

1

Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver

PRÉSENTATION

Selon le code de l'environnement, la politique de l'eau a pour objectif la « gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ». Elle est soumise à des obligations de résultats par plusieurs directives européennes, notamment les directives « nitrates » et « eaux résiduaires urbaines – ERU » de 1991, et la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000. Les pouvoirs publics français se sont, de surcroît, donnés des objectifs ambitieux en matière de qualité de l'eau à la suite du Grenelle de l'environnement.

En France, la politique de l'eau fait intervenir aux côtés de l'État, qui en assure le pilotage et la réglementation, les collectivités territoriales et plusieurs opérateurs nationaux spécialisés : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) chargé de la police de l'eau, et les agences de l'eau qui collectent auprès des usagers des taxes appelées « redevances » et qui les distribuent sous forme d'aides financières.

Les agences sont le principal financeur de la politique de l'eau : entre 2007 et 2012, elles ont ainsi accordé 14,9 Md€ d'aides qui ont principalement contribué à la mise aux normes des réseaux de collecte et d'ouvrages de traitement des eaux, requise par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines. Le retard dans ce domaine est désormais à peu près résorbé. Dans le cadre de son rapport intermédiaire « Blue Print » en 2012, la Commission européenne reconnaissait une mise en œuvre satisfaisante de la DCE par la France, même si des points restaient à améliorer comme la lutte contre les pollutions diffuses, notamment agricoles, et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

La Cour, dans son rapport public annuel de 2010, recommandait de renforcer le pilotage stratégique des agences par l'État et d'être plus

sélectif dans la distribution des aides en privilégiant celles qui ont le plus d'impact sur la qualité de l'eau.

À la suite des contrôles conduits sur la gestion des six agences de l'eau entre 2007 et 2013, la Cour constate que les importants moyens dont elles disposent pourraient être employés de manière plus efficace au regard des objectifs de la politique de l'eau.

En effet, alors que l'État seul assume la responsabilité de la politique de l'eau, les modalités d'attribution des aides versées par les agences ainsi que le taux de la plupart des redevances qu'elles perçoivent sont définis par des instances dans lesquelles il est minoritaire, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts catégoriels dans les bassins (I). Quant aux redevances perçues par les agences, elles se sont éloignées du principe pollueur-payeur depuis 2007 en raison des évolutions induites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), des choix parfois contestables faits au niveau des bassins, et d'une action insuffisamment volontariste des agences de l'eau et de la tutelle (II). En ce qui concerne les aides accordées par les agences, la Cour a constaté que leur sélectivité restait insuffisante (III).



Les six agences de l'eau métropolitaines³⁹ sont des établissements publics nationaux à caractère administratif créés en 1964 et placés sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Le territoire de compétence de chaque agence s'étend sur un (Loire-Bretagne, Artois-Picardie, Adour-Garonne, Seine-Normandie) ou deux (Rhin-Meuse, et Rhône-Méditerranée et Corse) bassins hydrographiques. Leur activité, qui s'inscrit dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est déclinée dans un programme d'intervention pluriannuel composé d'un volet « aides » et d'un volet « redevances ».

En 2013, elles ont collecté 2,2 Md€ de redevances et distribué 1,9 Md€ sous forme d'aides. 90,3 % des dépenses des agences de l'eau sont consacrées à leurs interventions, 5,8 % aux charges de personnel et 3,8 % aux autres dépenses de fonctionnement. En 2013, elles comptaient 1778 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

I - Améliorer la gouvernance

Les programmes d'intervention des agences, qui définissent le montant et les modalités d'attribution des aides ainsi que le taux de la plupart des redevances, sont approuvés par le conseil d'administration, après avis conforme du comité de bassin. La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau. Les contrats d'objectifs signés entre les agences et leur tutelle, s'ils constituent un outil utile pour faire converger leurs pratiques, n'ont pas d'influence réelle sur leurs choix stratégiques.

³⁹ Outre-mer, quatre offices de l'eau, ayant le statut d'établissements publics locaux, ont été créés : Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Martinique.

A - Gagner en représentativité et en transparence

1 - La représentativité des instances : une réforme inachevée

a) *Les comités de bassin*

Créés en 1964, les comités de bassin, où se retrouvent les principaux acteurs publics et privés de la politique de l'eau, définissent de façon concertée les grands axes de la politique de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique. Souvent qualifiés de « parlements de l'eau », ils orientent l'activité des agences en donnant notamment un avis conforme à leurs programmes d'intervention, qui définissent le taux des redevances et les modalités d'attribution des aides. De plus, ils participent à la gouvernance des agences en choisissant en leur sein les membres des conseils d'administration des agences.

Conformément au code de l'environnement, chaque comité de bassin est composé de membres répartis en trois collèges : 40 % représentent les collectivités locales, 40 % les usagers et 20 % l'Etat. La réforme de la composition des comités de bassin, intervenue en 2014⁴⁰, n'a que faiblement amélioré la représentativité du collège des usagers, qui se caractérise encore par une forte proportion des usagers professionnels (usagers industriels et agricoles). Le sous-collège des « entreprises à caractère industriel et commercial » représente plus de 40 % du collège des usagers⁴¹ dans les bassins Seine-Normandie, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée. En revanche, dans des bassins dans lesquels les pollutions d'origine agricole sont fortes (Adour-Garonne, Loire-Bretagne), le sous-collège « agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » représente plus du tiers du collège des usagers. Les représentants du monde agricole sont désignés par les présidents de chambre d'agriculture, ce qui confère au syndicat majoritaire⁴² un quasi-monopole de représentation.

⁴⁰ Décret et arrêté du 27 juin 2014.

⁴¹ Hors personnalités qualifiées et représentants des milieux socioprofessionnels

⁴² Lors des dernières élections aux chambres d'agriculture, ce syndicat a obtenu 55 % des voix mais a remporté la présidence de toutes les chambres d'agriculture, sauf 5.

b) Le conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration des agences sont issus des trois collèges du comité de bassin et nommés par arrêté ministériel pour trois ans.

Le mode de désignation diffère selon le collège : les représentants des collectivités territoriales sont élus alors que ceux des usagers sont « choisis » de manière assez souple⁴³. De ce fait, dans plusieurs conseils d'administration, les représentants des entreprises à caractère industriel et commercial restent largement majoritaires au sein du collège des usagers (64 % des représentants des usagers en Seine-Normandie, 55 % en Rhin-Meuse⁴⁴).

⁴³ Le code de l'environnement indique qu'ils sont choisis « par et parmi les membres » du collège des usagers. Il impose seulement la présence d'au moins un représentant des professions agricoles, un représentant des professions industrielles, un représentant des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement et un représentant d'une association nationale de consommateurs.

⁴⁴ À l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, ce taux était de 64 % jusqu'en 2014.

Tableau n° 1 : répartition des représentants des usagers dans les conseils d'administration des agences au deuxième semestre 2014

Collège d'appartenance dans le comité de bassin	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Normandie	Loire-Bretagne ⁴⁵	Adour-Garonne	Rhin-Meuse	Artois-Picardie
Consommateurs	17 %	9 %	9 %	9 %	18 %	9 %
Association de protection de la nature et fédérations de pêche	25 %	18%	36 %	18 %	18 %	18 %
Total usagers non professionnels	42 %	27 %	45 %	27 %	36 %	27 %
Entreprises à caractère industriel et commercial	42 %	64%	45%	36 %	55 %	46 %
Agriculture et pêche professionnelle	16 %	9 %	10%	27 %	9 %	27 %
Total usagers professionnels	58 %	73 %	55 %	63 %	64 %	73 %
Autres (personnalités qualifiées)				10 %		

Source : Cour des comptes

Une représentation mieux équilibrée des différentes catégories d'usagers de l'eau, notamment par la création de sous-collèges, serait nécessaire.

c) Les commissions des aides

Chaque agence dispose d'une commission des aides (parfois appelée commission des interventions) qui se prononce sur l'attribution des aides les plus importantes. La composition de cette commission varie d'une agence à l'autre. Au cours du 9^e programme et jusqu'au début 2014, les commissions des aides des Agences Rhin-Meuse, et Rhône-Méditerranée et Corse regroupaient tous les administrateurs⁴⁶. Dans les

⁴⁵ Pour Loire-Bretagne, si l'on comptabilisait le représentant d'une coopérative agricole dans les représentants de l'agriculture et non comme représentant des entreprises à caractère industriel et commercial, la proportion des entreprises à caractère industriel à commercial passerait à 36 % et celle de l'agriculture à 18 %.

⁴⁶ Depuis octobre 2014, la commission des aides de l'Agence Rhin-Meuse ne regroupe plus qu'une partie des membres du conseil d'administration.

autres agences, la désignation de leurs membres s'opère selon des règles variables définies par chaque conseil, ce qui ne permet pas de garantir sa représentativité.

La composition de la commission des aides est d'autant plus sensible que cette instance dispose de prérogatives importantes. Ainsi, la commission des aides de l'Agence de l'eau Seine-Normandie a alloué⁴⁷, entre 2007 et 2013, 36 % des aides représentant 88 % du montant total. Le conseil d'administration n'a été saisi au cours de la même période que de 15 dossiers, représentant moins de 1 % du montant des aides versées.

Or le code de l'environnement n'encadre ni les modalités de constitution ni les modalités de fonctionnement de ces commissions.

2 - Une transparence insuffisante

a) *L'insuffisante transparence des décisions d'aide financière*

D'une manière générale, l'attribution des aides est insuffisamment transparente qu'elle émane du conseil d'administration, de la commission des aides ou du directeur général. Si les comptes rendus des conseils d'administration des agences figurent sur les sites internet des agences, ce n'est pas le cas de ceux des commissions des aides.

La liste des bénéficiaires et les montants versés ne sont rendus publics que dans quelques agences : celle de Rhin-Meuse diffuse ces informations dans un communiqué de presse après chaque séance de la commission, l'Agence de l'eau Adour-Garonne fournit un moteur de recherche pour identifier les bénéficiaires⁴⁸. L'Agence Artois-Picardie publie sur internet les décisions d'attribution des aides du directeur général.

Afin d'éviter tout soupçon de favoritisme ou de conflit d'intérêt, et de permettre aux citoyens de s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public, il serait souhaitable de généraliser ces bonnes pratiques à l'ensemble des six agences.

⁴⁷ Ces aides ont été attribuées par le directeur général après avis conforme de la commission des aides.

⁴⁸ En sont toutefois exclus les bénéficiaires privés, hors associations.

b) Un dispositif de prévention des conflits d'intérêt à renforcer

Les membres des conseils d'administration, dont une partie siège à la commission qui attribue les aides, représentent des entreprises, des collectivités ou des associations qui peuvent bénéficier de subventions, parfois très élevées, attribuées par l'agence et qui peuvent être assujetties aux redevances qu'elle perçoit. Une telle situation est de nature à faire naître des conflits d'intérêt.

L'article R. 213-38 du code de l'environnement prévoit que les membres du conseil ne peuvent pas participer à une délibération portant sur un dossier qui les concerne, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Néanmoins, il confie aux seuls intéressés la responsabilité de se déporter et ne les empêche pas de participer aux débats.

Si plusieurs agences ont mis en place une charte de déontologie, celle-ci ne s'applique qu'à leurs salariés et non aux membres du conseil d'administration ou de la commission des aides, sauf à l'Agence Artois-Picardie.

Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt mériterait donc d'être renforcé⁴⁹ et de toucher non seulement le personnel des agences, mais aussi tous les représentants siégeant dans les conseils d'administration.

B - Gagner en lisibilité et en cohérence

Si les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement, les instances de chaque agence disposent néanmoins de marges de manœuvre pour les adapter au contexte local.

⁴⁹ Par exemple en rendant obligatoire une déclaration publique d'intérêts et en interdisant qu'un membre d'une instance personnellement intéressé à un dossier puisse participer aux débats du conseil ou de ses commissions, même à titre consultatif.

1 - Encadrer les redevances

Pour les redevances autres que les redevances agricoles, le code de l'environnement ne prévoit que des plafonds⁵⁰. Les instances de gouvernance disposent ainsi d'une certaine latitude pour fixer les taux et, dans quelques cas, les modalités de calcul de l'assiette.

Si la multiplicité des taux rend difficile les comparaisons, la Cour a néanmoins relevé des choix différents selon les agences, certaines adoptant des taux proches des taux plafond (Artois-Picardie) alors que d'autres en sont éloignées (Rhône-Méditerranée et Corse).

En outre, les taux des redevances les plus bas sont fixés dans les bassins où les « pressions » exercées sur l'eau (pollutions, prélèvements, etc.) sont les plus fortes. Ce paradoxe s'observe notamment en matière de redevance pour les prélèvements destinés à l'irrigation et aux usages industriels⁵¹ dans les bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée.

La redevance pour prélèvements dans le bassin Rhône-Méditerranée

Bien que 40 % du territoire du bassin Rhône-Méditerranée présente un déséquilibre entre l'eau disponible et les prélèvements, le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau se situe à un niveau très inférieur à celui des autres bassins, notamment pour l'irrigation et les prélèvements effectués par l'industrie.

Il s'ensuit que le montant de la redevance pour les prélèvements destinés à l'irrigation ne représente que 3 % du montant total de la redevance prélèvement en 2013⁵², alors que l'irrigation est à l'origine de 70 % des prélèvements dans les eaux de surface.

⁵⁰ Dans le projet de loi de finances pour 2012, le gouvernement avait introduit un amendement relevant les plafonds encadrant les tarifs des redevances fixés par les agences de l'eau et introduisant des taux plafonds correspondant à 20 % de ces taux plafonds. Le texte définitif n'a pas retenu l'introduction de taux plafonds. En revanche, l'augmentation des plafonds a été maintenue et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

⁵¹ Le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau varie selon l'usage : irrigation gravitaire, irrigation non gravitaire, alimentation en eau potable, refroidissement industriel, autres usages économiques, alimentation en eau d'un canal.

⁵² Un rééquilibrage est opéré dans le cadre du 10^e programme, avec une diminution des taux pour les prélèvements liés à l'eau potable mais qui reste modeste au regard des hausses qui avaient été constatées entre 2008 et 2010.

Dans certains cas particuliers, les décisions du conseil d'administration pour faire évoluer les taux peuvent paraître timorées au regard de l'application du principe pollueur-payeur.

L'usine « Rio Tinto » Alteo, à Gardanne

L'usine d'alumine de Gardanne, qui rejette des boues rouges au large de Cassis depuis 1966, s'acquitte de la redevance pour pollution d'origine non domestique. Jusqu'en 2012, la redevance acquittée par l'ancien propriétaire Rio Tinto Alcan portait sur ses rejets relevant des catégories de pollution « matières en suspension » et « toxicité aiguë »⁵³, La fin du plafonnement de cette taxe en 2014, prévu par la LEMA, aurait dû alourdir considérablement la contribution de l'entreprise.

Afin d'éviter cette augmentation, la loi de finances rectificative pour 2012, à la suite d'un amendement parlementaire, a créé une nouvelle catégorie de pollution, la « toxicité aiguë rejetée en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur » taxée au maximum à 4 €/kiloétox⁵⁴. Alteo Gardanne (nouveau propriétaire depuis 2012), seule entreprise concernée par cette nouvelle catégorie de pollution, n'est donc plus imposée sur la base de rejets relevant de la catégorie « toxicité aiguë ». En outre, après avis conforme du comité de bassin, le conseil d'administration de l'agence a fixé le taux dans le bassin Rhône-Méditerranée au quart du plafond légal, soit 1 €/kiloétox, taux douze fois inférieur à celui de la catégorie « toxicité aiguë ». La redevance due par l'entreprise devrait ainsi passer, en 2014, de 13 M€ à environ 2,5 M€⁵⁵. Dans le même temps, le conseil d'administration a décidé d'alourdir la taxation des matières en suspension en haute mer en relevant, mais seulement à partir de 2016, le taux de 3 % à 90 % du taux plafond. Dans la mesure où un arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 1996 oblige l'usine à cesser les rejets solides en mer en 2015, le nouveau taux voté par l'agence ne devrait s'appliquer que dans le cas où les rejets se poursuivraient après cette date.

De manière générale, si le principe de subsidiarité peut justifier que les conseils d'administration adaptent le niveau des taux aux réalités locales, il conviendrait de compléter les taux plafonds par la fixation de

⁵³ La redevance pour pollution d'origine non domestique est proportionnelle aux quantités annuelles de pollution rejetée dans les milieux naturels. Pour chacune des 18 catégories de pollution (phosphore, toxicité aiguë, etc.) identifiées, les agences appliquent un taux variable selon les agences, mais plafonné par la loi.

⁵⁴ Mesure de la quantité de toxicité.

⁵⁵ D'après les informations données au conseil d'administration et au comité de bassin en septembre 2012.

taux plafonds pour éviter que certains prélèvements ou pollutions soient pratiquement exonérés de toute redevance.

2 - Harmoniser les aides

Conformément au principe d'autonomie des établissements publics, le programme d'intervention de chaque agence définit les types d'aides susceptibles d'être accordées, leur taux et leur assiette ainsi que leurs modalités d'attribution, de versement et de contrôle.

Il en résulte une hétérogénéité qui ne paraît pas toujours justifiée par les différences hydro-morphologiques ou économiques des bassins. Ainsi les aides à la modernisation des stations d'épuration prennent une forme différente d'une agence à l'autre : subventions, subvention assortie d'une avance convertible en subvention, avance pure et simple assimilable à un prêt sans intérêt.

Plus généralement, les agences ont recours aux subventions et aux avances dans des proportions variables, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 2 : parts respectives des subventions et des avances dans les aides des agences au cours du 9^e programme (2007-2012)

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Norm.	TOTAL
Subventions*	90 %	77 %	87 %	94 %	97 %	80 %	87 %
Avances et prêts	10 %	23 %	13 %	6 %	3 %	20 %	13 %
TOTAL (en M€)	1 499,1	1 088,2	2 190,0	1 237,5	3 173,3	5 775,6	14 963,8

* Incluant les dépenses courantes et autres dépenses

Source : Cour des comptes d'après rapport annexe au projet de loi de finances pour 2014 – Agences de l'eau

Le même constat d'hétérogénéité vaut pour le taux des aides. Ainsi, par exemple, les subventions accordées aux études en matière d'assainissement représentent de 50 % (Artois-Picardie) à 80 % (Seine-Normandie) de leur coût.

En ce qui concerne les conditions juridiques de versement des aides, les conventions signées par l'agence et le bénéficiaire d'une aide, qui présentaient de nombreuses lacunes juridiques, notamment en cas de

non-respect des dispositions conventionnelles, ont été harmonisées à compter de 2013.

L'Agence Seine-Normandie se démarque des autres en accordant des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. Ces prêts, même s'ils sont peu nombreux, ont pour effet de déresponsabiliser leurs bénéficiaires et font peser sur l'agence les risques financiers que les autres prêteurs n'ont pas voulu prendre⁵⁶. Dans quelques cas, les montants ont été importants et ont été attribués par l'agence sans respecter les règles de plafond ou d'éligibilité qu'elle avait elle-même fixées : Eurodisney (13,5 M€), Forum mondial de l'eau de Marseille (2,5 M€), Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (2,8 M€).

Le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney

Lors de la construction du parc Eurodisney, l'Agence de l'eau Seine-Normandie a financé les travaux d'augmentation de capacité de la station d'épuration du syndicat intercommunal de la région de Lagny-sur-Marne à laquelle Eurodisney s'était raccordé.

Par la suite, Eurodisney a décidé de construire sa propre station d'épuration pour un investissement total de 18,6 M€. Elle a sollicité l'agence pour participer au financement qui, dans un premier temps, s'est montrée réservée : les rejets d'Eurodisney étaient traités grâce à des travaux déjà financés par elle et le projet ne relevait pas des dossiers prioritaires identifiés par le programme territorialisé d'actions prioritaires. En outre, le coût du projet était jugé très élevé, plus de deux fois supérieur au prix de référence de projets similaires.

Ce dossier a été présenté en deux fois à la commission des aides. En décembre 2009, une subvention de 1,7 M€ et une avance de 4,3 M€ ont été accordées, calculées sur la base du prix de référence (8,5 M€). Dès octobre 2009, il était envisagé d'accorder un prêt exceptionnel à Eurodisney, couvrant le reste à charge, et de convertir les avances versées à Eurodisney en subventions.

⁵⁶ Dans plusieurs dossiers, les bénéficiaires s'étaient vus refuser des prêts, notamment bancaires.

En février 2010, l'agence a alloué à Eurodisney un prêt exceptionnel de 13,5 M€ sur dix ans, sans intérêt et comportant un différé de remboursement de cinq ans. Conformément aux règles en vigueur dans l'agence, l'attribution de ce prêt exceptionnel n'a pas été faite par le conseil d'administration mais a simplement été examinée en commission des aides. Ce prêt a été calculé, non à partir du prix de référence, mais à partir du montant des travaux éligibles (16,1 M€).

Plusieurs règles relatives aux prêts exceptionnels n'ont pas été respectées. D'une part, ce prêt ne répond pas aux critères d'éligibilité définis par la commission permanente des programmes et de la prospective de l'agence.⁵⁷ D'autre part, le montant de ce prêt dépasse l'enveloppe annuelle réservée aux prêts exceptionnels, fixée à 12 M€. Enfin, alors que le prêt exceptionnel est supposé financer la part d'autofinancement restant à la charge du maître d'ouvrage, le prêt octroyé à Eurodisney dépasse cette quotité. En effet, à cette date, l'agence s'était engagée pour un montant total (subvention + avances) de 19,5 M€, supérieur au montant des travaux, lui-même très supérieur au coût de référence.

Par la suite, les avances octroyées à Eurodisney ont, à sa demande, été converties en subventions. Les règles internes de l'agence n'autorisant la conversion d'avances en subventions que pour les avances d'un montant inférieur à 300 000 €, le conseil d'administration est intervenu en avril 2010 : il a autorisé la transformation de l'avance de 4,3 M€, accordée en décembre 2009, en une subvention de 854 000 €, et du prêt exceptionnel de 13,5 M€, accordé en février 2010, en une subvention de 2,7 M€.

