



# ***Débat autour du rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes***

- Compte-rendu -

# Sommaire

I – Première insertion : « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver » .....	3
II – Seconde insertion : « La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer » .....	9
III – Débat avec la salle .....	13

## **I – Première insertion : « Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver »**

**Pierre VICTORIA, délégué général du Cercle français de l'eau**

Dans quelques jours, une partie de la communauté française de l'eau va se rendre en Corée du Sud pour le 7<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau, grand rendez-vous pris tous les trois ans par l'ensemble de la communauté de l'eau. Une 100<sup>ème</sup> de français s'y rendront, la France va donc être perçue comme une grande nation de l'eau. Lorsque que l'on évoque cette grande nation de l'eau, il est souvent fait référence à la loi sur l'eau de 1964. Précurseur de la création d'une politique de l'eau sur la base des territoires pertinents que sont les bassins hydrographiques, cette loi sert de modèle à l'ensemble de la communauté européenne et internationale.

Les agences financières de bassin, comme elles étaient appelées à cette période, n'étaient pas dans le projet initial du gouvernement. Ceci avait été rappelé par Yvan Chéret, lorsqu'il était venu échanger avec nous sur la création de cette loi sur l'eau. Cette proposition avait été refusée par le gouvernement de l'époque. Pour rappel, cette loi fut proposée par le Commissariat au plan dans lequel travaillait Yvan Chéret. C'est par le biais d'un amendement sénatorial qu'avait été proposée la création des agences financières de bassin. Cet amendement est parfois qualifié de « téléguidé » par Yvan Chéret, car le sénateur en question et Yvan Chéret sont de la même promotion polytechnique. Beaucoup de propositions de cette loi n'ont pas été retenues. Il en est resté la mise en place historique d'une politique de l'eau organisée à partir de bassins hydrographiques, qui deviendront par la suite les agences de l'eau.

Cette anecdote ne sera certainement pas abordée en Corée du Sud, pas plus que les 15 ans de débats autour de la constitutionnalisation des redevances des agences. Cela ne serait certainement pas compris. Par ailleurs, le débat est clos depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006.

Jean Launay, président du Comité national de l'eau, aurait sans doute souhaité rappeler aujourd'hui que la politique de l'eau vit actuellement un système de double-peine, selon ses propres mots lors du dernier colloque du Cercle français de l'eau. Le système de recouvrement des coûts applique le principe selon lequel l'eau paye l'eau, mais l'eau finance plus les services d'eau et d'assainissement. Elle prend également en charge la prévention des inondations et de la biodiversité. De plus, 175 millions ont été prélevés sur le budget des agences cette année, et cela se reproduira. Dans ce contexte difficile, la question de la cohérence de la politique de l'eau s'impose à tous. C'est ce constat que nous souhaitons retrouver dans le rapport de la Cour des comptes, plutôt qu'une recommandation visant à renforcer le pilotage stratégique des agences par l'Etat. La relation entre l'Etat et les agences est un point de débat, de réflexions, voire de controverses.

Je remercie les quatre auteurs du chapitre sur les agences de leur présence, à savoir Madame Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7<sup>ème</sup> chambre (rapporteur) ; Philippe DEDRYVER, premier conseiller, 7<sup>ème</sup> chambre (rapporteur) ; Sylvie VERGNET, conseillère maître (contre rapporteur).

### **Sylvie VERGNET, conseillère maître**

La Cour des comptes s'est penchée une fois de plus sur les problèmes de la politique de l'eau, en s'occupant essentiellement de tout ce qui est du ressort de l'Etat. C'est dans ce cadre-là qu'est intervenu le contrôle sur les agences de l'eau. Les Chambres régionales et territoriales des comptes se sont occupées des aspects qui relèvent des collectivités locales, ce qui fera l'objet de la seconde partie.

Nous intervenons à intervalle régulier tous les 5 ou 6 ans sur ces agences de l'eau qui sont des établissements publics de l'Etat. Le précédent contrôle avait abouti à une insertion dans le rapport public 2010 sur un thème un peu plus vaste puisqu'il abordait les instruments de la gestion durable de l'eau. Nous avons examiné à la fois l'Onema et les agences de l'eau. A ces dernières, le rapport public 2010 recommandait de renforcer leur pilotage stratégique par l'Etat, d'effectuer l'évaluation de leur mission de manière plus dynamique et de rendre les aides plus sélectives. Lors du récent contrôle des agences, nous avons voulu vérifier si ces recommandations avaient été suivies. La particularité de cette insertion par rapport à la précédente, est donc d'être centrée sur les agences et non pas sur l'Onema.

Chacune des agences a fait l'objet d'un contrôle approfondi qui a porté sur les comptes et sur la gestion. Pour chacun de ces contrôles, nous nous sommes rendus sur place pour regarder tous les éléments, consulter les dossiers, observer les méthodes. Cela a véritablement été une plongée dans l'activité des 6 agences. Nous avons suivi une méthode identique pour le contrôle des 6 agences et ainsi réaliser un contrôle homogène. Cela nous a permis d'en faire une synthèse, qui a elle-même débouché sur l'insertion figurant dans le rapport annuel.

Cette insertion a principalement examiné la manière dont les agences conduisent leurs missions et les deux outils dont les agences disposent : redevances et aides. S'agissant des redevances, la marge de manœuvre des agences est assez limitée, mais toutefois réelle, pour ajuster le poids des prélèvements sur les différents acteurs. Une autre partie de notre travail qui n'apparaît pas dans l'insertion, porte sur la gestion des agences. Le contrôle de ces agences a donné lieu à des rapports particuliers, qui n'apparaissent pas dans l'insertion. Ces contrôles ont duré un peu plus d'un an, et ont mobilisé une équipe importante. Nous estimons que l'enjeu valait cet effort. Je vais maintenant laisser la parole à deux membres de l'équipe qui ont réalisé le contrôle.

### **Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7ème chambre**

Nos constats concernent à la fois la gouvernance des agences, les redevances qu'elles perçoivent, et les aides qu'elles attribuent. En ce qui concerne la gouvernance des agences, la Cour a constaté un certain nombre d'insuffisances. Or, il s'agit d'un enjeu majeur. Comme vous le savez, les agences mettent en œuvre deux des leviers dont dispose l'Etat en matière de politique de l'eau : la fiscalité et les dépenses budgétaires. Le taux de la plupart des redevances perçues par les agences et les modalités d'attribution des aides sont fixées dans les programmes pluriannuels d'interventions des agences, approuvées par le conseil d'administration de chaque agence après avis conforme du comité de bassin. La bonne utilisation de ces mannes financières considérables suppose une gouvernance adaptée, ce qui d'après la Cour, n'est aujourd'hui pas complètement le cas.

Premier constat : la représentativité des instances de décision et la transparence du processus de décision restent insuffisants. Les réformes de 2014 n'ont que faiblement

amélioré la représentativité des comités de bassins et n'ont pas amélioré celle des conseils d'administration des agences. Les commissions des aides qui sont chargées de se prononcer sur l'attribution des aides ont un rôle stratégique. Mais, ni leur composition, ni leur fonctionnement ne sont actuellement définis par les textes. Les décisions des aides financières et leurs bénéficiaires ne sont pas rendues publics dans toutes les agences. Quant au dispositif de prévention des conflits d'intérêts, nous avons eu l'occasion de constater qu'il était encore insuffisant à l'heure actuelle, aussi bien en ce qui concerne le personnel des agences, que les membres de ces instances.

Deuxième constat en matière de gouvernance : les taux des redevances ne sont pas toujours fixés dans les bassins en proportion des pressions constatées sur les milieux. Dans cette insertion, la Cour donne ainsi l'exemple du bassin Rhône-Méditerranée, où 40% du territoire est considéré comme étant déficitaire en eau. Pourtant, les taux des redevances pour prélèvements, acquittés par les agriculteurs et les industriels sont les plus faibles de France. Pour cette raison, la Cour préconise l'instauration de taux-plancher pour les redevances, de même qu'il existe aujourd'hui un taux-plafond défini par le législateur.

