

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le rapport de la Cour des comptes relatif au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE),

Par M. Philippe ADNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

AVANT-PROPOS

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹ a donné lieu à la transmission à la commission des finances du Sénat, sur sa demande, de **neuf communications relatives à des enquêtes menées par la Cour des comptes, dont quatre au titre de l'année 2002 et cinq au titre de l'année 2003**. Parmi ces communications, on citera notamment celles concernant le réseau des succursales de la Banque de France, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ou encore la gestion des personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), qui ont fait l'objet d'autant de rapports d'information de votre commission des finances.

En outre, au titre de l'année 2004, votre commission des finances a de nouveau demandé à la Cour des comptes la réalisation de quatre enquêtes portant respectivement sur les aides aux organisations non gouvernementales dans le cadre de l'aide publique au développement, la direction des constructions navales, l'établissement public Météo France et enfin les subventions d'investissement à la recherche universitaire.

Ainsi que votre commission des finances en a acté le principe, ces communications de la Cour des comptes ont vocation, après analyse par les rapporteurs spéciaux compétents, à nourrir sa réflexion et, si elle en décide la publication, conformément aux dispositions de l'article 58-2° précité, à contribuer au débat public.

Après avoir été destinataire de la communication de la Cour des comptes relative au Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), portant sur les exercices 2000 à 2002, votre commission des finances a procédé, le

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : ... 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

15 juin 2004, à l'audition conjointe d'une part, de M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, accompagné par M. Pascal Berteaud, directeur de l'eau au ministère de l'écologie et du développement durable, d'autre part de M. Jean-François Bénard, président de la septième chambre de la Cour des comptes, accompagné par M. Gérard Ganser, conseiller-maître à la Cour des comptes. En outre, participait également à cette audition M. Michel Dantin, conseiller auprès du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

A l'issue de cette audition, dont le procès-verbal est reproduit dans le présent rapport d'information, votre commission des finances a décidé, en application des dispositions précitées de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de publier la communication de la Cour des comptes.

Si certains éléments du présent rapport d'information revêtent un caractère purement rétrospectif, dans la mesure où l'article 38 de la loi de finances pour 2004¹ a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », dont le FNSE constituait la seconde section, d'autres présentent en revanche **un intérêt en vue des débats futurs, notamment sur l'avenir de la politique de l'eau, tandis que des leçons générales peuvent être tirées de la gestion du FNSE.**

Comme votre rapporteur spécial l'avait relevé, le présent rapport d'information souligne **la sous-consommation des crédits du FNSE**. La communication de la Cour des comptes analyse notamment le prélèvement de solidarité pour l'eau, dont **elle relève certaines caractéristiques discutables**, ainsi que les liens entre les agences de l'eau et l'Etat, en souhaitant une clarification de leurs interventions respectives, comme la simplification des interventions du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

¹ *Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE LA COUR DES COMPTES
DU 15 JUIN 2004**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du 15 juin 2004

Ordre du Jour

- Audition de **M. Serge Lepeltier**, ministre de l'écologie et du développement durable, et de **M. Jean-François Bénard**, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, sur le **rapport de la Cour des comptes relatif au fonds national de solidarité pour l'eau**.

La séance est ouverte à 16 heures 15.

M. le président - Je voudrais remercier M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable, qui a bien voulu accepter de répondre à notre invitation pour prendre part à une audition commune avec M. Jean-François Bénard, président de la septième chambre de la Cour des Comptes, sur le rapport de la Cour relatif au fonds national de solidarité pour l'eau.

Je voudrais saluer également le conseiller-maître Gérard Ganser, le directeur de l'eau, M. Pascal Berteaud, M. Michel Dantin, conseiller au cabinet de M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Mes chers collègues, ce type d'audition est une procédure que nous avons mise au point en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes « *de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent* ».

A ce titre, la Cour des comptes a transmis à notre commission, en novembre 2003, une « communication » relative au Fonds national de solidarité pour l'eau, portant sur les exercices 2000 à 2002. Cette communication a également été adressée par voie de référé, au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à la ministre de l'écologie et du développement durable ainsi que, en copie, au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Il m'a semblé, conformément à la procédure déjà suivie, qu'était nécessaire une audition conjointe du ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, et du directeur de l'eau du ministère de l'écologie et du

développement durable, M. Pascal Berteaud, d'une part, de M. Michel Dantin, conseiller auprès du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales d'autre part, en présence de M. Jean-François Bénard, Président de la septième chambre de la Cour des comptes et de M. Gérard Ganser, conseiller-maître.

Le Fonds national de solidarité pour l'eau a, depuis la transmission de cette communication, été supprimé, l'article 38 de la loi de finances pour 2004 ayant clos le Fonds national de l'eau dont il constituait la deuxième section. Ceci donne à certains aspects de ce rapport un caractère purement rétrospectif, mais d'autres éléments pourront nous être utiles en vue des débats futurs, notamment sur l'avenir de la politique de l'eau.

La communication de la Cour des comptes souligne, comme l'avait déjà relevé notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable, la sous-consommation des crédits du FNSE. La Cour des comptes analyse notamment les liens entre les agences de l'eau et l'Etat et souhaite une clarification de leurs interventions respectives, comme la simplification des interventions du ministère de l'écologie et du ministère de l'agriculture. Elle s'interroge par ailleurs sur le prélèvement de solidarité pour l'eau, dont elle relève certaines caractéristiques discutables.

M. Jean-François Bénard, président de la septième chambre, présentera dans un premier temps le contenu du rapport sur le FNSE communiqué à notre commission, puis le ministre de l'écologie et du développement durable, le directeur de l'eau et le représentant du ministère de l'agriculture pourront répondre aux observations de la Cour des comptes. Enfin, je vous inviterai, mes chers collègues, à intervenir si vous le souhaitez.

Conformément à l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, il nous appartiendra à la fin de cette audition de statuer sur la publication du rapport transmis et qui, sur le plan juridique, est une « communication » de la Cour des comptes.

Monsieur le Président Bénard, vous avez la parole, en insistant surtout sur les recommandations que vous croyez devoir formuler.

M. Jean-François Bénard - Merci.

Je centrerai ma présentation sur ce qui reste d'actualité dans le rapport qui vous a été transmis, puisque ce fonds n'existe plus aujourd'hui.

Néanmoins, l'examen des opérations réalisées permet de dégager quelques leçons durables dans trois domaines.

Le premier concerne les aspects généraux d'utilisation des comptes d'affectation spéciale et le second la question de la solidarité : de quelle solidarité s'agit-il ? Enfin, le troisième domaine est celui des progrès qui nous paraîtraient souhaitables dans la gestion, en termes de finances publiques, des programmes qui étaient attachés à ce fonds et qui ont maintenant un autre destin.

S'agissant de l'utilisation des comptes d'affectation spéciale, je crois qu'un certain nombre de leçons sont à tirer de l'expérience du FNSE qui ont une valeur assez générale.

La première avait été relevée par M. le sénateur Adnot. C'est la question de la sous-consommation des crédits qui, dans le cas de ce fonds, est un phénomène impressionnant puisque, sur 238 millions d'euros de crédits ouverts entre 2000 et 2002, 118 ont été consommés, soit la moitié seulement.

Le rapport analyse en détail les raisons de cette sous-consommation. Il y en a trois principales. La première, c'est l'impréparation au moment de la création de ce fonds qui fait que l'année 2000 a été une année blanche en termes de dépenses, ou peu s'en faut.

La seconde raison générale vaut pour tous les comptes d'affectation spéciale qui intéressent des dépenses d'investissement ou de subvention à l'investissement, titre V et VI en ce qui concerne le budget général. Dans les comptes d'affectation spéciale, on ouvre en même temps les AP et les CP pour des montants équivalents ce qui, par nature, entraîne des reports considérables. Cette critique, on peut la faire pour un très grand nombre de comptes d'affectation spéciale.

La troisième raison en ce qui concerne le FNSE, c'est la délégation d'AP massive consentie aux services déconcentrés. Or, ceux-ci n'avaient pas de projets au moment où le fonds a été créé et se sont donc trouvés dans une situation dont tout le monde peut convenir qu'elle présente des risques. Au lieu d'analyser des besoins et de faire des demandes de crédit comme à l'ordinaire, on s'est trouvé avec des crédits pour lesquels il fallait trouver des dépenses à mettre en face !

La deuxième critique qui peut être faite est le manque de transparence vis-à-vis du Parlement. Là aussi, ce sont des critiques que l'on peut faire à beaucoup de comptes d'affectation spéciale, qui tiennent au flou dans la définition de l'objet du fonds et aux atteintes ou aux imprécisions par rapport au respect du principe de spécialité, ainsi -cas qui existe dans beaucoup de comptes d'affectation spéciale- qu'à la coexistence, pour les mêmes opérations, de financements sur le compte d'affectation spéciale et sur le budget général.

Ceci est évidemment une facilité pour l'administration, mais une facilité dangereuse en termes de gestion budgétaire. Les exemples qu'on pourrait donner des risques que présente cette pratique sont extrêmement nombreux et, je pense, bien connus de votre commission.

Pour rester dans le domaine qui nous intéresse, on peut citer le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, à la fois financé sur le FNDAE et sur le titre VI de l'agriculture ou l'ancien FITTVN qui présentait exactement les mêmes caractéristiques. On pourrait ainsi en citer bien d'autres concernant d'autres ministères. Ce n'est nullement une spécialité du ministère de l'écologie et du développement durable.

Troisième grande remarque tournée vers l'avenir : ce type de fonds est très difficilement compatible -pour ne pas dire incompatible- avec les dispositions de la LOLF pour deux raisons. En effet, l'article 20 prévoit qu'un compte spécial doit faire l'objet d'une mission et l'article 21 prévoit la relation directe entre recettes et dépenses. Ici, elle est un peu limitée ; pour beaucoup de comptes d'affectation spéciale, elle sera extrêmement difficile à démontrer, pour ne pas dire inexistante.

Il faut donc s'attendre à la disparition d'un grand nombre de comptes de ce type dans les prochaines années.

En tout cas, sous l'angle de la bonne gestion des finances publiques, on doit considérer la suppression de ce fonds comme un progrès.

Ceci me conduit à la deuxième question abordée dans le rapport : de quelle solidarité parle-t-on s'agissant du FNSE ?

Pour répondre à cette question, il faut regarder les dépenses, puis les recettes. Si l'on regarde les dépenses, deux traits sautent aux yeux : en premier lieu, ce fonds est l'occasion d'un transfert de la métropole vers l'outre-mer. Des dépenses importantes réalisées par l'intermédiaire de ce fonds -plus de 15 millions d'euros- concernent l'outre-mer et s'expliquent par le fait qu'en outre-mer, il n'y a pas d'agence de l'eau, pas de redevance. Or, il existe de gros besoins d'assainissement et donc nécessité de transfert.