Le prêt accordé à l'IIBRBS (Grands Lacs de Seine)

L'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS) est un établissement public de bassin géré par les conseils généraux de quatre départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Il a pour vocation de renforcer les débits de la Seine et de ses affluents lors de l'étiage et de protéger l'Île-de-France des inondations au moyen de lacs-réservoirs. Afin de réaliser d'importants travaux, il a bénéficié d'aides de l'agence pour un montant de près de 9 M€. Puis, en avril 2012, l'agence lui a accordé une avance exceptionnelle d'un montant de 2,8 M€ afin de financer la partie des travaux restant à sa charge, l'établissement n'ayant pas obtenu le prêt bancaire escompté.

⁵⁷ Cinq critères d'éligibilité sont définis : projets indispensables à l'atteinte du bon état de la masse d'eau ; projets au coût élevé par rapport aux prix de référence classiques appliqués par l'agence, du fait d'exigences élevées pour l'atteinte de l'objectif ; projets pour lesquels l'impact sur le prix de l'eau est important et entraîne un coût du mètre cube supérieur à la moyenne départementale (par exemple) ; projets situés dans des collectivités où le prix du m³ est déjà élevé du fait d'investissements précédents.

Cette avance exceptionnelle ne répond à aucun des critères d'éligibilité définis par la commission permanente des programmes et de la prospective de l'agence.

Le récent effort d'harmonisation observé en matière de rédaction des conventions devrait s'étendre aux modalités d'attribution des aides même si les priorités d'intervention diffèrent entre les bassins.

II - Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

La loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a rappelé qu'en application des principes de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement, généralement résumés par l'expression « principe pollueur-payeur », les agences de l'eau établissent et perçoivent auprès des personnes publiques et privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour la protection du milieu aquatique. La Cour a depuis longtemps et plusieurs fois souligné l'insuffisante application du principe « pollueur-payeur ». Depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, la création de la redevance pour pollution diffuse a été un progrès, certes limité, tandis que d'autres redevances se sont éloignées de ce principe.

A - Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques

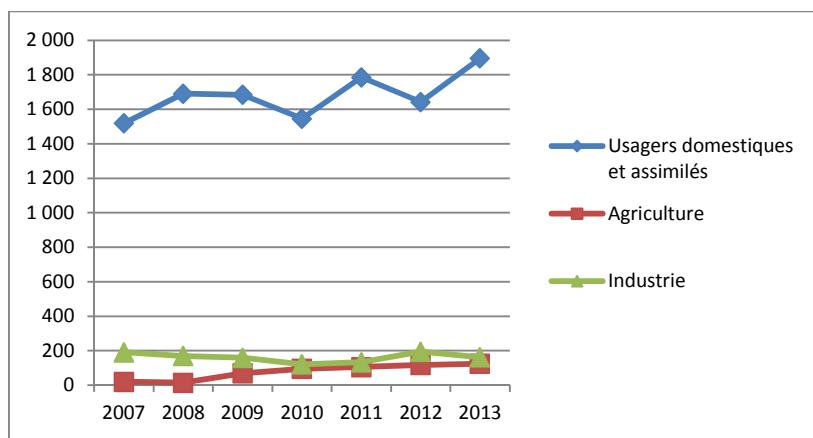
Au cours du 9^e programme, le montant des redevances a été sensiblement accru afin de financer la forte augmentation des dépenses imposées par l'effort de mise aux normes des stations d'épuration.

Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % pour atteindre en moyenne annuelle environ 2,2 Md€. Seule l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse a limité cette

augmentation à 12 % entre 2007 et 2012, ce qui a contribué à rendre son résultat net déficitaire⁵⁸.

Cette hausse est principalement due à l'augmentation de 25 % des redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés⁵⁹ à travers la facture d'eau.

Graphique n° 1 : évolution du montant des redevances perçues par les agences de l'eau (en M€)



Source : Cour des comptes

En 2013, 87 % des redevances perçues par les agences étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 7 % par l'industrie.

La proportion des redevances payées par les usagers domestiques et assimilés en 2013 est particulièrement importante en Seine-Normandie (92 %), dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse (88 %) et dans le bassin Rhin-Meuse (86 %). Au cours du 9^e programme, le déséquilibre entre catégories de contributeurs s'est accentué dans les bassins Rhin-Meuse et Seine-Normandie.

⁵⁸ Les difficultés de trésorerie ont été partiellement masquées grâce aux fonds du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse (PEI Corse) apportés par l'ONEMA et gérés par l'agence de l'eau.

⁵⁹ Certaines activités économiques dites « assimilées domestiques » (hôtellerie, camping, commerce de détail, armée, siège social, enseignement, etc.) paient la redevance pour pollution d'origine domestique.

Tableau n° 3 : répartition des redevances émises par catégories de contributeurs

	Rhône-Méditerranée-Corse		Seine-Normandie		Loire-Bretagne		Adour-Garonne		Rhin-Meuse		Artois-Picardie	
	2007	2013	2007	2012	2007	2013	2007	2013	2007	2012	2007	2012
Usagers domestiques et assimilés	89 %	88 %	91 %	92 %	81 %	81 %	83 %	83 %	78 %	84 %	92 %	83 %
Industrie	10 %	8 %	9 %	4 %	14 %	8 %	14 %	5 %	22 %	13 %	8 %	10 %
Agriculture	1 %	4 %	0 %	4 %	4 %	10 %	3 %	11 %	0 %	2 %	1 %	7 %
Autre	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : Cour des comptes

Au cours du 9^e programme (2007-2012), la forte contribution des usagers domestiques a parfois été justifiée par le fait qu'une partie substantielle des aides accordées par les agences a été consacrée à la mise aux normes des stations d'épuration, qui bénéficiait en retour aux usagers domestiques. Le rattrapage du retard français dans ce domaine étant pratiquement acquis, la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-payeur. Or les efforts de rééquilibrage dans le 10^e programme d'intervention des agences sont restés de faible ampleur.

B - Des pollueurs insuffisamment taxés

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), en modifiant l'assiette et le taux de certaines redevances, a constitué un recul dans l'application du principe pollueur-payeur.

1 - Des redevances acquittées par l'agriculture peu incitatives

La création en 2008 de la redevance pour pollutions diffuses, qui est une taxe additionnelle sur les produits phytosanitaires principalement acquittée par les agriculteurs, a multiplié par cinq le montant de leurs redevances entre 2007 et 2013. Toutefois, leur contribution globale au financement des agences reste faible (6 % des redevances en 2013) et nettement inférieure au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles. Alors que le bassin Loire-Bretagne est le plus concerné par la

pollution due aux nitrates, les redevances à la charge des agriculteurs ne représentent en 2013 que 10 % du montant total des redevances, dont 0,6 % seulement au titre de l'élevage.

La faiblesse des redevances acquittées par l'agriculture est essentiellement due aux choix du législateur. En effet, à l'exception de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, les règles relatives aux redevances acquittées par le secteur agricole sont fixées par le code de l'environnement.

Les éleveurs bénéficient de dispositions spécifiques pour le calcul de la redevance pour pollution de l'eau à laquelle ils sont assujettis. Depuis la LEMA, les élevages qui ont fait l'effort de réduire leurs effluents acquittent autant de redevances que les autres, alors que l'ancienne redevance, en les avantageant, encourageait les comportements vertueux. De surcroît, le taux de cette redevance, fixé à un niveau très faible, n'a pas été augmenté par la LEMA. Enfin, bien que la loi permette de majorer le taux pour les élevages qui ont fait l'objet de condamnations au titre de la police de l'eau, cette disposition est, en pratique, dépourvue de portée du fait du faible nombre de condamnations.

Au total, entre 2007 et 2013, le montant de la redevance acquittée par les éleveurs a diminué de 84 % dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse et de 58 % dans le bassin Loire-Bretagne. Le montant total de cette redevance, pour toutes les agences, n'était que de 3 M€ en 2013 alors que le seul coût du nettoyage des algues vertes sur le littoral est estimé au minimum à 30 M€ par an⁶⁰. Une évolution de la législation serait nécessaire afin de prévoir une majoration du taux de cette redevance dans les zones vulnérables aux nitrates et de rendre le dispositif plus sévère pour les élevages ayant fait l'objet d'une sanction administrative.

La redevance pour pollutions diffuses, qui est répercutée sur le prix des produits phytosanitaires, ne représente en moyenne que 5 % à 6 % du prix de vente de ces produits, ce qui réduit son caractère incitatif. Par ailleurs, les engrains azotés ne sont pas soumis à cette redevance, ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadre sur l'eau et nitrates⁶¹.

⁶⁰ Source : commissariat général au développement durable, Le financement de la gestion de la ressource en eau en France. *Études et documents*, n° 62, janvier 2012.

⁶¹ La directive européenne 91/676/CEE dite « nitrates » a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. La contamination par les nitrates est l'un des principaux risques de non atteinte des objectifs environnementaux prévus par la directive cadre sur l'eau (DCE).

2 - Des redevances acquittées par l'industrie en diminution

Les redevances acquittées par l'industrie ont diminué en moyenne de 15 % entre 2007 et 2013. Dans le bassin Rhin-Meuse, historiquement marqué par les pollutions industrielles, les redevances pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte non domestiques ont baissé de 40 % au cours de la même période du fait des nouvelles règles issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (cf. *infra*) : les redevances acquittées par l'industrie ne représentaient plus que 11 % du montant total émis en 2013 contre 22 % en 2007. Dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse, les redevances pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte non domestiques ont diminué de plus d'un tiers entre 2007 et 2013, soit une baisse d'environ 10 M€.

Cette baisse provient pour l'essentiel de la réforme de la redevance pour pollution d'origine industrielle. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, cette redevance est calculée sur la base des rejets dans les cours d'eau après traitement par la station d'épuration, alors qu'ils étaient auparavant évalués à la sortie du site industriel. Ce changement a pour effet de « masquer » la pollution réelle des petits sites industriels dont une partie n'est plus assujettie à cette redevance. Par ailleurs, la LEMA a introduit une règle dont la conséquence est de lisser l'assiette annuelle de la redevance pour pollution non domestique ce qui permet à des entreprises dont l'activité est saisonnière, notamment dans le domaine vinicole, de ne plus être redevables de cette taxe. Du fait de ces deux changements, le nombre de redevables a diminué de moitié entre 2007 et 2008 dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

En outre, en plafonnant à 20 % par an les augmentations de la redevance pour pollution d'origine non domestique pendant cinq ans, la LEMA a amoindri son effet incitatif.

Par ailleurs, de nombreux sites industriels qui ont l'obligation, depuis 2008, de mettre en place un suivi régulier des rejets (SRR) ne respectent pas cette obligation. Dans le bassin Rhin-Meuse, environ 44 sites qui devaient être soumis à un dispositif de SRR agréé depuis 2008 (soit la moitié des sites concernés) ne l'étaient toujours pas début 2014. C'est notamment le cas des principaux sites industriels acquittant la redevance, qui représentent 25 % de son montant total : les centrales nucléaires de Chooz et de Fessenheim, la centrale thermique de Blénod, Rhodia Opérations. Les textes réglementaires ne prévoient pas de sanction particulière en cas de non-respect de l'obligation de SRR. Cette carence pourrait cependant être assimilée au défaut de déclaration,

sanctionné par une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 %, mais cette possibilité n'a été mise en œuvre que dans deux agences.

3 - Une assiette et des taux réduits pour la redevance prélèvement, notamment pour les prélèvements destinés à l'irrigation

La LEMA a exonéré les prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques⁶². Aucune étude d'impact n'a mesuré la pertinence de ces exemptions au regard des enjeux de la politique de l'eau même pour des activités très consommatrices d'eau comme l'aquaculture. De plus, l'application de ces exonérations est difficile car la distinction entre usages imposés et usages exemptés est délicate⁶³.

Par ailleurs, en matière d'irrigation gravitaire⁶⁴, les prélèvements sont estimés forfaitairement : dans le bassin Rhône-Méditerranée, où ce type d'irrigation est très développé, le forfait fixé par la LEMA est nettement plus bas que le forfait antérieur et il est sous-évalué pour les régions méditerranéennes.

Le taux de la redevance pour prélèvement de la ressource en eau est majoré dans les zones dites de répartition des eaux, caractérisées par une insuffisance de la ressource. La LEMA exonère les irrigants de cette majoration dès lors qu'ils se regroupent au sein d'organismes uniques de gestion collective de la ressource en eau (OUGC)⁶⁵ bien que l'impact de ces regroupements sur les quantités prélevées ne soit pas avéré.

Enfin, l'assiette des redevances est parfois calculée de manière approximative. Ainsi, dans certains bassins, une partie substantielle des volumes prélevés par les irrigants (Rhône-Méditerranée et Corse, Rhin-Meuse) voire par certaines collectivités (Rhin-Meuse) est calculée de

⁶² Exhaure d'eaux de mines dont l'activité a cessé, prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, prélèvements effectués lors d'un drainage pour le maintien à sec des bâtiments et ouvrages, aquaculture, géothermie, prélèvements liés à la lutte antigel pour des cultures pérennes, prélèvements effectués en période d'étiage pour des ouvrages destinés à la réalimentation des milieux naturels.

⁶³ Par exemple, les prélèvements réalisés dans le cadre de la lutte antigel des cultures sont exonérés alors que les prélèvements destinés à l'irrigation ne le sont pas.

⁶⁴ L'irrigation gravitaire consiste à arroser les cultures en faisant ruisseler l'eau à la surface du sol.

⁶⁵ Les participants à un OUGC sont désignés par le préfet puis autorisés à effectuer des prélèvements sur leur périmètre de désignation. Alors que la date de leur désignation est parfois ancienne, aucun OUGC n'a encore été autorisé pour ces prélèvements. Ils bénéficient néanmoins tous du taux de redevance non majoré.

manière forfaitaire, au lieu d'être déterminée par un compteur volumétrique.

C - Une gestion favorable aux redevables

Bien que la LEMA ait renforcé les moyens pour recouvrer et contrôler les redevances, les pratiques de certaines agences n'ont guère évolué pour autant.

1 - Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées

La Cour a analysé le coût de l'inapplication des règles relatives à l'ancienne redevance pollution domestique perçue auprès des usagers domestiques et assimilés, via les distributeurs d'eau. Au terme d'un calcul complexe, un solde annuel était dégagé et devait être notifié annuellement aux distributeurs d'eau⁶⁶. Or les agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie, pour éviter l'augmentation du prix de l'eau, ne procédaient pas à la régularisation annuelle et ont ainsi laissé s'accumuler des soldes élevés.

La suppression de cette redevance par la LEMA a contraint les agences à apurer en une fois le dispositif⁶⁷. Pour les agences qui n'avaient pas respecté le rythme annuel de régularisation, les soldes de moins-perçus ou de trop-perçus ont représenté des sommes importantes dont une partie se trouvait prescrite. Au total, il en est résulté une perte financière pour ces deux agences que la Cour évalue au minimum à 7,3 M€ pour l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et 2,3 M€ pour l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Une partie substantielle des sommes restant dues à ces agences n'avait toujours pas été recouvrée fin 2014.

⁶⁶ L'article 17 de l'arrêté du 28 octobre 1975 modifié précisait l'affectation du solde annuel : en cas de solde positif (trop-perçu par l'agence de l'eau), le solde devait être versé au budget du service d'assainissement ; en cas de solde négatif (moins-perçu par l'agence de l'eau), le solde était reporté sur l'exercice suivant et ajouté à la redevance de la collectivité pour calculer le montant de la contre-valeur.

⁶⁷ Elles devaient notifier aux services d'eau potable le montant des sommes restant dues au 31 décembre 2007 (« moins-perçus ») ou au contraire les sommes dues par l'agence à ces services (« trop-perçus »).

Depuis l'adoption de la LEMA, le code de l'environnement renvoie aux dispositions du code général des impôts applicables à l'impôt sur le revenu, ce qui donne aux agences des moyens nouveaux pour encaisser les redevances, tels que les intérêts de retard et les pénalités à l'encontre des redevables défaillants.

Toutefois, ces moyens ne sont pas systématiquement mis en œuvre. Au cours des années suivant l'adoption de la LEMA, les agences n'ont pas appliqué les règles relatives aux intérêts de retard et majorations pour retard ou déclaration incomplète. Aujourd'hui encore, certaines agences n'infligent pas d'intérêts de retard (Rhône-Méditerranée et Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse) ou envoient tardivement les impositions d'office (Rhin-Meuse). Il est parfois impossible d'apprécier la rigueur de l'agence dans ce domaine, faute de données comme en Seine-Normandie. D'autres agences accordent des remises gracieuses dans des conditions plus généreuses que ce qu'autorise le code de l'environnement (Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Artois-Picardie).

2 - Des contrôles insuffisants dans certaines agences

Les contrats d'objectifs des agences fixent des objectifs de contrôle calculés en pourcentage du nombre de redevances et, depuis 2013, en pourcentage de leur montant. En pratique, les agences ont une activité de contrôle souvent modeste et rarement formalisée dans un véritable plan de contrôles.

Les contrôles sur pièces, généralement peu nombreux, sont trop souvent confiés aux agents qui émettent les titres, ce qui ne favorise pas la détection des erreurs qu'ils auraient eux-mêmes commises en calculant la redevance. Dans certaines agences, les contrôles sur place sont rares, voire inexistant. C'est le cas de l'Agence de l'eau Seine-Normandie qui n'a mis en œuvre aucun contrôle fiscal jusqu'en 2012, bien que le contrat d'objectifs signé avec le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lui impose de contrôler annuellement 10 % des redevables.

Enfin, la recherche de nouveaux redevables, qui nécessite d'exploiter des informations détenues par diverses administrations, notamment le ministère de l'agriculture, reste insuffisante et n'est pas organisée par la tutelle. Il conviendrait que cette dernière définisse les modalités de communication des informations détenues par d'autres administrations afin d'optimiser la recherche de redevables et, dans le même temps, de fiabiliser l'assiette des redevances.

III - Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

Le montant prévisionnel des dépenses pour la période 2007-2012, plafonné par la LEMA, a été fixé, pour l'ensemble des agences, à 12,4 Md€, hors primes épuratoires⁶⁸ et contribution au financement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA⁶⁹). Les aides versées, dont une partie correspond à des restes à payer sur les programmes d'intervention antérieurs, ont représenté 13,6 Md€. Pour le 10^e programme qui couvre les années 2013-2018, le montant prévisionnel s'établit à 13,3 Md€ (hors primes épuratoires et contribution à l'ONEMA).

A - Une lente réorientation des priorités d'intervention

Le 9^e programme était prioritairement axé sur le soutien à l'équipement des stations d'épuration, rendu nécessaire par les médiocres performances françaises au regard des normes européennes. Cette priorité a bien été respectée : le taux d'exécution des dépenses portant sur les projets d'assainissement et d'eau potable est de 99 % et l'objectif de mise en conformité des équipements est globalement atteint. En revanche, en matière de pollutions agricoles et de restauration de la continuité des cours d'eau, les aides versées ont été moins importantes que prévu, du fait du caractère peu incitatif des aides dans le premier cas et de l'insuffisance du nombre des porteurs de projets dans le deuxième.

Le 10^e programme est davantage tourné vers un objectif d'atteinte de bon état des eaux⁷⁰. Les actions portent sur la lutte contre les pollutions diffuses notamment agricoles et la protection des aires d'alimentation des

⁶⁸ Les primes épuratoires (ou « aides à la performance épuratoire ») correspondent à des aides au fonctionnement versées par les agences aux distributeurs d'eau qui maintiennent les performances de leur dispositif d'assainissement. Leur montant, qui s'est élevé à 1,8 Md€ au cours du 9^e programme, n'est pas intégré dans le plafond des dépenses des agences de l'eau, ce qui nuit à la transparence du dispositif d'aides. .

⁶⁹ La contribution des agences au financement de l'ONEMA est fixée par un arrêté ministériel. Elle est de 145 M€ en 2013, 130,5 M€ en 2014, 145 M€ en 2015 et de 150 M€ de 2016 à 2018.

⁷⁰ Le bon état s'évalue à partir de plusieurs critères : l'état chimique et l'état écologique pour les eaux de surface, l'état chimique et l'état quantitatif pour les eaux souterraines.

captages d'eau potable, la restauration des milieux aquatiques, zones humides et continuité écologique, la gestion des ressources en eau, les actions pour le littoral, l'assainissement des petites communes. Toutefois, la collecte et le traitement des eaux usées domestiques ainsi que l'amélioration de la collecte des eaux résiduaires gardent un poids prépondérant. La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) reste limitée.

Tableau n° 4 : interventions par domaine dans le 10^e programme (en engagements)

	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône Méd.-Corse	Seine-Norm.	TOTAL
Domaine 1 : fonctionnement, animation territoriale, connaissance, communication, international	16,3 %	18,1 %	17,6 %	16,7 %	13,8 %	11,9 %	14,6 %
Domaine 2 : (assainissement et eau potable) + primes épuratoires	50,5 %	51,6 %	42,5 %	49,1 %	45,4 %	59,1 %	50,8 %
Domaine 3 : mesures territoriales motivées par les objectifs de bon état	29,4 %	24,3 %	34,3 %	29,6 %	35,0 %	22,4 %	28,9 %
Total domaines + primes	96,1 %	94,0 %	94,4 %	95,4 %	94,2 %	93,4 %	94,2 %
Revertement à l'ONEMA	3,9 %	6,0 %	5,6 %	4,6 %	5,8 %	6,6 %	5,8 %
Total des domaines (en M€)	1 893,7	1 030,0	2 455,8	1 164,9	3 653,3	5 270,2	15 467,9

Source : Cour des comptes d'après ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

B - Des modalités discutables d'attribution des aides

1 - Une instruction des dossiers encore peu formalisée

Certaines agences jouent un rôle très actif dans l'émergence et la structuration des demandes d'aides. S'il est admis que les chargés d'interventions, parce qu'ils ont une bonne connaissance du territoire et des maîtres d'ouvrage, apportent à ces derniers un appui méthodologique, en revanche leur intervention directe dans l'élaboration d'un projet est plus contestable et porteuse de risques juridiques.

