



SEPTIEME CHAMBRE

Paris, le 13 JUL. 2009

LE PRÉSIDENT

LP55456-1

Lettre du Président

(art. R. 135-1 du code des juridictions financières)

Le président de la septième chambre
de la Cour des comptes

à

Monsieur le directeur
de l'agence de l'eau Seine Normandie
51, rue Salvador Allende
92027 NANTERRE Cedex

Objet : Contrôle de l'AESN, exercices 2001 à 2006.

P.J. : Annexe d'observations définitives.

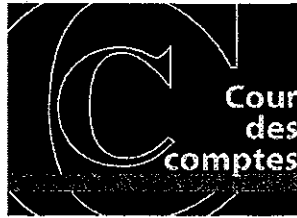
Vous trouverez jointes en annexe à la présente les observations définitives relatives aux comptes et à la gestion de l'Agence de l'eau Seine Normandie pour les exercices 2001 à 2006.

La présente lettre met fin au contrôle.

Je vous rappelle que, conformément à l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, le Premier président communique aux commissions des finances des assemblées parlementaires, à leur demande, les constatations et observations définitives de la Cour des comptes, ainsi que les réponses qui leur ont été apportées.

C. Descheemaeker

Christian DESCHEEMAEKER



Septième Chambre

Deuxième section

LP55457
Lettre du président
(art. R. 135-1 du code
des juridictions financières)

ANNEXE

OBSERVATIONS DEFINITIVES

AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE

Exercices 2001 à 2006
(avec actualisation à 2007 et 2008)

PARTIE I : INTRODUCTION	4
I. Compétence de la Cour	4
II. Chiffres clés de l'établissement	4
PARTIE II : ETAT DES LIEUX ET STRATEGIE	4
I. Les états des lieux	4
A. Un préalable encore mal assuré : les données sur l'eau.....	5
B. L'état des lieux préoccupant du bassin Seine Normandie.....	6
II. Le SDAGE et le programme de mesures	7
A. Le SDAGE de 1996 : un bilan décevant.....	7
B. Le SDAGE 2009-2015.....	7
C. L'impact du Grenelle de l'environnement.....	9
PARTIE III : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE	11
I. L'organisation de l'agence	11
A. Le conseil d'administration et la commission des aides.....	11
B. La réforme des services de l'agence.....	12
II. Le positionnement institutionnel	14
A. Les relations avec les instances de bassin.....	14
B. Les relations avec l'Etat.....	15
III. Les moyens	17
A. Les ressources humaines.....	17
B. L'efficience.....	19
IV. Les comptes et les finances	19
A. Les comptes.....	19
B. Les frais du contrôle financier.....	21
PARTIE IV : TRAITES GENERAUX DE L'EXECUTION DES PROGRAMMES	22
I. Le 8^{ème} programme	22
A. Les orientations.....	22
B. Le bilan financier.....	23
C. Le bilan fonctionnel.....	25
II. Le 9^{ème} programme (2007-2012)	26
III. Les modalités d'intervention	27
A. Vers la fin du guichet ouvert ?.....	27
B. La territorialisation des interventions.....	28
C. La contractualisation.....	29
PARTIE V : LES INTERVENTIONS PAR DOMAINE	30
I. Les collectivités	30
A. Les stations d'épuration dans le contexte du contentieux ERU.....	30
B. Les interventions de l'agence dans le domaine des réseaux d'assainissement.....	34
C. L'assainissement non-collectif (ANC).....	35
D. Les redevances et primes pour pollution domestique.....	35
E. Les interventions dans le domaine de l'eau potable.....	36

II. L'industrie.....	37
A. L'activité industrielle dans le bassin.....	37
B. Les modalités d'intervention de l'agence et leur évolution	38
C. Le bilan des interventions en matière de pollution industrielle.....	39
D. Les redevances industrielles	41
III. L'agriculture.....	42
A. L'activité agricole dans le bassin.....	42
B. Les modalités d'intervention de l'agence et leur évolution	43
C. Le bilan des interventions	44
D. Les redevances.....	46

PARTIE I : INTRODUCTION

I. COMPETENCE DE LA COUR

Le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 dispose que les agences financières de bassin sont des établissements publics administratifs soumis aux dispositions du décret du 10 décembre 1953. Elles sont dotées d'un comptable public et sont soumises au contrôle financier dans les conditions prévues par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955. Le présent contrôle a donc pour fondement les articles L. 111-1 et L. 111-3 du Code des juridictions financières. Il porte sur les exercices 2001 à 2006. Les observations provisoires de la Cour ont été transmises au directeur général de l'agence, au préfet d'Ile-de-France (en sa double qualité de préfet coordonnateur de bassin et de président du conseil d'administration), au directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), au secrétaire général du MEEDDAT, au directeur du budget et au contrôle général économique et financier. Seuls le préfet d'Ile de France et le secrétaire général du MEEDDAT n'ont pas fait part à la Cour de leurs observations. Les recommandations de la Cour sont reprises en annexe 1.

II. CHIFFRES CLES DE L'ETABLISSEMENT

Le bassin Seine Normandie s'étend sur huit régions et 25 départements, avec une population de 17 millions d'habitants. L'agence emploie près de 500 personnes, réparties entre le siège de Nanterre et sept directions territoriales (Seine amont à Sens, Vallées de Marne à Chalons en Champagne, Vallées d'Oise à Compiègne, Seine Aval à Rouen, Bocages normands à Caen, et rivières d'Ile-de-France et Paris-Petite Couronne à Nanterre). Au titre du 9^{ème} programme (2007-2012), elle a prévu d'engager 5,22 Md€ d'autorisations de programme (AP) pour ses interventions et son fonctionnement et de collecter 4,3 Md€ de redevances – des chiffres qui la placent en tête des six agences de l'eau.

PARTIE II : ETAT DES LIEUX ET STRATEGIE

I. LES ETATS DES LIEUX

Pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE), l'agence a dû réaliser en 2004 un état des lieux du bassin. Ce travail était contraint par l'inachèvement des référentiels (ce n'est qu'en juillet 2005 qu'une circulaire a défini provisoirement le bon état des eaux de surface, alors que le risque de non atteinte du bon état devait être apprécié par les agences dès l'été 2004) et le manque de données (les informations, données, savoir-faire et techniques requis par la DCE excédaient l'existant dans le domaine de l'eau au moment de son adoption).

A. UN PREALABLE ENCORE MAL ASSURE : LES DONNEES SUR L'EAU

1. Le manque de données brutes

L'état des lieux du bassin ne dissimule pas ces faiblesses : pour les toxiques, il précise que « *les données restent insuffisantes : pour les pressions, elles sont absentes ou issues d'estimations grossières (...), ou pour l'état du milieu fortement déficitaires* ». Pour organiser la montée en puissance de la collecte des données, des circulaires ont prescrit l'élaboration dans chaque bassin d'un schéma directeur des données sur l'eau (SDDE), qui répartit les rôles et fixe les modalités de financement, et qui devait être mis en œuvre à partir de 2006. En méconnaissance de ces circulaires, la DIREN de bassin a indiqué qu'il n'existait pas de version du SDDE arrêtée par le préfet coordonnateur, mais un schéma évolutif. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'apprécier l'ampleur du chantier engagé. Un document de l'agence détaille plusieurs options d'ambition croissante dont le coût sur six ans varie de 0,9 M€ à 10,3 M€. Par comparaison, le coût de mise en œuvre du SDDE du bassin Rhône Méditerranée sur deux ans oscillait entre 22,7 et 26 M€ : les tutelles devraient s'attacher à harmoniser entre agences les modalités de calcul des coûts des SDDE. Dans le cadre de la rationalisation de l'ensemble des processus « données » (de la production à la diffusion) préconisée par la RGPP, il est prévu d'élaborer un schéma national des données sur l'eau (SNDE) et des plans d'action par bassin qui auront vocation à remplacer les SDDE. Neuf ans après l'adoption de la DCE, et deux ans après celle de la LEMA, l'organisation des processus afférents aux données n'est donc toujours pas stabilisée, en dépit de leur importance stratégique.

2. Le rôle de l'agence

L'intervention de l'agence prend deux formes :

- la maîtrise d'ouvrage directe sur la production de données. L'agence externalise les prélèvements et les analyses à des laboratoires. Le coût de cette mission est allé croissant (pour les eaux de surface, 1,57 M€ en 2002 et 6,46 M€ en 2007), sous l'effet du décroissement des financements et de la montée en puissance des réseaux de contrôle et de surveillance ; pour les eaux souterraines, le coût du réseau de suivi a plus que doublé entre 2001 et 2006. L'augmentation de ce poste de dépense peut expliquer partiellement la dégradation du ratio de fonctionnement et de l'efficacité de l'agence (cf. *infra*), même si celle-ci annonce une stabilisation des coûts pour le 9^{ème} programme, l'effet prix compensant l'effet volume. Le choix de l'externalisation est porteur d'un risque de qualité insuffisante des données si elle n'est pas suffisamment pilotée. De ce point de vue, l'inachèvement de la certification qualité (cf. *infra*) peut être regardé comme un handicap.

- le financement de la production de données par d'autres maîtres d'ouvrage : au cours du 8^{ème} programme, 4,5 M€ auraient été engagés à ce titre (aides aux collectivités territoriales, à des réserves naturelles ou à des parcs régionaux).

Comme dans les autres agences, les progrès enregistrés sur la connaissance des pressions et la modélisation de leurs effets sont modestes. Feraient particulièrement défaut la connaissance des pressions sur l'hydromorphologie, la connaissance des pressions par les micropolluants et la modélisation de l'impact des polluants sur les peuplements aquatiques. Pour tenter de répondre à ces besoins, l'agence investit dans la recherche, mais modestement : quelques dizaines de milliers d'euros par an pour des actions relevant d'accords-cadres assez lâches (BRGM, IFREMER, CEMAGREF), et environ 500 k€ par an au titre de sa participation dans les deux programmes de recherche finalisée Seine Aval et PIREN Seine.

Au total, l'agence paraît peu active dans le domaine de la recherche : le développement de l'ONEMA lui sera d'autant plus utile.

B. L'ETAT DES LIEUX PREOCCUPANT DU BASSIN SEINE NORMANDIE

1. Les pressions et l'état des milieux

L'état des lieux révèle une mauvaise qualité générale de l'eau sur le plan phytosanitaire, une hausse des concentrations de nitrates et de pesticides mesurées dans les nappes et les rivières et l'existence de nouveaux risques microbiologiques (parasites, champignons, virus). Les nappes souterraines sont sérieusement touchées par les nitrates : en 2001, 38 % des 409 captages étaient alimentés par une eau dégradée de façon importante et 9 % très importante. Entre 1993 et 2001, 83 captages ont été abandonnés pour dépassement des normes en pesticides. En 2004, 11,5 % des stations de mesure présentaient des teneurs maximales en nitrates supérieures à 50 mg/l. Sur le plan quantitatif, depuis 2003, les cycles hydrologiques sont déficitaires et induisent une recharge hivernale très faible voire absente. Les nappes et les débits de nombreuses rivières du bassin présentent donc un niveau inférieur à très inférieur à la normale. Les secteurs de bonne qualité hydromorphologique sont rares. Seule la moitié des 8000 ouvrages hydrauliques du bassin seraient franchissables par les migrateurs. L'eutrophisation a plutôt tendance à régresser sur les grands cours d'eau, mais elle reste importante à l'embouchure de la Seine et le long des côtes normandes. Les zones humides d'importance stratégique pour la gestion de l'eau sont de mieux en mieux protégées, mais les autres continuent à se dégrader.

Si l'AESN confirme l'état des lieux pour les eaux souterraines, elle nuance le constat pour les eaux de surface, en invoquant des documents récents : une comparaison réalisée en 2008 qui placerait Seine Normandie en tête des six bassins, une étude récente sur les peuplements piscicoles (4 espèces autochtones à Paris en 1960, une trentaine aujourd'hui) et le bilan définitif du SDAGE de 1996 en cours de finalisation. Ces documents étant postérieurs à la période sous revue, ils n'ont pu être examinés par la Cour, et le premier cité n'a, selon la DGALN, aucune valeur, même à titre d'ordre de grandeur. Le constat d'une amélioration récente des eaux de surface reste donc à confirmer.

2. Les données complémentaires

a. La qualité de l'eau potable en 2006 (source : DRASS Ile-de-France)

Seuls 28 % des 913 captages de production d'eau collective en Ile de France bénéficient d'une protection par DUP ; à l'échelle du bassin le niveau de protection est meilleur et atteint 51 %, mais il reste très inférieur aux objectifs réglementaires et les enjeux démographiques sont concentrés sur l'Ile de France. En 2005, 0,5 % de la population du bassin a reçu une eau médiocre à très mauvaise sur le paramètre nitrates (pointes à 74 mg/l) ; la présence fréquente ou importante d'un ou plusieurs pesticides conduisant à une restriction de l'eau distribuée pour la boisson et la préparation des aliments a concerné 0,3 % de la population alimentée, contre 0,19 % au niveau national ; pour le plomb, les limites de qualité qui s'imposeront en 2013 n'étaient pas respectées pour 14 % des résultats.

b. Le prix de l'eau en 2005 (source : AESN)

Le prix moyen pour 2005 atteignait 3,14 €/m³, soit un niveau légèrement supérieur au niveau national, avec de fortes disparités départementales. Après avoir fortement augmenté de

1992 à 1996 (+ 8 % par an), les courbes SN et nationale se sont disjointes : SN a continué à augmenter jusqu'en 1998, et se stabilise depuis autour de 1 % d'augmentation par an, alors que le niveau national est en rattrapage depuis 2001. Les redevances de l'agence représentent 17 % du prix de l'eau.

Contrairement à d'autres agences, SN ne diffuse pas via son « observatoire des prix et services d'eau » de données sur les tendances futures du prix de l'eau, pour tenir compte d'enjeux tels que la conformité ERU, le remplacement des branchements en plomb ou le renouvellement des canalisations d'eau potable. Les documents DCE ont été préparés et débattus sans vision claire de leur impact sur le prix de l'eau, ni de l'effet inflationniste du renouvellement futur des équipements. Des études seraient en cours à l'agence sur ces sujets stratégiques, mais les premiers résultats ne sont pas encore disponibles. La LEMA ayant confié à l'ONEMA la mise en place d'un système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), il a été demandé aux agences de ne plus réaliser d'enquêtes sur le prix de l'eau à partir de 2008. Les premières données sont attendues de l'ONEMA fin 2009. La lenteur de ce transfert prive de données sur le prix de l'eau en 2008 et 2009, alors même que les débats en cours exigeraient de disposer de données précises et actualisées.

3. La perspective 2015 (source : état des lieux 2005)

Pour les cours d'eau : sur 417 masses d'eau, 22 % présenteraient des risques élevés de non atteinte du bon état, et un doute subsiste pour environ la moitié d'entre elles ; pour les eaux souterraines : 46 masses d'eau sur 53 présentent un risque de non atteinte « *en raison de leur état actuel déjà mauvais et des tendances à l'aggravation quasi-systématique* » ; pour les eaux côtières et de transition : le risque de non atteinte du bon état est avéré ou suspecté pour la moitié des premières et pour les six secondes (rémanence des micropolluants toxiques dans les sédiments et eutrophisation).

II. LE SDAGE ET LE PROGRAMME DE MESURES

A. LE SDAGE DE 1996 : UN BILAN DECEVANT

Le bilan du SDAGE de 1996 annexé au nouveau projet de SDAGE confirme les points de faiblesse déjà relevés dans l'état des lieux : la qualité générale ne s'améliore pas (évolution de la qualité de la Seine, évolution des sites pollués, réduction des nutriments en zone sensible etc.) ; le bilan pour la lutte contre les pollutions agricoles est décevant (« *les éléments d'état des lieux montrent bien la nécessité de changer d'échelle pour infléchir la qualité des eaux vis-à-vis des pollutions par les nitrates et les pesticides* ») ; les résultats « eau potable » sont mauvais, avec une dégradation des eaux brutes (abandon de 20 à 50 captages par an) et une protection insuffisante des périmètres. En revanche, les indicateurs liés à la réduction des rejets des collectivités et des industries sont orientés positivement, conséquence des investissements réalisés par ces deux catégories d'acteurs.

B. LE SDAGE 2009-2015

1. La méthode d'élaboration : une méthodologie tardive, des consultations du public ambiguës

La DCE prescrit l'adoption pour chaque bassin d'un document de planification (en France, le SDAGE) qui arrête des objectifs de bon état des masses d'eau, et d'un programme

de mesures, qui recense les actions réglementaires et financières nécessaires pour atteindre ces résultats. La méthode d'élaboration de ces deux documents s'affine à mesure que l'harmonisation progresse au niveau communautaire : les observations de la Cour sur des documents provisoires sont donc susceptibles de ne plus valoir pour les documents définitifs. Si ces incertitudes sont inhérentes à un processus innovant, elles n'en appellent pas moins plusieurs critiques. En particulier, lorsque les instances de bassin ont déterminé les objectifs de bon état des eaux pour 2015 sur lesquels la France s'engage, les risques contentieux qui résultent de ces choix n'ont pu être correctement appréciés, car ce n'est qu'en août 2008, et partiellement, que la DGALN a fourni à l'agence des éléments de méthode permettant de déterminer les demandes d'exemption recevables par la Commission, faute pour les réflexions communautaires sur le sujet d'avoir abouti plus tôt.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 14 de la DCE, ces documents ont donné lieu à deux consultations du public dans chaque bassin, en 2005 puis en 2008. Lors de la première, l'AESN a enregistré le plus faible taux de retour des six agences ; lors de la seconde, où elle s'est donné les moyens de toucher un public plus large (9 millions de questionnaires distribués), les questions étaient souvent trop générales, ou ambiguës (sur l'ambition des objectifs du SDAGE, ou l'impact sur le prix de l'eau). Au total, en faisant le choix d'une diffusion systématique et coûteuse de questionnaires très imparfaits, l'Etat et l'agence n'ont pas réellement permis de dissiper l'ambiguïté qui s'attache à l'exercice de la consultation, entre simple sensibilisation et participation directe à la décision comme le voudrait la Convention d'Aarhus : la diffusion plus ciblée de questionnaires abordant de front les questions difficiles (ex : l'impact de la recherche du bon état sur le prix de l'eau) aurait paru de ce point de vue plus conforme à l'esprit de la DCE.

2. Les objectifs du bassin : des incertitudes sur le degré d'ambition

Tableau n° 1 : Objectifs environnementaux du bassin Seine Normandie

	Nbr de masses d'eau	2015 (en %)	2021 ou 2027 (en %)
Cours d'eau	415	55	45
Petits cours d'eau	1278	En cours de discussion	
Plans d'eau	45	En cours de discussion	
Eaux côtières et de transition	26	46	54
Canaux	20	11	9
Eaux souterraines	60	19	39

Source : avant-projet de SDAGE SN

Ce tableau comporte des incohérences avec les chiffres communiqués au public : l'objectif de bon état 2015 ne porterait pas sur 2/3 des rivières, comme annoncé, mais seulement 55 %. Consultée sur cet écart de près de 10 points, l'agence précise que la communication au public a été « volontairement simplifiée » et vise en réalité le seul bon état écologique des rivières (67 %). Or cette présentation est doublement trompeuse : ce sont bien des objectifs de bon état global (et non seulement écologique) qui sont assignés par la DCE, et la catégorie des 415 « rivières » retenue laisse de côté les 1278 petits cours d'eau dont moins des deux tiers auraient un objectif de bon état écologique 2015. Dans ces conditions, la

consultation laisse supposer que les objectifs 2015 sont plus ambitieux qu'ils ne le sont en réalité, et l'impact du Grenelle de l'environnement reste incertain (cf. *infra*). Par ailleurs, les objectifs restent incomplets et il est difficile d'apprécier leur degré d'ambition, faute de référence à l'état des lieux (les objectifs arrêtés par masse d'eau précisent la cible, mais pas la distance à la cible). Enfin, l'argumentation des demandes de dérogation reste sommaire (sous forme de mots clés : faisabilité technique, réponse du milieu, coûts disproportionnés). L'agence continue d'affiner ces évaluations. Les dernières versions transmises à la Cour font état de 58,5 % de masses d'eau de surface atteignant le bon état global en 2015, contre 36 % seulement des masses d'eau souterraines.

3. Le programme pluriannuel de mesures : des méthodes de calcul à harmoniser entre agences

Les coûts estimés du programme de mesures sont considérables : 19,4 Md€, dont la moitié au titre de l'agriculture, pour un bon état intégral en 2015 ; 9,9 Md€ sur six ans pour les objectifs retenus dans le projet de SDAGE, soit 130 % du rythme de dépenses tendancielle actuel. Ce chiffrage appelle les observations suivantes :

- l'affichage d'un coût du bon état intégral en 2015 est un élément de transparence, mais il reste incertain car le document ne précise pas les modalités du calcul ;

- le chiffre de 9,9 Md€ finalement proposé est très supérieur à celui du bassin Rhône Méditerranée (1,8 Md€), car la méthodologie diffère. On peut s'étonner que la tutelle n'ait pas veillé à l'application d'une méthodologie homogène sur un sujet aussi stratégique, qui devrait être au cœur de la consultation et permettre une compilation nationale et des comparaisons entre bassins. La réponse de la DGALN aux observations provisoires de la Cour témoigne d'ailleurs, par son caractère sommaire, de ce que cette question stratégique n'a toujours pas été traitée de façon satisfaisante ;

- la ventilation du financement laisse une grande marge d'incertitude : une fois les aides du 9^{ème} programme prises en compte et les autres aides publiques évaluées plus grossièrement (PDRH, aides des départements etc.), la part de « l'autofinancement ou autres financements non définis à ce jour » reste prépondérante sur l'assainissement et le pluvial (550 M€ par an sur 900) et surtout pour l'agriculture (400 M€ par an sur 500). Des facteurs majeurs de déclassement des masses d'eau restent donc sans financement ;

C. L'IMPACT DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

L'article 24 du projet de loi dit « Grenelle I » dispose que « *Dans le domaine de l'eau, le premier objectif est d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel pour l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines. L'Etat se fixe l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais, autorisés par les dispositions de la directive-cadre sur l'eau, pour plus d'un tiers des masses d'eau* ». L'agence interprète ces dispositions comme fixant un objectif de bon état écologique (et non pas bon état global, donc non compris le bon état chimique) pour deux tiers des masses d'eau de surface, ce qui serait cohérent avec le projet de SDAGE : « *Le Grenelle de l'environnement n'induit ainsi pas de contrainte particulière nouvelle pour notre bassin* ». Pourtant, une autre lecture du texte paraît possible. En effet, les « *reports de délais prévus par la DCE* » ne portent pas uniquement sur le bon état écologique, mais sur le bon état global, et sur toutes les masses d'eau.

Une incertitude s'attache donc au texte de la loi Grenelle I, et c'est pour l'heure l'interprétation la moins ambitieuse qui prévaut, de sorte que, *de facto*, le processus du Grenelle a abouti à ne fixer aucun objectif ambitieux sur l'état chimique de l'ensemble des masses d'eau ni sur l'état global des masses d'eau souterraines, ce qui paraît pour le moins contradictoire avec la priorité donnée à la lutte contre les pollutions diffuses et la volonté de changer les pratiques agricoles. La Cour déplore que sur ce sujet stratégique, la DGALN n'ait pas apporté d'éclairage, alors que la réponse de l'agence précise que c'est bien la tutelle qui a arrêté cette interprétation restrictive de la loi.

PARTIE III : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE

I. L'ORGANISATION DE L'AGENCE

A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LA COMMISSION DES AIDES

Pendant la période sous revue, le conseil d'administration ne s'est réuni que trois fois par an en moyenne, de sorte que des sujets qui relèvent directement de sa compétence et sur lesquels le présent rapport relève par ailleurs des failles importantes n'ont pas été traités avec l'attention requise (contrôle, pilotage, méthodes d'intervention, suivi et évaluation des résultats etc.). L'attention portée par le conseil à la préparation des documents DCE, compte tenu du rôle actif que les services de l'agence y jouent, ne doit pas occulter les besoins propres de pilotage de l'agence.

La Cour a examiné, plus particulièrement, le fonctionnement de la commission des aides, réformé à quatre reprises (en 2002, 2004, 2006 et en novembre 2008). Sur cette activité stratégique, l'agence peine en effet à résoudre certains de ses dysfonctionnements.

- l'absentéisme des administrateurs, et notamment des élus, était croissant depuis 2000 malgré les réformes successives. L'agence indique que la réforme intervenue en novembre 2008 a enfin permis des progrès, mais ils devront encore être confirmés, notamment en ce qui concerne la participation des élus. ;

- l'encombrement de la commission. Ainsi, la commission d'avril 2004 a examiné en trois heures 217 demandes d'aides et validé 430 décisions du directeur, pour un total de 130 M€. Pour faciliter le travail des membres, l'agence leur a donné accès aux dossiers, via un Extranet en 2009. Cette dématérialisation a cependant entraîné une régression en termes de lisibilité (disparition des en-têtes récapitulatifs par projets) ;

- une connaissance insuffisante de l'amont et de l'aval de ses décisions, dossiers écartés en amont ou qui, en aval, ne voient pas le jour, ou pas dans les conditions prévues. Depuis 2004, l'agence rend compte des refus d'aides et informe la commission des désengagements, mais ces pratiques restent très largement perfectibles : seules les données brutes, difficilement exploitables, sont fournies depuis 2005 ; les désengagements ne sont éclairés d'aucun commentaire sur les tendances, les motifs ; etc.

