants sont revenues en NPAI ;*
- *d'autoriser le comptable du trésor à arrêter les procédures de recouvrement après le commandement pour les titres individuels émis par Vendée Eau et dont le montant inférieur est à 150,00 € TTC.*

Cette délibération, élaborée avec le concours de la Trésorerie Générale de Vendée crée une certaine confusion entre titre de recette et facture d'eau. Un titre de recette peut contenir plusieurs factures d'un même tiers. En conséquence, il conviendrait de préciser l'appellation « titre individuel » de la délibération précitée pour déterminer s'il s'agit d'un titre de recette pour une seule facture ou d'un titre de recette pouvant contenir plusieurs factures d'eau impayées du même débiteur.

Il serait préférable de retenir pour les titres émis, la notion de créance par redevable, notion retenue réglementairement pour la détermination des seuils de la mise en œuvre de l'opposition à tiers détenteur.

La chambre demande donc au syndicat de clarifier sa procédure d'admission en non valeur des factures d'eau impayées.