Le troisième constat porte sur la forte hétérogénéité des formes et modalités d'aides entre bassins. Ces différences s'expliquent en partie par des disparités hydro-morphologiques entre bassins, ou par des considérations socio-économiques. Il est ainsi tout à fait légitime qu'il existe des priorités d'actions différentes en fonction des pressions sur les milieux et que les enveloppes consacrées aux différents types d'interventions diffèrent d'un bassin à l'autre. En revanche, il est beaucoup moins justifié qu'il existe des formes et des taux aussi variables entre les différentes agences. Nous prenons l'exemple dans l'insertion d'agences qui privilégient des avances plutôt que des subventions, et inversement. C'est un exemple parmi d'autres, nous en avons trouvé beaucoup d'autres. Cette hétérogénéité qui, en soit ne nous paraît pas justifiée, constitue un frein à la mutualisation inter-agences. On peut tout de même constater qu'il y a eu des efforts en matière de mutualisation des systèmes d'informations sur les redevances. Mais, en raison de la très forte hétérogénéité en matière d'aide, la mutualisation des systèmes d'information n'a pu être réalisée. Par ailleurs, cette hétérogénéité peut paraître contraire au principe d'égalité.

En ce qui concerne les redevances perçues par les agences, la Cour a constaté une incohérence entre le principe pollueur-payeur, consacré par le droit communautaire et la LEMA, et la réalité. En effet, les redevances en 2013 restent acquittées à 87% par les usagers domestiques et assimilés, contre 6% par les agriculteurs, et 7% par l'industrie. Au cours des 9<sup>ème</sup> programmes, la proportion des redevances acquittées par les usagers domestiques n'a été réduite que dans quelques bassins, alors que dans d'autres, elle a, au contraire augmenté. Or, les états des lieux de bassins qui ont été adoptés en décembre 2013 montrent les principaux facteurs de déclassement des masses d'eau. Les principaux risques de non-atteinte des objectifs environnementaux en 2021 sont désormais les pollutions diffuses d'origines agricoles, l'hydro-morphologie, et dans certains bassins les pollutions d'origines industrielles et les prélèvements. Le rééquilibrage opéré dans le cadre des 10<sup>ème</sup> programmes d'intervention des agences est limité et repose en partie sur des hypothèses d'évolution d'assiettes dont il conviendra de vérifier la réalisation affective.

Un autre constat concerne les redevances acquittées par les agriculteurs, aujourd'hui très peu incitatives. En ce qui concerne l'élevage, la LEMA a clairement constitué un net recul dans l'application du principe pollueur-payeur, en retenant un calcul forfaitaire, en prévoyant de nombreuses exonérations au-delà d'un certain seuil, et en fixant le taux à un

niveau très faible qui n'a pas évolué depuis. Les prélèvements destinés à l'irrigation bénéficient également de dispositions législatives réglementaires très favorables avec une estimation forfaitaire des prélèvements destinés à l'irrigation gravitaire, des taux avantageux pour les organismes uniques de gestion collective de la ressource en eau, etc. Quant à la redevance pour pollutions diffuses, elle a constitué un progrès dans la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, mais présente d'autres inconvénients comme par exemple le fait de ne pas intégrer les engrais azotés dans son assiette.

En ce qui concerne les industries, la LEMA a largement contribué à la baisse de 15% des redevances acquittées par l'industrie entre 2007 et 2013. De nombreux sites sont devenus non-imposables, notamment parce que l'assiette de la redevance est désormais constituée des rejets après traitement des stations d'épuration et non plus des rejets bruts. La Cour a également constaté que dans un certain nombre de bassins, l'obligation de mettre en place un suivi régulier des rejets n'était aujourd'hui pas assurée.

Enfin, la Cour a constaté que la gestion des redevances par les agences de bassin était parfois trop favorable aux redevables, soit parce que les règles de liquidation et de perception ne sont pas toujours respectées, soit parce que la politique de contrôle fiscal est insuffisamment volontariste.

### **Philippe DEDRYVER, *premier conseiller, 7ème chambre***

Nous avons constaté une lente réorientation des priorités d'interventions. Les 9<sup>ème</sup> programmes d'interventions étaient essentiellement axés sur le soutien à l'équipement des stations d'épuration, obligation réglementaire issue de la directive DRU. Cela s'est traduit par des versements très importants aux collectivités locales pour participer à la remise à niveau de l'ensemble de ces stations d'épuration. Il a souvent été dit que cela constituait une orientation des dépenses vers le petit cycle de l'eau, mais cela a aussi participé à la qualité globale des masses d'eau, au grand cycle de l'eau.

Les 10<sup>ème</sup> programmes, qui couvrent la période 2013/2018, sont d'avantage orientés vers la reconquête du bon état des eaux. C'est l'enjeu majeur pour lequel la France doit s'investir : lutte contre les pollutions diffuses, et notamment agricoles ; protection des aires de captage d'eau potable ; restauration des milieux aquatiques. Ce sont des dépenses difficilement identifiables mais particulièrement importantes. Il y a effectivement eu une réorientation, mais la Cour a estimé que cette réorientation aurait pu être plus forte. Les dépenses d'équipement et celles qui concernent les primes pour les aides à la performance épuratoire, sont encore majoritaires dans l'ensemble des dépenses d'interventions des agences de l'eau.

Nous nous sommes également intéressés aux modalités d'attribution des aides. Il y a une continuité avec ce que disait ma collègue sur la gouvernance des agences. Notre première recommandation est de mieux encadrer le dispositif d'attribution des aides. Nous avons relevé des difficultés dans certaines agences et nous les avons rassemblées dans l'insertion. Chaque agence a sa propre façon de répondre à ces difficultés. Toutefois, nous avons pu relever trop d'interventions directes dans l'élaboration des projets dans certaines agences. Il n'y a pas de formalisation suffisante de la méthode d'attribution et de suivi des aides. C'est un point important en matière de transparence, mais aussi en matière de gestion et de contrôle des dépenses engagées par les agences.

Nous avons aussi pu constater que l'analyse économique des projets n'est pas systématique. Cela ne permet pas de bien choisir entre différentes solutions. Toutefois, nous retrouvons sur les très grands projets ces analyses de rentabilité, nécessaires pour bâtir des plans de financement. Les agences gagneraient à développer les analyses économiques qui vont de pair avec des évaluations a posteriori.

L'assiette subventionnable est parfois trop large et les agences ont tendance à prendre l'ensemble des coûts des projets et non pas à se limiter à une partie du projet finançable qui est susceptible de générer une amélioration. Nous avons constaté une multiplication de décisions dérogatoires, produisant parfois des pratiques irrégulières. Cela peut concerner des dépenses prises en compte par anticipation, ou l'exécution de projets qui ont commencé avant même la signature des conventions, ou bien encore des prolongations au-delà des termes de la convention. Tout cela représente des risques juridiques qui peuvent peser sur les agences, mais également des risques financiers en termes de surcoût non justifié. La Cour propose donc de mieux formaliser le processus d'attribution des aides, de renforcer le contrôle interne, de développer l'analyse économique et de mettre en place des observatoires de coût. Certaines agences l'ont fait, ce qui est intéressant pour pouvoir comparer entre différentes solutions.

D'une façon générale, nous avons constaté qu'il y avait une sélectivité insuffisante au niveau des projets. C'est tout à fait en lien avec ce que l'on voyait auparavant dans le dispositif d'instruction ou d'attribution des aides. Nous avons constaté un manque d'articulation avec les actions prioritaires du bassin, un accompagnement trop systématique de la mise aux normes réglementaires et des financements accordés en lieu et place d'autres acteurs publics. Il y a énormément d'acteurs qui interviennent au niveau de la politique de l'eau, et la frontière entre les différents acteurs et leurs financements n'est pas toujours très claire. Des aides aux industriels sont accordées sans garanties suffisantes, ce qui peut amener une fragilité financière pour les agences en cas de défaillance, ce que nous avons pu voir dans plusieurs agences. Il y a également certaines dépenses en communication et en matière de coopération internationale qui sont peu justifiées. Une plus grande sélectivité participerait à recentrer les agences sur leur métier central, et ainsi de faire des économies.

Renforcer le contrôle et l'évaluation est fondamental. Le contrôle des services effectués existe dans les agences, c'est plutôt positif. Mais il n'est pas suffisant dans le sens où tous les grands projets doivent faire systématiquement l'objet d'une évaluation a posteriori. Il est parfois impossible de vérifier si le projet correspond bien aux prescriptions qui étaient dans les conventions d'origines. Il y a aussi un travail d'harmonisation à faire au niveau des agences. Par exemple en mettant en place un cahier des charges qui définirait des modalités de contrôle commun. La Cour recommande également d'évaluer systématiquement les dispositifs d'aide. On ne connaît pas l'efficacité de certains dispositifs et certains dispositifs sont difficilement évaluables. Le dispositif n'est pas forcément le seul responsable de la détérioration, et/ou de l'amélioration de la qualité des eaux. Pour résumer, ces actions de contrôle et d'évaluation doivent également contribuer à la sélectivité des aides a posteriori. De cette façon, il est possible de voir s'il était intéressant d'investir dans tel ou tel dispositif, ou non.

La Cour a formulé un certain nombre de recommandations à l'issue de cette insertion. Il s'agit de mettre en place un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour les membres des instances de gouvernance ; rendre publiques les décisions d'attribution des aides et

produire une liste des bénéficiaires ; fixer des taux-plancher pour les redevances ; renforcer la taxation des pollutions d'origine agricole ; accroître la sélectivité des aides ; doter les agences d'outils et de méthodes communs pour analyser les dossiers de demande d'aide ; accroître les contrôles en matière de redevance et d'aide ; et évaluer systématiquement les dispositifs d'intervention.



## **II – Seconde insertion : « La gestion directe des services d'eau et d'assainissement : des progrès à confirmer »**

### **Pierre VICTORIA, *délégué général du Cercle français de l'eau***

Lors du dernier colloque du Cercle français de l'eau, nous avons comparé la gouvernance de la politique de l'eau française à l'aune de ce qui peut exister dans d'autres pays européens. La liberté de choix des collectivités locales en matière de mode de gestion est apparue comme la spécificité française la plus criante. Nos amis allemands ont mis en place des sociétés publiques, mais opérant des monopoles régionaux. Quant à nos amis anglais, ils ont totalement privatisé leur système et leurs collectivités locales se retrouvent totalement absentes du débat.

Nous avons particulièrement débattu de la notion de régulation – existe-t-il une régulation sans régulateur ? Existe-t-il une régulation de proximité ? La comparaison des prix, des services et de leur durabilité, était absolument indispensable pour débattre le plus objectivement possible de la performance des services d'eau. Pour cela, il faut avoir un maximum d'éléments d'information. Nous avons parfois eu l'impression que le niveau de transparence ou de réflexion sur les services n'était pas le même selon que l'on soit en délégation de service public ou en régie publique. Le secteur privé est parfois soumis au syndrome du lampadaire. Plus vous donnez d'informations, plus il vous en est demandée. De fait, il y a une forme de dissymétrie dans le niveau d'information. Pour avoir un débat objectif sur la performance des services, il faut tendre au même niveau d'information de la part des uns et des autres.

Le Cercle français de l'eau est un grand défenseur de la liberté de choix des collectivités territoriales en matière de mode de gestion. Nous partageons le constat d'un trop grand nombre de services d'eau et d'assainissement. C'est un vrai handicap par rapport aux enjeux qui sont devant nous. Nous pensons également qu'il est possible de faire ce choix sans nécessairement critiquer celui du voisin. C'est un point important à conserver en fond de toile pour la suite de notre débat.

La parole est à Monsieur Jean-Louis HEUGA, Président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne, que je remercie également de sa présence.

### **Jean-Louis HEUGA, *président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne***

Les services d'eau et d'assainissement sont examinés très régulièrement, par les Chambres régionales des comptes. Il s'agit en effet d'une politique publique locale de première importance pour chaque citoyen. La Cour des comptes a produit au cours des 20 dernières années plusieurs rapports sur la gestion des services d'eau et d'assainissement. Cela a été le cas en 1997, en 2003, en 2011 et enfin en 2015. On trouve une certaine constance dans ces différents rapports. Les appréciations portées par les juridictions financières, et la tonalité de ces rapports, ne sont pas foncièrement négatives. Au fil du temps, des améliorations ont été constatées s'agissant de la gestion. Elles tenaient soit des évolutions de la réglementation à la suite de recommandations faites par la Cour des comptes, soit de la pratique même de la gestion locale. Par exemple, dans la relation entre les collectivités délégantes et les délégataires, ou dans la clarté de la tarification appliquée.

La Cour a tout de même noté systématiquement des marges de progression possibles. La tonalité de l'insertion parue en février 2015 se situe dans la continuité des publications qui l'ont précédée : c'est de mieux en mieux, mais il y a encore quelques progrès à faire.

Par rapport aux précédents travaux, le périmètre de contrôle de cette insertion est limité à la régie directe des services d'eau et d'assainissement. Auparavant, les travaux concernaient tous les modes de gestion : gestion directe et gestion par voie de délégation de service public. Pourquoi ce choix restreint ? La gestion directe concerne les 2/3 des services d'eau et d'assainissement, même si ces derniers ne desservent pas la majorité de la population. On les retrouve plutôt en milieu rural, bien que de plus en plus de grosses collectivités font le choix de ce mode de gestion, qui est donc très largement répandu. Même si les précédents rapports couvraient l'ensemble des modes de gestion, ils s'intéressaient plus particulièrement aux relations entre les collectivités délégantes et les délégataires. Lorsque la présente enquête a été lancée en 2012, il a été décidé de la mener sur 3 ans, comme cela se fait habituellement. Il y a eu un an de préparation pour réaliser un guide de contrôle, en particulier grâce au contact que les magistrats chargés de ce travail peuvent avoir avec des professionnels. Il y a eu ensuite une année de contrôle, puis la production d'une synthèse qui a débouché sur cette insertion.

Ces travaux ont porté sur environ 70 contrôles de services de tailles très différentes, dans des milieux urbains et ruraux, sur l'ensemble du territoire français et environ 10 millions d'habitants. Une dizaine de Chambres régionales des comptes y ont participé. Cela permet d'avoir un échantillon assez significatif, permettant de tirer un certain nombre de conséquences. Le fait d'avoir travaillé sur de nombreux contrôles a permis de glisser un certain nombre d'exemples dans l'insertion. C'est une plus-value pour les travaux des Chambres. Les constats et observations ont été étayés en s'appuyant sur ces exemples. Cela permet également de mentionner des collectivités pour des observations critiques, mais également comme de bons exemples de gestion à suivre. Pour les besoins de réduction du nombre de pages dans l'insertion, de nombreux exemples ont été supprimés, mais il en reste beaucoup. Ainsi, parmi toutes les insertions du rapport public, c'est celle sur l'eau et l'assainissement qui a donné lieu l'eau plus grand nombre d'extraits adressés aux organismes cités (une quarantaine). Nous avons eu la volonté de ne pas comparer la gestion en régie et la gestion en délégation de service. Nous aurions pu nous y essayer en matière de tarification par exemple, mais vous le savez, le niveau des tarifs n'est pas entièrement lié au mode de gestion. Il y a beaucoup d'autres composantes qui entrent en compte, notamment le type de production de l'eau, la nécessité de traitement, l'étendue du réseau... ce qui aurait rendu cette comparaison peu probante.

Ce rapport se place dans un contexte financier qui est de plus en plus contraint. Quel que soit leur mode de gestion, les services d'eau et d'assainissement doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses. Les recettes ne pouvant être issues que de la vente, à l'exception de quelques cas. Or, la tarification est décidée par les collectivités qui ne souhaitent pas l'augmenter dans un contexte de niveau de fiscalité élevé, et d'une consommation d'eau stagnante, voire en baisse. Les charges augmentent également du fait des frais de personnel par le jeu de l'ancienneté par exemple. Nous sommes donc dans un système financier extrêmement contraignant auquel s'ajoute la raréfaction des financements extérieurs.

La question posée revient donc à se demander comment améliorer les performances des services (maintien de la qualité sans augmentation du prix).

Le fil conducteur de cette insertion est l'émiettement des services d'eau, en particulier pour les services à gestion directe, avec des tailles de services probablement très insuffisantes. Il y a 22 000 régies en France, sur 31 000 services. 60% des services couvrent une population de moins de 1000 habitants. C'est une particularité française. Derrière cela il y a des problèmes de compétences techniques, d'outils de gestion, de gestion cohérente, de la ressource en eau. Les contrôles qui ont été menés n'ont pas révélé d'insuffisance criante en matière de gestion, de qualité de service et de finances. Nous n'avons pas trouvé de services qui auraient des problèmes financiers particuliers.

Nous avons cependant fait certains constats, en général partagés par les organismes dont ils font l'objet, qui devraient permettre des améliorations. Ainsi, en matière de pilotage et de gouvernance, les régies simples, qui sont souvent les plus petites, n'ont pas de personnalité distincte de celle de la collectivité. Cela a pour conséquence une absence ou une faiblesse de formalisme des objectifs à atteindre. Lors des débats d'orientation budgétaire de la collectivité, ces services sont généralement passés sous silence. Il y a une absence de débat réel au sein de la collectivité lorsque le service est géré en régie simple. En matière de mesure de performance dans ces petits services, les indicateurs sont peu fiables d'une manière générale, et ils ne sont pas transmis à l'Onema. De fait, nous avons un peu de mal à avoir une idée des indicateurs de performance de ces petits services. Une amélioration de leur performance, qui doit pouvoir être mesurée, est cependant nécessaire compte tenu des contraintes financières dont nous parlions précédemment. Par exemple, nous avons dans ces petits services un nombre de personnel très diversifié. L'information auprès des usagers est également insuffisante lorsque le service est de taille réduite, pour des raisons assez simples. Les débats budgétaires ne concernent généralement pas ces petits services. Il n'y a généralement pas de comité consultatif. Il n'est d'ailleurs pas obligatoire compte tenu de la taille de ces services. En effet, il est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants. Cette taille des services a également des conséquences sur la connaissance patrimoniale, et notamment celle des réseaux. Il y a une corrélation claire entre la taille des services et la connaissance que ces services peuvent avoir de leur réseau. Cela a des conséquences sur la qualité du réseau et les taux de fuite, même si cela n'est pas uniquement dû à l'insuffisance de la connaissance des réseaux. Cela peut également être dû à l'étendue de ce réseau. Il y a également une impossibilité d'évaluer les besoins de financement par exemple pour le renouvellement de ces réseaux, par déficit de connaissance. Ainsi, nous avons relevé dans la plupart des services l'absence de plan pluriannuel d'investissement, ce qui a des conséquences sur la situation financière réelle de ces services.

L'équilibre financier de ces services peut de ce fait être factice, en partie à cause d'une qualité des comptes insuffisante, avec une porosité existante entre le budget principal de la collectivité et le budget annexe de ces services. Par exemple, la non-affectation de dépenses de personnel sur le budget annexe, avec des frais de personnel qui restent imputés sur le budget principal de la collectivité ; des coûts d'entretien des réseaux pluviaux affectés à l'inverse au budget annexe de l'eau et l'assainissement ; une trésorerie souvent surabondante du budget annexe d'eau et d'assainissement, utilisée pour financer les dépenses du budget principal, due à un excédent récurrent non justifié par des prévisions d'investissements. Cette porosité entre les budgets ne permet pas d'avoir des comptes absolument sincères et fiables des budgets annexes d'eau et d'assainissement. L'équilibre financier qui ressort des comptes peut également ne pas être réel, car le renouvellement des

réseaux n'est pas ou peu assuré. Les dotations d'amortissement ne sont pas, de manière systématique, correctement calculées et les travaux à venir ne sont pas prévus, ni préparés. Cette insertion donne également quelques conseils en cas de prévision éventuel de changement de mode de gestion. Cela doit être préparé longtemps à l'avance, à peu près deux ans à l'avance. Un changement de mode de gestion nécessite un transfert du personnel, du patrimoine et des systèmes d'information. Il faut que la collectivité s'y prépare afin qu'elle ait une parfaite connaissance de l'existant dans ces trois domaines. C'est un critère général de bonne gestion, qui s'avère indispensable lors d'un changement de mode de gestion.

Les recommandations auxquelles aboutit la Cour des Comptes sont au nombre de cinq. Elles sont les conséquences des informations que je viens de vous décrire. La première recommandation est d'introduire un volet prescriptif de regroupement des services d'eau et d'assainissement dans les schémas départementaux de coopération intercommunale. Les précédentes lois relatives à l'intercommunalité n'ont manifestement pas été suffisamment motivantes pour permettre des regroupements de services. Cela explique que l'on ait encore une multitude de services d'eau et d'assainissement.

Pour faciliter ces regroupements, la deuxième recommandation est d'autoriser les écarts de tarification et une période de convergence lors d'un regroupement. La différence de tarif d'une commune à l'autre est une source de frein à l'unification des services d'eau et d'assainissement.

La troisième recommandation est d'élaborer par toute autorité organisatrice un document stratégique déterminant notamment le programme pluriannuel d'investissement, les besoins de financement et l'évolution du prix d'équilibre de l'eau. Cette recommandation est faite d'une manière générale pour l'ensemble des collectivités territoriales. Nous constatons un manque de démarche prospective dans la plupart des contrôles. Pourtant, elle permet de savoir où l'on va, notamment en intégrant les nécessités d'investissement dans les années à venir. Elle permet également de caler les capacités financières des collectivités ou des services en fonction de ses besoins de financement pour les années à venir.

La quatrième recommandation est de rendre obligatoire la transmission des données aux services d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement pour les services les plus significatifs, et compléter cette base par des référentiels de performances financières. Effectivement, l'Onéma et ce service de recueil d'informations, ne disposent que d'une petite partie de ces indicateurs qui peuvent être transmis par les différents services.

La cinquième recommandation est de préciser dans les conventions de délégation de service public, à venir et en cours, les statuts des biens confiés aux délégataires et ceux indispensables à la continuité du service public, en particulier les systèmes d'informations.

### III – Débat avec la salle

#### **René-Martin SIMONNET, journaliste, rédacteur en chef de Journ'eau**

Concernant la première insertion, vous avez dit lors de votre présentation vous recentrer sur le métier central des agences. Pouvez-vous nous dire comment vous définissez le métier central des agences ?

#### **Philippe DEDRYVER, premier conseiller, 7ème chambre**

Nous avons pu constater qu'il y avait beaucoup d'interventions des agences qui se dispersaient, notamment sur les dépenses de communication et l'international. Il s'agit de poser la question de l'utilité de ces dépenses en les évaluant et de voir si elles correspondent au métier des agences. Cela va-t-il dans le sens de la politique de l'eau ? Cela améliore-t-il la qualité de l'eau ? Le métier central des agences est effectivement de participer à l'amélioration de la qualité de l'eau, et donc d'investir des moyens pour arriver à cet objectif, en participant financièrement ou en mettant en place des dispositifs dans ce but.

#### **Sylvie VERGNET, conseillère maître**

Votre question est un peu provocatrice parce que comme vous le savez les agences doivent fournir des données au système d'information, cela fait partie de leur mission. C'est en corolaire de leur métier principal qui vient d'être présenté par mon collègue. Grâce à des fonds publics collectés, ces agences doivent distribuer des aides en vue d'améliorer le bon état des eaux. Mais il y a également toute une série d'activités annexes, comme par exemple récolter des données pour alimenter le système d'information.

#### **René-Martin SIMONNET, journaliste, rédacteur en chef de Journ'eau**

Je regrette mais collecter ces informations ne fait pas partie de leurs missions.

#### **Eric BREJOUX, directeur du projet de l'observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement**

Je confirme, cela ne fait pas partie de leurs missions.

#### **René COULOMB, ingénieur des Ponts et chaussées**

Je voudrais dire tout d'abord que j'ai admiré la clarté de ces présentations. Je voudrais simplement dire un mot au sujet de l'insertion concernant les agences. Je crois qu'on peut acquiescer les six recommandations qui ont été produites. Elles me paraissent à la fois pertinents et très claires. Par contre, il me semble que l'on court un certain risque si l'on prend tout à la lettre. Le risque d'une centralisation excessive, d'une bureaucratie, de perdre les avantages considérables qu'ont représentés une politique adaptée à chaque bassin avec une participation effective des parties prenantes du bassin. La France souffre d'une centralisation qui parfois risque d'être paralysante. Je laisse ceci à vos réflexions.

**Igor SEMO, directeur des relations institutionnelles de SUEZ environnement Eau France**

Ma première question concerne la définition d'une maîtrise d'ouvrage pour le grand cycle de l'eau. Ce que je comprends à la lecture de votre rapport c'est qu'il faut poursuivre le rééquilibrage du financement des agences de l'eau pour d'avantage se préoccuper de la reconquête des milieux aquatiques. Or, les agences de l'eau tout comme beaucoup d'autres acteurs, observent qu'il n'y a pas aujourd'hui de maîtrise d'ouvrage bien définie dans ce domaine. Il y a donc des financements sans maîtrise d'ouvrage, et donc pas de projet. Il y a un risque de constater que des financements publics ne sont pas utilisés. Le ministère des Finances pourrait alors dire que l'on thésaurise l'argent public nécessitant des prélèvements réguliers sur les agences de l'eau. La Cour des comptes pourrait dire que cela prouve l'inefficacité des agences de l'eau puisque des financements ne sont pas utilisés. Cela est-il vraiment de la faute des agences de l'eau ? Je n'en suis pas sûr. J'aimerais savoir quelle est votre vision concernant les types de maîtrise d'ouvrage pour réaliser ces projets de reconquête des milieux aquatiques.

Ma deuxième question porte sur le financement durable des services publics. La diminution récurrente de l'assiette, depuis une vingtaine d'années, et la baisse des consommations d'eau font que les besoins sont probablement sous-estimés. Que peut-on envisager pour ne pas tout faire reposer sur le tarif ? Faut-il envisager une autre assiette de tarifications ? Faut-il imaginer une nouvelle politique de financement des services pour assurer leur pérennité ?

**Philippe DEDRYVER, premier conseiller, 7ème chambre**

C'est effectivement une difficulté qui nous a été signalée à travers le contrôle des agences. Sur les projets et les investissements en matière d'assainissement, c'est assez clair. En revanche, pour ce qui concerne le grand cycle de l'eau c'est beaucoup plus difficile. Notamment le fait de structurer une maîtrise d'ouvrage qui n'a pas porté les projets. Effectivement, les agences aident les collectivités à porter des projets. Cette difficulté peut parfois aboutir à la non-utilisation de certains financements. Si vous aviez en tête le point que nous avons souligné concernant le rééquilibrage entre petit cycle et grand cycle, cela fait bien partie de ces difficultés. Il faut inciter les collectivités à porter des projets. L'agence peut avoir un rôle de catalyseur.

**Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

Le point du financement des équipements n'est pas vraiment abordé dans l'insertion. Je peux cependant vous dire certaines choses. Le code général des collectivités territoriales prévoit, dans certains cas, la possibilité de financer un budget annexe d'un service d'eau et d'assainissement à partir du budget principal, financé par le contribuable et non pas par l'utilisateur. Ces cas très particuliers concernent de toutes petites collectivités. Mais cela concerne aussi des investissements particulièrement importants dont le financement nécessiterait une augmentation des tarifs insupportable pour l'utilisateur. La loi ne va pas beaucoup plus loin. C'est une difficulté parfois rencontrée par les Chambres régionales des comptes.

J'ai en tête un exemple en Corse, où un syndicat d'eau et d'assainissement était structurellement déficitaire à la suite du regroupement des communes dans une

communauté de communes. Des investissements lourds avaient été faits, avec notamment la réalisation de station d'assainissement. Le budget principal alimentait d'une manière très conséquente le budget annexe. Le représentant de l'Etat dans le département a saisi la Chambre régionale des comptes au titre du contrôle budgétaire, en précisant que les budgets étaient votés de manière insincère puisque des subventions étaient apportées par le budget principal sur le budget annexe. Nous nous sommes demandé si ce cas pouvait être admissible compte tenu de la rédaction du Code général des collectivités territoriales. Effectivement cela pouvait rentrer dans le cadre d'un financement très important qui nécessite une hausse notable des tarifications. Le tout est de savoir jusqu'où pouvait aller la collectivité. Nous avons établi une règle locale car nous n'avons pas trouvé de jurisprudence en la matière. Au regard de ce que la collectivité avait emprunté nous avons admis qu'une part du remboursement des emprunts pouvait être acquittée par le budget principal.

Il existe donc déjà des possibilités d'investissements de budget annexe par le biais du budget principal, c'est assez peu pratiqué. Faut-il aller au-delà pour assurer un financement suffisant de ces services ? Je ne saurais pas répondre à cette question. Nous avons constaté, d'une manière générale, que les services ont des comptes qui ne sont pas forcément sincères et qui sont très excédentaires. Un bas de laine est constitué sans pour autant modifier les tarifications. Il n'y a pas forcément de difficultés financières dans les services d'eau et d'assainissement, mais simplement un problème de maîtrise de la tarification et des dépenses à réaliser.

#### **Didier MARTEAU, président de la commission Agronomie-Environnement de l'APCA**

Je voulais relever un certain nombre de faits que vous affirmez sur les pollutions diffuses, et savoir sur quels éléments vous vous êtes appuyés. Je ne suis pas persuadé que les agriculteurs soient les seules responsables. Il y a aussi beaucoup de pollutions ponctuelles qu'il faudrait régler. A aucun moment vous ne présentez les moyens pour réduire cette pollution. Vous parlez beaucoup d'hétérogénéité dans vos différents schémas. Aujourd'hui nous sommes en négociation pour les six SDAGE qui seront arbitrés d'ici la fin de l'année. Nous avons pu constater des différences entre ces schémas, même à l'intérieur de ces SDAGE. Vous dénoncez cette hétérogénéité, mais derrière vos constats il n'y a pas de solution. Rien ne va dans le sens d'une plus grande harmonisation. Et puis il y a tout de même eu beaucoup d'efforts, mais ils ne sont pas cités. Nous ne voyons que le côté critique et pas le côté positif, qui pourrait être intéressant à insérer dans vos rapports.

#### **Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

J'ai noté que la tonalité de l'insertion n'était pas foncièrement négative, le titre lui-même en atteste et montre que l'on va plutôt dans la bonne direction. Vos questions portent essentiellement sur la notion d'hétérogénéité. Il s'agit de savoir s'il y a un modèle unique qui pourrait être suggéré. Certains départements s'impliquent beaucoup dans la gestion de l'eau et de l'assainissement, comme c'est le cas dans les Landes où le département finance particulièrement des régies, ou en Charente-Maritime, ou encore en Corse. Ces collectivités territoriales sont libres de choisir si elles s'impliquent ou non en restant dans le respect de la loi.

Le modèle à suivre serait plutôt celui qui consiste à réduire le nombre de services. Nous tendons d'ores et déjà vers des services qui dépendraient d'une communauté d'agglomération. Cela contribuerait à réduire le nombre de services.

**Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7ème chambre**

Concernant la pollution, nous nous sommes appuyés sur l'état des lieux des bassins, approuvés par les Comités de bassin en décembre 2013. Ils font le point très clairement, bassin par bassin, sur les pressions exercées sur les milieux et leurs origines.

En ce qui concerne les pollutions agricoles, une partie des moyens suggérés ne sont ni financiers ni fiscaux, ils sont des moyens réglementaires. Dans l'insertion nous n'avons évoqué que les moyens dont disposent les agences de l'eau, outils fiscaux ou budgétaires. Nous les avons mentionnés pour l'agriculture comme pour les autres priorités d'interventions de la politique de l'eau.

Pour ce qui concerne l'hétérogénéité des SDAGE, nous sommes un petit peu hors champs par rapport au périmètre de notre insertion. Les SDAGE ne sont pas la compétence exclusive des agences de l'eau, loin sans faux. Nous n'avons donc pas vocation à analyser l'hétérogénéité des SDAGE. Nous les avons pris tel qu'ils étaient et nous avons cherché à observer dans quelle mesure la politique menée par les agences de l'eau était en adéquation et dans quelles proportions.

**Marc LAIME, journaliste, consultant en eaux et assainissement pour les collectivités locales**

Comment avez-vous perçu la tonalité et le contenu de la réponse prêtée à Madame Royal à la lettre d'observation provisoire qui présente la singularité de remettre en cause catégoriquement toutes vos observations, de révoquer en doute l'analyse que vous faites et de balayer d'un revers de main vos propositions. Ajouter à cela le copier-coller des six réponses prêtées aux agences de l'eau qui ne me paraissent pas répondre à la démarche en cours. Comment appréciez-vous ce fait qui me semble tout à fait étonnant, d'une remise en cause radicale de toutes vos observations. Cela ne laisse pas augurer que vos préconisations pourront se mettre en place tout à fait aisément.

**Sylvie VERGNET, conseillère maître**

La Cour, dans sa grande sagesse, ne s'attend pas en général à un enthousiasme forcené de la part de ses interlocuteurs. Nous avons tout de même un point de vue un peu moins pessimiste que le vôtre. Nos règles sont assez strictes, nous avons publié sans modification à la fois la réponse du ministère et des agences. Que les agences ont fait du copier-coller je vous en laisse l'appréciation. Même si la réponse de la ministre n'est pas d'un enthousiasme fou par rapport à nos propositions, nous pouvons tout de même lire entre les lignes un certain nombre d'évolutions qui, nous l'espérons, pourraient faire évoluer les faits et les textes prochainement. Ceci dit, nous nous attendons rarement à un enthousiasme de la part des gens que nous critiquons, même si nous faisons également état d'éléments positifs car la Cour sait faire la part des choses.

Nous avons contrôlé les six agences, et elles ne sont pas homogènes sur tous les plans. Certaines critiques s'adressent plus particulièrement à l'une ou l'autre des agences, et nous n'avons jamais cité d'agence en particulier. Chacune des agences ayant reçu un rapport particulier, tout comme la ministre, les choses sont claires pour les principaux intéressés. Je suis donc un peu moins pessimiste que vous au sujet de la tonalité de la réponse de la ministre, et puis nous reviendrons à la tâche dans 4 ou 5 ans.



**Eric BREJOUX, directeur du projet de l'observatoire national des services publics de l'eau et de l'assainissement**

Je voudrais préciser les acteurs autour de cet observatoire dont on parle beaucoup. Les acteurs principaux de ce dispositif sont les collectivités. Elles sont aujourd'hui invitées à venir contribuer à cet observatoire. La fameuse obligation évoquée tout à l'heure par Jean Louis Heuga n'est pas encore là, mais elle est aujourd'hui transcrite sous forme de deux amendements dans la loi portant sur une Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et la loi sur la Biodiversité. On espère qu'une de ces deux lois va rendre obligatoire pour les collectivités de plus de 3500 habitants cette contribution, même si cela ne règlera pas tout.

Les agences ne figurent pas dans les contributions à ce dispositif. En revanche, le projet d'observatoire du Système d'Informations sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement (SISPEA) est un des projets prioritaires du système d'information sur l'eau (SIE). Chacun de ces projets se voit attribuer un co-pilotage technique avec une agence. Nous travaillons donc en co-pilotage technique avec l'agence Artois-Picardie. Il faut tout de même préciser que les agences ont des besoins en flux de données, et qu'elles sont intéressées par ces données réglementaires. D'ailleurs, dans la deuxième moitié des 10<sup>ème</sup> programmes, un certain nombre d'entre elles réfléchissent à mettre en place des dispositifs de prise en compte d'une conditionnalité ou d'une modulation des aides en fonction des indicateurs de la base SISPEA. Certaines sont plus en pointe que d'autres sur ce sujet, et ont déjà mis en place la modulation des attributions des aides autour de ces dispositifs. Nous sommes partenaires sur ce sujet même si c'est l'Onéma qui est chargé en premier lieu du pilotage technique. Nous avons tous intérêt à contribuer à l'alimentation de ce dispositif qui regroupe et met à disposition des données pour tous.

**Michel LESAGE, député des Côtes d'Armor**

Juste quelques mots en écho des deux dernières observations qui ont été faites, et suite à la présentation des deux rapports. L'un concerne les agences, l'échelon fonctionnel, le bassin-versant ; l'autre concerne les collectivités locales, les échelons institutionnels. La gouvernance de l'eau a toujours été l'une de mes principales préoccupations. Elle est, de ce fait, multiple. Les agences, qui étaient au départ des agences financières, exercent des flux financiers et fiscaux. Mais, la gouvernance de l'eau est au niveau des collectivités locales. Vous avez évoqué les deux textes de loi NOTRe et Biodiversité, où un certain nombre d'évolutions, conformes aux orientations que vous suggérez depuis déjà très longtemps, ont été prises.

Je pense particulièrement à la loi NOTRe où des amendements adoptés ont donné la compétence eau et assainissement de manière obligatoire aux EPCI. Cette prise de compétence par les EPCI est un élément important face aux grandes difficultés que vous avez soulevées, à savoir l'émiettement des 30 000 services publics d'eau et d'assainissement. C'est un élément important de mutualisation, de rationalisation, avec derrière tout cela l'enjeu de l'ingénierie publique.

Dans la loi Biodiversité, des amendements qui vont dans le sens des nécessités de la gouvernance de l'eau ont également été proposés. Ils portent sur la démocratie de l'eau. Le rapport d'évaluation de la politique de l'eau réalisé en 2013 montrait que les flux financiers annuels étaient de 23 milliards d'euros. Il y a des enjeux considérables. La transparence

dans la démocratie de l'eau est quelque chose de fondamental. C'est pourquoi des amendements concernant la démocratie de l'eau ont été déposés, et d'autres sur cette notion de risque de conflits d'intérêts. Je crois que nous avons tous à faire en sorte que ceci soit le plus possible évité.

Ces deux textes apportent des avancées qui, je l'espère, iront jusqu'au bout grâce à des amendements adoptés, proposés dans un premier temps par le gouvernement pour la loi NOTRe puis adoptés par l'Assemblée nationale, et dans un second temps proposés par des parlementaires et adoptés avec sagesse par le Gouvernement.

**Tristan MATHIEU, délégué général de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)**

Nous avons lu avec un grand intérêt les deux insertions dont il est question. Nous les trouvons de très bonne qualité et reflétant pour beaucoup la perception que nous avons des services publics locaux et du fonctionnement des agences.

Ma question concerne plus spécifiquement la gestion publique. Nous avons vu qu'il y avait besoin d'implanter la mesure de performance au sein de la gestion publique, ce qui nous donne beaucoup d'espoir puisque nous sommes aussi des fournisseurs de cette gestion publique. Notre activité n'est pas exclusive du mode de gestion. Pensez-vous que nous devons aller vers plus de contractualisation, entre autorités organisatrices et opérateurs publics, ce qui est plutôt rare aujourd'hui, et ainsi favoriser une vision pluriannuelle des choses ?

En cas de délégation de service public il y a forcément cette projection dans le temps, d'un certain nombre de performances à atteindre, implantée au sein de l'opérateur privé. Cela nécessite aussi que l'autorité organisatrice se protège. Pensez-vous que la contractualisation entre une autorité organisatrice et un opérateur public est quelque chose à généraliser ? Cela est plutôt rare aujourd'hui.

**Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

Certainement. Plus la collectivité sait où elle va, mieux c'est. C'est vraiment une observation récurrente que nous faisons dans l'examen de la gestion des collectivités. Cela est valable certainement pour l'eau mais également pour beaucoup d'autres domaines. Lorsqu'il y a délégataire de service, il existe un contrat qui prévoit des budgets prévisionnels et y compris pour le renouvellement, au minimum dans la mise en concurrence précédent la signature du contrat.

**Tristan MATHIEU, délégué général de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)**

Je crois que vous avez souligné dans votre rapport qu'il existe des pseudo-contractualisations entre l'opérateur public, donc la régie, et son autorité organisatrice. On considère qu'il y a toujours un intérêt à bien cerner le rôle de l'autorité organisatrice et le rôle l'opérateur. C'est quelque chose qui est aujourd'hui encore peu développé. A à de rares exceptions, certaines grandes régies donnent des objectifs de performances à leur opérateur public.

**Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

Effectivement il y a un opérateur et donc une personnalité morale qui n'est pas la même que celle de la collectivité. Je n'ai pas vraiment d'opinion, et ça n'est pas développé dans l'insertion. Quel est votre sentiment sur ce point ?

**Tristan MATHIEU, délégué général de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (FP2E)**

Il me semble que finalement, la délégation de service public a un avantage compétitif du fait de cette naturelle distinction entre l'autorité organisatrice et l'opérateur. Quel que soit le mode de gestion d'un service public, il est toujours intéressant que les élus se positionnent en tant qu'autorité organisatrice, en termes de fixations des prix et des objectifs de performances politiques d'investissement. Il fut qu'elles aient conscience qu'elles transfèrent à l'opérateur de la régie un certain nombre de missions et d'objectifs de performances. On sait que c'est quelque chose qui peut se faire à Nantes, un peu à Paris car il y a un contrat d'objectifs entre la ville de Paris et Eau de Paris. De notre point de vue c'est quelque chose qui serait plutôt à développer, y compris la réflexion sur le mode de gestion à l'issue de l'acte de contractualisation. Dans vos propos, j'ai cru comprendre que lorsque vous parliez de changement de mode de gestion, vous parliez plutôt d'un passage de délégation de service public à régie mais l'autre cas existe aussi. Cela pourrait être intéressant pour réfléchir au meilleur mode de gestion.

**Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

L'insertion n'aborde pas ce point, mais effectivement votre raisonnement se tient. D'une manière générale, nous prévoyons un parallélisme des formes, quel que soit le type de structure qui a été mis en place.

**Paul RAOULT, 1<sup>er</sup> vice-président de l'Onéma**

Quelques réflexions. Les comparaisons des redevances d'une agence à l'autre, sont intéressantes, mais il ne faudrait pas au nom des différences aller vers une uniformisation et une sorte de recentralisation du système alors même que les agences doivent s'adapter au milieu géographique de leur bassin. Il est évident que la redevance irrigation dans l'agence Artois-Picardie n'a pas le même poids financier que celle de l'agence Adour-Garonne. De ce fait, la négociation politique est d'une autre nature dans chaque agence. Nous voyons bien la façon dont la presse a répercuté les choses avec l'esprit jacobin des Français : « Il est anormal que les choses soient différentes d'une région à une autre », alors même que l'intérêt des agences est de s'adapter à l'histoire sociale, économique et culturelle de nos bassins. Vos propositions ont été reprises parfois de façon caricaturale.

Lorsque vous relevez que les redevances industrielles ont diminué, cela me paraît logique puisque la puissance industrielle de la France a elle aussi diminué. Les industriels ont également fait des efforts énormes depuis 30 ans. Il est donc normal que la redevance diminue. Plus ils font d'efforts, plus la redevance diminue. Lorsque l'on répète sans arrêt que ce sont les ménages qui financent, on oublie de dire qu'en réalité les acteurs économiques liés à l'activité tertiaire participent à cette redevance sans être distingués de la partie des ménages. Ils paient l'eau comme les ménages. La réalité est que les redevances liées à l'activité économique du tertiaire rentrent dans les ressources attribuées aux ménages. Ce

ne sont donc pas seulement les ménages qui rapportent de l'argent. Il y a une confusion que je trouve tout de même un peu regrettable et qui doit être mise en avant pour que l'on puisse obtenir une réalité concrète des choses.

Concernant les régies, vous n'avez abordé que celles de petite taille. Sachant que la proposition de la loi NOTRe va faire disparaître les petites régies puisqu'elles vont être intégrées dans une compétence intercommunale. Il aurait été intéressant d'avoir votre point de vue sur les grandes régies. Ce sont elles qui peuvent être de réels éléments de comparaison. La porosité entre budget municipal et petite régie est bien connue, et pas seulement dans l'eau. J'ai moi-même géré un camping en régie, et j'ai pu constater que le personnel de ma commune allait en été donner un coup de main au camping. Mais cette porosité n'existera plus demain. Par conséquent, ce qui m'intéresserait c'est votre regard sur les grandes régies par rapport aux autres modes de gestion.

Et puis, en m'adressant à Monsieur Lesage, il y a tout de même une contradiction dans ce que vous nous avez dit. La représentation des agents de l'Etat sera diminuée alors même que vous venez de nous dire qu'il faudrait que l'Etat ait un peu plus de pouvoir dans la gestion des agences. Je pense donc qu'il faudra se mettre d'accord pour savoir quel doit être le poids de l'Etat dans la gestion des agences. Il est très bien de donner plus de représentation aux associations mais il ne faut pas que cela se fasse au détriment des représentants de l'Etat, qui après tout expriment aussi ce que l'Etat veut dans la gestion de l'eau pour notre pays.

### **Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7ème chambre**

Je vais répondre sur la partie des agences. Je pense que vous avez lu peut-être un peu trop rapidement l'insertion. Nous n'avons pas évoqué une harmonisation des taux de redevances entre agences. Par ailleurs, en parlant de jacobinisme je pense que vous oubliez sans doute qu'il y a déjà deux redevances dont le taux est uniformisé au niveau national du fait du choix du législateur. La Cour des comptes ne va pas jusque-là. La Cour constate qu'il existe le principe « pollueur-payeur », et que ce principe est encadré à la hausse. Or, nous avons constaté que la gouvernance des agences de l'eau, et notamment le fait qu'il y ait parfois une forte représentation d'un certain groupe de catégories socio-professionnelles dans les comités de bassin, font que dans certains bassins nous avons des pollutions qui ne sont actuellement pas taxées à la hauteur des pressions qu'elles exercent sur le milieu. Nous avons donné l'exemple de la redevance de prélèvement en Rhône-Méditerranée-Corse, mais ça n'est évidemment pas le seul exemple constaté. A ce titre, nous préconisons des taux-plancher, que d'autres ont préconisé avant nous. Il revient ensuite au législateur de fixer ces taux-plancher au niveau qui lui semblera approprié. En soit, cela est juste un outil, et non pas une volonté d'uniformisation coûte que coûte.

En ce qui concerne les redevances industrielles, vous dites que le montant s'est effondré du fait de la diminution des rejets des industriels, et de la fermeture d'un certain nombre de sites. C'est en partie vrai dans un certain nombre de bassins. Nous avons constaté en étudiant très attentivement les statistiques des redevables, que l'année de la mise en œuvre de la redevance pollution industriels post-LEMA, avec les nouveaux calculs d'assiette tels qu'ils avaient été définis par cette loi, le nombre de sites redevables au titre de la pollution industrielle a diminué de moitié dans certains bassins. Ici, nous ne sommes pas sur des statistiques liées à la désindustrialisation ou à la baisse des rejets. Certes les rejets diminuent, au regard des statistiques d'assiette à site donné, nous savons donc que les

rejets sont plutôt sur une tendance de diminution. Pour autant, cela est très très loin d'expliquer la baisse constatée sur les émissions de redevances pour pollution industrielle. Un certain nombre de sites industriels ne sont plus assujettis à la redevance pollution industrielle et sont désormais assujettis à la redevance pollution domestique. Cela explique une partie du report sur la redevance pollution domestique qui a tout de même l'inconvénient d'être proportionnelle au volume d'eau et non pas aux rejets dans les milieux. Cela marque une différence avec le principe de « pollueur-payeur ».

En ce qui concerne les ménages, je crois que nous avons fait bien attention dans l'insertion de mentionner à chaque fois qu'il s'agissait de ménages et assimilés domestiques, donc le tertiaire. Une partie des sites industriels auparavant assujettie à la redevance pour pollution industrielle est désormais assujettie à la redevance pour pollution domestique.

### **Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

Concernant la deuxième partie de votre intervention, vous avez raison de dire que nous nous sommes particulièrement intéressés aux petites régies dans l'insertion. Il a fallu faire des choix parmi les 70 contrôles qui ont donné lieu à des rapports d'observation. Il suffit de vous reporter aux rapports d'observation des grosses collectivités pour constater des situations variables, sans pour autant pouvoir en tirer des règles générales. Ces 70 rapports sont condensés dans 20 pages de rapport public annuel, 20 pages qui représentent à peu près une 12<sup>ème</sup> de pages normalement calligraphiées. Il faut faire des choix. Le choix a été fait de coller au fil conducteur de l'émission des services et ses conséquences. Cet émiettement, qui a été constaté dans les rapports précédents, est un frein à une amélioration de la gestion publique. Pour les grandes régies, il faut se reporter à leurs grands rapports individuels. On trouve dans la gestion des grandes régies des compétences techniques, des outils de gestion, une organisation, plus proche de ceux des délégataires de services privés que des petites régies.

### **Michel LESAGE, Député des Côtes d'Armor**

Juste quelques mots. Le législateur réfléchi comme vous, ce sont des sujets très compliqués. J'ai entendu des termes comme « jacobin » et je crois que ça n'est pas le sujet. Le sujet est la puissance publique, celle de l'Etat aux collectivités locales en passant par les départements, les régions. L'Etat doit être au cœur de la politique de l'eau pour des tas de raisons : des raisons régaliennes avec la police de l'environnement ; pour l'importance de la recherche et l'innovation et des établissements publics liés à l'Etat ; pour l'importance du rapport avec l'Europe puisque 80% du droit de l'eau, et environnementale en général, relève de l'Europe. Donc l'Etat et la puissance publique au sens large doivent être au cœur de l'action et ensuite dans chaque échelon institutionnel. Le grand cycle de l'eau doit être appréhendé au niveau de grandes régions, de départements ; le petit cycle de l'eau est appréhendé au plus près du terrain avec les collectivités locales et de plus en plus par les EPCI ; la qualité de l'eau doit aussi être appréhendée à différents échelons de proximité etc. Je crois qu'il ne faut pas opposer échelons centrales et échelons locaux, bien au contraire. Il faut que cette verticalité fonctionne bien, comme il faut également que la transversalité des politiques publiques fonctionne bien puisque l'eau est très impactée par toutes les autres politiques publiques. Après, il y a les échelons de financements qui sont plus fonctionnels que sont les agences de l'eau.

Il faut que l'Etat trouve différents outils d'actions, par une présence importante dans ces lieux de financement, que sont en particulier les agences de l'eau. C'est un équilibre à trouver pour que toutes les parties prenantes existent. Je crois que le problème n'est pas forcément que quantitatif au sein des conseils d'administration des agences de l'eau, même si l'amendement dont on a parlé a proposé ce surcroît pour lequel tout le monde était d'accord avec la création de ce 4<sup>ème</sup> collègue pour les usagers non-domestique. Cela ne me paraît pas révolutionnaire, ni être un scandale, et je m'étonne toujours que ça n'ait pas plus avancé. Il y a eu une réforme en décembre 2013 au Comité national de l'eau qui ne me semble pas avoir eu les résultats concrets escomptés, les termes sont faibles. Tout cela est important, mais il y a bien d'autres enjeux derrière.

### **Pierre VICTORIA, délégué général du Cercle français de l'eau**

Pour finir, nous allons prendre plusieurs questions à la suite pour laisser ensuite la parole à nos intervenants.

### **Léo LANDAU, usager domestique, membre de la coordination Eau-Île de France**

Monsieur Heuga, vous disiez que la Chambre régionale des comptes de Bretagne s'est spécialisée dans les affaires d'eau, et je vois que vous avez regardé de près ce qu'il se passe dans les Landes ou ailleurs. Mais cette Chambre régionale des comptes de Bretagne intervient-elle en dehors de Bretagne ? De plus, vis-à-vis de vos préconisations concernant les tailles des intercommunalités dont les tailles doivent pouvoir être différenciées d'une commune à l'autre, il me semble que cela existe déjà. Pouvez-vous préciser ces préconisations car je ne vois pas ce qu'elles changeraient par rapport à ce qui existe aujourd'hui ?

Plus généralement, si les agences de bassins se font ponctionner par l'Etat d'un certain nombre de millions d'euros, est-il déraisonnable de penser qu'elles seraient en mesure de baisser les redevances qu'elles imposent aux usagers, et notamment les usagers domestiques ?

Pour finir, à propos de ce que l'eau finance, et du principe « l'eau paye l'eau », on ne dit jamais que l'eau paye aussi en partie des infrastructures de transports lourdes, comme le métro ou le tramway, du fait des détournements de réseaux à la charge du concessionnaire. Ne faudrait-il pas réintégrer ses coûts cachés dans les projets de transports ?

### **Didier RISTORI, syndicat CGT de Véolia Eau**

Nous préconisons un service public national de l'eau. Dans votre rapport, vous insistez sur la multiplicité des services d'eau. Dans vos recommandations concernant les mutualisations, je vous trouve relativement timide par rapport à notre revendication sur une mutualisation au moins au niveau des agences de bassins des services d'eau.

### **Christian LESPINATS, Coalition eau**

Vous avez émis une critique par rapport aux subventions que les agences de l'eau font auprès des collectivités locales et des ONG, et vous préconisez que ce soit encadré par l'AFD. Je suis un peu étonné puisque les subventions sont toujours accordées en soutien à

une collectivité locale qui souhaite réaliser un projet. Faudrait-il être plus jacobin et que tout soit organisé par l'AFD ? Est-ce votre propos ?

**Sarah HERNANDEZ, économiste de l'environnement**

Certaines de vos recommandations sont liées à une plus grande transparence concernant la gouvernance des agences de l'eau. Il y a cependant une recommandation antérieure qui se perd, celle qui concerne la façon dont les agences de l'eau sont redevables de l'atteinte d'objectifs de bon état des milieux à l'Etat, et cela en termes de coût financiers. Avez-vous pu évaluer le manque à gagner pour les agences, et donc pour l'Etat, d'une mauvaise gestion, ou éventuellement les économies réalisables si l'on décidait d'appliquer vos recommandations ?

**Jean-Louis HEUGA, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne**

La Chambre régionale des comptes de Bretagne n'intervient qu'en Bretagne. Mes collègues des autres régions ne verraient pas d'un bon œil l'arrivée d'équipes de contrôle d'une autre Chambre. En revanche, nous avons parfois des travaux communs. En l'occurrence, ce travail était un travail commun entre plusieurs Chambres régionales des comptes, avec comme pilote la Chambre régionale des comptes de Bretagne, également chargée de la rédaction de la synthèse finale. Ces enquêtes communes ne peuvent intéresser les Chambres régionales des comptes et la Cour des comptes que lorsque la politique publique est partagée entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Concernant les tarifs au sein des intercommunalités, nous avons noté que l'absence de règles précises en matière de convergence des tarifs pouvait être un frein à la mutualisation des services. Lorsqu'un service est géré au niveau d'une communauté d'agglomération, il est plus difficile de justifier de différences de tarifs. Je ne suis pas étonné des propos concernant la timidité de notre proposition au niveau des regroupements. Nous ne nous sommes pas du tout placés dans l'optique d'un regroupement des services au niveau national, mais nous constatons que cet émiettement mériterait de faire des regroupements.

**Stéphanie BIGAS-REBOUL, conseillère référendaire, 7ème chambre**

Concernant la ponction sur le budget des agences, le sujet n'est pas évoqué dans l'insertion parce que l'enjeu était de savoir dans quelles mesures l'argent dont elles disposent actuellement est correctement utilisé. Je ne vais pas répondre pour la Cour, mais dans l'absolu il n'est pas étonnant en soi, ni choquant en soi, que les agences de l'eau, en tant qu'opérateurs de l'Etat, soient mises à contribution pour le redressement des comptes comme les autres opérateurs de l'Etat. Le principe « l'eau paye l'eau » est entendu de plusieurs façons différentes. D'après la loi de 92, ce principe préconise plutôt que les services publics d'eau et d'assainissement soient financés par l'usager. Il est possible d'avoir une autre interprétation dans laquelle les agences redistribuent l'argent ponctionné pour l'eau. A titre personnel, je ne vois pas en quoi le prélèvement opéré met à bas ce principe.

**Philippe DEDRYVER, premier conseiller, 7ème chambre**

Concernant les financements des ONG et des actions internationales, notre critique est partie du fait qu'il y avait des chevauchements entre les interventions des agences. Il n'y a pas une information claire sur les actions financées par les agences de l'eau. Il existe des

chevauchements sur les interventions entre différentes agences, sur les mêmes projets ou mêmes territoires. C'est ce qui nous a conduit à faire cette remarque sur ces financements aux ONG et en matière de financement international où plus de cohérence doit pouvoir être trouvée. Nous ne contestons pas la loi Oudin-Santini, mais nous disons qu'il faut que ces actions soient évaluées. Souvent, nous n'avons pas pu retrouver à quoi servaient ces financements et quel était l'impact au niveau de l'efficacité de ces financements. Nous avons fait la même remarque sur certaines dépenses de communication, où l'on ne voit pas de lien direct avec la politique de l'eau, et il ne nous a pas été présentées les répercussions en matière d'amélioration de la qualité de l'eau. Nous nous sommes souvent retrouvés devant des dossiers de dépenses sans que cela soit replacé dans une logique globale, par exemple de coopération internationale, d'action en commun avec les ONG.

Concernant la remarque sur l'AFD, il est vrai qu'une coordination de l'action internationale doit être recherchée. Beaucoup d'opérateurs investissent ou interviennent en matière de politique de l'eau à l'international. Il n'y a pas de volonté jacobiniste de recentralisation, mais une volonté de trouver un effet de levier plus fort en essayant de trouver des convergences et peut-être une maîtrise d'ouvrage unique, et non pas différentes maîtrises d'ouvrage sur un même territoire, sur une même nature de projet. Des actions oui, mais avec une plus grande rigueur.

Plus concrètement, souvent les agences qui intervenaient à l'appui de projets de collectivités territoriales ont mis en place une certaine harmonisation en essayant de se répartir les zones d'action. Mais parfois, le fait de venir en appui aux collectivités territoriales les a fait diverger de leur champ d'actions territoriales. Il n'y a pas forcément besoin d'aller vers une centralisation extrême, mais il faut aller vers plus de concertation et essayer de comprendre comment fonctionnent ces projets et quelle est leur efficacité.