



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND-DAX (Département des Landes)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
1 ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	4
2 PRÉSENTATION DE LA CAGD SUR LE PLAN DE LA RESSOURCE EN EAU	4
3 LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE « EAU POTABLE » À LA CAGD	9
3.1 Les diverses entités en charge de la gestion de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération	9
3.2 Un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) de l'eau incomplet.....	11
3.3 L'absence d'harmonisation tarifaire	14
3.4 Les éventuelles évolutions dans le futur	15
4 LA SENSIBILISATION DES USAGERS À LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE EN EAU	16
5 LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX LIÉS À L'EAU DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME	19

SYNTHÈSE

Le présent contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête conduite par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes qui a pour objet « la gestion quantitative de l'eau dans un contexte de changement climatique ».

La communauté d'agglomération du Grand-Dax (CAGD) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe 20 communes pour une population de près de 57 500 habitants.

La CAGD est, depuis le 1^{er} janvier 2020, compétente en matière d'eau potable. Ainsi que la chambre régionale des comptes l'avait souligné dans son rapport d'observations définitives du 19 mai 2022, le transfert de la compétence « eau » à l'échelon intercommunal n'a pas été mis en œuvre de manière optimale dans la mesure où la CAGD ne gère directement l'eau que pour trois communes puisque pour les autres communes, cette gestion est assurée par plusieurs syndicats d'eau.

Il serait souhaitable qu'il n'y ait, à terme, qu'un seul gestionnaire chargé de l'eau potable sur le territoire de la communauté d'agglomération, afin d'améliorer la lisibilité du paysage institutionnel local pour le citoyen-usager et d'harmoniser les tarifs de l'eau sur le territoire, qui sont à l'heure actuelle très disparates.

La chambre régionale des comptes est bien consciente que l'accord des maires est primordial mais, juridiquement, la CAGD est parfaitement en mesure de revoir les modalités de sa participation aux divers syndicats qui gèrent l'eau potable sur son territoire. En effet, depuis le transfert de la compétence « eau », c'est elle, et non plus les communes, qui adhère aux syndicats d'eau. La chambre prend acte de la délibération du conseil communautaire en date du 11 juillet 2022 qui sollicite le retrait de deux communes membres de l'un des syndicats d'eau présents sur son territoire, afin de pouvoir gérer directement l'eau et l'assainissement de ces collectivités.

En ce qui concerne la performance du réseau d'alimentation en eau potable, le taux de rendement s'établit à 88 % en 2021. Il est supérieur à la moyenne nationale qui est, en 2019, de 80,4 % pour l'ensemble des réseaux et de 79 % pour les réseaux de la taille de celui de la communauté d'agglomération.

La CAGD est située dans une zone de répartition des eaux (ZRE), c'est-à-dire une zone présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins en eau. Afin d'inciter les usagers à maîtriser leur consommation d'eau, la loi prévoit qu'une collectivité située dans une ZRE doit instituer un tarif de l'eau au mètre cube (m³) uniforme ou progressif. Le tarif de l'eau ne peut en aucun cas être dégressif, c'est-à-dire diminuer si le volume consommé augmente. C'est pourtant le cas, aujourd'hui, de la tarification de l'eau mise en place par la CAGD. La chambre se réserve le droit d'attirer l'attention du représentant de l'État sur l'illégalité de la délibération de la CAGD si cette dernière ne met pas en conformité sa tarification de l'eau avec le droit applicable.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : demander aux différents exploitants de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération les éléments nécessaires à l'établissement du rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) de l'eau.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : augmenter progressivement le nombre de communes rattachées au service de l'eau potable et de l'assainissement géré par la communauté d'agglomération grâce à la révision de ses modalités de participation aux syndicats d'eau qui opèrent sur son territoire.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : revoir les modalités de tarification de l'eau potable et de l'assainissement (article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales).

[Non mise en œuvre]

1 ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le présent contrôle, à compter de l'année 2020, de la communauté d'agglomération du Grand-Dax s'inscrit dans le cadre des travaux prévus au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC) pour l'année 2022.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Mme Elizabeth Bonjean, ordonnatrice de la communauté d'agglomération entre le 1^{er} janvier et le 10 juillet 2020 et à M. Julien Dubois, ordonnateur depuis cette date, par lettres du président de la chambre régionale des comptes en date du 27 décembre 2021.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 16 mai 2022 avec M. Julien Dubois et le 1^{er} juin 2022 avec Mme Elizabeth Bonjean.

Lors de son délibéré du 29 juin 2022, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées par courrier en date du 22 juillet 2022 à M. Julien Dubois, ordonnateur actuel de la communauté d'agglomération. Ce dernier a répondu par lettre en date du 4 août 2022, enregistrée ce même jour au greffe de la chambre régionale des comptes.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont également été envoyés à Mme Elizabeth Bonjean, en sa qualité d'ancienne ordonnatrice, ainsi qu'aux syndicats des eaux et au délégataire de service public présents sur le territoire de la CAGD, à savoir le syndicat mixte Départemental d'Équipement des Communes des Landes (SYDEC), le syndicat mixte Eaux Marensin-Maremme-Adour (EMMA 40), le syndicat intercommunal des Eschourdes. Mme Elizabeth Bonjean et les syndicats des eaux et délégataire précités n'ont pas répondu.

Lors de sa séance du 16 novembre 2022, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

2 PRÉSENTATION DE LA CAGD SUR LE PLAN DE LA RESSOURCE EN EAU

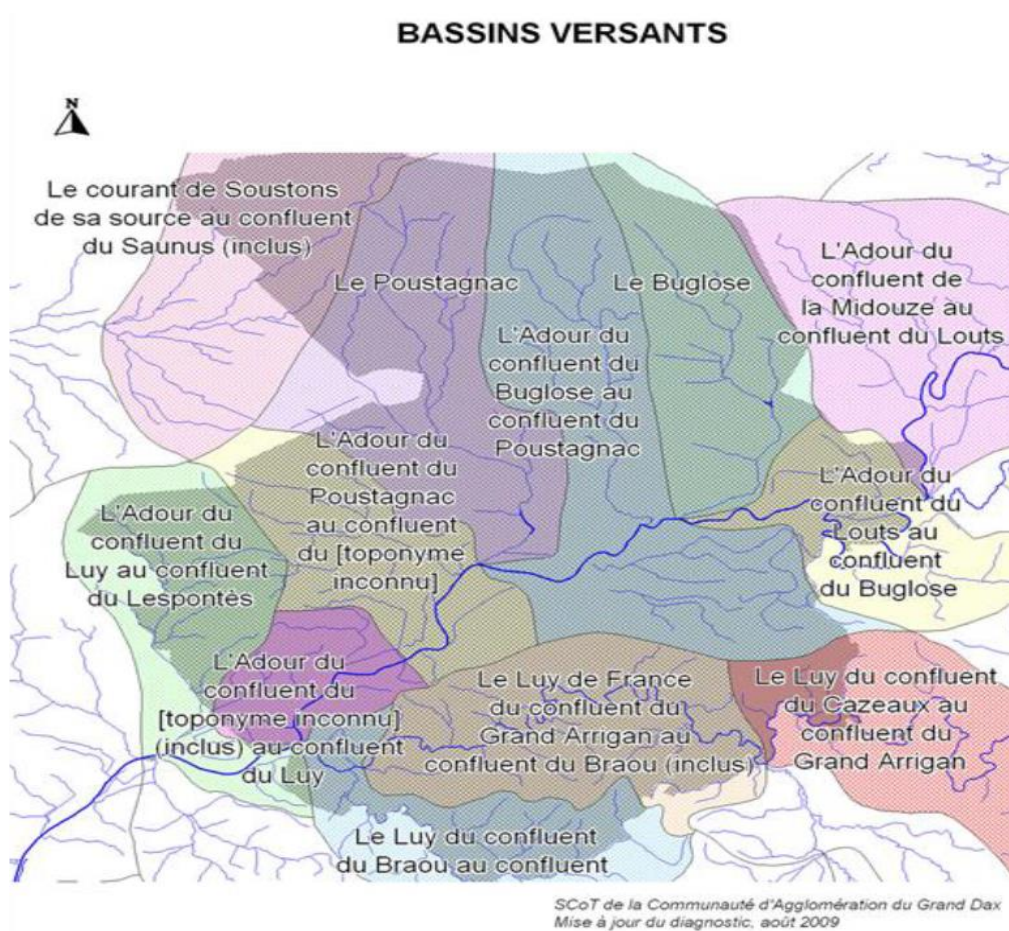
Ce contrôle a été conduit dans le cadre d'une enquête conduite par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes qui a pour objet « la gestion quantitative de l'eau dans un contexte de changement climatique ».