On a également un transfert des consommateurs d'eau vers les agriculteurs. C'est une remarque générale que l'on peut faire dans beaucoup de domaines et qui concerne ici le plan phytosanitaire, etc.

Si on regarde les recettes, on peut également déceler des transferts à travers le mécanisme de prélèvement de solidarité pour l'eau.

En effet, ce prélèvement a une singularité : le montant dû par chaque agence est fixé directement par la loi, alors que d'ordinaire on fixe des règles générales, la liquidation de chaque cas individuel étant ensuite affaire d'application.

Là, le montant individuel est fixé par la loi directement, semble-t-il en appliquant deux prorata : pour un tiers, un prorata des populations concernées dans chaque agence et, pour deux tiers, un prorata du montant des redevances autorisées.

Il est assez intéressant d'observer que ces recettes sont prélevées sur les cas où les redevances autorisées sont les plus élevées.

Ceci correspond à deux cas de figures cumulables, soit parce qu'il y a beaucoup de besoins dans l'agence concernée, soit parce que le montant de la solidarité interne au bassin y est très forte.

C'est à partir de ces agences où il y a de gros besoins ou une solidarité forte que se fait le prélèvement le plus important au profit des bassins qui n'ont pas ce type de caractéristiques.

On retrouve là aussi un mécanisme de transfert qui va plutôt de l'urbain vers le rural.

Au total, ce prélèvement qui subsiste mérite réflexion, à la fois parce qu'il a une répartition qui, je crois, appelle examen, qu'il conduit à des recettes qui, pendant la période considérée, ont toujours été sensiblement supérieures aux besoins et enfin parce qu'il présente les inconvénients de tout impôt sur l'impôt, c'est-à-dire qu'il n'est pas transparent pour le contribuable de base.

Ceci conduit à s'interroger sur la finalité des transferts opérés par l'intermédiaire du FNSE.

Il n'appartient pas à la Cour des Comptes de se prononcer -c'est à l'autorité politique de le faire- mais on peut se poser la question de savoir quelle était la raison des interventions de l'Etat en ce domaine. Intervenait-il parce que les besoins dans tel domaine étaient supérieurs à la moyenne, parce que les collectivités étaient moins riches que d'autres ? Ceci n'est pas dit et l'effet des opérations réalisées ne correspond pas à l'appréhension immédiate que l'on peut avoir de ce sujet.

Le troisième domaine concerne les progrès qui nous paraissent avoir été réalisés, que l'on peut corrélérer à l'aisance financière qui a prévalu.

Le prélèvement a donné des recettes supérieures aux besoins et il s'agissait d'un prélèvement sur des redevances perçues par les agences dont on sait qu'elles bénéficiaient elles-mêmes à l'époque d'une trésorerie extrêmement élevée, pour ne pas dire pléthorique.

Ceci soulève toute une série de questions. La première est celle du suivi de l'emploi des crédits.

Le rapport met l'accent sur des difficultés en ce domaine, à la fois de nomenclature -car on relève des divergences entre nomenclature budgétaire et par domaine d'action mises en place par le ministère à juste titre- et des lacunes dans la connaissance de l'emploi des AP qui ont été déléguées et subdéléguées. Il y a manifestement là des progrès nécessaires à faire.

Deuxième grand sujet, celui de l'efficacité des actions entreprises.

On souhaiterait, quand on fait un rapport de la Cour des comptes sur un tel sujet, pouvoir évaluer les actions réalisées mais, pour pouvoir les évaluer, il faudrait savoir quels étaient les objectifs poursuivis et à quel coût prévisionnel on espérait pouvoir les satisfaire. Or, rien de tout cela n'est possible puisque les actions ont été lancées sans étude préalable.

Aujourd'hui, nous ne pouvons dire qu'une chose : c'est que l'évaluation de ces opérations est impossible.

Enfin, la question de la superposition des responsabilités est frappante dans pratiquement tous les domaines dans lesquels le fonds a été amené à intervenir.

Superposition des responsabilités d'abord entre l'Etat et les agences. Dans le rapport, il y a des exemples frappants en ce qui concerne le traitement des données sur l'eau, sujet important sur lequel la directive-cadre du 23 octobre 2000 nous demande de progresser. On voit la multiplicité des intervenants et la difficulté d'organiser de façon cohérente la collecte de toutes ces données.

De la même façon, on constate une superposition des interventions entre l'Etat et les agences dans de multiples domaines touchant les actions sur les milieux naturels et des problèmes particuliers que soulève la question des interventions en ce qui concerne la prévention des inondations.

Il s'agit d'un domaine dans lequel les agences sont autorisées par la loi de 1964 à intervenir, mais où, en pratique, elles ne souhaitent pas intervenir parce qu'il n'y a pas de recettes correspondant à ce type d'opérations. Elles se limitent donc à des interventions indirectes, avec les problèmes de frontière ou de superposition auquel ceci conduit entre l'Etat et les agences.

Outre ce cas de figure, il y a toutes les superpositions entre les différents ministères et les collectivités territoriales ; là aussi, le rapport fournit une liste impressionnante de cas de figure de ce type, par exemple en ce qui concerne l'aide à l'adduction de l'eau et l'assainissement en milieu rural, où interviennent simultanément, avec des règles différentes, le FNDAE, les agences qui sont des établissements publics administratifs sous tutelle de l'environnement, les départements, quelquefois même les régions, avec des singularités. Les règles ne sont en effet pas les mêmes partout : la Corse a un régime spécial en ce domaine, en application de la loi de 2002 qui a créé un programme exceptionnel d'assainissement.

On est donc dans un domaine type où la simplification administrative pourrait trouver à s'exercer. Il y a deux taxes d'Etat sur une même assiette, l'une établie par les directions départementales de l'agriculture, l'autre par les agences, plusieurs circuits de dépenses, plusieurs instructions administratives, même s'il y a des guichets uniques, une seule ingénierie qui est celle des services des directions départementales de l'agriculture et des forêts, également instructeurs des demandes. Un échafaudage administratif particulièrement complexe donc, pour un sujet qui représente des sommes peu importantes et, pour les collectivités, peu lisibles.

Vouloir simplifier n'est pas une question d'esthétique administrative ; c'est aussi vouloir réduire les coûts et surtout vouloir dire qui est responsable, car le problème des situations où il y a de multiples intervenants est que l'on ne sait plus qui est responsable des actions entreprises.

Ce qui est dit à propos de l'aide à l'adduction d'eau ou de l'assainissement rural, on peut le dire aussi de beaucoup d'autres domaines, par exemple du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole où il y a aussi un grand nombre d'intervenants divers.

Au total, le sujet que votre commission a choisi est sans doute un petit sujet du point de vue des enjeux budgétaires ; c'est aussi un sujet qui, en tant que tel, n'existe plus mais, néanmoins, l'étude demandée est très illustrative du chemin

considérable qui reste devant nous dans de nombreux domaines pour nous mettre en ligne par rapport aux exigences de rationalité de l'action publique que dégage la nouvelle loi organique.

M. le président - Merci.

Ce qui avait déclenché de notre part ce souhait d'avoir une communication sur le FNSE, c'est le constat d'une sorte de « viscosité » des crédits entre l'inscription au budget et la difficulté d'utiliser ces crédits, comme si une tuyauterie complexe ne permettait pas aux services déconcentrés de disposer des fonds et de répondre à une attente ressentie avec acuité par nombre de parlementaires.

A ces observations et recommandations, dont certaines ont un caractère historique, mais qui sont riches d'enseignements pour d'autres applications, Monsieur le Ministre, en dépit du fait que vous n'étiez pas en charge de ce ministère pour la période qui a fait l'objet de cette enquête, voulez-vous nous faire part de vos réponses et de vos observations ?

M. le ministre - Monsieur le Président, Monsieur le Président de la septième chambre de la Cour des comptes, Mesdames et Messieurs les commissaires, effectivement, je n'étais pas en charge de ce ministère, mais cela fait partie des fonctions ministérielles que de répondre à des questions d'organisation et de fonctionnement et, au fond, le faire nous fait entrer dans les vrais sujets de notre ministère.

C'est pourquoi je suis très heureux de me retrouver parmi vous, non seulement pour apporter des réponses aux observations de la Cour sur la gestion du FNSE, mais pour vous indiquer aussi, puisque nous sommes au cœur de la politique de l'eau, comment, à ce stade, j'entends la réformer. Ce sera l'objet du projet de loi sur l'eau que je souhaite porter à la discussion parlementaire en 2005.

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes a entrepris d'examiner de près plusieurs plans de l'activité du ministère de l'écologie et du développement durable. Dans le domaine de l'eau plusieurs contrôles ont eu lieu : la direction de l'eau, les six agences de l'eau, le conseil supérieur de la pêche, l'office international de l'eau et, aujourd'hui, le FNSE.

D'autres contrôles ont été entrepris par votre commission et par l'inspection générale des finances et je trouve que tous ces contrôles ont le mérite d'amener le ministère et ses établissements publics à réfléchir à des mesures d'amélioration de la gestion publique et à mettre en chantier des pistes de progrès.

Je pense que nous allons là dans le bon sens dans les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif.

M. Adnot m'a adressé, ainsi qu'au ministre du budget, un questionnaire détaillé relatif à l'exercice de la tutelle sur les agences de l'eau. Je viens de vous adresser mes réponses, Monsieur le Sénateur, et suis tout disposé à en débattre puisque, comme je le disais, je viens de soumettre à la concertation un avant-projet

de loi sur l'eau qui vise à moderniser le dispositif des institutions de bassins et à définir un encadrement des redevances conforme au principe retenu par le Conseil constitutionnel.

C'est vrai que le financement du volet national de la politique de l'eau est un des éléments de ce projet de réforme.

Il est donc particulièrement opportun que la Cour des comptes ait pu se pencher sur la gestion des trois premières années du FNSE, même si ce n'est plus d'actualité, mais en voir un peu le fonctionnement et quelquefois peut-être quelques éléments de dysfonctionnement est intéressant. Je vais donc aller plus avant dans ces réponses.

Force est de constater effectivement que le FNSE a connu un démarrage difficile, dû à une certaine lenteur dans la définition des conditions de réalisation de politique nouvelle, objectif principal de la création du FNSE.

A titre d'exemple, il a fallu attendre août 2000 pour voir publier la circulaire relative au plan de lutte contre les pollutions dues aux produits phytosanitaires. De même, il a fallu attendre mars 2001 pour la circulaire relative au programme d'économies d'eau dans l'habitat social.

Cette dernière politique, aux effets marginaux par rapport à l'ensemble des crédits publics consacrés à la cohésion sociale et à l'habitat, a été abandonnée depuis lors au bénéfice de priorités liées à la publication des directives européennes concernant les pollutions d'origine agricole.

