



service public d'eau potable

REÇU

Par GREFFE , 16:15, 29/03/2023

Le Président

à

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes
3 rue Robert d'Abrissel
CS 64T231
35042 RENNES Cedex

N/Réf. : DR/FJ

Vannes, le 29 mars 2023

Objet : Contrôle n°2021-0055

Réf : rapport d'observations définitives communiqué par lettre du 10 mars et reçu le 13 mars 2023

Suite à la réception du rapport d'observations définitives de la Chambre le 13 mars dernier, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après mes observations, par chapitre.

1. Un syndicat ancien, façonné en fonction des caractéristiques du territoire, mais aujourd'hui fragilisé

Ce premier chapitre concerne l'évolution du Syndicat, notamment en lien avec la montée en puissance des intercommunalités.

Suite à mes observations sur le rapport d'observations provisoires communiqué le 12 août 2022, je note que la Chambre a revu la rédaction de cette partie, et a, en particulier, modéré les qualificatifs initialement utilisés, particulièrement dévalorisants pour Eau du Morbihan.

Je souligne également avec satisfaction la reconnaissance par la Chambre du caractère prédominant de Eau du Morbihan. Dès lors, la notion d'un Syndicat « *fragilisé* » mérite d'être relativisée.

A ce titre, je souhaite préciser certains points :

- à compter de 2012, date à laquelle Eau du Morbihan s'est vu confier la Production et Transport d'eau potable, et la Distribution à la carte, le Syndicat, déjà un acteur important du département, est monté en compétences et en expertise. La mention de son influence « *repositionnée sur des questions opérationnelles* » semble donc réductrice.
- Eau du Morbihan intervient aujourd'hui sur 80% des communes du département, ce qui en fait, en plus de son expertise, un acteur central et incontournable de la politique de l'eau en Morbihan.
- contrairement à ce que peut laisser entendre la rédaction du rapport, le Syndicat conserve la responsabilité et la gestion de l'intégralité du réseau d'interconnexions et de sécurisation, malgré l'évolution de son périmètre, participant ainsi à la sécurisation des agglomérations de Vannes et Lorient. Son positionnement central dans le département est donc bien une réalité, et non un effet d'image et de communication.

- comme indiqué en phase contradictoire, la procédure de mise à jour des statuts a été engagée par délibération CS-2022-048 du Comité Syndical. Un arrêté préfectoral du 18 janvier 2023 est venu entériner la mise à jour des membres du Syndicat.

Malgré cette réduction de périmètre, effectivement regrettée, et qui a bousculé son modèle économique, Eau du Morbihan intervient aujourd'hui sur un territoire suffisamment important pour faire jouer la solidarité technique et financière, et l'économie d'échelle. Tout l'enjeu est de préserver cette solidarité et donc ce périmètre mutualisé à l'avenir. Ainsi, au-delà de la structure elle-même, c'est bien cet outil de solidarité que les élus souhaitent préserver, pour faire face aux défis sanitaires, réglementaires techniques et financiers.

Je réaffirme la volonté du Syndicat, de dépasser les tensions antérieures avec les agglomérations de Vannes et Lorient, pour s'inscrire dans un mode constructif de sécurisation mutuelle.

Ceci se traduit aujourd'hui par des conventions à vocation technique d'échanges d'eau, qui marquent également cette volonté politique de collaboration, justement pour éviter toute « *ponction concurrente* ».

Ces conventions n'ont cependant pas vocation à « *se projeter sur l'avenir* » comme semble le regretter la Chambre. Ainsi, comme déjà indiqué dans mes observations sur le rapport d'observations provisoires, je partage la nécessité d'aller plus loin que l'organisation technique. Cette vision est également celle de mes collègues élus des agglomérations : les trois entités « Producteurs d'eau » s'accordent également sur la nécessité de consolider les études existantes pour définir une stratégie commune, pouvant conduire à un schéma départemental partagé.

Y serait bien évidemment associé Eaux et Vilaine, acteur également incontournable. La mention de la « *forte* » dépendance à l'EPTB est d'ailleurs à relativiser : la vocation de Eaux et Vilaine est justement de sécuriser l'alimentation en eau de ses territoires d'influence, participant en cela à la mutualisation des infrastructures et à une solidarité dans le partage de la ressource, qui dépassent les frontières administratives des départements.

