

1

Les agences de l'eau

PRÉSENTATION

Les six agences financières de bassin, rebaptisées agences de l'eau en 1992, ont été créées par le décret du 14 septembre 1966, portant application de la loi du 16 décembre 1964. Etablissements publics administratifs placés sous la double tutelle des ministères chargés de l'environnement et du budget, leur mission est de faciliter, par des aides financières, la réalisation des travaux utiles à l'ensemble du bassin hydrographique dont elles ont la responsabilité. Elles lèvent pour ce faire des redevances auprès des usagers de l'eau, qu'ils soient domestiques, industriels ou agricoles.

Entre 2001 et 2003, la Cour a contrôlé les six agences de l'eau ainsi que la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement. Le rapport public particulier « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne » publié en février 2004 a permis, à partir des travaux de la chambre régionale des comptes de Bretagne et des premiers contrôles de la Cour, de porter une appréciation globale sur la politique de l'eau à travers l'examen des interventions des différents partenaires (Etat, collectivités, chambres consulaires) sur un territoire donné.

Le présent document, qui a cette fois une portée nationale, concerne essentiellement le 7^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau, qui a couvert les années 1997-2002 et a représenté 9,2 milliards d'euros d'engagements.

La précédente série de contrôles des agences, qui portait sur les années 1989 à 1995, avait elle aussi débouché sur des observations de synthèse communiquées aux ministres concernés en février 1998. Au terme des présents contrôles, il apparaît que ces observations restent largement d'actualité.

Le rôle des agences de l'eau semble relativement méconnu du grand public puisque leurs aides s'adressent aux maîtres d'ouvrage publics ou privés. Elles sont en revanche bien connues des élus et « décideurs » locaux, tant elles sont un maillon essentiel du financement de nombreux projets territoriaux dans le domaine de l'eau : entre 1997 et 2002, elles ont attribué un total de 9,2 Md€ d'aides financières, sous forme de subventions ou de prêts sans intérêt.

I – Les agences de l'eau, instruments financiers de la politique de l'eau

A – La place des agences dans la politique nationale de l'eau

L'article L. 210-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 3 janvier 1992 (voir encadré), dispose que l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation, que sa mise en valeur et le développement de la ressource sont d'intérêt général et que son usage appartient à tous dans le cadre des lois et règlements.

Cette affirmation solennelle, qui devrait être reprise dans la future charte de l'environnement, a favorisé le développement d'une politique nationale de l'eau, symbolisée par la création en 1992 d'une direction de l'eau autonome au sein du ministère chargé de l'environnement, direction dont la mission consiste à élaborer les dispositions régissant les usages de la ressource, concevoir et mettre en œuvre la politique de prévention des inondations¹ ainsi qu'animer et coordonner les nombreux services et institutions impliqués dans la gestion de l'eau.

Jusqu'à l'affirmation de ces principes, le caractère national de la politique de l'eau n'allait pas de soi. En effet, la gestion des principaux services liés à l'eau (alimentation en eau potable, collecte et assainissement des eaux usées) appartient de longue date aux communes ou à leurs regroupements et les compétences en matière d'équipement et d'aménagement de la ressource, c'est-à-dire des rivières et des nappes,

1) La Cour a fait connaître ses observations sur ce sujet dans son rapport public de 1999.

sont largement exercées par des collectivités ou des établissements publics locaux².

De fait, lors de leur création, malgré leur statut d'établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat, les six agences de l'eau apparaissaient moins comme les instruments de mise en œuvre des décisions de ce dernier que des « banques mutualistes » au service des gestionnaires et usagers locaux de l'eau.

Les fondements législatifs de la politique de l'eau

Indépendamment des *services* liés à l'eau (production et distribution d'eau potable d'une part, collecte et assainissement des eaux usées d'autre part), régis par le code de la santé publique et le code général des collectivités territoriales, la politique nationale de l'eau s'est constituée de manière relativement récente, à la faveur de plusieurs lois qui se concilient parfois difficilement.

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a créé le régime mutualiste qui caractérise encore le volet financier de la politique de l'eau. La loi, qui délimite six grands bassins hydrographiques, prévoit la création de six agences de l'eau, chargées d'aider par subventions ou prêts les travaux d'intérêt commun à leur bassin, en levant pour ce faire des contributions sous forme de redevances. Le programme pluri-annuel d'intervention qui regroupe ces aides et ces redevances est élaboré avec l'appui d'un comité de bassin, qui constitue une sorte de « parlement de l'eau » chargé de déterminer et d'incarner l'intérêt général du bassin.

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau n'a modifié aucune disposition relative aux agences, tout en renouvelant profondément les principes généraux de la politique de l'eau. Elle confie en effet à chacun des six comités de bassin créés en 1964 la responsabilité d'élaborer un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), avec lequel devront être rendues compatibles toutes les mesures et décisions liées à l'eau. Mais surtout, elle désigne celle-ci comme constituant le « *patrimoine commun de la Nation* », et en déduit le principe d'égalité des usagers devant la ressource ainsi que l'autorisation administrative préalable et le comptage obligatoires des prélèvements de toute nature.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », soumet la gestion des milieux naturels, et notamment aquatiques, aux grands principes du droit de l'environnement : précaution, action préventive, réduction des pollutions à la source, et pollueur-payeur. Ces principes avaient été introduits sous cette forme dans le traité sur l'Union européenne dès 1992.

2) Ce point est traité dans le rapport public particulier « *La gestion des services d'eau et d'assainissement* » à paraître en novembre 2003.

Enfin, **la directive européenne du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**, dont la loi de transposition a été adoptée en première lecture par l'assemblée nationale le 10 avril 2003, rassemble et intègre ces principes. Elle prévoit en effet la délimitation de grands districts hydrographiques, à l'intérieur desquels une autorité de district sera chargée de concevoir et de mettre un œuvre un plan de gestion global comprenant des volets financier, fiscal et réglementaire, afin que les ressources en eau affichent en 2015, sous peine de sanction, un « bon état écologique ». Ce plan de gestion doit notamment prendre en compte le principe pollueur-payeur, et évaluer les conditions de répercussion des coûts liés aux usages privés de l'eau.

D'autres textes, tout en ne portant que sur des secteurs d'activité ou des types de pollution spécifiques, ont eu une influence déterminante sur les interventions des agences au cours des dernières années. C'est notamment le cas de **la directive communautaire du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**, qui assigne aux collectivités un échéancier précis pour la mise à niveau de leurs équipements de collecte et d'épuration, ou de **la directive communautaire du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles**, dont le non respect a déjà valu à la France des condamnations devant la Cour de justice des Communautés européennes.

En outre, il convient de signaler qu'un **projet de loi portant réforme de la politique de l'eau**, qui a fait l'objet de travaux approfondis par le ministère chargé de l'environnement à partir de 1998, a été voté en première lecture à l'assemblée nationale le 10 janvier 2002. Au moment de l'enquête de la Cour, ce projet semblait abandonné, le gouvernement ayant décidé de lancer en 2003 un débat national sur l'eau, dans l'optique de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi sur l'eau au deuxième semestre 2004.

L'affirmation d'une politique nationale à partir de 1992 s'est traduite par une diversification du rôle des agences. Celles-ci ont été mobilisées pour animer les réseaux de surveillance de l'état des ressources et pour assister les comités de bassin dans l'élaboration des documents de planification et de programmation afférents à chacun des six grands bassins hydrographiques, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Cette évolution peut paraître inachevée. En effet, il n'existe pas encore d'autorité garante de la bonne exécution des SDAGE, et les agences restent des acteurs financiers et non des maîtres d'ouvrage d'opérations écologiques.

Les agences concentrent à ce titre la majeure partie des moyens financiers de l'Etat affectés à la politique de l'eau. Entre 1997 et 2002, le

budget de la direction de l'eau³ a ainsi représenté en moyenne 100 M€ par an, alors que le budget cumulé des six agences lui était quinze fois supérieur avec 1 500 M€par an.

B – Le mode d'intervention des agences de l'eau

L'activité des agences s'exerce dans le cadre de programmes pluri-annuels⁴ qui déterminent les grands axes d'intervention par type de travaux et fixent le niveau des redevances pour en assurer le financement. Les agences sont ainsi responsables de la liquidation et du recouvrement de prélèvements obligatoires substantiels.

Les agences sont dirigées par un conseil d'administration regroupant en nombres égaux des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau, et par un directeur nommé en conseil des ministres. Un représentant de la direction de l'eau exerce les fonctions de commissaire du gouvernement. Les comités de bassin⁵, créés par la loi du 16 décembre 1964, ne sont pas à proprement parler des organes dirigeants des agences, mais leur avis conforme doit être recueilli au moment de la publication ou de la révision des programmes quinquennaux d'intervention.

Les principales caractéristiques des six bassins hydrographiques métropolitains figurent dans le tableau suivant.

3) Budget qui recouvre, outre les moyens propres à la direction, les dotations versées aux services déconcentrés de l'Etat et à divers établissements publics - comme le Conseil supérieur de la pêche - pour l'exercice de leurs missions en matière d'eau, et qui ne comprend pas les prélèvements opérés sur les fonds des agences de l'eau.

4) Sept programmes se sont ainsi succédé, dont les deux derniers ont couvert respectivement les périodes 1992-1996 et 1997-2002. Le 8^{ème} programme, entré en vigueur en 2003, devrait se terminer en 2006.

5) Les membres de ces comités appartiennent aux mêmes catégories que celles représentées au conseil d'administration des agences ; leur nombre varie entre 70 et 129 personnes selon les bassins.

	Territoire du bassin (km ²)	Population du bassin	Interventions du 7 ^{ème} prog.	Aides par habitant
Adour-Garonne	115 000	6,5 millions	752 M€	116 €
Artois-Picardie	20 000	4,6 millions	703 M€	153 €
Loire-Bretagne	155 000	11,6 millions	1 345 M€	116 €
Rhin-Meuse	32 000	4,0 millions	692 M€	173 €
Rhône-Médit.-Corse	129 000	14,1 millions	1 984 M€	141 €
Seine-Normandie	97 000	17,4 millions	3 737 M€	215 €

Source : Cour des comptes

Le ratio des aides attribuées par habitant varie presque du simple au double selon les bassins. Plus celui-ci est élevé, plus grande est l'utilisation faite par les usagers du bassin du système mutualiste que constitue l'agence.