Autrement dit -et c'est bien la clef du problème- le FNSE disposait de crédits, mais les services n'avaient pas les textes permettant de les utiliser. Il n'est donc pas étonnant que la gestion des années 2000 et 2001 ait été peu efficace et que des reports non seulement de CP mais aussi de dépenses ordinaires se soient accumulés jusqu'à début 2002. La gestion du fonds a donc été approximative.

A ceci s'ajoute une particularité inhérente aux comptes spéciaux largement signalée par la Cour : le prélèvement sur les ressources des agences de l'eau s'effectue en AP et en CP d'un montant équivalent, ce qui engendre mécaniquement des reports structurels de CP.

Qui plus est, la gestion financière du fonds a été compliquée par l'expérimentation de l'application « Accord » dans le ministère. Cette application informatique ne me permet toujours pas de recevoir des fonds de concours tels que ceux du plan Loire. Il a fallu faire revivre la vieille procédure.

L'ensemble de ces éléments explique donc la situation du fonds jusqu'en 2002 et a conduit mon prédécesseur à réagir vigoureusement, dès l'automne 2002.

Ainsi, plusieurs mesures d'amélioration de la gestion du fonds ont été mises en place. Elles ont concerné notamment :

- un démarrage plus précoce de l'exercice de programmation conduit par les DIREN avec l'ensemble des services départementaux dès la fin 2002 pour l'exercice 2003. C'est une règle qui devrait d'ailleurs être assez générale ;

- la mise en place d'un dispositif exigeant de contrôle de gestion ;

- l'abandon d'interventions peu efficaces comme les économies d'eau dans l'habitat social ;

- la suppression des subventions croisées versées aux communes pour la restauration des rivières et pour les contrats de rivières ou de baies, à la fois par le FNSE et les agences de l'eau ;

- enfin, la clarification des interventions respectives du budget général et du compte spécial du trésor.

Ces mesures ont porté leurs fruits. Ainsi, ces efforts ont permis un assainissement financier important au cours de l'année 2003, pour une dotation initiale en loi de finances de 60 millions d'euros. Le total des mandatements a dépassé finalement 98 millions d'euros, rattrapant ainsi une partie du retard pris de 2000 à 2002. Je me permets d'attirer l'attention des sénateurs pour leur dire que ce n'est pas parce qu'on a eu un certain retard pendant quelques années qu'on n'a pas besoin d'argent pour la suite parce qu'on peut quelquefois se mettre à consommer.

Vous voyez à quoi je fais allusion pour le prochain budget.

Ces mesures ont aussi permis de préciser les frontières d'intervention du FNSE et de concentrer les efforts de ce fonds sur quatre sujets essentiels : le système d'information de l'eau, la solidarité inter-bassin, les politiques de lutte contre la pollution diffuse et de restauration des zones humides et la prévention des inondations.

Toutes ces mesures ont permis une rationalisation de la gestion financière et une remise en ordre du FNSE.

Cependant, il est apparu qu'il fallait aller plus loin et afin de rationaliser encore plus l'utilisation des CP, le gouvernement a proposé, dans la loi de finances pour 2004, une nomenclature budgétaire unique et la suppression du compte spécial du trésor. Celle-ci permet à travers l'agrégat « eau » d'avoir une vision d'ensemble de toutes les interventions financières de l'Etat dans le domaine de l'eau.

Ainsi, comme vous l'avez dit, une grande partie des remarques de la Cour des comptes a trouvé une réponse.

En ce qui concerne l'avenir, je souhaite réformer la politique de l'eau afin de nous doter des institutions et outils nécessaires pour atteindre l'objectif qui nous a été fixé par la directive-cadre sur l'eau : atteindre le bon état écologique des eaux d'ici 2015.

Même si 2015 apparaît très loin, c'est un objectif ambitieux qui nécessitera une forte mobilisation de l'Etat, des collectivités et des acteurs de l'eau, notamment le monde agricole et industriel.

Je viens de lancer, comme je le disais en introduction, la concertation sur la base d'un avant-projet de loi. Il a été diffusé à l'occasion du comité national de l'eau du 2 juin dernier, présidé par votre collègue Jacques Oudin, à l'ensemble des acteurs institutionnels de la politique de l'eau.

Je souhaite qu'il soit adopté en conseil des ministres d'ici fin 2004 et qu'il puisse être examiné par le Parlement en 2005.

Pour atteindre cet objectif, l'avant-projet de loi sur l'eau prévoit de multiples dispositions dont notamment le renforcement de la lutte contre les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires, le développement des schémas d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des sous-bassins versants dans une logique de définition locale de la politique de l'eau par les acteurs eux-mêmes, et enfin la réforme des agences de l'eau afin d'en faire un outil essentiel de l'Etat pour le financement de la politique de l'eau.

Sur cette réforme des agences de l'eau, il s'agit notamment de renforcer le rôle de démocratie participative des comités de bassins, tout en faisant encadrer le régime fiscal des redevances de bassins par le Parlement, et de renforcer le rôle des agences de l'eau.

Dans ce cadre, l'ensemble des interventions financières locales touchant à la gestion de l'eau sera effectué par les agences et l'Etat n'interviendra plus localement que pour ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens, achevant ainsi le décroisement que nous avons lancé en 2003.

En ce qui concerne les missions de niveau national, l'avant-projet de loi avance comme proposition de rationaliser l'action des différents acteurs en transformant le Conseil supérieur de la pêche en une agence nationale de l'eau et des milieux aquatiques regroupant les milieux humains et financiers consacrés aux tâches nationales de mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau.

En effet, compte tenu des objectifs ambitieux de bon état de l'eau et des milieux aquatiques que nous assignent la directive-cadre, il me semble indispensable d'optimiser les actions des uns et des autres au niveau national et de se doter par redéploiement des moyens humains et financiers à la hauteur de l'enjeu.

Une des options est de laisser à cette agence un statut d'établissement public qui se substituerait au FNSE, serait financé par les six agences de bassin et prendrait en charge les missions de niveau national concernant la connaissance des milieux aquatiques, les études et recherches, l'observation des services publics d'eau et d'assainissement.

Compte tenu de leur rôle important en matière de connaissances des milieux aquatiques, les gardes du Conseil supérieur de la pêche y resteraient affectés.

A contrario, cette agence ne serait pas chargée de la tutelle des six agences de bassin, qui resterait naturellement du ressort de la direction de l'eau.

Je souhaite que la réforme de la politique de l'eau me donne l'occasion, après votre rapport, d'un débat approfondi avec les parlementaires sur de telles pistes d'amélioration de la gestion publique, en vue d'identifier clairement les responsabilités et les moyens d'intervention qui incombent aux autorités nationales, aux institutions de bassins et aux collectivités décentralisées.

Ceci me permettra, je l'espère, de vous proposer avant la fin de l'année un projet de loi qui donne à notre pays tous les moyens pour atteindre les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés.

Avant de conclure, je voudrais relever une ou deux questions du président, notamment sur l'objectif de solidarité et de péréquation. De quelle solidarité s'agit-il ? Il faut bien voir comment sont perçues les redevances des agences. Les deux-tiers de l'assiette du fonds sont calés sur le niveau des redevances perçues par les agences et le tiers restant sur la population du bassin.

Dans certains bassins ruraux, tels que Adour-Garonne et Loire-Bretagne, les ruraux ne sont souvent pas raccordés à l'égout et ne paient pas la redevance. L'assiette basée sur la population permet donc de rééquilibrer la contribution des agences plus rurales.

Finalement, ce sont les bassins les plus riches qui sont les plus contributeurs au fonds. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de solidarité dans ce domaine et je crois que la solidarité doit être considérée du point de vue des politiques financées par le fonds.

Cette solidarité se fait surtout en direction des départements d'outre-mer. En l'absence d'agences de l'eau dans les départements d'outre-mer et dans le cadre des contrats de développement passés avec les territoires d'outre-mer, le FNSE a beaucoup contribué aux dépenses de solidarité nationale dans les DOM.

C'est une vraie question que vous posez. Dans le cadre du projet de loi sur l'eau, une concertation avec les élus d'outre-mer en vue de consacrer un régime ad hoc pourra être envisagée.

M. le président - L'inertie de la consommation est-elle aussi forte outre-mer qu'en métropole ?

M. Gérard Ganser - Non. Le rapport explique que ce sont les crédits qui ont été le plus rapidement consommés, pour lesquels les AP déléguées ont été le plus rapidement affectées semble-t-il car, s'agissant du recueil statistique des informations, autant le ministère s'est efforcé de savoir ce qui se passait dans les départements métropolitains avec un succès relatif, autant outre-mer le ministère a eu plus de difficultés. Quant aux territoires d'outre-mer, le ministère a avoué son ignorance.

M. le président - On ne sait donc pas ce qu'on en fait ?

M. Pascal Berteaud - On sait ce qu'on en fait et ce pour quoi on les dépense. Ce qu'on a du mal à mesurer, c'est la vitesse d'exécution des travaux sous maîtrise d'ouvrage des collectivités.

M. le président - Vous ne l'avez pas vérifié ?

M. Jean-François Bénard - On n'en a pas les moyens.

M. Gérard Ganser - Il faut aller sur place.

M. le président - Vous allez sur place pour le vérifier ?

M. Pascal Berteaud - On exécute des missions de temps en temps sur place, mais toute la difficulté est de voir la réalité de l'avancement des travaux. J'ai les mêmes interrogations, à ceci près que je sais à quoi cela sert puisqu'on a des comptes rendus réguliers.

M. le président - Les comptes rendus vous rassurent ?

M. Pascal Berteaud - Les comptes rendus me rassurent moyennement.

M. le président - Vous n'avez donc rien pour vous rassurer !

M. Pascal Berteaud - En pratique, on envoie des missions sur place.

M. le ministre - Enfin, le dernier groupe de questions que vous avez évoquées, Monsieur le Président, concerne la nécessité de clarification face aux divers croisements financiers. Nous partageons cette analyse. C'est une de nos préoccupations. Beaucoup de progrès doivent être faits pour clarifier la répartition des responsabilités et des financements pour savoir qui fait quoi.

Globalement, on peut néanmoins dire que ce croisement n'a pas empêché de mener de bonnes politiques. Ce qu'il faut, c'est clarifier, simplifier administrativement. Avec le projet de loi sur l'eau, nous aboutirons à une clarification.

Merci de votre attention.

M. le président - La Cour des comptes a-t-elle des observations ?

M. Jean-François Bénard - Sur de nombreux points, ce qu'a dit le ministre me paraît en ligne avec nos constats.

Un point que je voudrais préciser porte sur l'effet de transfert lié au prélèvement de solidarité.

Vous avez dit, Monsieur le Ministre, que c'est un transfert des agences riches vers les agences pauvres, puisqu'il est assis pour une grande part sur le montant des redevances autorisées.