En conclusion, je ne peux que souscrire à la position de la Chambre sur la nécessité de conserver sur la durée la dynamique de collaboration et d'accord politique engagée, afin de faire face collectivement aux enjeux du changement climatique et du développement du Morbihan.

Comme souligné dans le rapport, ces enjeux doivent être également partagés au sein des membres de Eau du Morbihan, sur les territoires. Ainsi, le Syndicat renforce ses interventions sur ce sujet et porte le débat, tant au sein de l'assemblée délibérante qu'à l'occasion des commissions locales, ou via des manifestations de sensibilisation spécifiques.

Enfin, je souhaite informer la Chambre que, depuis la rédaction du rapport provisoire et la transmission de mes observations le 6 octobre 2022, Eau du Morbihan s'est vu confier la compétence à la carte assainissement collectif par la Communauté de communes de Belle Ile à compter du 1^{er} janvier 2023.

2. Des actions pour la maîtrise des ressources existent mais des leviers supplémentaires pourraient être actionnés

Je partage bien évidemment la nécessité d'actionner tous les leviers possibles pour répondre à cet enjeu de gestion des ressources et de maîtrise et réduction des consommations.

Comme l'a noté la Chambre, Eau du Morbihan intervient sur plusieurs axes :

- Un axe technique, basé sur les infrastructures et la politique d'investissement, qui, comme vu plus haut, s'inscrit dans une stratégie globale partagée entre les différents Producteurs d'eau,
- La diversification des ressources,

- L'incitation et la sensibilisation aux économies d'eau et la maîtrise des consommations,
- Une meilleure connaissance des consommations des différentes catégories d'abonnés, objet de la recommandation n°1, et actuellement en cours de développement, sous forme d'Observatoires territoriaux,
- Une stratégie tarifaire révisée.

Sur ce dernier point et au-delà des évolutions des tarifs identifiées dans la grille tarifaire votée pour 2023 mentionnée dans le rapport, je tiens à porter à la connaissance de la Chambre l'orientation politique prise par le Comité Syndical le 9 décembre 2022.

En effet, cette question récurrente de la progressivité des tarifs au sein de la Commission Consultative des Services Publics Locaux a été portée au débat de l'Assemblée délibérante. En 2022, et indépendamment de la sécheresse, un groupe de travail spécifique avait été mis en place au sein de la CCSPL, dont la feuille de route avait été définie comme suit :

- partager la connaissance au travers du spectre de consommation du service de Distribution,
- définir une tranche intermédiaire au sein de la grille du tarif bleu (entre 31 et 500 m³),
- introduire une progressivité dans la grille tarifaire.

Suite aux débats en CCSPL, le Comité a adopté la stratégie suivante :

- création d'une nouvelle tranche du tarif bleu : 31 m³ – 150 m³,
- mise en œuvre une progressivité des tarifs à échéance 2030,
- pour se faire, convergence de la part proportionnelle des tarifs en €/m³ à cette échéance, selon les principes suivants :
 - tarif bleu :
 - évolution de la tranche 151-500 m³ de + 2 % par an
 - évolution de la tranche > 500 m³ de + 4 % par an
 - tarif jaune : suppression dès 2023
 - tarif vert :
 - évolution de + 8 % par an.

Cette trajectoire marque la volonté de faire évoluer la grille tarifaire vers une grille simplifiée incitant aux économies d'eau : suppression à terme du tarif vert aujourd'hui favorable aux gros consommateurs, progressivité des tarifs à compter de 2030.

Le Syndicat ne s'interdit pas, bien évidemment, d'ici 2030 et en fonction du contexte, de décider d'une évolution des tranches inférieures (0-30 m³ et 31-150 m³) pour des questions d'équilibre budgétaire ou pour accentuer la contribution des consommateurs domestiques et assimilés aux économies d'eau, afin que chaque catégorie d'abonnés participe au nécessaire effort de sobriété.

3. Une gouvernance simplifiée, à sécuriser et à dynamiser

L'évolution statutaire actée à compter de 2020 avait bien pour but de simplifier la Gouvernance, comme relevé par la Chambre. En tant que Président, je reste bien évidemment vigilant à la représentation locale et la participation des élus désignés.

Je comprends cependant mal l'objectif poursuivi par la Chambre sur le développement dédié aux arrêtés pris en application de l'ordonnance n°2020-391 du 1^{er} avril 2020, qui ne sont entachées d'aucune irrégularité, d'autant plus dans cette période de crise sanitaire 2020 qui a fortement perturbé le fonctionnement des instances et des services.