Les agences ont formalisé les procédures d'instruction de manière plus ou moins complète. Toutefois, les dossiers d'instruction s'appuient rarement sur des analyses économiques préalables qui permettraient d'évaluer la soutenabilité financière des opérations et de les comparer à

d'autres solutions moins onéreuses, telles que le recours à l'assainissement non collectif par exemple.

Pour les opérations d'investissement des collectivités territoriales, les programmes d'intervention fixent de manière détaillée les modalités de calcul de l'assiette de la subvention, qu'il s'agisse de l'assiette physique de l'opération (station d'épuration des eaux, réservoirs, réseaux, etc.) ou de son assiette financière. En pratique, trop d'agences retenaient encore, au cours du 9^e programme, l'ensemble du coût du projet dans l'assiette des aides. Ainsi, en Loire-Bretagne, le coût de la restructuration de l'usine de production d'eau potable de Clermont-Ferrand, financé par des subventions et des avances, a été évalué par la ville à 20,5 M€. Pour le calcul de sa subvention, l'agence n'a pris en compte qu'une partie de ce coût, correspondant aux travaux rendus nécessaires par l'obligation de production d'une eau conforme aux normes (11,1 M€). En revanche, pour le calcul de l'avance, l'agence a retenu le coût total du projet (20,5 M€). De telles pratiques entraînent les agences à financer des projets surdimensionnés ou présentant des surcoûts injustifiés. Ceux-ci ne sont pas rares : ainsi, les contrôles dits de conformité⁷¹ menés par l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse ont fait apparaître un coût d'investissement ramené à l'équivalent habitant plus élevé que les standards habituels, particulièrement en Corse.

Certaines agences ont depuis accompli des progrès : mise en place d'un observatoire des coûts pour s'assurer de la cohérence entre les travaux envisagés et leur coût prévisionnel (Agence Rhône-Méditerranée et Corse) ; fixation d'un « prix de référence » qui plafonne le concours financier de l'agence sauf circonstances inhabituelles (Agence Seine-Normandie) ou d'un « prix plafond » qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration (Adour-Garonne, Loire-Bretagne). Ces outils sont utilisés de manière inégale, voire empirique, et ces méthodes sont encore assorties de nombreuses dérogations : néanmoins, leur diffusion à l'ensemble des agences ferait progresser la qualité de l'instruction.

⁷¹ Le contrôle de conformité ou de « deuxième niveau » porte sur l'aide accordée après le dernier versement (solde). Il complète le contrôle du service fait, qui intervient avant le versement du solde de l'aide.

2 - Des règles d'attribution inégalement respectées

La Cour a relevé de nombreux cas où les règles d'attribution des aides définies par les agences elles-mêmes ne sont pas respectées.

Certaines dérogations, comme la possibilité d'engager les travaux antérieurement à la demande d'aide, sont validées par le conseil d'administration. La multiplication de ces décisions dérogatoires, outre qu'elle surcharge les ordres du jour des structures décisionnelles, vide de leur sens les règles d'intervention.

Dans d'autres dossiers, il s'agit de pratiques irrégulières, telles que l'attribution d'une aide sans demande formelle de subvention, son versement au-delà de la date de validité de la convention de financement ou encore le versement d'une aide à un bénéficiaire débiteur à l'égard de l'agence. Il peut aussi s'agir de l'attribution d'une prime à taux plein alors qu'elle aurait dû être réduite. Par exemple, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse a volontairement maintenu entre 2010 et 2012 le montant de la prime épuratoire versée à la communauté d'agglomération belfortaine, alors que celui-ci, selon les règles en vigueur à l'agence, aurait dû diminuer. Cette pratique irrégulière a entraîné le versement indu de 447 000 €.

Dans un petit nombre de cas, des aides ont même été attribuées à des projets qui ne respectaient pas le principe pollueur-payeur ou qui bénéficiaient déjà d'un autre financement. Ainsi, l'agence Rhin-Meuse a versé plusieurs subventions destinées à financer des activités de dépollution, notamment 1,65 M€ à l'établissement public ayant succédé à Charbonnages de France et 9 M€ aux Mines de potasse d'Alsace (MDPA)⁷².

Si, dans certaines agences, le processus d'instruction et d'attribution des aides est trop peu formalisé et peut conduire à des dérives, en revanche, d'autres ont introduit récemment un contrôle a priori du dispositif d'attribution des aides (Rhône-Méditerranée et Corse). Cette bonne pratique mériteraient d'être généralisée à chaque agence.

⁷² Les MDPA ont également bénéficié, entre 2007 et 2013, de remises gracieuses sur les redevances exigibles en vertu d'une lettre conjointe des ministres chargés du budget et de l'écologie.

C - Une sélectivité encore insuffisante

La Cour avait souligné en 2010 la nécessité pour les agences de renforcer la sélectivité d'attribution de leurs aides et de systématiser leur évaluation. Ces recommandations n'ont pas véritablement été mises en œuvre au cours du 9^e programme.

1 - La nécessité d'une étroite articulation avec les actions prioritaires du bassin

Les actions prioritaires dans chaque bassin sont définies dans les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT), établis à l'échelle départementale par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN⁷³) en concertation avec les agences de l'eau. Or, les interventions des agences ne sont pas encore cohérentes avec les PAOT.

Au cours du 9^e programme, seule l'agence Rhin-Meuse a modulé le taux de ses aides en fonction de l'inscription ou non de l'opération dans le PAOT. Il en résulte qu'une partie substantielle des aides versées par les agences concerne des opérations ne figurant pas dans les PAOT.

Dans un souci de cohérence dans l'utilisation des deniers publics, il conviendrait de recentrer les dépenses d'intervention des agences sur les opérations inscrites dans ces plans.

2 - Un accompagnement trop systématique de la mise aux normes réglementaires

Le financement des opérations de mise aux normes réglementaires constitue une part substantielle des aides accordées par les agences : mise

⁷³ Les MISEN regroupent l'ensemble des services de l'État et des établissements publics du département intervenant dans le domaine de l'eau et de la nature : préfecture, procureur de la République, direction départementale des territoires (DDT), direction départementale de la protection des populations (DDPP), agence régionale de la santé (ARS), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), agence de l'eau, office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), office national des forêts (ONF), etc.

en conformité des stations d'épuration et des réseaux, suppression des branchements en plomb, protection des captages, etc.

Pour maintenir un caractère véritablement incitatif à ces aides, il conviendrait de les limiter aux projets dont l'ampleur financière excède les capacités financières du maître d'ouvrage et de ne les autoriser qu'avant la date de mise aux normes prévue par la réglementation. D'ores et déjà, l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse réduit les subventions aux travaux d'assainissement si la collectivité bénéficiaire ne s'engage pas sur un échéancier précis, ou ne le respecte pas. En revanche, depuis l'adoption du 10^e programme, elle a renoncé à verser des subventions pour la mise en conformité des stations d'épuration dont l'échéance était l'année 2000, des branchements au plomb, des sols pollués et déchets industriels.

3 - Le soutien à des actions éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau

Certaines aides attribuées à des collectivités locales concernent des actions qui n'ont qu'un lien assez éloigné avec les priorités de la politique de l'eau. L'Agence Seine-Normandie et l'Agence Rhin-Meuse ont ainsi accordé des subventions à des collectivités locales pour l'acquisition de matériel d'entretien des espaces verts et de la voirie.

De même, les agences contribuent financièrement, dans des proportions variables, à des missions d'insertion ou d'animation destinées à l'entretien des milieux aquatiques. L'Agence de l'eau Seine-Normandie finance ainsi environ 3 500 emplois d'animation et d'insertion par an.

4 - Des financements accordés en lieu et place d'autres acteurs publics

Les agences financent également des actions qui semblent relever davantage de la compétence de l'État, de ses opérateurs ou de collectivités territoriales que de leurs missions.

L'Agence Seine-Normandie, ou encore l'Agence Rhin-Meuse, se substituent ainsi aux agences régionales de santé, au BRGM, à l'INRA, à l'ANSES, à l'ONEMA, à l'IFREMER ou encore à l'ONCFS pour financer des études. L'Agence Seine-Normandie a financé les études et des travaux de déconstruction des barrages de la Sélune (environ 50 M€ à

terme), dans des conditions dérogatoires à ses propres règles d'engagement prévues dans le programme d'intervention.

Le financement de la suppression des barrages de la Sélune

En février 2012, le ministère de l'environnement a décidé d'effacer les barrages hydroélectriques de la Sélune (Manche) et a mis fin à la concession d'EDF. La suppression des barrages est censée permettre la migration des poissons. La maîtrise d'ouvrage de la destruction de ces deux barrages est partagée entre l'État (propriétaire de l'un des deux barrages) et EDF, mais l'Agence Seine-Normandie est l'opérateur financier de cette opération, dont le coût total est estimé à environ 47 M€. L'établissement a déjà engagé plus de 32 M€ en faveur du projet. L'Agence Seine-Normandie finance les travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'État au taux dérogatoire de 100 %. La subvention est rattachée par voie de fonds de concours au programme 113 de la mission *Écologie, développement et aménagement durable*.

5 - Des aides aux industriels parfois attribuées sans garantie suffisante

En matière d'aide à la réduction des rejets industriels polluants, des considérations d'ordre général, notamment liées à l'emploi, pèsent parfois davantage que les préoccupations environnementales. Il arrive aussi que les agences accordent des aides à des entreprises en difficulté sous forme d'avances remboursables, comme l'ont fait les agences Rhin-Meuse et Adour-Garonne, sans exiger aucune garantie. De même, elles ne demandent pas systématiquement le remboursement du capital restant dû lorsqu'une échéance n'est pas respectée par le débiteur.

Lorsque les agences accordent des avances à des entreprises privées, elles devraient exiger des garanties (garantie de la maison-mère, garanties bancaires, etc.) couvrant les risques encourus. Dans l'ensemble des agences, la pratique de la demande de garanties est hétérogène⁷⁴.

Les agences financent parfois des opérations dites « pilotes » qui permettent de tester et mettre au point des modes de gestion ou de

⁷⁴ À titre d'exemple, l'agence Artois-Picardie a accordé 12,4 M€ d'aide à la société Tioxide, un des sites européens du Groupe Huntsman. La garantie financière a été assurée par une lettre de confort de l'actionnaire principal.

fonctionnement et des procédés techniques innovants⁷⁵. On peut s'interroger sur l'opportunité de ces aides lorsque leur bénéficiaire est en mesure de financer lui-même l'opération, surtout si le lien avec la préservation des masses d'eau est tenu ou si le bénéficiaire est directement responsable de la pollution.

6 - Des dépenses de communication et de coopération internationale peu justifiées

Les agences subventionnent des opérations de communication et de coopération internationale dont l'intérêt s'avère souvent limité.

En matière de communication, les agences prennent en charge l'organisation d'opérations ou d'évènements dispendieux alors que les crédits qu'elles y consacrent pourraient être alloués à des actions éducatives ou préventives en matière de pollution. Ainsi, la consultation des habitants des bassins par questionnaire adressé à l'ensemble des foyers, en vue de l'élaboration des projets de SDAGE et des programmes de mesures 2010-2015, a été à l'origine de frais disproportionnés à l'objectif recherché.

Par ailleurs, un petit nombre d'associations reçoit de manière fréquente des subventions d'un montant élevé (ASTEE, Ambassade de l'eau, Office international de l'eau, Partenariat français pour l'eau). En Seine-Normandie, certaines associations sont même hébergées dans des locaux de l'agence, et leurs dirigeants en sont administrateurs, ce qui provoque des situations qui pourraient être constitutives d'un conflit d'intérêt. Enfin, il arrive que des subventions accordées aux associations s'analysent comme la contrepartie de prestations qui auraient dû faire l'objet d'un marché public. L'Agence de l'eau Seine-Normandie a ainsi attribué des aides à VEOLIA (94 500 €), la SAUR (24 960 €) et Eau et Force (groupe Suez Environnement : 43 473 €) pour qu'elles diffusent la plaquette de l'agence.

En matière de coopération internationale, l'article L. 213-2 du code de l'environnement, issu de la loi du 9 février 2005 dite loi Oudin-

⁷⁵ Projet de suppression de la filière d'usinage chimique sur le site de Dassault-Aviation à Argenteuil, financement au profit du syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) de turbines à gaz pour l'usine d'Achères de biogénération.

Santini⁷⁶, a laissé aux agences la possibilité (mais pas l'obligation) de consacrer jusqu'à 1 % de leurs ressources à l'action internationale.

L'intérêt de certaines de ces actions n'apparaît pas de manière évidente, d'autant que les projets échappent au pilotage de l'aide publique au développement, dont la responsabilité est confiée à l'agence française de développement. Bien qu'il existe théoriquement une répartition des priorités géographiques entre agences, la coordination des actions, même en matière de coopération institutionnelle, est insuffisante.

Le suivi et le contrôle de l'efficacité des projets, qui portent surtout sur des actions d'animation de réseaux, sont malaisés. Enfin, les agences ont toutes été largement sollicitées pour financer le 6^e Forum mondial de l'eau organisé à Marseille en 2012 sans qu'une évaluation des actions financées ne soit réalisée.

La Cour n'est pas convaincue de la pertinence de ces actions internationales qui mobilisent des ressources au détriment d'actions plus prioritaires.

D - Des déficiences en matière de contrôle et d'évaluation

1 - Des contrôles trop rares

Les contrôles *a posteriori*, qui portent sur les aides attribuées par les agences, ne sont pas assez développés. Quand ils existent, ils ne sont pas suffisamment formalisés et harmonisés. Ils permettraient pourtant de vérifier la conformité des opérations aux dispositions de la convention d'attribution mais aussi de récupérer tout ou partie des fonds versés en cas de non-respect de ces dispositions. C'est ainsi que l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse a demandé le remboursement de l'aide relative à la station d'Afa à Ajaccio, après avoir constaté la non atteinte des objectifs de traitement et l'absence d'entretien de la station.

Les agences, en liaison avec leur tutelle, devraient mettre en place un cahier des charges commun définissant des critères de contrôle des

⁷⁶ Loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

dossiers d'aide. Les opérations d'envergure, dépassant un seuil à définir, devraient systématiquement être contrôlées.

2 - Des évaluations insuffisantes

La relation entre les actions financées par les agences et leurs effets sur les milieux aquatiques est difficile à mesurer dans la mesure où les agences ne disposent ni d'une méthodologie d'évaluation socio-environnementale des projets d'investissement, ni d'expertises extérieures conduites par un tiers indépendant tel que le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Si certaines agences se sont engagées depuis la fin du 9^e programme dans une démarche d'évaluation des dispositifs d'interventions (Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Corse, et Loire-Bretagne), cette démarche reste embryonnaire dans les autres.

Quant aux primes épuratoires, qui constituent des aides au fonctionnement dont l'efficacité est sujette à débat⁷⁷, elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation nationale alors même qu'elles sont coûteuses et non incluses dans le plafond pluriannuel de dépenses des agences.

Tableau n° 5 : part des primes épuratoires dans les dépenses totales pour le 10^e programme

Dépenses en autorisations d'engagement	Adour-Garonne	Artois-Picardie	Loire-Bretagne	Rhin-Meuse	Rhône-Méd.-Corse	Seine-Norm.
Primes épuratoires (en M€)	185	104	0	113	592,2	628,2
Part dans le total	9,8 %	10,1 %	0,0 %	9,7 %	16,2 %	11,9 %

Source : Cour des comptes d'après ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie

D'une manière générale, les démarches comparatives sur les modalités concrètes de gestion des interventions ne sont pas assez développées.

⁷⁷ Elles ont été supprimées en Loire-Bretagne mais existent toujours dans les autres agences.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours du 9^e programme, l'augmentation des redevances a donné aux agences une certaine aisance financière. Cette abondance de ressources n'a incité ni les agences ni la tutelle à accentuer la sélectivité des aides. Le mode de gouvernance n'y a pas davantage contribué.

Or, si l'organisation des agences par bassins hydrographiques permet de prendre en compte les spécificités locales, les aides qu'elles attribuent et les redevances qu'elles perçoivent, qui sont des recettes fiscales destinées à financer une mission de service public, doivent avant tout servir les objectifs prioritaires de la politique de l'eau définis au plan national, et non les intérêts de certaines catégories d'usagers du bassin.

Les déficiences relevées par la Cour dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur au cours du 9^e programme, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent.

En tout état de cause, un important effort doit être accompli sur la collecte des redevances et sur les modalités d'attribution des aides, pour rendre les unes plus équitables et les autres plus sélectives. Il passe par le renforcement du rôle de l'État pour encadrer les pratiques des agences et doit s'accompagner d'un approfondissement de la mutualisation inter-agences.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. *mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêt pour les membres des instances de gouvernance des agences et pour leur personnel ;*
2. *rendre publiques les décisions d'attribution des aides et la liste de leurs bénéficiaires ;*
3. *fixer des taux plafonds pour les redevances et renforcer la taxation des pollutions d'origine agricole ;*
4. *accroître la sélectivité des aides en les recentrant sur les plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) ;*

5. *doter les agences d'outils et de méthodes communs pour analyser les dossiers de demande d'aides ;*
 6. *accroître et hiérarchiser les contrôles en matière de redevances et d'aides et évaluer plus systématiquement les dispositifs d'intervention.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	105
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	112
Réponse de la présidente du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Adour-Garonne	113
Réponse du président du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Artois-Picardie.....	119
Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne	125
Réponse du président du conseil d'administration et du directeur général de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse	133
Réponse du président de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse	140
Réponse du président et de la directrice générale de l'Agence de l'eau Seine-Normandie	148
Réponse du vice-président de la communauté d'agglomération du pays ajaccien	155
Réponse du président de l'Établissement public territorial du bassin Seine Grands Lacs	157
Réponse du président du service public de l'assainissement francilien..	158
Réponse du président-directeur général d'EDF	161
Réponse du président d'Euro-Disney S.C.A.....	161
Réponse du président d'Alteo Gardanne	163

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté de l'agglomération belfortaine
Président-directeur général du groupe Dassault
Président de Rhodia Opérations
Président du Conseil mondial de l'eau

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce projet d'insertion porte sur le contrôle de la gestion des six agences de l'eau sur la période 2007-2013. Si je partage certaines des recommandations finales qu'il émet, je ne puis toutefois adhérer à certains aspects du diagnostic établi par ce projet, ni aux conclusions que la Cour en tire.

Le rapport laisse également à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. En fait, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas chargées. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La Cour indique par ailleurs dans la présentation du projet d'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. » Cette affirmation de principe ne m'apparaît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive sur les eaux résiduaires urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

J'observe également que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau - gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins - et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la

réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc..), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, la Cour indique que « les déficiences [qu'elle relève] dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent ». Je partage l'appréciation selon laquelle certains points de fonctionnement des agences gagneraient à être améliorés, sans aller toutefois jusqu'à les qualifier de déficients, et considère également qu'un rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers en faveur des usagers domestiques est souhaitable.

Il est toutefois inexact d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur, dans la mesure où les objectifs fixés aux 10èmes programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n° 2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Enfin et surtout, cette analyse ne me paraît aucunement remettre en question l'intérêt même du système des agences de l'eau qui est reconnu en France et à l'étranger (Europe, Nations-Unies) pour la pertinence de son organisation par bassins et son efficacité. Le dispositif de ses redevances garantit le principe de récupération des coûts des

services liés à l'usage de l'eau (« l'eau paie l'eau ») exigé par la directive cadre sur l'eau, et constitue un atout considérable dont dispose notre pays pour l'atteinte des objectifs ambitieux de qualité des eaux fixés par cette directive.

Vous trouverez ci-après le détail de mes remarques organisées selon la trame du projet d'insertion.

La présente réponse complète celles des agences de l'eau sur les remarques de la Cour relatives à des dossiers de portée plus locale.

1. Améliorer la gouvernance

La Cour propose d'améliorer la représentation de certains usagers au sein des Conseils d'administration des agences, en y créant des sous-collèges, et de mieux encadrer le fonctionnement et la composition de la Commission des aides.

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Il convient également de rappeler que les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont des représentants des services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que le système est fondé sur l'implication des acteurs dont les usages et activités génèrent des pollutions et des impacts sur les ressources en eau afin à la fois qu'ils contribuent au financement la politique de l'eau via leurs redevances, et ainsi qu'à la détermination des objectifs et des actions via leur nomination dans les comités de bassin. La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est donc fonction des équilibres économiques et environnementaux du bassin.

Le groupe de travail du CNE relatif à la gouvernance poursuit ses travaux, pour notamment faire évoluer la composition du collège des élus, dans le contexte de la réforme territoriale en cours, et pourra examiner d'autres options relatives à la composition des instances de gouvernance (sur sa proposition, une amélioration de la représentation des professions de pêche et d'aquaculture aux conseils d'administration des agences est ainsi en cours de mise en place). La gouvernance de la

politique de l'eau est donc en mouvement et cherche toujours à s'adapter à la réalité de la mise en œuvre de la politique.

Il est logique que la composition et le fonctionnement des commissions des aides soient déterminés par le règlement intérieur édicté par les conseils d'administration dont ils émanent, ces derniers étant encadrés par le code de l'environnement, sans qu'il soit démontré que cela puisse aggraver les risques de conflits d'intérêts en son sein. Le Commissaire du Gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée. Enfin, les commissions des aides présentent les résultats de leurs travaux plusieurs fois par an au conseil d'administration.