La communauté d'agglomération du Grand-Dax (CAGD), qui est compétente en matière de gestion de l'eau potable depuis le 1^{er} janvier 2020, est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe 20 communes pour une population de près de 57 500 habitants, ce qui en fait la deuxième intercommunalité du département des Landes, derrière la communauté de communes de Maremne-Adour-Côte-Sud (68 600 habitants).

Le territoire de la CAGD se trouve quasi-intégralement dans une zone de répartition des eaux (ZRE), c'est-à-dire une zone qui présente une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins en eau¹.

Le bassin versant est un territoire géographique qui correspond à l'ensemble de la surface recevant des eaux qui circulent naturellement vers un même cours d'eau ou vers une même nappe d'eau souterraine. Le territoire de la CAGD comprend 12 bassins versants (cf. la carte ci-dessous).

Carte n° 1 : les bassins versants du Grand-Dax



Source : SCOT du Grand-Dax, mise à jour du diagnostic en août 2019

La régie des eaux de la CAGD ne gère l'eau potable que de trois communes sur les vingt que compte l'agglomération : Dax et Seyresse en régie directe et Narrosse en délégation de service public. La gestion de l'eau potable des autres communes est assurée par des syndicats d'eau auxquels adhère la communauté d'agglomération. Cette dernière s'est en effet substituée aux communes membres de ces syndicats avant le transfert de la compétence « eau » à la CAGD.

¹ Article R. 211-71 du code de l'environnement.

La CAGD produit la totalité de l'eau distribuée à ses abonnés grâce à sept forages exploités par le service. Les destinataires de la production d'eau sont les suivants : 43 % pour les ménages, 22 % pour la vente d'eau à un syndicat intercommunal, 16 % pour les activités économiques, 14 % pour les établissements thermaux et 5 % pour la commune de Dax.

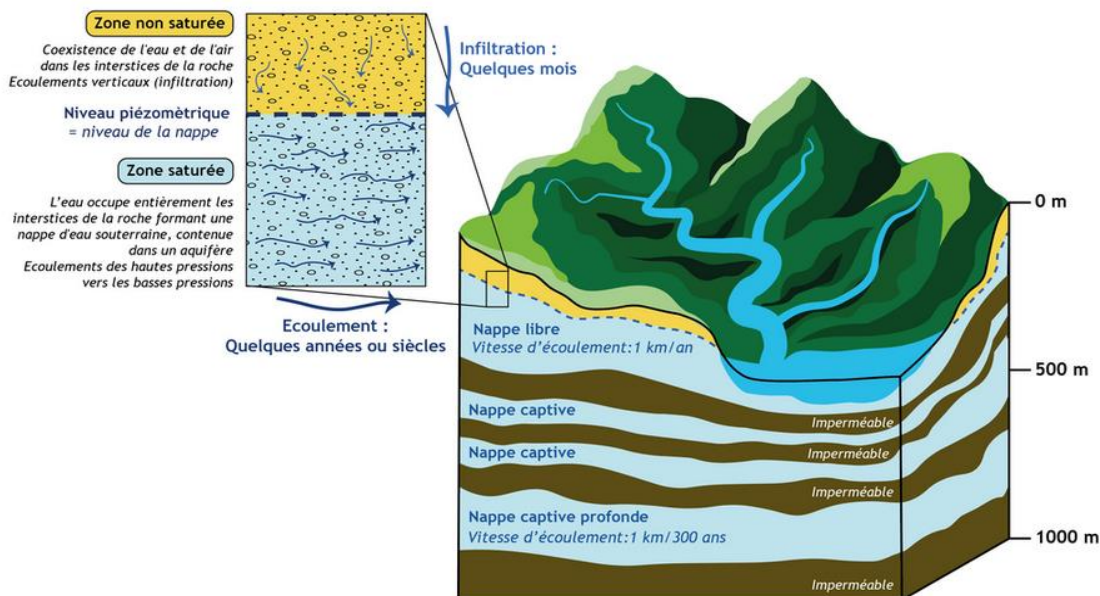
S'agissant de l'origine des ressources en eau disponibles, il est à noter que la CAGD est contrainte de mélanger, dans un château d'eau, l'eau polluée en provenance des nappes superficielles avec l'eau issue des nappes profondes afin de pouvoir respecter les normes sanitaires, ainsi que le précise le rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) 2020 de l'eau potable. *« Sur le plan physico-chimique, il est noté une amélioration des eaux distribuées. En effet, il est rappelé qu'une partie des eaux du champ captant de Saubagnac est issue d'horizons peu profonds vulnérables aux pollutions de surface. Ainsi, il peut être trouvé dans ces nappes superficielles des traces de pesticides et notamment de certains herbicides (famille des chloroacétamides) depuis qu'ils sont recherchés. En mélangeant dans le château d'eau de Saubagnac des eaux d'aquifères superficiels et profonds, le Service Public de l'Eau du Grand-Dax peut mettre en distribution des eaux dont la teneur en pesticides est inférieure à 0,1 microgramme/litre, qui est la valeur maximale autorisée. Dans ces conditions (...) aucune non-conformité en ESA Métolachlore n'a été révélée en 2020 ».*

La part des nappes superficielles dans le total des ressources en eau prélevées par la régie de Dax, puis par celle de la communauté d'agglomération, a baissé de près de 80 % depuis 2015. La CAGD puise donc de plus en plus dans les nappes profondes. Or, celles-ci ne se reconstituent que sur des échelles de temps très longues. En effet, alors que les eaux des nappes superficielles sont seulement âgées de quelques années en moyenne, l'ancienneté des eaux des nappes profondes peut atteindre plusieurs dizaines de milliers d'années.

Les nappes profondes du bassin de l'Adour sont contenues dans des couches géologiques qui s'enfoncent profondément dans le sous-sol, à des profondeurs de plusieurs dizaines, voire de plusieurs centaines de mètres, les protégeant ainsi des pollutions d'origine humaine. Le schéma ci-après présente ainsi la configuration des différentes nappes.

EAU SOUTERRAINE, NAPPES ET AQUIFÈRES

L'eau souterraine résulte de l'infiltration des eaux de surface (précipitations, fonte des neiges, rivières, etc.) vers le souterrain. Cette eau est ensuite stockée dans les espaces vides des roches poreuses et perméables. L'eau stockée constitue alors une nappe d'eau souterraine. Le réservoir géologique qui l'accueille est lui appelé aquifère. L'aquifère, et la nappe qu'il contient, reposent sur des roches imperméables (mur de l'aquifère). En profondeur, ces aquifères et leurs nappes peuvent se retrouver « piégés » sous une couche imperméable (toit de l'aquifère).



Représentation schématique d'un bassin versant et de sa composante souterraine.

Source : institution Adour

L'article L. 1321-2 du code de la santé publique prévoit la mise en place de plusieurs types de périmètre autour des points de prélèvement afin de préserver la qualité de l'eau potable.

Le périmètre de protection immédiate est un site de captage généralement clôturé qui appartient à une collectivité publique. Toutes les activités y sont interdites hormis celles relatives à l'exploitation et à l'entretien de l'ouvrage de prélèvement. L'objectif du périmètre de protection immédiate est d'empêcher la détérioration des ouvrages et d'éviter le déversement de substances polluantes à proximité immédiate du captage.