De fait, quand on regarde le tableau, cela saute aux yeux. On voit très bien que l'agence Seine-Normandie paye un montant très important, etc.

Mais la remarque de la Cour n'était pas fondée principalement sur ce sujet. C'était plutôt la constatation qu'un montant élevé de redevances autorisées, si celles-ci ont été normalement établies, traduit soit des besoins très importants, soit une solidarité très développée au sein du bassin.

Le fait de prendre ceci comme assiette veut dire que les agences où la solidarité est développée et où les besoins sont importants payent pour les autres où la solidarité n'est pas développée, ce qui n'est pas forcément scandaleux, mais surprenant pour un fonds de solidarité.

M. le président - Plus l'agence est active, plus elle est taxée. Les agences qui ne font rien échappent à ce prélèvement et les territoires dont les agences ne font rien peuvent bénéficier de subsides prélevés sur les agences les plus actives. Voilà qui est accablant comme mise en oeuvre d'un principe d'équité !

M. le ministre - C'est quelque chose qui, malheureusement, se retrouve dans pas mal de cas.

M. le président - Vous allez maintenant y renoncer ?

M. le ministre - Nous allons en discuter avec le Parlement dans le cadre du projet de loi sur l'eau.

M. le président - On a quelquefois l'impression que le ministère de l'écologie et du développement durable inscrit des crédits, ce qui donne une immense satisfaction au montant de la présentation du budget, mais ne consomme pas nécessairement ce qu'on inscrit, comme s'il y avait une politique virtuelle.

M. le ministre - Je m'inscris en faux contre votre remarque. Moi qui suis en train d'appliquer le budget 2004, je voudrais expliquer les choses.

Ce ministère souffre de cette image. Pendant de nombreuses années, il n'a pas consommé ses crédits. Pourquoi ? A un moment donné de son histoire politique, ce ministère a vu ses compétences croître. On a considéré qu'il fallait lui faire changer d'échelle et il s'est d'ailleurs beaucoup développé en termes de personnels dans un certain nombre de domaines. Je fais allusion à la fin des années 1990 et au début 2000.

Par rapport à ses compétences, des AP pour lancer les programmes ont été accordées et les crédits de paiement ne l'ont pas été. Vous pouvez le vérifier.

Progressivement, ces politiques se sont mises en place mais pour mettre en place des politiques aussi lourdes que celles qui concernent la défense de l'environnement, il faut un peu de temps. Il est vrai que l'annualité budgétaire n'est pas toujours conforme à ce rythme.

On a lancé de vraies politiques de l'environnement. Au départ, ces politiques avec AP ont été lancées mais sans consommer car nous sommes liés à de nombreux acteurs sur le terrain, en particulier les collectivités locales, où un certain nombre de financements doivent aussi avoir lieu. Aujourd'hui, nous sommes dans la situation inverse. Les AP ont été lancées il y a quelques années, les CP n'avaient pas été prévus, et nous sommes au même niveau alors même que les dépenses sont faites.

Mon ministère qui, hier, ne dépensait pas ce qui était inscrit pour un affichage politique fort, aujourd'hui, dépense et n'a pas assez d'argent en inscription. Je voulais attirer votre attention là-dessus. Nous sommes dans une situation difficile et c'est qui a valu au budget 2004 la nécessité de prélever 210 millions d'euros sur les agences de l'eau, qui correspondent à des montées en puissance des politiques qui avaient été faites par AP et dont les crédits de paiement n'avaient pas été votés.

M. le président - Peut-on dire qu'il y a une ardoise à éponger ?

M. le ministre - Non, ce sont des mots que je n'emploie pas moi-même, parce que cela semble vouloir faire porter la responsabilité à d'autres. J'assume la politique de ce ministère, car je considère que ce ministère est un ministère en construction et que, dans l'avenir, il aura à dépenser plus, inévitablement.

Son périmètre s'accroît ; on lui demande, face aux besoins de sécurité, notamment sur le plan industriel, de plus en plus de politiques ; à l'évidence, c'est un ministère dont l'enveloppe budgétaire ne peut décroître sous peine de revenir en arrière sur des sujets essentiels, même si des efforts d'organisation dans le ministère, en termes de personnels, doivent être faits.

J'ai le sentiment, grâce à votre aide, d'aborder la question du budget 2005.

M. Jean-François Bénard - Je me garderai bien de m'exprimer sur le fond de la comparaison entre besoins et crédits, mais il me semble que l'on pourrait objectiver cette discussion très facilement si les projets dont il est question faisaient l'objet d'une évaluation prévisionnelle préalable et ensuite d'objectifs affichés.

A ce moment, on pourrait comparer les dépenses et les prévisions et voir si les objectifs ont été atteints. Une grande partie de la difficulté pour se faire une religion sur les questions que vous venez de soulever réside dans le fait qu'on ne sait pas quels étaient les objectifs poursuivis ou dont l'action est lancée, ni combien on avait l'intention de dépenser ! La discussion devient du coup assez subjective !

M. le président - La parole est au rapporteur général.

M. Philippe Marini - Merci.

Je ne voudrais pas nous déporter sur le terrain budgétaire, parce que nous aurons des réunions pour traiter de ces grands enjeux.

Pour en rester aux aspects strictement organisationnels et en partant d'une relativement petite chose, j'ai noté qu'il existait toujours un bureau du FNSE au sein de la direction de l'eau.

Est-il prévu de restructurer cette administration et de faire disparaître ce bureau ? De façon plus générale, est-il prévu des modifications organisationnelles internes à la direction de l'eau, de manière à s'assurer d'un meilleur suivi des programmes ?

Ma seconde question est de portée plus générale. Elle concerne la superposition des interventions de l'Etat et des agences de l'eau dans une série de domaines, en particulier en matière de préservation ou de restauration des milieux aquatiques.

Quelles sont vos orientations et vos options pour clarifier les compétences respectives ? Est-il possible d'opérer une simplification et de viser à une meilleure visibilité de ces financements, du point de vue du Parlement et des collectivités territoriales en particulier ?

Enfin, vous situant dans le cadre de l'application de la loi organique, la réflexion sur les indicateurs de performance a-t-elle avancé dans ce domaine ? A la lumière des travaux de la Cour des comptes, comment abordez-vous cette analyse ? Comment s'assurer que, dans ce domaine complexe, on a bien défini les priorités et que l'on dispose bien des indicateurs permettant de rapprocher la réalité de ce qui est fait des objectifs auxquels on adhère ?

M. le ministre - Effectivement, le bureau du FNSE existe toujours et il y a là un risque puisque nous supprimons en permanence un certain nombre de choses dans nos administrations, mais sans supprimer les organes chargés de les mettre en place.

Nous sommes en train de réorganiser le ministère de l'écologie et, dans ce cadre, il est prévu de réorganiser la direction de l'eau. Un décret de réorganisation sera prochainement pris ; il a largement été étudié avant ma prise de fonction.

Le bureau du FNSE sera donc supprimé dans ce cadre et la direction elle-même n'aura qu'un seul bureau en charge du budget.

S'agissant de la double intervention de l'Etat et des agences de l'eau dans certains domaines, votre remarque est tout à fait fondée, mais je dois dire que nous sommes en cours d'amélioration.

Ainsi, à compter de début 2004, certains financements ont été décroisés. Il s'agit notamment de la politique en matière de contrats de rivière, de restauration des cours d'eau et d'action en faveur des poissons migrateurs.

Désormais, seules les agences de l'eau interviennent dans ces domaines. L'Etat s'est recentré sur les missions de financement du système d'informations, de la prévention des inondations, de la restauration des zones humides et de la lutte contre les pollutions diffuses.

Nous allons donc vers une clarification entre ce que financent les agences de l'eau et ce dont se charge l'Etat.

Sur les indicateurs de performances, dans le cadre de la LOLF, une quarantaine d'indicateurs ont été définis et sont prévus.

M. le président - La parole est à M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial - Je vous remercie d'avoir créé les conditions de ce débat contradictoire, Monsieur le Président.

Beaucoup de questions ont déjà trouvé des réponses ou des explications.

Il y a bien deux choses différentes, d'une part le FNSE et quelle utilisation des fonds on en faisait. Est-ce que cela ne servait pas en réalité de substitut pour le ministère pour faire d'autres choses ? Quelle était la qualité du contrôle et la légitimité de l'utiliser dans certains domaines ?

On a eu aujourd'hui les explications sur le sujet. Je n'ai pas vraiment de questions complémentaires à poser.

Sur les agences, il en reste encore beaucoup. On peut se poser la question de savoir dans quelles conditions il est possible de constituer des trésors de guerre aussi conséquents.

Là, on n'est pas dans le cadre de politiques nouvelles, comme l'étaient les crédits du FNSE, mais dans un cadre régulier de consommation, et on s'aperçoit que les sommes sont colossales.

Je ne sais si l'explication qui a été donnée sur le calcul du prélèvement de solidarité est exacte.

J'avais eu le sentiment que le calcul de solidarité était lié à l'excédent de trésorerie et que les agences qui avaient tout consommé avaient un très faible prélèvement. Je ne sais pas si l'on peut me donner des chiffres exacts, mais cela fait partie de mes interrogations.

Je m'interroge moi aussi sur le risque de reconstitution de ces trésors de guerre. Est-ce que les agences, depuis le prélèvement, n'ont pas diminué les méthodes de financement et les taux de subvention, ou arrêté la baisse des redevances ou augmenté les redevances pour reconstituer les excédents qui leur ont été prélevés ? Dans ce cas, le prélèvement de solidarité revient à faire un prélèvement supplémentaire, alors que l'on veut lutter contre l'augmentation des prélèvements !

Pour le reste, s'agissant de la future loi sur l'eau et sur la manière dont vous envisagez la modification de la pêche, etc., on aura l'occasion d'y revenir et d'avoir des explications plus complètes.

Il faut surtout que l'on veuille à diminuer le nombre de structures et à faire en sorte que l'argent soit mieux utilisé. Je ne suis pas sûr que, si l'on continue à avoir une juxtaposition d'un certain nombre de services sans diminuer le nombre d'intervenants, on atteigne à l'efficacité optimale. On aura l'occasion d'en reparler.

M. le ministre - S'agissant du contrôle de l'utilisation des fonds du FNSE, il s'agit plus de problèmes de retard que d'utilisation.

M. Philippe Adnot - La Cour a montré qu'on avait utilisé le fonds à des fins qui n'étaient pas prévues initialement dans les missions du FNSE. C'est clair !

M. le ministre - Le président le confirmera.

Sur la question des agences, j'attire votre attention sur le fait que se sont accumulés au cours du temps un certain nombre de moyens financiers qu'on a pu appeler « trésor de guerre ».