Conformément aux recommandations de la Cour, je donnerai des consignes aux agences de l'eau pour renforcer le dispositif de prévention des conflits d'intérêts à l'attention des administrateurs comme du personnel, ainsi que la transparence des décisions prises : publication des aides attribuées sur internet, rédaction de chartes de déontologie (rédigées ou en cours d'élaboration pour la plupart des agences).

Par ailleurs, comme le propose la Cour, je ne suis pas opposée à ce qu'une réflexion soit à nouveau engagée sur l'introduction de taux plafond des redevances, ce qui constituerait un levier pour faciliter l'adoption des tarifs par les instances de bassin et limiter le déséquilibre de contribution entre catégories d'usagers, sans remettre fondamentalement en cause le nécessaire principe de subsidiarité. In fine, il appartiendra au parlement de se prononcer sur ce point.

La Cour estime que «l'hétérogénéité [des modalités d'attribution des aides entre les agences] n'a pas de réelle justification et constitue un frein à la mutualisation ». Cette hétérogénéité reflète des priorités d'intervention nécessairement différentes d'un bassin à un autre, sans être divergentes, car adaptées aux enjeux prioritaires et répondant aux caractéristiques des maîtres d'ouvrages du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). De ce fait, chaque agence consacre des moyens plus ou moins importants et incitatifs aux différentes thématiques. C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

La Cour relève que l'Agence de l'eau Seine-Normandie accorde des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. La suppression de ces prêts, très peu nombreux et dont les sommes octroyées n'ont jamais dépassé 10 M€ entre 2011 et 2014, devrait être proposée à un prochain conseil d'administration. Je

signalera que le prêt exceptionnel accordé à l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (IIBRBS-Grands Lacs de Seine) en 2012 a été motivé par l'absolue nécessité de mener des travaux urgents de sécurisation des ouvrages car un risque de rupture avait été identifié par une inspection, en absence d'autre solution financière mobilisable rapidement ; le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney en 2010 visait à aider un projet de station d'épuration d'un coût élevé au regard des prix de référence classiques du fait d'exigences élevées, consistant à pouvoir réutiliser les eaux usées.

2. Appliquer plus strictement le principe pollueur-paye

La Cour met en avant une progression du montant des redevances perçues par les Agences de l'eau de 24 % entre 2007 et 2013. Je note surtout qu'en enlevant des produits de redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences en moyenne annuelle entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme d'intervention n'est que de 2,63 %. Par ailleurs, la conclusion du rapport de la Cour indiquant que les agences ont connu une certaine aisance financière au cours du 9^{ème} programme du fait de l'augmentation des redevances n'est pas fondée, dans la mesure où le montant global des dépenses a été significativement supérieur au montant des redevances sur cette même période.

Le rapport affirme que «la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-paye». Sans remettre en question cette analyse, on peut observer que le principe pollueur-paye, en lui-même, ne présuppose pas une forme d'équilibre arithmétique des contributions (mais l'internalisation des externalités négatives, l'incitativité de la fiscalité ...).

Je partage en revanche la recommandation de la Cour de progresser encore en termes de volume et de hiérarchisation des contrôles fiscaux, même si des critères de sélection des dossiers sont déjà définis par le guide inter-agences de l'eau sur le contrôle des redevances. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des remises gracieuses me paraissent devoir être expertisées et harmonisées, sans exclure une modification du code de l'environnement qui est actuellement plus restrictif que le livre des procédures fiscales en la matière. J'insiste néanmoins sur le fait que de nombreux progrès ont été réalisés dans ce domaine par les établissements entre la période préalable à la loi sur l'eau (2006) et aujourd'hui. À cet égard, le projet de rapport aggrégé des critiques sur un mode de gestion ancien et

prescrit, et des remarques visant à l'amélioration des méthodes actuellement en place en matière de contrôles fiscaux, ce qui nuit à sa pertinence.

3. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état, résultat des moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10^{èmes} programmes, est pourtant confirmée. En cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 400 M€, en hausse par rapport à 2012 (352 M€), et sont au-dessus des prévisions (382 M€). Ceci est constaté malgré des aides accordées en matière de pollutions diffuses agricoles qui restent quant à elles, pour le moment, en-deçà des attentes compte-tenu de la révision en cours des programmes de développement ruraux. Une partie des travaux engagés avant 2013 en matière d'assainissement reste en outre à poursuivre, notamment sur le bassin Seine Normandie. Il convient également de rappeler que les montants financiers investis ne sont pas le seul indicateur de la mise en œuvre d'une politique : les travaux d'assainissement sont notamment plus coûteux que les opérations de restauration hydromorphologique ou que les soutiens à l'évolution des pratiques agricoles. Enfin, l'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 d'activité (voir tableau du projet d'insertion de la Cour des comptes) puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 et 2, ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour constate que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention. Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État dont la Cour avait justement demandé l'application lors d'un précédent contrôle. Des discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide.

Sans qu'il s'agisse d'une forme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, j'attends des agences de l'eau une certaine proactivité visant d'une part à dépasser la logique de guichet et d'autre part à faire émerger des projets suffisamment ambitieux et efficents pour répondre aux objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau. Je souscris au principe d'améliorer encore la sélectivité des aides et de les recentrer sur les plans d'actions opérationnels territorialisés, ce qui favorise le ciblage sur les priorités fixées par les directives et les synergies avec l'action régionale des services de l'État.

Ce recentrage ne peut toutefois être systématique. Certaines aides, que la Cour considère comme éloignées de ces objectifs prioritaires, participent pourtant à leur atteinte : les aides aux collectivités locales pour entretenir leur patrimoine sans phytosanitaires polluants pour les cours d'eau ont permis de démontrer la faisabilité du changement de pratiques dans de nombreuses communes, avant la consécration de cet objectif par la loi avec une échéance fixée à 2020 pour les collectivités. Il n'est enfin pas choquant que les aides puissent accompagner des mises aux normes réglementaires, dans la mesure où l'essentiel des programmes d'intervention des agences est précisément conçu pour permettre à la France de respecter ses engagements communautaires, qui se traduisent généralement par des obligations réglementaires pour les maîtres d'ouvrages. La convergence et la bonne coordination entre ces deux leviers d'action (le financement et l'obligation réglementaire) est une de mes priorités. Pour autant, cet accompagnement n'est pas systématique : les aides des agences prévoient déjà des modalités incitant à l'application de la réglementation (taux d'aides dégressifs, réduction des primes à l'épuration pour les stations non conformes à la directive sur les eaux résiduaires urbaines...), et l'assistance individuelle à l'application de la réglementation n'est pas financée.

Je suis consciente de la nécessité de maintenir un bon niveau de contrôle, hiérarchisé, des différentes aides accordées, et d'évaluer régulièrement leur caractère incitatif et leur pertinence. Ainsi, le dispositif des primes à l'épuration fera l'objet d'une évaluation nationale. Je note toutefois que les agences de l'eau s'inscrivent déjà dans cette logique : multiples évaluations confiées à des tiers, évaluation ex-ante du programme (analyses coûts-efficacité, coûts-bénéfices environnementaux) débouchant sur une révision régulière de leurs modalités d'aides et sur des outils comme la définition de coûts plafonds ou de coûts de référence. À l'échelle des projets structurants, les agences bénéficient dans leur instruction des aides des analyses des services de l'État sur le plan réglementaire, de l'évaluation environnementale, de l'évaluation préalable exigée en cas de financements européens, etc.

Enfin, la Cour juge peu justifiées des dépenses de communication et de coopération internationale. Ces actions, qui représentent moins de 2 % des programmes, faisaient clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. Je rappelle que la France a pris l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015, ceci ne dispensant pas de la nécessité de mieux évaluer et contrôler les aides attribuées.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Établissement public à caractère administratif et opérateurs de l'État, les six agences de l'eau jouent un rôle central dans la conduite de la politique de l'eau menée par l'État. Leurs interventions contribuent notamment à la tenue des objectifs fixés par les directives européennes.

Nous rejoignons ainsi pleinement les recommandations de la Cour portant notamment sur l'accroissement nécessaire de la sélectivité des aides des agences de l'eau. Les évaluations de l'efficacité et de l'efficience de leurs dispositifs d'intervention mériteraient en effet d'être renforcées, notamment pour les aides faisant l'objet de pratiques hétérogènes entre les agences.

De même, les objectifs cités par la Cour d'approfondissement de la mutualisation inter-agences et de renforcement de la démarche de contrôle interne méritent d'être soulignés afin de renforcer l'efficience de l'action des agences et de dégager des économies complémentaires en matière de dépenses de fonctionnement. Les services du Ministère des finances et des comptes publics continueront de prêter une attention soutenue à ces questions qui font l'objet d'un suivi spécifique dans les nouveaux contrats d'objectifs et de performance pour 2013-2018 signés avec l'État.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE DE L'EAU ADOUR-GARONNE**

Le rapport laisse à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. Or, l'efficacité de la politique de l'eau repose, selon les enjeux et les territoires, sur une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique. Dans sa communication de novembre 2012 « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau en Europe », la Commission européenne identifiait d'ailleurs la nécessité d'une meilleure intégration des objectifs liés à l'eau dans les autres politiques publiques dont la politique agricole commune ou les politiques relatives aux énergies renouvelables.

La Cour indique dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins » alors qu'elle souligne plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Je relève que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

La gouvernance mise en place par le législateur au service de la politique de l'eau articule ainsi une approche nationale, indispensable dans un contexte de fort encadrement communautaire et une approche locale nécessaire à l'émergence de maîtrises d'ouvrages de projets permettant d'atteindre les objectifs de résultats visés. L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident donc dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance,

ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

1. Améliorer la gouvernance

La Cour propose d'améliorer la représentation de certains usagers au sein des Conseils d'administration des agences en y créant des sous-collèges, et de mieux encadrer le fonctionnement et la composition de la Commission des interventions.

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories d'acteurs. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont responsables de services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que l'implication des acteurs qui polluent est fondée sur deux volets : leurs contributions financières au travers du paiement des redevances, mais aussi leur participation dans les comités de bassin où ils contribuent à la détermination des objectifs et des actions de la politique de l'eau. L'efficacité de la gouvernance de l'eau dépend de son adaptation aux caractéristiques des territoires, notamment de la diversité des enjeux selon les bassins, de leur composition socio-économique et de leur structuration en termes de maîtrise d'ouvrage. Sur ce dernier point les perspectives issues des récentes évolutions législatives (GEMAPI) laissent présager une amélioration face à un morcellement actuellement important sur le bassin Adour-Garonne.

2. Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

La Cour indique que « les déficiences qu'elle relève dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent. »

J'observe tout d'abord que l'article législatif qui fonde les redevances, introduit par la LEMA, s'appuie explicitement sur le principe pollueur-payeur⁷⁸. Je note ensuite que les objectifs fixés aux 10^{ème} programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Si ce rééquilibrage est encore incomplet et doit être encore amélioré, il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n°2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole. Face à l'argument de la Cour, on peut, au contraire, souligner que la LEMA et le contrôle local du niveau des redevances par les instances (dans lesquelles les usagers agricoles et industriels sont minoritaires en nombre) ont permis des rééquilibrages réels, sur la durée et avec une montée significative de la contribution agricole dans les budgets des agences. Et ce, en prenant en compte l'acceptabilité sociale locale et avec, au final, un bon taux de recouvrement.

Ainsi, en Adour-Garonne, le Conseil d'administration a décidé en 2009, dès la révision du 9^{ème} Programme, un rééquilibrage des contributions agricoles dans le budget. Ce rééquilibrage ne doit

⁷⁸ Article L213-10 du code de l'environnement : « En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances ... »

d'ailleurs pas s'apprécier à la seule aune des écarts aux taux plafonds mais avant tout en termes de montant total (produit d'un taux par une assiette). À cet égard, le tableau n°3 du rapport montre une progression significative, en valeur absolue et relative, dans toutes les agences, des contributions des usagers agricoles dans les budgets. Dans le domaine des redevances industrielles, nous avons déjà signalé à la Cour que les chiffres de l'année 2013 ne sont pas représentatifs d'une année normale pour Adour-Garonne, puisque cette année l'acompte a été supprimé.

3. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le «grand cycle de l'eau» (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait, dans sa mise en œuvre, par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état des eaux, résultat des moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10^{èmes} programmes, est pourtant confirmée : en cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 400 M€, en hausse par rapport à 2012 (352 M€), et sont au-dessus des prévisions (382 M€), et ce malgré des aides accordées en matière de pollutions diffuses agricole qui restent, elles, pour le moment en-deçà des attentes, compte-tenu de la révision en cours des programmes de développement ruraux. En Adour-Garonne, les moyens financiers alloués dans le domaine des pollutions agricoles ou de la continuité écologique ne sont pas en « retrait » par rapport aux ambitions du 10^{ème} Programme puisqu'en valeur absolue, les dotations consacrées au grand cycle de l'eau (Lignes 1 8, 21, 24) sont passées de 41 M€/an en moyenne au 9^{ème} programme à 62 M€/an au 10^{ème} programme, soit une hausse de +52 %.

Il convient également de rappeler que les montants financiers investis ne sont pas le seul indicateur de la mise en œuvre d'une politique : les travaux d'assainissement sont notamment plus coûteux que les opérations de restauration hydromorphologique ou que les soutiens à l'évolution des pratiques agricoles. Une analyse complète devrait intégrer le nombre d'opérations et leur impact sur le milieu. Enfin, l'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 d'activité (mesures territoriales motivées par les objectifs de bon état) puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 (fonctionnement, animation territoriale,

connaissance, communication, international et 2 (assainissement et eau potable), ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour constate que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention. Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État dont la Cour avait justement demandé l'application lors d'un précédent contrôle.

La Cour relève que « des règles de liquidation et de perception pas toujours respectée » ; ce constat ne paraît pas concerner Adour-Garonne.

La Cour souligne que « les interventions des agences ne sont pas toujours cohérentes avec les PAOT » qui définissent les actions prioritaires du bassin. Je rappelle que, lors du 9^{ème} Programme l'état d'avancement des PAOT et leur niveau de ciblage étaient encore trop hétérogènes pour constituer l'unique référence, ce qui a pu expliquer qu'une partie substantielle des aides versées par les agences concerne des opérations hors PAOT. En revanche, le programme de l'agence prend bien compte le programme de mesures.

Le renforcement de la sélectivité des aides recommandée par la Cour est à l'œuvre en Adour-Garonne : bonification de taux pour les investissements concourant à la restauration du bon état (stations d'épuration, équipements industriels), éligibilité restreinte à des opérations collectives de reconquête de la qualité de l'eau pour les aides agricoles, par exemple.

La Cour signale l'absence de garantie sur les avances remboursables, pratique qui, dans les faits, relève d'une période antérieure à la période auditee. En effet, dès le 9^{ème} Programme, l'Agence a mis en œuvre, dans la phase d'instruction des dossiers d'aide, une procédure d'analyse financière systématique, par un cabinet externe, des comptes d'entreprises sollicitant une avance remboursable afin d'apprécier la solvabilité et la pérennité de leur exploitation. Il en résulte que l'octroi d'une avance peut être conditionné à l'existence d'une caution bancaire.

Enfin, la Cour juge peu justifiées les dépenses de communication et de coopération internationale. Ces actions, qui représentent moins de 2 % des programmes, faisaient clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. Je rappelle que la France a pris

l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015, ceci ne dispensant pas de la nécessité de mieux évaluer et contrôler les aides attribuées. De même, l'accord cadre de partenariat conclu en 2013 entre les agences de l'eau et l'agence française de développement (AFD) apporte une réponse à la question de la complémentarité et l'intérêt d'une articulation des outils mis en œuvre par ces acteurs dans le domaine de l'eau évoquée dans le texte.

En conclusion, on peut regretter que la simple lecture des titres du rapport renvoie à l'image négative d'une agence « type » qui n'existe pas dans les faits et qui ne relève pas la réalité d'Adour-Garonne. J'en veux pour preuve que ce même rapport met en exergue des dispositions positives prises par l'agence, comme par exemple : la transparence sur les décisions d'attributions d'aide sur le site de l'agence, l'objectif de mise en conformité de équipements globalement atteint, un 10^{ème} Programme davantage tourné vers l'objectif d'atteinte du bon état des eaux, la mise en place de prix plafonds ou encore la réalisation d'évaluations de la politique d'intervention dans le domaine de l'assainissement ou des rivières qui ont permis la réorientation de certains dispositifs comme l'aide à la performance épuratoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU
ARTOIS-PICARDIE**

L'Agence de l'eau Artois Picardie fait siennes les recommandations de la Cour qui la concerne et mettra en œuvre un plan de progrès pour les intégrer. L'Agence de l'eau souhaite aussi apporter les éléments de réponse suivants aux analyses du projet d'insertion :

Dans sa présentation, la Cour affirme : « En effet, alors que l'État seul assume la responsabilité de la politique de l'eau, les modalités d'attribution des aides versées par les agences ainsi que le taux de la plupart des redevances qu'elles perçoivent sont définis par des instances dans lesquelles il est minoritaire, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. »

Cette affirmation de principe ne paraît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Dans le paragraphe I - Améliorer la gouvernance, la Cour écrit :

« La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'interventions des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau. »

Le Conseil d'État a écrit, dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

Dans le paragraphe I-A-2- a) L'insuffisante transparence des décisions d'aide financière, la Cour écrit : « D'une manière générale, l'attribution des aides est insuffisamment transparente qu'elle émane du conseil d'administration, de la commission des aides ou du directeur général. Si les comptes rendus des conseils d'administration des agences

figurent sur les sites internet des agences, ce n'est pas le cas de ceux des commissions des aides. »

Cette affirmation est inexacte en ce qui concerne AEAP. En effet, sont accessibles à tout utilisateur du site internet de l'Agence de l'eau Artois Picardie les délibérations des instances (Comité de Bassin, Conseil d'Administration, Commission Permanente des Interventions) ainsi que les décisions du Directeur Général de l'agence prises par délégation du Conseil d'Administration. Pour chaque attribution d'aide, sont précisés le nom du maître d'ouvrage, l'objet de l'opération, le montant des travaux et le montant de la participation financière accordée par l'agence.

Figure par ailleurs également sur le site Internet le relevé mensuel des décisions de refus du DGAE, avec l'exposé des motifs de refus des participations financières sollicitées.

Dans le paragraphe I-A-2-b) Un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à renforcer, la Cour écrit : « Les membres des conseils d'administration, dont une partie siège à la commission qui attribue les aides, représentent des entreprises, des collectivités ou des associations qui peuvent bénéficier de subventions, parfois très élevées, attribuées par l'agence et qui peuvent être assujetties aux redevances qu'elle perçoit. Une telle situation est de nature à faire naître des conflits d'intérêt. »

Il est logique que la composition et le fonctionnement des commissions des aides soient déterminés par le règlement intérieur édicté par les conseils d'administration dont ils émanent, ces derniers étant encadrés par le code de l'environnement, sans qu'il soit démontré que cela puisse aggraver les risques de conflits d'intérêts en son sein. Le Commissaire du Gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée.

Elle indique que « Le dispositif de prévention des conflits d'intérêt mériterait donc d'être renforcé et de toucher non seulement le personnel des agences, mais aussi tous les représentants siégeant dans les conseils d'administration ». La charte de déontologie pour les administrateurs a été adoptée et annexée au règlement intérieur du CA le 12/09/2014. Une seconde charte de déontologie pour les personnels a été annexée au règlement intérieur de l'agence le 28/10/2014.

Dans le paragraphe I-B-2- Harmoniser les aides, au sein du Tableau n° 2 : parts respectives des subventions et des avances dans les aides des agences au cours du 9e programme (2007-2012), la Cour écrit : « Artois Picardie : subventions 77% ; avances et prêts : 23% ; total en M€ : 1 088,2 »

1 088,2 M€ est le montant des dépenses du 9ème programme, y compris les dépenses courantes. Le montant des aides accordées au 9ème programme est de 968,7 M€. Artois Picardie : subventions 75% ; avances et prêts : 26% ; total en M€ : 968,7.

Dans le paragraphe I-B-2- Harmoniser les aides, la Cour écrit : « Le récent effort d'harmonisation observé en matière de rédaction des conventions devrait s'étendre aux modalités d'attribution des aides même si les priorités d'intervention diffèrent entre les bassins. »

Les priorités d'intervention, nécessairement différentes d'un bassin à un autre sans pour autant être divergentes, traduites par des modalités d'aides différentes, permettent à chaque agence de consacrer des moyens plus ou moins importants et incitatifs à telle ou telle thématique et de répondre aux besoins des maîtres d'ouvrages du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

Dans le paragraphe II-A- Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques, la Cour écrit : « Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % pour atteindre en moyenne annuelle environ 2,2 Md€. »

Il convient de noter qu'en enlevant du produit des redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation du produit des redevances des agences en moyenne annuelle entre le 9ème et le 10ème programme d'intervention n'est que de 2,63%. L'essentiel de la variation constatée relève donc du niveau national et non des agences de l'eau.

Elle écrit que « cette hausse est principalement due à l'augmentation de 25 % des redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés à travers la facture d'eau ». Pour AEAP, les redevances acquittées par les usagers domestiques et assimilés à travers la facture d'eau s'élèvent en émission en 2007 à 100,4 M€ et en 2013 à 116,3 M€, soit une augmentation de 16 %.

En 2013, 83 % des redevances perçues par l'agence de l'eau Artois Picardie étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 11 % par l'industrie. Il est donc impropre d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur pour Artois Picardie, dans la mesure où le pourcentage de contribution des industriels et agriculteurs augmente entre 2007 et 2012 (cf. tableau n°3). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret 2014-1135 du 6 octobre 2014 a

élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Dans le paragraphe II-B-1- Des redevances acquittées par l'agriculture peu incitatives, la Cour écrit : « Depuis la LEMA, les élevages qui ont fait l'effort de réduire leurs effluents acquittent autant de redevances que les autres, alors que l'ancienne redevance, en les avantageant, encourageait les comportements vertueux. De surcroît, le taux de cette redevance, fixé à un niveau très faible, n'a pas été augmenté par la LEMA. »

Depuis la LEMA, les agences appliquent pour la redevance élevages le tarif national fixé dans la loi, et ne peuvent dès lors pas le modifier.