Pour remédier à l'encombrement, plusieurs pistes sont envisageables :

- des réunions plus fréquentes, mais avec des contraintes liées au calendrier des élus et au bénévolat des représentants des associations, avec le risque de voir augmenter le poids relatif dans la décision des industriels et des agriculteurs ;

- une élévation du seuil de délégation au directeur, mise en œuvre d'ailleurs au 9^{ème} programme, mais qui ne constitue qu'un pis-aller (les aides accordées par le directeur sont validées sans débat) ;

- la suppression des dispositifs les plus confidentiels, portant sur de petites sommes ;

- la suppression de toute communication d'ordre général lors des commissions des aides. Les points d'actualité, par définition, sont connus des membres, qui sont aussi membres du conseil d'administration.

Malgré les critiques déjà formulées par l'IGE en 2002, l'agence n'avait pas mis fin à la participation illicite de tiers à la réunion de la commission (représentants du SIAAP, de la SAGEP, du SEDIF, d'Eaux de Paris, de Suez et de Veolia, y compris aux délibérations sur l'attribution des aides) pendant la période sous revue. Cette présence était manifestement contraire à l'article R. 213-38 du code de l'environnement, qui dispose que les séances ne sont pas publiques, de sorte que l'ensemble des délibérations pourrait être frappé de nullité. L'agence a indiqué y avoir mis un terme en 2009, mais la Cour s'assurera lors de son prochain contrôle que tel est bien le cas, et à défaut, se réservera le droit de saisir l'autorité judiciaire.

B. LA REFORME DES SERVICES DE L'AGENCE

1. Une organisation qui continue de se chercher

a. Les imperfections de l'organisation pendant la période sous revue

La déconcentration a commencé dès les années 90 au sein de l'AESN, mais elle a progressé lentement et restait en cours d'achèvement à la clôture de l'instruction. Pendant la période sous revue, l'organisation de l'agence était donc difficilement lisible (ex : compétence des directions de secteur pour la redevance élevage, mais du siège pour la redevance irrigation), elle compliquait les relations avec les services de l'Etat (l'isolement des aides à l'industrie dans des services dépendant du siège, mais en régions, compliquait l'interface avec les DRIRE), elle a entraîné des surcoûts de gestion (deux services industrie créés en région en 1998, puis supprimés en 2008).

b. Une transition difficile vers une nouvelle organisation

La réorganisation de l'agence était en cours en 2008, avec le transfert aux directions de secteur de l'instruction et du paiement des aides industrie et des aides au suivi des milieux, et surtout de la gestion de la totalité des redevances, jusqu'à l'émission des titres de recettes. La direction poursuit donc l'objectif de recentrer le siège sur les missions de pilotage, avec au passage une révision de son organigramme. Ce processus de réforme soulève des interrogations sur la conduite du changement car il suscite un mécontentement au siège de l'agence, probablement inévitable compte tenu du rétrécissement de son champ de compétences, mais que la conduite du projet, théoriquement en mode qualité, n'a pas permis de prévenir, de contenir ni de dissiper. La Cour a également noté que ce processus avait un impact négatif sur l'efficacité de l'agence, le transfert des redevances aux directions ne s'étant accompagné dans les délais requis ni d'un transfert de savoir-faire à la hauteur des besoins ni d'une clarification rigoureuse du partage des tâches.

Ces difficultés témoignent d'une certaine lenteur dans les adaptations (dix ans pour déconcentrer les aides à l'industrie, la Cour ne partageant pas l'opinion de l'agence selon laquelle ce délai serait « raisonnable ») et d'un manque d'anticipation : le besoin de déconcentration ressortait clairement du cadrage du 8^{ème} programme en 2002 et la profonde modification des redevances était prévisible depuis la fin des années 90, de sorte que l'agence aurait dû ajuster son organisation plus tôt pour ne pas avoir à gérer simultanément en 2008 les changements d'organigramme, d'outil et de réglementation. L'agence fait valoir sur ce point qu'une déconcentration plus précoce de la gestion des redevances se serait heurtée à

l'obsolescence des applications informatiques de gestion, or cette obsolescence elle-même témoigne bien du manque d'anticipation relevé par la Cour.

c. Une organisation perfectible de l'équipe dirigeante

L'exercice des responsabilités du directeur est compliqué par deux phénomènes : la multiplication des postes de responsabilité dans l'organigramme de l'agence (le comité de direction réunit jusqu'à près de 20 personnes, ce qui n'en fait pas une instance de pilotage) et l'extension progressive du champ de responsabilités du secrétariat général. Les dysfonctionnements qui résultent de ce partage des compétences trouvent notamment à s'illustrer dans le chantier de la déconcentration des redevances. Le nombre de directeurs devrait donc être réduit, le secrétariat général recentré sur les fonctions support et son mode de fonctionnement ajusté dans le sens d'une plus grande délégation.

2. **Des conditions de succès de la réforme qui ne sont pas encore réunies**

a. Le management par objectifs

L'activité de l'agence est déterminée par plusieurs documents stratégiques comportant des objectifs précis (le programme d'intervention, les PTAP et le contrat d'objectifs avec l'Etat). Ils devraient théoriquement faire l'objet d'un suivi *via* des tableaux de bord soumis au CODIR, de procédures de suivi des écarts, d'une déclinaison dans les lettres de mission des cadres et dans les objectifs individuels des agents etc. Or tel n'était pas vraiment le cas pendant la période sous revue, et ce malgré l'émergence des obligations de résultat de la DCE : le suivi des objectifs reste lâche, faute d'outil d'infocentre compilant l'information, et la mobilisation des agents sur les objectifs reste informelle. Ce constat est corroboré par la pauvreté des bilans d'exécution du 8^{ème} programme et des PTAP fournis à la Cour.

b. La démarche qualité

En dépit de l'existence de longue date d'une délégation à la qualité, l'agence n'est toujours pas certifiée. La direction fait valoir que l'agence fonctionne *de facto* en mode qualité mais qu'elle fait prévaloir la substance sur la forme sans aller jusqu'à la certification proprement dite. Ce choix peut étonner, car la certification n'est pas qu'une étape formelle : elle implique des audits externes périodiques qui sont facteurs d'incitation, et un suivi de leurs recommandations qui nécessite des procédures de traitement des écarts et des anomalies – autant d'exigences qui n'ont pas pesé sur l'agence pendant la période examinée. Les processus métier restent très insuffisamment documentés : certains, mais pas tous, ont été décrits par le passé, souvent par la délégation qualité elle-même, mais sans être remis à jour depuis lors. Face à ces faiblesses, l'agence fait valoir des bonnes pratiques (ex : les réseaux métier) qui produisent *de facto* de la qualité, et la relance récente du projet. Le contrat d'objectifs prévoit d'ailleurs l'engagement d'une démarche de management intégré SQE, mais elle exclut curieusement le secteur des données par lequel d'autres agences ont entamé leur certification, car il s'y prête bien (relations avec des tiers, maîtrise des risques sur la qualité des données collectées etc.). Sans méconnaître les efforts récents de l'agence (affectation d'un cadre dédié, description en cours des processus métier), la Cour relève le manque d'anticipation de l'agence, qui l'a conduite à fonctionner suivant des modes datés, sans s'adapter assez tôt à la forte montée en puissance de ses interventions (quasi-quadruplement entre 1991 et 2004, de 270 M€ à 1 Md€), ni au profond bouleversement du contexte dans lequel elle évolue.

c. Le pilotage financier

Le comité de direction, la commission des aides et le conseil d'administration sont destinataires d'un *reporting* financier suffisant (courbes des recettes et dépenses prévues et exécutées, de la trésorerie, etc.) pour permettre d'ajuster le rythme d'exécution du programme et du budget.

Cette situation ne doit pas dissimuler deux faiblesses :

- une confusion dans la répartition des rôles : le partage entre direction du programme et direction du budget devrait suivre deux lignes de fracture (AP/CP, pluri annualité/annualité) mais dans les faits le partage n'est pas si clair et des redondances apparaissent dans leur travail (sur les CP et les recettes). Il est vivement souhaitable que la réflexion de l'agence sur l'organisation de sa fonction financière aboutisse rapidement, par exemple par la création d'une direction financière.

- un manque manifeste de formalisation des procédures et de documentation des outils développés par chacun des services, qui constitue un risque majeur pour l'agence, rendu plus critique encore par le très petit nombre de personnes sur lesquelles reposent ces processus et par la perspective de leur départ. Ce risque n'a pas manqué de se concrétiser pendant la période sous revue, et l'agence est restée pratiquement sans outil financier pendant plus d'une année. Là encore, l'agence doit s'attacher rapidement à documenter ses procédures et ses outils pour faciliter le transfert de compétences et améliorer le contrôle interne.

La réponse de l'AESN aux observations provisoires de la Cour témoigne de quelques progrès récents sur le pilotage financier, mais elle reste muette sur les deux autres points de faiblesse identifiés, qui tardent à être traités.

II. LE POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A. LES RELATIONS AVEC LES INSTANCES DE BASSIN

1. Des instances plus formelles que décisionnelles

Pendant la période sous revue, le comité de bassin a comporté 118 membres (45 dans les collèges « collectivités » et « usagers », 31 représentant l'Etat et 7 au titre des milieux socioprofessionnels). Après la LEMA, il comportera 185 membres titulaires, le législateur ayant souhaité que la représentation de terrain soit fortement augmentée et plus équilibrée dans sa représentation urbain/rural. Six commissions géographiques existent à l'échelle des sous-bassins. Elles ont joué un rôle d'expertise et hébergé les débats locaux dans le cadre de l'élaboration des documents DCE. La LEMA leur substitue des commissions territoriales, qui réunissent localement les membres locaux du comité de bassin.

Le caractère partenarial et concerté de la décision à l'échelle des bassins hydrographiques, au sein d'instances où l'Etat est minoritaire, est souvent présenté comme le garant d'une gestion équilibrée de la ressource et de l'émergence des consensus nécessaires à cette fin. Il était au cœur de la loi de 1964, la LEMA l'a encore accentué. Or il n'est pas sans défaut. Sur le plan pratique, il génère une lourde charge administrative (en 2006, hors commissions géographiques, 20 réunions, 80 rapports de présentation, 1000 dossiers d'aides et 40 délibérations) et des coûts qui, quoique significatifs (124 k€ en 2004, 169 k€ en 2006), restent contenus. Cette lourdeur peut apparaître comme le prix à payer pour respecter le principe de concertation. Encore faut-il qu'il soit réellement facteur d'efficacité, ce qui n'est pas complètement vérifié. Certes, pendant la période sous revue, il a facilité l'appropriation

l'obsolescence des applications informatiques de gestion, or cette obsolescence elle-même témoigne bien du manque d'anticipation relevé par la Cour.

c. Une organisation perfectible de l'équipe dirigeante

L'exercice des responsabilités du directeur est compliqué par deux phénomènes : la multiplication des postes de responsabilité dans l'organigramme de l'agence (le comité de direction réunit jusqu'à près de 20 personnes, ce qui n'en fait pas une instance de pilotage) et l'extension progressive du champ de responsabilités du secrétariat général. Les dysfonctionnements qui résultent de ce partage des compétences trouvent notamment à s'illustrer dans le chantier de la déconcentration des redevances. Le nombre de directeurs devrait donc être réduit, le secrétariat général recentré sur les fonctions support et son mode de fonctionnement ajusté dans le sens d'une plus grande délégation.

2. **Des conditions de succès de la réforme qui ne sont pas encore réunies**

a. Le management par objectifs

L'activité de l'agence est déterminée par plusieurs documents stratégiques comportant des objectifs précis (le programme d'intervention, les PTAP et le contrat d'objectifs avec l'Etat). Ils devraient théoriquement faire l'objet d'un suivi *via* des tableaux de bord soumis au CODIR, de procédures de suivi des écarts, d'une déclinaison dans les lettres de mission des cadres et dans les objectifs individuels des agents etc. Or tel n'était pas vraiment le cas pendant la période sous revue, et ce malgré l'émergence des obligations de résultat de la DCE : le suivi des objectifs reste lâche, faute d'outil d'infocentre compilant l'information, et la mobilisation des agents sur les objectifs reste informelle. Ce constat est corroboré par la pauvreté des bilans d'exécution du 8^{ème} programme et des PTAP fournis à la Cour.

b. La démarche qualité

En dépit de l'existence de longue date d'une délégation à la qualité, l'agence n'est toujours pas certifiée. La direction fait valoir que l'agence fonctionne *de facto* en mode qualité mais qu'elle fait prévaloir la substance sur la forme sans aller jusqu'à la certification proprement dite. Ce choix peut étonner, car la certification n'est pas qu'une étape formelle : elle implique des audits externes périodiques qui sont facteurs d'incitation, et un suivi de leurs recommandations qui nécessite des procédures de traitement des écarts et des anomalies – autant d'exigences qui n'ont pas pesé sur l'agence pendant la période examinée. Les processus métier restent très insuffisamment documentés : certains, mais pas tous, ont été décrits par le passé, souvent par la délégation qualité elle-même, mais sans être remis à jour depuis lors. Face à ces faiblesses, l'agence fait valoir des bonnes pratiques (ex : les réseaux métier) qui produisent *de facto* de la qualité, et la relance récente du projet. Le contrat d'objectifs prévoit d'ailleurs l'engagement d'une démarche de management intégré SQE, mais elle exclut curieusement le secteur des données par lequel d'autres agences ont entamé leur certification, car il s'y prête bien (relations avec des tiers, maîtrise des risques sur la qualité des données collectées etc.). Sans méconnaître les efforts récents de l'agence (affectation d'un cadre dédié, description en cours des processus métier), la Cour relève le manque d'anticipation de l'agence, qui l'a conduite à fonctionner suivant des modes datés, sans s'adapter assez tôt à la forte montée en puissance de ses interventions (quasi-quadruplement entre 1991 et 2004, de 270 M€ à 1 Md€), ni au profond bouleversement du contexte dans lequel elle évolue.

c. Le pilotage financier

Le comité de direction, la commission des aides et le conseil d'administration sont destinataires d'un *reporting* financier suffisant (courbes des recettes et dépenses prévues et exécutées, de la trésorerie, etc.) pour permettre d'ajuster le rythme d'exécution du programme et du budget.

Cette situation ne doit pas dissimuler deux faiblesses :

- une confusion dans la répartition des rôles : le partage entre direction du programme et direction du budget devrait suivre deux lignes de fracture (AP/CP, pluri annualité/annualité) mais dans les faits le partage n'est pas si clair et des redondances apparaissent dans leur travail (sur les CP et les recettes). Il est vivement souhaitable que la réflexion de l'agence sur l'organisation de sa fonction financière aboutisse rapidement, par exemple par la création d'une direction financière.

- un manque manifeste de formalisation des procédures et de documentation des outils développés par chacun des services, qui constitue un risque majeur pour l'agence, rendu plus critique encore par le très petit nombre de personnes sur lesquelles reposent ces processus et par la perspective de leur départ. Ce risque n'a pas manqué de se concrétiser pendant la période sous revue, et l'agence est restée pratiquement sans outil financier pendant plus d'une année. Là encore, l'agence doit s'attacher rapidement à documenter ses procédures et ses outils pour faciliter le transfert de compétences et améliorer le contrôle interne.

La réponse de l'AESN aux observations provisoires de la Cour témoigne de quelques progrès récents sur le pilotage financier, mais elle reste muette sur les deux autres points de faiblesse identifiés, qui tardent à être traités.

II. LE POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A. LES RELATIONS AVEC LES INSTANCES DE BASSIN

1. Des instances plus formelles que décisionnelles

Pendant la période sous revue, le comité de bassin a comporté 118 membres (45 dans les collèges « collectivités » et « usagers », 31 représentant l'Etat et 7 au titre des milieux socioprofessionnels). Après la LEMA, il comportera 185 membres titulaires, le législateur ayant souhaité que la représentation de terrain soit fortement augmentée et plus équilibrée dans sa représentation urbain/rural. Six commissions géographiques existent à l'échelle des sous-bassins. Elles ont joué un rôle d'expertise et hébergé les débats locaux dans le cadre de l'élaboration des documents DCE. La LEMA leur substitue des commissions territoriales, qui réunissent localement les membres locaux du comité de bassin.

Le caractère partenarial et concerté de la décision à l'échelle des bassins hydrographiques, au sein d'instances où l'Etat est minoritaire, est souvent présenté comme le garant d'une gestion équilibrée de la ressource et de l'émergence des consensus nécessaires à cette fin. Il était au cœur de la loi de 1964, la LEMA l'a encore accentué. Or il n'est pas sans défaut. Sur le plan pratique, il génère une lourde charge administrative (en 2006, hors commissions géographiques, 20 réunions, 80 rapports de présentation, 1000 dossiers d'aides et 40 délibérations) et des coûts qui, quoique significatifs (124 k€ en 2004, 169 k€ en 2006), restent contenus. Cette lourdeur peut apparaître comme le prix à payer pour respecter le principe de concertation. Encore faut-il qu'il soit réellement facteur d'efficacité, ce qui n'est pas complètement vérifié. Certes, pendant la période sous revue, il a facilité l'appropriation

c. Le pilotage financier

Le comité de direction, la commission des aides et le conseil d'administration sont destinataires d'un *reporting* financier suffisant (courbes des recettes et dépenses prévues et exécutées, de la trésorerie, etc.) pour permettre d'ajuster le rythme d'exécution du programme et du budget.

Cette situation ne doit pas dissimuler deux faiblesses :

- une confusion dans la répartition des rôles : le partage entre direction du programme et direction du budget devrait suivre deux lignes de fracture (AP/CP, pluri annualité/annualité) mais dans les faits le partage n'est pas si clair et des redondances apparaissent dans leur travail (sur les CP et les recettes). Il est vivement souhaitable que la réflexion de l'agence sur l'organisation de sa fonction financière aboutisse rapidement, par exemple par la création d'une direction financière.

- un manque manifeste de formalisation des procédures et de documentation des outils développés par chacun des services, qui constitue un risque majeur pour l'agence, rendu plus critique encore par le très petit nombre de personnes sur lesquelles reposent ces processus et par la perspective de leur départ. Ce risque n'a pas manqué de se concrétiser pendant la période sous revue, et l'agence est restée pratiquement sans outil financier pendant plus d'une année. Là encore, l'agence doit s'attacher rapidement à documenter ses procédures et ses outils pour faciliter le transfert de compétences et améliorer le contrôle interne.

La réponse de l'AESN aux observations provisoires de la Cour témoigne de quelques progrès récents sur le pilotage financier, mais elle reste muette sur les deux autres points de faiblesse identifiés, qui tardent à être traités.

II. LE POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A. LES RELATIONS AVEC LES INSTANCES DE BASSIN

1. Des instances plus formelles que décisionnelles

Pendant la période sous revue, le comité de bassin a comporté 118 membres (45 dans les collèges « collectivités » et « usagers », 31 représentant l'Etat et 7 au titre des milieux socioprofessionnels). Après la LEMA, il comportera 185 membres titulaires, le législateur ayant souhaité que la représentation de terrain soit fortement augmentée et plus équilibrée dans sa représentation urbain/rural. Six commissions géographiques existent à l'échelle des sous-bassins. Elles ont joué un rôle d'expertise et hébergé les débats locaux dans le cadre de l'élaboration des documents DCE. La LEMA leur substitue des commissions territoriales, qui réunissent localement les membres locaux du comité de bassin.

Le caractère partenarial et concerté de la décision à l'échelle des bassins hydrographiques, au sein d'instances où l'Etat est minoritaire, est souvent présenté comme le garant d'une gestion équilibrée de la ressource et de l'émergence des consensus nécessaires à cette fin. Il était au cœur de la loi de 1964, la LEMA l'a encore accentué. Or il n'est pas sans défaut. Sur le plan pratique, il génère une lourde charge administrative (en 2006, hors commissions géographiques, 20 réunions, 80 rapports de présentation, 1000 dossiers d'aides et 40 délibérations) et des coûts qui, quoique significatifs (124 k€ en 2004, 169 k€ en 2006), restent contenus. Cette lourdeur peut apparaître comme le prix à payer pour respecter le principe de concertation. Encore faut-il qu'il soit réellement facteur d'efficacité, ce qui n'est pas complètement vérifié. Certes, pendant la période sous revue, il a facilité l'appropriation

l'obsolescence des applications informatiques de gestion, or cette obsolescence elle-même témoigne bien du manque d'anticipation relevé par la Cour.

c. Une organisation perfectible de l'équipe dirigeante

L'exercice des responsabilités du directeur est compliqué par deux phénomènes : la multiplication des postes de responsabilité dans l'organigramme de l'agence (le comité de direction réunit jusqu'à près de 20 personnes, ce qui n'en fait pas une instance de pilotage) et l'extension progressive du champ de responsabilités du secrétariat général. Les dysfonctionnements qui résultent de ce partage des compétences trouvent notamment à s'illustrer dans le chantier de la déconcentration des redevances. Le nombre de directeurs devrait donc être réduit, le secrétariat général recentré sur les fonctions support et son mode de fonctionnement ajusté dans le sens d'une plus grande délégation.

2. **Des conditions de succès de la réforme qui ne sont pas encore réunies**

a. Le management par objectifs

L'activité de l'agence est déterminée par plusieurs documents stratégiques comportant des objectifs précis (le programme d'intervention, les PTAP et le contrat d'objectifs avec l'Etat). Ils devraient théoriquement faire l'objet d'un suivi *via* des tableaux de bord soumis au CODIR, de procédures de suivi des écarts, d'une déclinaison dans les lettres de mission des cadres et dans les objectifs individuels des agents etc. Or tel n'était pas vraiment le cas pendant la période sous revue, et ce malgré l'émergence des obligations de résultat de la DCE : le suivi des objectifs reste lâche, faute d'outil d'infocentre compilant l'information, et la mobilisation des agents sur les objectifs reste informelle. Ce constat est corroboré par la pauvreté des bilans d'exécution du 8^{ème} programme et des PTAP fournis à la Cour.

b. La démarche qualité

En dépit de l'existence de longue date d'une délégation à la qualité, l'agence n'est toujours pas certifiée. La direction fait valoir que l'agence fonctionne *de facto* en mode qualité mais qu'elle fait prévaloir la substance sur la forme sans aller jusqu'à la certification proprement dite. Ce choix peut étonner, car la certification n'est pas qu'une étape formelle : elle implique des audits externes périodiques qui sont facteurs d'incitation, et un suivi de leurs recommandations qui nécessite des procédures de traitement des écarts et des anomalies autant d'exigences qui n'ont pas pesé sur l'agence pendant la période examinée. Les processus métier restent très insuffisamment documentés : certains, mais pas tous, ont été décrits par le passé, souvent par la délégation qualité elle-même, mais sans être remis à jour depuis lors. Face à ces faiblesses, l'agence fait valoir des bonnes pratiques (ex : les réseaux métier) qui produisent *de facto* de la qualité, et la relance récente du projet. Le contrat d'objectifs prévoit d'ailleurs l'engagement d'une démarche de management intégré SQE, mais elle exclut curieusement le secteur des données par lequel d'autres agences ont entamé leur certification, car il s'y prête bien (relations avec des tiers, maîtrise des risques sur la qualité des données collectées etc.). Sans méconnaître les efforts récents de l'agence (affectation d'un cadre dédié, description en cours des processus métier), la Cour relève le manque d'anticipation de l'agence, qui l'a conduite à fonctionner suivant des modes datés, sans s'adapter assez tôt à la forte montée en puissance de ses interventions (quasi-quadruplement entre 1991 et 2004, de 270 M€ à 1 Md€), ni au profond bouleversement du contexte dans lequel elle évolue.

des nouveaux enjeux nés de la DCE et permis de résoudre des conflits d'usage, mais il a aussi dysfonctionné car le comité de bassin est pour partie dépossédé de son pouvoir de décision, dans la mesure où il est dépassé à la fois par le haut et par le bas : par le haut, car l'Etat n'a pas hésité à faire prévaloir ses vues sur les préoccupations des acteurs locaux (ex : opposition à des augmentations de redevances au 8^{ème} programme, alors que le comité de bassin souhaitait relever plus tôt les défis nés de la DCE et s'en donner les moyens financiers) ; par le bas, car la décision est de plus en plus captée *de facto* par des groupes de travail ou des commissions, qui réduisent le rôle des instances à l'enregistrement de décisions préparées en amont. La composition pléthorique du comité empêche d'y mener tout débat approfondi, à plus forte raison quand sont inscrits à l'ordre du jour des points d'information et d'actualité sur lesquels il n'a aucune prise. Le travail de fond incombe alors à une minorité de membres experts et investis, au sein desquels les groupes de pression, par leur assiduité et leur expertise, sont mieux à même de faire valoir leurs préoccupations que dans un collège plénier. Ce caractère souvent formel du comité ressort clairement du compte-rendu de sa réunion du 22 décembre 2005, cité pour illustrer ce constat en annexe 2.

A l'inverse, il est vrai, le comité de bassin, relayé par le conseil d'administration, a pu imposer à l'agence, en dépit de ses réserves, la perpétuation d'interventions significatives sur l'eau potable, et en particulier sur le remplacement des branchements en plomb, pourtant étrangères à sa vocation première mais qui répondent à une préoccupation constante du collège des élus.

B. LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT

1. Au niveau central

a. La tutelle

Les points de rendez-vous avec la tutelle sont nombreux (pré-conseil d'administration, réunion mensuelle des directeurs), l'agence fournit un rapportage abondant, elle est enserrée dans un ensemble de dispositions prescriptives et de lignes directrices qui s'est développé pendant la période sous revue. Toutefois, ce contrôle accentué de l'Etat n'est pas toujours pertinent (inadaptation du cadrage du 8^{ème} programme), il peut être tardif (manque d'anticipation du contentieux DERU, retards méthodologiques sur les documents DCE etc.) et porter sur l'accessoire (attention portée aux effectifs dédiés à l'action internationale), voire manquer de prévisibilité (renversement de perspective sur les avances remboursables avec les prêts de la Caisse des dépôts).

b. La démarche de performance

La période sous revue est marquée par la généralisation de la démarche contractuelle (contrat de performance 2004-2006, contrat d'objectifs 2007-2012). La première génération avait plus une vocation de *reporting* et de communication que de pilotage. La nouvelle génération présente des avancées, mais aussi plusieurs défauts : hétérogénéité des objectifs et des méthodes de renseignement des indicateurs entre agences, absence d'explicitation des conséquences de la non atteinte des objectifs, persistance d'indicateurs de moyens, responsabilisation trop exclusive des agences sur des objectifs dont la réalisation est partagée, etc. Sur ce dernier point, sans méconnaître la responsabilité particulière des agences dans l'animation de la politique de bassin, la Cour considère qu'elles seraient encore mieux à même de l'assumer si l'Etat prenait lui-même des engagements chiffrés lorsque la réalisation

de l'objectif dépend pour partie de l'exercice de ses compétences propres, et si les responsabilités des acteurs étaient plus clairement définies.

Il semble que la direction de l'agence ait accueilli la contractualisation avec un certain scepticisme, en particulier parce que « *la définition des missions et les objectifs de résultat ont fini par être fixés par le ministère chargé de l'environnement sans débat sur les moyens pour les atteindre (...)* ». La dégradation programmée de l'efficience (+1,6 point en six ans, cf. *infra*) témoignerait de cette approximation, puisque la cible aurait été calibrée non pas sur la base de projections de coûts, mais d'une simple marge de sécurité.

La tutelle technique a fait valoir que dans un processus d'amélioration de la démarche, une réunion de bilan des résultats 2007 avait été organisée en 2008 pour chaque agence, que le lien résultats-rémunération avait été fait pour les directeurs en 2008, et qu'il le serait pour l'ensemble des agents en 2009 à travers la prime de performance collective. La Cour prend acte de ces avancées, mais l'examen du compte-rendu de la réunion de bilan SN et de la fiche d'évaluation du directeur pour 2007 la conduisent à considérer qu'elles ne sont pas suffisantes et que le contrat d'objectif obéit toujours davantage à une logique de *reporting* qu'à une logique de pilotage, car plusieurs faiblesses l'affectent encore :

- le bilan établi par l'agence s'apparente davantage à un bilan d'activités grand public qu'à une analyse opérationnelle. Il ne comporte aucun développement prospectif, alors que son intérêt réside moins dans le rappel de ce qui a été fait que dans l'explication de ce qui ne l'a pas été, et dans la présentation des ajustements de méthode, de budget etc. que l'agence compte mettre en œuvre pour respecter la trajectoire fixée en début de contrat ;

- les demandes de la DGALN à l'égard de l'AESN portent surtout sur la méthodologie. Elle ne formule ni recommandations ni invitation à la vigilance sur les objectifs pour lesquels les résultats de l'AESN sont décevants : conformité DERU ou couverture du bassin par des SAGE ;

- les mécanismes de responsabilisation sont restés embryonnaires au titre de 2007 : la part variable de la rémunération du directeur a été significativement affectée par sa note, mais dans les coefficients, le respect des objectifs du contrat ne comptait que pour 5 sur un total de 45, soit autant que l'action internationale (la Cour prend note cependant de ce que cette quotité devrait atteindre 50 % au titre de 2008) ; la prime de performance collective ne sera mise en œuvre qu'en 2009, mais elle paraît d'ores et déjà ne pas devoir être un réel facteur d'incitation, faute de modulation par personne ou par service.

2. Au niveau local

a. Les points de contact sont nombreux

Les services de l'Etat participent aux instances « agence » : le conseil d'administration, le secrétariat technique de bassin coprésidé par le DIREN Ile-de-France, qui assiste le comité de bassin dans l'élaboration des documents DCE mais avec un tel déséquilibre de moyens que ce sont principalement les ressources de l'agence qui opèrent. De son côté, l'agence participe aux instances « Etat », lorsqu'elles existent : ce n'est pas le cas de la commission administrative de bassin (CAB) qui, en méconnaissance du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005, n'a pas été créée dans le bassin (au niveau stratégique et décisionnel des préfets, la coordination des services de l'Etat ne prend que la forme d'informations diffusées par le préfet coordonnateur sur des sujets d'actualité). Au niveau régional, les services de

l'agence sont membres des secrétariats techniques locaux et au niveau départemental, ils doivent participer aux MISE (pour théoriquement faciliter la coordination entre leviers réglementaire et financier au niveau le plus opérationnel).

b. L'agence est en relation avec un Etat hétérogène

Si les relations agence-Etat paraissent denses avec les services du « premier cercle » de la politique de l'eau (DIREN, DRAF en particulier), elles sont plus distantes et plus difficiles avec les DRIRE, car l'eau fait de moins en moins partie des priorités générales de leur programmation : seule la campagne « substances dangereuses » les a réellement motivées, mais elles suivent désormais davantage une orientation « sécurité-sûreté ». Par ailleurs, le fonctionnement et l'efficacité des instances dans lesquelles l'agence et les services de l'Etat sont en interaction sont très variables. C'est le cas des MISE, au gré des enjeux du territoire concerné, des effectifs disponibles, du degré d'engagement du chef de MISE etc. En outre, les services de l'Etat peuvent être porteurs de politiques publiques divergentes (ex : DRIRE et DIREN sur les barrages de la Sélune, STEP de Cergy retardée par l'archéologie préventive etc.). Un effort de coordination est donc nécessaire. Il est le fait, par construction, de la DIREN de bassin à qui incombe, en particulier, l'harmonisation du vote des services de l'Etat au comité de bassin.

c. La complémentarité Etat-agence peut encore progresser

Sur le plan opérationnel, la période récente est marquée par des tentatives de rapprochement et de coordination, mais ce mouvement ne doit pas dissimuler le fait qu'agence et services de l'Etat continuent d'exécuter des tâches très proches et à certains égards redondantes : sur le plan stratégique (coexistence de plans des MISE côté Etat et de PTAP côté agence), comme opérationnel (pour les mêmes projets, instruction des dossiers police de l'eau ou installations classées côté Etat, et instruction des demandes d'aides côté agence), sans préjudice de la redondance des instruments eux-mêmes (coexistence de prescriptions réglementaires « police de l'eau », d'incitation financières par les aides de l'agence, d'une fiscalité environnementale par les redevances, corrigées à la baisse par les primes d'épuration – soit quatre processus administratifs distincts pour une même pression). Un recensement de ces tâches redondantes pourrait permettre d'en rationaliser certaines. En outre, la coopération Etat-agence peut se heurter à des priorités différentes (en matière industrielle, l'agence constate « pour les artisans et PME/PMI, un manque de pression exercée par les services de police de l'eau, tant chez les services de l'Etat que chez les collectivités locales »), voire à des réticences de principe (ex : accès aux informations des DDAF pour recenser les redevables des redevances agricoles, malgré des dispositions en ce sens de la LEMA qui ne sont toujours pas effectives, faute d'avoir achevé le processus d'autorisation de la CNIL).

III. LES MOYENS

A. LES RESSOURCES HUMAINES

1. La réforme du statut des agents non titulaires des agences

La période sous revue est marquée par la négociation, au niveau national, d'un statut appelé à se substituer à la décision du ministre de l'environnement du 7 février 1979. Pour l'heure, les conditions ne sont pas encore réunies pour qu'il produise rapidement les effets dynamisants escomptés : la mobilité reste contrainte par les règles de comptabilisation des ETPT et de la masse salariale, et la faible part d'individualisation des rémunérations fait

obstacle à une réelle dynamisation de la GRH par la performance. L'agence SN a éprouvé des difficultés pour fournir un chiffrage du coût net de la réforme, effet par effet (reclassements, gains indiciaires, gains indemnitaires) et les chiffres qu'elle a avancés sont inférieurs à ceux de RM & C, pour un effectif plus important : il y a donc manifestement un problème de méthodologie que les tutelles et le contrôleur financier devraient s'attacher à résoudre.

2. Les effectifs et les rémunérations (cf. annexe 3)

De 2003 à 2006, les effectifs budgétaires sont restés stables autour de 510 agents, mais les effectifs réels en ETP ont diminué de 2 %, pour atteindre 480, dans une période où, pourtant, la charge de travail s'est sensiblement accrue, ce qui semblerait montrer que des efforts de productivité ont été réalisés. Le différentiel de 30 emplois a été créé par l'agence pour faciliter sa restructuration, mais l'Etat a exigé d'en supprimer une partie (18 emplois dans le contrat d'objectifs, et 5 supplémentaires mais imprévus au titre de la RGPP), sans que l'agence ait été en mesure de fournir un solde, ou un effectif cible à horizon trois ou cinq ans, faute de GPEC (cf. *infra*).

Malgré la baisse des effectifs, les charges de personnel ont augmenté de 7,7 % entre 2002 et 2006 (de 24,33 à 26,2 M€), portées par la dynamique des rémunérations et par les repyramidages préalables à la mise en œuvre du nouveau statut, qui ont déformé en l'inversant la structure des emplois de l'agence : la catégorie I (niveau de recrutement ingénieur) y est devenue très majoritaire en 2007 (hors fonctionnaires, plus de 40 % des effectifs, contre 18,7 % à la catégorie III où sont concentrés ses besoins de compétences). L'effet d'aubaine est donc manifeste. Il est possible que ce pyramidage ait pour partie remédié à une faiblesse des promotions passées mais il a aussi pu faciliter l'acceptation de la réforme. En toute hypothèse les agences vont subir les effets de ce repyramidage, moins voulu qu'hérité de la négociation entre les tutelles et les organisations syndicales, tant que les départs en retraite n'auront pas permis de redonner à la pyramide des effectifs une base plus large que son sommet.

3. L'absence de GPEC

L'AESN a pris des initiatives en matière de GPEC, soumises au CTPC en 2004, mais qui ne se traduisent pas dans une stratégie complète, formalisée et actualisée. L'agence justifie cette abstention par le caractère imprévisible des décisions de l'Etat en matière d'effectifs. La Cour considère qu'au contraire, cette attitude de l'Etat est précisément de nature à justifier qu'elle progresse dans le domaine de la GPEC, car elle serait alors à même d'opposer des éléments objectifs sur ses besoins et ses contraintes. L'agence ne saurait en outre imputer à l'Etat des insuffisances qui résultent également de ses propres difficultés à suivre ses effectifs, soulignées par la réponse du contrôleur financier aux observations de la Cour.

4. Les avantages accordés au personnel

L'octroi de prêts immobiliers aux agents a diminué de moitié depuis 2003, pour revenir à un flux annuel de 126 k€ (150 k€ au budget 2008). Le statut des agences ne leur donne pas mission de remplir vis-à-vis de leurs salariés cette fonction d'intermédiation bancaire et ce dispositif de prêts apparaît dépourvu de base légale. Il ne peut donc être maintenu en l'état.

B. L'EFFICIENCE

Le risque existe pour un établissement affectataire de redevances que ce mode de financement ne l'incite guère à améliorer son efficacité. L'agence a bien pris plusieurs mesures de nature à contenir l'évolution de ses coûts (dématérialisation des processus d'instruction et de paiement des aides, rationalisation des contrôles des redevances, etc.), mais le ratio charges d'exploitation / total des dépenses a significativement dérivé pendant la période sous revue (5,2 % en 2003, 6,4 % en 2006), et le contrat d'objectif prévoit de nouveaux glissements (la part du fonctionnement dans le programme passerait de 6,9 % à 8,5 % en 2012), sans que cette orientation soit expliquée, ni que la détermination des cibles ait pu être justifiée. Sans méconnaître la fragilité méthodologique de ces ratios, ni l'effet inflationniste de la DCE, la Cour considère que la dégradation de l'efficacité est préoccupante pour l'agence la plus à même de réaliser des économies d'échelle, et qu'elle tient pour partie au manque d'investissement de la direction sur le sujet, au motif que la part du fonctionnement dans le total du budget de l'agence serait trop faible pour en faire une priorité du management. La Cour constate que d'autres agences, y compris de taille comparable, ont fait de la recherche de l'efficacité un chantier spécifiquement identifié et mis les services en tension sur des objectifs d'économie de moyens. Elle considère qu'il devrait en être de même pour l'AESN, car le financement par redevances ne doit pas engendrer un défaut de rigueur dans la gestion.

IV. LES COMPTES ET LES FINANCES

A. LES COMPTES

1. Le compte de résultat

a. Un résultat essentiellement négatif sur la période 2003 à 2006

Entre 2001 et 2006, l'agence n'a enregistré que trois exercices bénéficiaires, sous l'effet de la construction en déséquilibre du 8^{ème} programme.

Tableau n° 2 : Evolution du résultat de 2001 à 2006

EN k€	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charges	1 055 210	1 160 922	712 972	793 337	634 467	619 441
Produits	1 128 302	1 226 026	661 417	620 716	627 365	631 906
Résultat	73 092	65 104	-51 555	-172 621	-7 102	12 465

Source : comptes financiers

b. Les charges

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses 2001-2006 en K€

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charges d'exploitation						
Autres achats et charg.ext.	8 506	8 488	8 378	8 423	9 408	10 705
Impôts,taxes et versts assim.	2 047	2 139	2 216	2 273	2 303	2 382
Charges de personnel dt	23 254	24 335	25 261	25 692	25 806	26 206
Charges d'intervention	985 643	1 088 786	634 775	718 755	550 916	544 714
Dotation aux amortissements	7 200	6 795	12 039	6 994	5 588	4 573
Autres charges	28 469	30 340	30 272	31 180	40 136	30 850
Total charges d'exploitation	1 055 119	1 160 884	712 942	793 318	634 158	619 431
Charges exceptionnelles						
Total charges exceptionnelles	48	26	21	12	300	2
Impôts sur les bénéfices	7	8	8	9	9	8
Bénéfice	73 092	65 105				12 465
	1 128 302	1 226 026	712 971	793 338	634 467	631 906
Total après correction	660 002	746 784	712 971	793 338	634 467	631 906

Source : comptes financiers

c. Les recettes

La principale ressource de l'établissement est constituée des redevances (96 % des produits en 2001 et 98 % en 2006). Les autres produits sont essentiellement les intérêts des prêts au personnel et les produits des cessions de valeurs mobilières de placement.

Tableau n° 4 : Evolution des ressources 2001-2006 en K€

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produits d'exploitation						
Produits des activités annexes	179	127	428	836	437	731
Prestations de services	9	491	6	59	9	9
Montant net du chiffre d'affaire						
Subv.exploitation	374	155	176	119	87	328
Redevances	1 082 468	1 182 307	637 542	599 155	612 885	617 274
Reprises/prov et amort.	2 838	986	3 144	5 016	1 940	2 649
Autres produits	1 860	4 530	4 812	5 158	5 981	6 835
Total des produits d'expl.	1 087 730	1 188 595	646 107	610 343	621 339	627 826
Produits financiers						
Total produits financiers	23 110	17 571	14 486	9 897	5 984	3 997
Produits exceptionnels						
Total produits except.	17 463	19 861	824	476	42	83
Perte			51 554	172 621	7 102	
TOTAL	1 128 302	1 226 026	712 971	793 338	634 467	631 906

Source : comptes financiers

2. Le bilan

La Cour formule plusieurs observations sur des anomalies à corriger, reprises en annexe 4. Les actifs immobilisés ont progressé de 20 % entre 2001 et 2006 et comprennent essentiellement les prêts et avances (1 021 M€ à la clôture 2006). Les capitaux propres ont diminué de 12 % entre 2001 et 2006 du fait des résultats déficitaires des exercices 2004, 2005 et 2006. Ils représentant 99 % du passif et sont constitués, au compte 102 « biens mis à la disposition de l'Etat », de la dotation de l'Etat pour un montant de 694 K€, qui n'a pas évolué sur la période sous revue. S'y ajoutent les réserves immobilisées qui représentent les résultats excédentaires affectés durablement à l'établissement jusqu'à décision contraire du conseil d'administration (1,13 Md€) et le résultat de l'exercice (12,46 M€).

3. La trésorerie

La trésorerie de l'agence a considérablement décru pendant la période examinée, dans des conditions périlleuses et mal maîtrisées par l'agence comme par les tutelles (cf. *infra*).

B. LES FRAIS DU CONTROLE FINANCIER

Pendant la période sous revue, la prise en charge des frais de contrôle financier par l'agence Seine Normandie a été excessive puis irrégulière. En effet, l'agence a pris en charge la rémunération de l'adjoint du contrôleur financier, jusqu'en 2006 en méconnaissance du plafond de 15 000 € annuel prévu décret n° 77-1078 du 20 septembre 1977, et en 2007 et 2008 sans base juridique (le décret du 4 juillet 2005 sur le contrôle financier ne prévoit plus de contribution des établissements publics aux frais de contrôle financier), soit près de 650 k€ de dépenses indues.

PARTIE IV : TRAITS GENERAUX DE L'EXECUTION DES PROGRAMMES

I. LE 8^{EME} PROGRAMME

A. LES ORIENTATIONS

La préparation du programme a été marquée par les incertitudes affectant l'adoption de la loi sur l'eau. En septembre 2002, la ministre de l'environnement a finalement décidé d'étendre le 8^{eme} programme à la période 2003-2006 et en a fixé les principales orientations : respecter les engagements de la France au titre des directives nitrates, ERU et DCE, privilégier les approches territoriales par rapport aux approches sectorielles, renforcer le partenariat avec les collectivités territoriales et maîtriser les prélèvements obligatoires, diminuer la trésorerie, simplifier et renforcer l'incitation des redevances. Le programme de l'agence a précisé ce cadrage national : stabilisation du produit net des redevances en 2003 et 2004, rééquilibrage au profit des usagers domestiques, sélectivité accrue, priorité au respect des engagements internationaux et antérieurs de l'agence, généralisation de la contractualisation. Toutefois, ces principes restaient généraux et l'agence, contrairement à d'autres, ne les a pas déclinés dans des objectifs chiffrés qui auraient permis de dresser un bilan technique de son exécution.

L'agence (cf. annexe 5) prévoyait de maintenir le rythme des engagements du 7^{eme} programme. Théoriquement, ce strict cadrage de l'Etat n'était tenable que si l'agence reventilait ses interventions (ce qu'elle a fait en donnant la priorité donnée aux STEP plutôt qu'aux réseaux, dans un renversement de perspective par rapport au 7^{eme} programme) et surtout si elle instaurait une stricte sélectivité des projets en fonction de leur efficacité environnementale. Or les avancées du 8^{eme} programme sur la sélectivité étaient timides et l'agence a largement continué à fonctionner à guichet ouvert (cf. *infra*). En fait, l'Etat comme l'agence comptaient surtout sur un rythme de dépenses modéré en matière d'assainissement, sans anticiper l'effet brutal du contentieux DERU sur les demandes des maîtres d'ouvrage. Le 8^{eme} programme reposait donc sur une mauvaise évaluation de la réalité des besoins.

En recettes, l'agence prévoyait une baisse des redevances, pour satisfaire la demande de l'Etat d'une maîtrise des prélèvements obligatoires et pour réduire le montant de sa trésorerie, mais elle s'exposait à des tensions sur ses recettes en cas d'accélération des demandes (ce qui n'a pas manqué de se produire), et elle reportait au début du 9^{eme} une forte augmentation inéluctable de ses redevances pour maintenir à l'identique son niveau d'intervention. L'agence n'a d'ailleurs pas anticipé l'ampleur des hausses de redevances nécessaires au 9^{eme} programme (+ 5,5 % selon le 8^{eme} programme, mais plus de 20 % dans la réalité).

B. LE BILAN FINANCIER

1. Un déséquilibre en exécution accentué par l'Etat

a. Le fonds de concours exceptionnel de 110 M€

En 2004, l'Etat a opéré un prélèvement exceptionnel de 210 M€ sur quatre agences, par voie de fonds de concours, pour diminuer une trésorerie globale qui atteignait 827 M€ fin 2002, dont 110 M€ pour l'agence SN. L'agence n'a pas été en mesure de préciser la méthode de calcul qui a conduit à faire peser sur elle le prélèvement le plus important. Une note de la direction de l'eau précise que le montant des prélèvements a été déterminé agence par agence, sur la base de trois principes : réalisation complète des investissements prévus au 8^{ème} programme, prise en compte des engagements antérieurs et respect de ratios fonds de roulement / consommation prudents. La situation financière de l'agence à la fin de la période sous revue montre que ces principes n'ont manifestement pas été respectés. Dans cette erreur, les responsabilités sont partagées : la programmation financière fournie par l'agence n'a pas été d'une qualité jugée équivalente à celles d'autres agences ; la ventilation du prélèvement résultait moins *in fine* de la finesse des analyses financières que d'un arbitrage de l'Etat. Sur ce sujet comme sur d'autres relevés au fil du présent rapport (ex : la GPEC, la démarche de performance), l'AESN semble avoir desservi ses propres intérêts en considérant avec une certaine distance les demandes des tutelles. L'image dégradée qui en résulte et la défiance qu'elle alimente chez ses interlocuteurs ministériels, n'est certainement pas étrangère aux arbitrages rendus en sa défaveur.

b. Le transfert des aides du FNDAE (Fonds national de développement des adductions d'eau)

Pour les finances de l'agence, la reprise du FNDAE est pénalisante, mais plutôt moins que pour d'autres agences. Pour 2005 et 2006, elle a affecté aux départements 8 M€ par an au titre des dépenses nouvelles et 12 M€ au titre de la reprise de l'encours. En contrepartie, l'augmentation des redevances a rapporté 20 M€ supplémentaires. L'opération a donc été plus équilibrée que pour RM & C (impasse de 20 M€ sur deux exercices), cette différence s'expliquant par la faiblesse de l'encours des engagements repris de l'Etat (25 M€ contre 37,6 M€) et la modestie des mesures nouvelles (8 M€ par an contre plus du double). La solidarité urbain-rural était donc modeste dans le bassin SN, mais elle progresse au 9^{ème} programme.

c. Le décroisement des aides du FNSE (Fonds national de solidarité pour l'eau)

Certaines des actions de l'ex-FNSE ont été prises en charge par les agences dans le cadre d'un « décroisement » en 2004 et 2005, qui aurait dû avoir pour effet de diminuer d'autant la contribution de l'agence au niveau national. Or elle a été portée de 29,14 M€ en 2001 à 29,63 M€ en 2004 et maintenue à ce niveau jusqu'en 2006, ce qui laisse supposer soit que la hausse du coût des autres actions financées a plus que compensé le transfert vers l'agence, soit plus probablement que ce dernier a simplement eu pour objet de transférer à l'agence des charges nettes de l'Etat. La contribution de l'agence au niveau national, désormais fléchée vers l'ONEMA, a encore augmenté, pour atteindre 42,66 M€ en 2008. Elle s'ajoute à d'autres initiatives de l'Etat qui tendent à priver les agences d'une partie de leurs ressources (ex : fonds de concours exceptionnel, fléchage vers France Agri Mer de la majoration de la redevance pour pollution diffuse) dont l'effet cumulatif participe d'une dénaturation progressive de la mission des agences.

2. La nécessité d'ajuster la programmation en cours d'exécution

Le programme exécuté présente des différences sensibles, dans sa composition, avec la programmation initiale, sous deux effets : une révision du programme fin 2004, validée par le comité de bassin, qui a porté son montant total de 3 142 M€ à 3 370 M€, et des transferts d'AP qui ont permis d'importantes reventilations au sein de chaque catégorie d'interventions, et entre les dépenses de soutien et les interventions.

a. La révision du programme

Les décisions de l'Etat se sont ajoutées à l'augmentation rapide des besoins manifestés sur la thématique ERU pour rendre nécessaire un ajustement à la hausse de la programmation initiale (cf. programmation définitive en annexe 5). L'augmentation des AP allait de pair avec une définition théoriquement plus précise des priorités d'intervention et une augmentation contenue des redevances, complétée fin 2005 pour l'exercice 2006 mais sans contrepartie en termes d'AP, la tutelle financière s'y étant opposée (cf. *infra*). L'adoption de cette révision par le conseil d'administration a été difficile, car elle a suscité l'hostilité de plusieurs administrateurs, au motif que sa faiblesse n'aurait pas permis à l'agence de répondre à ses besoins. Ils contestaient en particulier l'effet de « marche d'escalier » qui en résulterait inévitablement pour les redevances du 9^{ème} programme, ce qui n'a pas manqué de se produire.

b. Les transferts d'AP

Décidés par la commission des aides, ils n'ont pas modifié le montant total arrêté par le comité de bassin mais très sensiblement remanié sa ventilation (cf. annexe 5). Indépendamment de ces incertitudes globales, les transferts d'AP opérés par la commission des aides appellent les observations suivantes :

- leur importance est telle qu'ils dessinent des équilibres différents non seulement de la programmation de 2002, mais également de la révision de 2004. Cette dernière n'était donc pas révélatrice de la réalité des besoins, et reposait sur une mauvaise anticipation de l'exécution de chaque ligne programme ;

- comme dans plusieurs autres agences, l'augmentation des AP dévolues à l'assainissement dans le contexte DERU (+ 77,6 M€ pour les STEP) a été favorisée, au sein des interventions « pollutions », par la sous-consommation des lignes industrie et élevage. Plutôt que de chercher à remédier à cette sous-consommation, qui augure mal du respect des objectifs de bon état en 2015, l'agence a utilisé les AP correspondantes pour hâter la mise en conformité DERU et combler, pour partie seulement, un retard accumulé depuis plus de dix ans ;

- l'augmentation des AP dévolues à l'accès à la ressource a été significatif (dépassement de 67,3 M€, soit + 21 %). Or la reprise du FNDAE ne suffit pas à l'expliquer, puisque ses effets étaient théoriquement pris en compte par la révision de 2004. Elle tient donc principalement à d'autres facteurs, en particulier le maintien d'un volume important d'interventions « eau potable » en dépit d'une finalité (la protection de la santé publique) assez éloignée de la vocation première de l'agence (la protection de l'environnement). Le maintien d'un haut niveau d'intervention s'explique, en partie, par la volonté des élus de voir l'agence continuer à financer le remplacement des réseaux d'alimentation en plomb, contre l'avis du directeur de l'agence (réitéré au conseil d'administration) ;

- la sous-exécution est forte pour l'ensemble des interventions concernant le milieu (ouvrage, protection de la ressource et préservation des milieux), ce qui contraste avec les constats faits sur d'autres agences. Il semble donc que l'agence SN n'ait pas réussi à résoudre

les difficultés principalement nées dans ces différents domaines de l'absence de maîtres d'ouvrage.

3. Le bilan financier

Cf. annexe 5 le tableau d'équilibre financier du 8^{ème} programme, l'évolution de la trésorerie et du fonds de roulement.

Les tensions sur les interventions se reflètent dans l'importance des reports d'AP d'une année sur l'autre, puis du 8^{ème} sur le 9^{ème} programme (environ 170 M€), en dépit d'un taux d'exécution proche de 100 %. Des tensions ont également marqué les CP, sous l'effet d'une accélération des paiements. Dans le même temps, le produit des redevances ne progressait que de 2 % entre 2004 et 2006. L'ensemble de ces phénomènes, combinés avec la construction du programme en déséquilibre, la ponction opérée par l'Etat et une certaine défaillance du pilotage financier de l'agence (ex : clés de répartition dans le temps des CP associés à une AP), ont entraîné une forte baisse de la trésorerie (7,5 M€ fin 2006, contre 361 M€ fin 2002) et du fonds de roulement, avec des effets perturbants sur la gestion de l'agence (dettes à l'égard des grands maîtres d'ouvrage, en particulier : près de 100 M€ vis-à-vis du SIAAP fin 2005). L'Etat a refusé à l'agence, pour des raisons mal éclaircies, la possibilité de recourir à une ligne de trésorerie, pourtant accordée à d'autres agences, alors même qu'au cours du 9^{ème} programme, il a non seulement autorisé mais même encouragé le recours par l'agence aux prêts de la Caisse des dépôts pour hâter la mise en conformité DERU.

A la fin du 8^{ème} programme, l'agence était donc dans une situation critique et ne prévoyait de ne pouvoir faire face à des besoins croissants qu'en augmentant fortement les redevances. Elle a cependant été prise au dépourvu par un ralentissement des demandes, imputable au moins pour partie aux effets de *stop and go* induits par l'exécution financière du 8^{ème} programme : la sous-consommation des crédits qui en résulte a porté sa trésorerie à près de 100 M€ à la fin de l'instruction, ramenés à 21 M€ au 31 décembre 2008.

C. LE BILAN FONCTIONNEL

L'agence SN se distingue des autres agences par la faiblesse du suivi de ses documents de programmation : certains n'ont fait l'objet d'aucun bilan final (ex : PTAP Seine Aval, contrat de performance 2003-2006), et quand ces bilans existent, ils sont souvent indigents. Ainsi, le bilan du 8^{ème} programme présenté au conseil d'administration ne permet-il pas d'apprécier les résultats, faute de référence à des objectifs initiaux. Les bilans des travaux des collectivités et des actions dans le domaine agricole sont particulièrement pauvres, alors qu'ils représentent plus des deux tiers de ses interventions : à aucun moment, l'exécution du programme ou les résultats obtenus ne sont rapprochés des objectifs fixés lors de son adoption.

La mobilisation des services autour de l'élaboration du 9^{ème} programme, du SDAGE et du programme de mesures explique, en partie, cette difficulté, mais elle ne l'excuse pas. Dès lors, une réflexion devrait être menée par la direction de l'eau sur les moyens permettant de réduire le temps consacré par l'agence à l'élaboration des documents de programmation pour qu'elle puisse se consacrer davantage à leur suivi. Dans ce cadre, une harmonisation des calendriers des programmes d'intervention et de mesure (cf. *infra*) pourrait être envisagée. Une diminution du nombre de documents fixant des objectifs ou leur mise en cohérence

devrait aussi être recherchée. Ainsi, la valeur ajoutée du contrat d'objectifs par rapport au programme ou aux PTAP ne concerne que les indicateurs d'efficience de l'agence.

Par ailleurs, l'existence d'indicateurs dont la réalisation ne dépend pas seulement de l'agence ne contribue pas à valoriser ce travail de suivi. En ce domaine, la tutelle et l'agence font face à un double écueil. Le suivi ne doit pas être uniquement fondé sur des indicateurs de moyens, car ils laissent l'agence dans une position attentiste par rapport aux maîtres d'ouvrage et ne disent rien de son efficience, mais les indicateurs ne doivent pas être non plus trop dépendants de facteurs extérieurs, car l'agence risquerait alors de se défaire de sa responsabilité sur les autres acteurs. Pour éviter ces deux difficultés, les indicateurs définis par le contrat d'objectifs pourraient se focaliser sur l'atteinte des objectifs que l'agence se fixe à elle-même, par exemple taux d'atteinte des priorités fixées par les PTAP. Cet indicateur n'est d'ailleurs plus suivi par le contrat de performance 2007-2012.

II. LE 9^{ÈME} PROGRAMME (2007-2012)

Le 9^{ème} programme n'a pas amélioré la précision des orientations, si ce n'est la détermination d'objectifs chiffrés dans ses déclinaisons territoriales. Sa révision à mi-parcours pourrait fournir l'occasion d'agréger les objectifs locaux ainsi définis ou de dresser une liste de dossiers considérés comme emblématiques pour chaque direction territoriale, afin d'améliorer le suivi de l'exécution.

La programmation financière (cf. annexe 6) est assez profondément modifiée par rapport au 8^{ème} programme et son évolution matérialise la priorité donnée à la DCE : diminution des lignes de dépollution, compte tenu des efforts passés, et augmentation corrélative des interventions dans le domaine de la ressource. On observe un parallélisme entre la sous-consommation des lignes programme au 8^{ème} programme et l'augmentation de leur dotation au 9^{ème}. L'agence souhaite donc augmenter ses efforts sur des actions pour lesquelles elle éprouvait jusqu'alors des difficultés à trouver des maîtres d'ouvrage, mais sans pour autant que ses modalités d'intervention aient profondément changé. Sa capacité à utiliser les AP prévues à cette fin reste donc incertaine, ce que confirme pour partie le bilan des aides attribuées en 2007 (cf. annexe 6) : l'agence semble rencontrer les mêmes difficultés qu'au 8^{ème} programme sur certaines lignes (130, 210 et surtout 230), même si les résultats enregistrés, en matière de restauration des milieux sont encourageants. Une vigilance particulière devra donc être apportée au suivi de la consommation de ces lignes. Le cas échéant, la révision à mi-parcours pourra conduire à une révision des actions entreprises par l'agence pour faire émerger et mobiliser des maîtres d'ouvrage.

La révision à mi-parcours devrait également être l'occasion d'ajuster les interventions et les redevances aux besoins liés au programme de mesures arrêté postérieurement à son adoption. Pour l'heure, l'agence n'anticipe pas d'augmentation massive de sa contribution à ce titre, considérant que les besoins supplémentaires portent principalement sur l'agriculture et que leur financement reste indéterminé (cf. *supra* : sur 500 M€ du coût des mesures agricoles, 400 M€ sont renvoyés dans le programme de mesures à l'autofinancement « *ou autres financements non définis à ce jour* »), et elle renvoie la question à des débats ultérieurs (« *c'est l'enjeu des débats de l'année à venir sur la mise en correspondance du programme de mesures et des possibilités de financement de ces actions* »). Le risque existe cependant que, faute d'autofinancement suffisant du secteur agricole, les consommateurs d'eau soient à nouveau sollicités pour porter le coût du programme de mesures. Surtout, l'agence doit repenser le cadre de son intervention dans le domaine agricole, le programme de mesures l'invitant à changer d'échelle en la matière.

Le décalage temporel entre le 9^{ème} programme, qui organise l'intervention de l'agence pour la période 2007-2012 et le programme de mesures qui couvre la période 2010-2015, est préjudiciable à la programmation de l'agence. Or, ce décalage devrait perdurer, puisqu'il est prévu que le 10^{ème} programme débute en 2012 et le deuxième programme de mesures en 2015. Le 9^{ème} programme des agences a déjà connu une adaptation importante avec l'entrée en vigueur des nouvelles redevances prévues par la LEMA le 1^{er} janvier 2008. Avec la fin de la mise en œuvre de la LEMA et l'adoption du SDAGE et du programme de mesures en 2009, le cadre d'intervention va être stabilisé. Dès lors, il pourrait être opportun de profiter de la révision à mi-parcours du programme pour le prolonger jusqu'en 2015, afin que la durée du programme et celle du programme de mesures soient cohérentes. Contrairement à ce qui avait pu être fait pour le 8^{ème} programme, cette extension du 9^{ème} programme nécessiterait une intervention du législateur (cf. article L. 213-9-1 du code de l'environnement).

III. LES MODALITES D'INTERVENTION

Si la logique de « guichet ouvert » n'a pas complètement disparu, l'agence est plutôt en avance en matière de territorialisation de ses interventions (avec le dispositif des plans territoriaux d'actions prioritaires PTAP) et de contractualisation (contrats globaux). Une plus grande territorialisation de son action et des contrats mieux conçus doivent lui permettre d'augmenter l'impact de son intervention.

A. VERS LA FIN DU GUICHET OUVERT ?

La logique de « guichet ouvert » n'a pas complètement disparu car la sélectivité a uniquement porté (et continue de porter au 9^{ème} programme) sur les trois lignes programmes pour lesquelles les demandes étaient supérieures aux dotations (assainissement, eau potable, réseaux). Dans les autres domaines, l'agence ne semble pas s'être concentrée spécifiquement sur les opérations ayant le plus d'impact sur les milieux. Elle se trouve, en effet, face à un dilemme dans ces secteurs où les initiatives sont peu nombreuses : financer l'ensemble de ce qui lui est proposé ou refuser les projets dont l'impact sur le milieu est insuffisant.

Même dans les trois domaines où la sélectivité s'est appliquée, le mode de sélection des dossiers semble relativement fruste (il n'a été possible d'en faire un bilan que pour le 1^{er} semestre 2004, l'agence n'ayant plus par la suite fourni d'informations synthétiques à la commission des aides), et très variable d'une direction de secteur à l'autre. Le lien entre le PTAP et le refus du dossier devrait être explicité dans la liste des dossiers refusés présentée à la commission des aides. Cette sélectivité ne s'est pas non plus faite sur la base des priorités définies par le conseil d'administration ; ainsi l'agence indique-t-elle avoir conservé une priorité absolue pour le financement des usines de traitement de l'eau potable qui étaient pourtant moins prioritaires que les opérations sur les réseaux d'assainissement qui ont, elles, subi une très forte sélectivité.

Cette sélectivité n'a pas complètement permis de compenser la diminution des AP dans les domaines prioritaires. Si les dossiers de STEP présentés dans le cadre de la directive ERU n'ont pas été refusés, ils ont pu être reportés, comme le montre la liste des reports du 8^{ème} programme sur le 9^{ème} (cf. *infra*)

Enfin, l'agence ne s'est pas interrogée sur une possible remise en cause de l'effet d'aubaine associé à la politique de guichet qui continue largement de prévaloir en son sein. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, le directeur général de l'agence expliquait pour partie la faiblesse actuelle des demandes par le fait que des collectivités, laissées dans l'incertitude quant à la possibilité d'obtenir un financement au 8^{ème} programme, ont mené

leurs opérations sans le demander. L'agence continue donc de financer des projets qui, même sans son intervention, pourraient voir le jour ou des opérations qui correspondent à l'entretien normal des équipements et sont théoriquement financés par l'amortissement.

B. LA TERRITORIALISATION DES INTERVENTIONS

L'agence était plutôt en avance par rapport à d'autres en matière de territorialisation des interventions. Ainsi, trois zones de redevance avaient été définies au 7^{ème} programme et conservées au 8^{ème}, avec des taux de redevance et des taux de subvention croissants. Ces zones étaient cohérentes avec les zones sensibles définies par les arrêtés de 1994 et 1999 dans le cadre de la DERU. Dans le cadre du 9^{ème} programme, les zones de redevance ont été profondément modifiées. Elles sont désormais fondées sur l'état physico-chimique des masses d'eau de surface et prévoient des taux plus élevés dans les zones où les efforts pour atteindre un bon état en 2015 sont les plus importants. Cette refonte du zonage a cependant montré la limite de celui qui avait prévalu lors des précédents programmes. En effet, une partie de l'ancienne zone 3 (pour laquelle les taux de redevance et de subventions étaient les plus faibles) se voit désormais appliquer le plus fort taux de redevances. L'agence n'est cependant pas responsable de cette inversion des efforts demandés. C'est davantage la responsabilité de l'Etat qui est en jeu, du fait d'une définition des zones sensibles incorrecte en 1994 et 1999.

La rédaction de plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP) constituait également une bonne pratique. La nouvelle démarche de fixation des priorités par masse d'eau, adoptée au 9^{ème} programme, paraît plus pertinente qu'une hiérarchisation des grands domaines d'intervention de l'agence par sous-bassin. Elle renforce l'intérêt de ces documents pour les MISE qui devraient les utiliser pour élaborer leurs plans d'action stratégiques. De plus, elle permet de bien faire le lien entre le PTAP et le programme de mesures. A cet égard, et comme il a été noté précédemment, le décalage temporel existant entre le PTAP (2007-2012) et le programme de mesures (2010-2015) constitue un handicap. Les PTAP pourraient, comme le 9^{ème} programme, être révisés en 2009 puis prolongés jusqu'en 2015.

Il convient, cependant, de réitérer les observations de la Cour sur l'absence de traduction des priorités définies par le PTAP, notamment à travers des modalités d'aides financière différenciées. La révision à mi-parcours du 9^{ème} programme peut fournir l'occasion à l'agence d'introduire un taux d'aide bonifié pour les projets jugés prioritaires dans le cadre des PTAP ou un taux d'aide minoré pour les projets non prioritaires, sans quoi les bilans de ces PTAP pourraient être aussi modestes que ceux des précédents. A défaut, le caractère prioritaire d'un projet dans le cadre d'un PTAP devrait être mentionné plus explicitement dans le dossier présenté à la commission des aides, qui précise seulement si le projet s'inscrit dans le cadre d'un contrat ou d'un SAGE. La liste des dossiers refusés qui est présentée à la commission des aides devrait également contenir des éléments sur la façon dont les directions territoriales ont utilisé le PTAP pour procéder à cette sélection. Ces évolutions, plus modestes, permettraient de renforcer la portée pratique des PTAP.

Enfin, une attention plus grande devrait être portée au suivi des PTAP. Dans sa réponse aux précédentes observations de la Cour, l'agence avait mis en avant l'intérêt de ces documents pour assurer un suivi par les commissions géographiques des priorités locales. Il est dès lors primordial que ce suivi soit assuré de la manière la plus régulière possible dans l'ensemble des sous-bassins, mais cela n'a généralement pas été le cas pendant la période examinée (ex : une seule évaluation très succincte du PTAP Seine Amont 2004-2006 à mi-parcours, pas d'évaluation finale). L'agence devrait donc saisir l'opportunité d'un renforcement de ce suivi offerte par la création des commissions territoriales dans la LEMA. De même, le lien établi entre PTAP et programme de mesures devrait permettre aux

directions territoriales de disposer de données annuelles pouvant faire l'objet d'une présentation aux commissions géographiques. Au niveau du bassin, un suivi du taux d'atteinte des objectifs fixés par les PTAP devrait être assuré. Un tel objectif existait dans le cadre du contrat de performances 2003-2006, mais n'a pas été repris dans le cadre du nouveau contrat. Il constitue, pourtant, un indicateur pertinent de la capacité de l'agence à susciter des actions (cf. *supra*). Même s'il n'est pas l'objet d'un indicateur dans le cadre du contrat avec la direction de l'eau, ce suivi devrait être assuré pour que l'agence puisse rendre compte de l'avancement du 9^{ème} programme.

C. LA CONTRACTUALISATION

Les contrats avec les départements, critiqués par la Cour lors de son précédent programme, ont pris fin avec le 9^{ème} programme.

Le 8^{ème} programme a confirmé l'intérêt de la démarche de contrats territoriaux, même si leur bilan est encore en demi-teinte. Ces contrats constituent l'une des principales réponses à l'absence de maître d'ouvrage pour les actions sur le milieu aquatique. Comme en matière de territorialisation de son intervention, l'agence a fait preuve en la matière de volontarisme pour résoudre l'une des principales difficultés à laquelle elle est confrontée.

La mise en place de contrats globaux et les améliorations apportées au 9^{ème} programme, suite au bilan qui a été fait des contrats territoriaux, doivent également être saluées, car elles devraient permettre d'améliorer l'efficacité de cet outil. L'inclusion de clauses de résiliation constitue notamment une avancée importante. L'agence devra apporter une attention particulière aux examens à mi-parcours de ces contrats et ne pas hésiter à modifier, voire à résilier les contrats pour lesquels les engagements n'auront pas été tenus, sans quoi ces contrats globaux connaîtront les mêmes difficultés que leurs prédécesseurs. Ce point pourra faire l'objet d'un suivi particulier lors de la présentation de l'avancement des contrats à la commission spéciale des aides.

Compte tenu de l'intérêt que représente ce type de contrats, le taux de couverture du territoire du bassin par des contrats globaux devrait être de nouveau suivi par le contrat d'objectifs de l'agence¹, en complément du suivi du taux de couverture par les SAGE. En effet, les contrats globaux peuvent constituer une préfiguration des SAGE, notamment grâce à l'état des lieux réalisé. Lorsque les SAGE existent, ces contrats en constituent une traduction opérationnelle.

¹ Il l'était dans le cadre du contrat 2003-2006, mais ne l'est plus dans le cadre du contrat 2007-2012.

PARTIE V : LES INTERVENTIONS PAR DOMAINE

I. LES COLLECTIVITES

A. LES STATIONS D'EPURATION DANS LE CONTEXTE DU CONTENTIEUX ERU

1. Le 8^{ème} programme tenait insuffisamment compte du risque contentieux

a. Un contentieux qui concerne, au premier chef, le bassin SN

Sur les 185 agglomérations concernées par le contentieux de « manquement sur manquement », 107 sont situées dans le bassin Seine Normandie. Tel est notamment le cas des 14 agglomérations qui ne seront, d'après les autorités françaises, conformes qu'après 2009 (8 en 2010 et 6 en 2011) et pourraient conduire à une condamnation financière de la France. La CJCE ne devrait pas rendre son arrêt dans cette affaire avant, au mieux, début 2011. Dès lors, si le calendrier fixé par les autorités françaises est respecté, l'astreinte ne devrait être payée qu'au titre de l'année 2011, et pourrait représenter 141 M€². Cependant, les travaux concernant quatre collectivités (Cergy, Asnières, Fontainebleau et Versailles – cf. *infra*) qui ne devaient être conformes qu'en 2011 étant susceptibles de prendre du retard, il est possible que l'astreinte soit due pour l'année 2012, voire pour l'année 2013. Dans ce cas, le risque financier serait de 423 M€. Il est peu probable que la CJCE double l'astreinte d'une amende dans ce contentieux.

Il n'est pas exclu que la tutelle demande à l'agence d'assumer une partie du paiement de la condamnation. L'analyse des retards (cf. *infra*) conduit, en effet, à estimer que la responsabilité en est partagée entre les services de l'Etat, l'agence et les collectivités concernées (l'Etat ne pouvant actuellement obtenir le paiement de ces astreintes par les collectivités).

b. Un risque contentieux, dont il a été insuffisamment tenu compte lors de l'élaboration du programme en 2002 et 2004

Le montant des travaux que le 8^{ème} programme prévoyait de financer (1 043,5 M€ en moyenne annuelle) était inférieur de près de 20 % aux estimations de l'avant-projet de 2000 (1 241,9 M€) : il semble donc avoir été sous-calibré. Malgré la priorité donnée par la ministre de l'environnement à la mise en conformité DERU dans sa lettre de cadrage du 24 octobre 2002, la principale préoccupation de la tutelle en 2002 a bien été non pas d'augmenter les moyens à cette fin, mais de maîtriser, voire de diminuer, les prélèvements obligatoires. Ce faisant, elle a pris le risque d'hypothéquer la capacité de l'agence à financer l'ensemble des travaux nécessaires dans le domaine de l'assainissement pour que la France puisse respecter ses engagements communautaires. Or, à cette date, un contentieux opposait déjà la France à la Commission européenne sur le respect des obligations au titre de la directive ERU. Ce risque

² La somme de 141 M€ correspond à une condamnation d'une gravité de 10 sur une échelle allant de 1 à 20. Si la gravité n'était que de 5, l'astreinte serait réduite à 70,7 M€. Si la gravité était estimée à 15, l'astreinte atteindrait 212 M€.

contentieux aurait dû conduire la tutelle à doter l'agence de moyens plus importants pour mettre rapidement les stations concernées en conformité avec la directive ERU, en faisant de la mise en conformité des agglomérations de 2 000 à 10 000 EH une priorité au même titre que les agglomérations de plus de 10 000 EH.

Le comité de bassin ne souhaitant pas augmenter les redevances, l'agence aurait pu envisager de contracter un emprunt pour offrir des prêts à taux zéro à l'ensemble des collectivités devant se mettre en conformité avec la directive ERU. Ce faisant, elle aurait concilié les objectifs de mise en conformité à la directive ERU et de réduction des prélèvements obligatoires. L'agence, cependant, aurait dû pour ce faire augmenter dans des proportions importantes les autorisations de programme, mais le fait que cette solution ait finalement été retenue dans le cadre du prêt consenti par la Caisse des dépôts en 2008 montre bien que cet argument n'était pas bloquant.

L'agence a précisé, à plusieurs reprises, que « *le retard dans la mise en conformité des ouvrages DERU n'a aucun lien avec [le niveau insuffisant du 8^{ème} programme] et n'est en aucune manière un problème de financement* » (ce qui peut conduire à s'interroger, dès lors, sur l'utilité des prêts de la Caisse des dépôts). L'agence renvoie, en effet, la responsabilité de ce retard aux collectivités. Cependant, et comme le notait la Cour pour l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, les difficultés financières rencontrées au cours du 8^{ème} programme n'ont pas incité l'agence à faire preuve de volontarisme pour convaincre les collectivités d'accélérer la mise aux normes de leurs STEP. L'agence le reconnaît elle-même pour les stations de 2 000 à 10 000 EH. Par ailleurs, l'agence a peiné à expliquer quelle avait été la justification des reports de projets du 8^{ème} sur le 9^{ème} programme et quelle en avait été la conséquence pour les collectivités.

2. Un bilan qui reste en-deçà des objectifs modestes fixés à l'agence malgré l'effort financier consenti.

a. La mise en conformité ne sera pas complète avant, au mieux, 2011

L'absence de suivi des objectifs fixés à l'agence dans le cadre du 8^{ème} programme ou du contrat de performance ne permet pas de disposer d'un bilan de la mise en conformité des stations à la fin du 8^{ème} programme comparable aux bilans élaborés par l'ensemble des autres agences. En réponse à une question de la Cour sur ce point, l'agence s'est contentée d'indiquer que le « *degré de conformité est relativement difficile à expliciter.* »³

Alors que la mise en conformité des stations de plus de 10.000 EH concernées par l'échéance de 1998 constituait la principale priorité de l'agence avec un objectif fixé à 100 % par le contrat d'objectifs 2003 – 2006, sept agglomérations qui étaient concernées par l'échéance de 1998 depuis 1994 ne sont toujours pas conformes à la directive en avril 2008, d'après les données fournies par les autorités françaises à la Commission européenne. Quatre seront conformes fin 2008 et trois ne le seront que fin 2009 (Trouville sur Mer, Sens et Joigny), soit trois ans après la fin du 8^{ème} programme et onze ans après l'échéance fixée par la

³ Elle précisait : « *Le degré de conformité est relativement difficile à expliciter dans la mesure où les différentes zones sensibles désignées sur notre bassin successivement en 1994, 1999, soit des échéances de conformité 1998 et 2006 (1999 + 7ans) ont été contestées par l'Europe (...). On peut également constater que certaines agglomérations en zone sensible échéance 1998 n'avaient pas respecté à cette date, pour des raisons techniques, administratives ou financières, les obligations de traitement minimal imposées par la directive* ». Mais l'agence n'est pas en mesure de préciser le nombre de ces agglomérations.

directive. En 1998, l'agence estimait que seules 38 stations n'étaient pas conformes. Ce sont donc 18 % des stations qui n'étaient toujours pas conformes en 2008.

Dans le cadre du contentieux communautaire évoqué précédemment, 111 agglomérations se sont retrouvées non conformes vis-à-vis de la directive ERU en 2005 avec une échéance au 31 décembre 1998, largement dépassée. Selon les informations données par les autorités françaises à la Commission, 30 agglomérations, concernées par l'extension de la zone sensible consécutive à la condamnation de la France, restaient non conformes en traitement et en performances en avril 2008. Six ne seront conformes qu'en 2010 : Auvers sur Oise, Coulommiers, Limay Porcheville, Seine Amont, Ay, Lillebonne. Et six ne le seront qu'en 2011 : Asnières sur Oise, Evreux, Cergy Pontoise, Fontainebleau, Seine Aval et Versailles. Cependant, pour quatre de ces stations (Asnières, Fontainebleau, Cergy et Versailles) des retards allant de six mois à deux ans sont possibles. Ces retards sont liés au retrait d'une commune du syndicat concerné (Asnières), à la prescription de fouilles archéologiques par le préfet de région (Cergy) et à la remise en cause de la mise aux normes (Versailles, le syndicat concerné a attaqué l'arrêté préfectoral devant la juridiction administrative).

Enfin, 349 agglomérations étaient concernées par l'échéance de 2005 (agglomérations de 2 000 EH à 15 000 EH). 44 étaient non conformes au 31 décembre 2004, soit 13 % de non-conformité. Au 31 décembre 2007, 33 agglomérations restaient non conformes. Seule la direction de l'eau a été en mesure de fournir ces données à la Cour.

b. Une performance épuratoire satisfaisante sur le phosphate, mais décevante sur l'azote

Les résultats du 8^{ème} programme sont restés très en-deçà des objectifs fixés, qui étaient pourtant limités. En effet, si les sommes dégagées étaient importantes, elles étaient inférieures à ce qu'aurait nécessité la mise aux normes de l'ensemble des stations, notamment pour améliorer les rendements épuratoires en matière d'azote. Cependant, le 8^{ème} programme a permis d'obtenir des résultats intéressants en matière de traitement du phosphate, notamment grâce à la mise en place d'un traitement total à l'usine Seine Aval.

3. Le suivi des mises en conformité présente de sérieuses défaillances

Alors que la résorption du contentieux ERU constitue un axe majeur du programme actuel des agences, le suivi de la conformité des stations reste insatisfaisant. Seules les stations de plus de 10 000 EH font l'objet d'un suivi attentif. Encore, l'existence de tableau de suivi propre à chacun des acteurs (DIREN et agence de l'eau, notamment) pose-t-il des problèmes de cohérence des données. Ainsi, certaines stations figurent dans les tableaux de l'agence, alors que les autorités françaises ont indiqué à la Commission européenne qu'elles étaient désormais conformes à la directive ERU.

Pour les autres stations, la DIREN Ile-de-France ne disposait d'aucune donnée et l'agence de l'eau que d'une liste provisoire des stations pour lesquelles des contrats doivent être signés avant le 30 mars 2009 (le caractère provisoire de ce document ne peut que surprendre, puisque ces stations devraient être conformes à la directive depuis le 31 décembre 2005 et que leur mise aux normes constitue une des priorités du 9^{ème} programme). Seule la direction de l'eau et de la biodiversité a pu fournir des données sur le taux de conformité à la Cour. Aucune donnée n'est encore disponible concernant les stations de moins de 2 000 EH : leur collecte est en cours.

La direction de l'eau a indiqué qu'un projet WebERU était en cours qui permettrait d'améliorer l'outil existant. Cette nouvelle base de données serait accessible aux agences et aux DIREN, et directement exploitable par les services de la police de l'eau, ce qui n'est pas encore le cas. Cette réforme permettrait à l'ensemble des acteurs de disposer des informations pertinentes et fiabiliserait les données fournies à la Commission européenne. La Cour ne peut qu'encourager le déploiement rapide de cette application, et de son équivalent pour le suivi de la DCE.

4. Une responsabilité partagée entre les collectivités territoriales, l'Etat et l'agence

a. Le cas du SIAAP

La non-conformité des usines du SIAAP avec les prescriptions de la directive ERU pourrait être l'une des principales motivations d'une éventuelle condamnation financière de la France par la CJCE. Elle a un impact important sur la qualité des eaux de la Seine qui doivent atteindre le bon état écologique et chimique dans le cadre de la DCE. Les responsabilités de ce retard important sont partagées :

- le SIAAP a tardé à mettre ses usines en conformité avec la réglementation. Ainsi, ses usines n'ont été conformes aux obligations découlant de la DERU, telles qu'elles avaient été initialement transposées par la France, qu'en 2007, soit sept ans après la date limite fixée par la directive ;

- l'Etat n'a mis en demeure le SIAAP de se mettre en conformité avec la DERU qu'en 2008⁴. Sa principale responsabilité tient à l'absence de classement des eaux de la Seine en zone sensible dès 1994. Le SIAAP a pu se prévaloir de cette absence de classement en zone sensible pour retarder la construction de capacités de dénitrification qui n'étaient pas obligatoires en zone normale, quand bien même le caractère sensible de la Seine faisait peu de doute ;

- enfin, l'agence n'a pas réussi, malgré la conclusion de contrat de bassin, à faire respecter les échéances initiales par le SIAAP. Elle aurait également pu conditionner la signature de l'avenant au contrat de bassin en 2003 à des engagements plus importants de la part du SIAAP sur la dénitrification. L'absence de « *moyens financiers mobilisables* » (pour reprendre l'expression du directeur en conseil d'administration) pour accompagner une telle construction ne lui a, cependant, pas permis d'exercer une telle pression.

b. Une responsabilité partagée dans le retard de la mise aux normes

La Cour a examiné la responsabilité des différents acteurs, en analysant outre le cas du SIAAP ceux de Sens, Joigny et Auxerre (trois agglomérations initialement soumises à l'échéance 1998 et qui ne respecteront la directive que fin 2009), ainsi que ceux d'Evreux, du Havre (qui se sont trouvées non conformes suite à l'arrêt de la CJCE et respecteront la directive en 2008 ou 2009) et enfin le cas de Cergy (non conforme suite à l'arrêt de la CJCE et qui ne respectera la directive qu'en 2011).

Une grande part du retard dans la transposition de la directive ERU semble imputable aux collectivités qui ont préféré financer d'autres projets dans le domaine de l'eau (construction d'une usine de traitement pour l'eau potable à Evreux, projets liés à la question de l'eau pluviale au Havre,...) ou se sont engagés trop tardivement dans la démarche de modernisation des stations (SIAAP, Evreux), compte tenu des efforts, des procédures

⁴ Février 2008 pour Seine Aval et mars 2008 pour Seine Amont.

nécessaires (débat public pour Seine Aval, modification du POS pour Marne Aval) et des risques contentieux (Sens).

Cependant, l'Etat porte une part de responsabilité importante dans ces retards. D'une part, il n'a pas défini correctement la zone sensible en 1994 et 1999. Ce choix a été fait sciemment pour réduire le coût de la mise aux normes et faciliter la mise en œuvre de la directive par une démarche progressive, comme l'avait indiqué le directeur de l'eau au comité de bassin Seine Normandie. Cela a obligé les collectivités à consentir des efforts importants dans un laps de temps limité pour se mettre en conformité, et en a contraint certaines à engager de nouveaux travaux sur des stations qui venaient d'être modifiées (Seine Amont). Cette discussion sur la définition des zones sensibles n'est pas sans rappeler le choix qui a été fait de repousser l'objectif du bon état pour un nombre conséquent de masses d'eau, au motif que « *le bon état partout en 2015 n'est pas réalisable et coûte trop cher* » (cf. programme de mesures).

En outre, avant 2006, les services chargés de la police de l'eau n'ont pas mis en demeure les collectivités de mettre aux normes les stations concernées par la directive. Les préfetures ne sont pas non plus toujours intervenues assez fermement pour passer outre l'opposition des élus, notamment en révisant d'autorité les documents d'urbanisme qui ne permettaient pas la construction d'une station. Ce n'est que suite à la circulaire de 2006 que les services de l'Etat ont engagé une action vigoureuse dans ce domaine. Le retard est donc, en partie, imputable à l'inertie des services de l'Etat.

Enfin, l'agence ne peut être exonérée de toute responsabilité dans ce retard. Certes, ses services (et notamment les directions territoriales) ont été très impliquées : rencontres avec les élus, lettres aux collectivités concernées et aux services de l'Etat (par ex. lettre à la Préfète de l'Yonne concernant Sens et Auxerre), mais elle n'a pas suffisamment utilisé les outils financiers dont elle disposait. Or, la dégressivité des aides introduite au 9^{ème} programme conformément au cadrage ministériel montre que l'agence a des outils efficaces pour inciter les collectivités à se conformer à des objectifs précis. Elle a d'ailleurs fait usage de façon limitée de cette possibilité, puisqu'elle exige seulement que les collectivités aient établi un échéancier avant le 31 décembre 2007 pour les stations concernées par les échéances 1998 et 2000 et le 31 mars 2009 pour les stations concernées par l'échéance 2005, alors que l'agence Loire Bretagne et l'agence Artois Picardie exigeaient que les collectivités aient présenté leurs dossiers de demande d'aide pour ne pas se voir appliquer de dégressivité des aides⁵. De même, l'agence aurait pu profiter de la contractualisation avec les collectivités concernées pour imposer un calendrier plus resserré ou faire de la mise aux normes des stations d'épuration une priorité par rapport aux autres projets sur l'eau.

B. LES INTERVENTIONS DE L'AGENCE DANS LE DOMAINE DES RESEAUX D'ASSAINISSEMENT

Entre le 7^{ème} et le 9^{ème} programme, l'agence a diminué de 40 % ses interventions dans le domaine des réseaux d'assainissement, pour revenir à 153 M€ par an. Pourtant, son effort actuel lui permet d'assurer un financement à hauteur de 35 % des travaux liés au bon état. La sélectivité a donc prioritairement porté sur le renouvellement des réseaux, dont l'agence considère qu'il doit être principalement financé par les collectivités. Cependant, le fait que l'agence ait renoncé à la bonification des subventions accordées dans le domaine des réseaux,

⁵ Cependant, l'agence Seine Normandie a fixé une date butoir plus précoce que ce qu'exigeait le cadrage ministériel pour les stations concernées par l'échéance 2005.

alors que celle-ci était cohérente avec le SDAGE, illustre la portée limitée de ces documents de programmation à moyen terme. A cet égard, les nouvelles modalités d'intervention définies au 9^{ème} programme permettent de davantage concilier les priorités définies avec la diminution des interventions de l'agence.

C. L'ASSAINISSEMENT NON-COLLECTIF (ANC)

Le développement de l'ANC au cours du 8^{ème} programme (4 M€ de travaux financés en 2002, 39 M€ en 2006) illustre bien la complémentarité de l'action réglementaire et des aides financières apportées par l'agence de l'eau. L'augmentation progressive des travaux d'ANC subventionnés en 2002 et 2005 peut s'expliquer par l'augmentation du taux de subvention proposé par l'agence. Cependant, l'accélération la plus forte des moyens consacrés à l'ANC est constatée l'année qui a suivi la création des services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

La pression réglementaire a d'ailleurs entraîné une telle augmentation de la demande que l'agence ne dispose pas aujourd'hui des moyens suffisants pour mettre l'ensemble des ANC aux normes d'ici 2017, comme l'implique la loi (en Seine Amont, l'agence dispose de 6 M€ d'AP au titre de la solidarité urbain-rural, alors qu'il lui faudrait environ 36 M€ pour répondre aux besoins). Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement prévoit, toutefois, d'assouplir cette exigence, en ne faisant porter cette obligation que sur les installations « qui présentent des dangers pour la santé des personnes ou sont à l'origine de risques avérés de pollution de l'environnement ».

D. LES REDEVANCES ET PRIMES POUR POLLUTION DOMESTIQUE

Les redevances collectivités ne permettent guère de faire jouer l'effet incitatif du principe « pollueur-payeur », compte tenu de la faible lisibilité du prix de l'eau. En revanche, l'agence avait adopté une démarche qui s'en rapprochait avec la modulation des taux de redevance, en fonction des investissements nécessaires dans le cadre de la DERU. Le produit de la redevance pollution rapportée aux EH montre cependant que cette modulation n'a pas eu les résultats escomptés, puisqu'elle a fait peser les redevances les plus lourdes sur les habitants de la zone 2. L'agence aurait dû commenter ce résultat dans le bilan du 8^{ème} programme et comparer ces chiffres aux montants des travaux par EH aidés dans chaque zone.

Les modifications apportées dans le calcul de l'assiette de la prime d'épuration devraient permettre de renforcer la coordination entre l'agence et les services chargés de la police de l'eau. Cette coopération est indispensable, alors que l'agence ne peut plus utiliser les données fournies par les SATESE pour contrôler la pertinence des données d'auto-surveillance fournies par les collectivités.

La modification des règles d'attribution des primes pour épuration, bien que tardive, permet de faire de ces primes un outil au service des objectifs fixés à l'agence. Jusqu'à présent, les primes ne jouaient pas ce rôle qui était laissé à la prime Aquex. Quant à la prime Aquex, elle est recentrée sur l'amélioration des réseaux. Elle incite ainsi les collectivités à faire les efforts que l'agence subventionne moins que par le passé (cf. *supra*).

E. LES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE

1. La protection de la ressource

Les résultats obtenus par l'agence en matière de DUP des points de captage au 8^{ème} programme étaient très largement supérieurs aux objectifs qui lui étaient fixés par le contrat de performance : 400 nouveaux captages ont été protégés au cours du 8^{ème} programme, contre 180. Cependant le Plan national santé environnement (PNSE) de 2004, bien plus ambitieux, les avait rendus caducs. Un véritable changement d'échelle est nécessaire pour l'agence, puisqu'il lui faut passer de 400 nouveaux captages protégés au cours du 8^{ème} programme à 2 360 nouveaux captages protégés lors du 9^{ème} programme – soit, par an, le nombre total du 8^{ème}. Cet exemple montre le décalage qui existe souvent entre la programmation de l'agence et les objectifs qu'elle tient de l'Etat ou de l'Union européenne. La fréquence de ces décalages relativise la portée et l'intérêt de la programmation pluriannuelle de l'agence.

2. L'accès à la ressource

Les actions curatives ont continué à représenter l'essentiel des actions subventionnées par l'agence dans le domaine de l'accès à la ressource, ceci en contradiction avec sa mission légale. En effet, si l'art. L. 213-8-1 du code de l'environnement mentionne désormais l'eau potable, les objectifs de l'agence restent définis par les SDAGE et SAGE. Or, le SDAGE fixait les orientations suivantes : mettre en œuvre une gestion équilibrée des ressources (rivières et nappes), prévenir les risques de pénurie en privilégiant les solutions les mieux intégrées, préparer la gestion de crise. Les aides au traitement de l'eau, et plus largement les mesures curatives, ne semblent donc pas s'inscrire dans ces orientations du SDAGE.

Or, l'agence a financé 434,8 M€ de travaux curatifs (180 M€ pour les usines de traitement, 254,8 € pour le renouvellement des branchements en plombs) au 8^{ème} programme, sur un total de 767,2 M€ pour la ligne programme 250. 56,7 % des travaux d'accès de la ressource, pour lesquels l'agence a fourni une aide (subvention ou avance) sont donc curatifs, alors que l'agence doit privilégier une approche préventive. Ces travaux ont peu fait l'objet de mesures de sélectivité, l'agence considérant notamment que les projets d'usine de traitement constituaient une « *priorité absolue* » (cf. *supra*).

La responsabilité en incombe en partie au conseil d'administration de l'agence qui a souhaité qu'elle continue à soutenir l'action des collectivités dans ce domaine. Ainsi, comme il a déjà été indiqué, le directeur de l'agence a plusieurs fois rappelé lors de l'élaboration du 8^{ème} programme que le remplacement des branchements en plomb n'était pas prioritaire pour l'agence. Il a cependant dû s'incliner devant la décision du conseil d'administration de reconduire un taux d'avance de 50 % en la matière. En revanche, il a obtenu que ces subventions ne concernent pas les branchements privés, comme l'avait demandé la ville de Paris. Ce taux de subvention n'a pas été modifié, lorsque l'agence a connu des difficultés financières en 2004, mais le conseil d'administration a accepté de diminuer l'assiette des subventions, ce qui a permis de réduire le montant des aides accordées.

Par ailleurs, l'agence s'est efforcée de conditionner ses aides à l'engagement d'une démarche préventive parallèlement à la mise en place des mesures curatives. Le 8^{ème} programme définissait ainsi plusieurs conditions à l'octroi d'aides aux travaux concernant des usines de traitement : protection du captage par un arrêté de DUP (ou procédure engagée), engagement du maître d'ouvrage de réaliser une étude du bassin d'alimentation de son captage qui devra aboutir à la définition d'un plan d'actions préventives visant à améliorer la qualité de l'eau prélevée, réalisation d'un suivi-évaluation annuel de la qualité de la ressource

et des actions conduites, organisation de réunions d'information de l'ensemble des acteurs concernés. Cette volonté de conditionner les aides curatives pour favoriser une approche plus globale de la part des collectivités a été approfondie par le 9^{ème} programme. Désormais, le plan d'actions préventives défini doit également être mis en œuvre.

II. L'INDUSTRIE

A. L'ACTIVITE INDUSTRIELLE DANS LE BASSIN.

1. Les caractéristiques de l'industrie du bassin

Les emplois industriels représentent environ 20 % de l'emploi total du bassin, qui regroupe 40 % de l'industrie nationale. L'agence évoque 14 000 sites industriels de plus de 20 salariés (sans source ni date), dont 4 500 seulement redevables de la redevance pollution. Il s'agit surtout d'une industrie de transformation et d'assemblage, dans une grande variété de domaines (pétrochimie, chimie fine, papeterie, etc.). Les prélèvements d'eau par l'industrie sont de l'ordre de 1,5 Mdm³ par an, soit les trois quarts des prélèvements en eau superficielle (dont 60 % par EDF) et 20 % des prélèvements en eau souterraine.

2. Les pollutions industrielles

a. Les rejets industriels sont connus de façon approximative

Les rejets industriels peuvent être ponctuels dans les cours d'eau ou les égouts, diffus à partir de sites pollués ou diffus par des rejets de faible importance unitaire, mais nombreux et dispersés (PME, artisanat, etc.). Dans le bassin Seine-Normandie, 11 % des sites industriels de plus de 20 salariés disposent d'une installation d'épuration (soit 1350 STEP), 80 % sont raccordés à l'égout, les autres ont une élimination mixte. Par ailleurs, l'industrie du bassin produit environ 1,2 Mt de déchets industriels dangereux par an, dont des déchets toxiques en quantité dispersée (« DTQD » : produits chimiques des pressings, des laboratoires, etc.), rejetés à l'égout ou éliminés en centres de traitement. Les STEP industrielles produisent environ 450 000 t de boues par an, qui sont soit épandues, soit enfouies, soit valorisées, soit éliminées par combustion.

En dépit des enjeux qui s'y attachent, la description des rejets industriels par l'agence reste rare et incomplète. Dans le SDAGE de 1996, ils ne font l'objet que d'une vague mention qualitative. Dans l'état des lieux, des chiffres globaux sont donnés pour les paramètres de l'assiette des redevances. Le projet de SDAGE ne fournit pas d'indication précise sur les rejets, pas plus que le programme de mesures ou les rapports d'activité. Au total, seuls des ordres de grandeur sont disponibles (cf. tableau 1 de l'annexe 7). Ils laissent supposer que l'épuration industrielle est performante, et meilleure que l'épuration des eaux résiduaires urbaines affectée par un taux de collecte médiocre. Pour autant, l'apparente précision de ces chiffres ne doit pas faire illusion, car ils sont issus de l'assiette des redevances de pollution, instrument imparfait d'identification par sa définition même (seuils de perception, évaluations forfaitaires, non exhaustivité des paramètres) comme par sa mise en œuvre (risque de non exhaustivité du recensement des redevables). L'agence devrait s'attacher à définir une méthode de suivi interannuel, et inter-programmes de l'évolution de la pollution émise et éliminée, afin d'apprécier, même très globalement, le résultat des investissements financés.

b. Le cas particulier des substances toxiques

La pollution industrielle a longtemps été considérée comme limitée aux paramètres des redevances, mais la période récente est marquée par la prise en compte croissante de polluants dangereux mais plus insidieux (métaux, substances organiques). Depuis la directive n° 76/464/CE, les textes se sont multipliés sur le sujet, au niveau communautaire (la DCE a fait siennes les valeurs limites d'émissions et les normes de qualité environnementales fixées par cinq directives) comme au niveau national (un décret de 2005⁶ transpose en droit français la directive n° 76/464/CE). En application de ces textes, une circulaire MEDD du 7 mai 2007 définit « *les normes de qualité environnementales provisoires des 41 substances impliquées dans l'évaluation de l'état chimique des masses d'eau et des substances pertinentes du programme national de réduction des substances dangereuses dans l'eau* ». Les actions prescrites par ces différents textes supposent que les rejets soient connus. Or, si le projet de SDAGE manifeste une prise de conscience sur ce sujet, il montre aussi que les données disponibles sont manifestement insuffisantes (ex : les principaux émetteurs de rejets devront être identifiés, les substances dangereuses devront être recherchées dans les eaux réceptrices et dans les rejets etc.). Les connaissances disponibles sur ces substances restent donc partielles : les acteurs en restent plus à une phase de diagnostic que d'action.

B. LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'AGENCE ET LEUR EVOLUTION

Les modalités d'intervention sont définies par la nature des investissements projetés, une assiette de travaux éligibles, la forme de l'aide (subvention ou prêt) et le taux (rapport entre le montant de l'aide et l'assiette éligible), enfin par des prix de référence (cf. annexe 7).

1. L'approche territoriale des pollutions industrielles.

Les PTAP tenaient compte des pollutions industrielles, via des priorités d'action par sous-bassin (sites industriels prioritaires et sites pollués ayant une influence négative sur la qualité des eaux souterraines), mais cette bonne pratique appelle deux réserves : l'agrégation des priorités de chaque sous-bassin ne reflète pas nécessairement les priorités de l'agence à l'échelle du bassin ; surtout, ces priorités géographiques ne se traduisaient pas dans des modalités d'aide dérogoires au droit commun.

2. Les modalités d'intervention du 8^{ème} programme⁷

Au 8^{ème} programme, elles se définissaient par un spectre très large d'actions finançables, mais par des modalités de liquidation contraignantes (prix de référence, exclusion des coûts nécessaires au respect des normes, prise en compte du retour sur investissement etc.). Ces dispositions paraissent globalement vertueuses, mais la Cour n'a pu vérifier leur application effective, faute d'avoir pu accéder à un bilan d'activité suffisamment précis pour être satisfaisant. En effet, la finesse des distinctions qui sont faites pour caractériser la nature des projets éligibles ne se retrouve pas dans les bilans de l'agence, qui restent trop généraux. Cette situation invite à penser que l'agence ne développe pas de stratégie particulière vis-à-vis des différentes catégories de projets et de maîtres d'ouvrage et qu'elle se contente de préciser des conditions différentes d'intervention, sans se donner les moyens d'en apprécier *a posteriori* la pertinence (ex : le caractère plus ou moins incitatif des aides). Par ailleurs, les

⁶ Le décret n° 2005-378 du 20 avril 2005 relatif au programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses.

⁷ Cf. tableau n° 17 de l'annexe 7.

taux de subvention varient selon une amplitude assez modeste, entre 20 et 50 %, les prêts ou les subventions étant exclusifs l'un de l'autre.

3. Les modalités d'intervention du 9^{ème} programme⁸

Les thématiques d'intervention n'évoluent pas significativement par rapport au 8^{ème} programme, non plus que les taux de subventions ou d'avance. En revanche, une certaine territorialisation des aides apparaît : taux de redevances et d'aides plus élevés là où les efforts à faire sont les plus importants (avec cette réserve que les écarts de taux sont généralement peu discriminants). Le 9^{ème} programme ne traduit guère l'accent mis sur les substances dangereuses dans le SDAGE : certes, l'agence aide à la résorption des déchets toxiques et les contrats métier ciblent ce type de pollution, mais aucune stratégie générale, assortie d'objectifs chiffrés, n'est formalisée sur cette thématique. Le bilan physique et financier de la lutte contre la dissémination des substances dangereuses en sera d'autant plus difficile à faire.

C. LE BILAN DES INTERVENTIONS EN MATIERE DE POLLUTION INDUSTRIELLE.

Les informations fragmentaires fournies par l'agence tant sur le plan des réalisations physiques que sur le plan financier ne permettent d'apprécier ni l'efficacité des investissements réalisés au 8^{ème} programme, ni l'efficacité du système d'aide, ni l'intensité des efforts à poursuivre dans la lutte contre les pollutions industrielles, qui sont pourtant à l'origine du déclassement de nombreuses masses d'eau.

1. Le bilan financier : une forte décreue des interventions

Au 8^{ème} programme, l'agence a consacré aux aides à l'industrie 45,1 M€ en moyenne par an, contre 67,9 M€ au 7^{ème} (cf. tableaux n° 19 et 20 de l'annexe 7). L'agence n'a pas été incitée à remédier à la sous-exécution des lignes programme « industrie », dès lors qu'elle contribuait à financer la priorité ERU. Cette forte baisse serait due, selon l'agence, à une contrainte extérieure – en l'occurrence, la notification à la Commission européenne des régimes d'aides aux entreprises des agences de l'eau, dont il serait résulté un plafonnement des taux d'aide, donc un moindre caractère incitatif. Cette sous-consommation appelle deux observations critiques :

- elle a pu conduire à un saupoudrage des aides et à une logique de guichet : faute de contrainte financière sur ces lignes, et confrontée à une pénurie de projets d'envergure, l'agence pourrait avoir financé des projets éligibles à guichet ouvert, sans sélectivité. C'est ce que peut laisser supposer la concentration des aides : 72 sites industriels ont réalisé 44 % du montant des travaux et reçu près de 50 % des aides, donc plus de 3000 projets se sont partagés la moitié du budget « industrie » ;

- elle n'a pas été analysée : le bilan du 8^{ème} programme ne précise pas l'évolution constatée depuis le programme précédent, en termes de ventilation des rubriques d'aides⁹, d'évolution de la répartition subventions/avances, de montants de travaux financés et, partant, de potentiel de dépollution non concrétisé, etc. afin d'identifier précisément les effets de l'encadrement communautaire, et les moyens possibles d'y remédier. Cette absence de bilan critique est d'autant plus regrettable qu'au 9^{ème} programme, les aides dévolues à la lutte contre

⁸ Cf. tableau n° 18 de l'annexe 7.

⁹ Au 8^{ème} programme : création et amélioration de capacité d'épuration (40 %), fiabilisation du niveau de dépollution (16 %), réduction des pollutions à la source et technologies propres (13 %), prévention des pollutions accidentelles et diffuses (10 %), investissements en déchetteries (7 %), études préalables à des interventions (6 %), raccordements et prétraitement (5 %).

les pollutions industrielles augmentent de près de 10 % par rapport au 8^{ème}, sans que les méthodes d'intervention aient été substantiellement modifiées.

2. Le bilan physique : la persistance d'une logique de moyens

L'agence a fourni au conseil d'administration un bilan physique succinct du 8^{ème} programme et ses rapports d'activité comportent quelques informations sur les investissements phares, mais ces informations sont éparpillées et aucune vue d'ensemble n'est permise. Certes, la variété des investissements réalisés avec son aide n'en facilite pas la description synthétique, mais le conseil d'administration devrait pouvoir obtenir les données utiles sur les cibles de son action et sur l'optimisation des aides, et en particulier leur ventilation par dispositif (pour en apprécier la pertinence : pour les pollutions accidentelles, les subventions sont supprimées au 9^{ème} programme, sans bilan du réalisé), par bénéficiaire (par taille, par activité, par sous-bassin, par type de masse d'eau etc.), par équipement financé (par choix technologique, par finalité - maintien du taux d'épuration ou progression nette), ainsi que la récapitulation des capacités nouvelles installées ou en cours. Cette carence relevée, les chiffres obtenus de l'agence permettent de tirer quelques enseignements.

- épuration industrielle : plus de 900 décisions étant prises chaque année, le montant moyen de travaux aidés est modeste. En 2006, sur les 90 sites industriels prioritaires identifiés en 2003, « 47 avaient résolu l'essentiel des problèmes qui justifiait leur inscription sur la liste », mais la pollution ainsi évitée n'est pas précisée, pas plus que le sort des 43 autres ; en outre, 25 sites supplémentaires auraient été inscrits en cours de programme, sans que soient précisées les aides dont ils ont pu bénéficier, ni la pollution éventuellement évitée ;

- sites pollués : 134 sites auraient été réhabilités, mais l'agence ne précise pas s'ils ressortissent de priorités des PTAP, ou de sites traités à la demande. La nature des pollutions traitées (substances dangereuses / autres) n'est pas précisée non plus ;

- pollutions industrielles à caractère dispersé : le bilan du 8^{ème} programme mentionne une série d'actions collectives (contrats « pressings », « restauration », « imprimeurs » etc.), mais sans préciser le résultat attendu en termes de pollution évitée, sauf pour le secteur vinicole champenois.

Un véritable bilan physique des opérations financées par l'agence fait défaut, pour l'essentiel, et les informations disponibles concernent plus les dispositifs eux-mêmes que leurs résultats. Cette carence favorise la persistance des méthodes d'intervention, reconduites sans grand changement d'un programme à l'autre.

3. Les effets sur le milieu et les résultats de la dépollution

a. Pollution brute

Cette information est importante car elle traduit les évolutions du secteur industriel et certains déterminants du taux de dépollution : ouverture / fermeture de sites, dynamiques divergentes de certains secteurs, évolution des modes de production etc. Or l'agence s'y intéresse peu dans ses bilans, au motif qu'elle ne dépend pas de son action, alors qu'elle devrait fonder son diagnostic des besoins et des priorités. Il ressort des éléments fournis à la Cour (cf. tableau n° 21 de l'annexe 7) qu'aucune tendance nette ne se dégage pendant le 8^{ème} programme, certains paramètres ayant tendance à augmenter (MO, NR), d'autres à régresser (AOX), cette stagnation résultant de mouvements divergents non explicités.

b. Pollution nette

Le tableau n° 22 de l'annexe 7 retrace l'évolution de la pollution nette de 1994 à 2004. Elle décroît, généralement, dans des proportions très importantes sauf pour les MES et les métaux. Dès lors que la pollution brute stagne, ces résultats laissent penser que la performance épuratoire globale augmente. Cependant, faute de données, il n'est pas possible de répartir cette décroissance entre l'accroissement du nombre de STEP et les progrès de leur efficacité. En tout état de cause, il est très difficile de faire un lien précis entre les trois éléments que sont l'évolution générale de la pollution, l'évolution de la structure et des procédés de production et d'épuration de l'industrie du bassin, et les aides de l'agence, tant les approximations sont nombreuses. Si l'action de l'agence va à l'évidence dans le bon sens, il est impossible d'approcher la réalité de son rapport coût/avantage. Cette situation de relative méconnaissance des investissements réalisés et des capacités qui en résultent pourrait sans doute être améliorée si l'agence décrivait avec précision la réalité physique des équipements qu'elle cofinance.

D. LES REDEVANCES INDUSTRIELLES

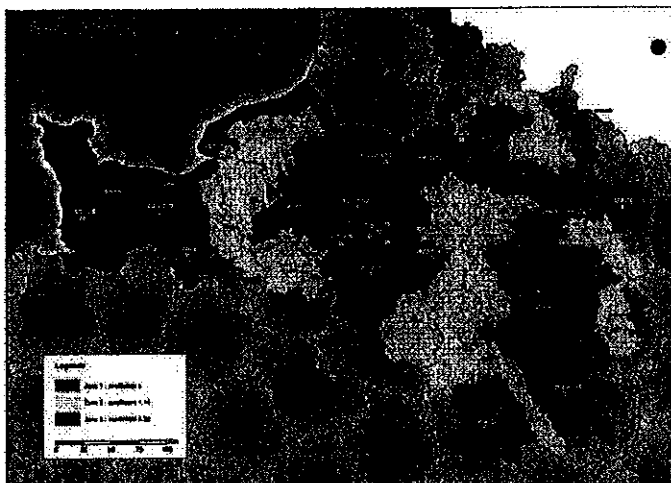
1. Les redevances « pollution »

Le tableau n° 23 de l'annexe 7 fournit des éléments chiffrés de 2003 à 2006. Il en ressort une décroissance du nombre d'entreprises assujetties (de 4500 à 4000 environ) et un écart important avec le nombre de sites industriels répertoriés dans le bassin (14 000), le tout faisant douter de l'exhaustivité de l'assiette de la redevance.

Contrairement à d'autres, l'AESN a fortement modulé les taux applicables aux paramètres prioritaires (NR, MI, sels solubles, phosphore, métaux), pour renforcer le caractère incitatif de la redevance (cf. tableau 24 de l'annexe 7). Malgré cela, le produit de la redevance a stagné au 8^{ème} programme, du fait d'une décroissance relative des pollutions et du nombre d'entreprises redevables.

L'entrée en vigueur de la LEMA a modifié le mode de calcul des redevances (cf. taux en annexe 7). Pour la pollution domestique, et pour les paramètres traditionnels des redevances de pollution, appliqués à partir de 2008 seulement aux pollutions non domestiques (MES, MO, NR, P) les taux de base sont parfois très inférieurs aux taux plafonds fixés par la loi, mais ils sont modulés, selon trois zones, par des coefficients valant selon les cas 1, ou 1,16 ou 1,33. Pour les substances toxiques, les taux de base se rapprochent des taux plafonds.

Le 9^{ème} programme prévoit deux zonages différents pour les redevances et les aides relatives à la pollution, d'une part, et pour les redevances relatives aux prélèvements, d'autre part. Ci-dessous figure le zonage décidé pour les pollutions.



Ce zonage est l'opposé de celui du 8^{ème} programme. Il structure l'espace en bandes nord-sud au lieu d'être organisé le long du cours de la Seine. La zone de plus fort coefficient touche essentiellement la région parisienne et la Basse-Normandie, tandis que la zone sans coefficient est presque exclusivement cantonnée à l'est du bassin. Il paraît plus cohérent que le précédent avec la distribution géographique des activités économiques et de la pollution.

2. Les redevances « prélèvement »

Les entreprises industrielles acquittent une redevance de prélèvement, identique pour les prélèvements d'eau potable domestique et pour les prélèvements industriels, qui a rapport en moyenne 11,4 M€ par an entre 2001 et 2006. Les taux appliqués à ces assiettes variaient selon que le prélèvement avait lieu en eaux de surface ou en eau souterraine ainsi qu'en fonction d'un zonage en quatre catégories. Au 9^{ème} programme, ce zonage a évolué, dans le sens d'un meilleur ajustement aux caractéristiques de la ressource (masse d'eau en ZRE/hors ZRE, en ZAR/hors ZAR, en zone arrêtée par le conseil d'administration ou hors zone), ce qui marque un progrès par rapport à la structure précédente. En revanche, cette structure de la redevance, bien calée sur les problématiques, ne garantit pas que le niveau de celle-ci pour chaque entreprise joue un rôle dissuasif quand aux économies de prélèvement d'eau, compte tenu de sa part relative dans les charges de entreprises.

III. L'AGRICULTURE

A. L'ACTIVITE AGRICOLE DANS LE BASSIN

1. L'économie agricole (cf. annexe 8)

D'après l'état des lieux, en 2003, le bassin comptait 104 000 exploitations agricoles¹⁰, employant 145 000 personnes à temps plein¹¹. La marge brute moyenne par exploitation¹² varie beaucoup selon les productions : 13 k€ pour l'élevage-boucherie, 66 k€ pour l'élevage-lait, 154 k€ pour les cultures industrielles. Entre les deux, s'échelonnent les maraîchers

¹⁰ Dont 1152 en « agriculture biologique », soit 0,7 % de la surface agricole utilisée (SAU).

¹¹ Soit environ 15 % des exploitations et de la main d'œuvre agricole de France.

¹² La « marge brute », terme traditionnellement employé dans le secteur agricole, est appelée plus couramment « valeur ajoutée ».

(77 k€), les céréaliculteurs (91 k€) et les viticulteurs (en moyenne 113 k€). La valeur de la production agricole du bassin en 2002 était estimée à 13 Md€, dont 2 Md€ pour les vins de Champagne. Les aides nationales et communautaires pour cette production se seraient élevées à 2,5 Md€, dont 50 M€ au titre des mesures agro-environnementales (MAE). Chaque sous-bassin est brièvement présenté en annexe 8.

2. L'impact agricole sur les eaux

L'impact de l'agriculture sur les eaux du bassin tient aux excédents de fertilisation azotée, entraînant un excès de nitrates dans les eaux, aux pollutions diffuses par les produits phytosanitaires, aux graves problèmes d'érosion (Haute-Normandie et vignoble champenois), aux pollutions ponctuelles des eaux de surface par des matières organiques dans les zones viticoles. Sur le plan quantitatif, une concurrence pour l'eau existe en période d'étiage dans les zones de grandes cultures, les prélèvements pour l'irrigation se faisant à 90 % dans les eaux souterraines, ce qui constitue une originalité du bassin. Ces prélèvements peuvent provoquer en période d'étiage le rabattement des nappes souterraines avec une répercussion sensible sur le débit d'étiages des cours d'eau, dont la qualité peut alors être fortement affectée.

3. Les zones vulnérables

Les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole, au sens de la directive « nitrates », ont été délimitées une première fois entre 1994 et 1997, révisées en 2000 et en 2003. Cette dernière délimitation, la plus étendue, comprend la majeure partie du bassin, sauf la région parisienne urbanisée, la plaine de Caen et le Cotentin, ainsi que, à l'extrême Est, la région de Bar-le-Duc et, à l'extrême sud, le Morvan. Cette dernière délimitation est révélatrice de l'aggravation de la situation des pollutions d'origine agricole, malgré les efforts entrepris par les agriculteurs avec le soutien de l'agence.

B. LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'AGENCE ET LEUR EVOLUTION

1. Le 8^{ème} programme

L'agence est intervenue à deux titres pour lutter contre les pollutions d'origine agricole : à titre curatif, en subventionnant le stockage des effluents dans les élevages (« PMPOA 2 »), à titre préventif, en finançant des opérations de protection de la ressource. En matière de soutien au stockage des effluents d'élevage, elle n'a pas réellement l'initiative. Elle intervient au même niveau que les autres financeurs publics, sur une assiette déterminée par les services instructeurs de l'Etat. Au titre de la prévention, le 8^{ème} programme prévoyait trois actions de soutien : aux études, travaux et communication (taux de subvention de 50 ou 70 % selon les cas), aux techniques innovantes (taux de subvention de 50 à 70%) et à la lutte contre la pollution par les pesticides (taux de subventions de 30 ou 50 %). L'ensemble de ces interventions (hors assistance technique) devait mobiliser un budget de 113 M€ sur la période 2003-2006, soit 3,6 % du programme.

2. Les évolutions au 9^{ème} programme

Le 9^{ème} programme laisse apparaître un ciblage hors zones vulnérables des interventions de l'agence, consécutif à l'abandon du PMPOA 2 et à son remplacement par le PMBE. Toutefois l'intervention de l'agence est limitée aux cas où la maîtrise des épandages peut avoir une influence directe sur la qualité d'un captage prioritaire. Dans les zones littorales prioritaires, les actions visant à protéger les zones conchylicoles et les zones de

baignade (MAE pour maîtriser, réduire ou supprimer l'usage des phytosanitaires et des fertilisants, investissements pour la gestion des effluents d'élevage etc.) pourront être aidées par l'agence. Dans ces cas, elle agit dans le cadre du PDRH, du PMBE et du PVE. Les ZAR pour la lutte contre l'érosion sont maintenues. Les pollutions d'origine agricole sont de plus concernées par un nouveau zonage, constitué d'une liste des bassins d'alimentation de captage prioritaires. Sur ces territoires, les acteurs de l'eau (collectivités, associations, entreprises agricoles...) sont aidés pour l'acquisition de terrains à proximité des captages et pour la maîtrise de l'occupation et de l'usage des sols. Ces actions doivent conduire à une réorientation pérenne de l'occupation des sols : changement de système d'exploitation, agriculture biologique, mesures du PDRH et du PMBE ayant un impact fort sur l'eau, comme la réduction de l'usage de produits phytosanitaires et des intrants azotés etc.

C. LE BILAN DES INTERVENTIONS

1. Le résultat des interventions de l'agence

a. Le bilan physique : un manque de données

En matière agricole comme dans d'autres secteurs, la Cour déplore la pauvreté des bilans de l'agence : en l'occurrence, un document d'à peine quatre pages, intitulé « *bilan technique du 8^{ème} programme, volet agricole* », qui reste cantonné à une logique de moyens et de consommation d'enveloppes, sans vision claire des effets sur le milieu.

Au titre du soutien au PMPOA, elle a engagé 6163 dossiers, dont 2246 ont été soldés, et tous n'aboutiront pas. Le nombre d'UGB concernées n'est pas connu, faute pour le CNASEA de pouvoir fournir l'information, et aucune donnée n'existait à la fin de l'instruction sur l'impact des PMPOA sur les masses d'eau du bassin. Ces carences dans le suivi, qui ne distinguent pas l'AESN des autres agences, témoigne de ce que ce programme a obéi à une logique de moyens, sans sélectivité ni incitation. L'agence apprécie également le résultat de son action par quelques chiffres relatifs à ses différentes formes d'intervention : 29 « contrats ruraux ou territoriaux ¹³ » (mais sans que l'action spécialement dirigée vers les pollutions d'origine agricole puisse être caractérisée au sein de ces contrats), 1800 t de produits phytosanitaires hors d'usages collectées en six ans (pour une consommation annuelle de 20 000 à 30 000 t/an) et 400 bassins de rétention pour les cuves de stockage d'engrais liquide (sur 104 000 exploitations), 250 000 ha de cultures intermédiaires « pièges à nitrates » ou « CIPAN » (sur les 6 M ha du bassin), 4000 exploitations engagées dans un « suivi agronomique », 263 km de bandes enherbées le long des cours d'eau (le bassin compte 55 000 km de cours d'eau).

Ces chiffres restent assez laconiques et un véritable bilan fait défaut, qui exposerait dans le détail les réalisations, leurs effets, et les difficultés rencontrées. Les opérations ci-dessus n'ont fait l'objet d'aucun examen détaillé en termes de quantité de pollution évitée et d'impact sur le milieu, qui certes aurait été difficile d'un point de vue méthodologique, mais

¹³ Contrats portant sur le développement d'une politique locale de protection et de reconquête de la qualité des milieux aquatiques. Par exemple, le contrat territoriale de la plaine de Saulce, initié dès 1999 concerne le territoire d'alimentation de la principale adduction d'eau potable de l'Auxerrois. Il porte sur environ 6000 ha de surface agricole et concerne 80 exploitations, qui ont suivi des conseils en fertilisation, implanté des bandes enherbées et de CIPAN. Le résultat est positif dans la mesure où les teneurs en nitrates des eaux brutes ont été stabilisées.

dont l'absence témoigne d'une difficulté pour l'agence, voire d'une réticence, à réellement s'engager sur le thème des pollutions agricoles.

b. Le bilan financier : une sous-consommation des AP disponibles

Le bilan financier du 8^{ème} programme en matière de pollutions agricoles est, lui aussi, très laconique. Il est en outre modeste : les prévisions d'engagements en matière de lutte contre les pollutions agricoles ont été largement surestimées, tant lors de son adoption que de sa révision, et les engagements finaux apparaissent en net retrait par rapport aux prévisions :

Tableau n° 5 : Ecart entre les engagements prévus et réalisés concernant les lignes du 8^{ème} programme qui ont hébergé des mesures de lutte contre les pollutions d'origine agricole

Actions de l'agence	Prévu	Réalisé	Ecart
Ligne 180 « élevages »	118,2 M€	63,3 M€	-46,6%
Ligne 230 « protection de la ressource »	28,7	14,3	- 50,2%
Ligne 240 « préservation des milieux »	111,8	62,7	- 43,92%

Source : Cour des comptes, d'après les informations communiquées par l'Agence de l'eau

Les formes d'intervention retenues par l'agence, adossées à des procédures de l'Etat, ne donnent pas satisfaction. Cette sous-exécution s'explique notamment, selon l'agence, par le redémarrage difficile du PMPOA après la première interruption, et par les réticences des collectivités à financer des actions préventives de protection de la ressource. Le rapprochement du bilan physique et du bilan financier du 8^{ème} programme montre le caractère méritoire mais relativement marginal que revêt le programme de l'agence pour la lutte contre les pollutions diffuses agricoles, si l'on se réfère à l'ampleur des changements qu'il faudrait susciter dans l'exercice de cette profession pour atténuer d'une manière significative son impact environnemental.

2. L'effet sur le milieu

L'effet sur le milieu des investissements financés par l'agence est difficile à apprécier. Toutefois, si le bilan physique des réalisations n'est pas explicité, l'agence a fourni au conseil d'administration un « état du milieu naturel » en 2005, qui comporte une introduction rédigée de la façon suivante : « *L'état des eaux souterraines est toujours très préoccupant vis-à-vis des pollutions diffuses par les nitrates et les pesticides. (...). La dégradation par les nitrates est toujours bien présente. La contamination par les micropolluants est importante et généralisée. Une légère amélioration semble néanmoins se dessiner depuis 1999, mais ne doit pas faire oublier pour autant l'apparition de nouvelles molécules émergentes. (...) L'eutrophisation reste toujours un problème récurrent et en augmentation* ».

La question des pollutions d'origine agricole reste encore largement à traiter. Si l'agence peut à juste titre invoquer la contrainte majeure que constitue la PAC de ce point de vue, il n'en reste pas moins qu'à défaut d'une obligation de résultat, elle a bien une obligation de moyens sur les pollutions diffuses agricoles, facteur majeur de déclassement des masses d'eau : il lui appartient donc d'utiliser tous les leviers dont elle dispose (ex : conditionnalité des aides eau potable).

D. LES REDEVANCES

1. La redevance pour détérioration de la qualité de l'eau : une imposition coûteuse et inefficace.

Avant la LEMA, la redevance de pollution agricole connaissait de nombreux aménagements qui ont eu tendance à en réduire la portée, selon le principe « non pollueur-non payeur ». Les taux étaient les mêmes que ceux de la pollution industrielle, mais ils étaient en réalité soit inapplicables, soit compensés par une prime de 100 % reflétant une épuration totale par le sol d'épandage. La redevance n'était perçue que pour les élevages suffisamment importants pour être soumis à la législation sur les installations classées, et seulement si la prime d'épuration ne faisait pas passer le montant de la redevance nette en-deçà d'un seuil de perception. Toutes ces dispositions aboutissaient à ce que l'acquittent les élevages les plus polluants (284 en 2001, 177 en 2005, cf. tableau n° 26 annexe 8), mais à des taux alors élevés (au titre de 2003, 3800 € en moyenne par exploitation). Elle présentait donc les caractéristiques d'une imposition injuste (assiette étroite mais taux élevé). Dans ces conditions, elle a très peu rapporté : entre 2001 et 2006, le rendement oscille entre 830 k€ (en 2004) et 1,55 M€ (en 2002), soit 0,13 % à 0,25 % des recettes. Le coût pour l'agence du recouvrement de cette redevance n'a pas pu être apprécié, mais dans les autres agences il est toujours supérieur au produit de la redevance elle-même, sans avoir pour autant d'effets significatifs sur les pollutions émises. Les dispositions fixées par la LEMA sont radicalement différentes : il s'agit d'une taxation à l'unité de bétail élevé, fixé par la LEMA à 3 € / an, dépourvue de tout caractère incitatif.

2. La redevance pour prélèvement d'eau d'irrigation : une situation de sous-tarifification durable

Le 8^{ème} programme indiquait sobrement : « *En ce qui concerne les prélèvements pour irrigation, la redevance est fixée dans le cadre d'un protocole avec la profession agricole* ». Ce protocole, signé en 1997, a été prolongé pour 2002 par un protocole signé curieusement par le directeur de l'agence et le président de la commission agricole « eau-pollution » du bassin Seine-Normandie, puis approuvé par le conseil d'administration. Il fixait des coefficients, de nature à réduire la redevance de prélèvement. Il arrêta le terme « prélèvement », considéré comme s'effectuant en eau souterraine, à 23 € pour 1000 m³ et le terme « consommation » à 39 € pour 1000 m³. Ces taux ont été publiés au JO, sans qu'y apparaissent cependant un coefficient forfaitaire « *de consommation* » de 0,7 appliqué en sus au terme « prélèvement », avec pour effet de réduire le taux à 51 € pour 1000 m³, un coefficient de 0,33 « *pour tenir compte du contexte économique de l'irrigation* » (« *l'agence prenant à sa charge les 67 % restants* ») et, si le volume d'eau consommé était apprécié par comptage, un coefficient de 0,55 venant réduire le montant de la redevance, lequel ressortait à 9,25 € pour 1000 m³, soit 0,92 c€/ m³ (contre un maximum de 102 € / 1000 m³ pour la redevance de prélèvement industrie).

Le 8^{ème} programme, à partir de 2003, simplifie un peu le calcul. Les deux premiers coefficients sont remplacés par un coefficient unique portant sur l'ensemble des deux termes, d'une valeur de 0,37 pour 2003 et 0,40 pour 2004 à 2006, mais aucune zone de tarification ne vient moduler la redevance en fonction de la situation du milieu. Cette situation est d'autant plus surprenante que la concurrence pour l'eau est prégnante, certaines années, pour certaines masses d'eau comme la nappe de Beauce. Or, le protocole précise, tout au contraire, qu'en cas d'interdiction de prélèvements formulée par le préfet, les prélèvements antérieurs sur les parcelles dont l'irrigation a été perturbée ne donnent pas lieu à redevance.

En moyenne par an, pour la période 2003-2006, la redevance irrigation s'élève à 929 € par exploitation : elle pèse très peu dans les charges des entreprises qui irriguent, dont l'eau constitue pourtant à l'évidence un intrant essentiel. A partir de 2008, dans le nouveau cadre fixé par la LEMA, le système complexe de coefficients a disparu. En revanche deux taux de redevances exprimés en centimes d'euros par m³ sont fixés : un taux général de 1,455 centime d'euro par m³ et un taux majoré à 1,673 euros par m³, pour les prélèvements effectués dans une masse d'eau située en zone de répartition des eaux et figurant parallèlement sur une liste arrêtée par le conseil d'administration. Ces taux sont en deçà des maxima fixés par la LEMA (2 ou 3 centimes d'euros par m³), qui n'a pas bouleversé l'économie du système des redevances pour prélèvement d'eau d'irrigation.

ANNEXES

1 – liste des recommandations

2 – démocratie de bassin : l'exemple du comité de bassin du 22 décembre 2005

3 – les effectifs et les rémunérations

4 – les anomalies comptables

5 – le 8^{ème} programme

6 – le 9^{ème} programme

7 – l'industrie

8 – l'agriculture

9 – liste des abréviations

Annexe 1 – liste des recommandations

1) Le SDAGE et le programme de mesures

- en lien avec les tutelles, harmoniser entre agences les règles de détermination des objectifs environnementaux (en dissipant l'ambiguïté qui s'attache à leur compatibilité avec les objectifs du Grenelle) et la méthodologie de calcul et de ventilation des coûts du programme de mesures

2) La gouvernance et l'organisation de l'agence

- conseil d'administration : au-delà de la DCE, favoriser son implication dans le fonctionnement concret de l'agence (réforme de l'organisation, renforcement des outils de pilotage, amélioration de l'évaluation et du suivi de les programmes)

- commission des aides : créer les conditions pour que la commission puisse pleinement exercer son rôle de sélection et de suivi : réunions plus fréquentes, relèvement du seuil de délégation au directeur, suppression des dispositifs portant sur de faibles montants, abandon des communications d'ordre général lors des réunions. Il doit être mis un terme très rapidement à la présence de certains bénéficiaires d'aides aux réunions de la commission

- management : rééquilibrer la direction (réduire le nombre de membres du CODIR, recentrer le secrétariat général sur les fonctions support et accentuer la délégation en son sein), développer le management par objectifs, corrélativement à la déconcentration, parachever la certification qualité et consolider le pilotage financier (création d'une direction financière regroupant les acteurs dispersés, documentation des processus métier et des outils mis en œuvre)

3) Les relations avec l'Etat

- démarche de performance : pour l'agence, fournir un *reporting* qui soit non seulement le bilan des indicateurs, mais aussi une projection vers l'avenir (ajustements de méthode, de budget etc. qui résultent du bilan) ; pour l'Etat, prioriser les objectifs sur lesquels l'agence a réellement prise, les compléter par des engagements de ses services lorsque la compétence est partagée, formaliser des attentes explicites pour l'exercice à venir en conclusion des revues de performance

4) Les moyens

- GRH : en lien avec les tutelles et le contrôleur financier, clarifier et harmoniser entre agences la méthode de suivi du coût brut de la réforme du statut et de son coût net après prise en compte des contreparties ; en liaison avec les tutelles, mettre un terme au dispositif de prêts au personnel dans sa forme actuelle

- efficience : faire de l'efficience un des chantiers du management, pour contenir voire inverser la dégradation des ratios suivis dans le contrat d'objectifs.

5) La programmation

- remédier à la pauvreté des bilans des programmes de l'agence ; à titre plus général, assortir les nombreux documents de programmation d'objectifs précis, autant que possible centrés sur les impacts de son action plutôt que sur les moyens à engager

- en lien avec les tutelles : mener une réflexion sur les moyens permettant de réduire le temps consacré par l'agence à l'élaboration des documents de programmation, pour qu'elle puisse se consacrer davantage à leur suivi. Une diminution du nombre de documents fixant des objectifs ou leur mise en cohérence devrait être recherchée.

- réintroduire dans le contrat d'objectifs un indicateur d'atteinte des priorités fixées par les PTAP.

- à l'occasion de la révision à mi-parcours, remédier au manque d'objectifs précis du programme, soit par agrégation des priorités des PTAP, soit par une sélection des dossiers emblématiques de chaque direction territoriale, afin que le conseil d'administration puisse apprécier de façon globale l'impact du 9^{ème} programme à l'échéance

- surveiller la consommation des AP pour les lignes 130, 210 et 230 au 9^{ème} programme. En cas de sous-consommation, à l'occasion de la révision à mi-parcours, réviser les modalités d'intervention pour faciliter davantage l'émergence et la mobilisation des maîtres d'ouvrage

- rendre cohérentes les durées et les échéances des programme d'intervention (2007-2012 puis 2013 - 2017), du programme de mesures et du SDAGE (2010-2015), dont le décalage est préjudiciable à la programmation de l'agence.

6) Les modalités d'intervention

- sélectivité : systématiser la sélectivité, y compris sur les lignes pour lesquelles aucun manque d'AP n'est constaté ; améliorer l'information de la commission des aides sur les mécanismes de sélectivité mis en œuvre (expliciter le lien entre les PTAP et le refus du dossier, synthétiser chaque année les montants et les justificatifs des refus, etc.) ; examiner les possibilités de limiter les effets d'aubaine (projets financés par l'agence mais qui auraient vu le jour sans son intervention)

- territorialisation : introduire un taux d'aide bonifié pour les projets jugés prioritaires dans le cadre des PTAP ou un taux d'aide minoré pour les projets non prioritaires ; à défaut, mentionner le caractère prioritaire d'un projet dans le cadre d'un PTAP dans le dossier présenté à la commission des aides ; renforcer le suivi des PTAP et de l'atteinte des objectifs qu'ils déterminent

- contractualisation : modifier, voire résilier les contrats pour lesquels les engagements ne sont pas tenus ; refaire du taux de couverture du territoire du bassin par des contrats globaux un indicateur du contrat d'objectifs de l'agence, en complément du suivi du taux de couverture par les SAGE.

- pour les services de l'Etat : accélérer le déploiement de l'application WebERU et d'une application équivalente pour le suivi de la DCE, pour permettre le partage des données de suivi entre les différentes parties prenantes au dossier.

7) les interventions sectorielles

- eau potable : limiter les interventions de l'agence en matière d'eau potable, les travaux aidés ayant souvent une finalité davantage curative que préventive. L'intervention de l'agence doit être recentrée sur les actions de prévention de la qualité de la ressource.

- industrie : accentuer la différenciation des interventions en fonction des priorités géographiques (ex : PTAP) et fonctionnelles (ex : substances dangereuses) pour en accroître l'effet de levier ; établir un bilan de ses interventions en matière industrielle qui ne soit pas uniquement un suivi de la consommation des enveloppes financières dédiées ou du degré d'utilisation des instruments définis dans le programme, mais aussi et surtout un suivi précis de la réalité physique des interventions qu'elle cofinance et de leur effet sur les pollutions émises et sur les milieux.

Annexe 2 – démocratie de bassin – l'exemple du comité de bassin du 22 décembre 2005

Le caractère souvent formel du comité de bassin ressort du compte-rendu de sa réunion du 22 décembre 2005 : y ont été discutés en 2 h 30 le tableau de bord du SDAGE 1996, les premières orientations et les objectifs du nouveau SDAGE, le Plan Seine, l'avancement du 8^{ème} programme, l'avis conforme sur les taux de redevances 2006, les orientations et les esquisses financières du 8^{ème} programme, l'avancement du SDDE, un visa sur la délimitation des zones sensibles et les avis sur des projets de SAGE.

- sur le premier point, le président du comité de bassin conclut que deux secteurs apparaissent en régression au vu des indicateurs SDAGE : les mesures environnementales dans le domaine agricole et la qualité des eaux distribuées ; or le débat se noue sur la seule fiabilité des données fournies, et non sur les actions à engager pour rétablir la situation.

- sur le second, le représentant de la commission des programmes et de la prospective met clairement en relief les difficultés de fond soulevées par la préparation du SDAGE (« [la commission] attire l'attention sur la nécessaire mise en cohérence des objectifs et des moyens et fait ressortir l'inquiétude liée à l'ambition des objectifs proposés par la législation et les moyens (notamment financiers) qu'il est aujourd'hui possible de mettre en œuvre », « elle souligne le fait que l'ambition des objectifs nécessitera de prendre des positions courageuses pour assurer les efforts, avec ses conséquences sur le prix de l'eau qu'il faudra assumer politiquement »). Or il n'en résulte aucun débat sur les perspectives du prix de l'eau, mais l'adoption d'une motion de contestation de la fiscalisation des redevances et de la création de l'ONEMA.

- sur l'augmentation du taux des redevances, c'est *de facto* la validation d'un arbitrage de l'Etat qui est demandée aux membres du comité de bassin, mis devant le fait accompli. En effet, le directeur de l'agence avait proposé au conseil d'administration une augmentation supplémentaire des taux de redevances de 1,6 % et, corrélativement, une augmentation des AP dans les mêmes proportions, pour faire face aux besoins immédiats, et éviter une marche d'escalier trop importante lors de l'adoption du 9^{ème} programme. Or l'Etat, s'il a accepté l'augmentation des redevances, a rejeté celle des AP, et c'est sur cette base que le programme a été révisé.

- sur les orientations du 9^{ème} programme, enfin, la ministre invitait le comité de bassin à tenir un débat d'orientation. Il ressort des débats soit des interventions sur des sujets de méthode (l'agence doit-elle aller vers des acquisitions foncières ?), soit, sur les sujets fondamentaux du programme (le déséquilibre manifeste entre les travaux à financer et les ressources de l'agence), la formulation de préoccupations plutôt que d'orientations ou de recommandations (« La commission a constaté que l'élaboration du 9^{ème} programme sera délicate puisqu'elle devra prendre en compte des besoins d'investissement importants et un budget relativement contraint »).

Annexe 3 – les effectifs et les rémunérations

Tableau n° 1 : évolution des effectifs de 2001 à 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Effectifs budgétaires						
Fonctionnaires	33	33	33	37	37	37
Contractuels	476,5	478,5	479	475	475	475
Total	509,5	512,5	513	513	513	513
Effectifs réels en ETP (au 31/12)						
Total	-	484,6	490,1	484,5	482,6	479,8
Postes disponibles						
	-	27,2	22,2	27,8	29,7	32,5

Source : bilan social 2006

Tableau n° 2 : évolution des charges de personnel de 2002 à 2006

En M€	2002	2003	2004	2005	2006
Compte 643 (traitements et primes)	17,587	18,188	18,421	18,516	18,820
Compte 645 (cotisations)	5,597	5,796	5,897	5,951	6,104
Compte 646 (rémunérations diverses)	0,276	0,276	0,366	0,292	0,279
Compte 647 (dépenses sociales)	0,874	0,874	1,006	1,047	1,002
Total	24,335	25,261	25,692	25,806	26,206

Source : comptes financiers

Tableau n° 3 : évolution des effectifs de 2001 à 2006

Catégorie	2002	%	2006	%
I	42	8,43%	49	9,84%
II	128	25,70%	127	25,50%
III	165	33,13%	161	32,33%
IV	125	25,10%	132	26,51%
V	38	7,63%	29	5,82%
Total	498		498	

Source : bilan social 2006

Annexe 4 – les anomalies comptables

- L'établissement n'a pas procédé à l'inventaire physique de ses biens sur la période sous contrôle

Selon les dispositions de l'instruction M9-1 (Tome 3, volume 1, titre 8, chapitre 5 § 2.12.3) « *sont réformés les biens ayant acquis un certain seuil d'obsolescence ou devenus inutilisables par suite de l'usure. Ces biens doivent disparaître de l'actif* ». Or de nombreux biens immobilisés et totalement amortis, devenus obsolètes, figurent toujours dans le patrimoine de l'établissement et représentent un montant significatif (4 667 471,47 €) sur l'échantillon étudié dans le cadre de l'audit de la MAEC. La Cour prend toutefois acte du fait que les services de l'ordonnateur ont procédé à un inventaire physique des biens pour chaque direction de secteur ainsi que pour le siège de Nanterre d'octobre à novembre 2007, le dernier recensement physique remontant à 1995 ; la liste a été communiquée à l'agent comptable.

- La liste des biens à réformer n'est pas soumise chaque année au conseil d'administration

La même instruction (Tome 3, volume 2, titre 8, chapitre 9 § 6.1) souligne que « *le directeur de l'établissement soumet chaque année au conseil d'administration la liste des biens à réformer. Une copie de cette liste tiendra lieu de justification à l'appui des écritures d'ordre budgétaires qui permettront à l'agent comptable de constater la sortie effective des biens ayant été initialement immobilisés* ».

- Une mise à jour du STGPE est nécessaire

Le contrôle effectué par la MAEC en 2006 a fait apparaître des anomalies entre le fichier STGPE et l'état de l'actif de l'établissement. L'état STGPE ne reprend pas l'ensemble des parcelles détenues sur un même lieu-dit, et ne donne pas suffisamment de détail pour effectuer le contrôle des surfaces indiquées pour chaque bien. Des terrains vendus depuis 1991, 1993 et 2005 par l'agence figurent toujours dans le STGPE. A l'inverse des terrains ne figurent pas dans les comptes de l'Agence ou ne correspondent pas aux bureaux détenus à Nanterre.

- Les intérêts courus non échus ne sont pas comptabilisés

Si l'on se réfère à l'instruction M9-1, la créance d'intérêt est acquise à la date d'échéance du coupon du prêt. Toutefois, les fruits civils s'acquérant au jour le jour (code civil, article 586), les intérêts courus non échus à la clôture de l'exercice constituent des produits à recevoir rattachés au compte d'immobilisation correspondant à savoir le compte 2768 « intérêts courus » ventilable en « prêt » le cas échéant.

A l'agence de l'eau SN les ICNE ne sont pas calculés par « *manque de moyens techniques* », et les calculs réalisés à partir du logiciel actuel n'étaient pas fiables. Pour l'avenir, selon les réponses apportées par le comptable, le calcul des ICNE est prévu dans les spécifications générales fonctionnelles du futur progiciel de gestion des prêts, dont l'AESN

souhaite se doter et qui devrait pouvoir être mis en production en 2009. Il est à noter toutefois que depuis 1997 l'agence n'accorde plus de prêts avec intérêts.

- Le calcul des charges à payer (CAP) n'est pas fiable et ne donne pas une image fidèle du bilan

La technique des charges à payer permet le rattachement à l'exercice des dépenses dont le service est fait avant le 31 décembre de l'année mais pour lesquelles, à cette même date, l'établissement n'a pas reçu les justificatifs nécessaires au paiement de ces dépenses (cf. instruction codificatrice M9-1 du 22/06/98 p. 220-221)

D'une étude conduite par l'agent comptable en 2006, les charges à payer d'un montant de 2 408 M€ en 2004 et 2 653 M€ en 2005 ont respectivement fait l'objet d'une régularisation dans la proportion de 28 % au cours du premier trimestre 2004 et 76 % en 2005, sans atteindre les 100 % en moins de deux mois comme le préconisent les textes. Des pistes avaient été proposées à savoir mener une action de formation à l'occasion des réunions du réseau des correspondants budgétaires et apporter un soutien aux directions plus particulièrement concernées. Des délais d'apurement avaient également été proposés, l'application de pénalités dans les marchés pour production tardive, seuils au-delà duquel on ne fait pas de CAP.

Il est regrettable que les recommandations préconisées n'aient pas fait l'objet d'une validation par l'ordonnateur ; que la formation, de la compétence de l'ordonnateur, n'ait pas été entreprise. Les délais d'apurement sont certes réduits, mais la tendance globale est à une nette diminution compte tenu de la politique de rappel de l'agent comptable auprès des services de l'ordonnateur, et de la mise en place de la procédure de paiement des intérêts moratoires suite aux observations du comptable sur le non paiement des dits intérêts.

Annexe 5 – le 8^{ème} programme

Le tableau de l'exécution du 8^{ème} programme transmis par l'agence diffère sur trois chiffres importants de celui du jaune budgétaire « agences de l'eau » annexé au PLF 2008 : la ligne 411 (fonctionnement) ne serait pas de 181,7 M€ mais de 132,4 M€, la ligne 412 non pas de 228 M€ mais de 198,4 M€, et le total non pas de 3 370 M€ (soit un taux de consommation de 100 %) mais de 3 294 M€. Pour expliquer ces écarts, l'agence invoque l'absence prolongée de l'agent de la DPPT chargé du suivi financier du programme, et la discordance des tableaux montre son incapacité à la fois à suppléer cette absence et à garantir la qualité et l'homogénéité de son *reporting*, faute de procédures formalisées.

Tableau n° 4 : Programmation financière initiale 2003-2006

AP Données au 31/12/2006.	Réalisation 7 ^{ème} progr			Prévision 8 ^{ème} progr.			Evolution / 7 ^{ème} progr
	M€	%	Moy. ann.	M€	%	Moy. Ann	
Interventions dépollution							
110 Stations d'épuration	971,7	21%	161,9	872,0	28%	218,0	+ 34,65 %
120 Réseaux d'assainissement	1 518,9	32%	253,2	648,0	21%	162,0	-36,02 %
130 Epuration industrielle	350,6	7%	58,4	200,0	6%	50,0	-14,38 %
140 Traitement des déchets en centre	59,3	1%	9,9	18,8	1%	4,7	-52,53 %
150 Assistance technique	21,3	0%	3,6	10,8	0%	2,7	-25 %
160 Primes collectivités	441,4	9%	73,6	308,0	10%	77,0	+4,62 %
170 Aide à la qualité d'exploitation	120,8	3%	20,1	122,0	4%	30,5	+51,74 %
180 Elevage	84,1	2%	14,0	113,2	4%	28,3	+102,14 %
100 Total dépollution	3 568,0	76%	594,7	2 292,8	73%	573,2	-3,62 %
Interventions ressource							
210 Ouvrage	21,0	0%	3,5	25,2	1%	6,3	+80 %
230 Protection de la ressource	19,4	0%	3,2	28,0	1%	7,0	+118,75 %
240 Préservation des milieux	93,8	2%	15,6	108,0	3%	27,0	+73,08 %
250 Accès à la ressource	492,7	10%	82,1	303,2	10%	75,8	-7,67 %
290 Appui à la gestion concertée	8,0	0%	1,3	4,4	0%	1,1	-15,38 %
200 Total ressource	635,0	13%	105,8	468,8	15%	117,2	+10,78 %
300 Soutien aux interventions	198,2	4%	33,0	84,8	3%	21,2	-35,76 %
411 Fonctionnement agence	227,5	5%	37,9	179,0	6%	44,8	+ 18,21 %
412 Fonds de concours	83,6	2%	13,9	116,6	4%	29,2	+110,07 %
Total général	4 712,3	100%	785,4	3 142,0	100%	785,5	+0,01 %

Source: annexe 1 du bilan d'exécution du 8^{ème} programme et PLF 2008.

Tableau n° 5 : Révision de la programmation 2003-2006 en 2004

LP	Programme initial	Programme révisé	Evolution
	ME	ME	%
Interventions dépollution			
110 Stations d'épuration	872,0	953,8	+ 9,38 %
120 Réseaux d'assainissement	648,0	634,1	-2,15 %
130 Epuration industrielle	200,0	205,2	+2,60 %
140 Traitement des déchets en centre	18,8	19,3	+ 2,66 %
150 Assistance technique	10,8	11,2	3,70 %
160 Primes collectivités	308,0	313,1	+1,66 %
170 Aide à la qualité d'exploitation	122,0	121,5	-0,41 %
180 Elevage	113,2	118,2	+4,42 %
100 Total dépollution	2 292,8	2 376,4	+3,65 %
Interventions ressource			
210 Ouvrage	25,2	25,9	2,78%
230 Protection de la ressource	28,0	28,7	2,50%
240 Préservation des milieux	108,0	111,8	3,52%
250 Accès à la ressource	303,2	320,4	5,67%
290 Appui à la gestion concertée	4,4	4,6	4,55%
200 Total ressource	468,8	491,4	4,82%
300 Soutien aux interventions	84,8	83,4	-1,65%
411 Fonctionnement agence	179,0	190,9	6,65%
412 Fonds de concours	116,6	227,9	95,45%
Total général	3 142,0	3 370,0	7,26%

Source: annexe 1 du bilan d'exécution du 8^{me} programme

Tableau n° 6 : résultats de l'exécution du programme 2003-2006

Lignes programme.	Prog initial	Prog révisé		Prog réalisé		Variation réalisé / révisé
		ME	%	ME	%	
Interventions dépollution						
110 Stations d'épuration	872	953,8	28%	1 031,4	30,6%	+ 8,14 %
120 Réseaux d'assainissement	648	634,1	19%	654,8	19,4%	+ 3,26 %
130 Epuration industrielle	200	205,2	6%	147,9	4,4%	-27,92 %
140 Traitement des déchets en centre	18,8	19,3	1%	32,5	1,0%	+ 68,39 %
150 Assistance technique	10,8	11,2	0%	18,5	0,5%	+65,18 %
160 Primes collectivités	308	313,1	9%	317,2	9,4%	+1,31 %
170 Aide à la qualité d'exploitation	122	121,5	4%	125,4	3,7%	+3,21 %
180 Elevage	113,2	118,2	4%	63,3	1,9%	-46,65 %
100 Total dépollution	2 292,8	2 376,4	71%	2 391,0	70,9%	+0,61 %
Interventions ressource						
210 Ouvrage		25,9	1%	17,1	0,5%	-33,98 %
230 Protection de la ressource		28,7	1%	14,3	0,4%	-50,17 %
240 Préservation des milieux		111,8	3%	62,7	1,9%	-43,92 %
250 Accès à la ressource		320,4	10%	387,7	11,5%	+21 %
290 Appui à la gestion concertée		4,6	0%	11,8	0,4%	+156,52 %
200 Total ressource		491,4	15%	493,6	14,6%	+0,45 %
300 Soutien aux interventions		83,4	2%	75,7	2,2%	-9,23 %
411 Fonctionnement agence		190,9	6%	181,7	5,4%	-4,82 %
412 Fonds de concours		227,9	7%	228,0	6,8%	+0,04 %
Total général		3 370,0	100%	3 370,0	100,0%	0 %

Source : annexe 1 du bilan d'exécution du 8^{ème} programme

Tableau n° 7 : Equilibre financier prévisionnel du 8ème programme

I - PREVU (vote du Conseil d'Administration du 3 décembre 2002)

	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
1 - Recettes	-					
Redevances (2)		581,3	564,8	561,6	558,8	2 266,5
Flux en retour des prêts		143,6	146,3	145,8	143,5	579,2
Autres recettes		12,1	12,1	12,1	12,1	48,4
Total		737,0	723,2	719,5	714,4	2 894,1
2 - Dépenses	-					
Aides investissement		577,9	555,1	541,1	534,4	2 208,5
Primes collectivités locales		74,3	76,7	77,0	80,0	308,0
Aides à la qualité d'exploitation		30,5	30,5	30,5	30,5	122,0
Soutien interventions		19,1	19,1	19,1	19,1	76,4
Programme N.S. - E.J.		9,0	9,0	8,3	5,0	31,3
Fonctionnement agence		41,0	41,2	41,7	42,1	166,0
F.N.S.E. / Fonds de concours		29,1	29,1	29,1	29,1	116,4
Rembt tp/cv et autres redev. (2)		10,0	10,0	10,0	10,0	40,0
Total		790,9	770,7	756,8	750,2	3 068,6
3 - Trésorerie (1)	355,5	301,6	254,1	216,8	181,0	

(1) valeur au 31 décembre

(2) l'évolution des redevances s'apprécie en valeur nette.

Tableau n° 8 : Equilibre financier de l'exécution du 8ème programme (au 21/12/2006)

II - REALISE AU 31/12/2006

	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL	ECARTS
1 - Recettes							
Redevances (2)		620,3	593,3	592,8	613,7	2 420,1	153,6
Flux en retour des prêts		152,9	155,1	158,2	157,5	623,7	44,5
Autres recettes		9,5	13,0	8,4	11,6	42,5	-5,9
Total		782,7	761,4	759,4	782,8	3 086,3	192,2
2 - Dépenses							
Aides investissement		621,3	641,0	568,1	558,1	2 388,5	180,0
Primes collectivités locales		75,5	77,7	80,7	85,2	319,1	11,1
Aides à la qualité d'exploitation		36,2	28,3	26,8	27,6	118,9	-3,1
Soutien interventions		20,7	16,0	18,8	15,0	70,5	-5,9
Programme N.S. - E.J.		6,9	3,9	4,1	1,0	15,9	-15,4
Fonctionnement agence		50,4	41,6	44,4	47,6	184,0	18,0
F.N.S.E. / Fonds de concours		29,1	139,6	30,2	30,0	228,9	112,5
Rembt tp/cv et autres redev. (2)		47,6	30,6	16,0	19,6	113,8	73,8
Total		887,7	978,7	789,1	784,1	3 439,6	371,0
3 - Trésorerie (1)	360,9	255,9	38,6	8,9	7,6		

(1) valeur au 31 décembre

(2) l'évolution des redevances s'apprécie en valeur nette.

Tableau n° 9 : taux de consommation des AP (AP engagées / AP actualisées) et des CP (paiements / AP engagées) du 8ème programme au 31/12/2006

	AP AESN	Pm : fin 7ème	AP toutes agences	CP AESN	CP toutes agences
Intervention pollutions	100,6 %	90,63 %	94,38 %	69,62 %	65,48 %
Interventions ressources	100,46 %	77,6 %	89,9 %	68,74 %	59,28 %
Soutien aux interventions	95,28 %	86,73 %	88,19 %	61,81 %	90,59 %
Total	97,74 %	88,81 %	93,58 %	69,87 %	69,56 %

Source : jaunes budgétaires « agences de l'eau » des PLF 2004 et 2008

Tableau n° 10 : Ventilation des redevances nettes de 2003 à 2006

En M€	2003	2004	2005	2006
prélèvement industriels	13,6	12,5	10,6	11,4
prélèvement collectivités	80,06	84,8	77,18	82,21
prélèvement irrigants	7,39	3,19	2,01	1,88
total prélèvement	101,05	100,49	89,79	95,49
%	17,98 %	19,27 %	16,87 %	17,95 %
pollution industrielle	46,62	41,17	44,86	44,88
Pollution contrevaieur	488,37	456,65	477,07	475,36
	412,83	378,92	396,35	390,21
	75,54	77,73	80,72	85,15
pollution agricole	1,48	0,83	1,13	1,3
total pollution	460,93	420,92	442,34	436,39
%	82,02 %	80,72 %	83,12 %	82,04 %
Total	561,98	521,41	532,13	531,88

Source : comptes financiers

Tableau n° 11 : Evolution de la trésorerie au 31 décembre (en k€)

Libellé	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Autres valeurs mobilières	186 679,53	170 633,70	215 028,61		2 542,91	
Chèques bancaires à encaisser	9 528,69	1 927,52	475,67	1 375,39	272,67	264,01
Chèques postaux	19 357,97	27 257,98	8 876,90	741,56		
Caisse			1,32	2,78	2,00	3,7
Compte au trésor	125 589,84	161 089,59	31 521,52	36 525,03	6 054,69	7 289,03
Régies d'avances	4,57	8,00	8,00	3,00	3,00	3,00
TOTAL	341 160,62	360 919,44	255 912,05	38 647,77	8 875,29	7 559,76
Prévision initiale (en M€)			301,6	254,1	216,8	181

Source : comptes financiers

Tableau n° 12 : Evolution du fonds de roulement

en k€	2002	2003	2004	2005	2006
Capitaux propres (a) ¹	1 365 306	1 317 967	1 143 219	1 136 237	1 147 842
Actif immobilisé (b)	952 194	1 003 740	1 057 550	1 065 081	1 084 193
Fonds de roulement (a-b)	413 112	314 227	85 669	71 156	63 649
Variation du FDR	18 624	-98 885	-228 558	-14 513	-7 507

Source : comptes financiers

¹ Après intégration des provisions pour dépréciations, conformément à l'Instruction 01-119-M9 du 11 décembre 2001

Annexe 6 – le 9^{ème} programme

Tableau n° 13 : programmation financière du 9^{ème} programme

	Réalizations 8 ^{ème} programme			Variations / prévisions	Prévisions 9 ^{ème} programme			Variation / 8 ^{ème} programme
	ME	%	Moy. Annuelle		ME	%	Moy. Annuelle	
Interventions dépollution								
110 Stations d'épuration	1 031,4	30,6%	257,9	108,1%	1 363	26,1%	227,2	88,1%
120 Réseaux d'assainissement	654,8	19,4%	163,7	103,3%	919	17,6%	153,2	93,6%
130 Epuration industrielle	147,9	4,4%	37,0	72,1%	257	4,9%	42,8	115,8%
140 Traitement des déchets en centre	32,5	1,0%	8,1	168,4%	31	0,6%	5,1	63,2%
150 Assistance technique	18,5	0,5%	4,6	165,2%	23	0,4%	3,8	81,4%
160 Primes collectivités	317,2	9,4%	79,3	101,3%	726	13,9%	121,0	152,6%
170 Aide à la qualité d'exploitation	125,4	3,7%	31,4	103,2%	109	2,1%	18,2	57,9%
180 Elevage	63,3	1,9%	15,8	53,6%	151	2,9%	25,2	159,0%
100 Total dépollution	2 391,0	70,9%	597,8	100,6%	3 578	68,5%	596,4	99,8%
Interventions ressource								
210 Ouvrage	17,1	0,5%	4,3	66,0%	101	1,9%	16,9	394,5%
230 Protection de la ressource	14,3	0,4%	3,6	49,8%	53	1,0%	8,8	245,7%
240 Préservation des milieux	62,7	1,9%	15,7	56,1%	224	4,3%	37,3	238,2%
250 Accès à la ressource	387,7	11,5%	96,9	121,0%	550	10,5%	91,7	94,6%
290 Appui à la gestion concertée	11,8	0,4%	3,0	256,5%	19	0,4%	3,2	106,8%
200 Total ressource	493,6	14,6%	123,4	100,4%	947	18,1%	157,8	127,9%
300 Soutien aux interventions	75,7	2,2%	18,9	90,8%	117	2,2%	19,5	102,8%
411 Fonctionnement agence	181,7	5,4%	45,4	95,2%	336	6,4%	56,0	123,3%
412 Fonds de concours	228,0	6,8%	57,0	100,0%	249	4,8%	41,5	72,8%
Total général	3 370,0	100,0%	842,5	100,0%	5 227	100,0%	871,2	103,4%

Source : annexe 1 du bilan d'exécution du 8^{ème} programme.

Tableau n° 14 : AP consommées en 2007

En M€	Dotation initiale	AP affectées	Taux de réalisation
Dépolluer			
110 Stations d'épuration	209	229	109,6%
120 Réseaux d'assainissement	179	165,8	92,6%
130 Epuration industrielle	44	28,6	65,0%
140 Elimination des déchets	5,7	16,9	296,5%
150 Assistance technique	3,6	3,1	86,1%
160 Primes collectivités	89	92,8	104,3%
170 Aide à la performance épuratoire	15	14,7	98,0%
180 Lutte contre la pollution agricole	0	2,6	
100 Total dépollution	545,3	553,5	101,5%
Interventions ressource			
210 Gestion quantitative de la ressource	14	10,3	73,6%
230 Protection de la ressource	10	3,9	39,0%
240 Restauration des milieux	20	21,8	109,0%
250 Eau potable	81	83	102,5%
290 Appui à la gestion concertée	3	4,5	150,0%
200 Total ressource	128	123,5	96,5%
Total	673,3	677	100,5%

Source : rapport annuel 2007

Tableau n° 15 : Equilibre financier du 9ème programme

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 - Travaux aidés	1 089,0	1 122,0	1 171,0	1 253,0	1 307,0	1 297,0	1 272,0
2 - Autorisations de programme							
Subventions travaux	430,6	407,5	425,5	454,4	482,1	481,5	468,7
Avances travaux	190,0	161,8	140,0	147,1	149,4	157,4	162,8
Primes & Aquex	114,7	104,0	140,0	153,0	155,0	154,0	164,0
Subventions conduite et développement	3,7	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Charges pour interventions	15,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
Fonctionnement agence (charges & invest.)	56,6	53,0	53,1	53,2	53,3	53,4	53,5
Contribution agence (PSE / ONEMA)	29,6	34,7	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
Total	840,3	783,2	821,8	870,9	903,0	909,5	912,2
3 - Recettes							
Redevances	612,8	675,6	697,1	711,0	719,4	735,1	744,6
Flux en retour des avances	142,3	145,1	151,9	146,4	146,3	144,1	139,3
Autres recettes	10,4	9,9	7,8	7,2	6,8	6,6	6,5
Total	765,5	830,6	856,8	864,6	872,5	885,8	890,4
4 - Dépenses							
Subventions travaux	451,6	403,7	410,1	418,0	442,2	470,7	450,6
Avances travaux	201,2	167,7	141,6	140,1	141,8	148,1	153,9
Primes & Aquex	114,7	110,0	139,6	152,2	154,2	154,0	164,0
Subventions conduite et développement	5,4	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Charges pour interventions	15,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
Fonctionnement agence (charges)	48,8	44,1	44,2	44,3	44,4	44,5	44,6
Fonctionnement agence (investissements)	7,8	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
Contribution agence (PSE / ONEMA)	29,6	34,7	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
Réductions redevances	24,5	11,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Total	898,7	802,5	810,1	829,2	857,2	891,9	887,7
5 - Trésorerie	-124,3	-96,2	-49,5	-14,1	1,2	-4,9	-2,2

Rappel 31/12/2005 : 8,9 M€

Annexe 7 – l'industrie

Tableau n° 16 : Quantité de pollution produite et rejetée dans les eaux par les principales sources de pollution, exprimée en milliers de tonnes par an

Nature de la pollution		Pluvial	Collectivités	Industries	Agriculture
DCO	Produit	76	687	1502	6218
	Rejeté dans les eaux	24	321	138	62
MES	Produit	416	434	2843	4650
	Rejeté dans les eaux	46	51	46	46
Azote réduit (NH4+)	Produit	7	77	27	173
	Rejeté dans les eaux	2	42	6	2
Azote nitrique (nitrates, NO3-)	Produit	0	10	5	292
	Rejeté dans les eaux	0	10	5	80 à 220
Phosphore	Produit	1	20	6	200
	Rejeté dans les eaux	~0	10	1	~6

Source : Cour des comptes, d'après l'état de lieux

Tableau n° 17 : Nature des investissements aidés, taux de subvention et prêts accordés au 8^{ème} programme

Nature des investissements projetés	Nature des maîtres d'ouvrage	Taux de subvention	Montant du prêt/ assiette
Etudes	Tous	50%	néant
Dépollution à la source (technologies propres...) Epuración Raccordement à un réseau d'assainissement collectif Préparation des déchets avant traitement en centre collectif Traitement des pollutions dispersées Prévention des pollutions accidentelles	Grandes entreprises Petites entreprises	20% 30%	70% 80%
Investissement de dépollution d'une usine nouvelle ou d'une extension sur un site existant	PME	néant	50%
Actions d'équipement reproductibles pour une branche professionnelle	Chambres consulaires, groupements d'industriels, fédérations professionnels et organismes représentatifs	40%	néant
Réhabilitation des sites pollués	PME	30%	80%
	Grandes entreprises	20%	70%
	Maître d'ouvrage public	50%	néant
Usine nouvelle ou extension d'implantation sur site existant	PME	néant	50%
Elimination des déchets : centres de transit des déchets dangereux issus des ménages ou des artisans :	Maîtrise d'ouvrage publique	50%	70%
	Maîtrise d'ouvrage privée		
Investissements en centres collectifs de valorisation des déchets polluants pour l'eau	Maîtrise d'ouvrage privée (entreprises, groupements..)	néant	70%
Traitement en centre des déchets industriels dangereux pour l'eau	Tous (le producteur du déchet)	25%	
Elimination en centre des déchets dangereux pour l'eau produits en petites quantités	Mandataires des producteurs de déchets et maîtres d'ouvrage collecteurs de déchets chez les PME et TPE	50%	
Collecte des déchets dangereux pour l'eau produits en petites quantités	Tous	25 euros par client ayant signé un contrat de collecte	

Source : Cour des comptes, d'après le 8ème programme

Tableau n° 18 : Nature des investissements aidés, taux de subvention et prêts accordés au 9^{ème} programme

Nature des projets	Maîtres d'ouvrage	Taux de subventions	Montant du prêt	Observations
Dépollution à la source, technologie propre	Industriels et assimilés	20%	50%	Subvention majorée de 10% pour les PME
Etudes générales ou études de sites	Industriels ou centres techniques	50%	néant	
Epuration et prétraitement avant raccordement ou préparation de déchets avant envoi en centre	Industriels et assimilés	15 en zone 1, 20% en zones 2 et 3	50% en zone 1 et 2, 30% en zone 3.	PME : 10 % de subvention en plus
Action d'accompagnement de réduction des pollutions	Industriels et assimilés	néant	70% en zone 1, 60% en zone 2, 50% en zone 3	PME : 10% d'avance en plus
Prévention des pollutions accidentelles	Industriels et assimilés	néant	70% en zone 1, 60% en zone 2, 50% en zone 3	PME : 10% d'avance en plus
Etude de réhabilitation des sols pollués	Collectivités locales, maîtres d'ouvrages privés	50%, en toutes zones	néant	
Travaux de réhabilitation de sites et milieux pollués	Collectivités locales	50% en toutes zones	néant	
	Maître d'ouvrages privés	15 en zone 1; 20% en zones 2 et 3	50% en zone 1 et 2, 30% en zone 3.	PME : 10 % de subvention en plus
Déchetteries destinées aux déchets dangereux issus des particuliers, artisans, TPE	Collectivités locales	50% en toutes zones		
	Maître d'ouvrages privés	néant	70% d'avance en toute zone	PME : 10% d'avance en plus
Développement de l'offre de collecte de déchets dangereux pour l'eau	Collecteurs ; fournisseurs ou distributeurs assurant un service retour	30% en toutes zones	néant	systèmes innovants de collecte de déchets
Aides à l'élimination des déchets	Actions collectives pour les PME et TPE	50% en toutes zones	néant	
	Actions individuelles des PME ou TPE	25% en toute zone		

Source : Cour des comptes, d'après le 8^{ème} programme de l'agence

Tableau n° 19 : Caractéristiques des aides accordées au 8ème programme dans le domaine industriel

Ligne programme	Epuration industrielle (8131)	Réhabilitation des sites pollués (8132)	Centres de traitements de déchets (8133)	Traitement des déchets en centre (8141)
Nombre de dossiers de subventions	2770	134	132	160
Nombre de dossiers de prêts	442	0	5	0
Montant total de subventions (€)	49 667 000	2 070 940	6 950 040	32 580 395
Montant total prêts (€)	92 283 277	0	3 756 900	0
Montant moyen de subvention par dossier (€)	17 930	15 455	52 652	203 627
Montant moyen de prêt par dossier (€)	208 786	0	751 380	0
Montant total travaux aidés (€)	236 229 519	4 584 710	19 308 498	64 204 506
Montant moyen des travaux aidés, par dossier (€)	73 546	34 214	140 938	401 278

Source : Cour des comptes, d'après les réponses de l'agence

Tableau n° 20 : Evolution des engagements financiers de l'agence en faveur de la dépollution industrielle et de l'élimination des déchets du 7ème au 9ème programme

	7ème (réalisé)		8ème (réalisé)		9ème (prévisionnel)		Année 2007 (réalisé)
	Montant en M€	Montant annuel moyen (M€)	Montant en M€	Montant annuel moyen (M€)	Montant en M€	Montant annuel moyen (M€)	
Epuration industrielle	350,6	58,4	147,9	37,0	257,0	42,8	44,0
Elimination des déchets	56,7	9,5	32,5	8,1	30,8	5,1	5,7
Total	407,3	67,9	180,4	45,1	287,8	48,0	49,7

Source : Cour des comptes, d'après les bilans financiers et programmes de l'agence

Tableau n° 21 : Composante physique de la pollution brute des entreprises industrielles (redevables directs) entre 2003 et 2006

Pollution brute « industrie » des « redevables directs »	2003	2004	2005	2006
Matières en suspension (MES) en t/j	8 919	7 962	7 855	8 052
Matières oxydables (MO) en t/j	1 487	1 474	1 475	1 655
Azote réduit en t/j	78	74,3	75,3	80,8
Phosphore total en t/j	15	23,2	23,1	22,6
Matières inhibitrices (Kéquitox ² /j)	39 675	36 517	27 597	30 688
Métox ³ (t/j)	28,3	29,5	26	26,6
AOX ⁴ (t/j)	7,1	5,9	6,2	5,8
Sels (mho/j)	7 842	4 404	3 858	4 297
Nombre de ces entreprises dont l'assiette de redevances fait l'objet d'une mesure pour chaque polluant	601	614	614	602
Nombre de ces entreprises dont l'assiette de redevance est entièrement forfaitaire	2224	2249	2112	2083

Source : AESN

² L'équitox est la quantité de toxicité qui, dans 1 m3 d'eau, immobilise, au bout de 24 heures, 50 % des daphnies présentes (micro-crustacés d'eau douce).

³ Somme pondérée de huit métaux et métalloïdes, affectés des coefficients de pondération liés aux différences de toxicité des éléments : mercure 50, arsenic 10, plomb 10, cadmium 10, nickel 5, cuivre 5, chrome 1, zinc 1.

⁴ AOX : Absorbable organic halogens / dérivés organiques halogénés absorbables (fluorés, chlorés, bromés et iodés).

Tableau n° 22 : Rejets au milieu (hors réseaux) des industries pour les polluants qui constituent l'assiette de la redevance pollution, évolution entre 1994 et 2004

Polluants	1994	1997	2002	2004
MES (t/j)	162	130	106	113
MO (t/j)	196	170	115	106
NR (t/j)	24	20	16	13
MP (t/j)	6.0	4.0	2.8	2.6
MI (kilo-équitox/j)	6 865	4363	2 816	2 473
Métox (kg/j)	4 178	3 473	2 140	3 034
AOX (kg/j)	1 864	1 500	1 162	939

Source : 9^{ème} programme révisé

Tableau n° 23 : Structure de la redevance pour pollution industrielle entre 2003 et 2006

	2003	2004	2005	2006
Nombre d'entreprises industrielles redevables	4524	4484	4123	4126
Montant total de la redevance brute due par ces entreprises (M€)	525,3	492,4	496,5	546,2
Montant total des primes pour épuration dues par l'agence aux entreprises (M€)	483,3	451,2	454,8	504,6
Redevance nette (M€)	42	41,2	41,7	41,6
Montant moyen de redevance par entreprise (€)	9 284	9 188	10 114	10 082
Seuil en deçà duquel la redevance nette n'est pas perçue (€)	1 457	1 457	1 540	1 611
Nombre d'entreprises dispensées de paiement à ce titre	1699	1621	1397	1441
Montant total de redevance nette effectivement mise en recouvrement, compte tenu du seuil	40,6	39,8	40,3	40,2

Source : Cour des comptes, d'après les indications de l'AESN

Tableau n° 24 : Taux des redevances pour pollution fixés par l'agence de l'eau entre 2002 et 2007

Polluants	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Taux d'évolution moyen annuel
MES (€/kg/j)	26.24	26.76	26.76	28.28	29.60	29.60	2.4%
MO (€/kg/j)	61.89	63.13	63.13	66.71	69.81	69.81	2.4%
NR (€/kg/j)	65.50	66.81	66.81	70.60	73.88	94.90	7.7%
MI (€/kilo-équitox)	1494.61	1524.5	1524.5	1610.97	1685.85	1854.43	4.4%
Sels solubles (€/kmho)	548.20	559.16	559.16	590.88	618.35	711.10	5.3%
MP (€/kg/j)	55.94	57.06	57.06	60.30	63.09	72.10	5.2%
AOX (€/kg/j)	402.92	410.98	410.98	434.29	454.48	454.48	2.4%
Métox (€/kg/j)	402.92	410.98	410.98	434.29	454.48	520.36	5.2%

Source : délibérations du C.A. publiées au J.O.

Annexe 8 – l'agriculture

Tableau n° 25 : Principales caractéristiques de l'agriculture des sous-bassins du bassin Seine-Normandie

	Bocages normands	Seine-Aval	Seine-Amont	Vallée de l'Oise	Vallées de Marne	Rivières d'Ile-de-France
Nbr exploitations	30 700	21 400	25 700	13 900	12 000	6 000
Nbr UTA	35 000	27 400	40 000	22 500	20 000	12 700
SAU⁵ (ha)	1 008 000	1 210 000	1 858 000	1 132 000	710 000	583 000
UGB⁶ (nbr)	970 000	509 000	409 000	317 000	115 000	29 000
Marge brute/exploitation (€)	30 684	58 972	81 829	92 158	90 083	123 333
Principales productions	Lait, viande, grandes cultures, cidre	Cultures industrielles, lait, viande	Viticulture, Céréales et protéagineux, viande et cultures industrielles	Céréales et protéagineux, cultures industrielles, lait	Viticulture, céréales et protéagineux, cultures industrielles	Céréales et protéagineux, maraîchage
Pressions sur l'environnement	4 cantons en ZES ⁷	Erosion, développement de l'irrigation, forte fertilisation minérale	Fertilisation forte, 181 000 ha irrigués (Beauce-Gâtinais)	Forte érosion, forte fertilisation et phytosanitaires. 60 000 ha irrigués mais CIPAN (46 000 ha)	Forte fertilisation et phytosanitaires, érosion en zone viticole notamment	Pressions industrielles et domestiques supérieures aux pressions agricoles
Nbr CTE⁸	1 600	1 000	1 700	1 100	500	400
% CTE	5 %	5 %	7 %	8 %	4 %	7 %

Source : Cour des comptes, d'après l'étude réalisée par Ernst&Young en 2004 pour l'AESN.

⁵ SAU : « surface agricole utilisée » : c'est la surface des champs et des prés, hors chemins d'exploitation, cours et abords des bâtiments.

⁶ UGB : « unité de gros bovin » : l'équivalent d'une vache laitière de 600 kg, produisant 3000 l. de lait par an. On convertit dans cette unité les porcs et volailles et autres espèces d'élevage.

⁷ ZES : zone d'excédents structurels dans lesquelles les effluents d'élevage sont trop abondants pour être épandus en totalité sur les terres agricoles de la zone sans dommage grave à la qualité des eaux (nitrates).

⁸ CTE : « contrats territoriaux d'exploitation », par lesquels les agriculteurs s'engagent à des pratiques respectueuses de l'environnement en contrepartie d'aides spécifiques. Ces CTE ont constitué une mesure compensatrice dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune mise en place à partir de 1992.

Tableau n° 26 : Evolution du nombre d'élevages du bassin Seine-Normandie auxquels une redevance pollution a été facturée sur la période 1994 à 2005.

Année d'activité	Nombre d'élevage facturés
1994	20
1995	44
1996	65
1997	72
1998	68
1999	199
2000	303
2001	284
2002	348
2003	234
2004	207
2005	177

Source : Cour des comptes, d'après une communication de l'AESN

Tableau n° 27 : Les composantes de la redevance irrigation entre 2003 et 2006 pour le bassin Seine-Normandie

	2003	2004	2005	2006
Nombre d'exploitants agricoles assujettis à la redevance irrigation	3161	3175	3177	3196
Nombre de ces irrigants dont la redevance est calculée sur la base de volumes prélevés mesurés (redevables et non redevables compris)	2806	2908	3019	3218
Seuil en deçà duquel l'agence renonce à la perception de la redevance	115 €	115 €	115 €	115 €
Montant réel mis en recouvrement par l'agence suite à l'application du seuil	2,322 M€	1,896 M€	1,844 M€	2,239 M€
Nombre d'irrigants s'étant trouvés exonérés de leur redevance après application du seuil	668	825	668	854

Source : Cour des comptes, d'après une communication de l'agence

Annexe 9 – liste des abréviations

Abréviation	Signification	Observation
AEAG	Agence de l'eau Adour Garonne	
AEAP	Agence de l'eau Artois Picardie	
AELB	Agence de l'eau Loire Bretagne	
AERM	Agence de l'eau Rhin Meuse	
AERMC	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse	
AESN	Agence de l'eau Seine Normandie	
AOX	Adsorbable organohalogenes	
AP	Autorisation de programme	
CA	Conseil d'administration	
CB	Comité de bassin	
CIPAN	Cultures intermédiaires pièges à nitrates	
CODIR	Comité de direction	
CP	Crédits de paiement	
CTE	Contrat territorial d'exploitation	Contrat par lequel un agriculteur s'engage à des pratiques respectueuses de l'environnement en contrepartie d'aides spécifiques. Ces contrats ont constitué une mesure compensatrice dans le cadre de la nouvelle PAC de 1992.
DBCG	Direction du budget et du contrôle de gestion	
DCE	Directive cadre sur l'eau	Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales	
DERU	Directive eaux résiduaires urbaines	Directive du Conseil n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines
DIREN	Direction régionale de l'environnement	
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt	
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement	
DTQD	Déchets toxiques en quantités dispersées	
DUP	Déclaration d'utilité publique	
ETP	Equivalent temps plein	
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	
IGE	Inspection générale de l'environnement	
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques	Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

MAE	Mesure agri-environnementale	
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	
MES	Matières en suspension	
METOX	Métaux toxiques	
MI	Matières inhibitrices	
MISE	Mission inter-services de l'eau	
NR	Azote réduit	
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques	
PDRH	Plan de développement rural hexagonal	
PMBE	Plan de modernisation des bâtiments d'élevage	
PMPOA	Plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole	
PNSE	Plan national santé environnement	
PTAP	Plan territorial d'action prioritaire	
PVE	Plan végétal environnement	
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux	
SAGEP	Société anonyme de gestion des eaux de Paris	
SATESE	Service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration	Services relevant des conseils généraux
SAU	Surface agricole utilisée	Surface des champs et des prés, hors chemins d'exploitation, cours et abords des bâtiments
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux	
SDDE	Schéma directeur des données sur l'eau	
SEDIF	Syndicat des eaux d'Ile de France	
SIAAP	Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne	
SPANC	Service public d'assainissement non collectif	
STEP	Station d'épuration	
UGB	Unité gros bovin	Equivalent d'une vache laitière de 600 kg produisant 3000 l de lait par an. On convertit dans cette unité les porcs, volailles et autres espèces d'élevages.
UTA	Unité de travail agricole	
ZAR	Zone d'action renforcée	
ZES	Zone d'excédent structurel	Zones dans lesquelles les effluents d'élevages sont trop abondants pour être épandus en totalité sur les terres agricoles de la zone sans dommage grave à la qualité des eaux (nitrates)
ZRE	Zone de répartition des eaux	