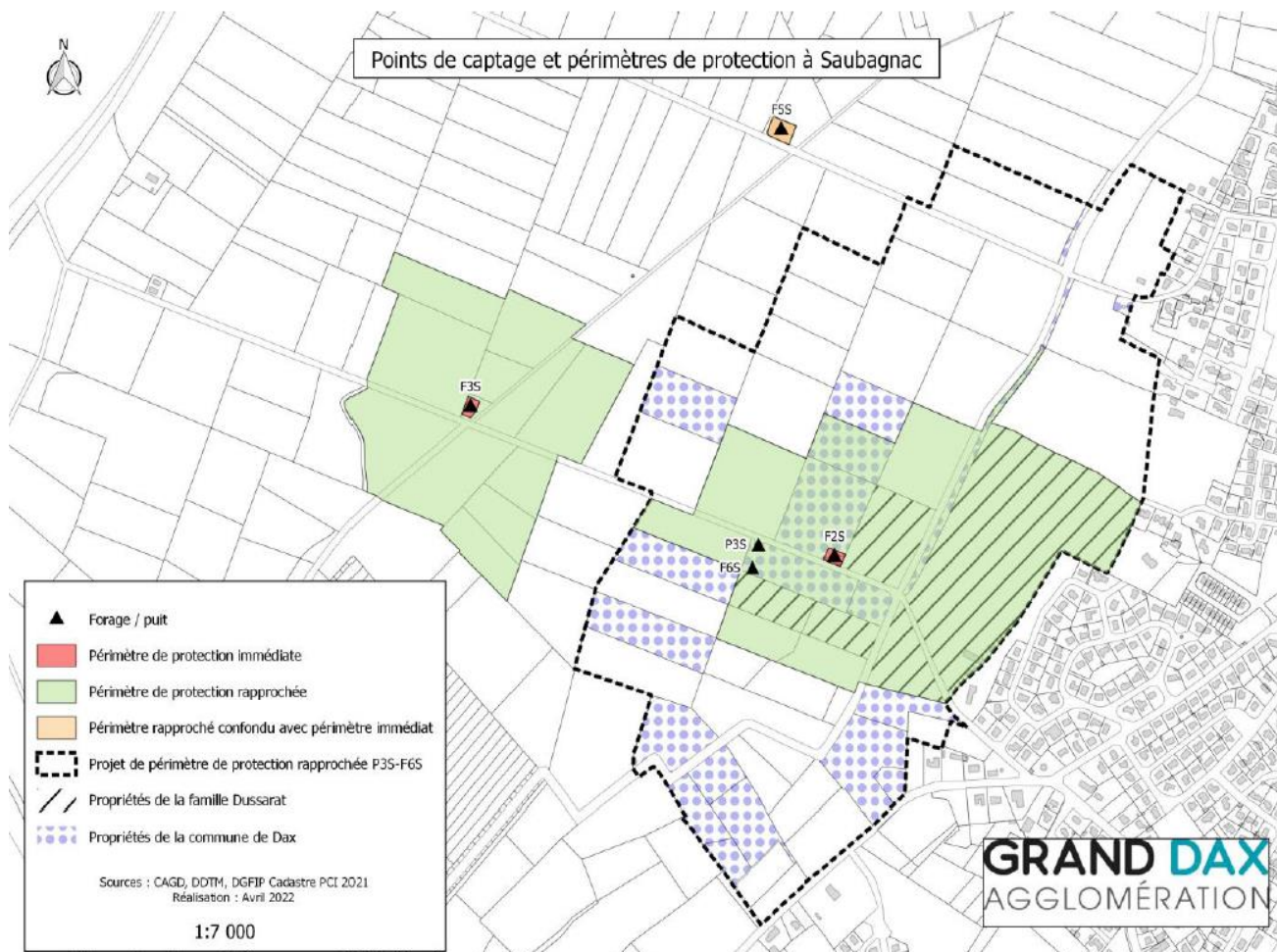
Le périmètre de protection rapprochée est un secteur plus vaste (en général quelques hectares) dans lequel toute activité susceptible de provoquer une pollution est interdite ou soumise à prescriptions particulières, afin de prévenir la migration de polluants vers l'ouvrage de captage. L'acquisition par la collectivité de parcelles situées dans le périmètre de protection rapprochée est la manière la plus fiable de protéger les captages.

Enfin, le périmètre de protection éloignée est facultatif. Il n'est créé que si certaines activités sont susceptibles d'être à l'origine de pollutions importantes.

Afin d'éviter à avoir à utiliser de manière croissante au cours des prochaines années l'eau en provenance des nappes profondes, la CAGD pourrait prendre des mesures visant à limiter la pollution des nappes superficielles qu'elle utilise pour son eau potable. Cela pourrait passer notamment par l'extension du périmètre de protection rapprochée autour des forages P3

et F6 de Saubagnac, et par l'acquisition des parcelles concernées. La chambre régionale des comptes prend note du projet d'extension du périmètre de protection autour de ces forages.

Carte n° 2 : points de captages et périmètres de protection à Saubagnac



Source : note de situation P3S et F6S, CAGD

En ce qui concerne le parc des compteurs, il existe un inventaire de ces matériels. La CAGD prend en compte l'arrêté du 6 mars 2007 relatif au contrôle des compteurs d'eau, qui impose aux exploitants d'eau potable un renouvellement obligatoire des compteurs individuels tous les 15 ans. La régie des eaux renouvelle en moyenne 1 000 compteurs chaque année. Le RPQS de l'eau pour l'année 2020 précise que 82 % du parc est conforme à cette obligation de renouvellement. La part des branchements collectifs équipés de compteurs individuels est de 72 %.

La CAGD est membre de l'établissement public du bassin (EPTB) de l'Adour, l'Institution Adour. Cette dernière intervient en particulier en matière de prévention des inondations, mission coconstruite entre le Grand-Dax et l'Institution Adour.

Enfin, la CAGD a indiqué ne pas avoir de relations formalisées avec l'Office français de la biodiversité en tant que centre national de ressources valorisant les bonnes pratiques.

