



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVESE ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE EAU DES BRUYÈRES

(Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2020 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DU SYNDICAT	7
1.1 Historique et objet statutaire.....	7
1.2 Activité	8
1.3 Modalités de fonctionnement et gouvernance	9
2 ANALYSE FINANCIERE	11
2.1 La fiabilité des comptes.....	11
2.1.1 La sincérité des prévisions budgétaires	11
2.1.2 L'information budgétaire et comptable figurant aux comptes administratifs	12
2.1.3 L'absence de comptabilité d'engagement	12
2.1.4 Le rattachement des charges et des produits	13
2.1.5 Le contrôle des recettes collectées par la Saur	13
2.1.6 La collecte et le reversement du fonds de concours départemental du SMG Eau35	14
2.2 La situation financière	15
2.2.1 Les recettes d'exploitation	15
2.2.2 Les dépenses d'exploitation	15
2.2.3 Les résultats.....	16
2.2.4 Les investissements	17
2.2.5 La situation du bilan	17
3 LE DEVENIR DU SYNDICAT	19
ANNEXES.....	20
Annexe n° 1. Activité du syndicat.....	21
Annexe n° 2. Situation financière	23

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte Eau des Bruyères (SMEDB) est né de la fusion au 1^{er} janvier 2020 de deux anciens syndicats intercommunaux des eaux. Il a été transformé en syndicat mixte fermé par arrêté préfectoral du 21 juillet 2020, à la suite de l'adhésion de deux intercommunalités.

Il a notamment pour mission d'assurer la production et la distribution d'eau potable sur un territoire regroupant quelque 53 000 habitants répartis sur 23 communes au sud-ouest de Rennes, à travers un réseau d'une longueur de 1 227 km hors branchements. Il est lui-même membre du syndicat mixte de production d'eau potable (SMPEP) Ouest 35 qui met à sa disposition ses locaux et les trois agents nécessaires à son fonctionnement administratif et technique.

Bien que ses statuts prévoient qu'il exerce une compétence globale d'alimentation en eau potable, dans les faits son activité porte essentiellement sur la gestion du réseau et la distribution d'eau, confiées en délégation à la Société d'aménagement urbain et rural (Saur), la production de l'eau nécessaire à son activité lui étant fournie en quasi-totalité par le SMPEP Ouest 35. Le contrôle de la chambre a mis en lumière le fait que la rédaction des statuts du SMEDB gagnerait à préciser ses compétences, la distribution d'eau potable n'étant pas strictement mentionnée.

La gestion budgétaire et comptable du SMEDB est marquée par de nombreuses faiblesses : taux d'exécution budgétaire insatisfaisants nuisant à la sincérité des prévisions budgétaires, absence de comptabilité d'engagement et de rattachement des charges et produits obérant la fiabilité des comptes, indemnités d'élus versées irrégulièrement jusqu'en 2024 en l'absence de délégations de fonctions, imputation erronée en charges et produits liés à la redevance collectée sur les usagers pour alimenter le fonds de concours départemental géré par le syndicat mixte de gestion de l'eau potable d'Ille-et-Vilaine (SMG Eau35).

Le pilotage financier du SMEDB n'apparaît pas plus satisfaisant. Si le syndicat affiche une situation extrêmement favorable, avec des résultats d'exploitation cumulés atteignant quelque 4,5 M€ de 2020 à 2022, une capacité d'autofinancement cumulée de plus de 6,8 M€, un endettement limité à quelques centaines de milliers d'euros à fin 2022 et une trésorerie de 4,2 M€ à cette même date, équivalente à 2 675 jours de charges courantes, cette situation résulte d'une gestion inefficace du service public. Les tarifs pratiqués par le syndicat sont en effet trop élevés au regard du niveau de ses dépenses d'exploitation et de ses besoins d'investissement. Ils ont en outre augmenté de quelque 8 % depuis la création du syndicat et se situent à un niveau nettement plus élevé (3,18 €/m³) que ceux pratiqués en moyenne en Bretagne (2,53 €/m³) et en France (2,19 €/m³) au 1^{er} janvier 2023. Si cette situation permet au syndicat d'autofinancer en quasi-totalité ses dépenses d'équipement (6,9 M€ cumulés de 2020 à 2022), cela le conduit à mobiliser des ressources de court terme pour financer des équipements et ouvrages de long terme. A cet égard, le programme pluriannuel d'investissements de mars 2024 repose sur des hypothèses non justifiées en recettes et liste une série de programmes insuffisamment détaillés, dont l'exécution se concentre principalement sur l'année 2024. Il ne permet pas au syndicat de disposer d'un outil de pilotage et d'arbitrage de sa politique d'investissement sur le long terme. Au vu de ces éléments, la chambre l'invite à définir une structure de financement de ses investissements reposant sur l'emprunt et l'autofinancement issu des recettes tarifaires, mobilisés en cohérence avec leur durée de vie.

Enfin, la multiplicité des acteurs chargés directement ou indirectement de la gestion de l'eau potable sur le territoire du syndicat rend peu lisible pour le citoyen et l'utilisateur la gestion de ce service public. L'analyse des missions de ces acteurs conduit la chambre à relever que l'activité qu'exerce le SMEDB se superpose géographiquement à celle du SMPEP Ouest 35, qui met à sa disposition la totalité des moyens nécessaires à son fonctionnement (personnel, locaux). Cette activité pourrait donc être exercée par celui-ci, avec à la clé une simplification institutionnelle et administrative de la gestion du service public. La chambre recommande donc au SMEDB d'examiner les modalités d'une fusion entre les deux structures.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Améliorer la qualité des prévisions budgétaires.	12
Recommandation n° 2. : Etablir dès 2024 un plan pluriannuel d'investissement.....	12
Recommandation n° 3. : Se conformer à l'obligation réglementaire de tenir une comptabilité d'engagement.	13
Recommandation n° 4. : Mettre en place, dès 2024, une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent.	13
Recommandation n° 5. : Examiner en 2024 les modalités d'une fusion avec le SMPEP Ouest 35.....	19

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

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Eau des Bruyères à partir de l'exercice 2020, année de sa création.