II – Les programmes d'intervention des agences

A – Un lien encore ténu avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Le 7^{ème} programme est le premier à tenir compte formellement des SDAGE, qui ont été adoptés à l'automne 1996. Si les interventions des agences, à l'exception notable de certaines aides à l'irrigation, sont apparues globalement compatibles avec les orientations générales contenues dans ces schémas directeurs, ainsi que l'exige la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, elles sont encore loin d'en refléter une traduction opérationnelle et programmée.

1 – L'exception notable des aides à l'irrigation

Les aides à la modernisation et à l'extension des systèmes d'irrigation constituent le principal cas d'incompatibilité entre les interventions du 7^{ème} programme et les orientations des schémas directeurs.

En effet, les SDAGE des six bassins affichent tous parmi leurs objectifs, de façon plus ou moins explicite, la maîtrise des prélèvements

agricoles. Certains schémas d'aménagement et de gestion des eaux⁶, comme celui de la Drôme, énoncent que, pour ce faire, les surfaces irriguées doivent être gelées au niveau atteint en 1996. Malgré cela, plusieurs agences ont largement soutenu des travaux de modernisation ou de construction d'ouvrages d'irrigation.

De tels travaux ne sont compatibles avec les SDAGE que s'ils visent à économiser la ressource – à travers la réduction des fuites par exemple – et non à étendre les surfaces irriguées. Mais tel n'a pas toujours été le cas.

Ainsi, dans le bassin Adour-Garonne, le plus affecté par des tensions quantitatives, 78 % des retenues d'irrigation financées par l'agence, qui ont représenté 13,7 millions de m³ pour un coût de 4,12 M€ correspondent à des capacités nouvelles. Le constat est le même dans le bassin Loire-Bretagne, où l'agence a accordé 5,38 M€ d'aides aux travaux sur les retenues, dont une bonne part correspond à des créations alors que le SDAGE se montre critique à cet égard⁷.

En réponse à cette observation, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse s'est engagée à n'accorder, durant le 8^{ème} programme, aucune aide assise sur la part de dépenses ne correspondant pas à une économie nette de la ressource. L'agence Adour-Garonne a pris le même engagement. Cette avancée mérite attention, mais dans une stricte logique de mise en œuvre des préconisations des SDAGE, il conviendrait sans doute d'aller plus loin et de n'aider aucun projet dont l'une des conséquences serait d'accroître durablement les prélèvements.

2 – Des programmes encore éloignés d'une traduction opérationnelle des schémas directeurs

Globalement compatibles avec les schémas directeurs, les programmes d'intervention des agences n'en constituent pas pour autant une traduction opérationnelle. Les SDAGE préconisent pourtant des voies d'action suffisamment claires qui auraient pu être empruntées de façon plus volontariste par les agences.

6) Ces schémas (SAGE) constituent la déclinaison locale, au niveau de zones hydrographiques que l'on pourrait qualifier d'élémentaires, des SDAGE de bassin.

7) « *L'expansion de l'irrigation des cultures, si elle n'est pas maîtrisée, risque (...) de créer une situation de déséquilibre au détriment de l'ensemble des usages et du milieu naturel (...). L'évolution rapide de la demande a conduit par endroits à une surexploitation des ressources.* », SDAGE du bassin Loire-Bretagne, Etat des lieux.

Le 7^{ème} programme prenait en compte certaines orientations « génériques » des SDAGE. La majoration de l'aide aux réseaux d'assainissement des collectivités par l'agence Seine-Normandie, suite au constat fait dans le SDAGE de leur insuffisance et de leur coût, en est un exemple. Il en est de même des majorations d'aides prévues pour les ouvrages servant au soutien des étiages dans le bassin Adour-Garonne.

En revanche, les agences n'ont pas pleinement traduit dans leurs programmes d'intervention la logique fondamentale des SDAGE que l'on pourrait qualifier de « territoriale ». Celle-ci vise à l'efficacité par une sélection des opérations les plus urgentes d'un point de vue environnemental, au sens où elles portent sur les territoires identifiés comme les plus fragiles.

Ainsi, durant le 7^{ème} programme, aucune agence n'a véritablement hiérarchisé son programme d'intervention, voire instauré des taux d'aide majorés en faveur des zones particulièrement touchées par la pollution. Certaines estiment qu'une telle majoration pourrait être perçue comme une prime aux mauvais gestionnaires des systèmes d'assainissement. Cette objection n'est pas infondée si la dégradation des milieux considérés est effectivement le produit des activités et non le simple résultat de leur fragilité. Mais dans ce cas, il serait loisible aux agences d'établir parallèlement une surtaxe, dans l'esprit du principe « pollueur-payeur » inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Les agences n'ont abordé la logique territoriale que sous l'angle des redevances, en les modulant parfois géographiquement. Toutefois, les zonages mis en place, plutôt frustes, n'ont pas permis une véritable discrimination selon l'état écologique des milieux. Seule la modulation pratiquée par l'agence Rhin-Meuse fait exception. Le territoire de ce bassin a été divisé en plus d'une centaine d'unités hydrographiques, pour lesquelles la pression de pollution a été évaluée, déterminant trois catégories de milieux : du moins au plus menacé, les redevances vont croissant.

Les agences ne pourront ignorer longtemps cette préoccupation. Certaines d'entre elles ont, du reste, établi des priorités territoriales dans le cadre du 8^{ème} programme. Les dispositions de la directive-cadre sur l'eau imposeront d'établir des priorités géographiques d'action afin de parvenir à un bon état des différentes masses d'eau à l'échéance de 2015, la réalisation de cet objectif passant de surcroît, pour être pleinement efficace, par l'intégration des différents instruments de l'action publique (planification, taxation, financement, police).

B – Un suivi national encore insuffisant

L'accroissement du montant des interventions des agences depuis le début des années 1990 ne s'est pas accompagné d'une amélioration de leur suivi au niveau national, alors qu'elles représentent l'essentiel des financements liés à la politique de l'eau.

Ainsi, la mise en place d'une nomenclature commune de programme n'a pas mis fin aux différences de pratiques de chaque agence en matière d'imputation. De surcroît, cette nomenclature du programme pluri-annuel ne correspond nullement à la nomenclature budgétaire qui régit les comptes financiers annuels. Cela signifie que les engagements, comptabilisés selon la première, ne peuvent pas être rapprochés des paiements, comptabilisés selon la seconde. Les conséquences de cette pratique sont aggravées par le fait que les agences utilisent des plans de comptes différents, en dépit d'un projet d'harmonisation achevé en 1997 qui n'a pas été mis en œuvre. Ces deux constats font qu'il est impossible de retracer facilement l'exécution du programme d'intervention au niveau national, et que la constitution de catégories homogènes nécessite de nombreux retraitements. Au-delà des pratiques de chaque agence, cette difficulté est aussi une conséquence de l'absence de système d'information partagé en matière de gestion, alors que le suivi national exigerait à l'évidence un tel outil.

Les efforts demandés aux agences à l'ouverture du 7^{ème} programme en matière d'évaluation et de contrôle n'ont pas davantage porté leurs fruits. Les indicateurs d'action mis en place se sont révélés inadaptes. Ainsi, les « capacités d'épuration nouvelles financées » ne disent rien des échéances de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (ERU), et les « surfaces ayant fait l'objet de conseils agricoles » n'indiquent pas dans quelle mesure les quantités de produits phytosanitaires épandues seront effectivement réduites. Quant aux indicateurs d'effet élaborés en 1997, qui devaient préfigurer l'évaluation écologique des interventions, ils ne correspondent pas aux éléments plus précis et plus complets qui figurent dans les tableaux de suivi des SDAGE. Ces derniers constitueraient à cet égard de meilleurs instruments d'évaluation des aides accordées.

La mise en œuvre de la directive-cadre du 23 octobre 2000, qui impose la réalisation d'états des lieux détaillés par des méthodes homogènes, devrait conduire les agences et leurs autorités de tutelle à améliorer le suivi des interventions. Restera toutefois posée la question de la coopération inter-agences, ou plus généralement de la coordination de leur activité qui paraît d'autant plus inexplicablement insuffisante que les établissements sont mis à contribution pour financer l'existence d'une

« mission inter-agences » au sein du ministère chargé de l'environnement, dans des conditions irrégulières plusieurs fois critiquées par la Cour et qui sont depuis en voie de régularisation.

C – Une redistribution substantielle entre catégories d'utilisateurs

Le mode d'élaboration et d'approbation des programmes quinquennaux d'intervention s'est traduit jusqu'au 6^{ème} programme par une forme d'équilibre entre les contributions et les aides de chaque catégorie d'utilisateurs de l'eau. Mais les dix dernières années ont été marquées par une modification de cet équilibre, comme la Cour le notait déjà en 1998.

Le fort engagement des agences sur le front des pollutions agricoles, conjugué à l'absence de redevances correspondantes, s'est en effet traduit au cours des 6^{ème} et 7^{ème} programmes par une redistribution financière significative à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages. Celui-ci a ainsi été bénéficiaire net du 7^{ème} programme, à hauteur d'environ 430 M€

L'ampleur de ce déséquilibre montre une rupture de l'égalité des citoyens devant l'impôt et des utilisateurs devant la ressource en eau. Le projet de loi sur l'eau adopté en première lecture le 10 janvier 2002 avait choisi, pour restaurer cette égalité, la voie d'une taxation des excédents d'azote et la réduction progressive des avantages attachés à la redevance pour irrigation. La question reste pendante, dans l'attente des dispositions législatives nouvelles.

III – Les redevances perçues par les agences

Les redevances levées par les agences de l'eau demeurent juridiquement fragiles et encore éloignées d'une véritable fiscalité écologique.

A – Une fragilité juridique persistante

Comme la Cour le soulignait déjà en 1998, le système de redevances des agences de l'eau qui constitue la source principale de financement de la politique de l'eau est juridiquement fragile.

La loi du 16 décembre 1964 qui a créé les agences de bassin a prévu que celles-ci établissent et perçoivent des redevances, sans donner davantage de précisions. Le décret du 14 septembre 1966 dispose que trois catégories de redevances peuvent être créées : pollution, prélèvement et modification du régime des eaux. Ce dispositif *sui generis* a été rangé par le Conseil constitutionnel, dans un avis rendu le 23 juin 1982, parmi les « *impositions de toute nature, dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* ».

Les trois redevances prévues par le décret du 14 septembre 1966

La « **redevance pollution** » peut être réclamée aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile parce qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau. Son assiette devrait logiquement égaler la pollution rejetée dans les milieux. En réalité, deux mécanismes sont utilisés pour aboutir, par différence, à ce résultat. D'une part, la pollution totale émise motive la perception d'une redevance - dite brute - par les agences auprès des pollueurs ; d'autre part, la pollution éliminée avant rejet dans le milieu naturel entraîne le versement d'une prime par les agences aux gestionnaires de systèmes d'épuration.