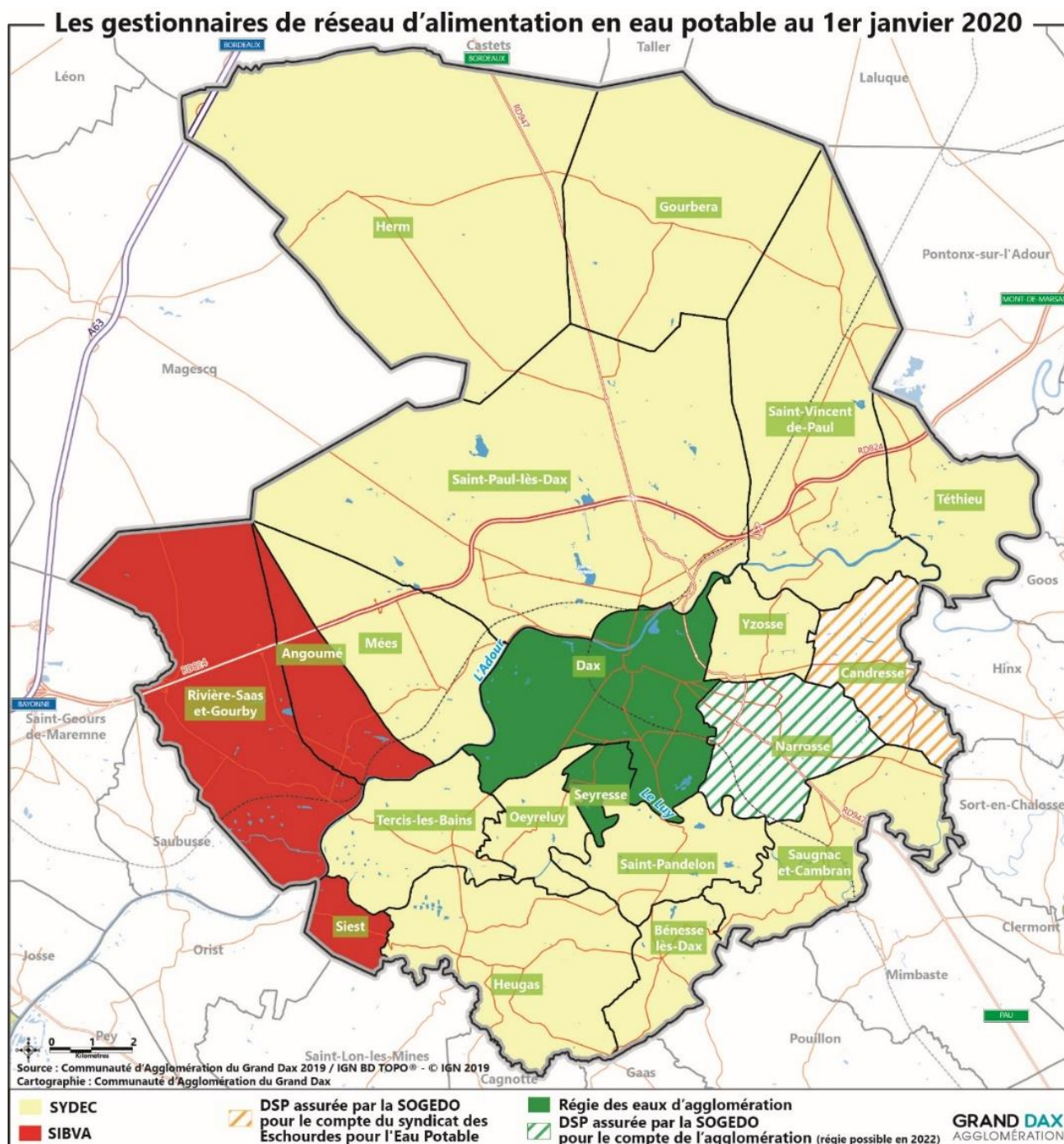
3 LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE « EAU POTABLE » À LA CAGD

3.1 Les diverses entités en charge de la gestion de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération dispose, depuis le 1^{er} janvier 2020, de la compétence obligatoire en matière d'eau potable mais, concrètement, ainsi que cela a été précédemment relevé, la CAGD ne gère l'eau que de trois communes, en régie directe pour Dax et Seyresse et par une délégation de service public pour la commune de Narrosse. La gestion de l'eau potable du reste de la population de la CAGD se répartit ainsi entre les syndicats :

- Mixte Départemental d'Équipement des Communes des Landes (SYDEC) compétent pour 13 communes rassemblant 50 % de la population de l'agglomération ;
- Mixte Eaux du Marensin-Maremne-Adour (EMMA 40) pour trois communes représentant 3 % de cette population ;
- Intercommunal d'Adduction d'Eau Potable des Eschourdes pour une commune totalisant 2 % de la population du territoire.

Carte n° 3 : les gestionnaires du réseau d'eau potable depuis 2020



Lors de son récent contrôle de la CAGD (rapport d'observations définitives en date du 19 mai 2022), la chambre régionale des comptes avait examiné les conditions du transfert de la compétence « eau et assainissement » à la communauté d'agglomération. Elle a noté que si son site internet présente la CAGD comme la collectivité compétente en matière d'eau, la réalité est différente en raison du rôle encore persistant des syndicats d'eau sur son territoire. La chambre régionale des comptes a souligné dans ce même rapport que ce transfert partiel de la

compétence « eau potable » à l'échelon intercommunal ne pouvait qu'accroître le manque de lisibilité du paysage institutionnel local pour le citoyen-usager. La chambre a également fait observer que la communauté d'agglomération était dans l'incapacité d'harmoniser les tarifs de l'eau sur son territoire. Le président de la communauté d'agglomération y avait indiqué partager l'analyse de la chambre, ajoutant que la possibilité de rejoindre la régie intercommunale était ouverte aux communes de l'agglomération qui souhaiteraient changer de mode de gestion.

Si l'avis des communes est certes un paramètre à prendre en compte, c'est bien désormais la CAGD et non plus elles qui adhère aux syndicats d'eau. En effet, pleinement compétente en matière d'eau potable, elle s'est substituée aux communes qui appartenaient auparavant à ces syndicats. Il en résulte que la communauté d'agglomération est en capacité juridique de revoir sa participation au sein des syndicats d'eau afin de rationaliser et simplifier la gestion de l'eau sur son territoire.

La CAGD exerce par ailleurs depuis le 1^{er} janvier 2018 la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » ou GEMAPI. Une partie de cette compétence (GEMA) a été transférée à quatre syndicats de rivières, principalement pour l'entretien des berges. La prévention des inondations dépend du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) mis en place avec l'établissement public territorial de bassin (EPTB), l'Institution Adour. La CAGD est en outre compétente pour les eaux pluviales urbaines sur l'ensemble de son territoire.

Il est significatif que la CAGD doive désigner, dans le cadre des transferts de la compétence « eau », plus de 50 élus au sein de 11 autres assemblées qui lui sont extérieures. Cela illustre bien toute la complexité institutionnelle actuelle de la gestion de l'eau dans le Grand-Dax. Il est toutefois à noter que l'EPCI a désigné un élu référent, présent dans toutes ces assemblées, afin de pouvoir appréhender l'ensemble des enjeux liés à l'eau dans son périmètre géographique.

3.2 Un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS) de l'eau incomplet

Le système d'information des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) a été créé par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite loi « LEMA ». Il fonctionne depuis 2009 et son pilotage technique est assuré par l'Office français de la biodiversité (OFB). L'échantillon de la base de données représente, en 2019, 80 % de la population desservie par les entités de gestion chargées de l'eau potable.

Comme le montrent les tableaux ci-après, la performance du réseau d'alimentation en eau potable de la CAGD est, en 2020, supérieure à celle constatée au niveau national, en 2019, dans le dernier rapport SISPEA disponible.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs de performance du réseau d'AEP géré par la CAGD

<i>Communes</i>	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux	Taux de rendement	Taux de renouvellement
<i>Dax et Seyresse</i>	116	83 %	1,3 %

Source : rapport sur le prix et la qualité du service CAGD 2020

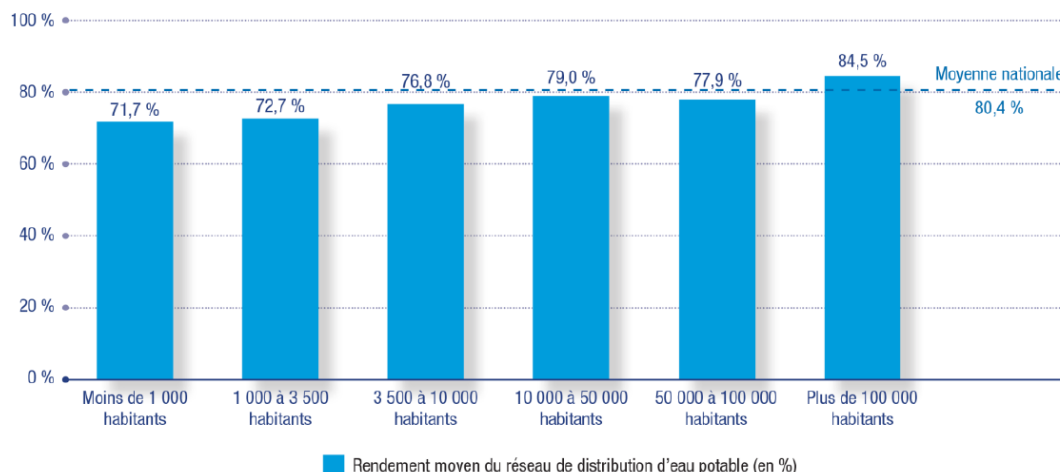
Tableau n° 2 : moyennes nationales en 2019 (France entière)

Année	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale	Taux de rendement	Taux de renouvellement
2019	100	80,4 %	0,66 %

Source : système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA)

L'indice de connaissance et de gestion patrimoniale va de 0 à 120 soit 15 points pour l'existence et la mise à jour des plans du réseau, 30 pour l'existence et la mise à jour de l'inventaire des réseaux et 75 pour les autres éléments de connaissance et de gestion des réseaux, par exemple les informations sur les branchements et les interventions ou encore le programme de renouvellement des réseaux. L'indice de connaissance pour la CAGD est de 116, proche du maximum.