Ce contrôle a été ouvert par lettre du 6 novembre 2023 auprès de M. Rémi Pitré, président du syndicat et ordonnateur en fonctions depuis le 21 septembre 2020, et auprès de ses prédécesseurs, MM. Jean-Paul Trouboul et Joël Sieller, par courriers du 10 novembre 2023. L'entretien de début de contrôle prévu par les normes professionnelles s'est déroulé le 21 novembre 2023 avec M. Pitré.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé par téléphone le 7 décembre 2023 avec M. Pitré et le 5 décembre 2023 avec M. Trouboul. M. Sieller a indiqué par courrier électronique du 7 décembre 2023 qu'il déclinait cet entretien, dans l'attente des observations écrites de la chambre.

La chambre, lors de sa séance du 16 janvier 2024, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 15 mars 2024 à M. Pitré et le 22 mars 2024 à MM. Trouboul et Sieller. Des extraits de ce rapport ont également été notifiés le 15 mars 2024 au président du SMG Eau35 et à celui du SMPEP Ouest 35. Une communication administrative a par ailleurs été adressée à la même date au préfet d'Ille-et-Vilaine. Les réponses de M. Pitré et du président du SMG Eau35 sont parvenues à la chambre le 12 avril 2024. Les autres destinataires du rapport d'observations provisoires, d'extraits de ce rapport ou d'une communication administrative, n'ont pas apporté de réponse.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 21 mai 2024, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DU SYNDICAT

Le syndicat mixte Eau des Bruyères (SMEDB), dont le siège se situe à Guichen, a pour mission d'assurer la production et la distribution d'eau potable sur un territoire regroupant 53 000 habitants répartis sur 23 communes au sud-ouest de Rennes, à travers un réseau d'une longueur de 1 227 km hors branchements.

1.1 Historique et objet statutaire

Le SMEDB est né de l'évolution récente de structures locales antérieures. Un premier arrêté préfectoral du 30 décembre 2019 a créé, au 1^{er} janvier 2020, le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable « *Les Bruyères* », issu de la fusion de deux anciens syndicats¹. Un arrêté préfectoral du 21 juillet 2020 a acté sa transformation en syndicat mixte fermé, à la suite de l'adhésion de deux intercommunalités. Enfin, un arrêté préfectoral du 21 mai 2021 a officialisé sa dénomination actuelle. Depuis lors, le SMEDB est composé de huit membres : six communes, une communauté d'agglomération et une communauté de communes, ces deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intervenant, aux termes des statuts, en « *représentation-substitution* » de 17 de leurs communes membres².

L'activité principale du SMEDB porte sur la distribution d'eau potable sur tout ou partie du territoire des communes qui en sont directement ou indirectement membres. Sur ce point, la rédaction des statuts est imprécise. L'article 1 intitulé « *composition et dénomination* » mentionne « *la création d'un syndicat mixte d'alimentation en eau potable* ». À cet égard, l'alimentation en eau potable inclut le captage, la potabilisation et la distribution d'une eau potable. Or, l'article 2 « *compétences* » liste, de manière limitative, une série de compétences n'incluant pas cette distribution d'eau potable. Aux termes de celui-ci, le SMEDB est en effet compétent dans les seuls domaines suivants : « - la maîtrise d'ouvrage pour la construction et l'entretien des ouvrages de production, de stockage et de transfert d'eau potable sur l'ensemble du territoire (...) ; - la fixation du prix de vente de l'eau aux abonnés des communes faisant partie du syndicat (...) ; - la détermination du mode d'exploitation des ouvrages de production et de distribution appartenant au syndicat, ainsi que le choix du prestataire en cas de délégation de service public et les modalités contractuelles (...) ; - de manière générale, tout ce qui pourra concourir à la bonne marche du syndicat (actions de communication, mise en conformité avec la réglementation, autres) ». Il y aurait donc lieu de préciser les compétences du syndicat en intégrant explicitement dans ses statuts la distribution d'eau potable qui constitue sa principale activité.

La chambre appelle l'attention du SMEDB sur le fait qu'il exerce son activité principale de distribution d'eau potable sur la base d'une définition statutaire de ses compétences qui est imprécise et mériterait d'être corrigée. Les actes de gestion pris pour l'accomplissement de son activité s'en trouvent juridiquement fragilisés.

¹ Le syndicat intercommunal des eaux de Guipry-Messac et de Saint-Malo-de-Phily, ainsi que le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable Les Bruyères.

² Pour quatre d'entre elles, le SMEDB n'est compétent que sur une partie de leur territoire.

L'ordonnateur en convient et a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre que la définition des compétences serait précisée lors d'une prochaine modification des statuts.

1.2 Activité

La gestion du service a été déléguée en affermage à la Société d'aménagement urbain et rural (Saur) pour une durée de 12 ans à compter du 1^{er} janvier 2014, soit jusqu'au 31 décembre 2025.

Il ressort des rapports annuels sur le prix et la qualité du service (RPQS) prévus à l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que le prix³ au m³ de l'eau potable distribuée a progressé de 6,7 % entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2023, et s'établissait, au 1^{er} janvier 2023, à un niveau nettement supérieur aux moyennes bretonne (+25,6 %) et nationale (+45,2 %). Le réseau est en bon état, tandis que la qualité de l'eau fournie est stable et supérieure à la référence nationale, bien qu'en régression sur le plan de la conformité physico-chimique :

Tableau n° 1 : Caractéristiques du réseau de distribution d'eau potable du SMEDB

n° indicateur	Indicateurs SISPEA / RPQS	2020	2021	2022			% moyen annuel SMEDB	% 2020 - 2022 - SMEDB
		SMEDB	SMEDB	SMEDB	Bretagne	France		
1	Présentation Prix TTC du service / m ³ pour 120 m ³ - 01/01/n+1	2,98 €/m ³	2,96 €/m ³	3,18 €/m ³	2,53 €/m ³	2,19 €/m ³	3,3%	6,7%
2	Nombre d'habitants desservis	49 500	49 800	50 000			0,5%	1,0%
3	Nombre d'abonnés	23 204	23 690	24 139			2,0%	4,0%
4	Qualité de l'eau Conformité physico-chimique de l'eau au robinet	100,0%	97,4%	98,3%		96,3%	-0,9%	-1,7%
5	Conformité microbiologique de l'eau au robinet	100,0%	100,0%	100,0%		98,3%	0,0%	0,0%
6	Protection de la ressource en eau	80,0%	80,0%	80,0%		77,6%	0,0%	0,0%
7	Réseau d'eau potable Perte en réseau (en m ³ /km/j)	0,8 m ³ /km/j	0,9 m ³ /km/j	1 m ³ /km/j		3,2 m ³ /km/j	11,8%	25,0%
8	Rendement du réseau de distribution	84,5%	83,6%	81,6%		83,6%	-1,7%	-3,4%
9	Volumes non comptés (en m ³ /km/j)	0,8 m ³ /km/j	0,9 m ³ /km/j	1 m ³ /km/j		3,6 m ³ /km/j	11,8%	25,0%
10	Connaissance et gestion patrimoniale des réseaux	109 points	109 points	110 points		103 points	0,5%	0,9%

Source : CRC d'après les rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) et services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) au 1^{er} décembre 2023 (Nb : prix de l'année N constatés au 1^{er} janvier N+1).