Ce que je souhaite dire à la place qui est la mienne aujourd'hui, c'est que nous sommes assurés d'avoir besoin de répondre à des besoins de financements considérables dans l'avenir en matière d'eau.

Ces trésors de guerres qui ont pu, à un moment, être accumulés, pouvaient aussi correspondre à la projection de dépenses beaucoup plus importantes dans l'avenir et à la nécessité de ne pas trop augmenter les redevances dans la politique des agences.

En second lieu, le projet de loi sur l'eau tel qu'il est prévu aujourd'hui n'est qu'un avant-projet de loi -et je suis ouvert à toute modification- et de par la nécessité dans laquelle nous sommes dans le cadre européen, prévoit de toute façon un encadrement du Parlement. C'est donc le Parlement qui définira les règles d'établissement des redevances. A partir de là, nous ne serons plus dans les mêmes effets pervers qui pourraient se produire, puisqu'il y aura un vote du Parlement et une déclinaison au niveau des agences.

En troisième lieu, je pense qu'il y a une confusion dans votre propos entre le fonds de solidarité et le fonds de concours.

M. Philippe Adnot - Je suis d'accord.

M. le ministre - Ce que l'on appelé le « fonds de concours » l'année dernière, c'est-à-dire un prélèvement de 210 millions d'euros sur les agences, s'est effectivement fait en fonction de la trésorerie que les agences avaient. Une agence a d'ailleurs quasiment financé la moitié de ce fonds de concours, à hauteur de 100 ou 110 millions de mémoire.

Ce que nous appelons la solidarité, c'est un autre principe. C'est un principe destiné à donner des moyens à ceux qui n'en auraient pas.

M. Jean-François Bénard - Sans revenir sur ce que vient de dire le ministre, la question des trésoreries des agences de l'eau est un point que la Cour avait analysé et sur lequel elle a fait une insertion dans son dernier rapport publié pour préciser l'étude de ce point.

Quand on regarde l'évolution dans le temps de ce sujet, il y a eu en permanence une trésorerie très excédentaire par rapport aux besoins et l'argument

consistant à dire qu'il y a des projets ponctuels dans les tuyaux, même s'il a une certaine valeur, ne permet pas de justifier des excédents durables.

Cela ressemble plus à un comportement que la Cour connaît bien dans beaucoup d'établissements publics administratifs, dans lequel on se constitue une cagnotte parfois considérable. Je crois que c'est quand même un problème que la commission des finances du Sénat souhaite aborder.

Il y a un point dans l'intervention de M. Adnot que je me permettrai de souligner, car il est important. Vous avez soulevé la question de la simplification des dispositions administratives. On a là un exemple assez frappant dans le sujet de l'assainissement, des adductions d'eau, etc., de cet empilement de dispositifs. Bien sûr, c'est délicat en termes administratifs parce cela joue sur des compétences respectives des ministères, mais il y a là quelque chose où une simplification serait la bienvenue.

M. le président - Avez-vous des projets d'affectation de crédits que l'agriculture abandonnerait à votre profit ?

M. le ministre - Je le souhaite, mais je ne suis pas sûr qu'on ait des projets !

M. Michel Dantin - Vous aurez à arbitrer le devenir du FNDAE, qui est un fonds de substitution, dans le débat sur la loi sur l'eau.

Je rappelle que s'est posé en 2002 le problème de la trésorerie de ce fonds. Le Parlement a souhaité prendre un certain nombre de dispositions, notamment en supprimant l'apport du PMU. Dès 2003, les affectations de crédits ont dû être réduites en conséquence et, désormais, le montant de ce qui est réaffecté aux départements via les préfets correspond exactement au montant de ce qui est encaissé. On a 75 millions d'euros de recettes et on affecte 75 millions d'euros à l'assainissement et à l'eau potable dans les départements.

Là aussi, comme pour le FNSE, on enregistre un décalage des dépenses par rapport à l'acceptation des subventions, puisque les collectivités locales montent des dossiers, obtiennent la subvention et ont ensuite un temps pour enclencher le dossier, un an pour commencer les travaux, deux ans pour les achever, ce qui veut dire que le paiement de la subvention peut être sollicité trois ans après l'attribution.

M. le président - Peut-on imaginer une seule ligne de crédit dans le budget de l'Etat pour apporter une contribution aux collectivités territoriales qui engagent les opérations ?

Je pense qu'on vous encouragera à aller dans cette direction. A quoi sert-il de maintenir plusieurs ministères et plusieurs lignes de crédits ?

M. Pascal Berteaud - L'avant-projet de loi proposera une solution qui sera d'avoir un étage départemental, un étage de bassin, et pas d'étage national. Même chose en matière d'organisation des services de l'Etat.

Parallèlement, nous avons engagé un travail important avec les ministères de l'agriculture et de l'équipement, visant à avoir un seul service de l'Etat qui s'occupe d'eau dans chaque département et nous sommes arrivés à un accord.

M. le président - Nous serons vigilants !

M. Jacques Oudin - Cinq brèves observations.

Je veux tout d'abord remercier les éminents membres de la Cour des Comptes des prestations qui nous ont été apportées pour nous éclairer. Cette nouvelle procédure initiée par votre prédécesseur se révèle extraordinairement constructive pour éclairer notre assemblée.

Une remarque toutefois : le temps de la Cour n'est pas celui du Parlement. En fait, les choses peuvent parfois avancer très vite : nous discutons du FNSE, mais il a été supprimé. Je ne sais comment faire en sorte que l'on puisse avoir un temps plus resserré lorsqu'un problème se pose et que la Cour soit en mesure de nous informer.

M. le président - Les auditions conjointes permettent de nous situer dans le temps réel.

M. Jacques Oudin - Semi-réel !

Second point à propos de ce qui a été dit à l'instant sur la non-adéquation objectifs-moyens. Effectivement, dans l'action publique, lorsqu'il y a des objectifs et pas de moyens, c'est aussi inquiétant que lorsqu'il y a des moyens et pas d'objectifs. J'ai bien écouté ce qu'a dit le président Bénard : cette situation ne se retrouve pas qu'ici.

Maintenant que la LOLF est en cours de préparation, notre mission sera particulièrement efficace ; le ministère de l'environnement est un terrain d'examen intéressant et je remercie donc le ministre de ce qu'il a dit.

Ma troisième remarque concerne la montée en régime.

Le ministre indique qu'il assume la totalité de la politique de son ministère. Or, cette montée en régime a des conséquences financières non-négligeables.

Nous ne pouvons pas juger tout de suite l'ensemble des dispositifs sans nous inscrire dans la durée. Un exemple dans la politique de l'eau qui est la mise en oeuvre de l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau.

La loi sur l'eau les prévoit depuis 1992. Ils commencent à être mis en oeuvre. Il y en a une centaine en cours de préparation. Quelques-uns ont été approuvés mais la suite effective et concrète des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau ne voit encore le jour que très modestement.

Quel peut être l'intérêt des élus locaux de base d'avoir un schéma, sinon d'avoir un supplément de soutien financier ? Dans le cas contraire, ils ne se mobiliseront pas.

Je crois qu'il y a là un gros problème qui ressort des agences, mais je pense que cela ouvre des perspectives sur l'ensemble de la réforme du financement.

J'en viens aux deux dernières observations concernant le problème de la solidarité.

A l'évidence, nous avons eu la suppression de deux fonds, le FNSE et le FNDAE, vieille création qui remonte à 1955, financés par des procédés qui n'étaient plus acceptables au regard de la LOLF.

La solidarité vis à vis du monde rural demeure ; tout montre que lorsqu'on regarde la qualité des eaux le monde rural par rapport à la qualité des eaux dans le monde urbain, il y a une différence au détriment du monde rural.

Lorsqu'on lance des politiques spécifiques en faveur des zones humides, celles-ci se trouvent en milieu rural. Malheureusement, ce sont celles où il y a le moins de moyens financiers. A l'évidence, les circuits doivent donc s'orienter vers le monde rural et vers les zones les plus fragiles, en particulier vers les zones de captage. Dans mon propre département, sur 13 zones de captage, 3 ou 4 à peine sont aux normes. Le préfet, sur instruction du ministre, commence à se mobiliser.

Ce problème implique donc un système financier de solidarité, c'est évident.

Enfin, avec le temps, la réforme du financement de la politique de l'eau s'impose. Je citerai deux exemples. Nous avons mis en oeuvre une nouvelle comptabilité dans le domaine des collectivités locales en les obligeant notamment à se doter de comptes d'amortissement pour leurs investissements.

Il y a eu beaucoup de protestations lorsque le prix de l'eau a augmenté du fait des investissements. Il a coulé un peu d'eau sous les ponts depuis ; les emprunts ont été amortis, les réserves se sont constituées et les politiques de l'eau ont désormais des moyens suffisants.

Je trouve que ce serait un gaspillage de continuer à aider comme on le faisait auparavant des organismes qui n'ont pas autant de besoins financiers qu'hier. Je pense à un syndicat départemental d'alimentation en eau potable, dont je suis président, qui a une trésorerie considérable. Il n'emprunte plus et ne demande quasiment pas d'aides.

Je pense également aux grandes agglomérations qui ont manifestement les moyens financiers de se payer un certain nombre d'équipements dans le domaine de l'eau et cela nous ramène au point précédent. Je crois que le FNSE doit aider les zones où les collectivités ont des besoins et moins de moyens, quitte à réduire le soutien qu'on accorde à des collectivités qui peuvent surveiller certains développements.

Cela amène à une évaluation plus précise de l'orientation des aides que nous accordons aux collectivités.

Ce serait plus juste, compte tenu du fait que l'on n'a pas des ressources pléthoriques et des besoins qui s'accroissent.

M. Michel Moreigne - M. Oudin vient de dire ce que j'aurais souhaité dire moi-même et je l'en remercie vivement.

La solidarité, la Cour l'a appréciée dans ce rapport par la différence entre les dépenses constatées et la dépense par tête moyenne, si ma mémoire est bonne. Or, dans le Limousin, le critère positif se trouve fortement dévalorisé.

Le Limousin n'est pas très dense, comme chacun sait, et je voudrais dire à M. le ministre que le ci-devant sénateur du Cher connaît bien le problème que j'évoque au travers de l'ardoise de Chambonchard, dont il ne veut pas entendre parler. Il y a naguère eu un engagement de solidarité à l'égard du haut bassin du Cher avec la promesse de subventionner les assainissements de toutes les communes riveraines.

Cette ardoise reste à régler, Monsieur le Ministre, au profit de ces malheureux riverains !

M. le ministre - Chambonchard fait partie d'un dossier que j'évoquerai prochainement avec un certain nombre de personnes concernées. Je ne puis en dire plus.

M. Gérard Braun - Monsieur le Ministre, vous avez dit que votre ministère allait avoir besoin de personnel pour remplir ses missions.