Le rendement du réseau d'eau potable est le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers et le volume d'eau potable injecté dans le réseau. Un rendement élevé signifie que les fuites sont moins importantes, ce qui permet d'éviter un prélèvement inutile de la ressource en eau. Le taux de rendement du réseau a diminué à 83 % en 2020, vraisemblablement en raison des effets du confinement, comme le fait remarquer la CAGD dans sa réponse. La CAGD indique que le taux de rendement s'établit à 88 % en 2021, ce qui est légèrement supérieur au taux de rendement entre 2016 et 2019 (87 %), avant le transfert de la gestion de l'eau à la structure intercommunale. Le rendement du réseau de la CAGD est supérieur au rendement moyen pour des services de cette taille (79 % en 2019).

Graphique n° 1 : le rendement moyen des réseaux selon la taille des services (données 2019)

Source : Sispea (OFB) – DDT(M)/DRIEAT/DEAL - Collectivités – Données 2019 (2021)

Le taux de renouvellement du réseau rapporte la longueur des canalisations renouvelées en moyenne sur les cinq dernières années à la longueur totale du réseau. Ce taux est, en 2020, de 1,3 % contre 0,66 % au niveau national et 0,67 % pour les services de la taille de celui de la CAGD (données 2019).

Tableau n° 3 : taux de renouvellement des réseaux selon la taille des services (données 2019)**Figure 73 : Taux de renouvellement moyen des réseaux d'eau potable, en fonction de la taille des services**

Nombre d'habitants desservis	Taux de renouvellement moyen des réseaux	Population desservie	Nombre de services
Moins de 1000	0,97%	299 861	737
1000 à 3500	0,72%	1 305 981	770
3500 à 10 000	0,63%	3 373 175	664
10 000 à 50 000	0,67%	8 912 324	557
50 000 à 100 000	0,68%	5 387 604	93
Plus de 100 000	0,63%	22 090 710	63
Moyenne nationale	0,66%		

Source : rapport SISPEA 2019

Ainsi que le précise le rapport SISPEA 2019, le taux de renouvellement du réseau est toutefois un indicateur à prendre avec précaution dans la mesure où un très bon taux n'est pas la garantie d'un réseau en bon état. Et, à l'inverse, un mauvais taux ne signifie pas que le réseau soit très ancien et potentiellement dégradé. Le taux moyen de renouvellement du réseau traduit surtout une dynamique susceptible d'affecter l'âge moyen du réseau, et donc le rendement de ce dernier. La CAGD a renouvelé en 2020 1,5 kilomètre de canalisations sur une longueur totale de 143 kilomètres, soit 1,05 % du réseau. Cela correspond à une fréquence de renouvellement théorique du réseau de près de 75 ans contre 150 ans sur le plan national.

Selon l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) le président de l'EPCI doit présenter, chaque année, à son assemblée délibérante un rapport sur le prix et la qualité du service public (RPQS) de l'eau potable, destiné notamment à l'information des usagers. Ce rapport doit obligatoirement contenir les indicateurs techniques et financiers qui sont définis par l'annexe V du CGCT.

Bien que la CAGD soit compétente en matière de gestion de l'eau potable pour l'ensemble des usagers de son territoire, son RPQS ne contient d'informations que sur le service de l'eau géré directement par la CAGD. Il appartient aux divers opérateurs qui interviennent sur son territoire de lui fournir les informations nécessaires à l'établissement de son RPQS. La chambre régionale des comptes note que plusieurs courriers signés de son président (8 septembre 2021, 22 octobre 2021, 25 novembre 2021, 22 février 2022) demandant des informations au SYDEC afin de compléter le RPQS de la communauté d'agglomération sont restés sans suite.

Au-delà du SYDEC, c'est à tous les syndicats d'eau qui opèrent sur son territoire que la CAGD est en droit de réclamer les informations indispensables pour la confection de son RPQS relatif à l'eau. Dans sa réponse, la CAGD confirme que si les syndicats lui envoient bien leurs rapports annuels sur la qualité du service, les indicateurs qui lui sont transmis sont relatifs à l'ensemble du périmètre des syndicats et pas spécifiquement aux communes du Grand-Dax. Il est à noter que les syndicats concernés n'ont pas répondu à l'extrait qui leur a été envoyé.

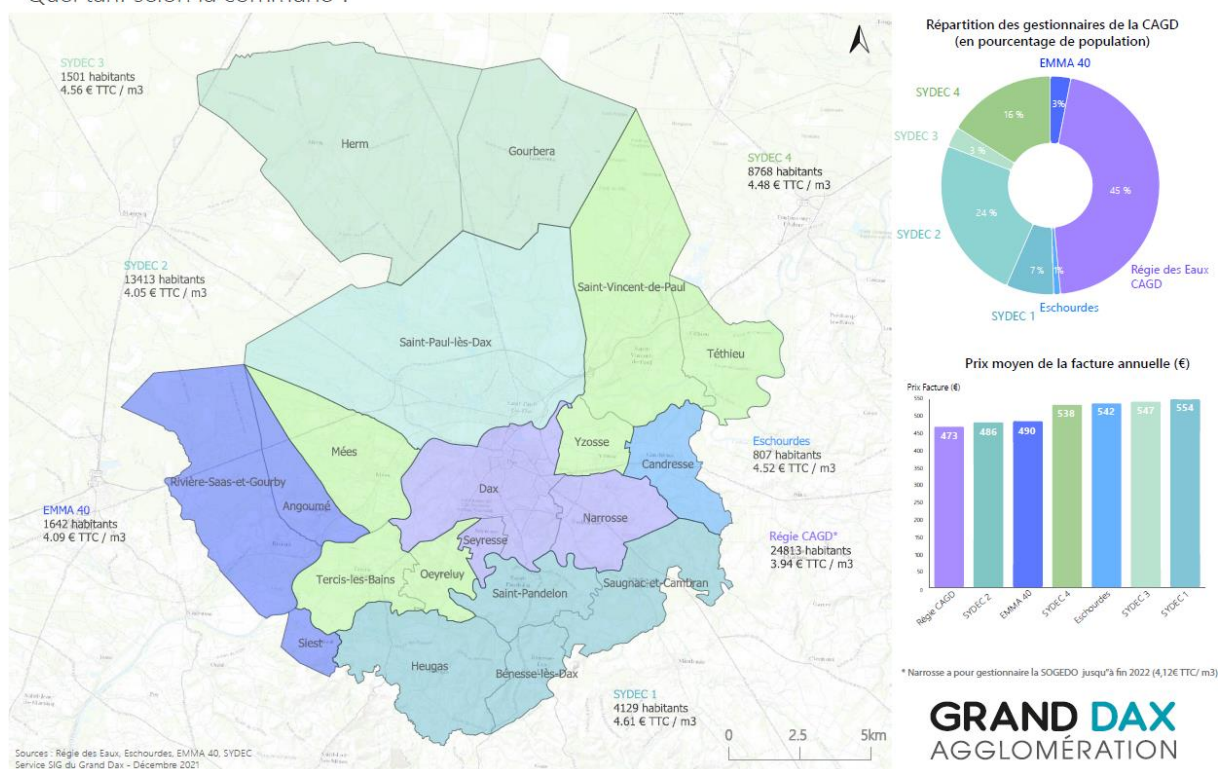
Recommandation n° 1 : demander aux différents exploitants de l'eau sur le territoire de la communauté d'agglomération les éléments nécessaires à l'établissement du rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) de l'eau.