³ Définition officielle (Eau France /Sispea) : « le prix du service de l'eau potable et de l'assainissement (en euros TTC au m³) de l'année N correspond au prix au m³ au 1^{er} janvier de l'année N+1 (nb : donc pour 2022 au 1^{er} janvier 2023) pour le plus grand nombre d'abonnés. Il est établi sur la base d'une consommation annuelle de 120 m³ (consommation de référence définie par l'Insee). Le prix comprend les redevances et les taxes. ».

Entre 2020 et 2022, le volume d'eau mis en distribution s'est accru de 5,3 %, tandis que la consommation moyenne par abonné a diminué de 2,5 % (cf. tableau n° 3 en annexe). Au cours de cette période, les volumes produits par le syndicat se sont nettement repliés (-20,2 %) pendant que ceux qu'il a importés ont progressé de 8,5 %. Ces derniers proviennent presque exclusivement du syndicat mixte de production d'eau potable ouest 35 (SMPEP Ouest 35) dont est membre le SMEDB et avec lequel il partage ses locaux. Au total, les volumes distribués ne sont produits par le SMEDB qu'à hauteur de 8,6 % en 2022, la quasi-totalité d'entre eux (91,4 %) étant importée.

La chambre relève que l'essentiel de l'activité du SMEDB porte sur la distribution d'eau potable, la production de celle-ci étant assurée en quasi-totalité par le SMPEP Ouest 35. Ce centrage de l'activité sur la distribution d'eau potable devrait s'accroître un peu plus encore à court terme, le SMEDB prévoyant d'importer la totalité de l'eau nécessaire à son activité de distribution dès 2024.

1.3 Modalités de fonctionnement et gouvernance

Le SMEDB ne dispose pas de personnel propre, son fonctionnement administratif et technique quotidien étant assuré par deux agents techniques (ingénieur et technicien) et un agent administratif mis à sa disposition par le SMPEP Ouest 35. Par délibérations en date du 21 septembre 2020, le comité syndical a arrêté la composition de la commission d'appel d'offres, désigné des délégués auprès du SMPEP Ouest 35 et donné délégation au président dans un certain nombre de domaines (emprunts, marchés publics, etc.) qui n'appellent pas de remarque particulière.

Les statuts du SMEDB prévoient que par dérogation à l'article L. 5212-7 du CGCT, chaque commune ou EPCI membre dispose au sein du conseil syndical d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant, soit un total de 23 titulaires et 23 suppléants.

Par une délibération en date du 20 février 2020, le comité syndical a fixé la composition du bureau à six vice-présidents et cinq délégués, en sus du président. Sur ce point, la chambre observe que ce nombre de vice-présidents excède le plafond fixé à l'article L. 5211-10 du CGCT. Celui-ci prévoit en effet que « *le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant (...)* », limitant en l'espèce leur nombre à cinq ($23 \text{ délégués titulaires} \times 20 \% = 4,6 \text{ arrondi à } 5$).

Cette anomalie réside dans le fait que le comité syndical a appliqué le taux plafond de 20 % prévu par la réglementation à l'effectif cumulé de ses titulaires et suppléants, soit 46 membres, au lieu de retenir l'effectif des seuls titulaires, soit 23 membres. Le comité syndical a ensuite régularisé la composition du bureau en ramenant à quatre le nombre de vice-présidents à l'occasion d'une délibération du 21 septembre 2020.

Le montant des indemnités⁴ octroyées au président et aux vice-présidents a progressé au cours de la période, passant de 7 137 € en 2020 à 12 159 € en 2021, 12 372 € en 2022 et 12 678 € en 2023. Si les enveloppes votées par le comité syndical respectent le plafond réglementaire, la chambre observe toutefois que dans la mesure où les vice-présidents n'ont pas reçu de délégation de fonction du président⁵, ils ne peuvent bénéficier d'indemnités, la jurisprudence conditionnant leur octroi à l'exercice effectif d'un mandat⁶.

A la suite du contrôle de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir régularisé cette situation le 15 mars 2024 en déléguant une partie de ses fonctions aux vice-présidents.

⁴ Compte 653 « indemnités des élus ».

⁵ Point confirmé par le SMDEB.

⁶ CE, 19 février 1993, n° 118161, *Schmitt*.

2 ANALYSE FINANCIERE

2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 La sincérité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire correspondent au rapport entre les prévisions de dépenses et de recettes votées au budget par l'assemblée délibérante et les mandats et titres émis au cours de l'exercice. Ils sont un indicateur de la sincérité des montants prévisionnels ouverts au budget.

Ceux du SMEDB oscillent au cours de la période entre 77 et 90 % en dépenses d'exploitation, et entre 86 et 109 % en recettes d'exploitation. En investissement, ils sont compris entre 22 et 41 % en dépenses et proches de 100 % en recettes. La faiblesse de ces taux en dépenses et l'écart important par rapport à ceux enregistrés en recettes nuisent à la sincérité des prévisions budgétaires. Il convient que le SMEDB remédie à cette situation.

Parallèlement, il est relevé que le SMEDB dispose d'une visibilité sur ses travaux limitée à deux années et ne s'est pas doté d'un véritable plan pluriannuel d'investissement (PPI) à moyen-long terme. Or, un tel document permet de détailler les projets envisagés à l'échelle d'une mandature et leur financement, d'arbitrer entre ces projets et d'assurer un suivi de leur exécution en rapprochant le réalisé et le prévisionnel. L'absence d'un tel document constitue un handicap pour le pilotage des opérations d'équipement à venir, ce que confirme la faiblesse des taux d'exécution budgétaire en investissement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a produit un PPI élaboré en mars 2024. La chambre constate que ce document repose sur des hypothèses non justifiées en recettes et liste une série de programmes insuffisamment détaillés, dont l'exécution se concentre principalement sur l'année 2024. Ce faisant, ce document ne répond pas aux critères d'un PPI, qui doit constituer l'outil de pilotage et d'arbitrage de la politique d'investissement de l'organisme sur le long terme.