La Cour écrit par ailleurs « les engrains azotés ne sont pas soumis à cette redevance, ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadre sur l'eau et nitrates ». Les agences avaient proposé d'instaurer une redevance sur l'azote minéral, calée sur le dispositif de la redevance pour pollutions diffuses, à l'occasion de la préparation de la loi d'encadrement de leurs 10è programmes d'intervention. Cette proposition n'a pas été retenue suite aux débats interministériels ; l'État ayant opté en 2013 pour un relèvement du taux de TVA pour les engrains.

Dans le paragraphe II- B- 2 - Des redevances acquittées par l'industrie en diminution, la Cour écrit : « En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LEMA, cette redevance est calculée sur la base des rejets dans les cours d'eau après traitement par la station d'épuration, alors qu'ils étaient auparavant évalués à la sortie du site industriel. Ce changement a pour effet de masquer la pollution réelle des petits sites industriels dont une partie n'est plus assujettie à cette redevance. »

La redevance est établie sur la pollution annuelle rejetée au milieu naturel. Dès lors que les assiettes rejetées par élément polluant d'un établissement sont inférieures aux seuils fixés par le code de l'environnement, il se trouve assujetti à la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique.

Les « petits sites industriels » n'échappent donc pas aux redevances de l'agence de l'eau car ils deviennent « assimilés domestiques » et paient en conséquence les redevances associées.

Dans le paragraphe II-C-1 - Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées, la Cour écrit : « D'autres agences accordent des remises gracieuses dans des conditions plus généreuses

que ce qu'autorise le code de l'environnement. (Seine- Normandie, Loire- Bretagne, Artois-Picardie). » « Entre 2007 et 2012, 15 remises gracieuses sur les retards de déclaration ont été accordées », comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport provisoire relatif au contrôle de l'agence Artois-Picardie. Ces 15 remises gracieuses sur les retards de déclaration sont à mettre en regard des 6 000 titres émis sur la même période.

Il convient de noter que la disposition du code de l'environnement qui régit les cas de remises gracieuses n'est pas adaptée aux catégories de redevables des agences de l'eau. Ses « règles sont plus strictes que celles définies par le livre des procédures fiscales », comme l'a signalé la Cour des Comptes.

Il semblerait utile de prévoir une évolution de l'article L. 213-11-11 du code de l'environnement en matière de remises gracieuses de redevances ou de pénalités de redevances pour le conformer au livre des procédures fiscales (transaction sur les majorations).

Dans le paragraphe II-C-2 - Des contrôles insuffisants dans certaines agences, la Cour écrit : « En pratique, les agences ont une activité de contrôle souvent modeste et rarement formalisée dans un véritable plan de contrôles ». L'agence Artois Picardie met en œuvre le guide de contrôle commun et harmonisé entre agences. Par ailleurs, comme l'indique la Cour des Comptes dans son rapport provisoire relatif au contrôle de l'agence Artois-Picardie, « l'agence remplit ses objectifs et va même au-delà. Les résultats des contrôles montrent que les écarts détectés sont de faible montant. Ils se situent aux environs de 1 % des montants contrôlés ».

Dans le paragraphe III-A - Une lente réorientation des priorités d'intervention, la Cour écrit : « La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) est en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10e programme ». La réorientation des aides est pourtant forte, puisqu'elle a amené aux 10èmes programmes à ce que pour les 6 agences :

- le domaine D3, correspondant au « grand cycle de l'eau », ait été doté du double du montant d'AP par rapport au 9ème programme ;

- le domaine D2, correspondant au petit cycle de l'eau, ait été doté de 15% d'AP en moins par rapport au 9ème programme.

AP en M€		D1- Connaissance, planification, gouvernance	D2- Mesures générales de gestion de l'eau	D3- Mesures territoriales de gestion de l'eau	TOTAL
AEAP	9ème Programme	146	597	169	913
	10ème Programme	186	427	250	864
	Variation 10ème / au 9ème	27,47%	-28,48%	47,94%	-5,35%
Les 6 AE	9ème Programme	2 117	7 371	2 943	12 431
	10ème Programme	2 251	6 227	4 477	12 954
	Variation 10ème / au 9ème	6,32%	-15,52%	52,12%	4,21%

Ceci traduit les ambitions affichées dans les 10èmes programmes. L'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau a été bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine d'activité D3 puissent bénéficier d'un abondement des domaines D1 et D2 mais sans que cela puisse se faire dans l'autre sens.

Dans le paragraphe III-A - Une lente réorientation des priorités d'intervention, Tableau n° 4 : interventions par domaine dans le 10e programme (en engagements): ce tableau présente une erreur en ce qui concerne le « total domaines + primes » d'AEAP, qui est de 94%, et non 84%.

Dans le paragraphe III-B - 1 - Une instruction des dossiers encore peu formalisée, la Cour écrit : « Certaines agences, en revanche, ont accompli des progrès : [...] ; fixation [...] d'un « prix plafond » qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration (Adour-Garonne, Loire-Bretagne) ». L'agence Artois Picardie met également en œuvre un dispositif de coûts plafonds, établi à partir d'une analyse des marchés passés par les collectivités, analyse actualisée chaque année.

Dans sa conclusion et ses recommandations, la Cour écrit : « Au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a donné aux agences une certaine aisance financière ». Cette aisance financière a été utilisée en premier lieu pour financer des politiques nationales (Ecophyto, Onema) puis pour augmenter les aides attribuées aux maîtres d'ouvrages, notamment pour satisfaire aux exigences d'équipement des collectivités en regard de la directive Eaux Résiduaires Urbaines de l'Union Européenne.

Depuis 2014, les agences sont soumises à un prélèvement financier de l'État, source d'inquiétude pour les administrateurs des agences quant à la pérennité du financement des actions à mener pour relever les enjeux de la politique de l'eau.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU LOIRE- BRETAGNE

Tout en soulignant les évolutions positives réalisées par l'agence au cours de l'exécution de son 9^{ème} programme d'intervention, qui sont amplifiées dans le 10^{ème} programme, soyez assuré que nous avons pris bonne note des recommandations de la Cour. L'agence a commencé à préparer son plan d'actions, qui les intégrera.

Pour la France, les principaux points à améliorer portent sur la lutte contre les pollutions diffuses, notamment agricoles, et la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau.

Pour y parvenir, il est nécessaire d'assurer une bonne articulation entre la gouvernance, une réglementation adaptée avec les moyens humains de sa mise en œuvre, et l'outil financier constitué par les redevances. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La gouvernance

La Cour indique que « la gouvernance [des instances de bassin], dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins,» alors que, plus loin, elle souligne que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement ».

De fait, si la question de la gouvernance est complexe, je relève que cette complexité a été voulue par le législateur et qu'elle repose sur le juste équilibre entre les instances de gouvernance, ancrées dans les territoires et représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, et l'encadrement des agences par l'État, par la loi et la réglementation. Le Conseil d'État dans son rapport public de 2010 soulignait (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de

l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

Cette originalité est la force des agences de l'eau. Le système est en effet fondé sur l'implication des acteurs qui polluent à des degrés divers afin qu'ils contribuent tant à la détermination des objectifs et des actions de la politique de l'eau, via leur implication dans les comités de bassin, qu'au financement des actions correctrices par leurs redevances.

La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est le reflet des équilibres économiques et environnementaux du bassin. Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du comité national de l'eau (CNE) avait fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences et rééquilibrer les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers (45 % en Loire-Bretagne) et disposent d'un vice-président. Les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont responsables de services publics d'eau et d'assainissement.

L'État exerce une tutelle politique (nomination du président et du directeur qui se voient donner une lettre de mission du ministre en charge de la politique de l'eau, élaboration et suivi du contrat d'objectifs et de performance, préparation et participation aux conseils d'administration du commissaire du gouvernement et possibilité de s'opposer aux délibérations du CA), technique (élaboration des textes, cadrage budgétaire et des effectifs, etc.) et financière (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.). Au-delà, la présence de l'État dans la gouvernance se traduit au quotidien par des échanges entre la présidence, la direction et les personnels des agences et les services centraux (DEB) et déconcentrés de l'État (préfet coordinateur de bassin, DREAL).

Il est logique que la composition et le fonctionnement de la commission des aides soient déterminés par le règlement intérieur, adopté par le conseil d'administration et encadré par le code de l'environnement. Le commissaire du gouvernement veille à ce que la composition proposée pour cette commission soit équilibrée. Enfin, la commission des aides présente les résultats de ses travaux à chaque séance du conseil d'administration.

Par ailleurs, le règlement intérieur prévoit explicitement que les membres du conseil ne peuvent pas participer à une délibération portant sur un dossier qui les concerne, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Afin de renforcer le caractère préventif de cette règle, l'agence de l'eau Loire-Bretagne va mettre en place une charte de déontologie dès 2015.

La Cour observe que la liste des bénéficiaires d'aides et les montants versés ne sont pas rendus publics par l'agence.

Les 190 membres du comité de bassin Loire-Bretagne disposent aujourd'hui de ces informations. Cependant, afin de répondre au souci de transparence de la Cour, l'agence les publiera sur son site internet dès 2015.

L'hétérogénéité des modalités d'attribution des aides entre les agences reflète des priorités d'intervention nécessairement différentes d'un bassin à un autre, sans être divergentes. Chaque agence est légitime à consacrer des moyens plus ou moins importants et incitatifs à telle ou telle thématique et répondant aux besoins du bassin (taille et organisation des collectivités, poids de l'agriculture ou de l'industrie). C'est un gage de succès de la mise en œuvre d'une politique adaptée à la réalité de chaque bassin.

La Cour affirme qu'en ce qui concerne les conditions juridiques de versement des aides, les conventions signées entre les agences de l'eau et le bénéficiaire présentaient de nombreuses lacunes juridiques avant 2013, notamment en matière de respect des dispositions conventionnelles.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne a créé un poste de juriste fin 2001, puis un second en 2006, pour renforcer la sécurité juridique de ses actes.

Par ailleurs, pour le 10^{ème} programme, les conventions types de versement des aides ont été mises au point avec l'appui du contrôle financier. Elles renvoient aux règles générales administratives et financières approuvées par le conseil d'administration et expressément acceptées par chaque attributaire.

Le principe pollueur-payeur et l'outil financier

La Cour évoque un recul de l'application du principe pollueur payeur.

J'observe que les agences comme les membres des comités de bassin réaffirment régulièrement leur attachement à ce principe législatif (article L.213-10 du code de l'environnement).

Les objectifs fixés pour les 10^{èmes} programmes d'intervention, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet et doit encore être amélioré. Il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret n° 2014-1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Le rapport affirme que « la forte contribution des usagers domestiques devrait désormais diminuer et celles des agriculteurs et des industriels augmenter, conformément au principe pollueur-payeur ». La Cour observe que les redevances acquittées par les agriculteurs sont peu incitatives, et que « alors que le bassin Loire-Bretagne est le plus concerné par la pollution due aux nitrates, les redevances à la charge des agriculteurs ne représentent en 2013 que 10 % du montant des redevances ... ». Sans remettre en question cette analyse, qui s'appuie sur des données chiffrées, on peut observer que le principe pollueur-payeur, en lui-même, ne présuppose pas une forme d'équilibre arithmétique des contributions mais l'internalisation des externalités négatives et une fiscalité incitative.

La Cour fait état d'une hausse des redevances de 27 % entre 2007 et 2013 pour l'ensemble des agences. Selon les services du MEDDE, elle est de 24 %. Si l'on retire du produit des redevances la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement pour le budget général de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences en moyenne annuelle entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme d'intervention n'est que de 2,63 %.

La Cour indique que les agences ont connu une certaine aisance financière au cours du 9^{ème} programme car l'augmentation des redevances a été supérieure à celle des dépenses d'intervention. Selon les services du MEDDE, le montant global des dépenses a été supérieur de plus de 30 % au montant des redevances sur cette même période.

La Cour constate que les soldes de moins perçus des redevances de pollution domestique en vigueur jusqu'en 2007 ont représenté pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne des sommes dont une partie se trouvait prescrite. Au total, il en est résulté une perte financière pour l'agence évaluée 7,3 M€.

L'agence Loire-Bretagne reconnaît que le choix qu'elle avait fait de ne pas respecter le rythme annuel de régularisation de la redevance, dans le but de « lisser » les augmentations, l'a conduite à être confrontée à un dossier sensible, rendu particulièrement complexe en raison de contraintes fortes de calendrier (notification des sommes restant dues avant le 30 juin 2008) et de nombreuses incertitudes réglementaires sur la conduite à tenir. La gestion de ce dossier a mobilisé de nombreuses ressources pendant plusieurs années. L'agence considère avoir apporté toutes les diligences possibles. Elle souligne que le législateur en 2006 a profondément modifié le calcul et la perception de cette redevance pour répondre à sa complexité, reconnue par l'ensemble des acteurs.

La Cour constate que l'agence n'applique pas les intérêts de retard réglementaires lors de dépôts tardifs de déclarations de redevances.

Les cas justifiant l'application d'intérêts de retard sont très peu nombreux, mais l'agence de l'eau Loire-Bretagne sera attentive à ne pas les négliger à l'avenir.

La Cour observe que l'agence accorde des remises gracieuses sur pénalités de retard dans des conditions plus généreuses que ce qu'autorise le code de l'environnement.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne n'accorde ces remises gracieuses qu'avec parcimonie et précaution, sur la base d'une grille d'évaluation stricte, pour les déclarants de bonne foi confrontés à une situation passagère. Plus généralement, les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des remises gracieuses me paraissent devoir être expertisées et harmonisées, sans exclure une modification du code de l'environnement qui est actuellement plus restrictif que le livre des procédures fiscales en la matière.

Des concours plus sélectifs et davantage de contrôles

La Cour fait observer que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10^{ème} programme.

Ces aides occupent une place croissante dans les interventions de l'agence Loire-Bretagne. Le tableau ci-dessous reprend les engagements nets du 9^e programme et les prévisions du 10^{ème} programme :

		Engagements nets du 9 ^e programme	Dotations AP du 10 ^{ème} programme
LUTTE CONTRE LA POLLUTION	épuration collectivités et industries	977,582	1052
	18 - activités agricoles	133,31	222,5
	Total	1110,892	1274,5
GESTION DES MILIEUX	Gestion quantitative de la ressource, protection de la ressource, milieux aquatiques, gestion concertée	218,501	519,5
	25 - Alimentation en eau potable	337,223	167,40
	Total	555,724	686,90

Dans la lutte contre les pollutions, la part relative aux pollutions agricoles passe de 12 % à 17 %. Dans la gestion des milieux, la part de l'alimentation en eau potable passe de 61 % à 24%.

L'arrêté définissant le plafonnement des dépenses des agences de l'eau est bâti sur le principe d'une fongibilité asymétrique, imposant que les investissements relatifs au domaine 3 (mesures territoriales visant le bon état) du tableau du rapport de la Cour des comptes puissent bénéficier d'un abondement des domaines 1 (fonctionnement, animation territoriale...) et 2 (assainissement), ce qui ne peut se faire dans l'autre sens.

La Cour considère que les dossiers d'instruction des aides s'appuient rarement sur des analyses économiques préalables qui permettraient d'évaluer la soutenabilité financière des opérations et de les comparer à d'autres solutions moins onéreuses, telles que le recours à l'assainissement non collectif par exemple.»

L'agence de l'eau Loire-Bretagne observe que la recherche d'une solution plus efficiente est de la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle n'a pas les moyens humains de réaliser une assistance à maîtrise

d'ouvrage, mission qui ne lui est pas d'ailleurs pas confiée par la loi. Toutefois, soucieuse de la bonne gestion du produit des redevances, l'agence a défini des « coûts plafonds » qui incitent les maîtres d'ouvrage à la modération dans leur choix de solutions techniques. Dans le cas particulier de l'alternative de l'assainissement non collectif, l'agence exige que les travaux de réseaux de collecte des eaux usées soient conformes aux préconisations de l'étude de zonage d'assainissement et elle ne finance pas les réseaux dont le linéaire est supérieur à 40 mètres par branchements.

Pour les opérations d'investissement des collectivités territoriales, la Cour estime que « trop d'agences continuent à retenir l'ensemble du coût du projet dans l'assiette subventionnable », et donne à titre d'exemple, en Loire-Bretagne, le coût de la restructuration de l'usine de production d'eau potable de Clermont-Ferrand, financé par des subventions et des avances.

Pour le calcul de sa subvention, l'agence n'a pris en compte qu'une partie de ce coût, correspondant aux travaux rendus nécessaires par l'obligation de production d'une eau conforme aux normes (11,1 M€). En revanche, pour le calcul de l'avance, l'agence a retenu le coût total du projet (20,5 M€).

La Cour estime que de telles pratiques entraîneraient les agences à financer des projets surdimensionnés ou présentant des surcoûts injustifiés.

L'agence de l'eau Loire-Bretagne souligne que le risque de financer un projet surdimensionné ou injustifié est limité, du fait que l'instruction de la demande déposée a comme objectif entre autres de vérifier l'adéquation du projet proposé aux besoins. La décision sur Clermont-Ferrand a été prise en relation avec les difficultés conjoncturelles des collectivités pour obtenir des prêts bancaires. Les possibilités d'emprunter étant redevenues normales, cette pratique mise en œuvre pendant le 9^{ème} programme a été supprimée dans les modalités du 10^{ème} programme, afin d'éliminer tout risque. L'avance étant désormais plafonnée à l'assiette subventionnable.

La Cour constate que certaines dérogations, validées par le conseil d'administration, sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide. Elle considère que « leur multiplication vide de leur sens les règles d'intervention ».

Cette possibilité de démarrage anticipé avant décision attributive, aux risques et périls du porteur de projet, est prévue par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État. Des

discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide. Les autorisations de démarrage anticipé des travaux, après dépôt du dossier de demande d'aide mais avant réception de la lettre d'éligibilité, sont peu nombreuses en Loire-Bretagne. Elles représentent chaque année un peu moins de 6% des dossiers engagés. L'instruction de ces dérogations et l'accord ont été délégués au directeur général de l'agence qui en rend compte au conseil d'administration.

La Cour affirme « la nécessité d'une étroite articulation avec les actions prioritaires du bassin » et considère que « les interventions des agences ne sont pas toujours cohérentes avec les plans d'action opérationnels territorialisés » (PAOT).

Leur réalisation est variable selon les départements du bassin Loire-Bretagne. Ces documents définissant les priorités pour trois ans, des opérations essentielles pour la reconquête de la qualité des eaux peuvent ne pas y figurer, si elles sont programmées ultérieurement. Le document de référence est plutôt le programme de mesures, établi pour six ans, que le PAOT prend en compte.

Quel que soit le niveau de réalisation du PAOT, l'agence participe aux travaux des MISEN. Cela permet une concertation étroite avec les services de police de l'environnement pour faire évoluer les situations qui portent le plus atteinte à la qualité des milieux aquatiques.

Dans le cas particulier des travaux d'amélioration des systèmes d'assainissement collectif existants, un document départemental d'orientation (DDO) identifie les travaux prioritaires. Ce document est établi pour chaque département par l'agence en concertation avec les services de l'État. L'aide est bonifiée avec l'apport, en plus de la subvention de base, d'une avance sans intérêt remboursable sur quinze ans, calculée sur la même assiette. Cette modalité doit permettre une réalisation plus rapide des projets, voire un déblocage de certains projets prioritaires, et faciliter l'atteinte des objectifs environnementaux de bon état.

*La Cour considère que les contrôles *a posteriori* de la bonne utilisation des aides et de la conformité des projets au dossier présenté ne sont pas suffisamment formalisés et harmonisés.*

Consciente des difficultés de mise en œuvre de ces contrôles, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a engagé au second semestre 2013 une réflexion sur leurs évolutions, avec un objectif de mise en œuvre d'une procédure révisée dès janvier 2015. L'ensemble des volets du contrôle (administratif, financier, technique) ainsi que leurs modalités de mise en

œuvre sont concernés. Les observations de la Cour seront intégrées dans cette réflexion, en particulier l'objectif de contrôler prioritairement les dossiers à fort enjeu.

La Cour juge peu justifiées des dépenses de communication et de coopération internationale.

S'agissant des dépenses de communication, l'agence de l'eau Loire-Bretagne avait adressé un questionnaire par foyer lors de l'élaboration du précédent SDAGE afin de favoriser une large participation du public à la consultation. Compte tenu du coût de cette méthode (1,6 M€) et des résultats décevants, elle a décidé d'y renoncer pour l'élaboration du SDAGE 2016-202. Le coût d'impression et de routage des documents mis en consultation a été ramené à 0,24 M€.

*Les actions de coopération internationale font clairement partie des priorités définies par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau. En outre, la France a pris l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015. L'agence Loire-Bretagne, dans le cadre d'une mission suivi-évaluation annuelle systématique de ces actions de coopération, a évalué, *in situ* et à ce jour, plus de 20% des projets qu'elle a financés. Le coût de chacune de ces missions suivi-évaluation n'excède pas 1 à 2 % des montants d'aides.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE L'EAU RHIN-MEUSE

Au-delà de points spécifiques et sur un plan général, les recommandations qui concluent ce rapport n'appellent pas de notre part d'objection ou de commentaire particulier : nous y souscrivons pleinement et la mise en œuvre de certaines d'entre elles a d'ailleurs déjà été engagée, notamment au travers des dispositions prises à l'occasion de la réinstallation récente du Conseil d'administration et dans la nouvelle organisation générale de l'Agence de l'eau en cours de mise en place.