3.3 L'absence d'harmonisation tarifaire

Les tarifs de l'eau potable varient entre 3,94 € et 4,61 € TTC /m³ en 2021 selon les communes et les opérateurs². Les écarts entre les tarifs pratiqués aboutissent à des factures d'eau variant de 473 € à 554 € par an pour une consommation de 120 m³, ce qui est loin d'être négligeable.

Le prix de l'eau dans la Communauté d'Agglomération du Grand Dax

Quel tarif selon la commune ?



Source : CAGD

² Dax, Seyresse, Narrosse (CAGD) : 3,94 € TTC/m³ ; Saint-Paul-lès-Dax (SYDEC) : 4,05 € TTC/m³ ; Rivière-Saas-et-Gourby, Angoumé, Siest (EMMA 40) : 4,09 € TTC/m³ ; Méès, Tercis-les-Bains, Oeyreluy, Saint-Vincent-de-Paul, Téthieu, Yzosse (SYDEC) : 4,48 € TTC/m³ ; Candresse (syndicat des Eschourdes) : 4,52 € TTC/m³ ; Herm et Gourbera (SYDEC) : 4,56 € TTC/m³ ; Heugas, Saint-Pandelon, Bénésse-lès-Dax, Saugnac-et-Cambran (SYDEC) : 4,61 € TTC /m³.

Le tarif de l'eau gérée directement par la communauté d'agglomération est nettement inférieur à celui des syndicats d'eau du territoire. Le rapport SISPEA 2019 précise que les syndicats intercommunaux, qui représentent près de 25 % de la population desservie par les EPCI, ont, en moyenne, des prix de l'eau plus élevés que ceux des EPCI. Ils tirent donc vers le haut le prix moyen de l'ensemble des EPCI.

Le tarif de l'eau instauré par la CAGD est également inférieur au prix moyen de l'eau en France. Il est en effet 3,94 €/m³ en 2021 contre 4,19 €/m³ au niveau national en 2019, selon les dernières données disponibles fournies par le rapport SISPEA. La facture annuelle s'élève, pour une consommation de 120 m³, à 473 € dans le Grand-Dax contre 503 € au niveau national (données 2019). Le prix de l'eau fixé par la CAGD est inférieur au prix moyen des services ayant une taille comparable (entre 10 000 et 50 000 habitants desservis), qui était de 4,48 €/m³ en 2019 contre 3,94 €/m³ pour la régie du Grand-Dax en 2021.

3.4 Les éventuelles évolutions dans le futur

Plusieurs arguments militent en faveur de la gestion de l'eau potable de l'ensemble des habitants de l'agglomération par une autorité unique, en l'occurrence la CAGD.

En premier lieu, cela permettrait une clarification du paysage institutionnel local. En second lieu, la CAGD serait en mesure d'harmoniser les tarifs sur son territoire, voire d'instituer un tarif unique. Dans la mesure où le tarif de la CAGD est aujourd'hui le plus bas de tous les opérateurs du Grand-Dax, les populations rattachées à la régie de la CAGD pourraient même potentiellement bénéficier de baisses de tarifs en raison de l'augmentation de la taille du service, qui favorisera une meilleure répartition des charges fixes.

En troisième lieu, il serait souhaitable que la CAGD puisse avoir sur son territoire une gestion globale et intégrée de l'eau, c'est-à-dire qui prenne en compte à la fois le grand et le petit cycle de l'eau. Le « grand cycle de l'eau » est le cycle naturel de l'eau, depuis son évaporation jusqu'à son infiltration dans le sol. La CAGD a déjà un rôle dans ce domaine car elle est compétente en matière d'urbanisme et de préservation des milieux aquatiques. Le « petit cycle de l'eau » désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées. À l'heure actuelle, la CAGD n'est compétente en matière de « petit cycle de l'eau » que pour trois communes.

Il a été indiqué au cours du contrôle qu'il n'y avait pas d'impossibilité technique à la mise en place d'une régie de l'eau potable sur l'ensemble du territoire car les réseaux gérés aujourd'hui par divers opérateurs peuvent être interconnectés pour un coût raisonnable. Par ailleurs, ainsi que cela a été souligné à plusieurs reprises, la CAGD s'est substituée aux communes et adhère désormais elle-même aux syndicats d'eau qui interviennent sur son périmètre. Elle dispose donc de la capacité juridique de redessiner le paysage institutionnel local de la gestion de l'eau.

Recommandation n° 2 : augmenter progressivement le nombre de communes rattachées au service de l'eau potable et de l'assainissement géré par la communauté d'agglomération grâce à la révision de ses modalités de participation aux syndicats d'eau qui opèrent sur son territoire.

En réponse, il est indiqué que, par délibération du conseil communautaire en date du 11 juillet 2022, la CAGD a entamé une démarche en vue du retrait du SYDEC de deux communes membres de la communauté d'agglomération. Avec le rattachement de ces deux collectivités à son service des eaux, la CAGD gèrera directement l'eau potable pour un peu moins de la moitié de la population de son périmètre, contre 45 % à l'heure actuelle.

4 LA SENSIBILISATION DES USAGERS À LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE EN EAU

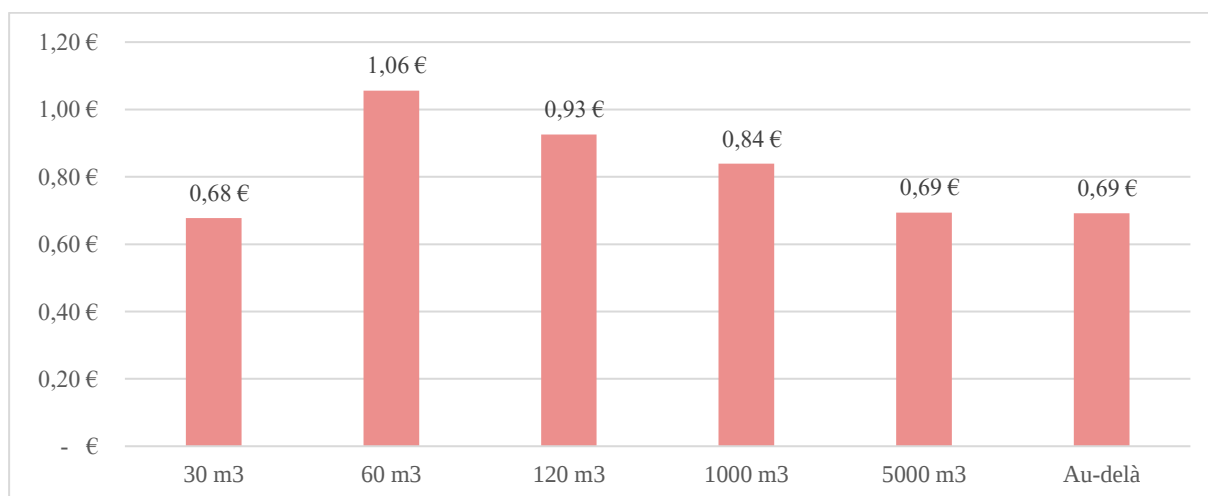
La maîtrise de la consommation d'eau par les usagers peut d'abord passer par le prix de l'eau.

L'article L. 2224-12-4 du CGCT prévoit que les collectivités situées dans une zone de répartition des eaux (ZRE), cas de la CAGD, doivent établir le montant de la facture d'eau soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube (m^3), soit sur la base d'un tarif progressif, qui augmente le prix de l'eau en fonction du volume consommé. Une collectivité située en ZRE n'est en aucun cas autorisée à mettre en place un tarif dégressif. Or, le peu de progressivité qu'il y avait dans la tarification de l'eau à Dax a été supprimé à la suite du transfert de la compétence eau potable à la CAGD.