La chambre recommande donc au syndicat d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et à se doter dès 2024 d'un véritable PPI.

Recommandation n° 1. : Améliorer la qualité des prévisions budgétaires.

Recommandation n° 2. : Etablir dès 2024 un plan pluriannuel d'investissement.

2.1.2 L'information budgétaire et comptable figurant aux comptes administratifs

L'annexe IV-A1.2 des comptes administratifs (CA) 2020 à 2022 relative à l'état de la dette par nature, renseigne les montants des intérêts courus non échus (ICNE) relatifs à la dette du syndicat ; ceux-ci s'élèvent à 9 047 € en 2020, 7 916 € en 2021 et 6 785 € en 2022.

En dépit de cette information, il ressort des opérations enregistrées aux comptes administratifs et de gestion que le syndicat impute la totalité de ces intérêts (échus et non échus) au compte 66111 « *intérêts réglés à l'échéance* », sans ventiler les ICNE au compte adéquat (66112).

La chambre invite le syndicat à fiabiliser l'information financière de ses documents budgétaires en mettant en concordance la comptabilisation des intérêts de sa dette et les annexes de ses comptes administratifs et de gestion.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir procédé aux corrections nécessaires pour l'année 2024.

2.1.3 L'absence de comptabilité d'engagement

Le syndicat enregistre dans un fichier Excel la liste des dépenses restant à mandater en exploitation et en investissement, sans pour autant les intégrer dans son logiciel budgétaire et comptable. Ce faisant, il ne tient pas de comptabilité d'engagement, alors que cette obligation, qui incombe à l'ordonnateur⁷, permet de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits et donc de sécuriser les dépenses. Cette comptabilisation est par ailleurs indispensable pour dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser et procéder aux rattachements de charges et de produits à l'exercice qui les concerne.

⁷ L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que l'ordonnateur « *tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». La nomenclature M4 précise que « *l'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses. L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations données par l'Assemblée (budget et autorisations de programme) et demeurer subordonné aux autorisations, avis et visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics (art. 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). [...]. L'engagement comptable est préalable ou concomitant à l'engagement juridique* ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à se conformer à cette obligation.

Recommandation n° 3. : Se conformer à l'obligation réglementaire de tenir une comptabilité d'engagement.

2.1.4 Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement a pour objet d'intégrer dans le résultat de l'exercice les seules charges et produits qui s'y rapportent. Il est indispensable à la connaissance des coûts réels d'une structure et à la détermination d'un résultat fiable de son activité.

En l'espèce, les dépenses mandatées par le SMEDB au chapitre 63 « *Impôts, taxes, versements assimilés* », qui représentent annuellement entre 66 et 77 % du montant total de ses charges courantes et entre 20 et 29 % du montant total de ses dépenses de fonctionnement, ne donnent pas lieu à un rattachement adéquat. Ainsi, sur les 254 003 € mandatés à ce chapitre en 2021, seuls 78 043 € concernaient des opérations rattachables à cet exercice.

De même, 38 % des produits de la vente d'eau aux abonnés relatifs à l'exercice 2020, ont été comptabilisés sur l'exercice 2021.

La chambre rappelle que le rattachement des charges et des produits vise à intégrer dans le résultat d'un exercice les seules opérations qui s'y rapportent, en vertu des principes budgétaires d'annualité et d'indépendance. Elle recommande donc de mettre en place une procédure de rattachement.

En réponse, l'ordonnateur s'y est engagé.

Recommandation n° 4. : Mettre en place, dès 2024, une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

2.1.5 Le contrôle des recettes collectées par la Saur

Les justificatifs que la Saur produit au SMEDB afin qu'il émette les titres de recette correspondant aux acomptes trimestriels des sommes dues par les usagers du service, présentent un niveau de détail insuffisant pour permettre un contrôle satisfaisant des sommes encaissées ; ils se limitent soit à un montant global, soit à une base abonnement globalisée exprimée en euros, à laquelle la Saur applique un taux.

Le SMEDB ne contrôle pas la liquidation de ces acomptes et opère ses vérifications sur les comptes du délégataire en fin d'exercice (cohérence entre les volumes annoncés et les données du RPQS, tarifs appliqués, indices de révision de prix). Or, la chambre a relevé que le versement de ces acomptes subissait d'importantes variations au cours de la période sous revue.

Celles-ci s'expliquent, selon le syndicat, par le fait que le versement « *ne suit pas le rythme régulier d'un salaire. Il y a de l'aléa lié au fait que les recettes du syndicat sont liées à ce que reçoit le délégataire. De plus, en 2022 a commencé à s'appliquer l'avenant de fusion des trois anciens contrats. Les acomptes périodiques ont été modifiés par rapport aux années antérieures* ».

La chambre invite néanmoins le syndicat à obtenir de la Saur le détail des bases « abonnement » et « consommation » justifiant les recettes trimestrielles qu'il comptabilise, afin de renforcer son contrôle en la matière.

2.1.6 La collecte et le reversement du fonds de concours départemental du SMG Eau35

Le SMEDB facture à chaque abonné du service d'eau une redevance de 0,17 €/m³, collectée par la Saur qui la lui restitue. Cette redevance, intitulée « *surtaxe* » est destinée à alimenter un fonds de concours départemental géré par le syndicat mixte de gestion de l'eau potable d'Ille-et-Vilaine (SMG Eau35)⁸. Les fonds collectés auprès des usagers sont reversés par le SMEDB au SMPEP Ouest 35 dont il est membre, qui les reverse ensuite au SMG Eau35.

Sur la forme, il est relevé que le SMEDB impute à tort l'encaissement et le décaissement de ces fonds à son compte de résultat, au lieu de mouvementer un compte de tiers. En outre, l'instruction a mis en évidence des décalages pouvant atteindre plusieurs années entre l'encaissement et le décaissement des sommes en cause. Il en découle que les dépenses et recettes enregistrées au cours d'un même exercice dans la comptabilité du syndicat ne portent pas sur des montants identiques. Ainsi, les recettes collectées ont été supérieures de 29 959 € aux dépenses reversées au SMG Eau35 en 2020 et de 68 738 € en 2021, tandis que les dépenses reversées ont été supérieures de 168 097 € aux recettes collectées en 2022, alors même que la gestion de ce fonds devrait être neutre sur le résultat du syndicat.