4. Une situation financière tendue

En premier lieu, le titre du paragraphe 4.1 (une « *fiabilité* » des comptes à parfaire) ne reflète pas son développement. Il laisse surtout entendre que les comptes ne sont pas fiables, renvoyant ainsi l'image d'une absence de confiance dans les comptes du Syndicat.

Des améliorations sont effectivement toujours à rechercher. Cependant, les recommandations inscrites dans cette partie ne semblent pas de nature à remettre en question la fiabilité des comptes :

- le positionnement des emprunts mixtes Production-Distribution issus des transferts en 2012 sur le budget Distribution, ainsi que les écritures annuelles qui en découlent sont détaillées en toute transparence dans les présentations budgétaires et en annexe des comptes administratifs officiels. Également retracées dans la balance du compte de gestion, ces écritures sont peut-être plus difficiles à interpréter, mais elles ne sauraient constituer un manque de fiabilité des comptes.
- l'absence de provision pour risque et charges pourrait être un vrai sujet, et je prends note de la recommandation n°2, pour l'avenir. Mais en l'espèce, les enjeux financiers pour Eau du Morbihan dans les contentieux recensés dans le rapport, ne représentaient finalement que de faibles montants. Ainsi, dans l'un des exemples cités (contestation de l'application de pénalité et réfaction - UP de Barrégant), le recours a été déposé par l'entreprise mandataire après que le maître d'œuvre de Eau du Morbihan lui ait adressé le décompte général et les décomptes de pénalités et de réfaction. Il n'y avait donc pas lieu de provisionner, puisque Eau du Morbihan n'avait pas émis les titres correspondant aux montants de ces pénalités et refactions.
- enfin, je confirme que le rapprochement entre l'état de l'actif et l'inventaire fait l'objet de travaux régulier avec le comptable. La recommandation n° 3 reprend cet état de fait.

Le rapport comporte ensuite de nombreux éléments chiffrés sur les budgets de Eau du Morbihan, et conclut à « *une situation financière tendue* ». Je ne partage pas cette appréciation, pour les raisons évoquées ci-après.

En préambule, il est utile de rappeler que les élus de Eau du Morbihan sont au fait de la situation financière du Syndicat, qui leur est présentée en détail chaque année à l'occasion du débat d'orientations budgétaires et du vote des budgets. Ils appréhendent avec clairvoyance et la plus grande vigilance les enjeux, les marges de manœuvre et les leviers dont ils disposent.

L'analyse de la Chambre est en partie fondée sur les données figurant dans le tableau n°13. A cet égard, je suis surpris que la Chambre n'ait pas tenu compte des nombreuses précisions, corrections, observations communiquées dans la phase contradictoire qui permettaient d'éclaircir un certain nombre d'éléments :

- des résultats financiers faussés par l'absence de prise en compte de reprises sur provision budgétaires, alors même qu'une note de bas de page rappelle précisément les modalités de calcul de ce ratio,
- des montants d'encours de la dette erronés en raison d'écritures non budgétaires oubliées au compte de gestion mais régularisées depuis et justifiées par une attestation du payeur départemental,
- la non prise en compte des montants de dette en capital pris en charge par des collectivités tiers pourtant comptabilisés à l'actif du Syndicat,
- le double compte des charges de personnels affectés à la Distribution (dans le budget principal et dans le budget annexe),
- le graphique n°8 illustrant les ventes d'eau au budget principal Production-Transport sur la période 2016-2021 qui oublie que la fusion des budgets ne s'est opérée qu'en 2019,
- le tableau n°19 qui retrace d'inexistants achats d'eau extérieurs sur le budget annexe Distribution,
- etc.

Toutes les observations et corrections transmises ont été justifiées par des extraits du livre, des attestations de la paierie départementale, ainsi que par des commentaires et explications détaillés.

Je regrette qu'aucun chiffre n'ait été corrigé, pas même la capacité de désendettement de 59,1 années en 2017, pourtant totalement improbable... Je peine donc à comprendre les raisons du maintien de l'analyse budgétaire s'appuyant sur de nombreux chiffres erronés.