		Régie de DAX 2019 (Tarification progressive de 2014)		Régie CAGD 2020 et 2021	
		Eau Potable	Assainissement	Eau Potable	Assainissement
Abonnement annuel		37,41	84,17	35	84
Prix unitaire du m^3	De 0 à 20 m^3	Gratuit	Gratuit	Gratuit	Gratuit
	De 21 à 30 m^3	Gratuit	Gratuit	0,95	1,4
	De 31 à 60 m^3	0,678	1,498		
	De 61 à 120 m^3	1,056	2,258		
	De 121 à 500 m^3	0,926	1,534		
	De 501 à 1000 m^3	0,839	1,472		
	De 1001 à 1500 m^3	0,694	1,456		
	De 1501 à 5000 m^3	0,694	1,456	0,70	
	> 5000 m^3	0,692	1,436		
Prix CTTC/m^3 (pour 120 m^3)		1,53	2,70	1,60	2,35
		4,23		3,95	

Source : RPQS eau 2020 de la CAGD

Les modalités actuelles de la tarification de l'eau par la CAGD sont les suivantes, exprimées en TTC : gratuité de 0 à 20 m^3 , 0,95 €/ m^3 de 21 à 1 500 m^3 et 0,70 €/ m^3 au-delà de 1 501 m^3 . Certes, le système de tarification mis en place à Dax avait été jugé complexe par les usagers, mais il avait au moins le mérite d'être légèrement progressif, comme le montre le graphique ci-après :

Graphique n° 2 : tarification de l'eau pour 2019 (commune de Dax)

Source : annexe à la délibération n° 20181211-15 du conseil municipal de la ville de Dax du 11 décembre 2018

Recommandation n° 3 : revoir les modalités de tarification de l'eau potable et de l'assainissement (article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales).

Dans sa réponse, la CAGD tient à préciser qu'elle vend la plus grande partie de sa production à des entreprises, à des établissements thermaux ainsi qu'à des collectivités extérieures. Mais la loi (article L. 2224-12-4 du CGCT) n'établit pas de distinction entre les abonnés dits « domestiques », c'est-à-dire les ménages, et les autres. L'objectif du législateur est en effet d'inciter aux économies d'eau, quels que soient les usages, dans les zones où l'eau est structurellement insuffisante. Il appartient donc à la CAGD de supprimer la tarification dégressive qu'elle a mise en place.

L'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal. La chambre se réserve le droit d'attirer l'attention du représentant de l'État sur l'illégalité de la délibération de la CAGD si cette dernière ne met pas en conformité sa tarification de l'eau avec le droit applicable.

La mission « flash » de l'Assemblée nationale sur le bilan de l'expérimentation sociale de l'eau (communication de MM. Lionel Causse et Hubert Wulfranc en date du 23 février 2022) aborde la question de la tarification de l'eau. Elle se prononce en faveur de la généralisation d'une tarification progressive de l'eau, à la fois pour des raisons écologiques et sociales. En effet, *« bien que le choix d'une politique doive prendre en compte les caractéristiques propres à chaque territoire, une tarification progressive présente l'avantage de poursuivre à la fois écologique (en incitant tous les ménages à mieux consommer l'eau en fonction de leurs besoins) et social (grâce à une tarification plus avantageuse pour les personnes précaires). C'est pourquoi cette tarification nous semble devoir être privilégiée, partout où elle est adaptée »*.

La mission parlementaire prend comme modèle la tarification mise en place par le syndicat de l'eau du Dunkerquois (SED) :

- une première tranche pour « *l'eau essentielle* » à un coût symbolique, avec un tarif préférentiel pour les foyers en situation de précarité, qui correspond à la consommation domestique moyenne dans le Dunkerquois ;
- une deuxième tranche de 81 à 200 m³ pour « *l'eau utile* », à un tarif inférieur au coût des services ;
- une troisième tranche au-delà de 200 m³ pour « *l'eau de confort* » à un tarif supérieur permettant d'équilibrer le budget du service public de l'eau et de l'assainissement.

La mission préconise de compléter, le cas échéant, ce dispositif de tarification progressive par des aides financières complémentaires, notamment si le coût de l'eau représente plus de 3 % des revenus ou encore pour les familles nombreuses, qui sont pénalisées par la tarification progressive.

Dans le cadre de sa réflexion sur un nouveau mode tarifaire, la CAGD pourrait utilement s'inspirer non seulement de la tarification dite « éco-solidaire » mise en place par le syndicat de l'eau du Dunkerquois mais aussi des modalités de tarification mises en place par les différents gestionnaires d'eau potable dans la France entière.

En ce qui concerne le prix de l'eau dans le périmètre de la CAGD, les modalités de la tarification diffèrent selon les syndicats d'eau. Le SYDEC a mis en place des tarifs qui sont uniformes ou progressifs.

Tableau n° 4 : tarification de l'eau potable dans les communes adhérentes au SYDEC – en €

Communes	Abonnement	Consommation
Herm	23	0,31 € HT/m ³ jusqu'à 20 m ³ puis 1,24 € HT/m ³
Saint-Paul-lès-Dax	24,48	0,90 € HT/m ³
Mées, Oeyreluy, Saint-Vincent-de-Paul, Tercis-les-Bains, Téthieu, Yzosse	44	0,31 € HT / m ³ jusqu'à 20 m ³ puis 1,15 € HT/m ³
Bénesse-lès-Dax, Heugas, Saint-Pandelon, Siest	46	1,06 € HT/m ³
Gourbera	46	1,11 € HT/m ³

Source : rapport d'activités du SYDEC 2020

Note : des tarifs spécifiques, non détaillés ici, sont appliqués à Saint-Paul-Lès-Dax pour les bénéficiaires de l'aide complémentaire santé (ACS) ou de la couverture maladie universelle (CMU).

La tarification mise en place par EMMA 40 est progressive et se décompose en trois tranches : de 0 à 10 m³, 0,454 € HT/m³ ; de 11 à 120 m³, 0,932 € HT €/m³ et au-delà de 121 m³, 1,137 € HT/m³.

Le syndicat intercommunal des Eschourdes (commune de Candresse) a instauré un partage des tarifs entre la collectivité et le délégataire (SOGEDO). À la part fixe (54,36 € HT pour l'abonnement en 2021) s'ajoute une part variable qui est très peu progressive.

Tableau n° 5 : tarifs de l'eau potable du syndicat des Eschourdes – en €

<i>Eschourdes</i>		Collectivité	Délégataire	Total
<i>Abonnement</i>		27,14	27,22	54,36
<i>Consommation de :</i>	<i>à :</i>			
0 m ³	15 m ³	0,56	0,165	0,725
16 m ³	200 m ³	0,56	0,412	0,972
201 m ³	500 m ³	0,495	0,492	0,987
501 m ³	2 000 m ³	0,486	0,503	0,989
2 001 m ³	10 000 m ³	0,482	0,507	0,989
10 001 m ³	et +	0,478	0,514	0,992

Source : RPQS 2020 du syndicat des Eschourdes

En ce qui concerne les actions de sensibilisation des usagers à la maîtrise de leur consommation d'eau, la CAGD a procédé à diverses actions : visite des installations en charge de l'eau et de l'assainissement de la régie par des scolaires ou des étudiants, distribution de kits économie d'eau, avis de forte consommation adressés dès le constat d'une consommation anormale, formation des agents du service client afin qu'ils sensibilisent les usagers à la maîtrise des consommations d'eau, etc. Une évaluation de ces actions n'a pas été conduite par la CAGD, qui serait pourtant utile à réaliser.

5 LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX LIÉS À L'EAU DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Il appartient aux collectivités publiques de mener des politiques urbanistiques en accord avec les lignes directrices données par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin dans lequel elles se situent et par les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), quand ils existent.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du schéma de cohérence territoriale (SCoT), adopté en 2014 par la CAGD, et toujours applicable aujourd'hui, fait bien référence au SDAGE Adour-Garonne. Par ailleurs, l'un des objectifs du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT est « *d'économiser et gérer durablement les ressources en eau* ». Le DOO contient 16 prescriptions et cinq recommandations pour atteindre cet objectif.