La « **redevance prélèvement** » peut être réclamée auprès des mêmes personnes lorsqu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau ; cette redevance a généralement deux composantes, l'une assise sur la quantité d'eau *prélevée*, l'autre sur la quantité d'eau *consommée* (c'est-à-dire prélevée et non restituée au milieu naturel).

Enfin, la « **redevance pour modification du régime des eaux** » peut être réclamée auprès des utilisateurs d'eau lorsque leurs prélèvements modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin (c'est notamment le cas des installations hydro-électriques).

Alors que des activités comme l'extraction de granulats ou l'imperméabilisation de surfaces auraient justifié que la redevance pour modification du régime des eaux fût instaurée, celle-ci n'a pu être mise en place. L'absence de dispositions législatives définissant ses caractéristiques, comme le prévoit l'article 34 précité, la rendait en effet non conforme à la Constitution.

La redevance prélèvement n'a pas connu les mêmes difficultés, alors que ses caractéristiques n'ont pas non plus été définies par la loi ; le décret de 1966 définit seulement la procédure de fixation de son assiette

et de son taux. Seules les règles applicables à la redevance pollution ont été précisées par la loi du 27 décembre 1974 et ses textes d'application.

Pour ces deux redevances mises en place par les agences, la qualification d'« *impositions de toute nature* » emporte une conséquence importante : les règles du livre des procédures fiscales ne leur sont pas applicables. En particulier, les agences ne peuvent mettre en œuvre les procédures de recouvrement spécifiques aux créances fiscales, ni se prévaloir du droit de communication des informations utiles pour l'établissement de l'assiette et le contrôle des impôts. Les redevables, pour leur part, bénéficient d'une moindre garantie de leurs droits : la procédure de redressement contradictoire, applicable pour les impôts relevant du code général, ne peut en effet être mise en œuvre pour les redevances des agences de l'eau.

B – Des redevances peu incitatives

La logique de mutualisation régit encore largement les redevances, alors que plusieurs textes de portée plus générale pouvaient inciter l'Etat et les agences à rapprocher celles-ci d'instruments fiscaux ayant directement vocation à pénaliser certains rejets et prélèvements et à inciter ainsi à les combattre.

1 – La fiscalité de l'eau au regard des principes du droit de l'environnement

Les redevances perçues par les agences de l'eau procèdent, à l'origine, du dispositif de mutualisation issu de la loi du 16 décembre 1964 : davantage que des instruments de taxation des rejets polluants ou des prélèvements dans les aquifères, elles ont été conçues comme des contributions permettant de financer les aides accordées pour les travaux d'intérêt commun aux bassins. Cette logique plus financière qu'écologique correspondait à une phase du développement de la politique de l'eau marquée par la nécessité de doter le territoire d'équipements lourds.

Les textes ultérieurs ont ouvert la voie à une conception plus directement incitative des redevances. Ainsi, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a sensiblement renforcé le régime de la responsabilité individuelle des préleveurs : tous les ouvrages de prélèvement sont désormais soumis à une autorisation administrative préalable assortie d'une obligation de mesurer précisément les volumes distraits du milieu d'origine, et les

factures d'eau doivent comporter systématiquement un élément proportionnel aux volumes réellement consommés.

D'autre part, la loi du 2 février 1995, qui constitue aujourd'hui le socle des principes directeurs de la politique de l'environnement, a consacré le principe « pollueur-payeur », qui crée une rupture par rapport à la logique mutualiste et solidaire de 1964. Il fonde, en effet, non seulement le principe de la responsabilité financière individuelle des pollueurs, mais aussi l'obligation d'une forme de proportionnalité entre le coût de la dépollution et la taxation individuelle correspondante.

La mise en œuvre de ce principe, qui est énoncé à l'article 174 du traité sur l'Union européenne, est exigée par la directive-cadre du 23 octobre 2000, laquelle précise de surcroît que les Etats membres devront établir un mode de tarification incitatif.

Malgré l'adoption de ces textes, la structure des redevances n'a pas connu d'évolution sensible depuis 1975.

Au cours du 7^{ème} programme, les redevances brutes émises par les six agences ont atteint 12 892 M€ représentant 8 012 M€ de redevances nettes, une fois déduites les primes pour épuration versées par les agences aux usagers pour tenir compte des quantités de polluants traitées avant rejet des eaux usées dans le milieu. Or, la majeure partie de ce montant procède d'évaluations forfaitaires sur lesquelles les redevables n'ont aucune prise, qu'ils maîtrisent ou non leurs rejets et leurs prélèvements.

2 – La redevance pollution : une fiscalité incitative pour les seuls industriels

Au cours du 7^{ème} programme, les agences ont émis des redevances brutes pour un montant de 6 892 M€ au titre de la taxation des pollutions émises par les usagers domestiques et assimilés⁸.

C'est une estimation forfaitaire nationale des rejets par habitant qui détermine l'assiette de la redevance brute : ni les collectivités ni les ménages ne peuvent en conséquence diminuer cette redevance en modifiant leurs comportements. Par ailleurs, un coefficient multiplicateur dit « de collecte », appliqué à l'assiette de base, vient doubler ou tripler selon les bassins le montant de la redevance finale. Ce coefficient remplit un office purement financier, permettant le pilotage par les agences du montant de redevance perçu. La redevance pollution domestique brute

8) Par « assimilés », il faut entendre les industries raccordées aux réseaux d'assainissement publics.

n'est donc pas aujourd'hui une taxation proportionnelle à la pollution émise.

Les redevances brutes, versées aux agences par les abonnés aux réseaux de distribution au travers de leur facture d'eau, sont « compensées » par des primes pour épuration versées par les agences aux collectivités maîtres d'ouvrage de stations d'épuration pour tenir compte de la pollution qu'elles éliminent avant rejet des eaux usées dans les milieux. La différence entre le redevable et le bénéficiaire de la prime - au contraire du cas des industriels, pour lesquels la prime pour épuration vient réduire la redevance dont ils doivent s'acquitter - amoindrit le caractère incitatif de la prime à entretenir une épuration efficace.

La modestie du montant des primes par rapport aux redevances brutes (de l'ordre de 20 %) accentue encore cette faiblesse. Cette disproportion est liée pour l'essentiel à l'application du coefficient de collecte, et n'existe donc pas pour les industriels.

Ces travers sont d'autant plus regrettables que la prime pour épuration dans le cas de la pollution domestique, établie à partir de mesures sur les flux polluants en entrée et sortie des stations, constitue à l'heure actuelle la seule composante du dispositif assise sur des flux réels, qui peut donc inciter les acteurs à modifier leur comportement.

Le caractère médiocrement incitatif de la prime pour épuration est implicitement reconnu par les agences. Celles-ci ont donc complété le dispositif. Durant le 7^{ème} programme, elles ont ainsi accordé aux maîtres d'ouvrage des aides au bon fonctionnement pouvant atteindre près de 30 % du montant des primes pour épuration afin de « récompenser » la qualité de l'épuration, de la collecte et du traitement des boues.

Le projet de loi sur l'eau adopté en première lecture le 10 janvier 2002 restituait au dispositif son caractère incitatif direct en faisant des maîtres d'ouvrage responsables de la collecte des eaux usées les redevables légaux de la redevance pollution domestique. Par ailleurs, le caractère forfaitaire de la redevance brute était atténué par diverses mesures techniques, dont la suppression du coefficient de collecte⁹.

La redevance pollution industrielle, au titre de laquelle les agences ont collecté 4 751 M€ de redevances brutes et versé 3 483 M€ de primes pour épuration au cours du 7^{ème} programme, présente quant à elle certaines caractéristiques d'un instrument fiscal écologique.

9) L'office financier qu'il remplit actuellement était dévolu, dans le projet de loi, à une redevance dite « de solidarité de bassin », temporaire et bien nommée, puisque son produit était destiné à financer les substantiels investissements rendus nécessaires par la directive Eaux résiduaires urbaines.

Les établissements industriels, en tant qu'ils paient une redevance brute diminuée de la prime pour épuration, sont directement concernés par l'efficacité de leur système d'assainissement : dans le cas d'une épuration complète, la redevance brute est totalement annulée.

Dès lors, la fiscalité peut constituer un instrument efficace au service de la lutte contre la pollution des eaux, sous réserve qu'elle fixe des taux suffisamment élevés pour que les établissements aient intérêt à réaliser les investissements anti-pollution nécessaires et qu'elle détermine précisément les assiettes auxquelles ces taux s'appliquent.

La première condition était probablement remplie, par exemple, dans les bassins Rhin-Meuse et Seine-Normandie pour les polluants toxiques : ceux-ci ont été fortement taxés durant le 7^{ème} programme et leur présence dans les rejets a connu dans le même temps une réduction sensible. La seconde condition commanderait de prendre en compte, autant que faire se peut, les rejets réels mesurés sur site en lieu et place d'une estimation forfaitaire de la pollution par branche industrielle. Sans méconnaître l'arbitrage nécessaire en matière de coût, notamment lorsqu'il doit être procédé à des mesures pour des établissements aux rejets modestes, force est de constater que, durant le 7^{ème} programme, les agences ont été peu volontaristes en la matière.

3 – La redevance prélèvement : des initiatives encore rares pour établir une fiscalité écologique

Les redevances prélèvement, bien que proportionnelles aux volumes d'eau captés et consommés, ne constituent pas pour autant des instruments fiscaux réellement incitatifs : de nombreux seuils de liquidation ou de perception s'y appliquent et plusieurs coefficients forfaitaires s'interposent entre le produit de l'assiette par les taux de base et les montants réellement liquidés.

Seuls quelques mécanismes spécifiques mis en place dans certains bassins confèrent un caractère écologique à cette fiscalité. Ainsi, des taux unitaires de taxation sept fois supérieurs au taux de base sont appliqués aux prélèvements, lorsque ceux-ci sont opérés dans certains aquifères fragiles des bassins Rhône-Méditerranée-Corse, Artois-Picardie et Rhin-Meuse. Cette dernière agence majore aussi la redevance en cas de distribution d'une eau non conforme à la réglementation.

En revanche, les conditions d'assujettissement des agriculteurs irrigants à la redevance prélèvement illustrent, à l'extrême, le peu de considération pratique accordé aux dispositions de la loi du 3 janvier 1992. En effet, le principe d'égalité des usagers devant la ressource et

celui de l'autorisation administrative préalable, assortis de l'obligation de mesurer tous les prélèvements, auraient dû conduire les agences à mettre fin aux nombreux dispositifs de faveur en vigueur au cours des programmes passés, que la Cour avait déjà dénoncés en 1998.

Malgré cela, durant le 7^{ème} programme, les redevances appliquées aux irrigants sont restées davantage le fruit d'une négociation globale qu'elles n'ont résulté d'une application à l'usage « irrigation » des paramètres communs aux autres redevables. Ainsi existe-t-il dans chaque bassin, de manière plus ou moins formalisée, un protocole spécifique conclu avec la profession agricole pour encadrer la contribution du secteur, voire pour en dispenser certains exploitants, comme ceux de la plaine d'Alsace jusqu'à 1998.

Les dispositifs dérogatoires sont nombreux : seuils de liquidation et de recouvrement, coefficients forfaitaires visant à évaluer la part réellement consommée des volumes prélevés. Le dispositif le plus contestable est l'abattement général d'environ 50 % appliqué d'office par plusieurs agences aux agriculteurs dotés de compteurs d'eau : si cette disposition a pu favoriser la mise en place de ces équipements¹⁰, elle apparaît en singulier décalage avec l'obligation de mesure, créée par la loi de 1992. La plupart de ces dispositifs dérogatoires ont été reconduits au titre du 8^{ème} programme en dépit des critiques de la Cour.

C – L'accumulation des excédents budgétaires

Peu influencé par les ambitions écologiques des nouvelles lois, le système de redevances des agences de l'eau n'a pas non plus rempli la fonction strictement financière prévue par la loi de 1964. Cette dernière pose en effet, à l'échelle d'un programme d'intervention, le principe de l'équilibre entre redevances et interventions, et plus précisément de l'adaptation des recettes aux dépenses.

Les agences sont soumises de surcroît, comme tous les établissements publics, à une exécution budgétaire annuelle. La définition et l'adoption des budgets annuels, au vu des résultats de l'exécution des exercices précédents, sont supposées donner lieu à une juste estimation du niveau des redevances à recouvrer pour assurer les paiements de l'année.

10) Encore que celle-ci ne se soit vraiment accélérée qu'à partir de la campagne 2000, lorsque les directions départementales de l'agriculture et de la forêt en ont vérifié l'existence à l'occasion de l'instruction des demandes d'aides au titre de la politique agricole commune.

Or, les redevances ont été émises pendant le 7^{ème} programme pour des montants excessifs au regard des besoins réels des agences. Ces dernières ont en effet accumulé pendant ces six années des excédents proches de 400 M€ qui sont venus s'ajouter aux 300 M€ d'excédents déjà enregistrés en 1995 et 1996. Ces montants sont d'autant plus considérables qu'entre 2000 et 2002, l'Etat a prélevé 234 M€ sur les ressources des agences pour alimenter le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)¹¹.

En réponse à cette observation, les agences soulignent la difficulté objective d'évaluer le niveau des crédits nécessaires chaque année pour procéder au paiement des engagements venus à échéance. Le rythme d'avancement des travaux leur échappe en effet assez largement puisqu'il est lié à la diligence des maîtres d'ouvrage. Cet argument, s'il est ponctuellement recevable, ne saurait être retenu pour justifier le constat d'excédents répétés année après année. L'accumulation de réserves démontre l'absence d'ajustement opéré par les agences en cours de programme, le défaut de leur mode de prévision *a minima* et surtout l'imperfection des paramètres des redevances.

La situation réellement excessive des fonds de roulement a conduit les agences à opérer un ajustement timide par l'abaissement du coefficient de collecte mais seulement en toute fin de 7^{ème} programme.

Au total, et sans méconnaître l'écart existant entre la logique mutualiste essentiellement financière de la loi de 1964, d'une part, et les ambitions écologiques des lois postérieures, d'autre part ¹², il faut relever qu'aucune des deux options n'a été clairement choisie par les pouvoirs publics. Le flou actuel appelle une orientation claire en matière de politique de l'eau, dont l'expression ne peut être que législative.

IV – Les opérations financées par les agences

Les collectivités et les industriels sont les interlocuteurs traditionnels des agences. Si la lutte contre les pollutions agricoles a représenté la grande nouveauté des années 1990, les résultats obtenus sont encore peu probants.

11) L'objet de ce fonds est le financement d'actions d'intérêt commun à l'ensemble des bassins (réseaux nationaux de données sur l'eau, opérations de restauration des rivières et de zones d'expansion des crues,...).

12) La conciliation stricte des deux imposerait sans doute d'établir une fiscalité écologique de l'eau, d'une part, et de verser aux agences un budget d'interventions au niveau des besoins prévus, d'autre part.

A – Le traitement des pollutions domestiques

De 1997 à 2002, les agences de l'eau ont engagé un montant de 5 523 M€ pour la dépollution des eaux usées des collectivités, soit environ 60 % des aides accordées durant le 7^{ème} programme.

Ce soutien massif aux investissements des collectivités est lié aux obligations issues de la directive « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) de 1991. Celle-ci fixe aux agglomérations des échéances d'équipement ou de mise en conformité de leurs réseaux d'assainissement et stations d'épuration de fin 1998 pour les plus importantes à fin 2005 pour les plus petites.

La moitié des aides accordées ont concerné les réseaux de collecte, maillon faible de la chaîne de dépollution. Malgré ces efforts, le taux de collecte¹³ n'a pas sensiblement progressé durant le 7^{ème} programme : il s'établissait en 2002 à 65 % environ, très en deçà du taux de 75 à 80 % mentionné par les SDAGE en liaison avec la directive ERU.

Les aides aux stations d'épuration ont constitué le deuxième poste de dépenses des agences. Les investissements réalisés ont fait progresser les rendements épuratoires pour l'ensemble des polluants. Si l'élimination des matières organiques ou des matières en suspension pouvait être considérée comme satisfaisante en fin de 7^{ème} programme au regard de la directive ERU, celle des matières azotées ou phosphorées restait dans certains bassins encore très inférieure aux objectifs.

Au total, fin 2001, la part de la pollution collectée puis éliminée en station dans la pollution domestique totale émise (ou taux de dépollution) était légèrement inférieure à 50 % en moyenne sur l'ensemble du territoire, soit sensiblement au même niveau que le taux observé en début de 7^{ème} programme.

Ces résultats décevants sont imputables au premier chef aux maîtres d'ouvrage que sont les collectivités et leurs groupements. Le retard significatif pris par certains projets aurait toutefois pu être réduit si les agences avaient mis en place des mécanismes incitant les maîtres d'ouvrage à réaliser leurs travaux rapidement et dans les délais conventionnels : application de pénalités de retard, mise en place de majoration ou de réfaction d'aides, par exemple.

Il convient surtout de souligner que le respect des dispositions de la directive ERU est une obligation de l'Etat, qui peut avoir à en répondre

13) Défini comme le rapport entre la pollution domestique collectée dans les réseaux d'assainissement et la pollution domestique totale émise.

devant la Cour de justice des Communautés européennes. A ce titre, il lui appartient donc de mettre en œuvre rapidement les moyens nécessaires pour s'en acquitter.

B – Le traitement des pollutions industrielles

Entre 1997 et 2002, les agences ont engagé 1 509 M€ pour financer des investissements contribuant à la dépollution des industries, aider à l'élimination de leurs déchets toxiques et contribuer à l'amélioration de la fiabilité de leurs systèmes de collecte et de traitement.

Au contraire de la stagnation observée pour la pollution domestique, le bilan de la dépollution industrielle durant le 7^{ème} programme est marqué par une amélioration sensible pour l'ensemble des polluants, notamment les plus toxiques.

Il est vraisemblable que la fiscalité applicable aux établissements industriels, dont le caractère incitatif – comparativement à la redevance de pollution domestique - a été évoqué précédemment, explique, tout autant sinon plus que les aides distribuées, ces résultats positifs. La comparaison des sommes en jeu est du reste éclairante : près de 3 483 M€ de primes pour épuration sont venues en déduction des redevances brutes émises à l'encontre des établissements industriels durant le 7^{ème} programme, soit plus de deux fois le total des aides financières directes.

La prééminence de l'incitation fiscale sur l'incitation financière est destinée à s'accroître, du fait de l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement décidé par la Commission en février 2001, qui restreint les aides qui peuvent dorénavant être accordées aux industriels.

Ce nouveau régime prévoit cependant des dispositions plus souples pour les aides aux petites et moyennes entreprises, ce qui devrait accentuer une tendance déjà observée au cours du 7^{ème} programme. A cet égard, les quelques initiatives prises par certaines agences pour traiter de façon coordonnée ces pollutions, comme les contrats de branche dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, méritent attention.

C – Le traitement des pollutions agricoles

Si les pollutions issues des collectivités urbaines et des industries sont en voie de stabilisation pour les premières et de réduction pour les

secondes, les pollutions agricoles, en revanche, se sont sensiblement aggravées au cours des dernières années.

Au total, les six agences ont accordé 477 M€ d'aides entre 1997 et 2002 au titre de la lutte contre ces pollutions, soit un montant supérieur de 160 M€ à celui qui avait été programmé à l'ouverture du 7^{ème} programme.

1 – Une dépollution des élevages coûteuse et sans résultats

Les conditions dans lesquelles les agences de l'eau ont été engagées par l'Etat dans la lutte contre la pollution provoquée par les élevages ont déjà été examinées et critiquées par la Cour, à travers l'exemple du bassin Loire-Bretagne, dans le rapport public particulier de février 2002 « *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne* ». Les observations formulées sont aisément transposables aux autres agences puisque le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est un programme national.

Au cours du 7^{ème} programme, les six agences de l'eau ont consacré 439 M€ à ce programme, soit un niveau qui excède de beaucoup les dotations prévisionnelles. Du fait des décisions gouvernementales qui ont dispensé les éleveurs de payer les redevances jusqu'à l'année 2000, elles n'ont émis que 15,6 M€ de redevances nettes à ce titre au cours de la même période. Ce double phénomène explique l'ampleur de la redistribution évoquée précédemment.

La Cour a déjà dénoncé ce décalage. Celui-ci constitue en effet une anomalie en regard du principe mutualiste posé par la loi de 1964, lequel exige que les bénéficiaires des aides de l'agence contribuent à son financement par voie de redevance. Il méconnaît, par ailleurs, le principe pollueur-payeur inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Même si les agences, et plus généralement les promoteurs du PMPOA, avancent que les effets de ces aides sur la qualité de l'eau ne pourront être atteints qu'à long terme, le fait est que les 6^{ème} et 7^{ème} programmes n'ont été marqués par aucune amélioration substantielle de l'état des ressources en eau sur ce front. Ainsi, dans le bassin Seine-Normandie, la proportion de captages souterrains classés comme dégradés, c'est-à-dire présentant une teneur en nitrates supérieure à 20 milligrammes par litre, a augmenté chaque année pour atteindre 65 % en 2001, alors qu'ils n'étaient que 58 % en 1998. La situation est comparable dans le bassin Loire-Bretagne, où les années 1999, 2000 et 2001 présentent les plus fortes concentrations de la décennie écoulée.

La deuxième version du PMPOA, mise en place à partir de 2002 pour un coût prévisionnel de 1 300 M€, représente un défi pour les agences. En effet, alors qu'elles ont éprouvé de grandes difficultés à aider 35 700 exploitations au total depuis 1994, elles devront jusqu'en 2006 en aider près de 25 000 par an, regroupées il est vrai dans des zones prioritaires.

La Cour s'est déjà exprimée sur le PMPOA dans son rapport particulier précité et dans des communications administratives ultérieures. Elle ne peut que rappeler, à cet égard, les recommandations formulées au sujet des moyens administratifs et demander à nouveau que des échéances et des objectifs écologiques précis assortissent un tel engagement financier.

2 – Un niveau critique de contamination par les produits phytosanitaires

L'altération généralisée des ressources en eau par les herbicides, pesticides et autres produits phytosanitaires est un phénomène connu depuis plusieurs années, même si son évaluation scientifique demeure incomplète. L'institut français de l'environnement (IFEN) en dressait déjà le constat à partir des données issues des campagnes de mesure menées en 1997. Cette dégradation était plus accentuée encore pour les eaux souterraines, puisqu'en 1999 un tiers des points mesurés présentaient déjà une altération incompatible avec la production d'eau potable.

Malgré l'ampleur de cette contamination, les aides accordées par les agences sont demeurées d'un niveau modeste, à savoir 25 M€ pour l'ensemble du 7^{ème} programme auxquels il convient d'ajouter 19,8 M€ engagés par l'Etat entre 2000 et 2002 au titre du plan national de lutte contre ces pollutions, financés sur les crédits du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Les opérations aidées n'ont que rarement contribué à l'aménagement des terrains et ont privilégié les actions de sensibilisation et de communication. Les seules opérations visant directement à réduire les quantités épandues sont les campagnes de collecte des fûts de pesticides non utilisés, généralement organisées par les chambres d'agriculture et subventionnées par les agences. Ces opérations, très utiles, ne concernent cependant que de faibles volumes de produits soustraits à l'épandage en regard de la production nationale.

La modestie de cet engagement financier s'explique par le fait que les pouvoirs publics ont privilégié la mise en œuvre d'instruments fiscaux, avec la taxe générale sur les activités polluantes, et

réglementaires, avec l'interdiction progressive de l'atrazine au niveau national et de nombreuses restrictions d'emploi au niveau territorial.

Ces moyens, qu'ils relèvent de l'Etat ou des agences, n'ont à l'évidence pas enrayé le processus de détérioration. Dans le bassin Seine-Normandie, la proportion des points dégradés a augmenté de 1997 à 2001, pour atteindre 61 %, avec de surcroît une tendance à l'aggravation des teneurs. Le comité de bassin Loire-Bretagne, pour sa part, a conclu la synthèse des travaux de ses commissions géographiques en s'inquiétant d'une contamination générale des rivières¹⁴. Enfin, la situation des nappes profondes est souvent critique, comme dans le bassin Rhin-Meuse où 37 % seulement des points de surveillance restent proches d'un état naturel¹⁵.

Les agences sont conscientes de l'enjeu que représente la lutte contre ces pollutions. Les présentations du 8^{ème} programme comportent à cet égard des déclarations volontaristes. Pour autant, les financements programmés pour la période 2003-2006 demeurent faibles : la contamination des eaux par les produits phytosanitaires étant la conséquence directe des pratiques culturales, l'engagement financier des agences ne produira de résultats tangibles que s'il est relayé par une inflexion de la politique agricole et par une action réglementaire plus soutenue de la part de l'Etat.

D – L'alimentation en eau potable des collectivités

Entre 1997 et 2002, les agences ont accordé aux collectivités des aides d'un montant total de 1 132 M€ en vue d'améliorer la protection, la gestion et la sécurité de la distribution de l'eau potable, soit 16 % de leurs interventions totales en faveur des collectivités.

1 – Une protection des captages encore insuffisante

Sur ce montant, 8 % ont concerné des aides pour mettre en place les périmètres réglementaires de protection des captages prévus par l'article L. 20 du code de la santé publique dont le caractère obligatoire a été réaffirmé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Celle-ci fixait, de plus, l'échéance de janvier 1997 pour la réalisation de ces périmètres.

14) Comité de bassin Loire-Bretagne, « Commissions géographiques 2002 », publication Agence de l'eau Loire-Bretagne.

15) « Bilan de l'évaluation de la qualité des milieux aquatiques du bassin Rhin-Meuse », publication Agence de l'eau Rhin-Meuse, 2001.

Les conditions d'aide avantageuses consenties n'ont pas suffi à conduire les collectivités à respecter leurs obligations légales. Ainsi, on ne comptait¹⁶ en juillet 2000 que 25 à 30 % des captages protégés dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. La même proportion était observée dans le bassin Seine-Normandie fin 2001, soit près de cinq ans après l'échéance.

Ce retard est au premier chef imputable aux collectivités territoriales, auxquelles il appartient de lancer les études et les procédures.

Il est toutefois regrettable que les services de l'Etat n'aient pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour faire respecter cette obligation réglementaire, par exemple en révisant les procédures, afin d'en atténuer la lourdeur et la complexité. Une communication plus soutenue à ce sujet eût aussi été utile : de telles protections sont en effet efficaces, y compris vis-à-vis des pollutions diffuses, sous réserve de choisir des périmètres suffisamment étendus et de les assortir de servitudes bien appliquées.

2 – Des aides au traitement coûteuses, en porte-à-faux avec les principes du droit de l'environnement

Cette déficience des protections, alliée à la faiblesse des actions préventives contre la pollution diffuse des eaux - en particulier par les nitrates et les phytosanitaires -, ont conduit parallèlement les agences à accorder des financements de montants élevés pour traiter l'eau en usine afin de la rendre potable.

Ces procédés curatifs sont nécessaires au regard des normes réglementaires de distribution mais ne participent pas à l'amélioration de la ressource. De plus, comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public particulier de février 2002, les aides accordées à ce titre vont à l'encontre des principes fondamentaux du droit de l'environnement que sont le principe d'action préventive et le principe pollueur-payeur.

Le respect de ces principes imposerait en effet de prévenir avec une plus grande vigueur, et à leur source, les pollutions diffuses qui poussent à retenir ces solutions palliatives coûteuses, notamment en imposant leurs émetteurs selon une fiscalité adéquate, ce qui est loin d'être le cas.

16) En ne prenant en compte que les déclarations d'utilité publique, alors que seul le dépôt des prescriptions foncières à la conservation des hypothèques peut produire des effets juridiques.

Certaines agences ont tenté, dans une logique *a minima*, d'imposer des conditions à l'octroi de ces aides : l'engagement de mettre en place un périmètre de protection autour du captage correspondant ou de mettre en œuvre un programme de prévention (opérations concertées de conseil agricole, de mise aux normes des élevages, d'assainissement des collectivités...) dans la zone hydrographique concernée.

Pour positives qu'elles soient, ces initiatives sommaires – et pour beaucoup temporaires - illustrent le besoin de clarifier la politique en la matière au niveau national.

E – Une contractualisation d'intérêt inégal

En vue d'accroître l'efficacité de leurs aides, les agences ont mené, au cours du 7^{ème} programme, une intense politique de contractualisation avec les collectivités territoriales. Si la signature de contrats pluriannuels avec les agglomérations a introduit une démarche de planification positive, il n'en est pas de même de la pratique de la contractualisation sous forme d'« enveloppes » menée par plusieurs agences avec les départements, pratique qui pose des difficultés juridiques et opérationnelles.

Ces contrats, qui visent essentiellement à faciliter les interventions auprès des communes rurales, confient aux départements la gestion des aides correspondantes. Or le transit par les départements des fonds destinés aux maîtres d'ouvrage est irrégulier au regard de la loi de 1964, qui prévoit que chaque agence « *attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques ou privées pour l'exécution des travaux d'intérêt commun au bassin directement effectués par elles* ». Il a de surcroît pour conséquence un apport en trésorerie significatif pour les départements, car les contrats prévoient généralement qu'ils perçoivent immédiatement 50 à 75 % des fonds alors que l'exécution des travaux s'étale sur plusieurs années.

Il existe de surcroît un décalage de plus en plus important entre les priorités des agences et les choix d'attribution des aides faits par les conseils généraux.

Une contractualisation efficace en zone rurale passerait vraisemblablement par des contrats plus spécifiques, assortis d'objectifs écologiques précis. Les contrats territoriaux mis en place par l'agence Seine-Normandie à la fin du 7^{ème} programme pourraient préfigurer de tels instruments. Portant sur une entité hydrographique cohérente, dont il est fait un état des lieux préalable, ces contrats définissent, en vue d'un objectif final d'état du milieu, un programme pluriannuel d'actions. Ces

dernières visent à réduire des pollutions certes faibles prises isolément (collectivités rurales, artisanat, élevages,...) mais qui, réunies, détériorent fortement le milieu.

CONCLUSION

L'exécution du 7^{ème} programme des agences de l'eau apparaît globalement décevante. Cette appréciation doit bien évidemment être nuancée selon les secteurs d'activité et selon les objectifs poursuivis, mais sur plusieurs fronts la situation des ressources en eau ne présente aucune amélioration, et s'est même parfois dégradée depuis six ans :

- le taux global de dépollution des rejets urbains n'a que très faiblement progressé et reste encore loin des niveaux de 80 % affichés par les SDAGE en liaison avec les échéances de la directive « eaux résiduaires urbaines » ;

- la contamination des eaux par les pollutions diffuses agricoles s'est poursuivie dans tous les bassins, sans qu'aucune perspective crédible d'amélioration ne ressorte des actions déployées ;

- seul le traitement des pollutions industrielles témoigne de résultats probants, même si les émissions hautement toxiques, d'une part, et celles des PME, d'autre part, constituent toujours des enjeux ;

- les grands principes législatifs qui devraient structurer la politique de l'eau, tels que l'égalité des usagers devant la ressource, l'action préventive, la réduction des pollutions à la source et le principe pollueur-payeur ne sont que médiocrement mis en œuvre, quand ils ne sont pas franchement contredits.