Avez-vous réfléchi au nombre de personnes supplémentaires, aux missions qui vous seraient confiées ? Ne croyez-vous pas, devant les difficultés que l'on a actuellement et dont vous êtes conscient, qu'il serait souhaitable de faire des recherches pour avoir du personnel supplémentaire à travers le redéploiement entre les différents ministères représentés ici et l'équipement ? Un seul guichet me semblerait intéressant.

Enfin, les micro-centrales hydrauliques posent problème aux industriels, aux pêcheurs ou parfois simplement aux écologistes dans le bon sens du terme. La sécheresse menace en effet à nouveau et les nappes phréatiques, les sources, les ruisseaux, qui sont dans un état catastrophique, sont en outre perturbés par les micro-centrales. Il y a là un véritable problème sur lequel je souhaite que votre ministère se penche.

M. le ministre - En parlant de moyens, je faisais en particulier allusion aux conséquences de la loi sur les risques industriels. L'Etat a décidé de créer 400 emplois en matière d'installations classés dans les DRIRE. Ceci va se faire sur la durée : 100 emplois seront créés cette année, soit 50 créations et 50 redéploiements.

Nous sommes bien dans la logique mais, en redéploiement, on ne peut tout faire quand il s'agit de nouvelles politiques.

Nous réfléchissons naturellement à des réorganisations pour redéployer un certain nombre de personnels ou en tout cas organiser les choses de manière différente pour être plus efficace.

Au niveau régional, nous sommes en train de rapprocher les DIREN des DRIRE en créant des pôles avec responsabilité d'un directeur sur cet ensemble de compétences ; dans les semaines qui viennent, je vais mettre en place trois expérimentations dans trois régions.

On a également parlé de la politique de l'eau. On a un regroupement des personnels concernés des DDA et des DDE. Ce n'est pas simple, mais c'est un des objectifs des divers ministères.

Concernant les micro-centrales, j'intègre votre remarque. La question se pose dans un certain nombre d'endroits.

Dans un certain nombre de domaines, nous devons nous poser des questions sur des décisions qui ont été prises à un moment donné, sans en voir les conséquences à très long terme. Certaines décisions qui ont été prises ont été de bonnes décisions, comme le fait d'arrêter certaines méthodes, mais ont, aujourd'hui, montré leur limite.

La question des micro-centrales sera donc largement traitée dans le cadre de la loi sur l'eau.

M. Yves Fréville - N'étant pas spécialiste de ces questions, je ferai des observations plus générales. Au moment de la globalisation des subventions spécifiques dans les années 1980, on a créé une dotation globale d'équipement en zone rurale. Finalement, les ministères n'acceptent pas le jeu de la globalisation des subventions et on recrée sans arrêt des systèmes de subventions spécifiques.

Les besoins auxquels vous faites allusion m'incitent à vous poser la question de savoir si l'on doit procéder par subventions spécifiques ? Dans ce cas, ne vaudrait-il pas mieux supprimer la dotation globale d'équipement rural ?

Seconde question : nous allons avoir, avec la LOLF, de plus en plus de problèmes de solidarité spatiale. Les parlementaires vont demander très vite non pas des indicateurs globaux au niveau national, mais des indicateurs spatiaux afin de voir combien on dépense dans chaque région ou département. Même face à un compte spécial, on essaiera de voir s'il y a un droit de juste retour.

Il faudra que nous créions une doctrine pour juger de l'efficacité de la redistribution spatiale, qui obéit à des règles très différentes de la redistribution par personne.

Ma troisième remarque porte sur le problème AP-CP. Je n'ai jamais bien compris pourquoi on est gêné par l'accumulation de reports. S'il y a des reports de crédits, c'est que le Parlement avait décidé à l'origine que les AP étaient égales aux CP, ce qui est le cas dans le compte d'affectation spéciale. Les accumulations de crédits sont restitués immédiatement à la trésorerie de l'Etat et cela diminue d'autant

l'endettement supplémentaire. Est-ce donc tellement gênant d'avoir des accumulations de trésorerie ?

Enfin, je dois dire que je n'ai pas saisi toutes les subtilités du rapport de la Cour concernant le principe pollueur-payeur. J'espère que votre loi sur l'eau va donc permettre de clarifier ces notions.

M. le ministre - Votre dernière remarque va dans le sens de ce que je crois et du débat que nous allons avoir la semaine prochaine sur la charte de l'environnement. Nous n'avons pas souhaité y mettre le principe pollueur-payeur. Naturellement, il sera conservé dans la loi, mais on a en effet beaucoup de mal à voir qui est le pollueur et qui est le payeur, en particulier concernant l'eau.

Je ne pense donc pas que ce principe réponde à toutes les questions qui se posent dans ce domaine.

Sur les AP-CP, c'est un point de vue que les autres sénateurs auront à analyser mais, en ce qui me concerne, au niveau local, je dois dire que des programmes engagés lourdement pour aboutir à des fonds européens ont permis à ma ville, sur deux-trois ans, de faire de très gros investissements que nous n'aurions pas pu faire sans cela.

La mise en place de la politique de l'ADEME, par exemple, est très dépendante des collectivités locales et la montée en puissance des politiques demande un certain temps. Ce n'est pas possible autrement. Or, il faut bien engager ces politiques à un moment donné ; pour qu'une agence comme l'ADEME puisse les engager, il faut bien qu'elle ait des financements au départ mais cela met quelquefois deux à trois ans avant d'être consommé par les collectivités. Il y a là un croisement compliqué.

Je trouve que le système d'AP-CP, pour ma part, est un bon système. Faut-il dans ce cas accepter le système des reports ? Dans ce cas-là, on vote tout en crédits de paiement !

M. Yves Fréville - Il ne faudrait pas que les AP égalent les CP !

M. le ministre - Vous avez raison sur ce point.

En ce qui concerne la dotation globale, il s'agit d'une question générale.

Dans notre pays, j'ai pu constater, en tant qu'ancien élu local, que même lorsqu'on veut clarifier les compétences entre les collectivités, chaque élu va trouver chaque collectivité pour en demander un peu plus, et chaque élu de chaque collectivité souhaite en donner un petit peu pour être au ruban. C'est aussi un mécanisme très français.

M. le président - De tout cela, nous reparlerons lors de l'examen de votre projet de loi sur l'eau.

Monsieur le Ministre, je voudrais faire une observation sur les AP et les CP. Je crois en effet qu'on pourrait faire l'économie des AP et permettre des reports sur crédits de paiement dès lors qu'il s'agit d'opérations d'investissement.

On peut considérer qu'il y a un certain pourcentage de crédits de paiement qui ne sont pas consommés parce que c'est l'inertie inévitable. Ce qu'il faut, c'est que tout ceci soit très étroitement contrôlé et suivi.

Une question sur la solidarité : on a vu qu'une partie des crédits a été dirigée vers les départements d'outre-mer et sans doute aussi un peu vers la Corse. Le directeur de l'eau a vu des rapports qui lui donnent confiance, mais ces procédures ne vont pas survivre. Qu'avez-vous prévu pour permettre à ces territoires de faire face à leurs besoins d'équipements, d'assainissement, d'adduction d'eau ?

M. le ministre - Cela fera partie, en particulier sur DOM, d'une discussion que nous aurons. La question ne peut pas ne pas être posée à un moment donné, elle pose des problèmes qui dépassent largement la simple application des politiques de mon ministère.

M. le président - Par rapport à la LOLF, est-ce que ce sera dans la mission outre-mer ou est-ce que cela restera inscrit dans les crédits de votre ministère ?

M. le ministre - Je n'ai pas suivi la LOLF et je me suis battu depuis quinze jours-trois semaines sur l'arbitrage, que nous avons d'ailleurs remporté -et je suis assez content de la décision du Premier ministre- mais ce sera clairement dans notre ministère.

M. le président - Cela n'éclairera pas sur le budget de l'outre-mer.

M. le ministre - Cela éclairera sur la politique environnementale menée dans les DOM. Je souhaite que nous allions plus loin dans ce domaine et que nous posions quelques questions, mais il faut que l'on ait les réponses. Ce n'est pas toujours évident.

M. le président - La question est de savoir ce qu'on maintiendra dans le budget outre-mer.

Si chaque ministre commence à récupérer ses crédits d'outre-mer dans son propre budget, j'ai peur que la transparence ne soit pas au rendez-vous !

M. le ministre - Ils y étaient déjà ! La politique de l'eau était chez nous !

M. le président - Je sais bien, mais la réforme est à l'œuvre. Par conséquent, ce qui se faisait hier n'est pas forcément ce qui se fera demain.

M. le ministre - Sur cette question, il est, me semble-t-il, nécessaire que le ministre de l'écologie soit responsable de l'écologie, que ce soit en métropole ou dans les départements d'outre-mer, en liaison naturellement avec le ministre concerné. Sur la définition de la politique, cela me paraît très important en matière d'écologie.

M. le président - Certainement mais, du point de vue budgétaire, ce n'est pas très éclairant.

M. le ministre - Cela dépend de la façon dont on le présente.

M. le président - Merci d'avoir bien voulu prendre part à cette audition conjointe.

M. le ministre - Merci à vous et au président de la septième chambre, parce que ce sont des choses qui, à mon avis, dans le fonctionnement, vont dans le bon sens.

M. le président - Mes chers collègues, ayant entendu le président Bénard, le ministre et le représentant du ministre de l'agriculture, je pense que nous pouvons considérer que cette audition a été intéressante et que la communication de la Cour peut être publiée. Elle sera complétée par les observations faites par nos invités et par vos propres observations.

Etes-vous d'accord pour cette publication ? Je vous remercie.

La séance est levée.

La séance est levée à 17 heures 45.

ANNEXES

ANNEXE 1 - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES SUR LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU (FNSE).....	1
ANNEXE 2 - OBSERVATIONS DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES.....	103
ANNEXE 3 - OBSERVATIONS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE.....	107

A N N E X E 1

(i)

COUR DES COMPTES

**RAPPORT SUR LE FONDS NATIONAL DE
SOLIDARITE POUR L'EAU (FNSE)**

EXERCICES 2000 À 2002

(ii)

octobre 2003

AVANT PROPOS

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ¹, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, a demandé à la Cour des comptes, par lettre du 7 février 2003, une enquête sur le « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE), institué le 1^{er} janvier 2000 comme la deuxième section du compte d'affectation spéciale « Fonds national de l'eau » (FNE).

Les principales conclusions du rapport établi en réponse à cette demande sont résumées dans les paragraphes suivants.

De 2000 à 2002, 238 M€ de crédits ont été ouverts sur le FNSE et 118 M€ consommés. Pendant ces trois années, le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, impôt payé par les agences de l'eau et affecté au FNSE, a donc été environ deux fois supérieur aux besoins.

Au cours de cette période, les crédits du FNSE ont représenté environ la moitié des crédits gérés par la direction de l'eau. Parmi eux, les crédits d'investissement sont pour l'essentiel déconcentrés. Or cette direction, malgré des efforts méritoires, connaît mal l'emploi des autorisations de programme déléguées aux ordonnateurs secondaires - dont la plupart ne relèvent pas de son autorité -, à cause des insuffisances du système d'information comptable ou de sa mauvaise utilisation au plan local.

La solidarité géographique organisée par le FNSE a principalement joué entre la métropole et les départements, territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer où environ 25 % des dépenses déconcentrées du FNSE ont été réalisées. Leur situation est il est vrai particulière, puisque l'Etat y pallie l'absence d'agences de l'eau. Dans la perspective notamment de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001, la question se pose de la bonne imputation des crédits, au titre soit de la solidarité avec l'Outre-mer, soit de la politique de l'eau, avec une alternative, pour les opérations d'assainissement, entre les budgets des ministères chargés de l'agriculture ou de l'environnement. La même question se pose au sujet des aides exceptionnelles de l'Etat engagées à partir de 2003 pour l'assainissement en Corse.

Grâce aux moyens apportés par le FNSE, la direction de l'eau, sous l'effet notamment de la directive cadre du 23 octobre 2000, a engagé au début de 2002 une refonte de l'organisation du recueil et du traitement des données

¹« La mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : [...] 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication... ».

sur l'eau. Par rapport aux objectifs de cette directive, des progrès importants restent à faire, sous l'égide de l'Etat, pour clarifier davantage la répartition des responsabilités et des financements entre la multitude d'entités participant à la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques. Le FNSE a permis à l'Etat d'accroître ses interventions sur les milieux aquatiques, au nom de la solidarité. Dans ce domaine, selon les circonstances, la nature ou l'objet des opérations, les maîtres d'ouvrage peuvent être aidés par l'Etat ou par les agences de l'eau, établissements publics de l'Etat, ainsi que par les départements ou les régions. Bien que la loi de 1964 et le décret de 1966 pris pour son application, permettent aux agences d'intervenir pour la prévention des inondations, elles ne le font pas – au motif qu'il n'y a pas de redevance prévue à cette fin – sauf, indirectement, en aidant par exemple la restauration et l'entretien des cours d'eau ou la construction de barrages pour accroître les réserves d'eau. En pratique, les opérations visant à prévenir les risques d'inondation sont donc aidées seulement par l'Etat ; il en est de même pour la restauration et l'entretien des zones humides. En revanche, pour les autres interventions de l'Etat sur les milieux aquatiques, ses aides s'ajoutent, sauf exception, à celles des agences. La direction de l'eau a décidé, le 12 août 2003, de supprimer cette superposition dans certaines hypothèses. *A contrario*, dans tous les autres cas, la superposition des aides est appelée à persister, en dépit de ses inconvénients pour les maîtres d'ouvrage ainsi que du surcoût administratif et de la dilution des responsabilités qu'elle engendre.

Ces interventions sur les milieux, ainsi que les actions de lutte contre les pollutions diffuses, lancées ou amplifiées avec la création du FNSE, sont dépourvues d'objectifs préalablement définis et d'estimation de leur coût prévisionnel, ce qui rend difficile, sinon impossible, toute évaluation. La prochaine entrée en vigueur des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relatives à la « performance » appelle à cet égard un changement radical.

Dans le domaine des aides à l'assainissement des petites collectivités territoriales, aux aides de l'Etat s'ajoutent souvent celles des agences de l'eau et des départements : les maîtres d'ouvrage sont ainsi inutilement confrontés à une multitude de procédures et d'interlocuteurs. Pour les seules aides de l'Etat, pour certaines opérations, l'existence du FNSE a conduit à ajouter des crédits gérés par le ministre chargé de l'environnement à ceux du FNDAE, gérés par le ministre chargé de l'agriculture. L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit la clôture du FNE au 31 décembre 2003 et donc de ses deux sections, FNDAE et FNSE : ce pourrait être l'occasion de clarifier les financements et les règles en ce domaine.

La suppression du FNSE soulève la question du maintien, ou non, du prélèvement de solidarité pour l'eau, impôt créé pour financer le compte d'affectation spéciale, que le projet de loi de finances pour 2004 affecte au budget général. Si la réponse à cette question relève évidemment du seul

législateur, la Cour a relevé certaines caractéristiques discutables de cet impôt, son opacité et ses critères de répartition, et croit devoir souligner la complexité grandissante de la fiscalité ayant pour assiette les consommations d'eau, fiscalité qui comporte notamment une taxe jusqu'à présent affectée au FNDAE.

- INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur les comptes, l'activité et la gestion du compte « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE). Ce compte est la deuxième section du compte spécial du Trésor n° 902-00, « Fonds national de l'eau » (FNE), nouveau nom donné par la loi de finances pour 2000 au compte d'affectation spéciale n° 902-00 qui s'appelait auparavant « Fonds national de développement des adductions d'eau ». La première section du FNE s'intitule « Fonds national de développement des adductions d'eau » (FNDAE) et poursuit les opérations précédentes ¹.

La section FNSE ayant été ouverte le 1^{er} janvier 2000, le contrôle a porté sur les exercices 2000 à 2002, dernier exercice pour lequel les comptes sont disponibles, certaines données concernant 2003 ayant été prises en considération lorsqu'elles étaient utiles pour éclairer le passé ².

Le FNSE ayant reçu en recette un nouvel impôt, le présent rapport traite aussi de cet impôt. Il traite également, de façon incidente, du FNDAE.

En revanche, et bien que la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement impute désormais davantage de dépenses sur le FNSE que sur le budget général (en 2002, respectivement 60 et 44 M€ - dépenses relatives à l'application des plans POLMAR mises à part), ce rapport ne traite pas de l'ensemble des questions relatives à cette direction. En effet celle-ci a fait l'objet d'un récent contrôle de la Cour portant sur les exercices 1995 à 1999 qui a été suivi par l'envoi, le 15 mai 2003, de deux référés ³.

*

Avant ce contrôle du FNSE, la Cour s'était déjà penchée sur l'exécution budgétaire du FNSE dans le cadre de ses travaux destinés à ses rapports au Parlement sur l'exécution des lois de finances de 2000, de 2001 et de 2002.

¹ Selon le I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 (loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999) :

« L'intitulé du compte d'affectation spéciale n° 902-00 "Fonds national de développement des adductions d'eau", créé par le décret n° 54-982 du 1er octobre 1954, devient "Fonds national de l'eau".

Ce compte comporte deux sections :

La première section, dénommée "Fonds national de développement des adductions d'eau", retrace les opérations relatives au financement des adductions d'eau conformément aux dispositions des articles L. 2335-9 et suivants du code général des collectivités territoriales. Le ministre chargé de l'agriculture est l'ordonnateur principal de cette section ».

² *Essentiellement : aide à l'assainissement Outre-mer, « plan phytosanitaires », développement du système d'information sur l'eau.*

³ *Le référé 35236, adressé au Premier ministre, et le référé 35237, adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de l'écologie et du développement durable, transmis aux commissions des finances de l'assemblée nationale et du Sénat en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières.*

Par ailleurs,

- le FNDAE, première section du compte spécial n° 902-00, a fait l'objet d'un contrôle portant sur les exercices 1995 à 2000 à l'issue duquel la Cour a adressé un référé aux ministres concernés ¹ ;

- le Conseil supérieur de la pêche, qui reçoit des subventions importantes du FNSE, a été contrôlé pour les exercices 1991 à 1998, contrôle à l'issue duquel la Cour a adressé un référé aux ministres concernés ² ;

- enfin, certaines interventions de l'Etat désormais financées par les crédits du FNSE avaient été contrôlées dans le cadre des contrôles ayant conduit au rapport public particulier de février 2002 sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne ».

Enfin, la Cour a eu connaissance du rapport d'« audit sur la gestion par le ministère de l'écologie et du développement durable de ses moyens financiers » daté de février 2003, établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement, en réponse à la commande du 9 août 2002 du ministre de l'écologie et du développement durable et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire. Ce rapport aborde quelques questions concernant le FNSE. Pour celles d'entre elles qui sont aussi traitées dans le présent rapport, les observations de la Cour ne sont pas différentes de celles des inspections générales ³.

Pour le contrôle du FNSE, les rapporteurs de la Cour ont adressé des questionnaires au directeur de l'eau et l'ont rencontré. Ils ont également rencontré le contrôleur financier auprès du ministre chargé de l'écologie et du développement durable ainsi que le chef du bureau compétent de la direction du budget.

Par ailleurs, ils ont examiné une partie des liasses des pièces justificatives des dépenses imputées sur ce compte en 2001 ⁴. L'examen a porté sur les dépenses ordonnancées par l'ordonnateur principal et celles mandatées par les ordonnateurs secondaires de plusieurs régions, départements ou territoires, choisis en fonction de leur part dans la consommation des

¹ Le référé 3327 a été adressé le 10 octobre 2002 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales, avec une copie au ministre de l'écologie et du développement durable.

² Les référés 28311-1 au ministre de l'économie des finances et de l'industrie et 28311-2 au ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, avec une copie au secrétaire d'Etat au budget.

³ D'une façon générale, ce rapport, très critique sur la gestion des moyens financiers alloués au ministère chargé de l'environnement, cite souvent en exemple certaines « bonnes pratiques » de la direction de l'eau, en tout cas « bonnes » en comparaison avec celles des autres directions.

⁴ Les dépenses de l'année 2000, première année de fonctionnement du FNSE, ont été estimées insuffisamment représentatives et les pièces justificatives des dépenses de l'année 2002 disponibles à la Cour au moment du contrôle se rapportaient seulement au 1^{er} trimestre.

crédits pour chacun des chapitres du FNSE : Bretagne, Centre, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, les quatre départements d'Outre-mer, ainsi que Wallis et Futuna. Ils ont demandé et obtenu certaines précisions des ordonnateurs secondaires concernés.

La Cour a arrêté ses constatations provisoires le 10 juillet 2003 et en a adressé le relevé au directeur de l'eau, au directeur du budget, au contrôleur financier auprès du ministre de l'écologie et du développement durable, ainsi que, sous forme d'extrait, au directeur général de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales.

Au vu des réponses reçues, la Cour, septième chambre, a arrêté, le 1^{er} octobre 2003, le présent rapport.

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit la clôture au 31 décembre 2003 du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », et partant du FNSE qui en est la deuxième section. Si le Parlement vote cette disposition, les observations de la Cour sur le fonctionnement budgétaire du compte spécial pour les années 2000 à 2002 auront, pour partie, un caractère rétrospectif. Néanmoins, la Cour les communique à la commission des finances du Sénat pour répondre à sa demande d'enquête.