Sur le fond, la chambre observe que le SMEDB perçoit auprès de ses usagers des recettes pour le compte du SMG Eau35 sans avoir été régulièrement mandaté à cet effet. Ce maniement de fonds publics sans titre régulier⁹ est de nature à exposer les dirigeants du SMEDB à l'infraction de gestion de fait. La chambre a alerté les dirigeants du SMG Eau35 sur ce risque dans son rapport d'observations définitives publié le 30 juin 2023.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a reconnu que le recours à un compte de tiers apporterait plus de lisibilité.

⁸ Le fonds de concours départemental du SMG Eau35 est financé par une participation perçue auprès de chaque abonné du service d'eau, prenant la forme d'une « *surtaxe* » collectée par chaque gestionnaire des services de distribution d'eau pour le compte du SMG Eau35. Cette recette, assise sur les m³ d'eau facturés aux usagers, sert notamment au financement des grands ouvrages et travaux (barrages, usines de potabilisation, réservoirs...) réalisés dans le cadre du schéma départemental d'alimentation en eau potable par les collectivités adhérentes du SMG Eau35. Ce fonds participe au remboursement des emprunts contractés à cet effet par les organismes maîtres d'ouvrages.

⁹ Cf. articles L. 1611-7-1 et D. 1611-32-1 et suivants du CGCT.

2.2 La situation financière

Les anomalies relevées par la chambre en matière de rattachement des charges et produits fragilisent les rapprochements entre les quantités d'eau vendues, les produits encaissés et les coûts supportés par le syndicat, et sont donc susceptibles de modifier à la marge les constats qui suivent.

2.2.1 Les recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation du syndicat ont diminué de 13,7 % entre 2020 et 2022, passant de 2 993 895 € à 2 584 847 €. Dans le détail, les produits de gestion courante qui représentent la quasi-totalité des recettes (plus de 99 %), sont constitués à 86 % par les ventes d'eau du délégataire aux usagers.

Parallèlement à cette baisse globale des recettes, le prix théorique au m³ pour l'utilisateur a augmenté de 6,7 % entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2023. Ce prix s'élevait au 1^{er} janvier 2023 à 3,18 €/m³, soit un niveau sensiblement plus élevé que la moyenne constatée en Bretagne (2,53 €/m³) et en France (2,19 €/m³). En outre, entre 2022 et 2024, le prix de l'abonnement voté par le comité syndical a augmenté de 10 %, de même que celui de l'eau (part syndicale) pour les consommations inférieures à 200 m³. Dans le détail, il ressort des composantes de la facture d'un usager-type consommant 120 m³ d'eau potable par an que l'augmentation en 2023 de la part du délégataire (+2,51 %) est supérieure à celle du syndicat (+0,69 %).

Les « autres taxes et redevances » (compte 70128) qui concernent la redevance alimentant le fonds de concours départemental du SMG Eau35, ont diminué de 14,2 % entre 2020 et 2022 ; elles sont passées de 292 359 € en 2020 à 301 297 € en 2021 et 250 906 € en 2022.

La chambre observe que le prix de l'eau pour les usagers du SMEDB était largement plus élevé que le prix moyen constaté en Bretagne et en France au 1^{er} janvier 2023. En outre, le syndicat a augmenté ce prix en 2023 et 2024, sans que cette politique tarifaire ne soit adossée à une programmation pluriannuelle des investissements susceptible de la justifier.

2.2.2 Les dépenses d'exploitation

Les dépenses d'exploitation du syndicat ont augmenté de 19,2 % entre 2020 et 2022, passant de 1 278 542 € à 1 523 961 €.

Les charges courantes (570 435 € en 2022) représentent environ un tiers d'entre elles, les deux autres tiers étant composés des dotations aux amortissements. Celles-ci ont augmenté de 19,2 % entre 2020 et 2022, pour s'établir à 902 150 € cette dernière année.

Parmi les charges courantes, le premier poste est constitué par les charges à caractère général (476 457 € en 2022), au sein desquelles les dépenses du compte 63 « *impôts, taxes et versements assimilés* » s'élèvent à 441 175 € en 2022 et ont augmenté de 55,7 % depuis 2020. Ces dépenses correspondent aux reversements au SMPEP Ouest 35 de la « *surtaxe* » du fonds de concours départemental du SMG Eau35 (262 400 € en 2020, 419 003 € en 2022) et, plus marginalement, à la participation du SMEDB aux frais de fonctionnement du SMPEP Ouest 35¹⁰ (19 411 € en 2020, 20 245 € en 2022).

Le SMEDB ne dispose pas de personnel propre et fonctionne avec trois agents (un ingénieur, un technicien et un agent administratif) mis à sa disposition par le SMPEP Ouest 35. Les dépenses correspondantes sont imputées sur les comptes 6218 « *autres personnels extérieurs* » et 6288 « *autres services extérieurs – divers* ». Elles sont de l'ordre de 75 000 € par an en moyenne au cours de la période sous revue.

Les charges d'intérêts de la dette, en diminution régulière au cours de la période (-34 % entre 2020 et 2022), sont aujourd'hui peu significatives (18 055 € en 2022) et illustrent le très faible endettement du syndicat.

2.2.3 Les résultats

Tableau n° 2 : Evolution des soldes intermédiaires de gestion

En €	2020	2021	2022
Valeur ajoutée	2 633 631	2 697 559	2 054 457
EBE	2 584 570	2 680 892	2 010 625
Résultat section d'exploitation	1 715 353	1 754 590	1 060 886
+ Dotations nettes aux amortissements	862 326	910 837	902 150
- Quote-part des subv. d'inv. transférées	14 945	23 015	21 802
+/- Values de cessions	5 550	-12 541	-92
CAF brute	2 557 184	2 654 952	1 941 326
Annuité en capital de la dette	112 712	116 180	119 783
CAF nette	2 444 472	2 538 772	1 821 542

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Le solde des recettes et dépenses d'exploitation du syndicat lui a permis de dégager des résultats annuels plus que confortables, s'élevant à 4,5 M€ en cumul au cours de la période 2020-2022. Du fait d'un endettement peu important, sa capacité d'autofinancement (Caf) nette est comprise, selon les années, entre 1,8 M€ et 2,5 M€ et s'élève à 6,8 M€ en cumulé sur la période.

¹⁰ Participation calculée sur la base d'un tarif au m³ déterminé par délibération du SMPEP Ouest 35. Par ailleurs, le SMEDB loue ses locaux au SMPEP Ouest 35.