A juste titre, les agences font observer que la modestie de ces résultats ne saurait être imputée à leurs seuls programmes d'intervention : elle résulte aussi – et peut-être surtout – de l'attitude des maîtres d'ouvrage et de l'efficacité des autres instruments de la politique de l'eau. Or, les agences n'ont guère de maîtrise sur ces derniers. En effet, elles sont dénuées de compétences en matière de réglementation et de police, laquelle est exercée par différents services de l'Etat dans des conditions d'éclatement et de dispersion qui nuisent gravement à leur efficacité. Ces lacunes ont déjà été dénoncées par la Cour dans son rapport public particulier précité consacré au cas de la Bretagne et à la suite de son contrôle sur la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement.

La création en 1992 d'une direction d'administration centrale spécifiquement chargée d'animer et de coordonner la politique nationale de l'eau n'a en effet pas encore permis de rapprocher de façon satisfaisante les fonctions de planification, de taxation, de police et de soutien financier au niveau territorial. C'est pourtant à la mise en place d'un dispositif intégré, ou du moins fortement coordonné, qu'incite la directive cadre du 23 octobre 2000. Celle-ci prévoit que, dans un même mouvement, seront mises en place sous la responsabilité d'autorités de district, des ensembles de mesures réglementaires, financières et fiscales propres à garantir à terme le bon état des eaux.

La mise en œuvre de cette directive cadre offre donc l'occasion de répondre aux faiblesses du dispositif actuel. L'intégration des différents instruments de l'action publique serait à cet égard un puissant facteur d'efficacité.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME
BUDGÉTAIRE**

En préambule aux observations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur les agences de l'eau, il convient de rappeler que le gouvernement a organisé au cours de l'année 2003 un grand débat national sur l'eau en vue d'une réforme législative de la politique de l'eau. Les travaux de réflexion menés au cours de cette année au sein des six grands bassins hydrographiques, ainsi que la consultation du public ont été présentés lors de la conférence de synthèse du débat national du 16 décembre 2003.

Dans le cadre de ce débat, Monsieur Jean-Claude Flory, Député de l'Ardèche, a remis, le 6 octobre 2003, un rapport, à la demande du Premier ministre, proposant au gouvernement une réforme relative aux redevances perçues par les six agences de l'eau.

Au premier semestre 2004, le gouvernement doit arrêter une réforme de la politique de l'eau en élaborant un projet de loi qui prendra en compte les remarques et les recommandations de la Cour des comptes. Les agences de l'eau, au cœur de la politique de l'eau et de son financement, feront ainsi l'objet de réformes tant du point de vue de leurs financements et de leurs modalités d'interventions que du point de vue de leur place dans la politique de l'eau définie au niveau national et encadrée par le Parlement.

**Sur l'insuffisance des outils du suivi national des programmes
d'intervention des agences**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour sur l'insuffisance de données homogènes permettant d'apprécier correctement la finalisation des actions engagées et l'exécution d'un programme d'intervention au niveau national, et appelle également de ses vœux une amélioration du suivi national.

En effet, dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF dont la politique de l'eau ne devrait pas être exclue, il apparaît nécessaire de mettre en place ou de renforcer les outils de pilotage budgétaire et politique - notamment au sein des agences de l'eau, établissements publics nationaux bénéficiant d'impôts affectés - pour pouvoir évaluer et infléchir les résultats de la politique de l'eau au regard, notamment, des obligations et des responsabilités de l'Etat inscrites dans les directives communautaires. A ce titre, la direction du budget s'est engagée au côté de la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) pour élaborer

les contrats de performance des agences de l'eau, en particulier sur des indicateurs et des méthodes de suivi budgétaire et financier communs à toutes les agences.

Sur le point particulier de l'utilisation par les agences de l'eau de plans de comptes différents, la direction générale de comptabilité publique (DGCP) partage les observations formulées par la Cour. Elle tient néanmoins à rappeler que le plan comptable des agences est unique, mais que son application est hétérogène. Sa rénovation est en cours avec la direction du budget et la direction de l'eau du MEDD. La réflexion devrait être finalisée au cours du premier trimestre 2004.

Sur le rééquilibrage du dispositif des redevances et des aides entre les différentes catégories de redevables

Le rapport Flory a relevé l'opportunité d'un rééquilibrage du dispositif des redevances, en particulier, selon le rapport, dans le domaine de la lutte contre la pollution. Ce rééquilibrage du niveau de prélèvement entre les différentes catégories de contribuables apparaît comme l'un des enjeux de la réforme du système des redevances des agences de l'eau engagée par le Gouvernement.

Il conviendrait d'inscrire un rééquilibrage dans le cadre plus général de la politique de maîtrise et de réduction des prélèvements obligatoires que poursuit prioritairement le Gouvernement.

Sur le renforcement juridique des redevances et l'intégration des principes du droit de l'environnement

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations de la Cour quant à la fragilité juridique des redevances.

A ce titre, les objectifs fixés par le Premier ministre dans la lettre de mission de M. Jean-Claude Flory sont clairs : « La réforme du système des redevances de bassin devra, avec un haut niveau de sécurité juridique, d'une part, s'ancrer sur un contrôle annuel du dispositif par le Parlement et d'autre part conserver le principe fondamental de paiement de la politique de l'eau par les usagers ».

Ainsi, la réforme de la politique de l'eau en cours d'élaboration s'attachera à renforcer le fondement juridique des redevances des agences. Pour ce faire, le futur projet de loi devrait restituer au Parlement la compétence qui est la sienne en matière de fixation des impositions de toutes natures (assiette, taux et modalités de recouvrement). Un tel dispositif permettrait une meilleure conformité aux principes de consentement à l'impôt et d'égalité devant les contributions publiques.

De même, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut que regretter avec la Cour le caractère peu incitatif des redevances. Même s'il est nécessaire, comme le propose M. Flory, de rendre les redevances plus simples et plus compréhensibles pour les redevables, l'instauration d'une fiscalité écologique efficace et incitative doit aussi intégrer le principe d'action préventive et le principe « pollueur-payeur » inscrit depuis plusieurs années dans le droit de l'environnement.

Sur l'accumulation des excédents budgétaires

Il ne peut qu'être regretté avec la Cour que les recettes annuelles des agences de l'eau ne soient pas ajustées aux besoins réels de dépenses et engendrent depuis de nombreuses années des excédents budgétaires et financiers.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a veillé au cours de l'élaboration du 8^{ème} programme (2003-2006) à ce que l'équilibre financier des quatre années du programme permette une réduction sensible des réserves budgétaire et financière des agences. Cette volonté s'est traduite par l'inscription d'une baisse du coefficient de collecte de la redevance pollution domestique, coefficient purement financier multipliant mécaniquement le montant des redevances finales, et de prélèvement sur les réserves accumulées pour équilibrer les budgets annuels.

De plus, dans le cadre du suivi de l'exécution des budgets annuels des agences, un intérêt particulier est porté par la direction du budget pour limiter l'augmentation des ressources qui ne correspondraient pas à de réels besoins de dépenses.

Les effets conjugués de ces mesures volontaristes, en plus du fonds de concours exceptionnel voté fin 2003 par les conseils d'administration de quatre agences de l'eau au profit des politiques liées à l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable, devraient à terme ramener le fonds de roulement et les réserves de trésorerie de chaque agence à un niveau de gestion normal.

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

1. Sur le contexte général actuel de la politique de l'eau

Le précédent contrôle de la Cour portait sur les années 1988 à 1994. La réponse faite le 24 novembre 1998 faisait état d'un processus de réforme

de la politique de l'eau qui avait débouché sur le vote par l'Assemblée Nationale d'un projet de loi en première lecture le 10 janvier 2002.

A la mi- 2002, le gouvernement a décidé d'organiser une concertation plus complète et plus sereine, afin de mieux tenir compte de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, de la décentralisation et des principes du projet de Charte de l'environnement. Un débat national a été organisé au cours de l'année 2003 au niveau national, dans les comités de bassin et sous la forme d'une consultation du public.

A l'issue de la conférence nationale de synthèse du débat national du 16 décembre 2003, le gouvernement arrêtera une réforme de la politique de l'eau et engagera l'élaboration d'un projet de loi au cours du premier semestre 2004. Cette réforme prendra en compte plusieurs remarques et recommandations exprimées par la Cour des comptes.

Les agences de l'eau sont concernées par le besoin de simplifier et de rendre conformes à la Constitution les redevances de bassin. Il est nécessaire de faire évoluer les compétences respectives du Parlement, des comités de bassin et des conseils d'administration des agences de l'eau. Le Premier ministre a confié sur ce point une mission de réflexion au député de l'Ardèche Jean-Paul Flory. Son rapport, rendu le 6 octobre 2003, propose des mesures législatives visant à concilier l'efficacité environnementale et l'équité sociale.

Dans ce contexte, la réponse au rapport de la Cour sera complétée au début de l'année 2004 lorsque le conseil des ministres aura arrêté les réformes à proposer au Parlement.

2. Sur le programme d'intervention des agences

La prise en compte des outils de planification et de critères territoriaux

Dans leur 8^{ème} programme (2003-2006), les agences de l'eau ont, à la demande du gouvernement, développé une logique d'intervention plus territoriale fondée sur des objectifs renforcés de qualité du milieu aquatique :

- dans l'organisation des responsabilités respectives des délégations régionales et des services du siège ,en vue d'assurer un meilleur pilotage stratégique ;*
- par un renforcement du rôle consultatif des commissions géographiques des comités de bassin ;*
- par des dispositifs de sélectivité accrue des aides ;*
- par une plus grande cohérence entre la modulation géographique des taux et des coefficients de redevances et celle des aides.*

La phase d'élaboration d'un état des lieux par bassin, conforme aux exigences de la directive cadre, amènera à préparer à partir de la fin de l'année 2004 les règles de fond de la révision des SDAGE et les priorités du futur 9^{ème} programme d'intervention. Les SDAGE correspondent à la notion communautaire de plan de gestion : ils seront mis en conformité avec les obligations de la directive avant 2009 par les comités de bassin. Le projet de loi portant transposition de cette directive devrait être voté par le Parlement au début de l'année 2004.