En revanche, la lecture de ce projet nous est apparue dresser un constat d'ensemble qui peut être perçu comme négatif de l'action de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, et plus généralement des agences de l'eau, sans que les justifications précises de ces appréciations apparaissent toujours, à notre sens, clairement étayées. En outre, si en effet des axes de progrès peuvent sans nul doute être identifiés, et les recommandations procèdent de cette orientation, on peut regretter que ce projet n'intègre pas véritablement de « bilan » des avancées permises par l'action des agences de l'eau, ou tout au moins n'en évoque que certaines, de façon incidente.

A cet égard, le rapport, dans sa formulation, laisse à penser que les financements apportés par les agences de l'eau devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. Dans la réalité, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer la meilleure articulation entre l'incitation financière et la contrainte réglementaire, aspect dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

Au regard de ces aspects, et en prenant en compte le fait que le Président du Conseil d'administration aura la responsabilité de présenter à ce Conseil ce rapport, une fois définitif, de même que celui relatif au contrôle de gestion de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse pour les exercices 2007 à 2013, lorsqu'il nous aura été communiqué, on peut craindre que cette présentation soit rendue plus complexe par cette forme de déséquilibre, qui risque de conduire à une perception elle-même déséquilibrée des intentions de la Cour.

Cela apparaît d'autant plus délicat que cette présentation interviendra en 2015 alors que la fin d'année 2014 aura été marquée par une adoption difficile du budget initial de l'Agence de l'eau pour 2015, difficulté motivée par le prélèvement triennal (2015-2017) prévu par la loi de finances 2015, faisant suite au prélèvement déjà opéré en 2014.

Or, on peut noter que ce projet d'insertion n'évoque à aucun moment cet élément important, alors que les débats au sein du Conseil ont précisément porté sur l'appréciation de la cohérence entre ces prélèvements successifs et la vocation du dispositif des redevances (le « principe pollueur-payeur » évoqué à plusieurs reprises dans le projet de rapport), la convergence avec les priorités nationales de la politique de l'eau ou le respect des ambitions nouvelles du SDAGE mis à jour – et donc le contenu des futurs PAOT –, mais aussi l'expression forte de la part des administrateurs de leur volonté d'être acteurs des évolutions de l'agence de l'eau.

L'originalité et la force des agences de l'eau, depuis cinquante ans, reposent en effet sur le juste équilibre trouvé entre la capacité d'initiative donnée à leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), appuyé par les échanges quotidiens entre les agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

Nous souscrivons très largement, pour notre part, aux principes de recherche d'une sélectivité accrue des interventions (y compris au regard des « nouveaux défis » à relever puisque les priorités évoluent nécessairement dans le temps) et d'un « nouvel équilibre » du produit global des redevances quant à la contribution des différentes catégories d'usagers, et croyons pouvoir affirmer que le Conseil d'administration, dans son ensemble, adhère à ces principes dont la mise en œuvre a d'ailleurs déjà été engagée depuis le début du programme en cours.

Il n'en reste pas moins certain que ces inflexions seront rendues plus difficiles, à la fois au plan technique, au plan de la stratégie et en termes d'adhésion des acteurs par le contexte budgétairement sensiblement plus contraint créé par l'existence de ces prélèvements, a fortiori au regard de la situation économique et des évolutions institutionnelles actuelles concernant les collectivités territoriales. Il apparaît donc que l'évocation de ce contexte particulier traduirait de façon plus complète la réalité de la perception, par la Cour, de réajustements dont l'opportunité ne doit pas masquer la réelle complexité.

Les réflexions de fond qu'appelle de notre part le rapport projeté, pris dans son ensemble, étant ainsi exprimées, les commentaires ou compléments portant sur des points plus spécifiques ou propres à l'Agence de l'eau Rhin-Meuse sont détaillées ci-après, selon l'architecture du rapport :

- Chap. I – Améliorer la gouvernance – La Cour estime que « La gouvernance de ces instances, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences aux objectifs de la politique nationale de l'eau ».

Cette affirmation de principe n'apparaît étayée par aucun élément tangible. Au contraire, on peut lire plus loin (I B – Gagner en lisibilité et cohérence) que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » ou (III A – Une lente réorientation des priorités d'intervention) que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

Au demeurant, le Conseil d'État estimait, lui, dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) que : « De fait, les agences sont quasiment devenues [...], malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

- Chap. I A 1 a – Les comités de bassin – Le rapport indique que « Le sous-collège des entreprises à caractère industriel et commercial représente plus de 40 % des usagers dans le bassin [...] Rhin-Meuse ».

Il convient de préciser que, plus exactement, le collège des usagers compte, sur 40 membres au total, 15 représentants des usagers « Industrie & artisanat » (soit 37,5 %), 12 représentants du monde associatif « non professionnels » + 2 représentants des CESER issus du monde associatif de protection de la nature (soit 35 %), 8 représentants des usagers professionnels « Agriculture, pêche, aquaculture, batellerie et tourisme » + 1 représentant des CESER issu du monde agricole (soit 22,5 %) et enfin 2 personnalités qualifiées.

- Chap. I A 1 b – Le conseil d'administration – Le rapport indique que « les représentants des entreprises à caractère industriel et commercial restent largement majoritaires au sein du collège des usagers [...] 55 % en Rhin-Meuse ».

Le collège des usagers du conseil d'administration de l'agence de l'eau Rhin-Meuse compte effectivement, sur 11 membres, 6 représentants des entreprises à caractère industriel et de l'artisanat, mais aussi 4 représentants du monde associatif et 1 représentant de l'agriculture. Outre le fait que l'appréciation d'un éventuel « déséquilibre » supposerait la définition d'une cible « d'équilibre », il convient d'observer que les acteurs « industriels » ne représentent ainsi que 6 membres sur les 35 au total que compte le conseil d'administration (soit 17,1 %), ce qui ne leur donne pas, d'assez loin, un poids prépondérant dans les décisions du conseil.

- Chap. II A – Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques – La Cour indique que « Entre 2007 et 2013, les redevances perçues par les agences de l'eau ont ainsi progressé de 24 % ».

Il convient surtout de noter qu'en déduisant des produits de redevances la part revenant au programme national Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences entre le 9ème et le 10ème programme d'intervention n'est que de 2,63 %. Cette évolution est même de -5 % pour ce qui concerne l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

Par ailleurs, la conclusion du rapport de la Cour indiquant qu'« au cours du 9e programme, l'augmentation des redevances a été supérieure à celle des dépenses d'intervention, ce qui a donné aux agences une certaine aisance financière » n'est pas fondée, dans la mesure où le montant global des dépenses a été sensiblement supérieur au montant des redevances sur cette même période (pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, 998 M€ de paiements pour 970 M€ de recettes en 6 ans).

- Chap. II A – Des redevances essentiellement acquittées par les usagers domestiques (sous le tableau 3) – Le rapport affirme que « les efforts de rééquilibrage dans le 10ème programme d'intervention des agences sont restés de faible ampleur ».

Il convient de souligner que le 10ème programme d'intervention de l'agence de l'eau Rhin-Meuse est fondé sur une évolution cible, en volume global annuel de redevances perçues entre 2012 et 2018, de 7,1 % pour ce qui concerne les redevances pesant sur la facture d'eau (abonnés aux services publics d'eau et d'assainissement) et de +26,2 % pour ce qui concerne les usages industriels de l'eau. L'appréciation du caractère « de faible ampleur » mériterait donc d'être relativisée.

- Chap. II B 2 – Des redevances acquittées par l'industrie en diminution.

Si ce constat est exact, pour le bassin Rhin-Meuse, il apparaît peu approprié que ce paragraphe se situe dans un chapitre intitulé « Des pollueurs insuffisamment taxés ». On peut en effet contester que l'application du principe pollueur-payeur implique, quand l'assiette diminue, que le produit des redevances, lui, ne diminue pas.

Car les causes de cette diminution des redevances acquittées par l'industrie sont multiples : effets de la LEMA, effectivement (assiettes de pollution « moyennées » sur l'année, lissage des évolutions, prise en

compte de la pollution éliminée par les stations d'épuration urbaines - pour les industriels « raccordés » uniquement, cependant...), mais aussi effets liés à la réduction des pollutions rejetées, à la fois en conséquence des progrès constatés et en relation avec la conjoncture économique et la diminution de l'activité industrielle.

D'autre part, au regard de ce qui est indiqué au dernier paragraphe, concernant le « suivi régulier des rejets » (SRR), il convient de préciser que parmi les industriels ayant l'obligation de mettre en place un dispositif de SRR et qui ne sont pas encore agréés, la totalité des établissements, sauf deux, avait déposé son dossier d'agrément mi-2014.

- Chap. II C 1 – Des règles de liquidation et de perception pas toujours respectées – Au dernier paragraphe, il est indiqué que « certaines agences [et notamment Rhin-Meuse] n'infligent pas d'intérêt de retard ou envoient tardivement les impositions d'office ».

En ce qui concerne les impositions d'office faisant suite à des défauts de déclaration au 1er avril de l'année n, celles-ci sont généralement envoyées avant fin septembre de la même année n. L'adverbe « tardivement » n'apparaît donc pas véritablement approprié, d'autant que, pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, ces situations représentent environ 0,5 % du nombre de dossiers, correspondant sensiblement à 0,1 % des montants de redevances émis.

- Chap. III A – Une lente réorientation des priorités d'intervention – La Cour considère que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (milieux aquatiques, protection des aires de captages, etc.) serait en retrait par rapport aux ambitions affichées dans le 10ème programme.

L'accélération des engagements dans les domaines prioritaires pour l'atteinte du bon état, avec les moyens supplémentaires alloués à ces domaines lors de l'élaboration des 10èmes programmes, est pourtant confirmée : pour le bassin Rhin-Meuse, en cumul, les montants engagés en 2013 pour la lutte contre les pollutions agricoles, la gestion quantitative de l'eau et la restauration des milieux aquatiques s'élèvent à 32 M€, en hausse par rapport à la moyenne 2007-2012 (21,3 M€), et sont au-delà des prévisions (28,7 M€), bien que les aides accordées en matière de lutte contre les pollutions diffuses agricoles restent pour le moment en-deçà des attentes, compte-tenu de l'élaboration encore en cours des programmes de développement rural régionaux.

- Chap. III B 1 – Une instruction des dossiers encore peu formalisée – Le rapport indique que certaines agences ont institué un

« *coût plafond* » (pour l'attribution des aides) qui ne peut être dépassé qu'avec l'autorisation du conseil d'administration.

On soulignera que ce dispositif de « coût plafond » existe également depuis de longues années pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse. On se reportera à titre d'exemple, non exhaustif, aux articles 4.3.2, 4.6.3 (réseaux d'assainissement), 4.7.3 (temps de pluie), 4.8.3 (stations d'épuration), 4.9.3 (boues d'épuration)... de la délibération du conseil d'administration n° 2012/21 du 29 novembre 2012 relative aux modalités d'intervention dans le domaine des actions concernant les investissements et le fonctionnement en matière d'assainissement.

- Chap. III B 2 – Des règles d'attribution inégalement respectées – Il est indiqué que « des aides ont été attribuées à des projets qui ne respectaient pas le principe pollueur-paie [...] Ainsi, l'agence Rhin-Meuse a versé plusieurs subventions destinées à financer des activités de dépollution, notamment [...] à l'établissement public ayant succédé à Charbonnages de France et [...] aux Mines de Potasse d'Alsace ».

Si l'article L.162 17 du code de l'environnement oblige l'auteur d'un dommage à le réparer en supportant les frais, on notera qu'il est important que cet auteur ait agi de manière fautive ou négligente et qu'il en ait conscience au moment des faits (article L.162 23) pour ce qui concerne « la réparation des dommages affectant les eaux » (mesures visées à l'article L.162 9). Or, pour ce qui concerne les deux dossiers évoqués par la Cour, la pollution générée l'a été alors que l'activité de l'établissement, au regard des rejets dans l'eau, était contrainte par des dispositifs réglementaires précis dont les dispositions étaient respectées, ce qui retire l'intention de nuire.

- Chap. III C 3 – Le soutien à des actions éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau – Il est indiqué que « l'agence de l'eau Rhin-Meuse [a] ainsi attribué des subventions à des collectivités locales pour l'acquisition de matériels d'entretien des espaces verts et de la voirie ».

Si techniquement cette affirmation est exacte, il faut souligner que ces octrois d'aides correspondaient à des cas où les collectivités substituaient à l'utilisation de pesticides d'autres techniques « mécaniques » d'entretien des espaces verts et de la voirie. La non-utilisation de pesticides en zone urbaine est bien un objectif directement lié à la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques, et c'est à ce seul titre que les aides de l'agence ont été attribuées.

- Chap. III C 4 – Des financements accordés en lieu et place d'autres acteurs publics – « L'agence Rhin-Meuse se substitue [...] ainsi

aux agences régionales de santé, au BRGM, à l'INRA, à l'ANSES, à l'ONEMA, à l'IFREMER ou encore à l'ONCFS pour financer des études ».

La formulation « se substitue » est inappropriée. Les quelques projets auxquels il est probablement fait référence reposent sur l'attribution de concours financiers dans un cadre de partenariats, la contribution de l'agence de l'eau étant liée, dans ces études, aux impacts sur la ressource en eau. La maîtrise d'ouvrage de ces études reste en revanche assurée par les établissements publics concernés.

- Chap. III C 5 – Des aides aux industriels parfois accordées sans garantie suffisante – « Il arrive aussi que les agences accordent des aides à des entreprises en difficulté sous forme d'avances remboursables, comme [l'a fait...] l'agence Rhin-Meuse, sans exiger aucune garantie ».

A titre liminaire, on notera qu'aucune disposition réglementaire ne s'oppose à l'attribution par les agences de l'eau d'aides à des entreprises en difficulté. La recevabilité d'une demande d'aide est fondée sur des critères d'amélioration des milieux et de la ressource en eau, et non sur des critères de bonne santé financière d'une entreprise.

En revanche, l'analyse du risque financier ainsi pris est bien conduite selon les règles du programme chaque fois que nécessaire, et il s'avère que dans les 3 cas que la Cour a identifiés la demande de garantie a été jugée non nécessaire (dans un de ces cas, d'ailleurs, les difficultés sont apparues après attribution de l'aide). Enfin, la Cour elle-même a pu constater qu'il n'y a jamais eu de défaut de paiement de la part de ces 3 entreprises concernées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET CORSE

L'agence de l'eau fait sienne les recommandations de la Cour qui la concernent et mettra en œuvre un plan de progrès pour les intégrer. Comme le propose la Cour des comptes, l'agence de l'eau souhaite aussi apporter des éléments de réponse suivants aux analyses du rapport.

En préalable, l'agence ne peut toutefois pas adhérer à une partie significative du diagnostic établi dans ce projet ni aux conclusions que la Cour en tire.

Le rapport laisse à penser que les financements apportés par les agences devraient suffire, à eux seuls, à résoudre tous les problèmes dans le domaine de l'eau. En fait, il s'agit, selon les enjeux et les territoires, d'assurer une bonne articulation entre l'outil financier et le respect de la réglementation, dont les agences de l'eau ne sont pas en charge. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne la lutte contre les pollutions agricoles ou la continuité écologique.

La Cour indique par ailleurs dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau, ce qui conduit parfois à faire prédominer des intérêts particuliers dans les bassins. » Cette affirmation de principe ne m'apparaît étayée par aucun élément tangible. Le projet d'insertion souligne d'ailleurs au contraire plus loin que « les programmes d'intervention des agences sont largement déterminés par la réglementation relative aux redevances et par les priorités définies nationalement » et que « Cette priorité [i.e. la mise aux normes de l'assainissement au regard des objectifs de la directive Eaux Résiduaires Urbaines] a bien été respectée [...] et l'objectif est globalement atteint ».

J'observe également que le Conseil d'État exprimait dans son rapport public de 2010 (« L'eau et son droit » - page 87) : « De fait, les agences sont quasiment devenues, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide ».

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau, gage d'une nécessaire subsidiarité des décisions les adaptant à la réalité des bassins, et l'encadrement de ces établissements par l'État, par la loi et la réglementation (taux plafonds des redevances, plafond des dépenses, etc.), par son exercice de la tutelle technique et financière (préparation et participation aux conseils d'administration et possibilité d'opposition à ses délibérations, organisation de la mutualisation, cadrage budgétaire et des effectifs, contrats d'objectifs et de performance, etc.), par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

A. Gouvernance

Suite à la conférence environnementale de 2013, un groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE) a fait des propositions pour faire évoluer la gouvernance des comités de bassin et des conseils d'administration des agences, avec un objectif de rééquilibrage entre les différentes catégories. La réforme de 2014 garantit que les usagers non professionnels constituent au minimum un tiers du collège des usagers et disposent d'un vice-président. Il convient également de rappeler que les usagers domestiques sont représentés à la fois par les représentants des usagers non professionnels (associations de défense des consommateurs ou des riverains), mais également par le collège des élus dont une grande partie sont des représentants des services publics d'eau et d'assainissement. Il convient également de rappeler que le système est fondé sur l'implication des acteurs qui polluent afin à la fois qu'ils financent via leurs redevances, et contribuent à la détermination des objectifs et les actions de la politique de l'eau via leur nomination dans les comités de bassin. La différence de composition du collège des usagers professionnels entre les bassins est donc fonction des équilibres économiques et environnementaux du bassin.

Comme les autres agences de l'eau, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse a prévu de renforcer ses dispositifs de prévention des conflits d'intérêts, comme le recommande la Cour, pour aller au-delà des principes de pluralité, de transparence et de contrôle qui inspirent déjà ses statuts ainsi que ceux des comités de bassin. Les nouvelles dispositions concerneront les agents, les membres du conseil d'administration (en particulier dans sa formation de commission des aides) et ceux des comités de bassin.

Partageant le souci de la Cour des comptes, l'agence développe depuis plusieurs années ses dispositifs de contrôle interne, eu égard à ses responsabilités sur l'emploi de l'argent public. Elle a ainsi recruté en 2011 un ingénieur général des ponts des eaux et forêts pour créer une mission d'audit interne à l'agence, dans le sillage du décret du 28 juin 2011 instituant un tel dispositif dans chaque ministère.

B. Redevances

- L'agence de l'eau partage l'avis de la Cour des comptes sur l'importance de rééquilibrer les contributions entre usagers. C'est la raison pour laquelle l'agence de l'eau a fait du rééquilibrage de la charge fiscale à la faveur des usagers domestiques et assimilés un des piliers du volet redevances du 10^{ème} programme (2013 - 2018). Aussi la part de redevances pesant sur les usagers domestiques et assimilés se réduira de

90% en 2012 à 86 % sur la totalité du 10^{ème} programme, en nette convergence avec la part d'aides versées aux collectivités pour des services dont bénéficient ces redevables (82 %).

Types d'acteurs (hors international, dépenses mutualisées et fonds de concours)	Types de redevances	Part relative des redevances du budget 2012	Red. du 10ème prog.	Part relative
Agriculture	Prélèvements irrigation + pollution diffuse +élevage	2,2%	73	2,4%
Usagers domestiques et assimilés¹	Pollution domestique + prélèvement AEP et canaux + obstacle + pêche	90,3%	2 625	86,1%
Industrie (dont le nucléaire)	Pollution non domestique + prélèvement refroidissement industriel et autres usages économiques	6,7%	243	8,0%
Hydroélectriciens	Prélèvements hydroélectricité + stockage	0,8%	109	3,6%
		100,0%	3 050	100,0%

Tableau présenté aux comités de bassin Rhône-Méditerranée et Corse respectivement les 14 et 10 septembre 2012

Pour ce faire, l'agence met en œuvre trois mesures clefs de rééquilibrage entre les différents contributeurs :

- Une mise à juste niveau des redevances payées au titre de la production d'hydroélectricité, pour tenir compte des impacts environnementaux de cette activité : multiplication du taux par 7,5 entre 2010 et 2013 (de 0,16 à 1,2 € par million de m³ turbiné et par m de chute) ;

- Une hausse de rééquilibrage du taux de la redevance prélèvement pour « refroidissement à restitution supérieure à 99% », payée quasi exclusivement par les centrales nucléaires, pour tenir compte des impacts environnementaux de cette activité : multiplication du taux par 12,5 entre 2012 et 2017 (de 0,08 à 1 € par millier de m³ en zone non déficitaire) ;

- Une réévaluation des taux de la redevance pour prélèvement à un niveau plancher fixé à 20% des taux plafond définis par la loi afin d'inciter davantage aux économies d'eau compte-tenu des enjeux actuels sur la gestion quantitative de la ressource en eau - 40% du territoire est en déficit - et des effets à venir du changement climatique (la redevance pour alimentation en eau potable n'est pas concernée car elle dépassait déjà ce seuil).

L'agence a mis en œuvre un principe de taux plancher pour les redevances dans le 10^{ème} programme comme le recommande la Cour. Elle a retenu le niveau de 20 % des plafonds comme en avait disposé l'assemblée nationale dans une petite loi de la loi de finances initiales pour 2012, avant de retirer la disposition pour la laisser à la discréption des conseils d'administration des agences de l'eau. Une seule dérogation à ce principe a été consentie pour la redevance « autres usages économiques » en zones non déficitaires (15 % du plafond) dans un

équilibre décidé avec une diminution des aides. Cela représente des augmentations souvent supérieures à 100% pour les irrigants et les industriels entre 2012 et 2017 :

Usage	Zones 10ème prog.		Zones 9ème prog.	Taux plafonds	Taux 2012	Taux 2017	Augmentation des taux	Taux 2017 / taux plafonds
Irrigation non gravitaire	A	Non déficitaire	1 et 2	36	3,00 / 5,60	7,2	140%	20,00%
Irrigation non gravitaire	B	Durance	3	36	4	10,08	152%	-
Irrigation non gravitaire	C	Déficitaire	4 et 5	72	5,60 / 7,40	14,4	157%	20,00%
Irrigation gravitaire	A	Non déficitaire	1 et 2	5	0,40 / 0,75	1	150%	20,00%
Irrigation gravitaire	B	Durance	3	5	0,6	1,4	133%	-
Irrigation gravitaire	C	Déficitaire	4 et 5	10	0,75 / 1,00	2	167%	20,00%
Autres usages économiques	A	Non déficitaire	1 et 2	54	4,60 / 8,60	5,40 / 9,75	17%	10,00 / 18 %
Autres usages économiques	B	Durance	3	54	4,6	9,75	112%	-
Autres usages économiques	C	Déficitaire	4 et 5	108	8,60 / 11,45	21,6	151%	20,00%

La forte sélectivité des aides de l'agence de l'eau a historiquement permis de conserver des taux de redevances limités dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse.