2.2.4 Les investissements

Les investissements du SMEDB concernent principalement des opérations de création, renouvellement, extension ou modification du réseau d'eau potable. Les dépenses correspondantes ont représenté 6,9 M€ entre 2020 et 2022, soit un montant comparable à la Caf nette cumulée sur la même période. Il en résulte que le syndicat autofinance l'ensemble de ses dépenses d'équipement. Ce choix de financement se retrouve dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2021 qui mentionne que « *selon la formule 'l'eau paye l'eau', le syndicat finance ses activités par les seules recettes perçues des abonnés* ». Parallèlement, les subventions d'équipement reçues par le syndicat représentent moins de 2 % de ses financements propres disponibles.

2.2.5 La situation du bilan

Le syndicat est très peu endetté puisque son encours s'établit à 347 606 € au 31 décembre 2022 et a diminué de 40 % sur la période (583 570 € au 31 décembre 2020). Cet encours est composé de deux emprunts contractés en 2008 et 2009 par les syndicats antérieurs et arrivant à échéance en 2024 et 2028. Ils ont été mobilisés pour financer des renouvellements de réseau sur le périmètre des Bruyères et de Maure-Mernel. Depuis 15 ans, les anciens syndicats et le SMEDB n'ont donc pas eu recours au moindre emprunt.

Le fonds de roulement net global (FRNG) s'élève à 4,4 M€ au 31 décembre 2022, après avoir atteint 5,5 M€ en 2021 et 4,4 M€ en 2020. Il représente l'équivalent de 2 791 jours de charges courantes à fin 2022, soit plus de 7,5 années. Le besoin en fonds de roulement (BFR) est pour sa part très faible : -10 831 € en 2021 et 182 185 € en 2022, l'année 2020 étant non représentative¹¹. La trésorerie enfin s'élève à 4,2 M€ à fin 2022, soit 2 675 jours de charges courantes.

En dépit de ce niveau très élevé de trésorerie, le SMEDB n'a pas procédé au remboursement par anticipation de ses deux emprunts. Or, la Caf qu'il dégage chaque année lui permet de disposer d'une capacité théorique de désendettement qui s'établit à seulement un peu plus de deux mois.

Il n'a pas non plus décidé d'utiliser ces disponibilités pour entamer une diminution des tarifs qu'il applique à ses usagers, alors même qu'ils sont sensiblement supérieurs à la moyenne. Les tarifs n'ont au contraire cessé d'augmenter, sans que cela soit justifié par un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant d'objectiver des besoins de financement futurs. À cet égard, l'augmentation tarifaire de 8 % votée pour 2023 n'apparaît pas plus justifiée que celles des années précédentes.

¹¹ Au 31 décembre 2020, le BFR s'est élevé à 833 837 € en raison de l'inscription au compte 411 d'une créance de 735 605 € correspondant à la redevance restant à recouvrer au bénéfice du SMG Eau35. La situation a été régularisée lors de l'exercice suivant.

De surcroît, en choisissant de financer les investissements par les seules redevances perçues sur les usagers, le syndicat se prive du bénéfice du fonds de concours départemental géré par le SMG Eau35, qui repose sur la prise en charge des annuités des emprunts souscrits par ses membres.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir que le financement des investissements par les seules redevances évitait de recourir à des emprunts coûteux qui auraient pour effet de renchérir le prix de l'eau.

La chambre observe toutefois que cette modalité de financement n'est pas adossée à un recensement précis des besoins à moyen ou long terme du syndicat, dans la mesure où le PPI produit lors de la contradiction écrite se limite à des opérations à court terme (2024-2026) et insuffisamment détaillées. Or, ces dernières concernent pour l'essentiel des renouvellements de canalisations en PVC dont la durée de vie est de l'ordre de 50 ans. Cette gestion conduit donc à mobiliser des ressources de court terme (les redevances perçues sur les usagers) pour le financement d'équipements et ouvrages de long terme, sans corrélation avec leur durée de vie. **La chambre invite par conséquent le syndicat à définir une structure de financement de ses investissements reposant sur l'emprunt et l'autofinancement issu des recettes tarifaires, mobilisés en cohérence avec leur durée de vie.**

3 LE DEVENIR DU SYNDICAT

Le dispositif actuel de gestion du réseau d'eau potable sur le territoire du SMEDB fait intervenir un nombre important d'acteurs : le syndicat, la Saur, le SMPEP Ouest 35 et le SMG Eau35. Le SMPEP Ouest 35, qui est un syndicat de production et transfert d'eau potable assurant l'exploitation des équipements dont il est maître d'ouvrage, héberge le SMEDB dans ses locaux et met à sa disposition son personnel. Il lui fournit en outre la quasi-totalité de l'eau potable qu'il revend à ses usagers et a également confié à la Saur l'exploitation de son réseau.

Cette multiplicité d'acteurs rend peu lisible pour le citoyen et l'utilisateur la gestion de ce service public. Elle se traduit par des mécanismes de participations financières inutilement complexes, à l'image de la remontée de la redevance du fonds de concours départemental dans les comptes du SMG Eau35, qui est collectée auprès des usagers par la Saur, ensuite reversée au SMEDB, puis au SMPEP Ouest 35 et, enfin, au SMG Eau35.

L'aisance financière affichée par le SMEDB n'est pas synonyme d'une gestion efficiente du service public ; elle résulte avant tout de recettes tarifaires trop élevées, dont l'accumulation dans le temps a engendré une trésorerie pléthorique injustifiée. En l'absence d'investissements à la hauteur des recettes appelées, le syndicat aurait dû employer son fonds de roulement à la diminution des tarifs appliqués qui sont nettement plus élevés que la moyenne. Sa gestion actuelle apparaît donc trop coûteuse pour l'utilisateur.

L'analyse des missions des différents acteurs chargés directement ou indirectement de la gestion de l'eau potable conduit la chambre à relever que l'activité qu'exerce le SMEDB se superpose géographiquement à celle du SMPEP Ouest 35 qui, de surcroît, met à sa disposition la totalité des moyens nécessaires à son fonctionnement (personnel, locaux). Cette activité pourrait donc être exercée par un unique syndicat, avec à la clé une simplification institutionnelle et administrative de la gestion du service public.

En réponse aux observations provisoires, le SMG Eau35 a indiqué que dans la plupart des territoires du département il n'existait plus que deux étages de collectivités (collectivité productrice-distributrice d'eau et SMG Eau35) et qu'il était donc « *possible et souhaitable que les syndicats d'eau potable historiques tels que Eau des Bruyères confient prochainement la compétence distribution à Ouest 35 pour ne constituer qu'un seul syndicat* ». Pour sa part, le SMEDB a indiqué à la chambre être ouvert à une nouvelle organisation permettant une meilleure visibilité.

La chambre recommande donc au SMEDB d'examiner les modalités d'une fusion avec le SMPEP Ouest 35.

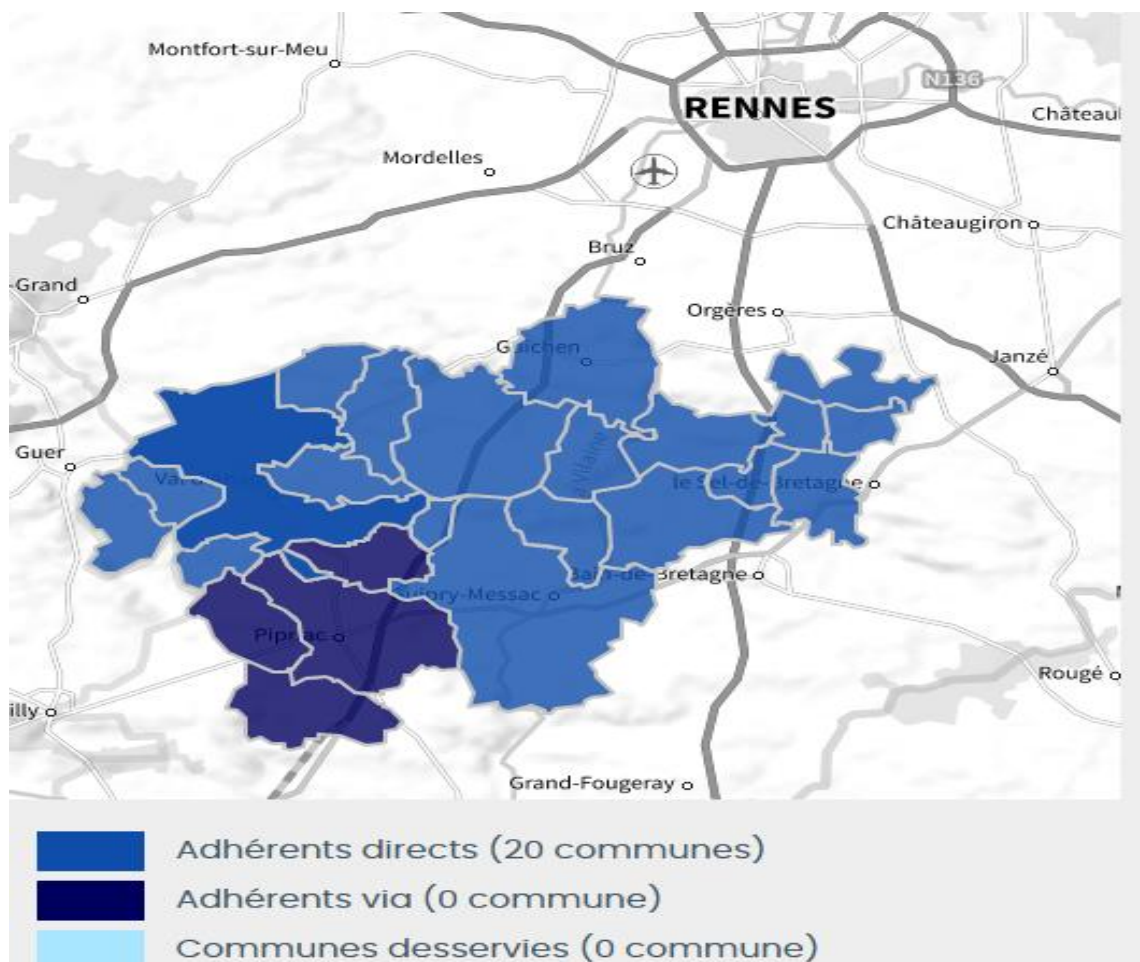
Recommandation n° 5. : Examiner en 2024 les modalités d'une fusion avec le SMPEP Ouest 35.

ANNEXES

Annexe n° 1. Activité du syndicat.....	21
Annexe n° 2. Situation financière	23

Annexe n° 1. Activité du syndicat

Carte n° 1 : Carte des collectivités adhérentes en 2022

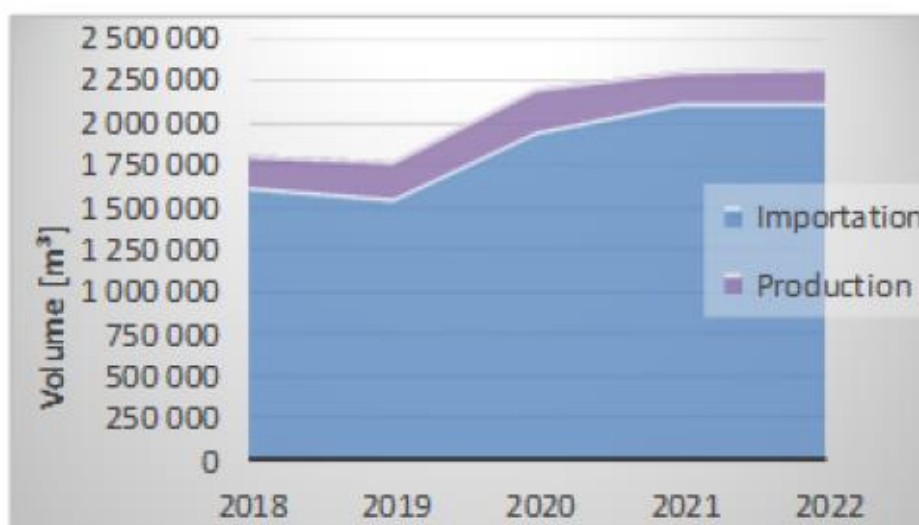


Source : SMEDB.