Une conséquence sera un renforcement de la prise en compte des SDAGE et les SAGE dans les programmes d'intervention des agences de l'eau et dans leurs décisions d'aides, au regard des objectifs de bon état écologique qui seront assignés aux masses d'eau. Ces documents de planification auront une portée juridique plus forte sur les programmes, sur les décisions administratives et sur les documents d'urbanisme.

Ainsi, les préfets coordonnateurs de bassin¹⁷ seront chargés d'élaborer des programmes de mesures réglementaires et des programmes de surveillance de l'état des eaux, complémentaires des actions incitatives contenues dans les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau.

Sur le suivi national

La direction de l'eau a pris la mesure de l'importance de pouvoir disposer de données plus homogènes et plus pertinentes pour le pilotage financier et politique des agences de l'eau et pour pouvoir rendre compte de l'application des obligations contenues dans les directives communautaires.

En cohérence avec l'objectif de dialogue de gestion qui est au cœur de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, la direction de l'eau a engagé avec les agences l'élaboration de contrats de performance comportant un nouveau dispositif commun d'indicateurs de résultats physiques et une plus forte homogénéité des méthodes de suivi financier et des nomenclatures de programme et de budget.

Cette démarche s'inscrit aussi dans la rénovation du système d'information sur l'eau, rendue nécessaire par la directive cadre. Les améliorations concerneront la production de données, le fonctionnement en réseaux des banques thématiques nationales et un dispositif de management global de projet au niveau national et dans les bassins.

¹⁷ L'autorité administrative sera le préfet coordonnateur de bassin.

Sur la redistribution entre catégories d'usagers

L'évolution de la part respective des ménages, des agriculteurs et des industries dans l'effet redistributif des aides et des redevances des agences de l'eau est l'un des principaux enjeux évoqués dans le rapport Flory. Il y a un débat politique sur l'équité de la répartition des contributions respectives des catégories d'usagers et des types d'usages :

- une contribution dominante des usagers domestiques et des collectivités locales (84 %) et faible des agriculteurs (1 %),*
- une prééminence de la lutte contre la pollution dans les redevances et dans les aides (80 %).*

Toutefois, une partie significative des ouvrages réalisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités bénéficie aux industries raccordées aux réseaux publics d'assainissement. En revanche, l'encadrement communautaire des aides intervenu en 2002 a limité le taux de retour vers les industriels.

La baisse du coefficient de collecte engagée dans le 8^{ème} programme et la croissance des redevances des éleveurs contribuent à atténuer le poids dominant des usagers domestiques dans les redevances perçues.

Dans le contexte de la baisse du FNDAE, se posent les problèmes du financement du renouvellement progressif du patrimoine de stations d'épuration et des réseaux d'assainissement et d'eau potable des communes rurales et du niveau de la solidarité urbain-rural en tenant compte de nouveaux équilibres politiques et financiers liés à la décentralisation.

3. Sur les redevances des agences de l'eau

Les propositions du Rapport FLORY

Le contenu du rapport Flory répond aux objectifs politiques cités dans la lettre de mission signée par le Premier ministre le 7 avril 2003.

« La réforme du système des redevances de bassin devra, avec un haut niveau de sécurité juridique, d'une part s'ancrer sur un contrôle annuel du dispositif par le Parlement et, d'autre part, conserver le principe fondamental du paiement de la politique de l'eau par ses usagers ».

« Les solutions envisagées devront permettre, tant par le système de redevances que par le dispositif d'aides associé, d'atteindre les objectifs de la directive cadre... laisser la possibilité de définir localement des politiques plus spécifiques... et comporter la souplesse nécessaire pour en permettre le financement ».

Le rapport met en lumière les difficultés liées au fait que les redevances ne sont pas conformes à la Constitution, ce qui gèle toute

amélioration législative ; et que leur dispositif complexe est mal compris par les usagers et par les élus locaux, avec de fortes différences de pression fiscale selon les bassins.

Cinq « points d'appui fondamentaux » devraient, selon M. Flory, guider une réforme du champ d'action, des méthodes d'intervention et des ressources des agences de l'eau :

- un cadre politique et juridique stable pour les redevances ;*
- une contribution des redevances à la réussite de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau ;*
- un dispositif de redevances plus simple et plus lisible ;*
- un rééquilibrage raisonné des contributions des catégories d'usagers ;*
- un renforcement de la solidarité au niveau des bassins hydrographiques et au niveau national.*

Ces principes sont étudiés par le gouvernement en vue de structurer une réforme législative des redevances de bassin en 2004, en tenant aussi compte de la portée incitative du volet « aides » des agences. En complément du principe « pollueur-payeur », la logique des programmes pluriannuels d'intervention est que « soit aidé celui qui dépollue ». C'est la combinaison de ces deux outils d'incitation qui doit fonder une réforme d'ensemble.

L'absence d'ajustement des redevances aux besoins réels des agences

Les ministères de tutelle, constatant des excédents de trésorerie, ont assorti le 8ème programme de mesures de baisse du coefficient de collecte, de sélectivité des aides fondées sur des objectifs de bon état du milieu et d'apurement d'autorisations de programme.

A la demande du gouvernement, en application de l'article L. 213-6 du code de l'environnement, les conseils d'administration de quatre agences de l'eau ont voté un fonds de concours exceptionnel de 210 M€ pour garantir en 2004 la capacité de paiement de dépenses budgétaires du ministère concernant des politiques liées à l'eau et aux milieux aquatiques. La répartition de ce montant entre les agences a tenu compte des excédents de trésorerie constatés et garantit un fonds de roulement de 2 mois de dépenses à la fin de l'année 2006.

Toutefois, l'objectif de réduction d'excédents de trésorerie s'inscrit d'abord dans une approche pluriannuelle et prospective des besoins de

paiement. Le montant des engagements hors bilan¹⁸ en décembre 2002 s'élevait à 2 990,45 M€ correspondant à 17 mois de recettes 2002.

Le ministère est très attentif à ce que la programmation des investissements des maîtres d'ouvrage, de l'attribution des aides et des échéanciers de paiement soit cohérente avec le calendrier et les obligations des directives européennes les plus coûteuses (directive Eaux résiduaires urbaines dite ERU, directive nitrates et PMPOA II).

A cette fin, La direction de l'eau veille à fiabiliser le suivi régulier de l'exécution financière du programme et l'anticipation des charges à payer au cours du 8^{ème} et du 9^{ème} programme.

4. Sur les opérations financées par les agences

Le traitement des pollutions domestiques

La Cour juge l'exécution du 7^{ème} programme des agences décevante pour le traitement des pollutions domestiques, en constatant une stagnation, entre 1997 et 2002, des taux nationaux de collecte et de dépollution autour de 65 % et de 50 %. A contrario, la Cour relève une progression positive des rendements épuratoires pour l'ensemble des polluants.

Dans son précédent rapport, la Cour constatait un taux moyen de dépollution de 40 % à la fin de 1991, soit une progression de 10 points en 10 ans.

A partir de chiffres issus de tableaux complétés par les agences, la qualité de la collecte de la pollution est mise en cause au regard des financements qui y sont consacrés.

Cependant, le taux de collecte calculé à partir d'un ensemble de données locales fournies par les agences n'est pas pertinent pour fonder une conclusion générale.

La Cour utilise une définition particulière du taux de collecte : « le rapport entre la pollution domestique collectée dans les réseaux d'assainissement et la pollution domestique totale émise ». Or, selon l'arrêté du 22 décembre 1994, le taux de collecte est « le rapport de la quantité de matières polluantes captée par le réseau à la quantité de matières polluantes générée dans la zone desservie par le réseau. La quantité de matières polluantes captée est celle parvenant aux ouvrages de traitement à laquelle se rajoutent les boues de curage et de nettoyage des ouvrages de collecte ».

18) On entend par engagements hors bilan le montant des restes à payer sur les engagements non soldés des agences au 31/12/02 au titre du 7^{ème} programme pour 97,7 % et des programmes antérieurs pour 2,3% de ce montant.

La première définition, limitée à la pollution domestique et excluant la pollution industrielle raccordée, conduit à des taux de collecte calculés par la Cour pénalisants par rapport à la réalité, d'autant que les boues de curage et de nettoyage des réseaux ne sont pas intégrées.

Nonobstant ce problème de définition, les valeurs de taux de collecte calculées comportent trop d'incertitudes pour être utilisées globalement :

- la pollution potentielle domestique, provenant des données de la redevance, intègre la pollution de communes non desservies par un réseau et par une station mais non celle de communes non redevables et desservies : pour être exacte, elle devrait correspondre à la seule population située dans les zones d'assainissement collectif ;*
- la pollution potentielle domestique est calculée en appliquant à la population un "équivalent-habitant" forfaitaire, défini par arrêté, qui transforme un nombre d'habitants en kg de pollution (matières oxydables, matières azotées, phosphore). Or, les études montrent que l'« équivalent habitant » actuel est sur-évalué par rapport à la réalité. Le projet de loi de 2002 fixait de nouveaux ratios ;*
- cette pollution, forfaitaire, ne peut être actualisée qu'à l'occasion des recensements de population, alors que la pollution reçue par les stations est mesurée chaque année, d'où des effets de ressaut périodique des taux de collecte tels que calculés par la Cour ;*
- la pollution potentielle industrielle est issue des assiettes de redevances, calculées sur la base du mois d'activité maximale, alors que la pollution reçue par les stations est une pollution moyenne annuelle, ce qui pénalise la valeur du taux de collecte tel que calculé par la Cour.*

Le cumul de ces incertitudes de calcul a conduit les agences à ne plus utiliser le taux de collecte comme indicateur global de performance : en revanche, son utilisation est adaptée aux situations locales où les données sont bien connues.

L'indicateur « taux de collecte » n'est pas utilisé dans les autres Etats membres qui lui préfèrent le « taux de raccordement » (rapport de la population raccordée effectivement au réseau à la population desservie par celui-ci), plus simple.

Le traitement des pollutions industrielles

La notification réalisée en 2002 au titre de l'encadrement communautaire des aides d'Etat a permis de sécuriser l'action incitative des agences. Un enjeu majeur est de développer les aides aux PME-PMI en vue de réduire ou de supprimer des rejets diffus de pollution dans le milieu

naturel. Compte tenu du grand nombre d'entreprises, l'obtention de résultats tangibles suppose que la loi permette aux agences l'appui d'opérateurs-relais.