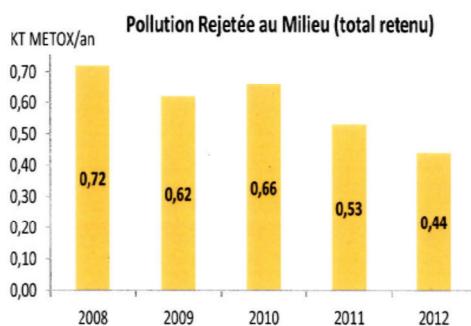
- Le renforcement du principe pollueur-payeur fait l'objet d'une vigilance constante de la part de l'agence de l'eau dans sa politique tarifaire sur les redevances.

Il est toutefois inexact d'évoquer un recul de l'application du principe pollueur-payeur, dans la mesure où les objectifs fixés aux 10^{ème} programmes d'intervention des agences de l'eau, traduits dans la loi de finances pour 2012, ont particulièrement visé le rééquilibrage des contributions entre les différentes catégories d'usagers et la limitation des distorsions de taxation (suppression de l'écart des tarifs plafonds de redevance pour modernisation des réseaux de collecte entre usagers domestiques et non domestiques, relèvement des tarifs plafonds de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau avec réduction de l'écart entre les différents usages de l'eau prélevée, instauration d'un paramètre de pollution complémentaire pour la redevance pollution liée aux activités économiques). Ce rééquilibrage est encore incomplet mais il se poursuit : ainsi, tout récemment, le décret 2014 - 1135 du 6 octobre 2014 a élargi l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses à une liste plus importante de substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, renforçant ainsi la contribution de la filière agricole.

Les sérieux réajustements à la hausse des taux de la redevance pour prélèvement rappelés ci-dessus (hydroélectricité, énergie nucléaire, prélèvement industriel et prélèvement agricole) illustrent cet effort de

renforcement de l'application du principe pollueur-payeur. L'agence l'a d'autant plus soutenu qu'elle vient de vivre un cas frappant d'effet incitatif du signal prix des redevances sur le comportement des pollueurs industriels : les recettes de redevances pour pollution non domestique ont nettement chuté sur la période 2008-2012 suite à la reconfiguration des modes de calcul de cette redevance suite à la loi sur l'eau de 2006 (cf. graphe ci-dessous pour le paramètre Métaux, pris pour exemple).

⇒ -39% sur Metox entre 2008 et 2012



Les décisions du conseil d'administration en matière de taux de redevances applicables pour l'usine de Rio Tinto (aujourd'hui Alteo) à Gardanne (13) sont venues verrouiller les échéances réglementaires de fin des rejets solides en mer fixées par les services de l'Etat (DREAL). La multiplication par 30 du taux sur le paramètre des matières en suspension rend de fait impossible le retour en arrière de l'industriel sur ses engagements de suppression des rejets à fin 2015.

Comme le préconise la cour des comptes, l'agence de l'eau considère l'absence de suivi régulier des rejets (SRR) agréé comme un défaut de déclaration de l'industriel ; il est sanctionné par une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 %.

L'agence de l'eau en a fait une priorité au 9^{ème} programme. Grâce aux efforts importants consentis, l'agrément de l'ensemble des établissements industriels soumis réglementairement au SRR est désormais atteint, aux fluctuations interannuelles d'assiettes près.

Six nouveaux établissements industriels ont été agréés au titre du suivi régulier des rejets en 2014, ce qui porte à 160 le nombre d'industriels agréés (118 obligés par la réglementation et 42 volontaires). L'agence applique parfaitement les orientations de son contrat d'objectifs

2013-2018 (151 en 2014 et 180 en 2018) axé sur le développement des SRR volontaires. Pour l'année 2015, l'agence de l'eau lancera une action de promotion du SRR volontaire auprès des industriels du traitement de surface afin de fiabiliser le montant de leur redevance et de réduire le temps passé en instruction.

Si les établissements industriels mesurant leurs rejets par un suivi régulier agréé ne représentent que 15 % du nombre total de redevables, ils contribuent en revanche pour plus de la moitié du montant total de la redevance de pollution non domestique industrielle (64 % pour les redevances de l'année 2013 calculées en 2014).

- L'agriculture dans le sud de la France accuse un certain retard dans l'équipement en compteurs de ses points de prélèvements. Certaines assiettes de redevance sont ainsi calculées selon un régime forfaitaire qui est généralement pénalisant pour les agriculteurs en irrigation non gravitaire (pour l'irrigation gravitaire, la loi impose une assiette forfaitaire). L'arrêté du 19 décembre 2011 qui précise les obligations en matière de compteurs est une vraie opportunité pour l'agence de l'eau. La mise en œuvre concrète de cet arrêté sur le terrain est une priorité explicite des services redevances de l'agence de l'eau. Cette politique commence à porter ses fruits. Plus de 80 % des points de prélèvements (hors irrigation gravitaire) sont équipés de compteurs à fin 2014 (16200 sur 20100). 127 mises en conformité ont été recensées en 2014 suite aux relances de l'agence de l'eau.

- L'agence de l'eau applique déjà des majorations pour retard de déclaration ou déclaration incomplète de manière systématique. Elle va désormais aussi appliquer de manière systématique des intérêts de retard pour les taxations d'office. S'agissant des remises gracieuses, une application stricte des textes est déjà en vigueur. Le signal fort envoyé par l'agence de l'eau par ses nombreux refus de remise gracieuse, dans le respect des dispositions réglementaires y afférentes, a vraiment incité les contribuables confrontés à des majorations pour retard ou défaut de déclaration à respecter scrupuleusement les échéances fixées par la réglementation. Le nombre de demandes baisse régulièrement :

<i>Éléments</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014 (au 10/12/2014)</i>
<i>Nombre de demandes reçues</i>	<i>88</i>	<i>55</i>	<i>49</i>
<i>Nombre de remises accordées</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
<i>Montant total</i>	<i>124,1 k€</i>	<i>14,9 k€</i>	<i>0 k€</i>

- Le contrôle fiscal est pour l'agence de l'eau une priorité indissociable de sa mission fiscale, comme le demande la cour des comptes, et elle l'a particulièrement développé ce derniers temps. Il poursuit trois finalités : une finalité répressive par souci de justice, une finalité dissuasive et une finalité budgétaire.

L'agence définit les cibles du contrôle fiscal dans le cadre de politiques annuelles (critères géographiques et critères thématiques couplés à des contrôles aléatoires). Elle a un programme ambitieux avec plus de 200 contrôles diligentés tous les ans. Elle mène également chaque année des recherches ciblées de nouveaux redevables. Cette politique a produit des résultats intéressants : en 2013, 252 rapports de contrôle ont été notifiés pour un redressement cumulé net de 1,142 M€ et 251 nouveaux redevables ont été identifiés pour un montant cumulé de redevances de 184,8 k€/an.

C. Divers

Le rapport commet souvent une erreur matérielle en parlant plusieurs fois du bassin « Rhône-Méditerranée-Corse » alors qu'il y a deux bassins, Corse d'une part et Rhône-Méditerranée d'autre part, depuis la loi relative à la Corse de 2002 et donc pendant toute la période sous revue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE

Si la France est effectivement en retrait par rapport aux ambitieux objectifs qu'elle s'était fixée pour l'année 2015, elle se situe dans la moyenne des pays européens et nettement devant l'Allemagne dont le pourcentage de masses d'eau en bon état était en 2009 quatre fois inférieur au nôtre.

La Cour indique dans la présentation de l'insertion que « la gouvernance des instances de bassin, dans lesquelles l'État est minoritaire, ne permet pas de garantir l'adéquation des programmes d'intervention des agences (taux des redevances et aides) aux objectifs de la politique nationale de l'eau. Je tiens néanmoins à souligner que l'État partage la responsabilité de la politique de l'eau avec les collectivités locales qui sont responsables de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, et seront bientôt responsables de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Les agences de l'eau ont été créées en 1964 sur le principe d'une mutuelle : les acteurs de l'eau (collectivités locales, industriels et agriculteurs), qui sont tous des pollueurs, votent les redevances qu'ils vont acquitter mais aussi les aides qu'ils vont recevoir pour mettre en place des actions préventives ou lorsqu'ils dépolluent.

I. Améliorer la gouvernance

A. Gagner en représentativité et en transparence

La Cour constate que les représentants des entreprises sont, au conseil d'administration, largement majoritaires au sein du collège des usagers et se demande s'ils ont été « choisis » ou « élus ». L'ensemble du collège des usagers a été « élu par et parmi » le collège des usagers au comité de bassin, sachant que l'article R. 213-33-I précise que cinq places sont réservées, dont une aux associations de protection de l'environnement et une autre aux associations de pêche, les autres étant laissées libres. Le comité de bassin élu en 2014 compte aussi un vice-président supplémentaire représentant les usagers non professionnels.

La Cour souhaiterait que les procès-verbaux de la commission des aides soient mis en ligne sur le site internet de l'Agence. Cela a été le cas jusqu'en 2011. Depuis, un communiqué de presse fait état des principaux dossiers examinés à la suite de chaque réunion mais c'est bien volontiers que je demanderai à la direction générale de l'agence de procéder à nouveau à une mise en ligne intégrale.

Enfin, selon les recommandations de la Cour, le conseil d'administration du 2 décembre 2014 a décidé d'engager la rédaction d'une charte de déontologie destinée à ses membres.

B. Gagner en lisibilité et en cohérence

Comme le souligne la Cour, les taux d'aides sont effectivement différents d'un bassin à l'autre. Il en va de même des taux de redevances, puisqu'ils résultent d'un choix des comités de bassin (CB) et des conseils d'administration (CA) des agences, selon un principe de subsidiarité prévu par les textes fondateurs (notamment L 213-9 et R 213-39).

La Cour relève que l'agence de l'eau Seine-Normandie accorde des aides exceptionnelles sous forme de prêts complémentaires qui transfèrent à l'agence la part d'autofinancement qui devrait relever du maître d'ouvrage. Ces prêts sont, comme le souligne elle-même la Cour, très peu nombreux. En effet, la CPPP⁷⁹ du 24 mars 2009 a fixé une enveloppe indicative de 12 M€ annuels pour l'octroi de ces prêts⁸⁰ et les sommes octroyées in fine n'ont jamais dépassé 10 M€ entre 2011 et 2014. Je proposerai néanmoins à un prochain conseil d'administration la suppression de ces prêts.

La Cour s'interroge plus particulièrement sur les prêts accordés à l'IIBRBS et à Eurodisney.

Le prêt exceptionnel accordé à l'IIBRBS en avril 2012, après que ce dernier n'ait pas obtenu son prêt bancaire, a été motivé par l'absolue nécessité de mener durant l'été des travaux de sécurisation des ouvrages car un risque de rupture avait été identifié par une inspection. La recherche d'autres sources de financement n'aurait pas permis d'intervenir dans les temps.

Le prêt exceptionnel accordé à Eurodisney en février 2010 répondait à l'un des quatre critères d'éligibilité à savoir « le coût élevé par rapport aux prix de référence classiques du fait d'exigences élevées », lesquelles consistaient dans ce cas-là à pouvoir réutiliser les eaux usées. Par ailleurs, ce prêt exceptionnel permettait à Eurodisney de financer la part de travaux restant à sa charge une fois déduite l'aide précédemment accordée par l'agence en équivalent subvention. La conversion en subvention de la partie de l'aide initialement donnée sous forme d'avance a été accordée postérieurement au CA d'avril 2010 mais

⁷⁹ Commission permanente des programmes et de la prospective.

⁸⁰ Ceci représente environ 2% du montant annuel des aides aux interventions de l'agence.

le dossier présenté en commission des aides de février 2010 indiquait explicitement : « si cette conversion est refusée, le montant du prêt exceptionnel sera recalculé au prorata des aides déjà accordées ».

II. Appliquer plus strictement le principe pollueur-payeur

A. Des redevances essentiellement acquittées par des usagers domestiques

Si, comme le souligne la Cour, les stations d'épuration du bassin sont dorénavant conformes à la directive eau résiduaire urbaine, les cours d'eau en aval de ces stations ne respectent pas pour 51 %⁸¹ d'entre eux les normes de qualité physico-chimique demandées par la directive cadre sur l'eau, notamment en raison d'un taux de dilution faible propre aux rivières du bassin. L'effort d'assainissement doit donc se poursuivre et nécessitera une poursuite des efforts de la part des usagers domestiques.

Pour autant, un rééquilibrage dans le montant des redevances est intervenu dans le X^{ème} programme sur la base d'une augmentation de 33% des redevances payées par les industriels à la fin du X^{ème} programme par rapport à celles payées à la fin du IX^{ème}. Les taux des redevances payées par les agriculteurs sont directement fixés par le parlement, à l'exception de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, pour laquelle un plafond est fixé.

B. Des pollueurs insuffisamment taxés

L'Agence de l'eau Seine Normandie applique bien, comme le suggère la Cour, une taxation d'office assortie d'une majoration de 40 % aux sites industriels qui ne respectent pas l'obligation de mise en place du suivi régulier des rejets (SRR), préalablement notifiée par l'Agence.

C. Une gestion favorable aux redevables

L'Agence de l'eau Seine-Normandie accorde effectivement aux collectivités locales des remises gracieuses dans des conditions différentes de celles prévues par le code de l'environnement. En effet, ce dernier n'autorise les remises gracieuses, qu'elles concernent le principal ou les majorations et intérêts de retard, que dans les cas de gêne et d'indigence. Ces dispositions du Code étant inapplicables aux redevables publics, l'agence a été amenée à appliquer les dispositions du

⁸¹ Ce % s'applique en fait aux « masses d'eau » qui sont des linéaires de cours d'eau et non pas des cours d'eau entiers.

livre des procédures fiscales. Une modification du code de l'environnement apparaîtrait souhaitable.

En ce qui concerne les contrôles fiscaux, l'agence a lancé des marchés en 2014 ce qui lui permet d'être en conformité avec son contrat d'objectif à partir de l'année d'origine 2012 pour ce qui concerne l'objectif de 5 % de redevances contrôlées et de l'année d'origine 2013 pour ce qui concerne l'objectif de 2 % de nombre de redevables contrôlés.

III. Accorder des concours plus sélectifs et les contrôler davantage

A. Une lente réorientation des priorités d'intervention

Les aides accordées en matière de pollutions diffuses agricoles sont effectivement en-deçà des attentes mais c'est le cas partout en Europe car l'encadrement de la PAC contraint fortement les soutiens financiers qui peuvent être octroyés.

En revanche, dans le domaine de la restauration des milieux aquatiques (continuité des cours d'eau, renaturation et restauration, zones humides), les porteurs de projet se sont mobilisés sur le bassin. En effet, alors que les prévisions d'aides faites en 2006 lors du vote du IX^{ème} programme étaient de 224 M€ sur la période, la réalisation a été de 221 M€. Enfin, les montants inscrits au X^{ème} programme sont de 297 M€ en augmentation de + 32% et les réalisations sont pour l'instant supérieures à ce niveau d'ambition.

B. Des modalités discutables d'attribution des aides

La Cour constate, a priori dans l'ensemble des bassins, que des dérogations sont données pour engager des travaux antérieurement à la demande d'aide et considère que la multiplication de ces décisions dérogatoires vide de leur sens les règles d'intervention.

Les dérogations accordées en Seine-Normandie concernent des dossiers pour lesquels les travaux n'avaient pas commencé au moment du dépôt de la demande d'aides. Sous réserve de la vérification préalable de l'éligibilité des aides au programme, l'agence peut en effet autoriser le pétitionnaire à commencer les travaux avant que la décision d'aide ait été accordée et « à ses risques et périls », telle qu'elle est prévue par le décret du 16 décembre 1999. Des discussions, parfois longues, sont en effet nécessaires pour déterminer les assiettes et les montants d'aide.

Le siège de l'agence de l'eau effectue déjà et renforcera les contrôles a priori des aides proposées par les directions territoriales

préalablement à leur examen par la commission des aides afin de s'assurer du respect du programme. Les modifications faites en réponse sont tracées dans le système d'information.

C. Une sélectivité encore insuffisante

Dans le cas particulier du bassin Seine-Normandie, le pourcentage de masses d'eau en bon état pour les cours d'eau a crû de 15 points entre 2007 et 2011 passant de 22 % à 37 %, ce qui témoigne, a priori, de l'efficacité des aides attribuées.

L'agence a mis en place un outil de déclinaison précise de son programme pluriannuel, pour chacun de ses sous bassins, les PTAP⁸² ; son élaboration se fait en liaison étroite avec les MISEN, ce qui assure une bonne cohérence avec les PAOT⁸³ des services de l'État qui prennent aussi en compte les actions réglementaires mais sont sur un pas de temps plus court de 3 ans. Les PTAP ont été mis en place dès le VIII^{ème} programme (2002) et confortés au X^{ème} programme compte tenu de leur intérêt pour assurer une meilleure sélectivité du programme. Les PAOT ont été mis en place par l'État en 2010. Les PTAP et les PAOT sont désormais révisés selon le même calendrier, ce qui permet de s'assurer que les PTAP déclinent financièrement les priorités des PAOT, et les complètent pour les mesures non réglementaires.

La Cour estime par ailleurs que les aides accordées par l'agence aux collectivités locales pour acquérir du matériel d'entretien des espaces verts et de la voirie sont éloignées des objectifs prioritaires de la politique de l'eau. Or, ces matériels ont pour objectif de permettre à ces collectivités de ne plus utiliser d'herbicides en anticipant l'obligation législative faite aux collectivités locales de passer au 0 phyto d'ici 2020. Les herbicides sont présents dans la quasi-totalité des cours d'eau du bassin ce qui est une source importante de préoccupation.

L'agence contribue également à soutenir des associations ayant notamment pour mission la réinsertion de personnes en très grande difficulté. Ce faisant, en application des instructions du gouvernement, elle contribue à soutenir une politique gouvernementale essentielle tout en veillant à ne donner d'aides que pour des travaux éligibles à son programme d'intervention. Il s'agit le plus souvent de restauration des milieux aquatiques.

⁸² Plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP)

⁸³ Plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT)

Enfin, l'agence a donné des aides aux ARS, à l'Ifremer, à l'Onema et à l'Oncfs pour financer des études ou des réseaux de surveillance mais ces aides n'ont jamais eu pour objet de financer les contrôles réglementaires que ces établissements ont en charge et il ne semblerait donc pas que l'agence se soit substituée à ces opérateurs.

Quant à la suppression des barrages de la Sélune, elle peut être financée par l'agence au taux de 100 % qui est un taux, certes exceptionnel, mais non dérogatoire puisqu'il est prévu au X^{ème} programme pour les obstacles inscrits au PTAP.

Les aides attribuées par l'agence aux sociétés Veolia, Saur et Eau et Force pour qu'elles diffusent « la plaquette de l'agence », ont été attribuées pour communiquer aux redevables les changements intervenus dans les nouvelles modalités fiscales que ces sociétés sont chargées d'appliquer dans le cadre d'une convention les liant à l'agence pour leur fonction de percepteur. Par ailleurs et de ce fait, les attributaires ont gardé à leur charge une partie (20 %) des dépenses nécessaires.

Dans le bassin Seine-Normandie, seules 1 % des actions internationales sont dédiées à des animations de réseaux⁸⁴. Par ailleurs, le suivi et le contrôle des actions internationales, réalisés sur place par analyse du service fait, portent, chaque année, sur 8 à 10 projets répartis dans un ou deux pays. Le ratio de suivi-évaluation réalisé chaque année, sur les six dernières années, est ainsi de 28 % des projets aidés. Enfin, l'AESN a lancé, en 2013, une évaluation de cette politique qui a conduit à des réorientations vers une participation accrue des collectivités locales du bassin.

D. Des déficiences en matière de contrôle et d'évaluation

L'agence mène depuis 2008 une démarche d'évaluation de ses dispositifs d'interventions : entre 2008 et 2012, 6 évaluations ont été réalisées et ont alimenté l'élaboration du X^{ème} programme. Ces évaluations sont confiées à des prestataires extérieurs et suivies par un comité de pilotage ad hoc constitué de trois collèges (personnalités qualifiées et scientifiques extérieurs, membres du comité de bassin, agents et partenaires techniques). La Cour des comptes dans son rapport sur l'agence Seine-Normandie a d'ailleurs utilisé et fait siens à plusieurs reprises les résultats de ces évaluations, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi à l'agence.

⁸⁴ Elles ont représenté 175 650 € des aides internationales apportées sur l'ensemble du IX^{ème} programme (21 290 458€)

Les dépenses d'interventions du IX^{ème} programme (4 500 M€) ont permis d'assurer les investissements nécessaires au règlement du contentieux ERU et éviter le paiement de lourdes pénalités.

Le montant des redevances (4 260 M€) ne permettant pas d'assurer l'équilibre du programme, l'agence a dû avoir recours à l'emprunt (CDC). Prévu initialement à hauteur de 350 M€, il a pu être limité dans son montant définitif à 75 M€. À noter que les redevances de l'agence ont également financé la contribution à l'Onema (y compris pollution diffuse), pour un montant de 284 M€.

Ces dispositions ont permis d'éviter les nouvelles hausses des redevances en 2011, mais ont contraint l'agence à une gestion très serrée de sa situation financière renforcée au X^{ème} programme en raison des prélèvements votés en Loi de finance (LFI 2014 et 2015). Ainsi, le projet de budget initial 2015 de l'agence repose sur une prévision à fin 2015 d'une trésorerie de 2 M€ et d'un fonds de roulement de 25 M€ correspondant à une dizaine de jours de paiement.

En conclusion de ma réponse, je souhaiterais souligner que le IX^{ème} programme pluriannuel de l'agence de l'eau Seine-Normandie, audité par la Cour, a permis à l'Agence, avec les services de l'État, de résorber totalement le contentieux européen sur les eaux résiduaires urbaines et que, pour l'ensemble du bassin Seine-Normandie, le pourcentage de masses d'eau en bon état pour les cours d'eau a crû de 15 points entre 2007 et 2011 passant de 22% à 37%.

L'originalité et la force des agences de l'eau, éprouvées depuis cinquante ans, résident dans le juste équilibre trouvé entre, d'une part, leurs instances de gouvernance, ancrées dans les territoires, représentant la diversité des acteurs et usagers de l'eau et, d'autre part, l'encadrement par l'État, par la loi et la réglementation, par son exercice de la tutelle technique et financière et par les échanges quotidiens entre la direction et les personnels des agences et les services centraux et déconcentrés de l'État.

RÉPONSE DU VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS AJACCEN

La communauté d'agglomération du Pays Ajaccien (CAPA), en charge de l'exercice de la compétence assainissement pour le compte de ses dix communes membres, souhaite préciser les éléments administratifs, techniques et financiers suivants :

Contexte administratif, réglementaire et technique du projet d'extension de la station d'Afa :

Par courrier en date du 21 janvier 2014, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (RMC) notifiait à la CAPA la demande de remboursement des aides attribuées pour l'extension de la station d'épuration d'Afa.

Pour mémoire, les travaux prévus dans la convention 2009-0213 étaient les suivants :

- *Implantation d'un déversoir d'orage*
- *Amélioration du prétraitement*
- *Ajout d'une filière de type biodisques de 1200 EH portant la capacité totale de la station à 1900 EH*
- *Augmentation de la capacité de la filière boues*

Les travaux d'extension de la capacité de la station ont consisté en la mise en œuvre de 3 modules biodisques d'une capacité de 400 EH chacun en parallèle de la filière de type lit bactérien existante.

La capacité totale de l'ouvrage a ainsi été portée à 1900 EH soit une charge de 114 kg/jour de DBO5.

Le projet a fait au préalable l'objet d'un dossier de déclaration 2008-8 en date du 14 février 2008, sur la base d'une charge polluante de 2500 EH soit 150 kg/jour de DBO5. Cette capacité correspondant à une extension future, à ce jour, non réalisée par la CAPA et non prise en compte dans la convention des aides de l'Agence.

Aussi, les résultats en concentration et rendement prescrits dans le dossier de déclaration, en référence à l'arrêté du 22 juin 2007, correspondent à une station de 2500 EH et non à un ouvrage de 1900 EH.

La prise en compte de la capacité réelle de l'ouvrage de 1900 EH tel que réalisé et subventionné par l'Agence, effectivement inférieure à

120 kg/j de DBO5, impose selon l'arrêté du 22 juin 2007 les résultats suivants :

DBO5 – concentration 35 mg/l Rendement : >60%

DCO Rendement : >60%

MES Rendement : >50%

La CAPA souhaite préciser que ces résultats, prescrits par l'arrêté du 22 juin 2007, sont atteints.

Contrôles exercés par la collectivité et l'Agence de l'Eau RMC :

En effet, les bilans réalisés par le laboratoire agréé depuis le 01 août 2011 – date de mise en service de la nouvelle installation –, les analyses complémentaires réalisées par le délégataire qui a consenti un effort particulier d'exploitation à la demande de la CAPA ainsi que le contrôle inopiné réalisé par le laboratoire mandaté par l'Agence sont tous conformes à ces exigences depuis le mois de novembre 2012 (excepté le 5 novembre 2013 en raison d'une pluie exceptionnelle de 69,4 mm enregistrée la veille).

Ces résultats attestent de la conformité des rejets à la réglementation applicable.

Appel en garantie du constructeur pour la réfection des équipements

Malgré la conformité des résultats susmentionnés, la technologie des biodisques présentait des défauts mécaniques nécessitant des interventions répétées du délégataire ainsi qu'une usure prématurée du matériel.

Dans ce cadre la CAPA informait l'Agence de l'Eau RMC que les équipements mis en place ne donnaient pas totalement satisfaction et qu'ils seraient renouvelés à neuf au titre de la garantie du constructeur.

Les travaux de réfection sont à ce jour parfaitement achevés et les équipements totalement fonctionnels.

Contestation de la décision de l'Agence de l'Eau RMC

Relativement à l'affaire citée en objet, il est précisé à la Cour que :

Le 20 mars 2014, la CAPA formait un recours administratif préalable contre cette décision.

Le 2 avril 2014, l'Agence de l'Eau confirmait sa décision de réfaction totale de l'aide accordée et émettait un titre de recette

exécutoire aux fins de remboursement de ladite aide dont le montant s'élève à 260 142 €.

Aussi compte tenu des précisions techniques précitées, attestant du bon fonctionnement de la station au regard de sa capacité effectivement mise en œuvre, la CAPA a fait valoir ses intérêts devant les juridictions compétentes en vue d'obtenir l'annulation de la décision de réfaction.

Les conclusions ne sont, à ce jour, pas connues.

La CAPA précise par ailleurs que cette décision n'entache pas la qualité des relations établies avec l'Agence de l'Eau RMC depuis plus de dix ans ; il convient en effet de préciser que l'organisation déployée répond pleinement aux attentes des collectivités notamment au regard de la connaissance parfaite du territoire et des opérations suivies avec régularité, depuis plusieurs années, par un même interlocuteur de l'Agence.

La CAPA souligne également la précision du contrôle exercé a priori relativement aux demandes de financement et à la définition de l'assiette subventionnable des opérations.

Enfin, il convient de noter la pertinence de l'axe technique et financier impulsé par l'Agence de l'Eau qui privilégie les filières robustes et efficaces permettant de limiter le coût d'exploitation et l'impact financier sur la facture d'eau de l'usager.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DU BASSIN SEINE GRANDS LACS

Je souhaite apporter les précisions suivantes. L'IIBRBS exploite quatre ouvrages :

- *le lac-réservoir de Pannecrière mis en service en 1949*
- *le lac-réservoir Seine mis en service en 1966*
- *le lac-réservoir Marne mis en service en 1974*
- *le lac-réservoir Aube mis en service en 1990*

Ces ouvrages contribuent au soutien d'étiage indispensable pour l'alimentation en eau potable mais aussi pour la qualité de l'eau en aval de l'agglomération parisienne grâce à l'effet de la dilution des rejets des stations d'épuration.

En moyenne les apports des lacs représentent plus de 60 m³/s soit près de 30 % du débit observé à Paris et 50% sur l'axe Marne.

Les ouvrages permettent une quasi suppression du nombre de jours de défaillance par rapport aux seuils de crise renforcée définis par le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine-Normandie et l'arrêté cadre du bassin.

Leur contribution significative aux débits observés le long des axes régulés et dans les nappes sous influence favorise une continuité des usages même lors des années les plus sèches.

Aussi depuis 2007, l'Agence de l'Eau Seine Normandie subventionne les travaux de réhabilitation des ouvrages de l'Institution.

Lors des années 2010-2012, le financement des importants chantiers de réhabilitation du canal d'aménée Seine et de confortement du barrage de Pannecrière a été compromis par les conséquences de la crise financière internationale qui s'est traduite pour les collectivités locales par un assèchement des crédits proposés par le secteur bancaire.

L'Institution consciente de ses responsabilités a alors sollicité l'Agence de l'Eau pour un prêt exceptionnel de 2,796 M€, ce soutien étant possible au titre du IX^{ème} programme de l'Agence.

Ce prêt a été accordé par sa commission des aides le 6 décembre 2011. Sur 10 ans, ce prêt sera remboursé à partir de 2017 conformément aux stipulations de la convention d'aide.

Je précise qu'afin d'assurer au plus vite un fonctionnement optimal de ses ouvrages, l'Institution a également dû pour faire face à cette crise financière imprévisible solliciter l'État.

Compte tenu des enjeux, le financement de ces deux opérations a également été pris en compte, lors de la révision du contrat de projets interrégional État régions (CPIER).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT FRANCILien

Pour ce qui concerne le SIAAP, en tant que Président de cette institution, je veux d'abord souligner mon attachement au dispositif en place qui permet réellement d'animer la politique de l'eau au niveau du bassin. Dans le cadre de nos actions de coopération décentralisée, j'ai pu mesurer à plusieurs reprises combien le dispositif combiné comité du bassin/agence de l'eau est efficace. Dans plusieurs pays des structures de gestion de l'eau par bassin ont été installées mais sans le levier financier « agence de l'eau ». On constate alors que, faute de moyens financiers,

les politiques de l'eau peinent à se mettre en place. Une des clés de réussite du système français repose sur l'existence de ce couplage.

Au-delà de cette appréciation générale, concernant les collectivités locales, je veux aussi souligner l'importance d'avoir un dispositif financier assurant une certaine mutualisation de moyens financiers permettant ainsi une répartition des capacités de financement en fonction des besoins en matière de réhabilitation et de renouvellement. Dans ce contexte, la préservation de cet outil me paraît d'autant plus nécessaire.

Les extraits du rapport me conduisent à faire les observations suivantes. La première concerne la note figurant dans le renvoi de bas de page relatif à la prime pour épuration. Il y est indiqué que celle-ci est « versée aux distributeurs d'eau qui maintiennent les performances de leur dispositif d'assainissement ». Ceci n'est pas exact. La prime pour épuration est versée au maître d'ouvrage du dispositif d'épuration ou à son gestionnaire. Le SIAAP en tant que propriétaire et exploitant de ses stations d'épuration est le bénéficiaire de la prime pour épuration et non le distributeur d'eau. Je tiens à souligner au passage l'importance de cette aide. En effet elle constitue d'abord une incitation forte à mieux exploiter les stations d'épuration en raison de sa proportionnalité aux poids de polluants éliminés. Au passage son caractère incitatif pourrait être renforcé pour les dispositifs ayant à atteindre des performances allant au-delà des minima réglementaires pour satisfaire les objectifs de directive cadre sur l'eau.

Par ailleurs, la prime pour épuration représente une part importante des recettes de notre budget de fonctionnement : 17 % en 2013. À ce titre, toute réduction de cette prime doit être intégralement répercutee sur le prix de l'eau pour compenser la perte de recette correspondante. Je me permets d'insister sur ce point à l'heure où l'État opère des ponctions sur les fonds des agences de l'eau qui envisagent de plus en plus fermement de faire porter tout ou partie de ce prélèvement sur la prime pour épuration.

La seconde observation est relative au financement de la turbine à gaz de biocogénération du SIAAP sur le site de Seine-Aval à laquelle il est fait référence dans le rapport. Celle-ci est en mesure de produire suffisamment d'électricité pour assurer l'aération minimale des procédés biologiques en cas de panne d'électricité prolongée. Cela permet d'assurer ainsi leur maintien en vue d'un redémarrage rapide des installations. C'est sur cette base que l'Agence avait accordé son aide. Compte tenu des évolutions intervenues sur l'usine Seine-Aval, celle-ci était en situation de se trouver dépourvue de tous moyens de secours. Des groupes électrogènes de secours auraient pu assurer cette fonction

comme c'est le cas de Valenton. Groupes électrogènes pris en compte dans le coût de construction de l'usine et dans l'assiette de calcul de l'aide de cette dernière usine. Il aurait pu en être de même à Seine-Aval. Le SIAAP a préféré opter pour des turbines à biogaz qui permettent d'assurer une production quotidienne d'électricité. Au passage, il convient de préciser que sur cette opération l'Agence avait retenu une assiette réduite des deux tiers pour l'attribution de son aide, notamment pour tenir compte de la durée de retour sur investissement lié à l'économie d'achat d'électricité que permet cette installation.

Sur un plan général, je peux témoigner de la rigueur sur laquelle l'Agence de l'eau Seine-Normandie instruit nos dossiers de demandes d'aides financières. Le SIAAP s'est ainsi vu appliquer un plafonnement des aides sur deux de ses opérations importantes : l'extension de l'usine des Grésillons et la construction de la nouvelle usine de la Morée du Blanc-Mesnil (93) mains nombre d'autres dossiers font l'objet d'un plafonnement.

Sur un plan général, je me permets d'ajouter quelques commentaires.

Le premier concerne les subventions à certaines associations comme l'ASTEE, le PFE ou l'OIEAU. Ces associations rendent un service à la collectivité en général. La réduction ou la suppression des aides publiques, sous quelque forme que ce soit (subvention ou aides en nature), conduirait soit à de sérieuses difficultés soit à un financement accru par des acteurs économiques privés ce qui peut être de nature à nuire aux critères d'indépendance.

Le second concerne le recul du principe pollueur-payeur. À l'heure où des prélèvements supplémentaires sont mis en œuvre par l'État pour alimenter son budget et qui s'ajoutent à ceux assurant le financement de l'ONEMA, je ne peux que souligner leurs contributions très significatives au recul du principe payeur-pollueur. L'ensemble de ces prélèvements représentent à eux seuls plus de 13 % des recettes de l'AESN sur la durée du 10^{ème} programme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'EDF

Nous prenons note des éléments contenus dans ce rapport dont nous saluons la qualité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'EURO-DISNEY S.C.A.

Euro Disney s'est engagé dès 2003 dans une démarche d'études de faisabilité technique et financière pour la construction d'une station de retraitement de ses eaux usées. Cette démarche a été suivie par un appel d'offre pour la conception, la construction et le financement d'une station d'épuration lancé par notre société auprès des acteurs majeurs du marché. Trois entreprises ayant été consultées, il a été décidé dans un premier temps de conduire les négociations avec deux des soumissionnaires, la société Véolia, par l'intermédiaire de sa filiale OTV s'étant vue, pour finir, offrir l'exclusivité des négociations, son offre étant la plus innovante et dans la même fourchette de prix que ses concurrentes.

L'attribution du marché a cependant été subordonnée à la réalisation préalable de plusieurs conditions telles que celles relatives au foncier (achat de la parcelle auprès de l'Aménageur Public), à la réalisation des conditions d'urbanisme et de réglementation de l'environnement (permis de construire et autorisation de rejet notamment), au financement de la construction (accord de crédits et subventions possibles) et enfin aux accords des Banques et Prêteurs de notre société au titre de nos covenants bancaires.

C'est dans ces conditions qu'en 2009, Euro Disney a été en mesure de présenter un dossier de demande de subvention auprès de l'agence de l'eau Seine-Normandie, lequel mettait en exergue non seulement la partie traitement des eaux usées qui étaient alors assurée par l'usine de Saint-Thibaut des Vignes gérée par le Syndicat intercommunal d'assainissement de Marne-la-Vallée, mais encore le développement d'une partie recyclage/réutilisation des eaux grises pour les besoins de l'arrosage et du remplissage des bassins d'agrément des parcs à thèmes comprenant la construction d'un réseau de 13 kilomètres pour desservir les différents points de déversement.

Le dossier présentait un coût travaux de 18 600 000 euros HT pour une station de traitement des eaux usées équivalentes à celles produites par une population de 17 500 habitants, permettant un recyclage annuel de 700 000 m³ d'eau environ (vs 1 000 000 m³ environ d'eau potable consommée) d'une qualité A+ (baignade) définie par l'arrêté préfectoral d'utilisation établi selon les critères imposés par la DDASS. Il convient de souligner que le coût de construction lié à la partie recyclage/réutilisation est un élément justifiant un prix de référence supérieur à celui retenu dans un premier temps par l'agence de l'eau. En effet, par rapport à une station classique telle que celle de Saint-Thibaut des Vignes par exemple, celle d'Euro Disney ne se contente pas d'une simple dépollution des eaux usées ensuite rejetées dans le milieu naturel mais organise au surplus une ultrafiltration ainsi que la désinfection de l'eau ainsi recyclée, aux fins d'obtenir une eau, en sortie de station, de qualité « baignade » pour une réutilisation optimale et sans danger pour les personnes et l'environnement.

Aussi, après examen de notre dossier de demande de subvention comprenant le contrat de marché de travaux finalisé avec la société retenue aux termes de l'appel d'offre, et conformément à la convention d'aide financière conclue le 7 octobre 2010, l'Agence de l'Eau Seine-Normandie a donc retenu le montant de 16 100 000 euros de travaux éligibles comme base de la subvention de 5 271 140 euros finalement accordée. Le reste de l'investissement a été financé sur fonds propres par Euro Disney.

Il n'est pas douteux que l'investissement réalisé par Euro Disney correspondait à l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin. En effet, celui-ci retardera l'investissement que devra engager l'usine de retraitement des eaux usées de Saint-Thibaut des Vignes pour augmenter sa capacité de traitement, la population des 5 communes du Val d'Europe devant continuer d'augmenter conformément aux engagements pris par l'État dans le projet d'intérêt général du 15 septembre 2010. La ressource en eau du bassin Seine-Normandie est en outre préservée par une consommation d'eau potable plus économique puisque les bassins d'agrément, l'arrosage des espaces verts des Parcs et Hôtels de Disneyland Paris ainsi que l'irrigation du golf de 27 trous sont réalisés par l'utilisation des eaux recyclées par la station d'Euro Disney. Enfin, la construction de l'usine de retraitement et de recyclage d'Euro Disney est conforme aux dispositions de la directive « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) de 1991, et le coût financier du traitement des boues générées par la station d'épuration est supporté par Euro Disney en lieu et place des collectivités.

Dans ces conditions, notre dossier était éligible pour son le montant de 16 100 000 euros de travaux du fait des exigences élevées de la DDASS pour l'atteinte du double objectif de traitement d'une part et de réutilisation des eaux grises d'autre part, s'agissant en outre d'un montant établi dans le parfait respect des règles de concurrence concernant l'appel d'offre et l'attribution du marché de travaux privés.

Voici les points que nous souhaitons vous soumettre, l'attribution des subventions et prêts de l'Agence de l'eau ayant été accordés conformément aux règles en vigueur et après que le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau Seine-Normandie en a délibéré.

Nous vous confirmons par ailleurs que Euro Disney demeure très engagée en faveur d'une politique dynamique de développement durable, qui se matérialise, outre la construction de notre station de traitement et de recyclage des eaux usées, par la réalisation d'études et de travaux marquées par notre souci constant de préserver les ressources naturelles et d'utiliser les énergies renouvelables.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ALTEO GARDANNE

Nos remarques concernent exclusivement l'encadré intitulé « L'usine « Rio Tinto » Alteo, à Gardanne » et les notes afférentes.

Tout d'abord il nous semble important de rappeler les motifs qui avaient été exposés lors de la présentation de l'amendement mentionné dans la loi de finance rectificative pour 2012 :

« L'article L. 213-10-2 du code de l'environnement définit les taux maximum applicables pour chaque élément constitutif de la pollution. Ces taux sont fixés par unités géographiques cohérentes.

Pour les rejets en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 m de profondeur (par kiloéquitox) un taux spécifique est déjà prévu pour les matières en suspension. Le présent amendement propose de créer, pour cette même unité géographique, un taux spécifique pour les matières inhibitrices.

La création d'un tel taux permettrait en effet de gérer de façon cohérente la redevance sur l'eau liée aux rejets en mer de l'usine de Gardanne, seul cas français concerné par cette unité géographique.

Ces rejets sont par ailleurs strictement encadrés par l'administration à travers les arrêtés préfectoraux d'exploitation, qui imposent déjà des prescriptions majeures à l'industriel, menant

notamment à l'arrêt au plus tard en 2016 des rejets de résidus inertes en mer en vue du respect de la convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée.

Alors que l'application des taux actuels conduirait à faire supporter une redevance sur l'eau exorbitante et condamnerait immanquablement le site à très court terme, cette gestion indépendante de cette unité géographique cohérente et unique en France permettra à l'administration d'appliquer une redevance cohérente avec l'impact environnemental de l'usine tout en lui permettant de poursuivre son activité qui représente près de 490 emplois directs sur le site, et génère plus de 580 emplois dans la sous-traitance. »

Il nous semble par ailleurs utile de rappeler que la redevance sur l'eau due par l'entreprise a très fortement augmenté au cours des dernières années, pour passer d'un montant de l'ordre de 560 k€ par an entre 1999 et 2003 pour atteindre un montant de 2 600 k€ en 2012. Cela représente une augmentation de 360 % en 9 ans, alors que dans le même temps les quantités de résidus de bauxite rejetées en mer ont diminué de 40 %.

Aussi faut-il rappeler que les rejets en mer de l'usine de Gardanne sont réglementés et font l'objet d'un suivi indépendant par un Comité Scientifique de Suivi nommé par le Préfet. Ce comité produit un rapport annuel présenté au Coderst des Bouches-du-Rhône. Les travaux réalisés par le comité, tels que présentés en Coderst le 10 septembre 2014 suite à la dernière campagne en mer réalisée en 2012, ont conduit à montrer que le rejet de l'usine de Gardanne était sans effet toxique sur le milieu et sans impact sanitaire, résultats conformes à ceux issus des campagnes en mer de 1997, 2002 et 2007.

Il semble ainsi utile de mettre en regard l'impact réel sur le milieu et le montant de la redevance due. Les taux et les plafonds spécifiques en vigueur semblent justement viser à maintenir une certaine proportionnalité entre impact et redevance.

Concernant la taxation des matières en suspension, nous rappelons que l'entreprise, dans le cadre de la convention de Barcelone, s'est engagée à arrêter tout rejet de résidus solides de bauxite en mer au plus tard le 1^{er} janvier 2016, engagement repris dans son arrêté d'exploiter. L'augmentation très significative du taux sur les matières en suspension en 2016 permettra ainsi de garantir l'arrêt des rejets en mer de résidus solides après cette date.