Tableau n° 3 : Détail des volumes d'eau potable produits et vendus aux usagers

	2020	2021	2022	% moyen annuel	% 2020 - 2022
Prélèvement (en m³) par point de prélèvement					
Bourhan / Saint-Senoux	110 624	92 052	89 230	-10,2%	-19,3%
Forage de Mernel	147 383	107 223	116 129	-11,2%	-21,2%
Total des prélèvements (m³)	258 007	199 275	205 359	-10,8%	-20,4%
Volumes produits (en m³)					
Usine de traitement de Bourhan (Saint-Senoux)	110 396	93 525	88 733	-10,3%	-19,6%
Usine de traitement de Mernel	140 030	104 893	111 223	-10,9%	-20,6%
Total produit (m³)	250 426	198 418	199 956	-10,6%	-20,2%
Importations d'eau (en m³) selon l'origine					
SMP Ouest 35	1 924 202	2 080 766	2 088 813	4,2%	8,6%
SME de la Forêt de Paimpont	23 646	27 690	25 650	4,2%	8,5%
Redon Agglomération	7 090	6 139	6 599	-3,5%	-6,9%
Total import (m³)	1 954 938	2 114 595	2 121 062	4,2%	8,5%
Total des volumes d'eau potable (ressources - en m³)	2 205 364	2 313 013	2 321 018	2,6%	5,2%
<i>Part des importations sur les ressources</i>	<i>88,6%</i>	<i>91,4%</i>	<i>91,4%</i>	<i>1,5%</i>	<i>3,1%</i>
Volume mis en distribution (en m³)	2 199 914	2 307 725	2 315 982	2,6%	5,3%
Volume total vendu aux abonnés (en m³)	1 846 041	1 916 101	1 879 764	0,9%	1,8%
<i>Distribution - Total vendu (en m³)</i>	<i>353 873</i>	<i>391 624</i>	<i>436 218</i>	<i>11,0%</i>	<i>23,3%</i>
Linéaire du réseau hors branchements (en km)	1 224,4	1 227,4	1 227,3	0,1%	0,2%
Nombre d'abonnés	23 204	23 690	24 139	2,0%	4,0%
Consommation moyenne par abonné (en m³/an)	80	81	78	-1,3%	-2,5%
Prix moyen au m³	2,98	2,96	3,18	3,3%	6,7%

Source : CRC à partir des données du SMEDB et des RPQS.

Graphique n° 1 : Evolution des volumes d'eau potable produits et importés

Source : CRC à partir des données du SMEDB et des RPQS.

Annexe n° 2. Situation financière

Tableau n° 4 : Evolution des produits de gestion courante – Montants en €

c/	Libellé	2020	2021	2022	% moyen	% 2020 - 2022
	Vente de produits, services et marchandises (c/70)	2 949 246	2 970 973	2 530 915	-7,4%	-14,2%
dont c/70111	Vente d'eau aux abonnés	2 591 245	2 601 630	2 215 674	-7,5%	-14,5%
dont c/70128	Autres taxes et redevances (SMG 35)	292 359	301 297	250 906	-7,4%	-14,2%
dont c/704	Travaux	65 642	68 046	64 335	-1,0%	-2,0%
	Autres produits de gestion courante (c/75)	24 151	67 879	32 090	15,3%	32,9%
	Total des produits de gestion courante	2 973 397	3 038 852	2 563 005	-7,2%	-13,8%

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 5 : Evolution du détail des charges courantes – Montants en €

c/	Libellé	2020	2021	2022	% moyen	% 2020 - 2022
	Charges à caractère général	315 615	273 414	476 457	22,9%	51,0%
dont c/613 et c/614	Locations et charges de copropriétés	4 219	2 904	3 042	-15,1%	-27,9%
dont c/615	Entretien et réparations	12 347	309	309	-84,2%	-97,5%
dont c/616	Assurances et frais bancaires	2 775	2 882	3 002	4,0%	8,2%
dont c/628	Autres services extérieurs et divers	10 000	12 137	25 498	59,7%	155,0%
dont c/617 et c/622	Honoraires, études et recherche	1 662	712	1 396	-8,3%	-16,0%
dont c/63	Impôts taxes et versements assimilés	283 579	254 003	441 175	24,7%	55,6%
	Charges de personnel	66 293	72 313	63 479	-2,1%	-4,2%
dont c/6218	Charges de personnel externe	66 000	72 313	63 479	-1,9%	-3,8%
	Autres charges de gestion	6 919	12 233	12 444	34,1%	79,8%
dont c/653	Indemnités et frais de mission et formation des élus	6 844	12 159	12 371	34,5%	80,8%
	Charges d'intérêts et pertes nettes de change	27 388	22 790	18 055	-18,8%	-34,1%
dont c/66	Charges d'intérêts	27 388	22 790	18 055	-18,8%	-34,1%
	Total des charges courantes	416 216	380 750	570 435	17,1%	37,1%

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 6 : Evolution du résultat d'exploitation – Montants en €

Résultat	2020	2021	2022	% moyen annuel	% 2020 - 2022
Total général des produits de fonctionnement	2 993 895	3 061 869	2 584 847	-7,1%	-13,7%
Total général des charges de fonctionnement	1 278 542	1 307 279	1 523 961	9,2%	19,2%
Résultat	1 715 353	1 754 590	1 060 886		

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 7 : Evolution de la structure de financement des investissements –

en €	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	2 557 184	2 654 952	1 941 326	7 153 462
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	112 712	116 180	119 783	348 675
= CAF nette ou disponible (C)	2 444 472	2 538 772	1 821 542	6 804 786
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	153 460	-20 881	0	132 579
+ Produits de cession	5 550	1	40	5 591
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	159 010	-20 880	40	138 170
= Financement propre disponible (C+D)	2 603 482	2 517 893	1 821 582	6 942 957
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 591 358	1 336 219	2 995 835	6 923 412
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	12 124	1 181 674	-1 174 253	19 544

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 8 : Evolution de l'endettement et de la capacité théorique de désendettement – Montants en €

	2020	2021	2022	% moyen annuel	% 2020 - 2022
Annuité en capital de la dette	112 712	116 180	119 783	3,1%	6,3%
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	27 388	22 790	18 055	-18,8%	-34,1%
= Annuité totale de la dette	140 101	138 970	137 839	-0,8%	-1,6%
Encours de dette au 31 déc.	583 570	467 390	347 606	-22,8%	-40,4%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,23	0,18	0,18		
Taux d'intérêt apparent de la dette	4,7%	4,9%	5,2%		

Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 9 : Evolution du fonds de roulement (FR), du besoin en fonds de roulement (BFR) et de la trésorerie (T)

En €	2020	2021	2022
FR	4 354 654	5 536 328	4 362 075
BFR	833 837	-10 831	182 185
T	3 520 817	5 547 159	4 179 889
<i>T en nbre de jours de chges cour.</i>	<i>3 088</i>	<i>5 318</i>	<i>2 675</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>