En matière de prévention, il ne faut pas oublier la responsabilité des élus locaux qui définissent les conditions du raccordement d'effluents industriels aux réseaux d'assainissement et aux stations d'épuration publics.

Le traitement des pollutions agricoles

La dépollution des élevages

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a démarré en 1994 pour les élevages de grande taille. Depuis cette date, 35 700 élevages ont bénéficié des aides publiques du PMPOA pour un montant global de 925 M€

Il a été réformé en 2001 en vue d'une meilleure efficacité environnementale :

- la priorité est de concentrer 80 % des aides dans les zones vulnérables où la Commission européenne a accepté, à titre dérogatoire, des aides destinées à assurer l'application des normes communautaires de la directive nitrates ;*
- le PMPOA 2 est plus équitable car les aides concernent aussi les élevages de petite taille au sein des zones vulnérables ;*
- la Commission a conditionné son accord au fait que les éleveurs déclarent, avant le 31 décembre 2002, leur intention d'adhérer au programme et de respecter les exigences minimales de la directive nitrates. De plus, les aides dans les zones vulnérables ne pourront plus être accordées après le 31 décembre 2006 ;*
- l'amélioration de l'efficacité environnementale met davantage en avant le changement des pratiques agronomiques.*

Les agences de l'eau prévoient une forte demande d'aides concentrée sur les années 2005 et 2006 : le rythme de traitement des dossiers va passer de quelques milliers à plus de 25 000 par an. De son côté, le ministère de l'agriculture a dégagé les moyens financiers nécessaires à l'occasion de la révision des contrats de plan.

Le PMPOA 2 concerne plus de 100 000 exploitations pour une dépense prévisionnelle de 1 300 M€, à laquelle s'ajouteront 137 M€ du fait de l'extension des zones vulnérables dans les bassins Seine Normandie et Artois Picardie, réclamée par la Commission.

En dehors des zones vulnérables, les préfets peuvent définir des zones d'action prioritaire mais seulement 20% des aides publiques pourront y être consacrées.

La réussite de ce programme en termes de résultats positifs sur la qualité de l'eau potable et sur la réduction des marées vertes suppose une mobilisation forte de l'ensemble des partenaires dans les bassins versants prioritaires, avec des objectifs chiffrés et un calendrier de réalisation de ces objectifs.

Le niveau critique de contamination par les produits phytosanitaires

En matière de produits phytosanitaires, la priorité a été en 1999, le recours à la fiscalité avec la TGAP et, depuis 2000, un plan national d'actions incitatives financées essentiellement par le FNSE et moindrement par les agences de l'eau. En revanche, ces dernières sont fortement impliquées au sein des groupes régionaux « phytos ».

Les actions menées au sein de ces groupes débouchent, dans les bassins versants prioritaires, sur des diagnostics et des plans d'action, des diagnostics d'exploitation et des actions de formation et de conseil auprès des agriculteurs et des utilisateurs non agricoles.

A la fin de 2002, cette politique couvrait 180 bassins versants comportant 51 000 exploitations agricoles et couvrant 3,2 M ha. Les actions entreprises participent à l'alimentation en eau potable de 6,5 M d'habitants. Seuls 77 bassins versants font pour l'instant l'objet de plans d'action dont 17 en Bretagne : 38 autres plans d'action ont été entrepris en 2003.

La TGAP frappe les produits phytosanitaires en fonction du classement toxicologique et éco-toxicologique des substances qui entrent dans leur composition, sur la base d'une classification européenne. L'objectif environnemental est d'inciter les producteurs et les utilisateurs à s'orienter vers des solutions alternatives aux traitements qui font appel aux substances considérées comme les plus toxiques. Du fait de l'accroissement du nombre de substances classées comme dangereuses au niveau communautaire, le rendement de la taxe est passé de 18 M€ en 2000 à 36 M€ en 2001.

Enfin, la restructuration des réseaux de mesure et l'amélioration des procédés d'analyse des prélèvements participe aussi à l'amélioration de la connaissance des milieux et donc à terme d'un meilleur ciblage des priorités à traiter.

L'alimentation en eau potable des collectivités

Comme le soulignent la Cour et le rapport parlementaire présenté par le sénateur Miquel en 2003, on constate des insuffisances dans les politiques publiques de préservation de la qualité de la ressource en eau, notamment en matière de protection des captages d'eau potable.

Le projet de loi relatif à la santé publique vise à rendre plus efficace la protection des captages, en allégeant les procédures lorsqu'il s'agit de

périmètres nécessitant des mesures de protection limitées ou bénéficiant d'une protection naturelle. Il comporte aussi un plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, qu'il s'agisse de la contamination historique des milieux ou des pollutions diffuses d'origine agricole.

Les agences de l'eau apportent des aides au traitement de l'eau dans des usines aux fins de potabilisation et aux élevages relevant du PMPOA 2 : ces solutions curatives permettent de pallier la lourdeur actuelle des procédures de prévention. Mais la réduction des coûts collectifs suppose une action déterminée de prévention, par exemple en matière de pesticides, et de contrôle réglementaire réalisé par les services de police de l'eau ou des installations classées.

La contractualisation avec les collectivités territoriales

La Cour critique des modalités de contractualisation développées avec les collectivités territoriales et notamment avec les conseils généraux.

Or ces procédures ne « dessaisissent » pas les agences de leurs attributions d'instruction des dossiers : elles seules ont autorité, selon les règles définies par le conseil d'administration, pour définir l'éligibilité de chaque projet et le montant de l'aide. Les dossiers de demande d'aide des maîtres d'ouvrage sont instruits dans les agences dans des conditions classiques.

Deux considérations fondamentales légitiment le recours à ces contrats :

- le souci d'une définition concertée de priorités d'appui aux communes rurales dans la programmation respective des interventions environnementales des conseils généraux et des agences, en coordonnant la sélection des projets à financer et les critères d'intervention propres à chaque partenaire : dans l'espace rural, c'est la condition de l'efficacité opérationnelle ;*
- le souci de minimiser les charges de gestion et de simplifier le montage des projets des élus ruraux, en recourant à un guichet unique de versement.*

Le dialogue avec les conseils généraux permet aux instances de « faire passer les bons messages » aux départements et de renforcer la convergence de leurs politiques avec la « politique de bassin » des agences définie dans les SDAGE, dans les programmes pluriannuels d'intervention et, au cours des prochaines années, dans l'application de la directive cadre sur l'eau.

Les programmes des agences de l'eau concerneront de plus en plus des problèmes de pollutions et de perturbations « diffuses » reposant sur un

grand nombre d'acteurs (agriculture, assainissement non collectif, prélèvements et pompages, PME-PMI...). Les évolutions législatives envisagées pour 2004 devront définir avec plus de précision des modalités d'attribution et de versement d'aides correspondant au recours à des formules de « relais ».

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES**

La rapport de la Cour souligne que l'exécution du 7^{ème} programme des agences de l'eau apparaît globalement décevante. Sur plusieurs fronts, la situation des ressources en eau ne présente aucune amélioration, et s'est même parfois dégradée depuis 6 ans.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a appelé à plusieurs reprises l'attention du Premier ministre sur les risques administratifs, budgétaires et politiques qu'engendre la multiplication de structures juridiques distinctes de l'Etat pour assurer des missions de l'Etat. L'analyse de la Cour conforte cette position concernant « les démembrements » de l'Etat, dont la Cour a, par le passé, dénoncé les effets négatifs.

S'agissant spécifiquement des agences de l'eau, leur action me paraît devoir s'inscrire de façon plus nette dans les orientations de la politique de l'Etat. Des outils de coordination et des moyens de contrôle doivent être développés à cet effet.

Le fait de confier au préfet la présidence du conseil d'administration d'une agence de l'eau, comme c'est le cas en Artois Picardie, traduit la recherche d'une articulation entre les agences de l'eau et les politiques de l'Etat, dont la responsabilité incombe aux services déconcentrés. Cet exemple pourrait être développé.

Par ailleurs, le rôle des agences de l'eau doit être apprécié dans le cadre plus global de la politique de l'eau. La Cour insiste sur le fait que « les agences sont dénuées de compétences en matière de réglementation et de police, lesquelles sont exercées par différents services de l'Etat dans des conditions d'éclatement et de dispersion qui nuisent gravement à leur efficacité ». Je ne peux que partager ce constat. Mon département et plus particulièrement la direction générale de l'administration, participe donc à la réflexion interministérielle que le ministère de l'écologie et du développement durable a initiée et qui vise à rationaliser la politique de l'eau. L'objectif est de parvenir à désigner un service compétent en ce domaine, sous l'autorité du préfet.

Un nouveau projet de loi relatif à la politique de l'eau est en cours d'élaboration, suite au débat national mené par la ministre de l'écologie et du développement durable. Les mesures qu'il préconise ont pour but de répondre aux principales critiques formulées à l'encontre des agences de l'eau : contrôle parlementaire sur les programmes et redevances, instauration d'un régime des redevances, meilleure application du principe du "pollueur payeur" et du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, meilleure prise en compte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Pour mon département, cette réforme des agences de l'eau doit également favoriser la décentralisation de la gestion des agences, notamment en faveur des régions.

Depuis longtemps, les agences de l'eau ont privilégié une approche décentralisée de la décision : un rôle accru des élus locaux au sein des instances représentatives, et en particulier du comité de bassin, permettrait de répondre encore mieux à cette logique. Ces instances ne doivent pas apparaître comme des chambres de validation, mais bien constituer le lieu où les décisions et les priorités sont fixées par les élus locaux.

De même, le projet de loi pour la transposition de la directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, actuellement soumis au Parlement, devrait effectivement, comme le souligne la Cour, conduire les agences et leurs autorités de tutelle à améliorer le suivi de leur interventions.

S'agissant des collectivités territoriales, la Cour souligne à nouveau dans certaines situations leur non-implication en qualité de maîtres d'ouvrage et leur non-engagement dans la mise en place des périmètres de protection des points de captage des eaux, en raison de la complexité et la longueur de la procédure. Bien que ces périmètres de protection aient été rendus obligatoires, la pratique des solutions palliatives de traitement des eaux coûteuses subsiste, ce qui entraîne l'augmentation du prix de l'eau, au lieu de privilégier la préservation de la ressource.

Le projet de loi relatif à la santé publique, également en cours d'examen au Parlement, viendra compléter le code de la santé publique sur la question des périmètres de protection des captages, ce qui devrait pallier la carence d'initiative des collectivités territoriales dans ce domaine.