Ainsi, au regard des propositions de corrections apportées dans le tableau en annexe des observations transmises sur le rapport d'observations provisoires, que je ne reprendrai pas ici, la situation financière n'est pas aussi tendue que dépeint le rapport définitif. Elle appelle, certes, à la vigilance face aux futurs enjeux sur l'eau, dans un contexte réglementaire, économique et social particulièrement sensible.

Le budget principal Production-Transport et le budget annexe Distribution disposent chacun de leur autonomie financière, et s'agissant de deux SPIC tenus en comptabilité M4, ils sont financés individuellement, par les ressources liées à l'exploitation de leur propre activité. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence d'une analyse portant sur l'agrégation des budgets, et le but recherché.

Traitées individuellement, les situations financières peuvent se résumer ainsi :

Sur le budget principal Production-Transport :

- La CAF nette reste faible sur la période observée, elle s'est améliorée ces dernières années avec l'évolution du tarif de fourniture d'eau en gros (TFEG) depuis 2019, mais surtout elle reste maîtrisée et en adéquation avec les besoins identifiés.
- L'encours de la dette est important. Il est en partie l'héritage des anciens SIAEP et structures compétentes avant 2012. Au cours de la période 2012-2022, le budget a été fortement sollicité en termes d'investissement, pour financer la remise à niveau du patrimoine de production sur l'ensemble du territoire, qui souffrait d'un certain retard.
- Dans les années à venir, l'unité de production de Toulteincq et le feeder Baud-Brech sont identifiés comme les deux opérations majeures à financer. La réduction des dépenses d'investissement sur 2021-2022, permet d'appréhender cette nouvelle période avec des capacités financières plus solides, grâce à la diminution de l'encours.
- Le fonds de roulement issu de la péréquation pré-2012 est progressivement affecté au financement des investissements. Au compte administratif 2021, il s'élève encore à 9,3 M€ et pourrait couvrir en grande partie les travaux du futur feeder d'interconnexion.

Au 31 décembre 2021, les agrégats financiers sont les suivants :

- CAF brute : 4 M€
- CAF nette : 1.25 M€
dont 1 M€ de recettes exceptionnelles liées aux dernières opérations de régularisation passées avec Lorient Agglomération. Dans le rapport d'orientations budgétaires 2022, les ratios ont d'ailleurs été présentés sans tenir compte de ces recettes.
- Encours de la dette : 29 M€
- CapDes : 9.8 années de CAF brute
- Fonds de roulement : 9.3 M€

La situation financière reflète le juste équilibre entre le maintien d'un autofinancement minimum, un TFEG dont l'évolution est maîtrisée, des programmes d'investissement à la hauteur des besoins, et un ratio d'endettement acceptable.

A noter également que le levier du TFEG a été mobilisé, portant ce tarif de fourniture d'eau en gros à 0.66 € HT/m³ en 2022, puis à 0,70 € HT/m³ pour 2023.

Sur le budget annexe Distribution :

- La CAF nette est dans une courbe ascendante, elle dépasse le million d'euros en 2021, alors même que les tarifs appliqués à la grande majorité des abonnés (part fixe et part variable <500m³) sont restés inchangés depuis plusieurs années.
- L'encours de la dette est également important, mais la situation financière est telle que la capacité de désendettement reste très acceptable. En outre, l'encours diminue progressivement depuis quelques exercices.
- Le fonds de roulement, issu des excédents d'exploitation, est récent, il est en grande partie affecté à l'investissement.

Au 31 décembre 2021, les agrégats financiers sont les suivants :

- CAF brute : 7.6 M€
- CAF nette : 1.5 M€
- Encours de la dette : 48.6 M€
- CapDes : 6.9 années de CAF brute
- Fonds de roulement : 3.7 M€

Au vu de ces éléments, repris plus en détail dans les tableaux antérieurement fournis et leurs annexes, la situation ne peut pas être qualifiée de tendue sur la période examinée.

Par ailleurs, la Chambre a bien appréhendé les enjeux de connaissance et de renouvellement du réseau de Transport et d'interconnexions (et non de Production comme figurant au rapport).

En revanche, la Chambre relève, sur la base d'une étude patrimoniale interne qui lui a été mise à disposition, que les besoins de financement des renouvellements de canalisation de distribution devraient évoluer sur la période 2025-2035 de façon significative, pouvant effectivement engendrer une tension de la situation financière.