Il est toutefois à noter que le rapport d'évaluation du SCoT adopté par l'assemblée délibérante en 2019 n'entre pas dans le détail de la mise en œuvre par la CAGD de ses dispositions relatives à l'eau, alors même que le DOO présente la ressource en eau comme l'un « *des enjeux majeurs du Grand-Dax* ».

Il est toutefois à noter que le rapport d'évaluation du SCoT adopté par l'assemblée délibérante en 2020 n'entre pas dans le détail de la mise en œuvre par la CAGD de ses dispositions relatives à l'eau, alors même que le DOO présente la ressource en eau comme l'un « *des enjeux majeurs du Grand-Dax* ». La CAGD, dans sa réponse, indique que le rapport

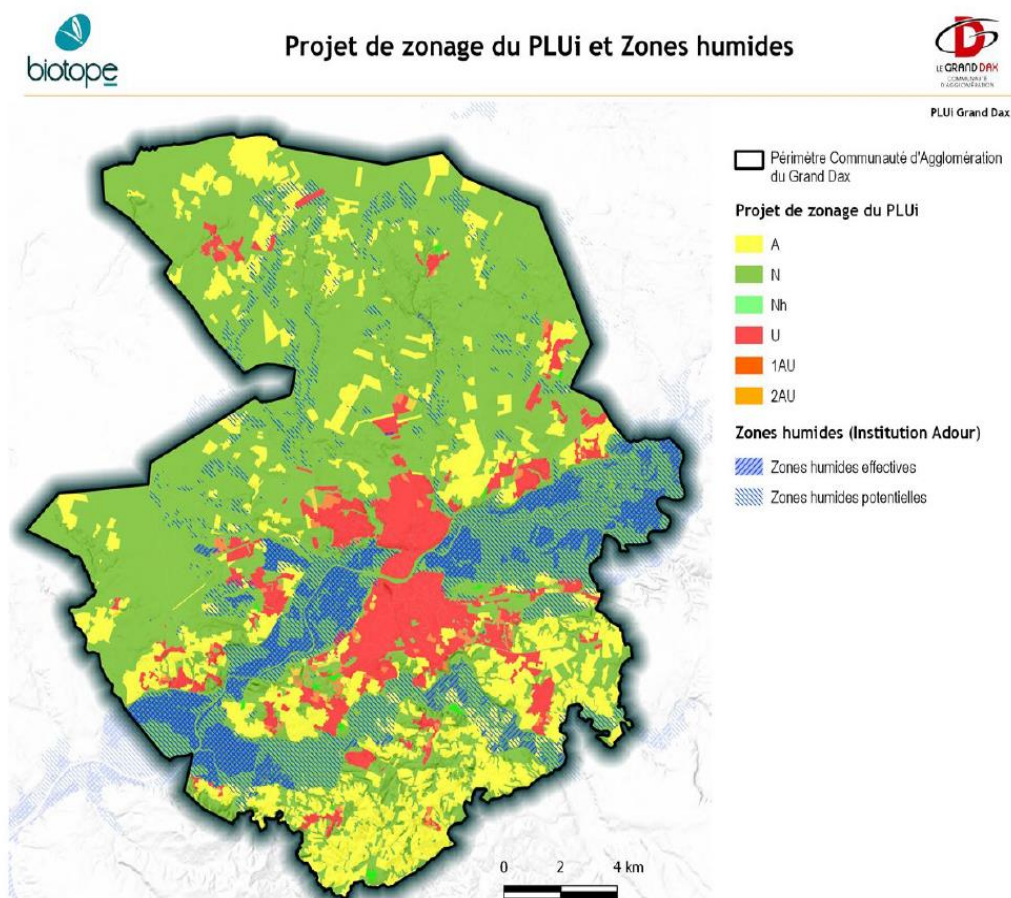
d'évaluation du SCOT fait état de la création par le plan local d'urbanisme de trames vertes et bleues, qui participent à la protection de la protection de la ressource en eau.

Les SDAGE(s) Adour-Garonne 2010-2015, 2016-2021 et 2022-2027 mettent l'accent sur la nécessité de limiter l'étalement urbain afin d'éviter une artificialisation des sols préjudiciable à l'infiltration des eaux de pluie dans le sol. Les SDAGE(s) soulignent également que la préservation des zones humides doit être une priorité.

En ce qui concerne l'étalement urbain, comme le relevait le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du 19 mai 2022, le rythme de consommation de l'espace au sein de l'agglomération au cours des années 2010 a été fortement réduit par rapport à celui constaté au cours des décennies précédentes. Il appartiendra à l'EPCI de veiller à ce que les objectifs affichés, en matière de réduction de la consommation d'espaces par son plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H), soient respectés. À cette fin, il importe de présenter régulièrement à l'assemblée délibérante le rapport sur l'artificialisation des sols prescrit par l'article L. 2231-1 du CGCT, ainsi que l'a recommandé la chambre régionale des comptes dans son rapport.

La nécessaire protection des zones humides, imposée aussi bien par les SDAGE(s) successifs que par les deux SAGE(s) applicables sur le territoire de la CAGD, à savoir les SAGE Adour-Amont et Adour-Aval, a bien été intégrée par le PLUi-H. Le rapport de présentation de ce dernier indique que la préservation des zones humides a été considérée comme un « *enjeu local fort* » pour analyser les projets d'extension de l'urbanisation. L'inventaire des zones humides établi par l'établissement public territorial (EPTB) Institution Adour a été pris en compte. Les zones humides effectives ont été classées en zones naturelles (N) et, ponctuellement, en zones agricoles (A). Quant aux zones humides potentielles³, elles sont majoritairement concernées par ces deux zonages.

³ Une zone humide dite « effective » est une zone dans laquelle la saturation en eau atteint 100 % en période hivernale. Une zone humide « potentielle » est une surface susceptible d'héberger une zone saturée en eau pendant une période suffisamment longue pour qu'elle lui confère des propriétés spécifiques.



Source : PLUi du Grand-Dax

Enfin, le règlement commun à toutes les zones précise que les réservoirs de biodiversité principaux définis dans le PLUi-H, qui comprennent les zones humides, sont inconstructibles.

GLOSSAIRE

- DCE :** directive cadre sur l'eau. Cette directive européenne de 2000 fixe la politique de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle de la Communauté européenne. Elle définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique et fixe un objectif d'atteinte du « bon état des eaux » pour 2015, avec des dérogations possibles pour 2021 et 2027.
- DOO :** document d'orientations et d'objectifs (DOO) définit les orientations localisées et chiffrées du schéma de cohérence territoriale (SCOT) autour de trois grands thèmes : le développement économique, le logement, les équipements publics et la mobilité, la transition écologique.
- EPCI :** établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'intercommunalité désigne une forme de coopération entre les communes. Celles-ci peuvent se regrouper afin de gérer en commun des équipements ou des services publics (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune.
- GEMAPI :** la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence confiée depuis le 1^{er} janvier 2018 aux intercommunalités à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) par les lois du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015.
- OFB :** l'Office français de la biodiversité (OFB) est un établissement public dédié à la protection et la restauration de la biodiversité en métropole et dans les Outre-mer, sous la tutelle des ministères de la transition écologique et de l'agriculture et de l'alimentation.
- PLUi-H :** le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) est un document d'urbanisme et de planification qui détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols.
- RPQS :** le rapport sur le prix et la qualité du service est un document produit tous les ans par chaque service d'eau et d'assainissement pour rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée.
- SAGE :** le schéma d'aménagement et de gestion des eaux est un outil de planification institué par la loi sur l'eau de 1992. Déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale, le SAGE vise la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il repose sur une démarche volontaire de concertation avec les acteurs locaux.
- SDAGE :** le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux a été institué, comme les SAGE, par la loi sur l'eau de 1992. Il fixe pour six ans, au niveau d'un grand bassin hydrographique les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs de « bon état des eaux » fixés par la DCE.

- SCoT :** le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.
- ZRE :** les zones de répartition des eaux sont caractérisées par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. Elles sont définies par les préfets coordonnateurs des grands bassins hydrographiques.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine