

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AGENCE DE L'EAU ADOUR- GARONNE

Depuis 2018

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

1 LA STRATEGIE DE L'EAU DANS LE BASSIN ADOUR-GARONNE	12
1.1 Des stratégies cohérentes mais une mesure insuffisante de la performance ..	12
1.1.1 Une stratégie déclinée dans une série de documents cohérents	12
1.1.2 Un SDAGE 2022-2027 dans la continuité du précédent.....	14
1.1.3 Des indicateurs de moyens mais d'évaluation de la performance.....	14
1.2 Une mise en œuvre inégale de la stratégie selon les acteurs	14
1.2.1 Une structuration territoriale encore incomplète	15
1.2.2 Une intégration des enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme et une « dés-imperméabilisation » peu suivie	16
1.2.3 La préservation et la restauration des milieux aquatiques : des résultats insuffisants par rapport aux objectifs fixés.....	16
1.3 Une nécessaire coordination des acteurs par l'agence de l'eau	17
1.3.1 Une fonction d'animation du réseau principalement à travers le comité de bassin.....	17
1.3.2 Un enchevêtrement des compétences locales renforçant le rôle de coordination de l'agence	18
1.3.3 Une organisation administrative déclinée en sous-bassins, en lien avec l'agence	20
2 LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE DE L'EAU ET DU COMITE DE BASSIN.....	22
2.1 Une organisation évoluant en réponse aux orientations du contrat d'objectifs et de performance et à l'élargissement des compétences	23
2.1.1 Des compétences élargies à la biodiversité	23
2.1.2 Un contrat d'objectifs et de performance 2019-2024 qui fixe les orientations de la tutelle pour les interventions et la gestion	24
2.1.3 Une organisation de l'agence recentralisée, plus transversale et renforçant sa capacité d'influence territoriale.....	25
2.2 Un renouvellement des instances de gouvernance en 2021 définissant de nouveaux équilibres.....	25
2.2.1 Un comité de bassin plus diversifié et représentatif.....	25
2.2.2 Un conseil d'administration qui assume sa mission de pilotage de l'activité .	27
2.2.3 Un nombre élevé d'instances thématiques et géographiques mobilisant fortement les représentants des usagers et des collectivités	28
3 LE PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE	29
3.1 Un dispositif d'aides légèrement réorienté.....	29
3.1.1 L'évolution des aides au cours du 11 ^{ème} programme	29
3.1.2 L'impact des aides à mi-parcours du 11 ^{ème} programme mesuré par les bilans du précédent contrat d'objectifs et de performance	31
3.1.3 L'attribution des aides.....	33
3.2 Des dépenses de coopération internationale maîtrisées mais manquant de cadre stratégique.....	34
3.2.1 La coopération internationale, une activité structurée mais sans stratégie.....	35

3.2.2 Une priorisation géographique peu formalisée propice à la dispersion des actions	36
3.2.3 Des conditions d'attribution des aides respectées mais peu sélectives	37
3.2.4 Une estimation des coûts à approfondir	38
3.2.5 L'emploi des aides contrôlé sur pièces mais non évalué.....	38
3.3 Une gamme de redevances qui n'a pas évolué malgré des défaillances	39
3.3.1 La cohérence du système de redevances	39
3.3.2 La gestion des redevances	43
4 L'ORGANISATION FINANCIERE ET L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE ET DE SA SOUTENABILITE	46
4.1 Une organisation financière au service du pilotage des activités.....	46
4.2 Les outils de gestion en faveur d'une meilleure maîtrise des risques	47
4.2.1 Une comptabilité analytique aboutie.....	47
4.2.2 Un dispositif de contrôle interne non encore conforme à la réglementation...	47
4.3 L'analyse de la situation financière et de sa soutenabilité	48
4.3.1 Des produits et des charges soumis à des dynamiques différentes	49
4.3.2 Fragilité de la capacité d'autofinancement.....	53
4.3.3 Le fonds de roulement et la gestion de la trésorerie.....	53
4.3.4 Les perspectives financières à l'horizon 2024	54
5 LES EFFORTS DE MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA MUTUALISATION.....	56
5.1 Les efforts de maîtrise des dépenses de personnel	56
5.1.1 Une baisse continue des effectifs	56
5.1.2 Une augmentation des coûts par équivalent temps plein travaillé	57
5.1.3 Une application peu incitative du régime indemnitaire.....	57
5.1.4 Un aménagement du temps de travail contestable	59
5.2 Un processus de mutualisation aboutissant à des résultats malgré un manque de cadrage en amont	60
5.2.1 Un processus de mutualisation dont la gouvernance tient compte des enseignements des précédentes expériences	60
5.2.2 Un plan de mutualisation comportant de nombreuses actions non-priorisées mêlant mesures structurantes et activités mineures.....	61
5.2.3 Les bénéficiaires du plan de mutualisation non définis en amont et insuffisamment suivis.....	61
5.2.4 Un processus au milieu du gué ayant déjà produit des résultats	62
ANNEXES	64

SYNTHÈSE

Avec une superficie de 117 600 km², soit 20 % du territoire national, pour 7,8 millions d'habitants dont plus de deux millions dans les agglomérations de Toulouse et Bordeaux, le bassin Adour-Garonne recouvre un territoire essentiellement rural. Il est principalement réparti sur les régions Nouvelle-Aquitaine (52 %), Occitanie (48 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (5 %). Les milieux aquatiques sont variés avec 120 000 km de cours d'eau, dont la Garonne et des rivières importantes (Adour, Charente, Dordogne, Lot, Aveyron et Tarn).

Selon une étude récente de l'agence, le bassin serait l'un des plus affectés par le dérèglement climatique qui aurait pour conséquences, d'ici 2050, une réduction du débit des rivières de 20 % à 40 %, des étiages plus précoces avec une moindre recharge des nappes souterraines, un réchauffement des eaux et une hausse de l'évapotranspiration de 10 à 30 %. Le déséquilibre hydrologique entre besoins et ressources, estimé entre 200 et 250 millions de m³ aujourd'hui, atteindrait 1 à 1,2 milliard de m³ en 2050.

L'agence de l'eau Adour-Garonne est un établissement public administratif de l'État placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'environnement (direction de l'eau et de la biodiversité) et du ministère chargé des finances. Comme les cinq autres agences de l'eau, elle perçoit des redevances auprès des différents usagers de l'eau en contrepartie de leurs prélèvements et de la pollution qu'ils occasionnent. Elle redistribue ensuite ces fonds sous forme d'aides financières (prêts, subventions) aux collectivités locales, aux industriels et aux agriculteurs pour la réalisation de travaux.

La stratégie de l'eau dans le bassin Adour-Garonne appelle un renforcement du rôle d'animation territoriale joué par l'agence

À l'issue de plusieurs années de travaux préparatoires animés par l'agence de l'eau Adour-Garonne, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne, adopté le 10 mars 2022, définit la stratégie pour favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques pour la période 2022-2027. Si l'Autorité environnementale lui a reproché un manque d'ambition en matière d'atteinte d'un bon état qualitatif des masses d'eau, le nouveau schéma directeur se caractérise néanmoins par une meilleure prise en compte de l'adaptation au changement climatique. Il est par ailleurs cohérent avec les autres documents stratégiques, comme le plan d'adaptation au changement climatique ou le document stratégique de la façade Sud-Atlantique.

L'agence de l'eau Adour-Garonne a enrichi la préparation de ce schéma en développant ses propres outils stratégiques et prospectifs sur la gestion quantitative ou l'adaptation au changement climatique, et pris en compte ses dispositions lors de la révision à mi-parcours de son 11^{ème} programme d'intervention 2019-2024 définissant les priorités d'attribution des aides, pour la période 2022-2024.

Au cours de la période d'application (2016 à 2021) du précédent schéma directeur, l'action des différents acteurs du bassin n'a pas permis de structurer le territoire à la hauteur des ambitions du schéma. Il reste ainsi deux sous-bassins non couverts par des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). De plus, le rythme de création des établissements publics territoriaux de bassin a été lent. Enfin, le nombre de « projets de territoire

pour la gestion de l'eau » (PTGE, visant à équilibrer les besoins et les ressources en eau) reste en-deçà de l'objectif. Et ce n'est que récemment que le maillage territorial par des instances locales chargées de la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) a progressé significativement.

Dans ce contexte, la coordination par l'Agence de l'ensemble des acteurs intervenant dans la politique de l'eau au sein du bassin, notamment en direction des intercommunalités, n'en est que plus important. Dans la phase transitoire de structuration des établissements publics intercommunaux autour de leur nouvelle compétence obligatoire, et de manière plus aiguë dans un milieu rural comme le territoire Adour-Garonne, l'agence implique fortement les régions et les départements dans la coordination. Pour certaines activités contractuelles, cela n'est pas sans risque juridique depuis la suppression de la clause générale de compétence des collectivités territoriales en 2015.

La gouvernance de l'agence de l'eau et du comité de bassin a évolué pour mieux répondre à la complexité des approches qu'implique le changement climatique

Faisant le constat de l'importance de l'animation territoriale pour la bonne mise en œuvre de la politique de l'eau, le renforcement des partenariats avec les acteurs locaux et les collectivités territoriales est le premier axe stratégique du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'agence et le ministère de la transition écologique pour la période 2019-2024.

Pour répondre à cet objectif, mais également renforcer sa capacité stratégique dans un contexte où les compétences des agences ont été élargies à la biodiversité, et accompagner le processus de mutualisation entre agences, l'agence a révisé son organisation en 2020. Le pouvoir décisionnaire a été recentré au siège de l'agence où de nouvelles directions transversales ont été créées. En contrepartie, les délégations territoriales ont vu leurs compétences renforcées en matière de stratégie d'influence territoriale.

Le renouvellement des instances, comité de bassin et conseil d'administration, en 2021 a été l'occasion d'accompagner ce renforcement de l'animation territoriale et de l'approche transversale : la composition du comité de bassin a été rééquilibrée entre usagers économiques et non-économiques, tout en respectant les équilibres territoriaux et administratifs ; le niveau de responsabilité des élus a progressé. Cette volonté d'améliorer l'animation territoriale peut toutefois être entravée par l'absentéisme des élus du comité de bassin, en particulier des représentants de collectivités territoriales, qui était très élevé jusqu'en 2021.

Le programme d'intervention détermine les priorités de l'agence en matière d'aides et de redevances pour six ans

Le programme d'intervention définit les domaines et conditions d'interventions de l'agence de l'eau Adour-Garonne, mais aussi les dépenses et recettes nécessaires à sa mise en œuvre sur une période de six ans. Il détaille ainsi de manière concrète la stratégie adoptée par le conseil d'administration et le comité de bassin.

Le 11^{ème} programme, adopté en septembre 2018 pour la période 2019-2024, a confirmé le renforcement des dépenses affectées au bon état des milieux, à la réduction des pollutions diffuses, à la gestion des eaux pluviales et, dans une moindre mesure, à la gestion quantitative de l'eau. L'adaptation du programme, intervenue en 2021 pour prendre en compte le nouveau

SDAGE, a renforcé les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique et au bon état des eaux.

À mi-parcours, le bilan du 11^{ème} programme est contrasté. La lutte contre la pollution industrielle dépasse les objectifs fixés alors que l'accompagnement des pratiques agricoles n'a pas fourni les résultats escomptés et que, faute de structures intercommunales en place, les résultats sont insuffisants en matière de préservation et de restauration des milieux aquatiques.

Au cours des dernières années, l'évaluation des aides a été concentrée sur des dispositifs localisés et ponctuels. La programmation des évaluations pour 2022 et 2023 comporte des programmes plus structurants. L'évaluation des aides gagnerait à faire partie du projet de mutualisation entre agences de l'eau.

En dépit de progrès quant à leur plafonnement et leur gestion, les aides à la coopération internationale pâtissent encore d'une absence de cadrage stratégique, avec pour conséquence une trop faible sélectivité des aides. Le coût des projets est insuffisamment estimé en amont, posant la question du financement de charges de structures très importantes. Leur efficacité et leur impact sur le développement ne sont toujours pas évalués, malgré l'existence d'initiatives mutualisées dans le réseau des agences.

La politique de redevance a peu évolué depuis le précédent programme d'intervention en raison des règles de plafonnement et de leurs perspectives d'évolution, en cours de discussion. Si le caractère incitatif et le respect du principe pollueur-payeur sont bien respectés pour certaines redevances, d'autres à l'inverse en sont éloignées. C'est notamment le cas de la redevance sur le prélèvement qui appelle la poursuite de la réflexion sur son évolution, tant au niveau de l'agence qu'à celui de la tutelle. La connaissance de son assiette, en particulier les quantités prélevées pour l'irrigation, est insuffisante.

Malgré un contrôle interne financier non totalement conforme à la réglementation, la situation financière est solide grâce à une gestion de moyen terme efficace

À l'image de la restructuration générale des services de l'agence, les changements intervenus dans l'organisation financière contribuent à l'amélioration du pilotage des activités. Un meilleur partage des enjeux financiers est rendu possible par le rapprochement fonctionnel entre les services métiers et la direction ressources. Toutefois, en l'absence d'un dispositif de contrôle interne financier conforme à la réglementation, cette appréhension des enjeux demeure perfectible.

En raison de la particularité des cycles d'exécution des recettes et des dépenses, la soutenabilité financière constitue un axe de gestion majeur afin de ne pas compromettre l'exécution des programmes d'interventions. Dans ce contexte, l'agence de l'eau Adour-Garonne s'appuie sur une analyse financière prospective. Son équilibre financier s'analyse à la fois sur une vision à court terme d'adéquation des projets de dépenses aux moyens disponibles et sur une vision à plus long terme de maîtrise de leur impact sur les années à venir, compte tenu, notamment, de la couverture de dépenses incontournables telles que les dépenses de personnel.

Les dépenses de personnel sont restées stables alors que les effectifs ont diminué

De par leur montant et leur caractère obligatoire, les dépenses de personnels font l'objet d'une attention particulière. Leur niveau demeure stable malgré une baisse importante des effectifs et une démarche de mutualisation en cours. À ce jour, les observations formulées en 2015 par la Cour des comptes concernant le régime indemnitaire pour mieux prendre en compte la performance collective et individuelle n'ont pas été suivies d'effets. La baisse continue des plafonds d'emplois et le développement concomitant des mutualisations inter-agences semblent être les seuls leviers retenus par le ministère pour maîtriser ces dépenses. Enfin, la Cour des comptes constate que la durée légale du temps de travail n'est pas respectée : l'agence de l'eau Adour-Garonne doit s'y conformer.

Un plan de mutualisation a été lancé au niveau national, sans objectifs quantifiés

Le processus de mutualisation entre agences de l'eau a été renforcé à partir de 2018 et inscrit dans les objectifs stratégiques du contrat d'objectifs et de performance 2019-2024, à la suite de la recommandation de la Cour des comptes et d'autres institutions de contrôle externe.

Si la gouvernance du plan de mutualisation tient compte des expériences précédentes, en clarifiant les responsabilités pour chaque chantier et en impliquant la tutelle dans le suivi du projet à travers, notamment, les indicateurs du contrat d'objectifs et de performance, certains préalables identifiés comme conditions du succès du projet, n'ont pas été suivis. Ainsi, le plan de mutualisation couvre de nombreux chantiers comportant à la fois des actions structurantes pour l'activité des agences de l'eau et des actions mineures, qui ne sont ni priorisées ni liées par un schéma de dépendance.

Les ressources nécessaires à la réalisation du plan de mutualisation et les bénéfices attendus en termes financiers et humains n'ont pas été quantifiés. L'approche privilégiée est d'estimer les bénéfices en cours de mise en œuvre. Dès lors, même si des avancées sont notables, il est difficile de comparer l'exécution du plan à ce qui était prévu et d'évaluer ses gains.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (Agence de l'eau Adour-Garonne - 2023) : Maintenir la participation aux réunions du comité de bassin à un niveau satisfaisant en recourant de manière régulière aux dispositions de l'article D.213- 20 du code de l'environnement.

Recommandation n°2 : (Agence de l'eau Adour-Garonne, direction de l'eau et de la biodiversité) : Intégrer au plan de mutualisation entre les agences, un volet sur l'évaluation des dispositifs d'aides.

Recommandation n° 3 : (Agence de l'eau Adour-Garonne et direction de l'eau et de la biodiversité) : En coordination avec l'ensemble des agences, définir une méthode de chiffrage des coûts de gestion des projets de coopération internationale.

Recommandation n° 4 (Agence de l'eau Adour-Garonne) : Améliorer la connaissance des volumes prélevés pour l'irrigation, y compris pour les petits volumes, par une systématisation des partages de données avec les organismes uniques de gestion collective (OUGC) et le développement de modélisations.

Recommandation n° 5 : (Agence de l'eau Adour-Garonne) : Dans l'application de la prime de fonction et de résultats, moduler la part liée aux résultats.

INTRODUCTION

L'agence de l'eau Adour-Garonne

L'agence de l'eau Adour-Garonne est un établissement public national à caractère administratif créé par la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Elle compte 235 ETPT et met en œuvre un programme de 1,9 Md€ sur six ans. Elle a son siège à Toulouse et est également implantée à Pau, Rodez, Bordeaux et Brive-la-Gaillarde.

De par ses compétences, fixées dans le code de l'environnement, l'agence anime un réseau d'opérateurs publics et privés intervenant dans les politiques de l'eau et finance des actions concernant d'une part, le petit cycle de l'eau (parcours de l'eau du point de captage jusqu'à son rejet dans le milieu naturel, incluant le circuit de l'eau potable et le traitement des eaux usées) d'autre part, le grand cycle (cycle naturel, incluant les précipitations, l'évaporation, la transpiration et l'infiltration).

L'agence est placée sous la tutelle sectorielle du ministère chargé de l'environnement et sous la double tutelle financière des ministères chargés respectivement de l'environnement et du budget. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) permet à la tutelle d'établir un cadre pluriannuel d'actions et de gestion avec l'agence et de suivre annuellement sa mise en œuvre. L'agence est administrée par un conseil d'administration dont les compétences et les principes de composition sont encadrés par les dispositions du code de l'environnement. Elle assure le secrétariat du comité de bassin, qui définit les orientations de son action.

Un précédent contrôle de la gestion des agences de l'eau de 2007 à 2013 par la Cour des comptes a abouti à un chapitre du rapport public annuel de 2015 intitulé « *les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver* », ainsi qu'à l'envoi d'un référé du Premier président à la ministre chargée de l'environnement en date du 29 avril 2015. Le contrôle des comptes et de la gestion de l'agence depuis 2018 permet donc de revenir sur le suivi des recommandations faites par la Cour des comptes en 2015 à l'agence et au ministère de la transition écologique, concernant notamment la gouvernance, l'application du principe pollueur-payeur, la sélectivité et le contrôle des aides, la gestion des ressources humaines, les actions internationales, le contrôle interne et la mutualisation inter-agences (cf. Annexe n° 1).

Le bassin Adour-Garonne

Le bassin Adour-Garonne a une superficie de 117 600 km², soit 20 % du territoire national, pour 7,8 millions d'habitants. Il est réparti entre les régions Nouvelle-Aquitaine (52 %), Occitanie (48 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (5 %). Les milieux aquatiques sont variés avec 120 000 km de cours d'eau dont la Garonne et des rivières importantes (Adour, Charente, Dordogne, Lot, Aveyron et Tarn).

Les précipitations représentent en moyenne 94 milliards de m³ d'eau et les prélèvements, 2,4 milliards de m³.

Les prélèvements proviennent principalement de l'agriculture (40 %) et de l'usage domestique (35 %). La consommation industrielle, avec la centrale de Golfech, est plus faible (22 %) sans être pour autant marginale.

Le prix de l'eau est légèrement plus élevé dans le bassin que dans le reste du territoire national (4,19 € le m³ contre 4,03 € le m³ au niveau national).

Un objectif de bon état de la ressource assoupli et repoussé à 2027

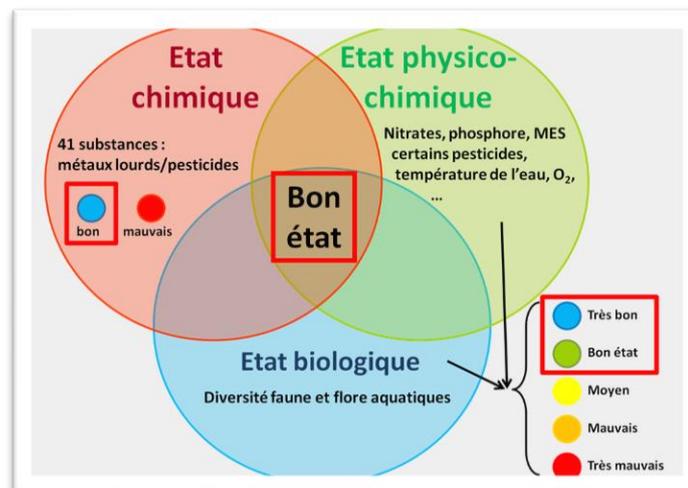
En 2021, un tiers des masses d'eau est de qualité insuffisante et les objectifs fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) n'ont pas tous été atteints.

La directive cadre sur l'eau¹ (DCE) fixe une obligation de résultat pour disposer d'un bon état de la ressource.

Le bon état des masses d'eau selon la directive cadre sur l'eau

Les paramètres (biologiques, chimiques ou quantitatifs) pris en compte dans l'évaluation des résultats diffèrent selon la masse d'eau considérée.

Pour les eaux de surface (douces, saumâtres ou salées), la DCE définit le "bon état" d'une masse d'eau de surface lorsque l'état écologique et l'état chimique de celle-ci sont classés au niveau minimal de « bon », 2^{ème} meilleur niveau sur cinq (très bon, bon, moyen, mauvais, très mauvais). Il est évalué sur la base de paramètres biologiques prenant en compte différents types d'organismes et de paramètres physico-chimiques (azote, phosphore, température, pH...). L'état chimique d'une masse d'eau de surface est déterminé au regard du respect des normes de qualité environnementales (NQE) par le biais de valeurs seuils.



Pour les eaux souterraines, le bon état d'une masse d'eau est atteint lorsque son état quantitatif et son état chimique sont classés au moins au niveau "bon". Le bon état quantitatif d'une eau souterraine est atteint lorsque les prélèvements ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible, compte tenu de la nécessaire alimentation des écosystèmes aquatiques. L'état chimique est bon lorsque les concentrations en polluants dues aux activités humaines ne dépassent pas les normes et valeurs seuils, lorsqu'elles n'entravent pas l'atteinte des objectifs fixés pour les masses d'eaux de surface alimentées par les eaux souterraines considérées et lorsqu'il n'est constaté aucune intrusion d'eau salée due aux activités humaines.

¹ 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.

Le SDAGE de 2022 à 2027, adopté par le comité de bassin le 10 mars 2022², couvre le dernier cycle de gestion prévu par la directive cadre pour atteindre le bon état en 2027 et, dans le cas contraire, définir des objectifs moins stricts du fait de conditions naturelles ou de pressions anthropiques significatives, de faisabilité technique (délais nécessaires à la mise en place des actions ou à l'obtention de résultats) ou de coûts disproportionnés par rapport aux enjeux locaux ou aux bénéfices environnementaux.

Le bassin regroupe un tiers des masses d'eau nationales qu'il faut reconquérir pour atteindre un bon état, car il accuse un retard dans la trajectoire d'amélioration des masses d'eau. En 2019, moins de la moitié des masses d'eau superficielles étaient en bon état écologique : 50,8 % pour les rivières, soit un niveau inférieur à l'objectif fixé à 69 % pour 2021 ; 35 % des plans d'eau et 45 % des masses d'eau littorales. La part des masses d'eau souterraines en bon état chimique est de 72 %, ce qui est conforme à l'objectif du SDAGE 2016-2021 (61 %). En revanche, la part des masses d'eau souterraines en bon état quantitatif, insuffisante, est même en recul (87 % en 2021, contre 89 % en 2019, pour un objectif de 94 %)³.

L'objectif de bon état de la ressource, initialement prévu en 2015, a donc été repoussé à 2027, avec des objectifs moins stricts en matière d'état chimique pour environ 28 % des masses d'eau souterraine, en matière d'état quantitatif pour 6 % des masses d'eau souterraine et en matière d'état écologique pour 30 % des masses d'eau superficielles, du fait de la pression exercée principalement par l'irrigation et par l'aménagement du territoire (imperméabilisation...), en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

La septième campagne de surveillance de la directive nitrate et le contrôle des teneurs en molécules phytosanitaires révèlent une amélioration des eaux superficielles ou des rivières mais une dégradation de la qualité des eaux souterraines.

Une perspective préoccupante d'ici 2050

Le changement climatique se traduirait d'ici 2050 par une hausse de la température de 2°C et aurait pour conséquences, entre autres, une réduction du débit des rivières de 20 % à 40 %, une moindre recharge des nappes souterraines, un réchauffement des eaux, et une aggravation du risque de pollution du fait d'une moindre dilution. Le déséquilibre hydrologique entre besoins et ressources, estimé aujourd'hui entre 200 et 250 millions de m³ (Mm³), pourrait atteindre de 1 à 1,2 milliard de m³ (Mdm³) en 2050.

Or, dès à présent, les ressources sont insuffisantes par rapport aux besoins dans les deux tiers du bassin et plus de la moitié des points de mesures ont un débit insatisfaisant. Les étiages⁴, déjà sévères et fréquents, s'expliquent par une hydrologie insuffisante en dépit de la réduction des prélèvements depuis 20 ans dans les secteurs agricoles et industriels.

Face à ces enjeux, il convient que l'agence de l'eau s'appuie sur une stratégie partagée par tous les acteurs, mise en œuvre de manière financièrement soutenable et efficace, notamment en matière d'aides et d'application du principe du pollueur-payeur.

² L'ensemble des documents du SDAGE sont consultables à cette [adresse internet](#).

³ Source : [État des lieux du bassin Adour-Garonne, mis à jour en 2019](#).

⁴ L'étiage est, en hydrologie, le débit minimal d'un cours d'eau. Il correspond statistiquement, sur plusieurs années, à la période de l'année où le niveau d'un cours d'eau atteint son point le plus bas.

1 LA STRATEGIE DE L'EAU DANS LE BASSIN ADOUR-GARONNE

L'agence de l'eau met en œuvre le SDAGE et soutient la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) définis dans les sous-bassins. Ces outils sont destinés à favoriser une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. Ils contribuent à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité.

1.1 Des stratégies cohérentes mais une mesure insuffisante de la performance

L'élaboration du SDAGE 2022-2027 par la commission de planification du comité de bassin, le conseil scientifique et le secrétariat technique de bassin⁵ a débuté dès 2017. Le document a été soumis à une consultation, qui a impliqué 149 partenaires et 2 342 particuliers. Selon l'agence, 72 % des partenaires ont exprimé un avis favorable au projet et 69 % le considèrent pertinent.

1.1.1 Une stratégie déclinée dans une série de documents cohérents

1.1.1.1 Une stratégie globale qui découle des orientations du SDAGE

La stratégie de l'agence est déterminée par plusieurs documents qui couvrent des périodes différentes, signe d'une prise en compte régulière de nouvelles préoccupations tant par l'agence que dans le cadre réglementaire applicable. Les quatre orientations du [SDAGE 2022-2027](#) (création de conditions de gouvernance favorables à l'atteinte des objectifs, réduction des pollutions, action pour assurer l'équilibre quantitatif, préservation et restauration des milieux aquatiques et humides) ont été fixées par le comité de bassin⁶ et ses dispositions concernent tant les activités de l'agence que celles des autres acteurs de la politique de l'eau dans le bassin. Le programme de mesures (PDM) constitue l'application opérationnelle du schéma directeur et couvre la même période. Il contient les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le schéma directeur et concerne également l'ensemble des acteurs de la politique de l'eau dans le bassin. L'agence, de par les dispositions du code de l'environnement, met en œuvre les dispositions du SDAGE.

⁵ Instance technique regroupant la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL) déléguée de bassin, l'agence de l'eau et l'Office français de la biodiversité.

⁶ Article L. 213-8 du code de l'environnement.

Les priorités du schéma directeur s'articulent également avec le document stratégique de la façade (DSF) Sud-Atlantique, qui décline la stratégie nationale de la mer et du littoral dans le sud-ouest, en application de deux directives européennes⁷. Les objectifs environnementaux des DSF ont été adoptés à l'automne 2019. La nécessité que le SDAGE 2022-2027 les prenne en compte y est expressément mentionnée. En conséquence, une table de correspondance identifie que la moitié des actions du schéma directeur ont un lien avec la façade maritime.

Au niveau propre de l'agence, les dispositions du SDAGE et les actions du programme de mesures sont mises en œuvre grâce à des aides, subventions et avances remboursables, attribuées aux acteurs de la gestion de l'eau. Ces aides, et les ressources correspondantes, sont définies et priorisées dans un programme d'intervention. Le 11^{ème} programme d'intervention, adopté en 2018, couvre la période 2019-2024. Sa révision de 2021, pour la période 2022-2024, prend en compte les évolutions du SDAGE et du PDM. Le [contrat d'objectifs et de performance \(COP\) de 2019 à 2024](#), signé avec la tutelle de l'agence, outre la gestion interne de l'agence, couvre les différents domaines du programme d'intervention qu'il assortit d'objectifs et d'indicateurs.

1.1.1.2 Une stratégie spécifique au bassin Adour-Garonne concernant l'équilibre quantitatif des besoins et des ressources en eau

L'agence a par ailleurs déployé des stratégies spécifiques. Afin de coordonner les actions de l'État, l'agence et les régions, une [entente](#) a défini une stratégie régionale en 2018 pour répondre efficacement à l'urgence climatique, contribuer à garantir la ressource qualitative et quantitative sur le bassin et éviter les conflits d'usages.

La stratégie se fonde aussi sur des études prospectives réalisées en 2019 afin de mesurer l'impact du changement climatique sur le bassin à horizon 2050 et la nécessité de changer les pratiques. Elle contribue, notamment dans le cadre du comité national d'anticipation et de suivi hydrologique, à la surveillance hydrologique et à la détermination du niveau d'équilibre des bassins versants. Deux plans ont été mis en place.

Le [plan d'adaptation au changement climatique](#) (PACC), démarche volontaire non prévue par la réglementation, a été élaboré de manière participative à partir de 2016 par un groupe de travail du comité de bassin élargi à d'autres partenaires, notamment scientifiques. Adopté le 2 juillet 2018, ce plan s'adresse à l'ensemble des parties prenantes de la gestion de l'eau et vise notamment à mieux intégrer les enjeux futurs de l'eau et des milieux aquatiques dans l'aménagement du territoire. Le plan prévoit des mesures d'économies et la mobilisation de nouvelles ressources (200 à 700 Mm³). Le SDAGE 2016-2021 avait intégré la préoccupation liée à l'adaptation au changement climatique ; le SDAGE 2022-2027 approfondit cette dimension et, en transcrivant les grands principes du PACC, notamment dans ses « principes fondamentaux d'action », leur donne une portée juridique et une opposabilité dont le PACC ne disposait pas.

Le plan stratégique de retour à l'équilibre pour la gestion quantitative de la ressource en eau, initiative propre à l'agence en réponse à une demande des ministres de 2015, présente cinq

⁷ Directive cadre stratégie pour le milieu marin (2008/56/CE) et directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

axes à mettre en œuvre pour 2021 à 2027 et est décliné en « feuilles de route » par les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). La stratégie se fonde sur la mise en place de projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), des programmes d'économies d'eau et d'efficacité des usages, ainsi que sur l'amélioration de la gestion collective de l'irrigation avec une mobilisation accrue des retenues hydroélectriques. Les dispositions de la stratégie ont été introduites dans le SDAGE 2022-2027, leur conférant ainsi une portée juridique.

1.1.2 Un SDAGE 2022-2027 dans la continuité du précédent

Le SDAGE de 2022 à 2027 comprend 163 dispositions (cf. annexe n° 3). Les quatre cinquièmes des dispositions sont reconduites entre les deux schémas, avec 34 nouvelles dispositions s'inscrivant dans une meilleure prise en compte du changement climatique.

[L'autorité environnementale](#) avait pourtant souligné le manque d'ambition du schéma directeur, assorti d'objectifs moins stricts, notamment en matière de qualité de l'eau. Le SDAGE prévu de 2022 à 2027 apparaît donc comme une version « *mise à jour* » du précédent, selon les termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ([Annexe n° 3](#)). Néanmoins, figurent au sein du SDAGE un nombre limité de cibles stratégiques sur la pollution diffuse, l'assainissement ou les stratégies territoriales notamment. Certaines sont territorialisées et clairement identifiées, comme par exemple le nombre d'ouvrages visés dans le cadre de la continuité écologique ou l'identification des captages à protéger.

1.1.3 Des indicateurs de moyens mais d'évaluation de la performance

Le suivi des objectifs du SDAGE, du programme de mesures, du COP et du programme d'intervention est assuré par de nombreuses remontées d'informations. Un bilan intermédiaire du programme de mesures (PDM) est complété par un tableau de bord annuel de 26 indicateurs concernant à la fois le SDAGE, le PDM ainsi que le PACC. Le 11^{ème} programme et le COP sont déclinés en objectifs opérationnels, avec des indicateurs et des cibles annuels, certains indicateurs du COP étant communs avec les 61 indicateurs qui constituent le tableau de bord de suivi du SDAGE 2022-2027.

Cette information claire et pédagogique n'est cependant pas suffisante pour apprécier la performance des dispositifs mis en place. D'une part, les indicateurs mesurent généralement l'activité de l'agence (montant des aides...) et non l'impact de l'action publique sur le milieu. D'autre part, les résultats sont peu corrélés aux cibles, car celles-ci sont souvent inexistantes dans le SDAGE, ce qui ne permet pas de vérifier l'efficacité des dispositifs.

1.2 Une mise en œuvre inégale de la stratégie selon les acteurs

La mise en œuvre des actions du SDAGE relève de l'agence, par ses programmes d'intervention successifs, mais aussi d'autres acteurs, dont notamment l'État, les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture. La planification se décline du bassin jusqu'à l'échelle locale. L'agence de l'eau contribue au déploiement des SAGE et au niveau local, des PTGE.

Les développements suivants concernent les activités contribuant à la bonne application du SDAGE en dehors des programmes de l'agence, mettant en parallèle les résultats du précédent SDAGE et les évolutions du nouveau.

1.2.1 Une structuration territoriale encore incomplète

En premier lieu, l'ensemble du territoire, à l'exception du littoral et du sud-est, est couvert par six établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) situés sur l'Adour, la Charente, le Lot, les nappes profondes de Gironde et la Dordogne.

Depuis 2016, le SDAGE prévoit la mise en place de deux EPTB, qui n'a toujours pas abouti. La démarche de préfiguration s'est néanmoins concrétisée par la création d'une association en 2020 qui regroupe l'État et les collectivités sur le bassin Garonne-Ariège et les rivières de Gascogne tandis qu'une association des syndicats mixtes ainsi qu'une association des trois départements concernés ont été créées en 2021 sur le territoire Tarn-Aveyron. La question de l'intégration des départements dans la création des EPTB se pose néanmoins dès lors que les départements ne disposent pas de compétences directes.

De plus, les 27 SAGE existants couvrent 71 % du bassin en 2020, y compris l'ensemble des territoires à enjeux, mais six schémas n'en sont qu'au début de la démarche. Seuls 14 des 16 nouveaux SAGE prévus par le SDAGE ont été mis en place, du fait de la crise sanitaire. Les cours d'eau de la Nive et des Gaves, en dépit de l'existence d'outils de programmation intégrés, n'ont donc pas fait l'objet de schémas.

L'une des dispositions vise à faire émerger et élaborer les SAGE nécessaires sur l'ensemble du bassin, même si plusieurs partenaires souhaitaient plutôt que ce soit facultatif. Les quatre délégations territoriales concernées par cette extension sont celles du littoral, d'Adour, de Tarn-Garonne et du Lot. De ce fait, l'implication de l'agence devrait être amplifiée.

Enfin, le SDAGE promeut la contractualisation entre les acteurs avec 27 démarches territoriales, dont les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). En 2021, 11 PTGE ont été validés mais sept sont en cours d'élaboration. L'agence en a financé neuf sur 11 au titre de son action en faveur d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. L'État et l'agence se sont fixés des objectifs d'intensification de la constitution de PTGE au cours des deux prochaines années.

Les projets de territoire pour la gestion de l'eau : une approche globale et concertée de la ressource en eau dans les territoires

Selon l'instruction du Gouvernement du 7 mai 2019, un PTGE est une démarche reposant sur une approche globale de la ressource en eau sur un périmètre hydrologique cohérent, construite avec l'ensemble des représentants des usagers de l'eau. Son but est de permettre d'atteindre un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques et en s'adaptant au changement climatique. D'une part, un PTGE implique l'engagement de tous les acteurs sur ses objectifs. D'autre part, le PTGE propose des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfices socio-économiques et les externalités positives environnementales.

Les services de l'État sont chargés de favoriser l'émergence des PTGE au regard des enjeux quantitatifs de l'eau ou des besoins de dialogue entre acteurs. Le préfet coordonnateur de bassin définit les situations dans lesquelles un PTGE doit être encouragé. Il peut désigner un préfet-référent pour le suivi de la mise en place du projet. Celui-ci veille à la pluralité des acteurs impliqués dans le comité de pilotage, au partage de l'information entre services de l'État, à la compatibilité avec le SDAGE, et à la

qualité de la démarche de concertation. Il valide le diagnostic et se prononce sur le programme de mesures. Les agences de l'eau accompagnent financièrement la mise en place des PTGE et peuvent également soutenir certaines des actions qui en sont issues, à travers leurs programmes d'intervention.

Le soutien aux PTGE est accompagné par un ensemble de dispositifs ayant trait à la gestion quantitative de l'eau, notamment le financement du soutien à l'étiage, la subvention des équipements favorisant les économies en eau en agriculture, dans l'industrie et pour les collectivités, et le soutien aux études, expérimentations et solutions innovantes.

1.2.2 Une intégration des enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme et une « dés-imperméabilisation » peu suivie

Le SDAGE vise à mieux concilier les politiques de l'eau et l'aménagement du territoire, afin de promouvoir un meilleur partage des priorités avec les acteurs de l'urbanisme et faciliter la compatibilité des projets d'aménagement avec ces enjeux. À cette fin, un recueil d'expérience, des ressources documentaires et une annexe récapitulent les 34 dispositions de la politique de l'eau ayant un impact sur l'aménagement du territoire.

L'agence a contribué à la « dés-imperméabilisation des surfaces » sur 233 000 m² en 2021. En revanche, plusieurs mesures ne font pas l'objet de suivi : prise en compte des coûts induits liés à l'eau dans les projets d'aménagement, adéquation de l'assainissement avec la capacité du milieu à recevoir les rejets d'eaux usées et vérification triennale de la compatibilité des documents d'urbanisme avec la planification de la gestion de l'eau.

Cette problématique, apparue récemment dans les préoccupations des collectivités, fait désormais partie des axes de politique environnementale des principales collectivités urbaines du bassin, ce qui devrait avoir un effet d'entraînement au cours des prochaines années. Le SDAGE de 2022 à 2027 a par ailleurs été complété par un objectif de limitation de l'imperméabilisation des sols et du ruissellement pluvial.

1.2.3 La préservation et la restauration des milieux aquatiques : des résultats insuffisants par rapport aux objectifs fixés

Concernant les milieux aquatiques, la restauration des cours d'eau et des zones humides et les aléas d'inondation, les actions du nouveau SDAGE sont similaires avec celles de l'ancien, avec quelques ajouts dont la prise en compte des effets du changement climatique dans la gestion des rejets thermiques ou la gestion des travaux d'urgence en situation post-crues. Au cours des dernières années, les instances locales compétentes pour la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) ont été restructurées : le maillage à la bonne échelle étant maintenant en place, il devrait permettre d'intensifier l'activité de restauration des milieux aquatiques au cours des prochaines années.

1.3 Une nécessaire coordination des acteurs par l'agence de l'eau

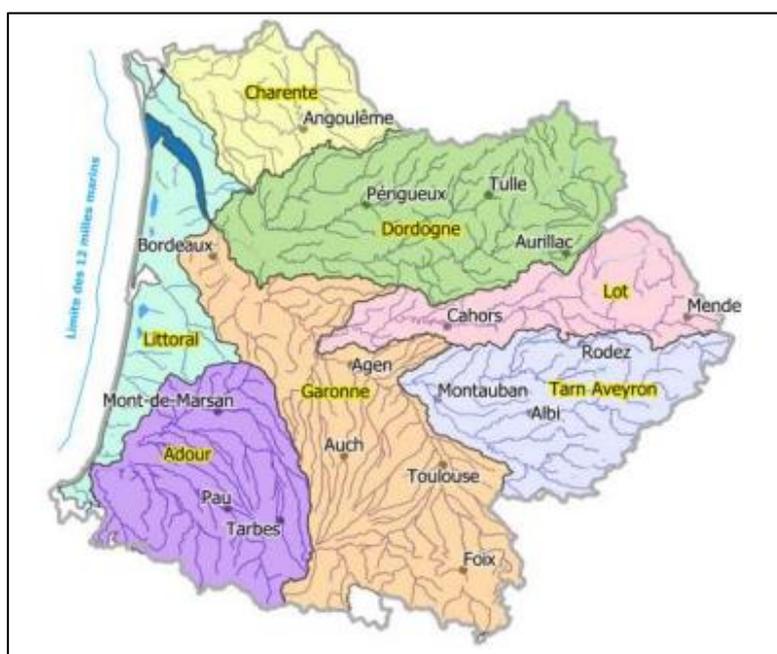
L'agence de l'eau intervient avec l'ensemble des acteurs contribuant à la politique de l'eau, dont les services de l'État (direction départementale des territoires - DDT, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL et direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF), les collectivités territoriales ainsi que les organismes uniques de gestion collective à usage d'irrigation (OUGC) pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie.

1.3.1 Une fonction d'animation du réseau principalement à travers le comité de bassin

L'agence assure le secrétariat et l'animation des instances de bassin, dont le comité de bassin ainsi que les secrétariats techniques de bassin et de sous-bassins. Le comité de bassin, instance de concertation entre les acteurs, analyse l'impact de l'activité anthropique sur l'état des eaux ainsi que ses utilisations et répertorie les zones spécifiques portant protection des eaux ou la conservation des espèces ainsi que les zones de captages. Il doit identifier d'ici 2027 les masses d'eau stratégiques pour l'alimentation en eau potable et assurer l'équilibre quantitatif entre prélèvements et capacités à reconstituer naturellement.

Des commissions territoriales assurent le suivi de la mise en œuvre du SDAGE à l'échelle des huit territoires du bassin Adour-Garonne. Cette territorialisation permet de favoriser la synergie entre les acteurs, avec une déclinaison des enjeux et des objectifs pour chaque territoire d'au moins 10 000 km².

Carte n° 1 : les huit commissions territoriales du bassin Adour-Garonne



Source : programme de mesures 2022-2027 du bassin Adour-Garonne

Au-delà des instances prévues par le code de l'environnement, l'agence contribue, avec les services préfectoraux, à organiser la concertation entre les différentes parties prenantes lorsque des conflits d'usages ont été identifiés. L'agence peut alors être accompagnée par des prestataires extérieurs dans le cadre de marchés publics.

**Le rôle de l'agence dans la concertation : du conflit
contre le projet de barrage de Sivens à une réflexion apaisée sur le bassin versant du Tescou**

La création d'une réserve d'eau de 1,5 Mm³ destinée aux deux tiers à l'irrigation et pour un tiers au soutien d'étiage, entraînant la submersion d'une zone humide, a suscité une vive opposition et des heurts en 2014. Le projet a été abandonné à la suite de l'annulation de l'arrêté de déclaration d'utilité publique en 2016.

Porté par le département du Tarn en lien avec le département du Tarn et Garonne, un processus de co-construction a permis la reprise du dialogue en 2017. Il a abouti à l'élaboration d'une charte patrimoniale validée par l'ensemble des acteurs publics et privés, les préfets, les services de l'État et de l'agence de l'eau. Cette charte identifie les chantiers thématiques du projet de territoire qui seront déclinés en actions. Elle propose également une organisation s'appuyant sur une instance de co-construction et une instance de responsabilité présidée par des élus locaux.

Plusieurs études techniques⁸ ont été menées entre 2017 et 2022 afin de concrétiser le programme d'action du PTGE et d'engager une phase opérationnelle. Depuis 2021, une mission de médiation veille à la permanence du dialogue et au bon fonctionnement des instances de gouvernance et met en œuvre les médiations destinées à exprimer et lever les points de blocage.

La démarche a été étroitement accompagnée tout au long de son déroulement par les préfetures, les DDT, l'agence de l'eau et la DRAAF.

1.3.2 Un enchevêtrement des compétences locales renforçant le rôle de coordination de l'agence

Les élus locaux sont associés et responsabilisés dans l'exercice de leurs compétences. Ils participent aux réunions du conseil d'administration de l'agence, du comité de bassin et président les commissions locales de l'eau. La stratégie d'organisation des compétences locales, adoptée par arrêté du préfet coordonnateur de bassin le 21 décembre 2017, a été révisée dans le cadre de l'adoption du SDAGE 2022-2027. Elle décrit la répartition des compétences relatives à l'eau et fait des recommandations pour favoriser les regroupements. La gestion quantitative et la police de l'eau restent pour leur part une compétence de l'État.

La politique de l'eau et de l'assainissement est en premier lieu mise en œuvre par des établissements intercommunaux. Les compétences de production, de transport et de distribution d'eau potable sont portées principalement par des syndicats dans environ 80 % des cas, sauf dans les zones montagneuses où la gestion communale prédomine. L'assainissement est exercé par les syndicats et les établissements intercommunaux à fiscalité propre. La compétence GEMAPI relève de syndicats à hauteur de 70 %, ou d'établissements intercommunaux à

⁸ Ces études concernent notamment l'élaboration d'un schéma d'organisation de la gestion de l'eau dans le territoire, une évaluation des besoins en eau agricoles du territoire sur la base de diagnostics d'exploitation et d'un projet agricole, une analyse socio-économique de l'agriculture du territoire. La dernière étude en cours (2021-2022), sous maîtrise d'ouvrage de l'État, concerne la délimitation et la caractérisation des zones humides du bassin versant du Tescou.

fiscalité propre pour 30 % des cas. Afin que cette compétence soit exercée à une échelle cohérente avec les bassins et sous-bassins hydrographiques, les SDAGE successifs ont favorisé un portage de la compétence par des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), les premiers étant par ailleurs invités à adhérer aux seconds afin de mieux articuler l'amont et l'aval.

1.3.2.1 Une participation des départements et des régions dont le fondement juridique est fragile

En dépit de la suppression de la clause générale de compétence depuis 2015, les départements et les régions restent en réalité des interlocuteurs prépondérants dans le bassin. Les départements sont membres de syndicats en charge de gestion quantitative de l'eau, de la planification de SAGE, de la préservation de la biodiversité ou de l'animation des programmes d'action de prévention des inondations. Ils sont ainsi membres des sept EPTB du bassin qui couvrent la partie nord et sud-ouest, tandis que les régions sont membres de cinq d'entre eux.

L'agence de l'eau a conclu des contrats de progrès, prévus dans le cadre des assises de l'eau⁹, avec l'ensemble des départements du bassin sauf un, mais sans que le périmètre corresponde toujours à leur compétence (appui pour l'émergence d'un SAGE, protection des captages). La négociation de ces contrats n'associe pas le bloc communal même si les actions qu'ils recouvrent sont essentiellement des modalités de cofinancements apportés aux communes ou intercommunalités. Toutefois, si les régions et les départements peuvent conserver leurs compétences en matière de GEMAPI, celles-ci doivent avoir été exercées avant le 1^{er} janvier 2018¹⁰ ; une convention doit alors être conclue entre les départements et les établissements intercommunaux pour cinq ans, jusqu'en 2023. Or, ces conventions n'existent pas. L'agence souligne que ces contrats de progrès favorisent les co-financements et le partage d'objectifs.

Les régions intègrent les enjeux relatifs à la ressource en eau dans leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET). Les principaux leviers pour optimiser la disponibilité de la ressource en eau et réduire les prélèvements ont été identifiés.

L'intervention des départements et des régions demeure cependant insécurisée juridiquement, comme le reconnaît l'agence de l'eau. Ils peuvent concourir à la « *protection de l'environnement* », aux termes de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et « *contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements* » au titre de la solidarité territoriale, en vertu de l'article L. 1111-10 du CGCT. Les départements peuvent apporter une assistance technique, au nom de l'aménagement du territoire, pour les organismes du bloc communal qui « *ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques* », selon l'article L. 3232-1-1 du CGCT. Or, le juge administratif a

⁹ Concertation large au niveau national ayant eu lieu entre novembre 2018 et juin 2019.

¹⁰ Article 1^{er} de la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI.

récemment annulé une délibération instituant une autorisation de programme destinée au financement des études de maîtrise d'œuvre pour la mobilisation de deux ressources d'intérêt départemental¹¹.

En l'absence d'évolution de la législation, il conviendrait que l'agence tire les conséquences de cet encadrement juridique dans les aides versées à ces échelons et dans la définition des contrats de progrès, en associant davantage les intercommunalités.

1.3.2.2 Une entente régionale qui se juxtapose aux instances existantes mais permet de mieux les associer

Une « entente » entre les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ainsi que le préfet coordonnateur et le président du comité de bassin, dont l'agence de l'eau assure le secrétariat, coordonne la gestion de l'eau dans le grand sud-ouest depuis 2018.

Elle se juxtapose au SDAGE et aux actions du comité de bassin en définissant une stratégie de gestion quantitative de l'eau. Elle n'a pas de fondement juridique mais, réunissant des membres du comité de bassin, elle y porte des propositions d'action. Selon l'agence, l'entente contribue à associer davantage les régions aux enjeux de la politique de l'eau et favorise l'articulation avec les autres politiques régionales.

Elle apparaît comme un vecteur de réflexion et de communication puisque ses réalisations sont modestes, se limitant à sept appels à projets dont les aides représentent moins de 1 % du programme de mesures du SDAGE et atteignent, sur la période 2019-2022, 39,1 M€ en AE dont 22,1 M€ par l'agence, 12,4 M€ par les régions et 2,6 M€ par l'État, portant sur la préservation des zones humides, les économies d'eau, la dés-imperméabilisation des sols et la réutilisation des eaux usées traitées.

1.3.3 Une organisation administrative déclinée en sous-bassins, en lien avec l'agence

1.3.3.1 Un renforcement du rôle du préfet coordonnateur de bassin

Le préfet coordonnateur du bassin assure la cohérence des politiques de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau et approuve le SDAGE préalablement adopté par le comité de bassin.

Depuis la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le préfet coordinateur de bassin devient président du conseil d'administration. Si cette évolution facilite le dialogue entre l'État et les collectivités, l'agence souligne que le préfet perd en revanche son rôle d'arbitre, en cas de différend entre les acteurs, qui est alors assuré par le commissaire du Gouvernement.

¹¹ TA de Dijon, 14 décembre 2021, n° 2100316.

Afin de renforcer la coordination au niveau du bassin, un secrétariat technique de bassin a été mis en place avec l'agence, l'OFB, la DREAL et les préfets coordonnateurs de sous-bassin de département¹². Ce secrétariat est saisi de tous les enjeux sur la gestion qualitative et quantitative de l'eau, afin de formaliser une stratégie et des actions communes en lien avec l'agence¹³. Ainsi, il facilite l'harmonisation des méthodes et définit les principes d'intervention sur certaines thématiques (assainissement, production d'eau potable, cours d'eau, gestion quantitative).

1.3.3.2 Une déclinaison par territoire, par sous-bassin et par département

Afin de mieux décliner la stratégie du bassin dans les territoires, l'agence de l'eau a institué huit commissions territoriales mettant en œuvre le SDAGE à une maille cohérente avec les ETPB pour chaque sous bassin, avec des objectifs territorialisés, en lien avec des secrétariats techniques locaux qui intègrent la DDT, la DREAL et la délégation de l'agence et de l'OFB.

En cohérence avec le maillage préfectoral, neuf préfets ont été désignés coordonnateurs de sous-bassins pour mieux articuler les 25 préfectures concernées par les territoires. Ils sont chargés de coordonner les actions de gestion de l'eau des préfets des départements du sous-bassin et d'être l'interlocuteur principal de l'établissement public territorial (EPTB) et des organismes uniques de gestion collective (OUGC), dans trois domaines principaux :

- le renforcement de la gouvernance avec le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des SAGE, de l'EPTB et de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations ;
- la gestion de la crise en période de sécheresse, avec une harmonisation des règles formalisée par un arrêté interdépartemental de sous-bassin ;
- l'élaboration d'un plan d'action territorialisé pour l'atteinte du bon état des eaux et de la bonne qualité des milieux aquatiques ainsi que pour une gestion quantitative équilibrée des ressources au regard de tous les usages, articulé avec les PTGE lorsqu'ils existent.

La complémentarité entre l'action régaliennne de contrôle, le pouvoir règlementaire et les interventions de l'agence est par ailleurs assurée dans chaque département par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN)¹⁴, auxquelles participe l'agence.

L'agence contribue à renforcer l'articulation entre le bassin et les sous-bassins en participant à la fois au secrétariat technique de bassin et aux secrétariats techniques locaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si un manque d'ambition en matière d'atteinte du bon état des masses d'eau lui a été reproché, le nouveau SDAGE 2022-2027 se caractérise par une meilleure prise en compte de l'adaptation au changement climatique. Il est par ailleurs cohérent avec les autres documents

¹² Ceux-ci sont réunis en moyenne deux fois par an par le préfet coordonnateur de bassin.

¹³ L'analyse des procès-verbaux des réunions confirme l'action de l'agence de l'eau.

¹⁴ Ces missions regroupent les services de l'État, l'agence de l'eau et l'OFB.

stratégiques, comme le plan d'adaptation au changement climatique ou le document stratégique de façade.

L'agence de l'eau Adour-Garonne a à la fois enrichi la préparation du SDAGE, sur la gestion quantitative de l'eau ou l'adaptation au changement climatique, et l'a pris en compte en révisant son 11^{ème} programme d'intervention, définissant les priorités de l'attribution des aides, à mi-parcours, pour la période 2022-2024.

Au cours du précédent SDAGE (2016 à 2021) même si peu de territoires sont restés dépourvus d'opérations intégrées, l'action des différents acteurs du bassin n'a pas permis de structurer le territoire à la hauteur des ambitions du schéma. Les SAGE prévus n'ont pas été systématiquement mis en place et il reste deux sous-bassins non couverts par des établissements publics territoriaux de bassin dont le rythme de création a été lent. Le nombre de projets de territoire pour la gestion de l'eau (visant l'équilibre quantitatif des besoins et des ressources) reste en deçà de l'objectif.

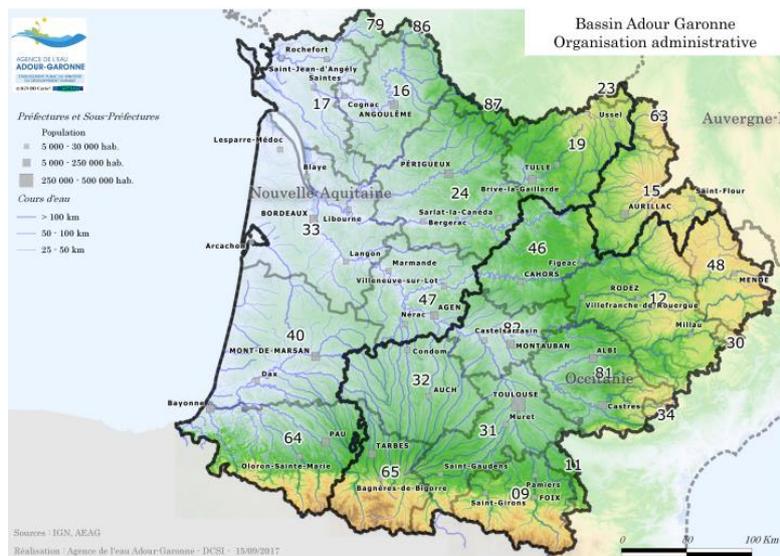
Le suivi des objectifs du SDAGE, du COP et du programme d'intervention est assuré par de nombreuses remontées d'informations. Un bilan intermédiaire du programme de mesures est complété par un tableau de bord annuel. Ces outils fournissent une information claire et pédagogique qui n'est cependant pas suffisante pour apprécier la performance des dispositifs mis en place, faute de mesure de l'impact de l'action publique sur le milieu.

Dans ce contexte, le rôle de l'agence de coordination de l'ensemble des acteurs au sein du bassin, notamment ceux du bloc intercommunal, n'en est que plus important. Dans la phase transitoire de structuration des établissements publics intercommunaux autour de la compétence GEMAPI et dans un milieu rural comme le bassin Adour-Garonne, l'agence implique fortement les régions et les départements dans la coordination. Pour certaines activités contractuelles, cela n'est pas sans risque juridique depuis la suppression de la clause générale de compétence en 2015.

2 LA GOUVERNANCE DE L'AGENCE DE L'EAU ET DU COMITE DE BASSIN

L'agence de l'eau Adour-Garonne est un établissement public national à caractère administratif créé par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Comme les autres agences de l'eau, elle a la particularité d'être compétente sur une entité géographique naturelle, le bassin hydrographique Adour-Garonne. Ce bassin se caractérise par son étendue, 117 650 km², qui en fait le troisième plus grand bassin après Rhône-Méditerranée et Loire-Bretagne, et par son caractère rural. Il couvre trois régions, principalement Occitanie et Nouvelle Aquitaine, mais également Auvergne-Rhône-Alpes, à travers le territoire du Cantal, et 26 départements, dont 18 de façon majoritaire.

Carte n° 2 : Limites administratives du bassin Adour-Garonne

Source : Agence de l'eau Adour-Garonne

L'agence de l'eau Adour-Garonne compte 235 équivalents temps plein travaillés et met en œuvre un programme de 1,9 Md€ sur six ans. Elle a son siège à Toulouse et dispose d'implantations territoriales.

L'agence est placée sous la tutelle sectorielle du ministère en charge de l'environnement et la double tutelle financière des ministères en charge respectivement de l'environnement et du budget. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) permet à la tutelle d'établir un cadre d'actions et de gestion avec l'agence, et de suivre annuellement sa mise en œuvre. Ce contrôle est renforcé par le rôle de commissaire du gouvernement du ministère, et par son pouvoir de nomination du directeur général.

L'agence est administrée par un conseil d'administration dont les compétences et les principes de composition sont encadrés par des dispositions du code de l'environnement. Elle assure le secrétariat du comité de bassin, qui définit les orientations de son action.

2.1 Une organisation évoluant en réponse aux orientations du contrat d'objectifs et de performance et à l'élargissement des compétences

2.1.1 Des compétences élargies à la biodiversité

Les compétences de l'agence sont fixées par les articles L213-8-1 et L213-8-2 du code de l'environnement. L'agence est compétente pour la mise en œuvre du SDAGE et des SAGE « *en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.* » Depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, elle peut également intervenir dans le domaine de la protection de

la biodiversité marine et terrestre. Ainsi, son champ de compétences est désormais plus large que la gestion du petit¹⁵ et du grand¹⁶ cycle de l'eau.

Elle met en œuvre ses compétences en établissant et prélevant des subventions et en attribuant le produit sous forme de subventions ou avances remboursables aux personnes publiques et privées (collectivités locales, acteurs économiques et agricoles), qui contribuent à la politique de l'eau, en s'assurant de la bonne utilisation et de l'efficacité des aides versées. Elle peut également développer une politique foncière de protection des zones humides.

2.1.2 Un contrat d'objectifs et de performance 2019-2024 qui fixe les orientations de la tutelle pour les interventions et la gestion

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2024 entre l'État et l'agence de l'eau Adour-Garonne a été signé le 3 mars 2020 par la ministre de la transition écologique et solidaire, la secrétaire d'État auprès de la ministre, le directeur général de l'agence de l'eau et la présidente du conseil d'administration. Basé sur une structure et un jeu d'indicateurs communs à toutes les agences de l'eau auxquels s'ajoutent des objectifs et indicateurs particuliers au bassin, le contrat est construit en prenant en compte les orientations d'intervention et le cadrage financier établis par le 11^{ème} programme de l'agence, couvrant également les années 2019 à 2024. Il part du bilan du précédent COP pour l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que des enseignements tirés des COP de l'ensemble des agences, et d'un diagnostic partagé par les pouvoirs publics du contexte et des priorités du territoire.

Le COP définit quatre axes stratégiques dont un fait référence aux interventions de l'agence dans le cadre de la mise en œuvre du SDAGE et des SAGE. Les trois autres axes stratégiques du COP portent tant sur la gestion de l'agence que sur le renforcement des partenariats avec les collectivités territoriales et l'importance d'utiliser les interventions comme outil de solidarité (amont-aval, au sein des établissements publics de coopération intercommunale, entre milieux urbain et rural).

Les 20 objectifs du COP sont répartis entre cinq domaines¹⁷. À l'exception de quatre objectifs et trois sous-objectifs, tous les objectifs et sous-objectifs sont affectés d'indicateurs de suivi (30 au total). Huit indicateurs sont dépourvus de cible annuelle ou pluriannuelle.

L'agence a atteint ou dépassé 17 de ses 23 cibles en 2019 comme en 2021. La performance augmente en ce qui concerne la gestion des redevances et le pilotage des aides, grâce à l'amélioration du contrôle des redevances et la maîtrise des dépenses de fonctionnement courant et de personnel.

¹⁵ Le petit cycle de l'eau désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

¹⁶ Le grand cycle de l'eau correspond au mouvement perpétuel de l'eau sous ses différents états. Les activités humaines peuvent parfois perturber ce cycle et provoquer ou amplifier des phénomènes de pénuries ou d'inondation. Il comporte les étapes suivantes : évaporation, précipitation, ruissellement, infiltration.

¹⁷ Gouvernance, planification, international ; Connaissance ; Pilotage et mise en œuvre des politiques d'intervention ; Redevances ; Pilotage de l'établissement et fonction support.

2.1.3 Une organisation de l'agence recentralisée, plus transversale et renforçant sa capacité d'influence territoriale

2.1.3.1 Une modification de l'organigramme pour accroître la transversalité et la présence territoriale

L'organisation administrative de l'agence de l'eau fait apparaître deux grands pôles : la direction générale adjointe (DGA)-Ressources qui regroupe les services support et les missions surveillance et données et la DGA-Programme chargée des redevances, des interventions, de la planification et des études, qui encadre les trois délégations territoriales et les cinq unités territoriales. Sont directement rattachées à la direction générale, la gestion des instances, les relations extérieures et internationales et l'agence comptable. Cet organigramme a été mis en place à partir de 2020 pour renforcer la transversalité des compétences en matière d'aides et de redevances, de pilotage des stratégies territoriales et de présence territoriale.

2.1.3.2 Un cercle de décision resserré auprès de la direction

Parallèlement à ces évolutions, le directeur général a choisi, dans le cadre du pouvoir dont il dispose en matière de fonctionnement de l'établissement, de recentrer les décisions au siège de l'agence. Les délégations de signature en matière de gestion des personnels, d'actions de communication, de dépenses, de recettes, de commande publique ainsi que de gestion des redevances y sont réparties. Depuis 2019, il n'existe plus d'ordonnateur délégué dans les unités territoriales. Les délégations de signature accordées aux chefs de délégation territoriale se limitent aux décisions politiques et managériales.

La sécurisation du traitement des dossiers sur le plan juridique, financier et logistique relève de la DGA-Ressources qui pilote les activités « supports » en lien avec les directions « métiers », regroupées au sein de la DGA Programmes, elles-mêmes positionnées au siège.

2.2 Un renouvellement des instances de gouvernance en 2021 définissant de nouveaux équilibres

2.2.1 Un comité de bassin plus diversifié et représentatif

Le comité de bassin est le "Parlement de l'eau" sur le territoire du bassin. Il est à la fois un lieu de concertation entre les représentants de tous les acteurs concernés, usagers économiques et non économiques, collectivités territoriales et État, et une instance de décision. À ce titre, il approuve le SDAGE, définit les orientations de l'action de l'agence et participe à l'élaboration de ses décisions financières. Enfin, le comité peut être consulté par le ministre de l'environnement et le président du conseil d'administration sur toute question de sa compétence. Le comité a été renouvelé en 2021 pour une période allant jusqu'à 2026.

2.2.1.1 Une composition rééquilibrée

Les évolutions successives de la composition du comité de bassin ont permis de rééquilibrer la représentation en son sein. Ainsi, le rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes relevait la surreprésentation des usagers agricoles et l'uniformité de leur origine¹⁸. La mise en place du 9^{ème} comité de bassin en 2014 a entraîné une réduction de la taille du sous-collège agricole et le 10^{ème}, mis en place en 2021, a élargi sa composition à un représentant de l'agriculture biologique.

En parallèle, la représentativité des associations de protection de la nature a progressé, passant de 4 % en 2014 à 8 % en 2021. Il faut cependant noter qu'un peu plus d'un cinquième des représentants du collège des élus de collectivités territoriales ont un lien avec le secteur agricole (exploitants ou salariés agricoles, agriculteurs retraités).

2.2.1.2 Un collège des collectivités territoriales plus stratégique et représentatif

Le renouvellement du comité de bassin en 2021 a été l'occasion de poursuivre deux objectifs de gouvernance. D'une part, il a été décidé de renforcer son caractère stratégique, et repositionner les débats sur l'eau dans un cadre politique plus vaste. Le profil moyen des représentants des collectivités territoriales a ainsi été modifié en intégrant des élus moins spécialistes de l'eau mais dotés d'une responsabilité exécutive locale¹⁹.

D'autre part, la présence des départements considérés comme des acteurs essentiels de la politique de l'eau dans les territoires ruraux a été maintenue. La représentation de 18 départements est restée stable malgré la réduction de la taille du sous-collège, en incluant des élus à la fois conseillers départementaux et présidents d'EPTB ou de CLE.

Les équilibres territoriaux du précédent comité de bassin ont été maintenus. Des élus de 19 départements sont représentés, y compris les 18 dont la majorité du territoire est couverte par l'agence Adour-Garonne. Le collège des collectivités territoriales est composé de représentants des territoires urbains, ruraux, montagneux et littoraux. La Haute-Garonne et la Gironde, départements des deux principales agglomérations, Toulouse et Bordeaux, disposent de plus de représentants que les départements ruraux, mais leur population reste moins représentée.

2.2.1.3 Un taux de présence parfois faible et à surveiller

En moyenne, le taux de présence aux sept sessions du comité de bassin entre 2018 et 2020 était faible, à 51 %. Les représentants des collectivités territoriales sont particulièrement absents, notamment ceux des collectivités éloignées géographiquement et des grandes collectivités. Trois élus n'ont assisté à aucune réunion, cinq autres n'ont été présents qu'une seule fois et 26 ont été absents au moins trois fois d'affilée. Sur cette période, l'agence n'a pas recouru aux dispositions de l'article D.213-20 du code de l'environnement, qui lui permettent

¹⁸ [Rapport public annuel 2015](#), tome 1, volume 1, page 72.

¹⁹ Le [10^{ème} comité de bassin](#) compte 16 présidents, vice-présidents et maires de conseils départementaux et EPCI de plus de 100 000 habitants contre 8 pour le 9^{ème} comité de bassin.

de demander aux instances ayant nommé un membre du comité de bassin absent trois fois de suite de le confirmer ou de le remplacer. Cette disposition a en revanche été utilisée à plusieurs reprises en 2016. Les échéances électorales, le renouvellement du comité de bassin et la crise sanitaire ont conduit le secrétariat du comité de bassin à trouver des solutions de renouvellement des membres régulièrement absents sans application de cet article. Néanmoins, le taux de présence est resté faible sur toute la période.

Depuis 2021, le taux moyen de présence aux réunions est en amélioration, à 70 %. Aucun collègue ou sous-collège n'enregistre les faibles taux des années précédentes. Néanmoins, le taux s'est abaissé à 58 % lors de la dernière réunion de 2021, avec une diminution marquée pour certains groupes du collège des collectivités territoriales. L'agence devra veiller, notamment par le maintien de la visioconférence et le recours à l'article D.213-20, qu'elle a activé en mars 2022, à maintenir un taux de présence significatif. La Cour prend note de l'engagement de l'agence à demander aux instances ayant nommé un membre du comité de bassin absent trois fois de suite de le confirmer ou de le remplacer et d'examiner, au cours d'une réunion de bureau, la question de l'assiduité aux séances du comité de bassin.

Recommandation n° 1. (Agence de l'eau Adour-Garonne - 2023) : Maintenir la participation aux réunions du comité de bassin à un niveau satisfaisant en recourant de manière régulière aux dispositions de l'article D.213- 20 du code de l'environnement.

2.2.2 Un conseil d'administration qui assume sa mission de pilotage de l'activité

2.2.2.1 Un conseil d'administration rééquilibré et dont l'activité est conforme à ses missions

La composition du conseil d'administration (CA) est encadrée par l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, notamment en ce qui concerne les équilibres entre collèges et les règles de parité hommes/femmes. Le CA de l'agence respecte ces dispositions, à l'exception de la parité dans le collège de l'État. Par ailleurs, il est à déplorer que les sept membres du bureau soient tous des hommes. Les orientations ayant guidé la composition du conseil de bassin ont également prévalu pour celle du conseil d'administration.

Le conseil d'administration est régulièrement réuni, en moyenne six fois par an, et l'assiduité de ses membres est satisfaisante, en moyenne 70 % avant 2021 et 80 % depuis. Comme pour le comité de bassin, ce sont les membres des sous-collèges des usagers non économiques qui ont le taux d'assiduité le plus élevé.

2.2.2.2 Une prévention renforcée des conflits d'intérêts

L'agence a établi des règlements intérieurs distincts pour le comité de bassin, qui est publié sur le site, le conseil d'administration et ses propres services. Ces règlements intérieurs sont à jour et conformes à la législation. Ils comportent des dispositions relatives à la prévention

des conflits d'intérêts, répondant ainsi à la recommandation de la Cour des comptes dans le rapport public annuel 2015²⁰, en soumettant les membres du CA à l'arrêté de la ministre de la transition écologique du 5 février 2021, et les membres du comité de bassin et les agents de l'agence à une charte de déontologie. Les membres des instances et les agents nouvellement embauchés doivent remplir une déclaration publique d'intérêts.

2.2.3 Un nombre élevé d'instances thématiques et géographiques mobilisant fortement les représentants des usagers et des collectivités

Plusieurs commissions émanant du comité de bassin contribuent à préparer ses décisions. En ajoutant le bureau et les commissions du CA au comité de bassin et ses 14 commissions, ce sont 20 instances différentes auxquelles peuvent participer les membres du comité de bassin. En moyenne, chaque membre du bureau appartient à neuf instances différentes, entre un minimum de six et un maximum de 11 instances, ce qui a représenté entre 29 et 39 réunions par an. Ce nombre élevé de commissions accroît le risque d'absentéisme et de concentration de la gouvernance de l'agence sur un nombre restreint de membres. En tant que secrétaire des instances, l'agence s'efforce de prévenir ces risques en mettant en place, en début d'année, un calendrier prévisionnel des instances, et en limitant les ordres du jour à des séances de deux heures. Elle a aussi retenu de la crise sanitaire des méthodes de visioconférence et de délibérations électroniques encadrées par voie de règlement intérieur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Faisant le constat de l'importance de l'animation territoriale pour la bonne mise en œuvre de la politique de l'eau, le renforcement des partenariats avec les acteurs locaux et les collectivités territoriales est le premier axe stratégique du contrat d'objectifs et de performance entre l'agence et le ministère de la transition écologique pour la période 2019-2024.

Pour répondre à cet objectif, mais également renforcer sa capacité stratégique dans un contexte où les compétences des agences ont été élargies à la biodiversité et accompagner le processus de mutualisation entre agences, celle d'Adour-Garonne a révisé son organisation en 2020. Le pouvoir décisionnaire a été recentré au siège de l'agence où de nouvelles directions transversales ont été créées. En contrepartie, les délégations territoriales ont vu leurs compétences renforcées en matière de stratégie d'influence territoriale.

Le renouvellement des instances, comité de bassin et conseil d'administration, en 2021 a été l'occasion d'accompagner ce renforcement de la stratégie d'animation territoriale et la capacité de prendre en compte des problématiques complexes nécessitant une approche transversale et concertée, comme l'adaptation au changement climatique : la composition du bassin a été rééquilibrée entre usagers économiques et non-économiques, tout en respectant les équilibres territoriaux et administratifs, le niveau de responsabilité des élus a progressé. Cette volonté d'une amélioration de l'animation territoriale peut toutefois être entravée par l'absentéisme des élus du comité de bassin, en particulier des représentants de collectivités territoriales, qui était très élevée jusqu'en 2021.

²⁰ [Rapport public annuel 2015](#), tome 1, volume 1, page 76.

3 LE PROGRAMME D'INTERVENTION DE L'AGENCE

Le programme d'intervention définit les domaines et conditions d'interventions de l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que les dépenses et recettes nécessaires à sa mise en œuvre sur une période de six ans. Il décline de manière concrète la stratégie adoptée par le conseil d'administration et le comité de bassin.

Dans le cadre du 11^{ème} programme de l'agence Adour-Garonne, adopté en septembre 2018 pour la période 2019-2024, les dépenses s'élèvent à 1,9 Md€ dont 47 % pour les mesures locales de lutte contre la pollution ou de restauration des milieux, 31 % pour les services publics d'eau et d'assainissement et un peu moins de 10 % pour l'amélioration des connaissances et de la surveillance ainsi que pour les dépenses de structure. Il couvre également les dépenses de coopération internationale.

3.1 Un dispositif d'aides légèrement réorienté

3.1.1 L'évolution des aides au cours du 11^{ème} programme

3.1.1.1 Le renforcement des dépenses pour le bon état des milieux, la réduction des pollutions diffuses, la gestion des eaux pluviales et la gestion quantitative

Les priorités données par la tutelle pour les 11^{èmes} programmes des agences étaient de réorienter les interventions sur les priorités suivantes : reconquête du bon état des eaux, adaptation au changement climatique, environnement et santé, solidarité territoriale pour l'eau et l'assainissement, et lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Par rapport à la période précédente (10^{ème} programme de 2013 à 2018), les orientations nationales ont été traduites par un accroissement tant en valeur absolue que relative des budgets consacrés aux milieux aquatiques et à la biodiversité (+2 points à 16 % des dépenses d'intervention du programme), à la réduction des pollutions diffuses d'origine agricole (+2 points à 11 %), à la gestion des eaux pluviales (+6 points à 8 %) et à la gestion quantitative de l'eau (+3 points à 7 %). A l'inverse, tant en valeur absolue qu'en pourcentage des dépenses d'intervention, la 11^{ème} programmation prévoyait la réduction des aides consacrées aux pollutions domestiques et industrielles ainsi que la prime à la performance épuratoire, dont la part prévue passait de 11 % à 4 % des interventions.

3.1.1.2 Une révision à mi-parcours du 11^{ème} programme, en parallèle de l'adoption du SDAGE

En réponse aux constats faits dans le cadre de la préparation du SDAGE 2022-2027 et suite à une lettre de cadrage du ministère de la transition écologique d'août 2021, le CA de l'agence a adopté une révision du 11^{ème} programme en octobre 2021, pour les trois dernières années 2022 à 2024. Le but de l'adaptation est de répondre à trois enjeux : l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau et l'adaptation au changement climatique ; la structuration des gouvernances ; la solidarité.

Tableau n° 1 : L'évolution des sous-plafonds budgétaires du 11ème programme

<i>Domaines budgétaires et types d'intervention (en M€)</i>		Dotation initiale	Consommation 2019-2021	Dotation 2022-2024	Programme adapté
<i>Domaine 0</i>	Dépenses propres de l'agence	160			160
<i>Domaine 1</i>	Gestion territoriale, études, surveillance, international, communication	175	69	75	144
	Dépenses courantes liées aux interventions et aux redevances	23			23
<i>Domaine 2</i>	Assainissement domestique, traitement des eaux potables	478	258 ²¹	245	503
<i>Domaine 3</i>	GQR, protection ressources, agriculture, milieux/biodiversité, eaux pluviales	891	385	521	907
<i>Hors domaine</i>	Prime de performance épuratoire	66	44	12	56
Total 11^{ème} programme sous plafond de dépenses		1793			1793

Source : Cour des comptes d'après note au conseil d'administration sur l'adaptation du 11^{ème} programme, novembre 2021

L'adaptation du programme a généré des besoins de financement supplémentaires de 30,6 M€ sur les trois années. Le renforcement des mesures qui contribuent à la fois à l'adaptation au changement climatique et à la reconquête du bon état DCE représente un surcoût budgétaire de 15 M€, le renforcement des moyens consacrés strictement à la reconquête du bon état DCE est évalué à 10,5 M€. A ressources constantes, ces besoins seront couverts par des économies provenant de l'arrêt de l'aide à la performance épuratoire (10 M€) et des aides isolées à l'assainissement non collectif (4,5 M€). La différence, 16 M€, sera couverte par un redéploiement des budgets non consommés dans les trois premières années du programme.

²¹ 44 M€ supplémentaires ont été dépensés en 2021 au titre du programme France Relance pour le domaine 2 et 3,5 M€ pour le domaine 3. Ils ne sont pas comptabilisés dans le tableau qui ne couvre que les dépenses du 11^{ème} programme.

3.1.2 L'impact des aides à mi-parcours du 11^{ème} programme mesuré par les bilans du précédent contrat d'objectifs et de performance

3.1.2.1 Des avancées fortes dans la lutte contre la pollution industrielle et le contrôle de la qualité

En matière de réduction des pollutions domestiques, la priorité du 11^{ème} programme a été donnée à l'amélioration des performances des systèmes de traitement sur les secteurs prioritaires identifiés par les SDAGE et leurs programmes de mesures au regard des enjeux d'atteinte du bon état des masses d'eau : travaux sur des stations d'épuration (STEP) impactant fortement les masses d'eau, et travaux en lien avec la prise en compte d'usages sensibles (baignade, conchyliculture, etc.). Un objectif de 260 STEP aidées à l'issue du programme a été fixé dans le COP, dont 115 à mi-parcours en 2021. Seules 84 stations ont été aidées à cette date, en raison d'un démarrage difficile en 2019. Néanmoins, en comptabilisant les aides aux améliorations de réseaux d'assainissement, qui contribuent à l'objectif, 184 systèmes d'assainissement ont été soutenus.

En matière de pollution industrielle, les travaux accompagnés par l'agence, dans le secteur de la chimie, ont permis de largement dépasser dès 2021 la cible de réduction de substances prioritaires et dangereuses pour 2024 : 1 947 kg de substances éliminées contre un objectif de 350 kg en 2021 et 1 200 kg en 2024. À travers une aide apportée à 13 entreprises en 2021, l'agence a permis l'élimination de 1 500 kg de substances.

La protection des captages visant à préserver l'alimentation en eau est assurée selon un rythme conforme aux objectifs fixés. Fin 2020, le bassin Adour-Garonne compte 5 350 captages dont 4 056 protégés par une déclaration d'utilité publique (DUP), ce qui permet de protéger 91 % du débit produit. Au titre du COP, 88 captages sont considérés prioritaires, la liste étant amenée à évoluer avec l'abandon de captages et leur substitution par de nouveaux. La totalité des 88 captages prioritaires dispose d'une aire d'alimentation de captage et 63 captages bénéficient d'un plan d'action territorial destiné à protéger la ressource.

3.1.2.2 Un bilan contrasté en matière d'accompagnement des pratiques agricoles

La lutte contre les pollutions agricoles est dotée de 208 M€ dans le 11^{ème} programme, soit 11 % du budget et 35 M€ par an. Ce budget a été assorti d'objectifs opérationnels ambitieux. La surface agricole en bio devait atteindre 80 000 ha supplémentaires en 2024, ce qui paraît peu probable au regard du niveau en 2021 avec une hausse de 29 466 ha. De même, la mise aux normes des élevages devait être favorisée avec un accompagnement de 2 000 exploitations sur six ans, qui s'est limité à 25 aides les trois premières années du fait d'une surestimation de la capacité financière des exploitants.

Les collectifs d'agriculteurs accompagnés par l'agence dans leur transition vers des systèmes agroécologiques à faible dépendance en produits phytopharmaceutiques, dits « *groupe des 30 000* » ont été moins nombreux que prévu : 56 contre une cible fixée à 95.

Bien que les objectifs de réalisation n'aient pas été atteints, la cible budgétaire fixée par le COP pour les aides individuelles octroyées aux agriculteurs pour l'agriculture biologique, les

paiements pour services environnementaux et les mesures agro-environnementales et climatiques, a été dépassée chaque année. Au total, les montants engagés ont été de 56 M€ contre une cible de 44 M€.

L'agence accompagne ses interventions en développant des partenariats en faveur de la transition agro-écologique. Elle a ainsi signé une convention de partenariat avec l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) en mars 2022. Elle vise à produire des connaissances, à identifier de nouveaux besoins de données, à établir des diagnostics adaptés et à agir efficacement pour reconquérir ou préserver le bon état écologique des milieux aquatiques.

3.1.2.3 La préservation et la restauration des milieux aquatiques : des résultats en partie insuffisants par rapport aux objectifs fixés

Les moyens mobilisés par l'agence pour les milieux aquatiques, la restauration des cours d'eau et des zones humides et les aléas d'inondation dans le 11^{ème} programme représentent 239 M€, soit 13 % de son budget annuel. Ils sont destinés à la modification des ouvrages (43 %), à la restauration des cours d'eau (40 %) et à la protection des zones humides (17 %).

S'agissant de la continuité écologique des cours d'eau, le nombre d'ouvrages modifiés annuellement pour être rendus franchissables est fixé à 80 dans le COP. En 2019, 2020 et 2021, respectivement 66, 41 et 62 ouvrages supplémentaires ont été rendus franchissables²², soit un niveau en-deçà de la cible.

Les objectifs de restauration des cours d'eau n'ont pas été atteints avec 2 175 km restaurés au lieu des 3 000 km prévus entre 2018 et 2021, en dépit des moyens alloués (16 M€ par an) et des appels à projets relevant de l'entente régionale. Cette action est exercée par des établissements intercommunaux ou des syndicats mixtes ayant la compétence de la GEMAPI, dans le cadre de programmes pluriannuels de gestion (PPG) définis pour 5 ans. L'agence a contribué à rationaliser le maillage institutionnel avec une réduction des maîtres d'ouvrage. Elle a participé à l'élaboration des documents cadre en accompagnant les établissements et en proposant un guide de révision des PPG.

L'objectif du COP de 34 000 ha de zones humides bénéficiant de soutien de l'agence en 2021 a été dépassé avec un soutien apporté à 35 857 ha. Le soutien apporté est néanmoins variable en intensité : 198 ha ont été acquis ; 1 002 hectares ont été restaurés ; 22 950 ha ont bénéficié d'une aide au plan de gestion et la couverture de 11 707 ha par des cellules d'assistance technique aux gestionnaires des zones humides a été soutenue.

²² Ouvrages figurant en liste 2 au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

3.1.3 L'attribution des aides

3.1.3.1 Un dispositif faisant intervenir le directeur général, la commission des aides et le conseil d'administration selon les seuils d'aide

La commission des aides, appelée commission des interventions jusqu'à fin 2021, est chargée d'examiner les dossiers d'aide et de donner un avis sur les dossiers instruits par les services de l'agence. La décision d'attribution de l'aide est ensuite prise formellement par le directeur général. Les avis pris par la commission sont communiqués pour information au conseil d'administration. Elle peut néanmoins soumettre à la décision du conseil d'administration des dossiers dans plusieurs cas ; leur montant est supérieur à 2 M€ ; les décisions des services techniques ne sont pas conformes aux délibérations ; l'avis est contraire à celui des services techniques ; le président de la commission le juge nécessaire en raison du contenu du dossier. Le nombre et le poids financier des dossiers transmis sont limités. Les raisons des dérogations sont justifiées.

En dessous d'un seuil financier, à l'exception des dispositifs contractuels et des dossiers dérogatoires, la demande d'aide n'est pas systématiquement examinée par la commission des aides. Elle est instruite par les services techniques et transmises au directeur général pour décision. Ce seuil était de 50 000 € pour la quasi-totalité de la période. Il a été porté à 200 000 € par décision du conseil d'administration du 30 novembre 2021. L'impact de ce relèvement de seuil sera évalué au bout d'une année d'application du dispositif. La commission des aides reste cependant informée des dossiers dont le montant est inférieur au seuil. D'une part, elle est avisée des décisions d'aides inférieures à 50 000 €. D'autre part, la liste des opérations entre 50 000 € et 200 000 € lui est transmise avant décision du directeur pour lui laisser l'opportunité de les inscrire au programme de la commission si nécessaire. Enfin, depuis 2022, la nouvelle application de gestion des aides à laquelle ses membres ont accès recense l'intégralité des dossiers de demandes d'aide. **La Cour des comptes considère, en tout état de cause, qu'un tel seuil est générateur de risques et invite la commission à exercer pleinement son rôle de contrôle des opérations d'un montant inférieur à 200 000€.**

3.1.3.2 Des modalités d'attribution des aides détaillées dans les délibérations du programme

À la mise en œuvre du 11^{ème} programme comme lors de son adaptation de mi-parcours, le CA a adopté une série de délibérations couvrant l'attribution des aides pour chaque ligne d'aide et par type d'aide. Ces délibérations fixent les conditions d'éligibilité générales et particulières des opérations soutenues, les bénéficiaires potentiels, les taux des aides, les modalités de calcul des opérations retenues.

Il a été procédé à une vérification de la cohérence des décisions d'attribution de ces aides au regard des conditions édictées par les délibérations pour les lignes d'aide 21, gestion quantitative de la ressource en eau et 23, protection de la ressource en eau. 34 dossiers ont été examinés dont 20 pour la ligne d'aide 21 et 14 pour la 23 ; aucune incohérence n'a été décelée.

3.1.3.3 L'évaluation des dispositifs d'aide

L'agence a effectué plusieurs évaluations de ses dispositifs d'aide. En 2017, elle a mené l'évaluation de deux dispositifs importants, tant en budget qu'en nombre de dossiers et de prévalence sur le territoire du bassin : les dispositifs de soutien à l'assainissement non collectif et les mesures de lutte contre les pollutions industrielles. Depuis 2018, en revanche, elle a mené des évaluations de dispositifs ou d'appels à projets plus spécifiques : les contrats pluriannuels de préservation des zones humides ainsi que l'accompagnement des réseaux, le programme saumon Garonne et quatre appels à projets ciblés géographiquement.

Des évaluations sont en cours ou seront lancées dans les prochains mois. Elles concernent les paiements pour services environnementaux, après quatre années d'existence du dispositif, la continuité écologique des cours d'eau, l'approche territoriale par bassin versant.

Si l'absence d'évaluation de programme structurant entre 2018 et 2021 est à regretter, il convient de constater que la programmation d'évaluations pour les années 2022 et 2023 concerne des dispositifs plus structurants et répandus. En outre, au-delà de l'évaluation, l'agence a engagé, en juin 2022, une réflexion pour renforcer la vérification de la conformité avec les objectifs environnementaux des opérations financées et terminées.

Par ailleurs, l'évaluation des dispositifs est naturellement liée aux territoires sur lesquels ils sont mis en œuvre mais il n'en reste pas moins que certains dispositifs sont communs à plusieurs agences. Dès lors, il conviendrait de développer des évaluations communes au bénéfice de l'ensemble des agences. Le plan de mutualisation couvre les audits communs, mais ils s'orientent plus sur la gestion interne des agences ou les modalités de gestion et de contrôle. À l'inverse, une réflexion commune est menée en matière de redevances, tant pour la redevance biodiversité que pour celle relative à la pollution domestique.

Des progrès ont été accomplis en septembre 2022 avec l'inscription dans le mandat révisé du comité de pilotage du groupe « processus et systèmes d'information des aides » de la recherche de convergence sur les pratiques en matière d'évaluation des aides, ce dont la Cour prend note. Néanmoins, l'évaluation des dispositifs d'aide n'est toujours pas inscrite comme objectif à part entière de mutualisation.

Recommandation n° 2. (Agence de l'eau Adour-Garonne, direction de l'eau et de la biodiversité) : Intégrer au plan de mutualisation entre les agences, un volet sur l'évaluation des dispositifs d'aides.

3.2 Des dépenses de coopération internationale maîtrisées mais manquant de cadre stratégique

La loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de

l'assainissement, dite loi Oudin-Santini, autorise les agences de l'eau²³ à consacrer jusqu'à 1 % de leurs ressources à des actions de coopération internationale.

Dans le RPA 2015, la Cour des comptes écrivait que « *les agences subventionnent des opérations de coopération internationale dont l'intérêt s'avère souvent limité* ». Elle relevait un manque de coordination territoriale entre agences, de connaissance du coût des projets et de plafonnement des aides apportées aux projets. Par ailleurs, dans son référé du 29 avril 2015 à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la Cour recommandait de « *contenir les dépenses d'action internationale* ».

Entre 2018 et 2021, l'agence a subventionné des projets de coopération internationale à hauteur de 6,8 M€. Ce dossier a été identifié dans la révision du 11^{ème} programme comme devant monter en puissance. La révision prévoit d'y redéployer 3 M€ supplémentaires d'ici la fin du programme. Le montant de l'action internationale hors aides, essentiellement représenté par les frais de mission est marginal : 19 000 € en quatre ans. Ce sont au total 119 aides qui ont été accordées pour soutenir des projets dans 23 pays différents.

3.2.1 La coopération internationale, une activité structurée mais sans stratégie

Les aides relevant de la coopération internationale sont encadrées par l'une des délibérations instituant le 11^{ème} programme²⁴. Selon cette délibération, qui se réfère aux objectifs de la politique française de l'aide publique au développement, des aides peuvent être accordées pour (i) des projets de solidarité, (ii) des partenariats institutionnels et actions de plaidoyer, et (iii) des aides d'urgence. Des objectifs généraux, liés à l'objectif de développement durable (ODD) n°6²⁵, sont assignés aux trois activités : la réduction du nombre de personnes ne disposant pas d'un accès durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à un service d'assainissement de base et la promotion de la gestion intégrée de la ressource en eau, tant qualitative que quantitative.

Il n'existe pas de document établissant des objectifs de développement de moyen et long terme plus détaillés, au niveau des bassins, pays ou sous-régions, articulant entre elles un ensemble d'activités ressortant de la gestion de l'eau et examinant les moyens de faire contribuer ces actions à des objectifs transversaux de développement hors du strict domaine de l'eau (développement humain, développement économique, santé, égalité de genre...). En mars 2020, le réseau des agences a produit un document intitulé « stratégie de coopération internationale des agences de l'eau – État des lieux et perspectives ». Contrairement à la première partie de son titre, ce document n'établit pas de stratégie mais rappelle les conditions dans lesquelles prend place l'activité internationale des agences et identifie des pistes d'évolution pour le futur.

Ce document fixe ainsi les limites de l'activité internationale des agences, qui est dépendante des choix faits par ses partenaires, tant pour les pays d'intervention que pour la

²³ Disposition également applicable aux communes, EPCI et syndicats mixtes dans la limite de 1 % du budget qu'ils consacrent à l'eau.

²⁴ Délibération n° DL/CA/18-74 du 12 novembre 2018 – 11^{ème} programme pluriannuel d'intervention – Modalités et conditions d'attribution des aides – Action internationale

²⁵ ODD 6 : Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau

forme des projets. Pour ces raisons, sa capacité de sélection des projets en fonction de leurs taille, nature ou localisation géographique est limitée. En outre, les moyens qu'elles peuvent mobiliser sont modestes en comparaison des attentes en matière de coopération.

Au niveau de l'agence de l'eau Adour-Garonne, la sélectivité est effectivement limitée. La délibération ne comporte pas de critères de sélection des projets, en dehors de la description de la nature des projets éligibles, des conditions d'éligibilité des projets et des bénéficiaires. Le taux de projets refusés par rapport aux projets présentés a fortement chuté au cours de la période, passant de 32 % en 2018 à 3,3 % en 2019, puis 0 % en 2020, année où le nombre d'aides attribuées (42) était le plus élevé. Même si ces taux sont à relativiser dans la mesure où un travail en amont²⁶ informel avec les porteurs de projet permet de filtrer les projets déposés, ils restent néanmoins faibles et démontrent les limites de la sélectivité.

L'agence a aidé des projets dont l'intérêt n'est pas évident. Il en est ainsi, par exemple, d'une subvention à un projet eau et assainissement au Mexique en 2018. L'aide ne représentait que 6,5 % du montant du projet, autant que la contrepartie de la collectivité, et ne constituait pas un levier ou la contrepartie d'un projet plus large de coopération institutionnelle.

La volonté des agences, exprimée dans le document stratégique, est d'accroître la mobilisation des fonds issus de la coopération décentralisée. Afin de ne pas prendre le risque de soutenir des projets dont la portée est faible, cette volonté devra se doubler d'une poursuite de la définition de la stratégie internationale pour le 12^{ème} programme de laquelle découlent des critères plus sélectifs. Ces critères de sélection pourraient s'appuyer sur des éléments de contexte comme la situation existante des services d'eau potable et d'assainissement, le contexte économique, le niveau de développement, la population. En cohérence avec l'inscription de la coopération internationale des agences dans le cadre de la politique française de l'aide publique au développement, la contribution du projet à d'autres objectifs de développement durable, comme l'égalité de genre, la biodiversité ou l'adaptation au climat, pourrait également être prise en compte²⁷.

3.2.2 Une priorisation géographique peu formalisée propice à la dispersion des actions

La priorisation géographique des actions de coopération de l'agence n'est formalisée que pour les projets ressortant des partenariats institutionnels, l'agence Adour-Garonne ayant la responsabilité, pour le compte du réseau des agences de l'eau, de la coopération avec les pays d'Amérique latine et du bassin du fleuve Sénégal (Guinée, Mali, Mauritanie et Sénégal).

Pour les projets de solidarité, qui correspondent à l'essentiel du budget et des actions soutenues par l'agence, le critère géographique n'est pas sélectif, les pays éligibles étant les 142 pays inscrits sur liste de l'Aide Publique au Développement (APD) définie par la Commission d'aide au développement de l'OCDE. Bien que le conseil d'administration ait décidé de

²⁶ Une partie de la sélection non formalisée provient d'accompagnement et conseil menés en amont par les deux réseaux régionaux multi-acteurs, SO coopération et Occitanie coopération, et le PS-Eau qui valident ou pas la capacité du projet à être proposé à un bailleur public, dont l'Agence conduite en partenariat avec PS-Eau.

²⁷ Avec la nouvelle plateforme de dépôt des demandes d'aide, il est demandé aux demandeurs de mentionner les ODD, autres que l'ODD n°6, auxquels le projet peut également contribuer. Cela n'est pour le moment qu'informatif.

recentrer les projets de coopération sur l'Afrique, cette priorité n'est pas inscrite dans la délibération.

Sur la période, outre les subventions générales accordées à des associations de solidarité internationale, l'agence a subventionné des projets dans 23 pays, nombre qui a presque doublé depuis 2018, quand l'agence n'intervenait que dans 12 pays. Une majorité d'entre eux se situent en Afrique Subsaharienne (12 pays) mais des actions sont également soutenues dans six pays d'Amérique latine et des Caraïbes, trois pays du Proche Orient et d'Afrique du Nord et trois pays d'Asie. Malgré cette relative dispersion, plus de 50 % du montant des aides est concentré sur quatre pays : Burkina Faso, Sénégal, Territoires Palestiniens et Madagascar. Les projets en Afrique représentent 70 % du budget des années couvertes par le 11^{ème} programme contre 43 % en 2018, marquant ainsi un recentrage sur l'Afrique.

3.2.3 Des conditions d'attribution des aides respectées mais peu sélectives

La première condition d'attribution de l'aide inscrite dans la délibération est qu'elle doit entrer dans le cadre de l'activité en question : soutien à des projets d'eau potable et assainissement ou gouvernance dans le domaine de la gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE). La consultation d'un échantillon de dossiers a montré que cette condition est respectée. L'aide doit également financer une opération dont la nature appartient à une liste fermée d'opérations techniques éligibles. Les opérations techniques sont décrites dans les dossiers de demande d'aide. Il existe néanmoins des dossiers pour lesquels les opérations financées sont décrites de manière imprécise, en particulier pour des projets relevant de la deuxième catégorie.

La deuxième condition de la délibération est que le projet aidé doit contribuer à une liste d'objectifs de développement généraux, comme l'adéquation avec les attentes de la population ou la soutenabilité du projet. La vérification de cette condition ne peut se faire que sur la base de la déclaration des porteurs de projet. Si certaines demandes d'aide font bien mention de ces critères, à travers l'historique du projet de coopération qui démontre l'attente de la population ou l'existence de mesures de formation ou de communication qui montrent que les porteurs de projet considèrent la soutenabilité dans le temps des projets, un certain nombre n'apporte aucune garantie en ce sens. Il est même probable que certains projets, parce qu'ils sont en zones de conflit ou parce qu'ils sont portés par des structures de taille réduite, ne puissent pas respecter ces critères. Les limites des procédures de contrôle et d'évaluation (cf ci-dessous) ne permettent pas de les contrôler *a posteriori*.

La nature du porteur de projet détermine le taux maximal de l'aide apportée ainsi que d'éventuelles conditions supplémentaires de cofinancement, y compris de la part de la collectivité bénéficiaire dans le pays du projet. Afin de maîtriser les dépenses consacrées à l'action internationale, ces taux ont été abaissés lors de l'adoption du 11^{ème} programme, puis lors de sa révision, le montant de l'aide annuelle a été plafonné et le plafond abaissé à 200 000 €. Les règles de plafonnement et de cofinancement sont respectées.

Néanmoins, le principe de cofinancement n'est pas imposé aux subventions attribuées aux collectivités territoriales. Dès lors, un nombre significatif d'aides sont accordées sans cofinancement par un autre partenaire. De plus, le différentiel de taux de cofinancement entre les projets portés par une collectivité et ceux portés par une association amène l'agence à accorder des subventions de taux différents à des projets similaires selon la nature de l'organisme qui le dépose.

3.2.4 Une estimation des coûts à approfondir

Suite à la recommandation du rapport de la Cour des comptes sur les comptes 2007- 2013 de l'agence, une démarche d'amélioration de l'appréciation des coûts des projets a été entreprise mais elle n'a toujours pas abouti. L'hypothèse d'un outil exhaustif recensant tous les types de projets a été jugée irréaliste. Il lui a été substitué l'idée d'un référentiel plus restreint retenant des coûts d'opération classique dans un nombre limité de pays. L'agence ne développe pas elle-même ce référentiel mais s'appuiera sur le référentiel développé par l'association nationale qui assure la gestion de l'observatoire des actions de coopération, PS-Eau. Dans l'intervalle, elle estime les coûts en fonction de son expérience : elle reste cohérente dans son estimation selon l'échantillon de dossiers examinés. Toutefois, un certain nombre de dossiers présentent de manière imprécise le coût des opérations.

De plus, malgré les règles de plafonnement²⁸ inscrites dans la délibération encadrant les aides internationales, les coûts de gestion des projets sont mal définis. Dans plusieurs cas, ils ne sont pas indiqués dans les projets. Quand ils le sont, leur définition est variable, certains frais de personnel étant ou non compris dans les frais de gestion. Leur part dans le budget connaît également des écarts significatifs d'un projet à l'autre. Ils sont logiquement faibles pour les petites associations qui reposent sur la contribution de bénévoles et plus importants dans le cadre d'ONG professionnalisées. Néanmoins, ils peuvent atteindre des niveaux élevés. Par exemple, un projet assainissement et eau potable prévoit un total de frais de structures de 49 %. Un projet de coopération dans le domaine de la GIRE finance le personnel de la structure à hauteur de 70 % et les déplacements et frais de mission pour 18 % supplémentaires. L'estimation des coûts de gestion et leur prise en compte pour les décisions d'attribution d'aide devraient être considérées par l'agence, qui s'apprête à lancer une réflexion sur le sujet.

Recommandation n° 3. (Agence de l'eau Adour-Garonne et direction de l'eau et de la biodiversité) : En coordination avec l'ensemble des agences, définir une méthode de chiffrage des coûts de gestion des projets de coopération internationale.

3.2.5 L'emploi des aides contrôlé sur pièces mais non évalué

Les bénéficiaires des aides ressortent de trois catégories d'organismes : des associations locales ou nationales de taille limitée, des ONG à dimension européenne et réseaux institutionnels, et des collectivités territoriales et organismes publics locaux. La question du contrôle de l'emploi de ces aides et de l'évaluation de son impact est d'autant plus importante que les associations et collectivités de taille réduite ou dont l'activité internationale est limitée représentent une part importante des aides attribuées.

²⁸ Salaires et charges des personnes impliquées dans la mission plafonnés à 700 €/j et frais indirects relatifs au fonctionnement général de la structure forfaitisés à 20 % des salaires et charges salariales.

Le contrôle des dépenses est effectué par l'agence sur la base de pièces justificatives envoyées par les porteurs de projets. En fin de projet, ce contrôle est systématiquement effectué par l'agence sur la base des pièces envoyées par les porteurs de projet.

Des objectifs et indicateurs de résultats sont fixés dans les demandes d'aide mais le contrôle sur ces objectifs et indicateurs est rare. Certes, l'évaluation systématique des projets n'est pas envisageable, notamment en raison de leur taille limitée : néanmoins, aucune évaluation n'a été réalisée sur la période. L'agence envisage de mettre en œuvre des évaluations de projets, en s'appuyant sur la mutualisation entre agences de l'eau. La mutualisation de l'évaluation par le réseau des agences de l'eau a été utilisée pour les projets conduits au Togo, mais elle n'a pas couvert de projets financés par l'agence Adour-Garonne ; une autre évaluation sera conduite sur Madagascar en 2022.

3.3 Une gamme de redevances qui n'a pas évolué malgré des défaillances

Les agences de l'eau perçoivent des redevances en application des principes de prévention et de réparation des dommages à l'environnement, ce qui est résumé par la formule « *l'eau paye l'eau* ». Au cours de la période 2018-2021, l'agence a perçu en moyenne 301 M€ de redevances avant écrêtement, entre un minimum de 281 M€ en 2020 et un maximum de 307 M€ en 2021.

3.3.1 La cohérence du système de redevances

3.3.1.1 Une taxation diversifiée mêlant des instruments à finalité différente

Sur la base des principes rappelés ci-dessus, a été développé un système de redevances s'appliquant à différents types de publics (particuliers, industries, agriculteurs, pratiquants d'activités de loisirs) et pour différents types d'usage de l'eau (pollution, prélèvement, retenue) ou activités (pêche et chasse). Il comporte six redevances pour pollution et modernisation des réseaux de collecte²⁹, une redevance de prélèvement appliquée différemment pour six usages différents³⁰ et quatre redevances appliquées à des usages ciblés³¹.

Le rendement varie fortement entre les différentes redevances puisque, à elles deux, les redevances pollution et modernisation des réseaux de collecte domestiques comptent pour 67 % du produit, alors que le produit cumulé de sept redevances³² ne pèse que 2,5 % du total ([Annexe n° 5](#)). L'existence de certaines redevances à faible rendement est justifiée par leur effet incitatif.

²⁹ Pollution et modernisation des réseaux de collecte domestique, pollution et modernisation des réseaux de collecte non-domestique, pollution des élevages, pollution diffuse.

³⁰ Irrigation, eau potable, refroidissement industriel, canal, hydroélectricité, autres usages économiques.

³¹ Redevance cynégétique dont le produit est centralisé par les agences depuis 2020, redevance sur les obstacles sur les cours d'eau supprimée en 2020, redevance sur le stockage en période d'étiage et redevance protection des milieux aquatiques.

³² Redevances protection des milieux aquatiques, pollution des élevages, modernisation des réseaux de collecte non-domestique, canal, obstacle, cynégétique et stockage.

C'est notamment le cas de la redevance pour stockage en période d'étiage, dont le rendement n'était que de 175 000 € en 2020. L'assiette de redevances dont le produit est significatif, comme la pollution diffuse, est directement fondée sur la quantité de polluants.

A contrario, des écarts aux principes pollueur-payeur et « l'eau paye l'eau » ont été soulignés par plusieurs rapports d'inspection et parlementaires, tant pour la redevance pollution et réseau de collecte domestique qu'en raison de la contribution aux politiques de biodiversité terrestre, qui appellent à passer au principe « l'eau et la biodiversité payent pour l'eau et la biodiversité ». Ces écarts ne tiennent pas aux décisions propres de l'agence mais au cadre réglementaire des redevances (cf. [Annexe n° 7](#)).

3.3.1.2 Une fiscalité qui, en proportion, pèse plus sur les ménages

Les redevances pèsent majoritairement sur les ménages. Cette prédominance s'est érodée entre 2018 et 2021, passant de 85 % à 77 % ; en contrepoint, le poids de la contribution agricole a progressé de 8 à 14 %. Néanmoins, ces évolutions sont en grande partie conjoncturelles : elles résultent des variations interannuelles de la redevance sur la pollution diffuse : +8 M€ entre 2018 et 2019, -7 M€ entre 2019 et 2020 et +20 M€ entre 2020 et 2021. Ces variations s'expliquent en partie par un phénomène de stockage de produits phytosanitaires, sur la vente desquels le produit de la redevance est basé, en 2019, suivi d'un déstockage en 2020, et d'une utilisation supérieure en 2021 due aux conditions climatiques particulières. Abstraction faite de ces variations conjoncturelles, la tendance à la diminution de la contribution des ménages et à la hausse de celle des agriculteurs se constate entre 2018 et 2021 mais dans des proportions moins importantes.

Tableau n° 2 : Redevances perçues par l'agence par catégorie de redevables

Types d'usagers	2018		2019		2020		2021	
	En M€	En %						
<i>Usagers domestiques</i> ³³	249	85 %	251	82 %	239	83 %	245	77 %
<i>Usagers industriels</i> ³⁴	20	7 %	23	8 %	18	6 %	23	7 %
<i>Usagers agricoles</i> ³⁵	22	8 %	30	10 %	24	8 %	43	14 %
<i>Autres</i>	2	1 %	2	1 %	6	2 %	6	2 %
TOTAL REDEVANCES (M€)	293		306		286		318	

Source : Cour des comptes d'après tableau de suivi des plafonds des AE et CP, avril 2022

³³ Redevances pollution et modernisation des réseaux de collecte domestiques, prélèvement eau potable et un dixième de pollution diffuse.

³⁴ Redevances pollution industrielle et modernisation des réseaux de collecte non-domestique, prélèvement refroidissement industriel et hydroélectrique.

³⁵ Redevance pollution élevage, 90 % de pollution diffuse, prélèvement irrigation.

À l'inverse, sur longue période, entre 2010-2013 et 2018-2021, la répartition par type de contributeur est restée similaire : 82 % pour les ménages, 7 % pour les industries et 10 % pour l'agriculture. La part contributive des ménages est dans la moyenne de celle des autres agences, alors que celles de l'agriculture et de l'industrie sont respectivement plus élevée et plus faible, ce qui est conforme aux caractéristiques du bassin.

3.3.1.3 Un dispositif en grande partie maintenu dans le 11^{ème} programme (2019-2024)

Les agences peuvent fixer les taux des redevances, dans la limite de plafonds fixés dans le code de l'environnement, adapter les taux en fonction des zonages qu'elles décident, et établir des exemptions selon les limites imposées par le code de l'environnement.

Les zonages avaient évolué au cours du 10^{ème} programme, entre 2012 et 2018, avec un effet haussier sur les taux. Les évolutions entre le 10^{ème} et le 11^{ème} programmes sont en revanche restées limitées, la stabilité des redevances ayant été l'un des axes de l'élaboration du programme couvrant la période 2019-2024.

Les débats des instances de gouvernance en préparation du 11^{ème} programme font ressortir l'impact du plafonnement des redevances dans les décisions tarifaires de l'agence. Pour ne pas être redevable du plafonnement, l'augmentation d'une redevance doit être compensée par la baisse d'une autre, ce qui présente le risque d'en diminuer le caractère incitatif. Au risque politique d'augmentation d'une redevance ciblant une catégorie précise d'acteurs s'ajoute donc le risque d'amoinrir les effets d'un dispositif existant.

Concernant les taux des redevances prélèvement, l'agence en a justifié la non évolution lors du 11^{ème} programme par la forte hausse, sur longue période, de la redevance prélèvement irrigation, le taux ayant progressé de 69 % entre 2008 et 2019, ainsi que par le positionnement dans la moyenne nationale des taux des redevances prélèvement.

3.3.1.4 Des redevances insuffisamment incitatives sur les prélèvements

Le cas particulier de la redevance sur les prélèvements est d'importance dans un contexte où la rareté de la ressource hydrique est appelée à s'accroître. La redevance sur les prélèvements est calculée sur la base des prélèvements effectués (en m³) par type d'usage et par zone territoriale. L'agence a déterminé quatre zones différentes en catégorie 1 et en catégorie 2³⁶, dite zone de répartition des eaux (ZRE). Elle applique la redevance à six types d'usages différents³⁷. Le taux de restitution de l'eau dans le milieu varie en fonction des usages, et logiquement, les deux usages avec les taux de restitution les plus élevés³⁸ sont ceux qui bénéficient des taux de redevance les plus faibles.

³⁶ La catégorie 2 correspond à la Zone de répartition des eaux (ZRE), où la ressource est tendue et où des règles de répartition entre usagers s'appliquent. La catégorie 1 regroupe les territoires n'appartenant pas à la ZRE.

³⁷ Alimentation en eau potable, irrigation gravitaire, irrigation non gravitaire, alimentation d'un canal, refroidissement industriel avec restitution supérieure à 99 % et autres usages économiques

³⁸ Alimentation d'un canal et refroidissement industriel avec restitution supérieure à 99 %.

En revanche, même si elle a été amoindrie entre 2007 et 2012, la différence de taux entre usage pour eau potable et irrigation ne se justifie pas pour des raisons d'impact sur le milieu et la gestion des ressources. Alors que le plafond du taux de redevance inscrit dans le code de l'environnement est deux fois plus élevé pour l'alimentation en eau potable que pour l'irrigation, le taux appliqué par l'agence est 4,8 fois plus élevé. Cette différence remet en cause le principe préleveur-payeur et montre que la redevance n'est pas utilisée comme outil incitatif³⁹.

La redevance irrigation est de plus assortie de conditions dérogatoires et, comme pour toutes les redevances, bénéficie de l'exception de mise en recouvrement. D'une part, la redevance n'est pas due en dessous de 7 000 m³ par an⁴⁰ : sur les 20 000 irrigants du bassin, 10 000 prélèveraient un volume inférieur à ce niveau⁴¹. D'autre part, le seuil de mise en recouvrement est fixé à 100 €⁴², ce qui correspond à un peu plus de 10 800 m³. Le seuil de non déclaration a le double désavantage d'envoyer un signal prix inadapté et de limiter la remontée d'informations sur les volumes prélevés, alors même que l'exception de mise en recouvrement permet d'exclure des volumes supérieurs de prélèvement.

Enfin, les irrigants appartenant à un organisme unique de gestion collective (OUGC) bénéficient du taux relatif à la catégorie 1 même lorsqu'ils sont en zone de répartition des eaux. L'intégralité des irrigants en ZRE sont membres d'un OUGC, ce qui signifie que le tarif ZRE ne s'applique dans aucun cas⁴³.

Un rapport commun du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a récemment affirmé l'intérêt des OUGC pour la gestion collective de la ressource en eau⁴⁴ mais dans le même temps la nécessité de consolider la détermination des volumes prélevables.

En fonction de l'efficacité des mesures d'ordre réglementaire de gestion quantitative de la ressource, l'agence pourrait réfléchir à une évolution du dispositif, à la fois sur une hausse des taux et sur le niveau des dérogations, pour renforcer l'approche incitative. Cette évolution du dispositif au niveau de l'agence serait facilitée par l'introduction réglementaire de dispositions visant la mise en place d'un taux de redevance plancher, ce qui constituait déjà une recommandation de la Cour dans le RPA de 2015, ou de fourchettes de taux basées sur les niveaux de consommation.

La Cour invite donc l'agence et sa tutelle, dans le contexte de la préparation du 12^{ème} programme (2025-2030), à poursuivre la réflexion sur l'évolution du dispositif de redevance sur les prélèvements en étudiant la possibilité de :

³⁹ [Audit interne des agences de l'eau, Rapport n°013432-01, Hugues Ayphassorho, Bruno Cinotti, Christian Dieudonné et Florence Tordjman, décembre 2021](#), page 52.

⁴⁰ Utilisant ainsi la possibilité offerte par l'article L 213-10-9 du code de l'environnement.

⁴¹ Niveau équivalent à l'irrigation de deux à trois hectares de maïs.

⁴² Article L213-11-10 du code de l'environnement : « *Les redevances ou suppléments de redevances inférieurs à 100 euros ne sont pas mis en recouvrement* »

⁴³ Selon les données fournies par l'agence, cette dérogation représente un coût estimé à environ 2 M€ en 2020 (684 Mm³ prélevés en ZRE mais bénéficiant du tarif de catégorie moins élevé de 0,3 ct€/m³ en moyenne).

⁴⁴ [Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective \(OUGC\) des prélèvements d'eau pour l'irrigation, Mission CGEDD n° 13017-01](#), page 6

- **revoir la tarification de la redevance sur les prélèvements en renforçant le signal prix de la redevance, en réduisant l'écart de contribution entre usagers et en supprimant les dérogations volumiques ;**
- **réviser les dispositions réglementaires encadrant la redevance sur les prélèvements, en renforçant les obligations de maîtrise de la ressource des OUGC pour bénéficier du taux de redevance de catégorie 1, en augmentant le plafond de la redevance irrigation et en introduisant un taux plancher et un plafonnement de la différence de taxation entre usages.**

3.3.2 La gestion des redevances

3.3.2.1 La gestion des redevances centralisée au sein d'une direction unique

La direction des redevances a été créée en 2020 à partir de la fusion des unités redevances des départements des ressources en eau et des milieux aquatiques (DREMA) et des services publics de l'eau et de l'expertise (DSPEE). Grâce à la rationalisation des fonctions d'encadrement et de support, les effectifs sont passés de 16,6 ETP à sa création à 15,4 ETP en 2021, tout en prenant en charge la gestion mutualisée de trois redevances. La création de ce service permet à l'agence de renforcer le pilotage transversal des redevances. La direction est compétente pour la conception de la politique de redevances, du calcul jusqu'à l'émission du titre, ainsi que pour les contrôles.

Les procédures liées à la gestion des redevances sont rassemblées dans un processus cartographié et détaillé. Les responsabilités et les acteurs sont bien précisés.

La gestion bénéficie d'outils mutualisés entre l'ensemble des agences de l'eau, notamment un portail de téléservices, y compris de télédéclaration, et un outil commun de calcul des redevances. Entre 2017 et 2019, le taux de télédéclaration a doublé, de 43 à 90 %, et s'est maintenu à ce niveau depuis lors, satisfaisant l'objectif du COP fixé à 90 %.

3.3.2.2 Les remises gracieuses

L'examen des demandes de remises gracieuses s'effectue en deux temps. Le service des redevances examine en premier lieu les demandes et rejettent celles qui ne sont pas admissibles, soit un total de 19 demandes concernant 25 titres et 35 347 € en 2021.

La commission des remises gracieuses a examiné 64 demandes concernant 85 titres pour un montant de 166 363 €. Elle a accepté 74 titres, pour un montant de 101 759 €, soit 61 % des demandes mais 0,01 % des recettes fiscales. Ces dossiers concernaient majoritairement des demandes liées à des pénalités de retard.

3.3.2.3 Les contrôles des redevances

Le contrôle sur pièces et sur place des redevances est organisé selon deux modalités. Il est délégué sous forme de marché pour les redevances qui concernent les collectivités et les industriels⁴⁵. Pour le moment, l'agence dispose de son propre marché mais à son expiration en 2023, elle intégrera le marché commun aux agences. Le contrôle sur place de la redevance hydroélectricité et sur pièces de la redevance irrigation est organisé en régie. Ainsi, grâce à l'externalisation, la situation n'est plus celle du précédent contrôle où les agents chargés de l'instruction étaient également responsables des contrôles. Ne subsiste plus que le cas des contrôles en régie où une supervision hiérarchique a été mise en place pour atténuer les risques.

Suite à la recommandation du précédent contrôle de la Cour des comptes, l'agence a instauré un plan de contrôle. La mise en place de la direction des redevances en 2020 a permis d'aboutir à la création d'un plan de contrôle unique couvrant l'ensemble des redevances. La nouvelle stratégie de contrôle s'appuie sur les résultats des contrôles précédents et des données chiffrées calées sur les indicateurs du COP, dont les objectifs fixés à 10 % du montant et 1 % des dossiers sont atteints.

Sur la base de la stratégie de contrôle, un programme de contrôle est déterminé avec la liste des dossiers soumis au contrôle, arrêtée après consultation des autres services de l'agence. La stratégie de contrôle 2022 montre qu'en plus de critères quantitatifs basés sur le COP, une analyse de risques est développée pour établir le programme. Elle révèle également que les objectifs de contrôle pour les années 2019 et 2020 sont sur une trajectoire vertueuse et qu'il est rempli pour 2018. En revanche, même si l'objectif du COP est globalisé, il serait intéressant de fournir des indications chiffrées plus détaillées sur les contrôles par redevance.

Les contrôles se basent sur des éléments différents en fonction des redevances : données comptables, rôles d'eau et modalités de facturation pour les redevances « pollution et collecte des collectivités » ; relevés d'index, registres de comptage, positionnement et entretien des compteurs pour les redevances « prélèvement » ; analyse de données hydrographiques pour la redevance « hydroélectricité » ; relevés d'index, registres de comptage, croisement des données avec les données des OUGC pour l'irrigation.

Les données sont fiabilisées par des contrôles sur place pour toutes les redevances, sauf pour la redevance « prélèvement irrigation ». Dans ce cas, les contrôles ne sont pas effectués pour des raisons de sécurité des agents. Il est de bonne politique de ne pas mettre les agents chargés des contrôles dans des situations de risque. Néanmoins, l'agence devrait s'efforcer de trouver une solution à cette difficulté, notamment par la voie de la concertation, en s'appuyant sur la présence dans ses instances de représentants de la profession agricole.

3.3.2.4 La méconnaissance d'une partie des volumes prélevés pour l'irrigation

L'agence estime à 20 000 le nombre total d'irrigants dans le bassin. Parmi ceux-ci, 10 000 sont interrogés annuellement par l'agence sur leur consommation, dont 90 %

⁴⁵ Pour les collectivités : redevance pollution domestique, modernisation des réseaux de collecte domestique, prélèvement eau potable. Pour les industries : redevance pollution industrielle, modernisation des réseaux de collecte non-domestique, prélèvement industrie.

appartiennent à une OUGC. En 2020, ils ont prélevé 947 Mm³, dont 684 Mm³ au sein des OUGC, en zone de répartition des eaux.

Les 10 000 irrigants qui ne sont pas interrogés annuellement sont supposés prélever moins de 7 000 m³ d'eau par an, seuil en dessous duquel la redevance prélèvement n'est pas due. Néanmoins leur consommation effective n'est ni connue ni estimée ni contrôlée.

Par ailleurs, l'agence n'a qu'un accès limité aux bases de données des OUGC⁴⁶. Sur les 15 OUGC du bassin, elle travaille avec sept d'entre eux pour le pré-remplissage des déclarations de redevance. L'amélioration de cet accès fait partie des conditions pour que le taux des aides qui leur sont versées au titre de la ligne 210, gestion quantitative, soit bonifié, et l'agence aide financièrement la mise en place des bases de données des OUGC si elles contribuent à l'interopérabilité avec sa propre base de données. L'expérience de la coopération avec l'agence Rhône-Méditerranée-Corse (RMC) montre que ces données servent à identifier des redevables ou à connaître la consommation des petits préleveurs. Par ailleurs, la cohérence des données fournies par les OUGC n'est pas analysée au regard d'une modélisation des volumes probablement prélevés. La Cour prend note de l'engagement de l'agence à renforcer les conditions d'aide aux OUGC d'ici la fin 2022 « *de manière à ce que la connaissance des prélèvements et les actions conduites par les OUGC permettent effectivement de contribuer à restaurer les équilibres quantitatifs et gérer les étiages, notamment en situation de crise, en partenariat avec les opérateurs de lâchers d'eau et l'État.* »

Cumulée à l'absence de contrôles sur place, cette méconnaissance de l'assiette remet en cause l'efficacité du contrôle fiscal de l'agence et souligne l'insuffisance du système de mesure des prélèvements alors même que la ressource se raréfie.

Recommandation n° 4. (Agence de l'eau Adour-Garonne) : Améliorer la connaissance des volumes prélevés pour l'irrigation, y compris pour les petits volumes, par une systématisation des partages de données avec les organismes uniques de gestion collective (OUGC) et le développement de modélisations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le programme d'intervention définit les domaines et conditions d'interventions de l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que les dépenses et recettes nécessaires à sa mise en œuvre sur une période de six ans. Il détaille de manière concrète la stratégie adoptée par le conseil d'administration et le comité de bassin.

Le 11^{ème} programme, adopté en septembre 2018 pour la période 2019-2024 a consacré le renforcement du poids des dépenses consacrées au bon état des milieux, à la réduction des pollutions diffuses, à la gestion des eaux pluviales et, dans une moindre mesure, à la gestion quantitative. L'adaptation du programme, intervenue en 2021 pour prendre en compte le nouveau SDAGE, a renforcé les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique et au bon état des eaux.

⁴⁶ [Bilan du dispositif des organismes uniques de gestion collective \(OUGC\) des prélèvements d'eau pour l'irrigation, Mission CGEDD n° 13017-01, page 7.](#)

A mi-parcours, le bilan du 11ème programme est contrasté. La lutte contre la pollution industrielle dépasse les objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de performance passé avec la tutelle alors que l'accompagnement des pratiques agricoles n'a pas fourni les résultats escomptés et que, faute de structures intercommunales en place, les résultats sont insuffisants en matière de préservation et de restauration des milieux aquatiques.

Au cours des dernières années, l'évaluation des dispositifs d'aide a été concentrée sur des dispositifs localisés et ponctuels. La programmation pour 2022 et 2023 comporte des actions plus structurantes. L'évaluation gagnerait à faire partie du projet de mutualisation.

En dépit de progrès quant à leur plafonnement et leur gestion, les aides à la coopération internationale pâtissent encore d'une absence de cadrage stratégique et de priorisation géographique menant à une trop faible sélectivité des aides. Le coût des projets est insuffisamment estimé en amont, posant la question du financement de charges de structures très importantes. Leur efficacité et leur impact sur le développement ne sont toujours pas évalués malgré l'existence d'initiatives mutualisées dans le réseau des agences.

Effet du plafonnement des redevances et des perspectives d'évolution structurelle de celles-ci, la politique de redevance a peu évolué depuis le précédent programme d'intervention. Si le caractère incitatif et le respect du principe pollueur-payeur est bien respecté pour certaines redevances, d'autres à l'inverse en sont éloignées. C'est notamment le cas de la redevance sur le prélèvement qui appelle la poursuite de la réflexion sur son évolution, tant au niveau de l'agence que de la tutelle. La connaissance de son assiette, en particulier les quantités prélevées pour l'irrigation, est insuffisante.

4 L'ORGANISATION FINANCIERE ET L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE ET DE SA SOUTENABILITE

4.1 Une organisation financière au service du pilotage des activités

La préparation et l'exécution du budget⁴⁷ illustrent le fonctionnement transversal de l'agence. Dans le cadre de l'organisation antérieure, chaque délégation disposait d'une dotation budgétaire qu'elle défendait auprès de la direction. Désormais, les relations fonctionnelles directes sont favorisées entre, d'une part, les responsables budgétaires, appelés « gestionnaires », qui initient notamment l'engagement juridique, et d'autre part, les « responsables de lignes » qui, en amont, priorisent et planifient les besoins au regard des remontées de terrain (état d'avancement des projets, planification des maîtres d'ouvrages eux-mêmes...). Un arbitrage de premier niveau est établi à cet échelon.

La mise en place de centres de responsabilité budgétaire (CRB) à la fois investis des aspects financiers et opérationnels n'a pas été retenue. Toutefois, dans la configuration de

⁴⁷ [Article R213-43 du code de l'environnement.](#)

l'agence, le positionnement au siège de ces deux acteurs majeurs de la programmation est d'autant plus cohérent qu'il va dans le sens d'une plus grande solidarité territoriale au sein du bassin et qu'il offre une meilleure visibilité dans la programmation des AE et CP.

La création des conférences budgétaires renforce la transversalité que l'agence entend privilégier dans la préparation des décisions budgétaires. Au moins trois fois par an, en amont de chaque commission des interventions, les agents chargés de leur mise en œuvre (membres du comité de direction, gestionnaires budgétaires et responsables de lignes) se réunissent pour échanger sur la situation financière et sur l'état des projets annuels et pluriannuels, alerter ou anticiper d'éventuelles difficultés dans la réalisation des projets et, le cas échéant, adapter la programmation budgétaire en conséquence.

En privilégiant la destination stratégique (domaine) et opérationnelle des crédits (ligne budgétaire) au détriment de la destination territoriale, l'agence conforte son positionnement au niveau du bassin.

4.2 Les outils de gestion en faveur d'une meilleure maîtrise des risques

4.2.1 Une comptabilité analytique aboutie

La prise de décision de la direction s'appuie sur une comptabilité analytique de deux niveaux. Une comptabilité analytique de premier niveau sert à rattacher les opérations aux référentiels de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)⁴⁸. Déclinée sur l'ensemble des mouvements de classe 6, 7 et 2, elle constitue, pour le « gestionnaire » budgétaire, un outil de suivi des dépenses⁴⁹ et de pilotage de la ligne budgétaire sur laquelle il est responsabilisé. Un niveau complémentaire d'analyse permet de restituer des données analytiques propres à la détermination des coûts de fonctionnement de l'agence par principales missions. Elle sert notamment de base pour les travaux interagences.

4.2.2 Un dispositif de contrôle interne non encore conforme à la réglementation

L'agence n'a pas encore mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire (CIB) et de contrôle interne comptable (CIC) conforme au cadre de référence défini par l'arrêté du 17 décembre 2015⁵⁰. Pour autant, l'agence dispose de plusieurs dispositifs qui, tout en poursuivant des objectifs différents, contribuent à mieux maîtriser ses activités en détectant et limitant l'impact d'éventuels dysfonctionnements.

⁴⁸ Par exemple au tableau 2 « autorisations budgétaires », au tableau 3 « dépenses par destination – recettes par origine » et tableau 4 « équilibre financier ».

⁴⁹ Notamment les dépenses de maîtrise d'ouvrage agence et les dépenses d'intervention sous maîtrise d'ouvrage extérieure (subventions et avances remboursables).

⁵⁰ Situation également constatée par le CGEDD (Rapport de décembre 2021) : cartographie des risques complète (ex : couvrant la perception des redevances), identification de points de contrôle, de méthodes et de plans de contrôle et de comptes rendus traçables.

L'état des lieux établi dans le cadre de la démarche qualité et l'amélioration continue des pratiques poursuivie par ce système de management (SMQ), permettent à l'agence de disposer d'un socle favorable au déploiement du contrôle interne. Appliqué à l'ensemble des activités de l'agence, le SMQ a permis l'identification des processus, la modélisation des procédures et invite régulièrement à réinterroger l'agence sur son mode de fonctionnement.

Le contrôle allégé partenarial (CAP) est également un levier au service de la rationalisation des procédures et de la qualité des comptes. Par la convention signée le 2 octobre 2014 et encore en vigueur à ce jour, l'ordonnateur et le comptable ont fixé les modalités du contrôle mis en œuvre sur les dépenses d'intervention où se concentrent une grande partie des enjeux financiers. Il permet de réaliser des contrôles ciblés sur des zones à risque, d'échanger régulièrement sur ces sujets et de mettre en place des actions de progrès. Sur la base d'un bilan annuel, la « carte des risques » est actualisée et les propositions d'adaptation du plan d'actions sont définies par le comité de pilotage. Au regard de l'intérêt que représente le CAP, le comité de direction a décidé de transposer ce dispositif de contrôle allégé aux phases techniques qui précèdent l'attribution de l'aide. D'ailleurs, l'agence s'est elle-même engagée à mettre en œuvre le contrôle interne en signant la convention de contrôle partenarial en 2014.

Les préoccupations de l'agence en matière de maîtrise des risques financiers sont prises en compte et des efforts pour les contenir sont menés au-delà des deux dispositifs précités : intégration d'alerteurs dans le logiciel de gestion des aides « RIVAGE », établissement d'une carte des risques majeurs partagée avec l'agent comptable et adoption d'un plan d'actions par le conseil d'administration le 29 juin 2022.

Néanmoins, le formalisme du contrôle interne financier reste insuffisant. Les progrès réalisés sont lents. À ce jour, la cotation des risques sur l'ensemble du périmètre est inachevée et les missions d'audit interne doivent être organisées. L'agence se limite à répondre à l'objectif peu ambitieux du COP⁵¹. Or, la mise en place du contrôle interne est une obligation réglementaire et ne relève pas de la volonté des parties. **Lors des travaux du prochain COP, le ministère de tutelle est invité à fixer de véritables objectifs de performance au-delà de la mise en place de dispositifs d'ores et déjà rendus obligatoires par la réglementation.**

Des efforts complémentaires doivent être menés, sans tarder, pour répondre aux exigences réglementaires sur tout le périmètre du contrôle interne financier.

4.3 L'analyse de la situation financière et de sa soutenabilité

La gestion financière de l'agence s'exerce dans le cadre du plafonnement pluriannuel des dépenses et du plafonnement annuel des redevances⁵². Dans ce contexte, la recherche de l'équilibre financier l'oblige à mettre en perspective ses stratégies à court terme pour maîtriser leur impact sur les années ultérieures et ne pas compromettre sa solvabilité future.

⁵¹ A l'horizon 2022, l'objectif F5- se limite à la mise en place ou l'actualisation d'une cartographie des risques et d'un plan d'actions.

⁵² [Article 46 de la loi de finances 2011-1977, modifié.](#)

4.3.1 Des produits et des charges soumis à des dynamiques différentes

4.3.1.1 Les produits

En 2021, les produits de l'agence s'élèvent à 322 M€, soit 9 % de plus qu'en 2018. Ils sont principalement constitués des recettes fiscales (95,5 %), et marginalement d'une subvention de l'État (4,3 %) et d'autres ressources (0,2 %)⁵³. N'eut été le financement exceptionnel de l'État dans le cadre du plan de relance en 2021, les produits de l'agence reposeraient à 99 % sur les redevances perçues.

Tableau n° 3 : Évolution des produits (€)

PRODUITS	2018	2019	2020	2021
Subvention de l'État	0	0	0	13 780 600
Ressources fiscales	293 184 528	306 317 724	286 439 743	318 186 807
Reversement écrêtement redevances	0	-8 768 502	-6 245 098	-10 815 959
Autres ressources	753 217	3 125 314	1 006 915	570 657
TOTAL DES PRODUITS	293 937 745	300 674 536	281 201 560	321 722 105

Source : Tableau 6⁵⁴, Comptes financiers

Les ressources fiscales ont augmenté de 8 % entre 2018 et 2021, à 318 M€. Elles reposent essentiellement sur les redevances domestiques versées par les ménages. Trois redevances représentent en moyenne 81 % des ressources fiscales durant cette période (Annexe n° 5) : la redevance « Pollution domestique » a rapporté 131 M€ (41 %) en 2021 ; la redevance « Réseau de collecte domestique », 68 M€ (21 %) ; et la redevance « Prélèvement alimentation eau potable » 42 M€ (13 %) la même année.

Les redevances non domestiques représentent une part moindre des recettes fiscales mais elles portent leur accroissement. Les 10 redevances non domestiques ne représentent, en moyenne, que 24 % des ressources fiscales de l'agence. Toutefois, leur progression entre 2018 et 2021 est plus rapide : + 116 %⁵⁵ pour la redevance « pollution diffuses » à 38 M€ en 2021 ; +34 % pour la redevance « prélèvement irrigation » à 8 M€ en 2021 ; + 25 % pour la redevance « prélèvement hydroélectrique » à 7 M€ en 2021.

Alors que les produits de l'agence sont des recettes fiscales en augmentation, ses possibilités d'action sont contenues. Elle se heurte notamment au plafonnement annuel des

⁵³ Autres ressources liées notamment à la gestion de services mutualisés, de produits locatifs (bâtiment Poncelet, hébergement OFB), de remboursement IJSS, de reliquats de prêts aux salariés...

⁵⁴ À partir de 2021, l'écrêtement est réalisé directement en réduction des redevances.

⁵⁵ Les montants de 2018 et 2019 ne prennent pas en compte la redevance pollution diffuse collectée nationalement par l'AE Artois-Picardie et directement versée à l'ONEMA puis à l'AFB. En intégrant les valeurs ainsi collectées pour le compte de l'AE Adour-Garonne (7 M€ en 2018 et 8 M€ en 2019), l'augmentation des produits relatifs à cette redevance est moitié moindre.

redevances perçues par les agences ([Annexe n° 6](#))⁵⁶. Au regard des règles de fixation d'assiette des redevances sous plafond⁵⁷, l'écèlement réalisé par l'État au détriment de l'agence s'est élevé à 8,77 M€ en 2019, à 6,25 M€ en 2020 et à 10,82 M€ en 2021.

Enfin, la subvention exceptionnelle de l'État, d'un montant de 14 M€, correspond à la notification d'une décision attributive en recettes fléchées, donc sans impact sur l'équilibre financier, pour le financement de la contribution de l'agence aux mesures inscrites dans le Plan de relance et dont le solde sera réparti sur les exercices 2022 et 2023⁵⁸.

4.3.1.2 Les charges

En 2021, les charges de l'agence s'élèvent à 292 M€, soit 1,44 % de moins qu'en 2018. Elles sont constituées des charges de personnel (6 %), des autres charges de fonctionnement (18 %) et de dépenses d'intervention résultant d'engagements pris pendant l'exercice et au cours des années précédentes (76 %).

Tableau n° 4 : Évolution des charges (€)

CHARGES	2018	2019	2020	2021
Personnel (c/641-645-647-648)	16 482 785	16 727 657	16 295 781	16 328 066
Fonctionnement autre que les charges de personnel	56 211 516,38	41 260 839,37	47 695 432	53 639 314
Interventions	223 567 546,00	249 010 512,63	208 244 256	222 094 306
TOTAL DES CHARGES (1)	296 261 847	306 999 009	272 235 469	292 061 686

Source : Rapports de gestion CF – Tableau 6⁵⁹

1) Les charges de personnel relatives aux rémunérations, aux charges de Sécurité Sociale et de prévoyance et aux autres charges sociales s'élèvent à 16 M€ en 2021, soit 1 % de moins qu'en 2018. La contribution de l'agence à l'objectif global de réduction des emplois publics⁶⁰ ne s'est pas traduite par une baisse des charges de personnel (cf. *infra*).

⁵⁶ Un écèlement est réalisé au regard du cadre législatif et réglementaire fixant d'une part, les règles d'un plafonnement annuel des redevances perçues par les six agences de l'eau et d'autre part, les règles de répartition de ce plafond, entre agence.

⁵⁷ Article 46 de la loi de finances 2011-1977, modifié.

⁵⁸ Programme 362 « Écologie », 260 M€ réservé aux agences de l'eau pour deux mesures réparties entre 2021 et 2023 : « Eau et assainissement » (250 M€, soit 46 M€ pour Adour-Garonne) et « Biodiversité » (10 M€, soit 1,4 M€ pour Adour-Garonne).

⁵⁹ Après retraitement au regard de la nomenclature transmise par l'agence.

⁶⁰ Pour mémoire, les plafonds d'emplois fixés pour les six agences de l'eau sont : 1 744 ETPT (2015), 1 709,3 ETPT (2016), 1 673 ETPT (2017), 1 625 ETPT (2018), 1 582 ETPT (2019), 1 541 ETPT (2020), 1 497 ETPT (2021) et 1 497 ETPT (PLFI 2022) – Source Bilan social 2020 et PLF 2022.

2) Les charges de fonctionnement autres que celles relatives au personnel⁶¹ s'élèvent à 54 M€ en 2021, soit 4,8 % de moins qu'en 2018. Toutefois, cette baisse n'est pas régulière.

Elles correspondent aux dépenses réalisées par l'agence pour son fonctionnement propre :

- Les « achats » (compte 60) ont augmenté de 22 % entre 2018 et 2021 pour atteindre 290 194 €. La baisse de certaines dépenses liées au confinement et aux restrictions de regroupement n'a pas compensé les charges induites par le développement du télétravail et à la réorganisation des espaces de travail.
- Les charges relatives aux « services extérieurs » (compte 61) ont baissé de 11 % entre 2018 et 2021 et plafonnent à 272 750 € malgré les dépenses liées à l'adaptation des espaces de travail à la nouvelle organisation des services.
- Les « autres services extérieurs » (compte 62) ont augmenté de 14 % entre 2018 et 2021 et atteignent 1 561 987 € du fait de la mutualisation en cours dans le domaine informatique. L'externalisation de prestations de maintenance constitue de nouveaux coûts (124 %), non compensés par la réduction des charges liées au réseau (-96 %).

Les autres dépenses de gestion courante correspondent essentiellement aux prestations réalisées par l'agence en qualité de maître d'ouvrage, dans le cadre de ses missions propres (compte 65783). Elles s'élèvent à 12,7 M€ en 2021, soit 13 % de plus qu'en 2018. Elles concernent : a) les frais de laboratoire liés aux contrôles de mesure en milieu aquatique, b) les frais de collecte et de contrôle des redevances, c) les frais d'études thématiques et multithématiques, d) les frais de communication dans le cadre de l'information et de la communication (ligne budgétaire 340) mais aussi la communication sur l'agence elle-même.

La contribution obligatoire versée au profit de l'Office français de la biodiversité (OFB) a représenté 31 M€ en 2021⁶². Chaque année, sur la base d'une règle de calcul fixée par la loi de finances, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget détermine la répartition de la contribution entre les six agences. Depuis la mise sous plafond de la redevance pour pollution diffuse et l'augmentation concomitante de celui-ci, l'agence se voit davantage contrainte pour cette dépense qui correspond, en moyenne, à 10 % du total de ses charges entre 2018 et 2021.

3) Les dépenses d'intervention s'élèvent à 222 M€ en 2021, soit une baisse de 1,5 M€ par rapport à 2018. Sur cette période, elles représentent, en moyenne, 77,3 % des charges de l'agence. Au regard de leur montant et des modalités de leur versement (acomptes sur subventions pluriannuelles), c'est un enjeu important pour l'équilibre financier de l'agence. Les bénéficiaires sont, en moyenne, les collectivités territoriales (70,5 %), les entreprises (20,8 %), les ménages (0,2 %) et les autres personnes morales telles que les établissements publics, les associations (8,5 %). Malgré un ralentissement lié à la crise de 2020, les dépenses d'intervention, versées sous forme de subventions, retrouvent dans l'ensemble un niveau quasi-équivalent à la situation antérieure. Cette reprise ne concerne cependant pas les projets des entreprises dont le montant des subventions accordées demeure en diminution (-20 % entre 2019 et 2020 et -14 % entre 2020 et 2021).

⁶¹ Ces charges de fonctionnement comprennent néanmoins les charges fiscales relatives aux traitements et salaires.

⁶² [Arrêté du 28 janvier 2021 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.](#)

4.3.1.3 Les résultats financiers

Les résultats financiers de l'agence reposent sur l'équilibre entre d'une part, des redevances inscrites dans un cycle relativement court et d'autre part, des dépenses d'intervention résultant d'engagements pluriannuels qui peuvent induire des transferts de besoins entre programmes. Sur la période 2018 à 2021, l'analyse des opérations génératrices de perte ou de bénéfice montre que le résultat de l'exercice découle d'éléments conjoncturels affectant ces deux paramètres. Elle permet aussi de distinguer une phase d'augmentation des dépenses d'intervention à un rythme supérieur à celle des recettes fiscales et au cours de laquelle l'évolution des redevances (+2 % en 2019) ne compense pas la montée en charge des demandes de paiement (+10 % en 2019) basées sur des conventions conclues dans le cadre du 10^{ème} programme. Dans une seconde phase, à l'inverse, l'évolution des produits est plus favorable que celle des charges d'intervention. Le fort ralentissement des demandes de paiement, lié à l'impact de la crise sur les maîtres d'ouvrage et sur les entreprises mettant en œuvre les projets financés par l'agence (-20 %), explique le résultat bénéficiaire de 2020. En 2021, malgré la hausse des subventions versées dans le cadre d'appels à projet, les recettes affectées par l'État dans le cadre du plan France relance, ont accentué l'écart entre les produits (+14 %) et les charges d'exploitation (+7 %).

Tableau n° 5 : Évolution des résultats (€)

	2018	2019	2020	2021
Produits d'exploitation	293 933 373,26	300 639 158,58	281 198 774,05	321 721 397,10
<i>dont redevances</i>	293 184 527,84	297 787 690,51	280 194 644,92	307 370 847,43
<i>dont autres produits de gestion</i>	256 304,88	2 659 882,09	886 456,47	545 566,14
<i>dont subventions spécifiquement affectés au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'État</i>	-	-	-	13 780 600,00
<i>dont reprises sur amortissements, dépréciations, provisions</i>	461 040,54	60 554,84	10 827,90	4 314,86
Charges d'exploitation	296 263 562,67	306 967 088,52	272 235 469,66	292 061 685,87
<i>dont charges d'interventions</i>	223 567 546,07	249 010 512,57	208 244 256,03	222 094 305,59
<i>dont consommation de marchandises et d'approvisionnement</i>	1 997 742,71	2 216 743,26	2 034 965,13	2 124 931,30
<i>dont charges de personnel</i>	16 482 784,83	16 727 664,85	16 295 781,25	16 328 066,31
<i>dont autres charges de fonctionnement</i>	53 227 160,54	37 643 527,36	44 063 586,27	49 721 886,70
<i>dont dotations amortissements, dépréciations, provisions et VNC des actifs cédés</i>	1 066 604,23	1 368 640,48	1 596 880,98	-
Résultat d'exploitation (1)	- 2 330 189,41	- 6 327 929,94	8 963 304,39	29 659 711,23
Produits financiers	4 371,10	3 565,41	2 789,24	707,63
Charges financières	8,90	107,57	-	-
Résultat financier (2)	4 362,20	3 457,84	2 789,24	707,63
Résultat courant avant impôts (1+2)	- 2 325 827,21	- 6 324 472,10	8 966 093,63	29 660 418,86

Source : Cour des Comptes à partir des comptes financiers

À partir de 2020, les comptes financiers font apparaître un redressement des résultats que l'agence avait, dans une moindre mesure, elle-même anticipé dans ses prévisions budgétaires. Cependant, les résultats prévisionnels inscrits aux budgets sont systématiquement plus défavorables que leur exécution. Au regard des conséquences qu'emporte le résultat

d'exploitation sur les autres indicateurs de gestion (cf. [Annexe n° 9](#)), l'agence est invitée à poursuivre ses travaux d'analyse financière prévisionnelle.

4.3.2 Fragilité de la capacité d'autofinancement

La variabilité du résultat d'exploitation, liée au caractère cyclique des programmes d'interventions et aux événements conjoncturels, affecte la capacité de l'agence à s'autofinancer. À partir de 2020, le redressement du résultat financier a contribué au rétablissement de la CAF dont le niveau a couvert des investissements ainsi que les dépenses d'avances remboursables et de prêts. Cependant, la capacité d'autofinancement de l'agence demeure fragile. Dans ce contexte, elle a notamment sécurisé ses investissements en présentant ses projets immobiliers dans le cadre du plan de France Relance.

Tableau n° 6 : Évolution de la CAF (€)

	2018	2019	2020	2021
<i>Résultats financiers</i>	-2 324 102,92	-6 324 472,10	8 966 090,63	29 660 418,86
<i>CAF/IAF</i>	-1 718 539,23	-5 110 186,46	10 134 350,98	31 448 599,97

Source : Cour des comptes notamment à partir du rapport de gestion, CF 2021⁶³

4.3.3 Le fonds de roulement et la gestion de la trésorerie

La fin du dispositif de prélèvement par l'État depuis 2019 et les apports des deux dernières années, notamment +35 M€ entre 2020 et 2021, contribuent à renforcer le fonds de roulement de l'agence dont l'enjeu est la couverture des engagements juridiques pris antérieurement, parfois plusieurs années auparavant, et restant à payer ([Annexe n° 9](#)).

Le nombre de mois d'activité financés par le fonds de roulement est en moyenne de six mois. Toutefois, au regard du cycle d'exécution des projets aidés, lui-même sensible au cycle d'investissements des collectivités territoriales, la soutenabilité financière du programme s'apprécie également en prenant en considération le niveau élevé des restes à payer sur subventions et avances remboursables. Leur suivi, notamment leur taux de couverture par le fonds de roulement, constitue un levier important de pilotage budgétaire pour l'agence. De 2018 à 2021, la part moyenne des restes à payer couverts par le fonds de roulement (28 %) situe l'agence au-dessus de la zone de vigilance, définie entre 15 % et 20 %, et démontre la soutenabilité de ses engagements. Il est noté que l'augmentation du niveau des restes à payer observée en 2021 ne remet pas en cause l'équilibre financier du programme dans la mesure où elle correspond en grande partie (36 M€)⁶⁴ à des engagements financés par des recettes fléchées dans le cadre du plan France relance.

⁶³ L'autofinancement fragilisé par l'effet de ciseaux, lorsque la dynamique des dépenses est supérieure à la dynamique des recettes.

⁶⁴ Rapport de gestion 2021.

Depuis 2020, la diminution du besoin de fonds de roulement permet de dégager des disponibilités.

Mises à part quelques exceptions, la courbe de tendance du niveau mensuel de trésorerie se reconduit à chaque exercice. Dans ce contexte, la gestion de la trésorerie suppose une vigilance constante, rendue nécessaire par le risque de rupture de trésorerie qui pourrait résulter de la différence de rythme entre le flux de dépenses d'intervention et celui des encaissements de redevances.

Tableau n° 7 : Niveau final de fonds de roulement (€)

	2018	2019	2020	2021
Fonds de R.	146 522 126	144 917 170	161 154 961	196 619 563
Besoin de Fonds de R.	89 985 420	89 075 603	48 863 221	52 286 528
Trésorerie	56 536 709	55 841 568	112 291 741	144 333 035

Source : Cour des comptes

4.3.4 Les perspectives financières à l'horizon 2024

Au regard de leur impact financier dans les années à venir, le suivi des taux de chute⁶⁵ et des restes à payer font l'objet d'une attention particulière. Le recours à une nouvelle méthode de calcul des taux de chute permet à l'agence de définir de meilleures estimations des crédits de paiement non consommés⁶⁶ et, par conséquent, d'évaluer plus précisément le montant des restes à exécuter en fin de programme.

Selon l'agence, une capacité financière complémentaire se dessine par rapport à la maquette financière initiale du 11^{ème} programme établie en 2019. Pendant la première moitié de son exécution, l'évolution de certains paramètres a eu un impact favorable sur l'équilibre financier ; elle permettrait d'envisager un financement complémentaire de l'ordre de 97 M€⁶⁷.

⁶⁵ Le taux de chute correspond à la part des dossiers dont le financement réel est inférieur à l'attribution initiale du fait de dépenses moindres. Il impacte donc l'équilibre financier dans la mesure où les paiements seront moindres.

⁶⁶ Lors de son précédent contrôle, la Cour avait estimé que les taux de chute n'étaient pas représentatifs dans la mesure où ils étaient calculés sur une période de référence trop longue. Désormais, l'agence applique une nouvelle méthode : 1. Détermination des exercices d'engagement dont le taux des paiements est supérieur à 80 % (ie que les exercices ne sont retenus qu'à partir d'un certain avancement du programme - pour le 10^{ème} programme, l'atteinte de ce pourcentage n'est intervenue qu'en 2017, les exercices 2013 à 2016 n'ayant pas été retenus dans la base de calcul) ; 2. Les exercices retenus à l'étape 1 servent de base au calcul d'un taux de chute par programme à la date de la clôture ; 3. Ce taux de chute par programme est appliqué aux dossiers non soldés et rattachés à chacun d'eux.

⁶⁷ Sa mise en œuvre avant 2024 suppose l'adoption d'un arrêté modifiant le plafond pluriannuel des autorisations d'engagement relatif au 11^{ème} programme.

Tableau n° 8 : Évolution des paramètres de l'équilibre financier

<i>Paramètre de l'équilibre financier</i>	<i>Évolution depuis 2019</i>	<i>Impact</i>
<i>Taux de chute - subventions (10^{ème} Programme)</i>	+ 2 %	+17 M€
<i>Taux de chute - subventions (11^{ème} Programme)</i>		+ 14 M€
<i>Taux de chute - avances (10^{ème} Programme)</i>	supérieur	+ 5 M€
<i>Écrêtement réalisé (en cumul pour les 3 premières années)</i>	inférieur	+ 31 M€
<i>Écrêtement réalisé (par rapport au BI 2022)</i>	inférieur	+ 6 M€
<i>Couverture des restes à payer et des restes à décaisser</i>	+ 4 %	+ 24 M€

Source : Agence de l'eau Adour-Garonne

Sur la base des éléments d'ores et déjà observés et d'hypothèses nouvelles, l'agence dispose d'une vision prévisionnelle de l'équilibre financier en fin du 11^{ème} programme et de ses conséquences sur le 12^{ème}, en préparation. Les données issues de cette analyse, notamment le taux de couverture des restes à payer par le fonds de roulement, ne remettent pas en cause la capacité de l'agence à honorer ses engagements. Cette analyse, qui intègre la modification du plafond pluriannuel des dépenses d'intervention prévue dans le cadre du plan de résilience⁶⁸ et son éventuelle reconduction, traduit aussi la capacité de l'agence à faire face à une augmentation des dépenses d'intervention ([Annexe n° 11](#)).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À l'image de la restructuration générale des services de l'agence, les changements intervenus dans l'organisation financière contribuent à l'amélioration du pilotage des activités. Un meilleur partage des enjeux financiers est rendu possible par un rapprochement fonctionnel entre les services métiers et la direction des ressources. Toutefois, en l'absence d'un dispositif de contrôle interne financier conforme à la réglementation, cette appréhension des enjeux demeure insatisfaisante.

En raison de la particularité des cycles d'exécution des recettes et des dépenses, la soutenabilité financière constitue un axe de gestion majeur afin de ne pas compromettre l'exécution des programmes d'interventions. Dans ce contexte, l'agence de l'eau Adour-Garonne s'appuie sur l'analyse financière prospective. Son équilibre financier s'analyse à la fois sur une vision à court terme, d'adéquation des projets de dépenses aux moyens disponibles et, sur une vision à plus long terme, de maîtrise de leur impact sur les années à venir compte tenu, notamment, de la couverture de dépenses incontournables telles que les dépenses de personnel.

⁶⁸ Le [projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 13 mars 2019 encadrant les montant pluriannuel des dépenses d'intervention du 11^{ème} programme](#) a été présenté au comité national de l'eau le 9 juin 2022. Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, cette mesure se traduirait par une augmentation du montant des autorisations d'engagement de 22 M€ sur les subventions et une baisse de 5 M€ sur les avances remboursables.

5 LES EFFORTS DE MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA MUTUALISATION

En 2015, la Cour des comptes avait déjà appelé l'attention du ministère chargé de la tutelle technique des agences de l'eau⁶⁹ sur la nécessaire maîtrise des dépenses de personnel et l'importance de renforcer la mutualisation au sein du réseau.

5.1 Les efforts de maîtrise des dépenses de personnel

5.1.1 Une baisse continue des effectifs

En 2021, le plafond d'emplois notifié à l'agence de l'eau Adour-Garonne par le responsable de programme s'élevait à 235,1 emplois temps plein travaillés (ETPT) alors qu'il était de 246,6 ETPT en 2018, soit une baisse de 5 %.

Pour faire face à l'effort de réduction des effectifs, les agences de l'eau se sont dotées d'un « schéma d'emplois commun 2018-2022 ». L'agence Adour-Garonne décline sa feuille de route au regard de la répartition établie par le schéma commun, lequel offre la visibilité nécessaire pour prendre en compte les réorganisations induites par le plan de mutualisation inter agences.

Dans ce cadre, l'agence Adour-Garonne a mené une réduction continue d'ETP (-3,3 en 2018, -5,5 en 2019, -5 en 2020 ainsi qu'en 2021) tout en activant, en parallèle, le levier des réorganisations⁷⁰ et de l'évolution des compétences internes. En termes d'effectif brut, elle est passée de 247 agents permanents en 2018 à 219 en 2021 (-13 %). L'augmentation du recours à des contrats à durée déterminée (interim, apprentis...) qui, en parallèle, a concerné 6 agents en 2018 et 28 en 2021, ne remet pas en cause la tendance baissière de l'ensemble de l'effectif brut (-2 %) sur la période.

Selon l'agence de l'eau, la visibilité dont elle dispose désormais en matière de mouvements des ressources humaines contribue à une meilleure programmation des dépenses de personnel. Les budgets de la masse salariale de 2018 à 2021 ont été établis en prenant en compte les facteurs de hausse salariale « imposés » et prévisibles : progression indiciaire (avancement, promotion...), recrutement et/ou renouvellement des fonctionnaires en poste, nomination des nouveaux titulaires, lauréats du concours Loi Sauvadet (passage aux nouveaux régimes, pensions civiles...). Pour chaque exercice, le taux moyen de consommation des crédits par rapport au budget rectificatif est de 95 %⁷¹.

⁶⁹ Référé adressé au ministère en charge de l'environnement le 29 avril 2015 suite à l'examen des comptes et de la gestion des six agences de l'eau et à l'insertion au rapport public annuel de 2015. Réponse du ministère datée du 8 juillet 2015.

⁷⁰ Suite à la création d'une direction « Redevances », l'effectif chargé des redevances, y compris les effectifs consacrés à la gestion mutualisée dans le domaine des redevances, est passé de 21,7 ETPT (2020) à 18,9 ETPT (2021).

⁷¹ Tableau de suivi des autorisations d'engagements.

5.1.2 Une augmentation des coûts par équivalent temps plein travaillé

Parallèlement à la baisse significative des effectifs de l'agence de l'eau Adour-Garonne, le montant des charges de personnel par ETPT a augmenté de 6 %, passant de 66 767 € en 2018 à 70 681 € en 2021 ([Annexe n° 8](#)).

Le rapport de gestion joint au compte financier 2021 indique que la stabilité des charges de personnel s'explique par le mouvement concomitant de la baisse des effectifs et « *le vieillissement naturel des personnels* ». Or, les justificatifs produits lors de l'instruction montrent que la situation résulte de plusieurs paramètres. Lors de l'élaboration du budget initial, les éléments suivants ont été pris en compte : la variation d'indice liée au changement d'échelon (+18 000 €), les promotions dans une catégorie supérieure, notamment celles pouvant être prononcées par le directeur⁷² (+68 000 €), les promotions au deuxième niveau⁷³ (+20 000 €), les conséquences de la « *dépréciation* » d'agents (loi Sauvadet) (+49 000 €) et, plus largement, l'impact de l'augmentation du nombre de fonctionnaires sur les pensions civiles.

Dès lors, l'ordonnateur⁷⁴ devra veiller à la qualité des informations contenues dans les rapports de gestion pour permettre aux administrateurs et à la tutelle d'appréhender l'exécution budgétaire dans toute sa complexité.

5.1.3 Une application peu incitative du régime indemnitaire

5.1.3.1 Prime de fonction et de résultats

Cette prime est composée de trois éléments : un niveau de base fixé à 19 % « *du traitement brut de l'agent* » ; une part liée à la fonction dont le montant annuel est fixé pour chaque catégorie et emplois types ; et une part liée aux résultats dont le montant moyen annuel est fixé pour chaque catégorie.

Selon la réglementation, les montants moyens de la part liée aux résultats sont modulables « *afin de tenir compte des résultats individuels de l'agent, appréciés lors de l'évaluation annuelle* », selon des fourchettes de pourcentages liées aux catégories.

Alors que le ministère de tutelle s'était engagé, en 2015, à étudier la question de la majoration, à enveloppe constante, de la part liée aux résultats, la réglementation n'a pas évolué. Cette part demeure faible comparativement à l'ensemble constitué de la part fixe et de la part liée à la fonction.

Ce régime est d'autant moins incitatif que l'agence ne module pas son montant au regard des résultats individuels du bénéficiaire. En fonction de sa catégorie, chaque agent perçoit le montant moyen fixé par l'arrêté du 11 mai 2007, quelle que soit l'appréciation portée sur sa manière de servir au moment de son évaluation. L'agence justifie la non application de la part variable par l'attente d'un protocole national alors que l'application de l'arrêté n'est pas conditionnée à l'adoption d'un tel document. D'ailleurs, le protocole est un projet inter agences

⁷² Article 18 du décret 2007 832 du 11 mai 2007.

⁷³ Article 16 du décret 2007 832 du 11 mai 2007.

⁷⁴ Article 212 du décret GBCP.

qui dépasse la question de la modulation de la part liée aux résultats de la prime de fonction et de résultats (PFR). Il porte sur la revalorisation des montants indemnitaires (montant moyen de la part liée à la fonction, montant de référence de la part liée aux résultats pour la PFR et montant moyen de la prime de performance collective) pour lequel la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget ont d'ores et déjà émis un avis défavorable.

Recommandation n° 5. (Agence de l'eau Adour-Garonne) : Dans l'application de la prime de fonction et de résultats, moduler la part liée aux résultats.

5.1.3.2 Prime de performance collective

La prime de performance⁷⁵ peut être versée, pour un montant uniforme par catégorie, aux agents non titulaires de chaque agence de l'eau en fonction de ses résultats et du niveau de performance constaté dans la mise en œuvre de son programme pluriannuel d'intervention.

Au début de l'année suivant celle au titre de laquelle sont mesurés les résultats, les directeurs d'agence établissent une proposition argumentée. Cette proposition est élaborée en fonction de l'atteinte des objectifs du programme et mesurée par des indicateurs de performance pour lesquels des cibles annuelles ont été déterminées dans le cadre du COP.

Après avis du comité technique central de l'agence, la proposition est transmise au ministre de tutelle et, compte tenu des éléments reçus, ce dernier arrête un taux annuel commun à l'ensemble des agences. Ce taux uniforme, compris entre 50 et 150 % en fonction des résultats obtenus l'année précédente, est appliqué aux montants moyens par catégorie, définis par l'arrêté du 11 mai 2007.

L'historique des taux attribués montre que le pourcentage est toujours égal ou légèrement inférieur au montant maximum autorisé⁷⁶. En 2019, la seule fois où la proposition du directeur ne correspondait pas au taux maximum autorisé, les représentants du personnel ont émis un avis défavorable en demandant l'application du taux le plus élevé. L'agence souligne que le taux accordé par le ministère de tutelle vise à reconnaître le niveau d'implication des agents dans un contexte de baisse continue des effectifs.

En 2015, la Cour avait recommandé au ministère de tutelle de « *moduler significativement la prime de performance collective agence par agence, conformément à l'arrêté du 11 mai 2007* ». Celui-ci avait répondu qu'une modulation significative « *pourrait aussi être envisagée* » afin de poursuivre les efforts communs en vue de la mutualisation des fonctions supports. Malgré cela, le taux demeure uniforme pour l'ensemble des agences⁷⁷.

⁷⁵ Arrêté du 11 mai 2007 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires des agences de l'eau et portant sur la prime de performance collective.

⁷⁶ 2016 (135 %), 2017 (140 %), 2018 (150 %), 2019 (140 %), 2020 (150 %) et 2021 (150 %).

⁷⁷ Cf. les lettres du directeur de l'eau et de la biodiversité fixant un taux « *pour l'ensemble des personnels de chaque agence* ».

Les réflexions menées par le ministère de la transition écologique ont abouti au projet de modification du régime indemnitaire des agents non titulaires auquel le ministère de la transformation et de la fonction publiques a répondu défavorablement (cf. paragraphe 5.1.3.2.). Tout en rappelant que la modulation de la prime de performance collective doit pouvoir être envisagée agence par agence, ce ministère précise que l'évolution du régime ne peut être envisagée que dans le contexte plus global de la révision de la rémunération à la performance de tous les agents contractuels des établissements publics de l'environnement (Office français de la biodiversité, parcs nationaux et conservatoire du littoral).

5.1.4 Un aménagement du temps de travail contestable

La durée du travail effectif des agents de l'État est celle fixée à l'article L. 3121-27 du code du travail, à savoir trente-cinq heures par semaine pour un agent exerçant à temps complet⁷⁸. Dans des conditions prévues par le décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de « 1 607 heures maximum », sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. Cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux⁷⁹.

À l'agence de l'eau Adour-Garonne, l'aménagement du temps de travail des agents est organisé sur la base de quatre options : soit une semaine de cinq jours, soit une semaine de quatre jours et demi (quatre jours et demi par semaine ou alternance d'une semaine de quatre jours et d'une semaine de cinq jours) soit, enfin, une semaine de quatre jours. Le décompte du temps de travail du personnel de direction est établi en nombre de jours⁸⁰.

Au-delà des jours de congés, des jours de repos et des jours de réduction du temps de travail (RTT) résultant de la formule choisie par l'agent, ainsi que des jours de récupération et, éventuellement, des jours de fractionnement⁸¹, le règlement intérieur prévoit la fermeture exceptionnelle de l'agence à l'occasion de certains « ponts ». Ces jours de fermeture sont fixés à deux par an, extensibles au maximum à quatre. Ils sont gagés sur des jours de RTT, sur des congés ou sur des plages fixes à partir du troisième jour. Les deux premiers n'étant pas gagés, ils viennent s'ajouter aux jours de congés annuels. Quatre jours ont ainsi été accordés en 2018 et en 2019 et deux jours en 2020 et en 2021.

Au regard de ces éléments, la Cour constate que le décompte du temps de travail fait apparaître des durées effectives de travail inférieures à 1 607 heures. Or, il n'existe pas de

⁷⁸ [Article L611-1 du code de la fonction publique.](#)

⁷⁹ [Article 1 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.](#)

⁸⁰ Annexe 2 du règlement intérieur : Les règles internes de gestion du temps de travail.

⁸¹ Si le nombre de jours pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est compris entre 5 et 7 (1 jour) - Si le nombre de jours pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est supérieur ou égal à 8 (2 jours).

sujétions particulières permettant de justifier de telles dérogations au régime général. A titre d'exemple, sur la base d'une année moyenne où 8 jours fériés coïncident avec des jours ouvrés, pour la formule de cinq jours de travail par semaine, le nombre d'heures travaillées dans l'année s'établit en moyenne à 1 582,08 heures (format décimal), soit une différence de 24,92 heures (format décimal) par rapport à la durée légale de 1 607 heures.

La Cour note que l'agence reconnaît la nécessité de se mettre en conformité avec la durée légale du temps de travail et s'engage à faire évoluer le règlement intérieur en ce sens.

5.2 Un processus de mutualisation aboutissant à des résultats malgré un manque de cadrage en amont

Le processus de mutualisation a été amplifié par le réseau des agences de l'eau à la suite d'une série de recommandations de la Cour des comptes⁸², de la tutelle et d'une mission d'inspection IGF-CGEDD⁸³. Cette dernière établissait un bilan critique des expériences de mutualisation précédentes au sein du réseau des agences de l'eau et faisait de l'harmonisation des pratiques entre agences la règle lorsque des spécificités territoriales ou de bassin ne justifient pas de différences.

Le COP 2019-2024 fait de la mutualisation l'un de ces quatre axes stratégiques communs à toutes les agences.

5.2.1 Un processus de mutualisation dont la gouvernance tient compte des enseignements des précédentes expériences

Pour relancer le processus de mutualisation selon les orientations indiquées par les recommandations susmentionnées, les agences ont commandité une étude externe, dont l'un des axes était une analyse critique des expériences passées de mutualisation. L'étude externe identifiait 5 freins potentiels au processus : (i) une gouvernance inter-agences insuffisamment directive ; (ii) l'absence d'autorité en capacité d'arbitrer ; (iii) l'absence de règle de décision claire et de mandat explicite donné à l'agence de l'eau pilote ; (iv) l'absence d'objectifs clairs sur le périmètre et les gains attendus ; (v) des défaillances dans la gestion de projet.

À la suite de cette étude, un plan de mutualisation a été adopté en juillet 2018. La gouvernance du projet de mutualisation a été établie de manière à prévenir les défaillances identifiées dans l'étude externe. La coordination et le pilotage de la globalité du projet de mutualisation sont confiés au DG de l'une des six agences, de manière tournante, pour une

⁸² Observations définitives sur la gestion de l'agence de l'eau Adour-Garonne 2007-2013 : Recommandation n°2 pour la tutelle « *Poursuivre et intensifier la mutualisation des moyens et l'harmonisation des procédures de contrôle des interventions et des redevances (contrôle au stade de la liquidation, contrôle à priori et à posteriori pour les aides et les contrôles fiscaux pour les redevances* » ; Recommandation n°4 pour la tutelle « *Accentuer la mutualisation du système d'information par un pilotage unique proposant une trajectoire commune à toutes les agences ou à d'autres établissements publics associés.* »

⁸³ [L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité](#), avril 2018, Inspection générale des Finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, page 24.

durée de 18 mois, appuyé par un directeur de projet spécifique pour une durée de trois ans. La responsabilité de chacune des thématiques est confiée à une agence spécifique, au niveau de son DG et d'un chef de projet spécifique. La tutelle est régulièrement informée des avancements du projet de mutualisation.

5.2.2 Un plan de mutualisation comportant de nombreuses actions non-priorisées mêlant mesures structurantes et activités mineures

Le plan de mutualisation porte sur 14 thématiques différentes et incorpore des initiatives déjà en œuvre au moment de son lancement en 2018, concernant les aides, les redevances, le système d'information et les primes. Au total, 36 activités de mutualisation sont concernées. L'intensité intégratrice de ces activités est variable. Certaines activités sont structurantes, comme la création d'une agence comptable commune ou de la Direction des Services d'Information et des Usages Numériques (DSIUN), alors que la portée d'autres mesures est plus limitée.

L'intérêt des activités contenues dans le plan est donc variable, de même que l'intensité de travail et d'investissement que chacune des activités requiert. Le développement de certains blocs d'activités est par ailleurs nécessaire au bon déroulement de certaines autres. Il en est ainsi des relations entre la mise à plat des référentiels de données et le développement des systèmes d'information, ou entre la connaissance des pratiques en matière de gestion des aides et le développement du SI aides.

Pour autant, le plan initial ne prévoyait ni objectifs clairs en matière d'activité réalisée, ni schéma de dépendance entre les différentes activités ou hiérarchisation des différents sous-projets. Ainsi, par exemple, le chantier sur les données n'était pas prévu au départ. Aucun budget général ni consommation d'ETP n'était prévu. Des rapports d'activités sont régulièrement produits et permettent de faire le point sur l'avancement des projets, mais ils ne se réfèrent pas aux objectifs et calendrier prévus initialement. Les données budgétaires et sur les ressources mobilisées produites dans les rapports sont limitées et non harmonisées. Dès lors, il n'est pas possible d'avoir une vision globale de l'avancement du plan et des ressources qui sont mobilisées, par rapport à ce qui avait été prévu, ce qui permettrait notamment de réorienter des ressources si nécessaire. En revanche, la direction de l'eau et de la biodiversité indique que les réunions bimestrielles de la conférence des directeurs généraux permettent de piloter le processus et de redéfinir, au besoin, les priorités entre chantiers.

5.2.3 Les bénéfices du plan de mutualisation non définis en amont et insuffisamment suivis

Le plan envisage conceptuellement trois types de gains : en dépenses, grâce à des économies d'échelle, en ETP dues à la mutualisation de fonctions ou d'activités, et en qualité de service rendu. Au global, les gains attendus sont une diminution de l'effectif du réseau, dont l'intensité est jugée faible par le CGEDD⁸⁴, de 20 à 30 ETP. Néanmoins, le plan ne détermine

⁸⁴CGEDD, Audit Interne des Agences de l'Eau, Rapport n°013432-01, Décembre 2021

pas concrètement les coûts et bénéfices attendus du projet, ni par agence, ni par thématique ni par activités, ce qui pourtant était identifié comme un facteur de réussite.

Les rapports d'activité produisent des informations sur l'avancée des chantiers, et pour certains d'entre eux, sur les bénéfices qualitatifs attendus, mais ils ne fournissent pas de données sur les résultats des actions de mutualisation. Or, les études préalables et la note interagences sur le plan de mutualisation du 1^{er} août 2018 faisaient de la fixation d'objectifs et leur rapportage, un gage de réussite du projet. À l'inverse, il a été indiqué que les bénéfices des projets de mutualisation apparaissaient au fur et à mesure de l'avancées desdits projets.

Parmi les impacts positifs de ce plan de mutualisation, au-delà des gains décrits ci-dessus, il est noté que le travail effectué dans les différents chantiers constitue également une démarche de progrès collective, de formation et de mise en réseau, aboutissant à des démarches d'harmonisations et de simplifications. Ces bénéfices ne sont également pas rapportés dans les rapports d'avancement.

L'agence de l'eau Adour-Garonne est pilote de trois des 14 chantiers (aides, international et référentiel de données) et est en charge d'activités de mutualisation relevant des chantiers relatifs au système d'information financière et aux redevances (milieux aquatiques, cynégétique, et stockage d'eau). Pour les trois chantiers, les mandats confiés à l'agence de l'eau ne comportent pas de calendrier, ou des calendriers imprécis, les coûts des travaux de mutualisation ne sont pas évalués. Les objectifs et les bénéfices attendus ne sont indiqués qu'en termes généraux.

5.2.4 Un processus au milieu du gué ayant déjà produit des résultats

Comme indiqué ci-dessus, l'encadrement du plan de mutualisation ne permet pas de dresser un bilan exhaustif des activités à mi-2022. Néanmoins, des avancées significatives ont eu lieu dans la plupart des chantiers, ce qui englobe les projets les plus intégrateurs et structurants.

La Direction des Services d'Information et des Usages Numériques (DSIUN) est instituée par une convention inter-agences depuis le 1er septembre 2020, reconduite en 2021. La loi 3DS du 21 février 2022 a apporté une sécurité juridique au dispositif en prévoyant que *« les établissements publics de l'État qui exercent, en application des textes qui les instituent, les mêmes missions sur des périmètres géographiques différents peuvent mutualiser la gestion des fonctions et des moyens nécessaires à la réalisation de ces missions »*. Néanmoins, le décret en Conseil d'État prévu par la loi pour fixer les modalités d'application de l'article n'était pas encore pris en février 2023.

La DSIUN comporte 80 agents répartis sur les sites des six agences. Elle déploie désormais une politique de recrutement sur la France entière, lui permettant ainsi d'accroître la quantité et la qualité de candidats potentiels. Elle a mis en place un outil d'assistance aux utilisateurs, accède désormais aux services d'information de toutes les agences, et a engagé les travaux concernant l'offre d'application et la réalisation des premières briques des futurs systèmes d'information.

Sur les autres chantiers, les avancées les plus notables concernent le transfert de compétences sur la gestion des redevances, qui préexistait au plan de 2018, les ressources humaines avec la mise en place d'un outil commun sur les compétences, recrutements, emplois

et formations ainsi que sur les entretiens annuels, le développement de marchés mutualisés, l'harmonisation de pratiques sur les aides, les redevances, les finances, la surveillance de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, la mise en œuvre d'actions de communication nationale valorisant les agences de l'eau.

Les chantiers concernant les systèmes d'information ainsi que le groupement comptable sont tous engagés mais n'ont pas encore abouti.

Au printemps 2022, l'agence avait concrétisé certaines activités au sein des chantiers dont elle a la charge. Concernant les aides, elle a ainsi mené à bien la définition du macro processus commun de gestion (2019) et des fonctionnalités métier à intégrer dans le futur logiciel commun de gestion des aides (2021). L'étude comparative des outils de gestion des aides sera présentée en juin 2022. Plusieurs initiatives du chantier international ont été mises en place : la mutualisation du financement des opérateurs et celle de la participation aux événements internationaux, un appel à projets international inter agences, et une plaquette de présentation commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De par leur montant et leur caractère obligatoire, les dépenses de personnels font l'objet d'une attention particulière. Leur niveau demeure stable malgré une baisse importante des effectifs et une démarche de mutualisation en cours. À ce jour, les observations formulées en 2015 par la Cour des comptes concernant le régime indemnitaire n'ont pas été suivies d'effets. La baisse continue des plafonds d'emplois et le développement concomitant des mutualisations interagences semblent être les seuls leviers retenus par le ministère pour maîtriser ces dépenses. Enfin, la Cour des comptes constate que la durée légale du temps de travail n'est pas respectée : l'agence de l'eau Adour-Garonne doit s'y conformer.

Quant au processus de mutualisation, il a été renforcé à partir de 2018, et inscrit dans les objectifs stratégiques du COP, à la suite de la recommandation de la Cour des comptes et d'autres institutions de contrôle externe.

Si la gouvernance du plan de mutualisation tient compte des expériences précédentes, en clarifiant les responsabilités pour chaque chantier et en impliquant la tutelle dans le suivi du projet notamment à travers les indicateurs du COP, certains préalables identifiés comme conditions du succès du projet, n'ont pas été suivis. Ainsi, le plan de mutualisation couvre de nombreux chantiers qui, tout en comportant à la fois des actions structurantes pour l'activité des agences de l'eau et des actions mineures, ne sont ni priorisés ni articulés.

Ni les ressources nécessaires à la réalisation du plan de mutualisation, ni ses bénéfices en termes financiers ou humains n'ont été quantifiés. L'approche privilégiée est d'estimer les bénéfices en cours de mise en œuvre. Dès lors, et même si des avancées sont notables, il est difficile de comparer l'exécution du plan à ce qui était prévu, et d'évaluer ses gains, y compris non quantifiables.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations	65
Annexe n° 2. Rappel des recommandations du contrôle précédent	67
Annexe n° 3. Les objectifs et les réalisations sur la qualité de l'eau.....	68
Annexe n° 4. Le 11 ^{ème} programme d'intervention (2019-2024)	69
Annexe n° 5. Produits des redevances	72
Annexe n° 6. Plafonnement des redevances.....	74
Annexe n° 7. Les pistes de réforme des redevances.....	76
Annexe n° 8. Les charges liées aux ressources humaines.....	77
Annexe n° 9. Résultats et tableau de financement	78
Annexe n° 10. Fonds de roulement, besoin de fonds de roulement et trésorerie	79
Annexe n° 11. Données prospectives des principaux agrégats financiers.....	81

Annexe n° 1. Liste des abréviations

AE : Autorisation d'engagement
 AEAG : Agence de l'eau Adour-Garonne
 AFB : Agence française pour la biodiversité
 APD : Aide publique au développement
 ASP : Agence de services et de paiement
 CA : Conseil d'administration
 CAP : Contrôle allégé partenarial
 CGAAER : Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et les espaces ruraux
 CGCT : Code général des collectivités territoriales
 CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
 CIC : Contrôle interne comptable
 CIB : Contrôle interne budgétaire
 CLE : Commission locale de l'eau
 COP : Convention d'objectifs et de performance
 CP : Crédit de paiement
 CRB : Centre de responsabilité budgétaire
 DCE : Directive cadre sur l'eau
 DDT : Direction départementale des territoires
 DEB : Direction de l'eau et de la biodiversité
 DGA : Direction générale adjointe
 DOE : débit objectif d'étiage
 DPU : Déclaration d'utilité publique
 DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 DREMA : Département des ressources en eau et des milieux aquatiques
 DRIAAF : Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
 DSF : Document stratégique de façade
 DSPEE : Département des services publics de l'eau et de l'expertise
 DSIUN : Direction des services d'information et des usages numériques
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
 EPAGE : Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
 EPTB : Établissement public territorial de bassin
 ETPT : Équivalent temps plein annuel travaillé

GBCP : Gestion budgétaire et comptable publique
GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP : Groupement d'intérêt public
GIRE : Gestion intégrée des ressources en eau
MAPTAM : Loi du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles
MISEN : Missions interservices de l'eau et de la nature
NOTRe : Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
NQE : Normes de qualité environnementale
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ODD : Objectif de développement durable
OFB : Office français de la biodiversité
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONG : Organisation non gouvernementale
OUGC : Organisme unique de gestion collective à usage d'irrigation
PACC : Plan d'adaptation au changement climatique
PAOT : Plan d'actions opérationnels territorialisés
PAPI : Programme d'action de prévention des inondations
PFR : Prime de fonction et de résultats
PPG : Programme pluriannuel de gestion
PPRI : Plan de prévention des risques inondations
PTGE : Projet de territoire pour la gestion de l'eau
RMC : Rhône Méditerranée Corse
RPA : Rapport public annuel
RTT : Réduction du temps de travail
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SCoT : Schéma de cohésion territoriale
SMQ : Système de management de la qualité
SOCLE : Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire
STEP : Station d'épuration
ZRE : Zone de répartition des eaux

Annexe n° 2. Rappel des recommandations du contrôle précédent

<i>Recommandations de la Cour</i>	Suite réservée à la recommandation
1. <i>Améliorer les plans de contrôles en définissant des objectifs quantitatifs et en s'appuyant davantage sur les résultats des contrôles précédents.</i>	Recommandation mise en œuvre : des plans de contrôle sont élaborés. Ils fixent des objectifs quantitatifs, alignés sur les objectifs du COP. Ils prennent en compte les enseignements des précédents contrôles.
2. <i>Mettre en place un contrôle postérieur au versement du solde, pour l'ensemble des formes d'interventions de l'agence.</i>	Recommandation mise en œuvre : un contrôle postérieur au versement du solde est réalisé, a minima à travers un contrôle sur pièces.
3. <i>Actualiser l'étude dans le bassin de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, conformément au principe du pollueur-payeur et à la DCE.</i>	Recommandation mise en œuvre : dans le cadre de l'état des lieux réalisé en 2019 pour la préparation du SDAGE 2022-2027, une étude sur la récupération des coûts a été produite.
4. <i>Actualiser chaque année le taux de chute servant au calcul des provisions liées aux engagements pluriannuels en calculant un taux moyen sur les six dernières années.</i>	Recommandation mise en œuvre : une nouvelle méthode de calcul des taux de chute est désormais appliquée.

Annexe n° 3. Les objectifs et les réalisations sur la qualité de l'eau

	État en 2013 (Chiffres clefs SDAGE 2016)	Obj. 2021 en 2016 (Chiffres clefs SDAGE 2016)	État en 2019 (État des lieux SDAGE 2022)	Projection 2021 en 2021 (dans le SDAGE 2022)	Obj. 2027 (dans le SDAGE 2022)	Obj. 2033 (dans le SDAGE 2022)
Les 2808 masses d'eau superficielles						
Bon état écologique	43 %	68 %	50%	50 %	70 %	70 %
Bon état chimique	97 %	99 %	91 %	97 %	98 %	non défini
Les 105 masses d'eau souterraines			Les 144 masses d'eau souterraines			
Bon état quantitatif	89 %	94 %	87 %	87 %	94 %	non défini
Bon état chimique sans ubiquistes	61 %	68 %	65,5%	72 %	72 %	non défini

Annexe n° 4. Le 11^{ème} programme d'intervention (2019-2024)

Gestion quantitative de l'eau

La gestion quantitative de l'eau a été abondé à hauteur de 200 M€ en AE et 111 M€ en CP sur 2019 à 2024.

Le programme 2021 à 2024 prévoit trois objectifs :

- Économiser l'eau et sécuriser l'approvisionnement dans le domaine de l'eau potable à travers les études, les opérations de restructurations des infrastructures à la bonne échelle ainsi que les travaux de réutilisation d'eaux non conventionnelles ;
- Promouvoir une gestion quantitative équilibrée de la ressource et les économies d'eau en agriculture en accompagnant la gouvernance, en économisant l'eau, avec l'évolution des pratiques agricoles et en encourageant les OUGC, et un renforcement au soutien d'étiage ;
- Économiser et recycler l'eau dans les activités économiques hors agricoles par des études et des travaux d'économies d'eau.

Ces aides visent l'objectif d'économie de 10 % des prélèvements d'eau actuels d'ici 2024 (PACC).

Réduction des pollutions économiques, industrielles et artisanales.

90 M€ en AE et 78 M€ en AE.

L'objectif est de continuer au retour au bon état des masses d'eau, participer à la préservation des usages et s'adapter aux changements climatiques et accompagner la promotion d'opérations collectives partenariales territoriales.

Les opérations sont aidées à 30 % avec une bonification de 20 % à 30 %.

La réduction des pollutions agricoles concerne les réductions des pollutions pour préserver le bon état des masses d'eau, soutenant les mesures de démarches de gestion adaptées aux enjeux locaux (plans d'actions territoriales, contrats de progrès territoriaux, contrats de rivières...). Le taux maximal d'aide est de 50 %, avec une bonification de 50 %. 184 M€ en AE et 188 M€ en CP.

La réduction des pollutions domestiques et pluviales porte sur plusieurs actions :

- Pollution et assimilé par temps sec – traitement : 172 M€ en AE et 191 M€ en CP
- Pollution et assimilé par temps sec – réseau : 103 M€ en AE et 152 M€ en CP
- Assistance technique dans le domaine de l'eau : 10,3 M€ en AE
- Gestion des eaux pluviales : 136 M€ en AE et 72 M€ en CP

L'objectif est d'atteindre le bon état des masses d'eau et préserver les usages de l'eau, en permettant une optimisation de l'organisation des acteurs et de planification des travaux, la réduction des pollutions par temps sec et temps de pluie, la gestion à la source des eaux pluviales

ainsi que l'appui technique. Pour créer des conditions de gouvernance favorables, l'agence favorise l'organisation des acteurs à la bonne échelle et les intercommunalités pour mobiliser les moyens techniques et financiers nécessaires aux enjeux et limiter le morcellement de l'exercice des compétences. Pour conforter l'appui technique aux collectivités, l'agence soutient les structures départementales dans leur mission d'assistance technique.

Les opérations sont conditionnées à l'atteinte d'un prix minimum de l'eau pour l'assainissement collectif (1,65 € TTC par m³ et 2 € TTC par m³) et avoir renseigné les indicateurs réglementaires dans l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement.

Le taux maximal d'aide est de 50 % en zone de solidarité territoriale et de 30 % hors zone.

L'eau potable

Ce domaine d'intervention concerne les opérations qui garantissent de manière pérenne une eau potable de qualité (protection de la ressource, améliorer la sécurité sanitaire et soutenir l'appui technique aux collectivités). Le taux est de 50 % avec une bonification de 20 à 30 %.

101 M€ en AE et 121 M€ en CP pour l'amélioration de la qualité du service d'eau potable et 25,8 M€ en AE et 31,8 M€ en CP pour la protection de la ressource

La restauration et la gestion des milieux, habitats et écosystèmes porte sur des solutions fondées sur la nature contribuant à l'adaptation des milieux face au changement climatique, avec une enveloppe de 239,6 Me en AE et 241,5 M€ en CP.

Les domaines d'intervention visent à concourir au bon état des masses d'eau (maintien de la qualité ripisylve et boisements alluviaux...), contribuer à la préservation et à la restauration des milieux humides (adaptations des pratiques agricoles et forestières...) et préserver la biodiversité aquatique.

Le taux est de 30 % avec une bonification de 20 % à 50 %.

Les études et recherches, innovation et connaissances pour mieux connaître l'état et le fonctionnement des milieux aquatiques et humides, comprendre la pression anthropique mais également faire connaître auprès du public et des décideurs. Soutenir l'innovation avec de nouvelles solutions pour répondre aux enjeux actuels et futurs. Contribuer à l'amélioration de la connaissance environnementale à partir du système national d'information sur l'eau. Le taux maxi est de 80 % avec une bonification de 10 %.

Etudes générales de 13 M€ en AE et 16 M€ en CP

Connaissances et surveillance environnementales : 116 M€ en AE et 90 M€ en CP

L'information, la sensibilisation, la formation, la communication et l'éducation : 13 M€ en AE et 11 M€ en CP, notamment lors de l'élaboration des SDAGE et les PACC.

Solidarité et coopération internationale : 9,7 M€ en AE et 11,6 M€ en CP. L'objectif est de réduire le nombre de personnes défavorisées ne disposant pas d'un accès durable à l'approvisionnement en eau et en assainissement dans le cadre de l'ODD 6 avec la loi du 9 février 2005 et du 4 août 2021 : promotion et développement de la gestion intégrée de la ressource en eau, l'animation territoriale et la sensibilisation de la solidarité internationale ainsi que les aides d'urgence. Maxi 200 000 € par et par projet.

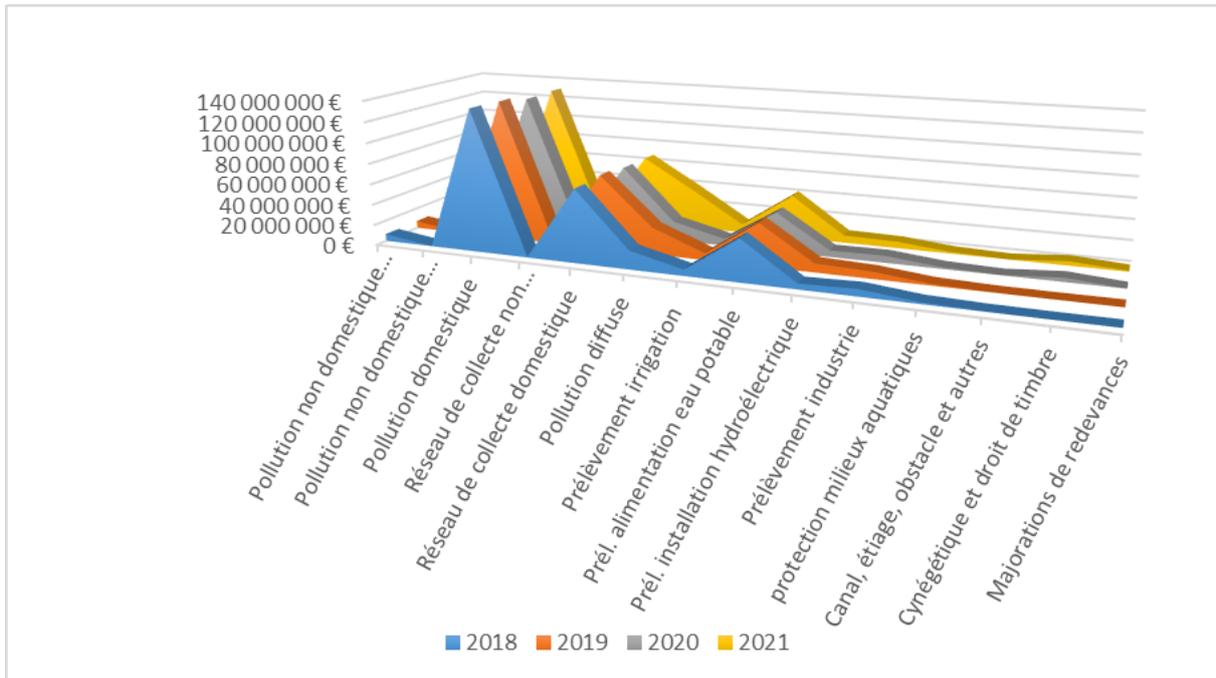
Annexe n° 5. Produits des redevances**Tableau n° 9 : Montant des redevances (€)**

	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales	293 184 527	306 556 192	286 439 742	318 186 807
<i>Pollution non domestique industrie</i>	6 818 819	7 138 325	4 849 840	7 916 000
<i>Pollution non domestique élevage</i>	184 108	0	345 581	194 626
<i>Pollution domestique</i>	136 726 299	135 533 168	130 236 876	131 125 959
<i>Réseau de collecte non domestique</i>	739 898	656 689	164 796	1 567 779
<i>Réseau de collecte domestique</i>	70 293 029	71 862 571	68 418 686	67 741 293
<i>Pollution diffuse</i>	17 891 828	26 128 454	18 751 748	38 783 046
<i>Prélèvement irrigation</i>	6 110 603	6 748 940	6 794 497	8 215 899
<i>Prélèvement alimentation eau potable</i>	40 155 898	41 030 586	38 062 323	42 228 873
<i>Prélèvement installation hydroélectrique</i>	5 442 298	8 552 817	6 330 718	7 287 973
<i>Prélèvement industrie</i>	6 761 032	6 796 770	6 719 988	6 392 819
<i>Protection milieux aquatiques</i>	1 707 766	1 631 256	1 621 593	1 583 880
<i>Canal, étiage, obstacle et autres</i>	244 640	206 335	241 746	98 336
<i>Cynégétique et droit de timbre</i>	0	0	3 901 350	4 165 719
<i>Majorations de redevances (retard de paiement) *</i>	108 309	270 281	0	884 605
Reversement écrêtement	0	-8 768 502	-6 245 098	-10 815 959

Ne concerne que les retards de paiement (agent comptable), les retards de déclaration (ordonnateur) sont ajoutés à la facturation du montant initial de la redevance.

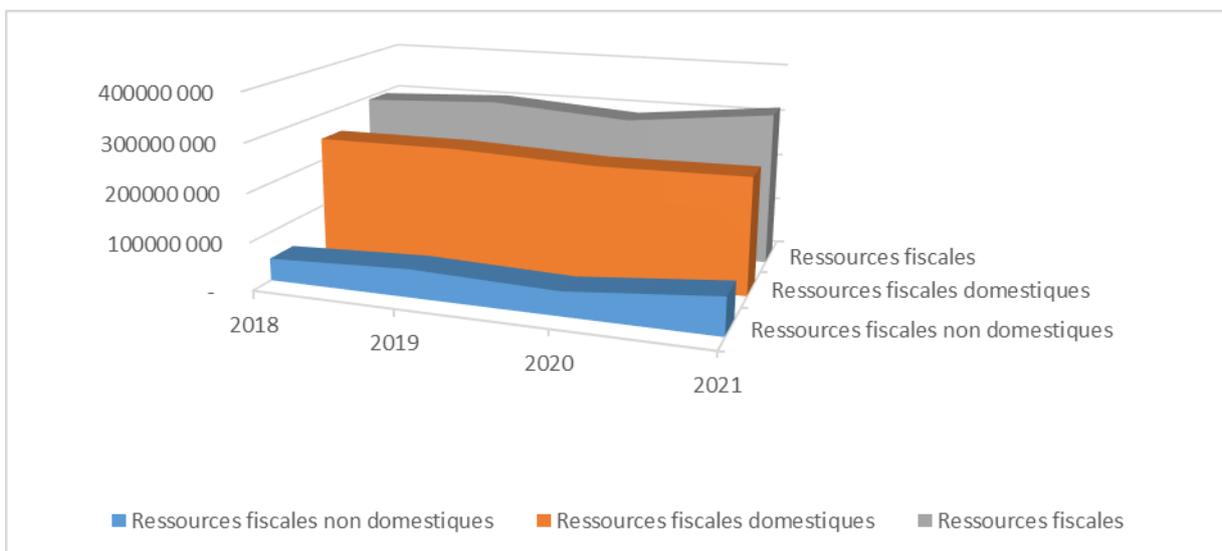
Sources : Rapports de gestion, CF "Comptes de résultats de l'exploitation et volet dépenses"

Graphique n° 1 : Contribution prépondérante des redevances domestiques



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : Tendance de l'évolution des redevances domestiques et non domestiques



Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers

Annexe n° 6. Plafonnement des redevances

En application du I de [l'article 46 de la loi de finances 2011-1977](#), modifié, le montant annuel des recettes fiscales affectées aux six agences de l'eau est plafonné⁸⁵ :

- à 2 280 000 000 € en 2018⁸⁶ ;
- à 2 105 000 000 € en 2019 ;
- à 2 156 620 000 € en 2020 ;
- à 2 197 620 000 € en 2021.

La répartition du montant du plafond entre les agences est fixée chaque année par arrêté⁸⁷. En 2021, la répartition était la suivante.

Personne affectataire	Plafond en millions d'€	Part
<i>Agence de l'eau Adour-Garonne</i>	299,54	13,63 %
<i>Agence de l'eau Artois-Picardie</i>	138,74	6,31 %
<i>Agence de l'eau Loire-Bretagne</i>	372,07	16,93 %
<i>Agence de l'eau Rhin-Meuse</i>	160,92	7,32 %
<i>Agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse</i>	550,43	25,05 %
<i>Agence de l'eau Seine-Normandie</i>	675,92	30,76 %
<i>Plafond annuel pour les six agences</i>	2 197,62	100,00 %

Source : Arrêté du 28 janvier 2021 relatif à la détermination du plafond annuel des taxes et redevances perçues par chaque agence de l'eau pour l'année 2021

⁸⁵ Sont exclues de l'assiette : les majorations pour paiement ou déclarations tardives, le montant des remboursements de dégrèvements, les rémunérations des distributeurs...

⁸⁶ Avant 2018, le plafond était élevé et n'était donc pas « mordant ». La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 précise que « par dérogation au tableau du I de l'article 46 de la loi no 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le plafond mentionné au III bis du même article 46 est fixé, en 2018, à 2 280 millions d'euros ». En parallèle, il est opéré un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget répartit entre les agences de l'eau le montant de ce prélèvement, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances mentionnées à l'article L. 213-10 du même code et sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau. Le versement de ce prélèvement est opéré pour 30 % avant le 30 juin et pour 70 % avant le 30 novembre. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires ».

⁸⁷ Le montant issu de cette répartition ne peut être supérieur ou inférieur, de plus de 4 %, par rapport au montant déterminé par l'application de la part inscrite au III bis de l'article 46 précité. La somme des plafonds fixés par l'arrêté est égale au plafond global applicable à l'ensemble des agences.

La part des recettes perçues au-delà de son plafond est reversée au budget général. Toutefois, pour porter l'ensemble des recettes perçues par les six agences au niveau du plafond annuel global, le reversement au budget de l'État est minoré du prorata du dépassement. C'est-à-dire que la non-atteinte du plafond par certaines agences bénéficie à celles qui, au contraire, le dépassent et qui, par proratisation, minorent leur reversement final. Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, la minoration s'est élevée à 1,52 M€ en 2019, 34,01 M€ en 2020 et 2,47 M€ en 2021⁸⁸.

Les redevances perçues par l'agence de l'eau Adour-Garonne ont été écrêtées des montants suivants.

	2018	2019	2020	2021
<i>Assiette des redevances (M€)</i> ⁸⁹	293,18	295,57	330,96	312,83
<i>Écrêtement du ministère en charge des finances (M€)</i>	-	-8,77	-6,25	-10,82
<i>Part du reversement</i>	-	2,97 %	1,89 %	3,46 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports de gestion des CF

⁸⁸ Sources : rapport de gestion.

⁸⁹ Sont exclues de l'assiette la part destinée aux programmes Ecophyto porté par l'OFB (intégré dans le plafond depuis 2021), les majorations pour paiements ou déclarations tardives, paiement des distributeurs qui n'est pas négligeable (environ entre 1,8 et 2 M€ par an). Il est noté que l'assiette est fixée sur la base de données en droits constatés et pour une période déterminée (du 24/12/N-1 au 24/12/N, sauf 2019, dont la période a été du 01/01/2019 au 23/12/2019) ; le reversement devant être réalisé avant le 31/12/N. Le montant de l'écrêtement est fixé d'une année civile.

Annexe n° 7. Les pistes de réforme des redevances

Le rapport de la mission IGF CGEDD d'avril 2018 « *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité* » soulignait que « *la redevance pour pollution d'origine domestique, assise sur les volumes d'eau facturés à l'abonné s'inscrit davantage dans une logique fiscale de rendement que dans une logique de taxation environnementale* ». La base de la taxation, eau consommée, est indépendante de la source de la pollution, qui est l'eau rejetée dans le milieu. La qualité de celle-ci dépend de la performance du système d'épuration. C'est pourquoi, l'absence de caractère environnemental de la redevance payée par l'utilisateur était en quelque sorte rétabli par le versement d'une prime épuratoire versée aux services d'assainissement les plus performants. Mais l'impact environnemental positif des primes épuratoires n'étant pas démontré, leur existence ne semble plus justifiée. En conséquence, le rapport proposait « *en contrepartie de l'abandon des primes épuratoires, la rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique, qui serait due par les services d'assainissement des collectivités et deviendrait assise sur la quantité de pollution rejetée au milieu, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les industriels* ». Selon le rapport d'audit du CGEDD de décembre 2021, la mise en œuvre de ce mode de calcul *semble générer des difficultés technico-financières*. Le rapport cite les pistes de travail entre la DEB et les agences, à savoir une redevance basée sur les m³ d'eaux usagers, modulée selon le bon fonctionnement du système d'assainissement. Dans cette hypothèse aussi, la collectivité deviendrait le redevable. Le rapport recommande une réforme rapide de la redevance pour pollution domestique actuelle.

Le rapport IGF/CGEDD recommande également :

- la suppression des redevances pour modernisation des réseaux de collecte ;
- l'instauration d'une redevance de solidarité territoriale assise sur le mètre cube d'eau potable, ainsi qu'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés ;
- l'augmentation des taux de la redevance pour pollutions diffuses agricoles ;
- la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention, notamment par l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols.

Le rapport du groupe de travail « *Redevances des agences de l'eau et atteintes à la biodiversité* » de janvier 2022 estime à 400 M€ le besoin en investissements supplémentaires pour assurer le respect des objectifs assignés par la Directive Cadre sur l'Eau et les besoins pour la restauration de la biodiversité. Il estime nécessaire ainsi d'affecter une ressource supplémentaire aux agences de l'eau, visant à financer aussi les interventions liées à la biodiversité. Pour ce faire, la ressource serait basée non plus strictement sur le cycle de l'eau, mais sur les atteintes à la nature et à la biodiversité. L'option proposée est celle de l'affectation aux agences de l'eau d'un complément venant se greffer sur la part départementale de la taxe d'aménagement.

En outre, ce rapport préconise de réfléchir à l'opportunité de supprimer quelques redevances de très faible rendement (redevance pour pollution de l'eau provenant de l'élevage, redevances prélèvement canal, refroidissement industriel et hydroélectrique, redevance pour stockage en période d'étiage et redevance protection des milieux aquatiques) et dont le niveau serait trop peu incitatif. Il incite également à la réforme de la redevance sur la pollution domestique.

Annexe n° 8. Les charges liées aux ressources humaines

Tableau n° 10 : Évolution des ETPT et de la masse salariale

	2018			2019			2020			2021		
	Sous plafond	Hors plafond	Total									
Plafond notifié par le RPROG (ETPT)	246,6			241,1			239,1			235,1		
Emplois rémunérés par l'agence (ETPT)	245,99	0,88	246,87	240,28	0,54	240,82	232,2	1,14	233,34	228,24	2,77	231,01
Masse salariale des emplois par l'agence (€)	18 024 493	36 352	18 060 845	18 291 538	31 377	18 322 915	17 772 648	41 115	17 813 763	17 738 563	88 898	17 827 461

Source : Comptes financiers - tableau 1 "Emplois"

Tableau n° 11 : Évolution des charges de personnel par ETPT

Charges de personnel sans impôts et taxes	2018	2019	2020	2021
Rémunération personnel (641)	11 679 205 €	11 834 273 €	11 526 339 €	11 482 098 €
Charges de sécurité sociale et de prévoyance (645)	4 190 531 €	4 347 522 €	4 240 258 €	4 311 982 €
Autres charges sociales (647)	613 049 €	545 869 €	529 185 €	521 998 €
Autres charges de personnel (648)	0 €	0 €	0 €	11 988 €
Total	16 482 785 €	16 727 665 €	16 295 781 €	16 328 066 €
Évolution des ETPT (en nombre)	246,87	240,82	233,34	231,01
Baisse des charges de personnel 2018/2021 (en %)				-1%
Baisse ETPT 2018/2021				-7%
Charges de personnel sans taxes associées /ETPT	66 767 €	69 461 €	69 837 €	70 681 €
Évolution des charges par ETPT 2018/2021 (en %)				6%

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers

Annexe n° 9. Résultats et tableau de financement

COMPTÉ DE RESULTAT AGREGE

CHARGES*	2018	2019	2020	2021	PRODUITS*	2018	2019	2020	2021
Personnel (641-645-647-648)	16 482 785 €	16 727 657 €	16 295 781 €	16 328 066 €	Subvention de l'Etat	0 €	0 €	0 €	13 780 600 €
Fonctionnement autre que les charges de personnel	56 211 516 €	41 260 839 €	47 695 432 €	53 639 314 €	Ressources fiscales	293 184 528 €	306 317 724 €	286 439 743 €	318 186 807 €
Interventions	223 567 546 €	249 010 513 €	208 244 256 €	222 094 306 €	Reversement écrêtement redances	0 €	-8 768 502 €	-6 245 098 €	-10 815 959 €
					Autres ressources	753 217 €	3 125 314 €	1 006 915 €	570 657 €
TOTAL DES CHARGES (1)	296 261 847 €	306 999 009 €	272 235 469 €	292 061 686 €	TOTAL DES PRODUITS (2)	293 937 745 €	300 674 536 €	281 201 560 €	321 722 105 €
Résultat : <i>benefice</i> (3) = (2) - (1)	0 €	0 €	8 966 091 €	29 660 419 €	Résultat : <i>perte</i> (4) = (1) - (2)	2 324 102 €	6 324 473 €	0 €	0 €
TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat (1) + (3) = (2) + (4)	296 261 847 €	306 999 009 €	281 201 560 €	321 722 105 €	TOTAL EQUILIBRE du compte de résultat (1) + (3) = (2) + (4)	296 261 847 €	306 999 009 €	281 201 560 €	321 722 105 €

* Après retraitement par rapport à la table d'affectation des comptes produit par l'agence
 ** Après retraitement, à partir de 2021, l'écrêtement est réalisé directement en réduction des redances.

TABLEAU DE FINANCEMENT AGREGE

EMPLOIS	2018	2019	2020	2021	RESSOURCES	2018	2019	2020	2021
Insuffisance d'autofinancement	1 283 403 €	5 213 421 €	0 €	0 €	Capacité d'autofinancement	0 €	0 €	10 164 481 €	31 448 600 €
Investissements	2 820 764 €	1 543 520 €	1 815 739 €	2 009 124 €	Subvention d'investissement	0 €	0 €	0 €	0 €
					Financement de l'actif par l'Etat	0 €	0 €	0 €	299 000 €
Cautonnement	0 €	0 €	0 €	0 €	Financement de l'actif par des tiers autres que l'Etat	0 €	0 €	0 €	0 €
Participations	0 €	0 €	0 €	0 €	Remboursement de prêts et avances remboursables et autres ressources	9 924 143 €	21 715 256 €	14 412 299 €	11 827 668 €
Prêts et avances remboursables	4 881 437 €	16 563 274 €	6 523 250 €	6 101 543 €	Augmentation des dettes financières	0 €	0 €	0 €	0 €
Remboursement dettes financières	0 €	11 956 €	0 €	0 €	Prélèvement sur fonds de roulement	-25 927 226 €	0 €	0 €	0 €
TOTAL DES EMPLOIS (5)	8 985 604 €	23 332 171 €	8 338 989 €	8 110 667 €	TOTAL DES RESSOURCES (6)	-16 003 083 €	21 715 256 €	24 576 780 €	43 575 268 €
APPORT au FONDS DE ROULEMENT (7) = (6)-(5)	0 €	0 €	16 237 791 €	35 464 601 €	PRELEVEMENT sur FONDS DE ROULEMENT (8) = (6)-(5)	-24 988 687 €	-1 616 915 €	0 €	0 €

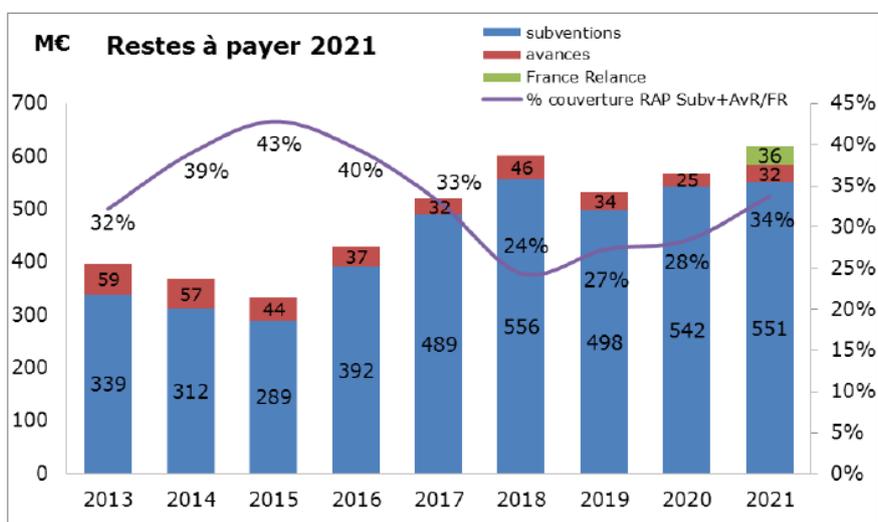
Source : Tableau 6, Comptes financiers

Annexe n° 10. Fonds de roulement, besoin de fonds de roulement et trésorerie

Prélèvement sur fonds de roulement au bénéfice de l'État

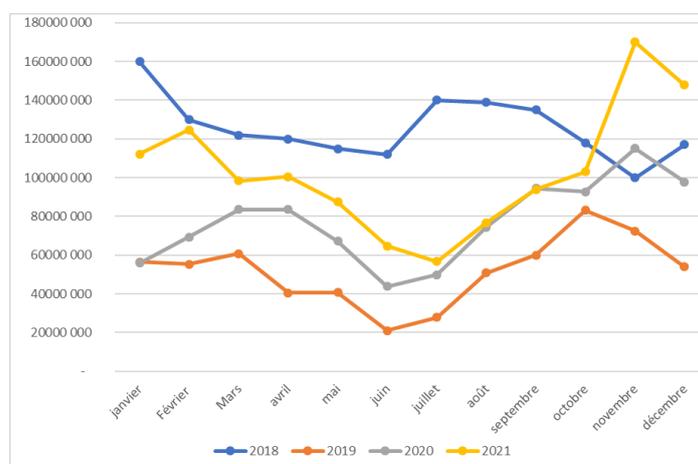
Dans le cadre de l'effort collectif demandé à tous les opérateurs de l'État pour atteindre les objectifs de redressement des finances publiques, l'article 32 de la loi de finances pour 2015 a prévu un prélèvement de 175 M€ par an sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 2015 à 2017. Ce montant a été réparti au prorata de leur part respective dans le produit prévisionnel total, pour l'année 2016, des redevances mentionnées à l'article L. 213-10 du code de l'environnement. Le projet de loi de finances 2018 a reconduit le principe du prélèvement sur fonds de roulement. Il s'est élevé à 25,93 M€ pour l'agence de l'eau Adour-Garonne. À compter de 2019, le projet de loi de finances a mis fin au dispositif au profit d'un encadrement plus restrictif des taxes affectées aux agences de l'eau.

Graphique n° 3 : État des restes à Payer



Source : Rapport de gestion 2021

Graphique n° 4 : Évolution du niveau mensuel de trésorerie



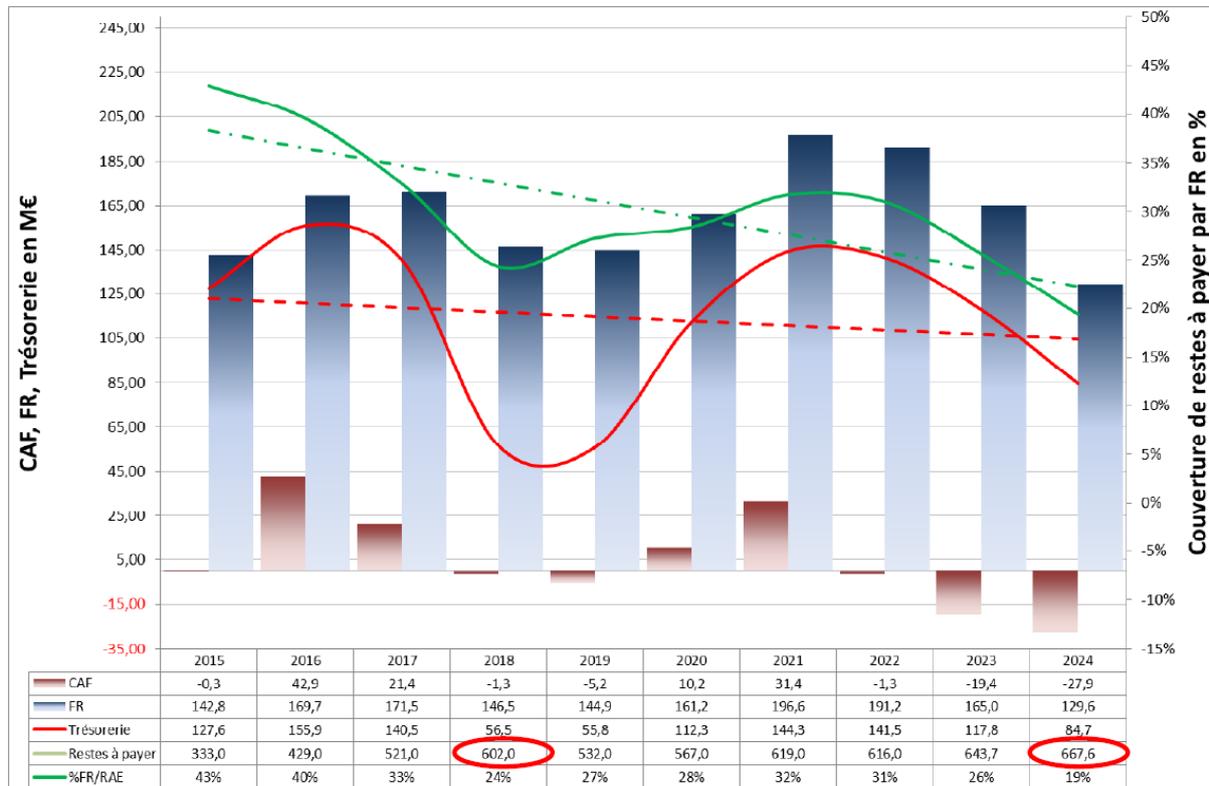
Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers

Tableau n° 12 : Évolution du fonds de roulement, du besoin de fonds de roulement et de la trésorerie

	2018	2019	2020	2021
Capitaux propres	256 697 139 €	250 372 666 €	259 338 757 €	289 298 175 €
Emprunts	0 €	0 €	0 €	0 €
Provisions	2 041 738 €	2 038 801 €	2 027 973 €	2 033 312 €
Amortissements	24 182 987 €	25 110 848 €	26 303 084 €	27 847 024 €
Total ressources stables (passif brut immobilisé)	282 921 864 €	277 522 316 €	287 669 814 €	319 178 511 €
	2018	2019	2020	2021
Immobilisations incorporelles	13 146 228 €	14 317 617 €	15 233 356 €	16 225 905 €
Immobilisations corporelles	25 048 907 €	25 141 112 €	26 041 112 €	27 057 687 €
Immobilisations financières	98 204 599 €	93 146 416 €	85 240 384 €	79 275 356 €
Total emplois stables (actif brut immobilisé)	136 399 733 €	132 605 145 €	126 514 852 €	122 558 948 €
FRNG	146 522 131 €	144 917 170 €	161 154 961 €	196 619 563 €
	2018	2019	2020	2021
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	19 083 336 €	12 269 929 €	15 180 388 €	6 037 425 €
Dettes fiscales et sociales et sociales	910 978 €	935 263 €	853 207 €	946 051 €
Autres dettes non financières	5 194 498 €	581 459 €	648 246 €	316 201 €
Dettes d'exploitation	25 188 812 €	13 786 651 €	16 681 841 €	7 299 677 €
	2018	2019	2020	2021
Créances sur entités publique	49 151 667,42	24 200 524,45	32 546 897,84	27 844 523,72
Créances sur clients et comptes rattachés	133 357,66	1 556 202,87	1 074 634,01	-509 268,24
Avance et acomptes versés par l'agence	0,00	0,00	0,00	86 542,56
Créances sur les autres débiteurs	65 889 206,92	77 105 526,12	31 923 530,02	32 164 406,28
Actif circulant d'exploitation	115 174 232,00	102 862 253,44	65 545 061,87	59 586 204,32
BFDR	89 985 420 €	89 075 603 €	48 863 221 €	52 286 528 €
TRÉSORERIE	56 536 709 €	55 841 568 €	112 291 741 €	144 333 035 €

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers

Annexe n° 11. Données prospectives des principaux agrégats financiers



*RAE : Restes à exécuter

Source : Agence de l'eau Adour-Garonne