Il convient de préciser que l'analyse interne du patrimoine « réseau de distribution » réalisée en 2017 et mise à jour en 2018, reste une étude théorique dont la vocation première est de cibler les grandes phases de renouvellement à venir afin de sensibiliser les élus sur cette question.

Comme le souligne l'étude, la période 2025-2034 correspondra théoriquement à un pic de besoin. C'est pourquoi sur la période 2015-2024, alors que le besoin théorique en financement pour le renouvellement des canalisations est estimé à un peu moins de 10 M€, le Syndicat finance les investissements à hauteur de 60 M€ sur la période, sur la base d'une enveloppe annuelle moyenne de 6 M€.

Ces dépenses réalisées depuis 2015, et prévisionnelles, visent à écrêter en partie le pic de besoin en financement, sur la période la plus tendue. Pour renforcer cet objectif, et répondre également à d'autres obligations, notamment sanitaires, une enveloppe annuelle pour travaux complémentaires de 500 000 € et une enveloppe dédiée à la lutte contre les CVM, également de 500 000 €, ont été votées par le Comité à compter de 2022, et figurent au PPI 2023-2027.

A l'appui du graphique repris dans le rapport de la Chambre, cette étude interne fait d'ailleurs figurer le commentaire suivant : « La courbe de tendance montre un besoin lissé de 7.5 M€ par an, dédié uniquement au renouvellement des canalisations. »

Ces éléments avaient déjà été transmis à l'appui de mes observations sur le rapport provisoire.

Ainsi, sans minimiser les enjeux du renouvellement des canalisations de Distribution et du nécessaire investissement conséquent à y consacrer, je ne partage pas les commentaires alarmistes de la Chambre sur la capacité de Eau du Morbihan à faire face au besoin, compte tenue de la bonne santé financière du Budget annexe, et des leviers à disposition, pour certains déjà mobilisés.

En conclusion, je partage la nécessité d'une stratégie financière pour répondre aux futurs besoins de financement, objet de la recommandation n°4. Mais il convient de noter qu'une dynamique en ce sens est déjà engagée, sur la base des axes de réflexion suivants :

- réduction de la dette ;
- stratégie tarifaire ;
- amélioration de la connaissance du réseau (SIG) ;
- suivi et amélioration des indicateurs de performance.

5. La commande publique : une simplification en cours et des procédures à sécuriser

La Chambre a souligné l'effort de rationalisation et de simplification des périmètres de gestion. A ce sujet, je souhaite souligner que l'activité de « *la petite équipe experte* » citée dans la synthèse du rapport, ne se limite pas « *au suivi des contrats d'exploitation* » : elle en définit les cahiers des charges après identification des besoins avec les élus, et exerce un contrôle poussé.

Le service, technique comme administratif, s'attache à analyser les besoins, suivre les évolutions réglementaires, intégrer les enjeux émergents, et mettre son expertise au service des élus, pour proposer les axes stratégiques et programmes, puis mettre en œuvre les orientations validées.

Des entorses aux règles des marchés sont mises en avant par la Chambre, la conduisant à établir des préconisations visant notamment à améliorer le contrôle interne des procédures et à le formaliser dans le guide interne, reprises dans la recommandation n°5, à laquelle je souscris.

Ainsi, il est pris acte du défaut de formalisation de certaines procédures dans le guide interne. Un travail de réflexion et de rédaction a été engagé, visant à faire preuve de davantage de rigueur, à établir et rédiger des procédures spécifiques et claires.

Je souhaite revenir également sur deux observations :

- Il est indiqué que Eau du Morbihan n'a pas recours à la négociation dans les procédures adaptées, considéré par la Chambre comme un axe de performance de l'achat.

Je considère que le recours à la négociation ne permet pas toujours d'« *optimiser les solutions offertes par les entreprises* ». Il peut être perçu comme le moyen de préciser l'expression des besoins ou de traiter une certaine immaturité du cahier des charges.

La négociation a été rendue possible dans certaines consultations. L'expérience de Eau du Morbihan a montré que les offres initiales pouvaient être artificiellement gonflées, sans calibration objective : le gain ne reflétant finalement que le fruit de la diminution d'un prix artificiellement majoré en phase initiale.

- La Chambre a constaté l'absence d'allotissement dans les marchés de travaux examinés et estime que cela prive les PME de la possibilité d'accéder à la commande publique.

Elle considère ce choix comme non justifié, ce que je conteste. L'absence d'allotissement est systématiquement justifiée dans les cahiers des charges des marchés, et notamment ceux examinés et cités par la Chambre, conformément à l'article L.2113-11 du Code de la commande publique.

Dans les deux cas cités, Eau du Morbihan a justifié le non-allotissement des travaux en raison des « fortes interactions entre les prestataires du marché », c'est-à-dire de réactions réciproques entre les différentes phases de travaux, des prestations interdépendantes les unes aux autres. A titre d'exemple, pour les opérations de réhabilitation des réservoirs, du procédé d'étanchéité proposé par une entreprise (résine, membrane, plaques, ...) dépendent les modalités de pose des équipements de sécurité pour éviter de dégrader et percer l'étanchéité des réservoirs.

Ainsi, l'allotissement ne permet pas toujours de répondre aux enjeux des opérations spécifiques menées par Eau du Morbihan, nécessitant une coordination et une interaction fortes entre les entreprises. A contrario, la conception mutualisée de l'offre entre différentes entreprises dans un marché non alloti permet une optimisation des solutions proposées, mais aussi une facilité de suivi de chantier notamment en termes de responsabilité.

Dans quelques cas particuliers où un allotissement a été mis en œuvre, force a été de constater que les PME ne disposent ni des connaissances nécessaires en marché public, ni du temps pour répondre aux marchés en direct, notamment dès lors qu'un mémoire technique est sollicité. Ainsi, la sous-traitance leur donne accès aux marchés.

En conclusion et résumé, je tiens tout d'abord à souligner la qualité des échanges durant toute la procédure de contrôle. Je souhaite insister sur quelques points.

Malgré l'évolution du paysage institutionnel et l'instabilité législative, Eau du Morbihan fait preuve de réactivité et démontre sa capacité d'adaptation. Acteur majeur et historique du Morbihan, le Syndicat a gagné en compétence et expertise. Les élus se projettent vers l'avenir et élaborent la stratégie pour anticiper les besoins futurs en tenant compte de la sensibilité de la ressource.

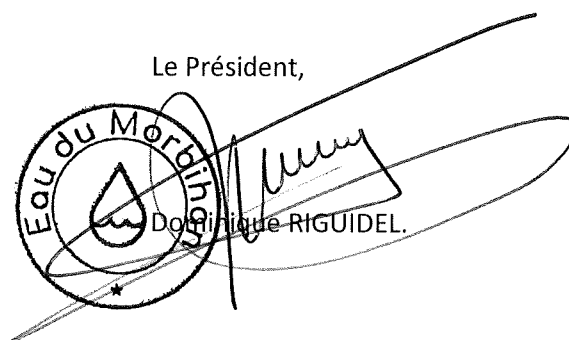
Malgré les évolutions de son périmètre, qu'on ne peut que regretter, les élus de Eau du Morbihan ont la volonté de construire une collaboration technique, stratégique et politique efficace avec l'ensemble des acteurs du département, pour appréhender globalement la gestion de la ressource et faire face collectivement aux enjeux du changement climatique et du développement du Morbihan.

Sur le volet budgétaire et financier, je regrette qu'aucune modification ou correction n'ait été apportée sur certaines données chiffrées, qui présentent par conséquent une situation financière en décalage avec la réalité.

Cependant, hormis l'approche développée sur la capacité d'autofinancement et sur la situation de la dette du Syndicat, je partage globalement les remarques et observations du rapport, sans toutefois considérer la situation financière comme tendue sur la période étudiée. La bonne santé financière de Eau du Morbihan se reflète dans les comptes de gestion et comptes administratifs, mais la vigilance, en cette période économiquement incertaine, est indispensable.

Enfin, je note que les recommandations portent sur des sujets identifiés par Eau du Morbihan, qui a déjà engagé des travaux ou réflexions dans les domaines listés, tout comme sur une très grande majorité d'observations détaillées dans le rapport. Je m'appuierai bien évidemment sur ces observations, avec l'ensemble des élus du Comité Syndical, pour améliorer encore la qualité du service public d'eau potable porté par Eau du Morbihan.

Le Président,

The image shows a circular logo for 'Eau du Morbihan' with a stylized water drop in the center. Overlaid on the logo is a handwritten signature in black ink. Below the signature, the name 'Dominique RIGUIDEL.' is printed in a sans-serif font.