- LA GENÈSE DU FNSE

I. L'ORIGINE DU FNSE

Pour mener sa politique dans le domaine de l'eau, l'Etat dispose

- de ses propres services et moyens budgétaires, d'une part ;**
- des agences de l'eau, établissements publics administratifs de l'Etat, d'autre part.**

Dans les années 90, cette situation se caractérise par un écart très important entre les moyens financiers, techniques et humains de l'Etat, d'une part, et ceux des agences de l'eau, d'autre part, et par la très large autonomie acquise au fil du temps par ces établissements vis-à-vis de l'Etat. Les moyens des six agences de l'eau réunies sont environ vingt fois supérieurs à ceux de l'Etat. Cet écart est fondamentalement dû aux différences d'attributions entre l'Etat et les agences, l'exercice des attributions des agences, essentiellement la « lutte contre les pollutions », étant nettement plus coûteux que celles de l'Etat, essentiellement la prévention des inondations et la police de l'eau. Quoi qu'il en soit, cet écart de moyens, amplifié par l'excès des redevances perçues par les agences sur leurs besoins de financement, conduit parfois l'Etat à se servir des agences comme si elles étaient de simples services déconcentrés pour mener certaines actions - ce qui affaiblit d'autant sa capacité d'exercer sa tutelle en général sur ces établissements - et comme sources de financement pour exercer ses propres attributions avec l'institution, en 1997, de fonds de concours versés par les agences à l'Etat.

L'institution du prélèvement de solidarité pour l'eau et la création du FNSE, à compter du 1^{er} janvier 2000, décidées dans le contexte des réflexions de la fin des années 1990 sur la fiscalité écologique, en général, et la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), en particulier sont une perpétuation de ces fonds de concours, sous une autre forme et pour un montant double.

A. LES FONDS DE CONCOURS

1. L'instauration d'un premier fonds de concours en 1997

En 1996, pour disposer de moyens supplémentaires pour le programme pluriannuel de prévention des risques naturels d'inondation, le gouvernement a décidé d'abonder les crédits du budget général avec des fonds de concours versés par les agences de l'eau. Cette possibilité est ouverte par l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, modifiée, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre

leur pollution ¹ : *« l'agence [de l'eau] contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement ».*

Selon l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, les fonds de concours relèvent d'une initiative de la partie versante ². Dans le cas d'espèce, les parties versantes, établissements publics de l'Etat dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, étaient tout sauf volontaires mais leurs conseils d'administration ont néanmoins approuvé les versements de fonds de concours décidés par l'Etat.

Le montant total de ces fonds a été de 110 MF (16,77 M€). Ils ont été rattachés à l'article 30 « Subventions d'investissement ; gestion des eaux et des milieux aquatiques » du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement. Subventions d'investissement » et affectés à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues. Ils auraient permis une péréquation en faveur des bassins du sud et de l'ouest de la France où les risques d'inondation sont plus importants.

Ces fonds de concours ont de nouveau été versés en 1998. Selon le « vert » budgétaire, ils étaient destinés à financer les *« opérations de restauration des cours d'eau non domaniaux et plans simples de gestion, les contrats de rivière et de baie, la restauration des milieux aquatiques ».*

2. L'instauration d'un deuxième fonds de concours en 1999

En 1999, l'Etat a décidé de créer un nouveau fonds de concours des agences de l'eau d'un montant total de 140 MF (21,3 M€). Ce fonds de concours, en principe destiné au financement des moyens techniques affectés à la police de l'eau par le CSP ainsi qu'à un accroissement de crédits consacrés aux banques de données sur l'eau et aux réseaux de mesures, était réparti sur quatre chapitres budgétaires différents, trois du titre III et un du titre V ³.

¹ Désormais codifié à l'article L. 213-6 du code de l'environnement.

² « Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public [...] sont directement portés en recettes au budget. [...]. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante [...] ».

³ Ce fonds de concours, intitulé « participation des agences de l'eau au fonctionnement et à l'équipement des réseaux de mesure et aux moyens techniques de la police de l'eau » était rattaché aux rubriques budgétaires suivantes :

- article 20 du chapitre 31-95 « vacations et indemnités diverses – directions régionales de l'environnement » ;

- article 20 du chapitre 34-20 « police et gestion des eaux et des milieux aquatiques, annonces des crues, crédits déconcentrés » ;

- article 10 du chapitre 34-94 « moyens de fonctionnement des services déconcentrés – directions régionales de l'environnement » ;

- article 60 du chapitre 36-41 « Conseil supérieur de la pêche » ;

- article 30 du chapitre 57-20 « protection de la nature et de l'environnement – études, acquisitions et travaux d'investissement - police et gestion des eaux et des milieux aquatiques, réseaux d'annonce des crues et hydrométrie ».

Ce deuxième fonds de concours s'ajoutant au premier, en 1999, les agences ont versé 250 MF (38,11 M€) au total au budget de l'Etat.

3. Les avantages et les inconvénients des fonds de concours

Ces fonds de concours étaient censés satisfaire des « *objectifs de solidarité et de péréquation* » ; de fait, ils abondaient d'une manière générale les crédits mis à la disposition du ministre chargé de l'environnement pour financer les interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau.

a) L'inconvénient majeur pour les comités de bassin et les agences de l'eau

Pour les comités de bassin et les agences, le principal inconvénient des fonds de concours était leur existence même. Selon certains, ces fonds de concours, institués au moment où les agences étaient invitées à financer à hauteur d'un tiers le coût du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), menaçaient de remettre en cause l'exécution des VII^{èmes} programmes d'intervention des agences. Il n'en a rien été.

Au contraire, les fonds de concours présentaient l'avantage de réduire un peu l'opulence des agences de l'eau, c'est-à-dire l'excès des impôts prélevés sur les usagers par rapport aux besoins des agences. La réduction qu'ils ont opérée a été réelle : 71,65 M€ (470 MF) en trois ans. Toutefois, en dépit des protestations alarmistes des agences, cette réduction n'a même pas inversé la tendance au gonflement de la trésorerie de ces établissements publics.

b) Les inconvénients pour le ministère chargé de l'environnement

Pour ce ministère les fonds de concours présentaient deux inconvénients :

- la relative insécurité de ces recettes, compte tenu des réticences avérées des parties versantes ;
- la rigidité de leur affectation à des dépenses nécessairement définies par les chapitres budgétaires auxquels les fonds étaient rattachés ; or à l'époque, le ministère chargé de l'environnement considérait que le financement d'autres besoins de la politique de l'eau n'était pas assuré, notamment en matière de lutte contre la pollution des eaux due à l'usage excessif de certains pesticides, d'assainissement outre-mer, de ressource en eau et de qualité de l'eau dans les anciens bassins miniers et de restauration des zones humides.

c) L'affectation indirecte des redevances au financement de la politique de l'eau

Le seul avantage des fonds de concours, tant pour le ministre chargé de l'environnement que pour les agences, était de garantir que « *l'argent des*

usagers de l'eau finance la politique de l'eau ». En fait, l'affectation obligatoire de ces fonds à certaines dépenses, en dérogation au principe d'unicité du budget de l'Etat, permettait au premier de mettre ainsi une partie de ses crédits à l'abri des risques de restriction budgétaire, et aux secondes, faute de garder toute liberté de dépenser eux-mêmes les fonds en cause, d'être assurées qu'ils étaient employés pour des actions intéressant plus ou moins directement leur domaine.

Malgré cette garantie, ce circuit financier préservait une certaine opacité à l'égard des contribuables : comment ces derniers pouvaient-ils savoir que les redevances qu'ils versaient à l'agence de l'eau de leur bassin hydrographique servaient en fait, pour partie, à finalement subventionner, par exemple, un autre établissement public, le CSP ? Cette opacité a cependant rarement été présentée comme un défaut de la procédure des fonds de concours employée de 1997 à 1999. Pourtant, elle ne facilite pas l'exercice du droit reconnu à tous les citoyens, par l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1989, « *de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [et] d'en suivre l'emploi* ».

B. LE PROJET DE TGAP

Les réflexions menées à la fin des années 90 sur la TGAP, jalonnées par plusieurs rapports parlementaires ¹, conduisaient au projet suivant :

- d'une part, instaurer des taxes sur la pollution des eaux ou plus généralement des milieux aquatiques proportionnées aux « déséconomies externes » engendrées par les activités polluantes, en application du « principe pollueur – payeur », taxes affectées au budget général de l'Etat ;

- d'autre part, financer en tout ou en partie les travaux et actions visant à réduire la pollution à partir du budget général, directement ou indirectement à travers les agences.

Le cas échéant, le dispositif de mutualisation financière à l'échelle des bassins hydrographiques défini par les articles 14, 14-1 et 14-2, de la loi précitée du 16 décembre 1964, mis en œuvre par les comités de bassin et les agences de l'eau, était remis en cause. Dans ce dispositif, les taxes prélevées par les agences, en principe proportionnelles aux pollutions (article 14-1), sont, toujours théoriquement, arrêtées pour financer les dépenses des programmes pluri-annuels d'intervention des agences (article 14-2), c'est-à-dire les aides que les agences versent aux maîtres d'ouvrage publics ou privés pour réaliser des travaux tendant à réduire la pollution des milieux aquatiques. Ces taxes, calculées en fonction des

¹ Notamment à l'Assemblée nationale, les rapports d'information de Mme Nicole Bricq sur la fiscalité écologique du 23 juin 1998 et de M. Yves Tavernier sur la taxe générale sur les activités polluantes et la politique de l'eau, « La fiscalité au secours de l'eau » du 22 septembre 1999 et, au Sénat, le rapport d'information n° 112 de M. Jean François-Poncet sur la réforme des agences de l'eau du 10 décembre 1998.

besoins d'aide à verser aux maîtres d'ouvrage, peuvent donc, en pratique, être aussi bien supérieures qu'inférieures à la valeur des déséconomies externes engendrées par les activités polluantes. La création de la TGAP visait donc un objectif de plus grande efficacité économique, d'une part, en taxant la pollution, afin d'influer sur les comportements polluants, sans considération de dépenses à financer, et, d'autre part, en finançant les besoins selon des critères rationnels, sans considération des recettes à dépenser. La connexion entre le produit des taxes et des besoins de financement n'est en effet justifiée que dans certaines théories économiques classiques, mais, dans la réalité, il n'y a aucune raison pour que le produit de taxes établies en appliquant le principe « pollueur-payeur » soit identique au montant des besoins de financement de la lutte contre la pollution.

La TGAP avait été établie dans le domaine des déchets en 1999, le financement de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) étant désormais assuré par des subventions versées par le budget de l'Etat. L'extension de ce dispositif au domaine de l'eau a suscité une forte hostilité des comités de bassin et des agences de l'eau. Redoutant, non sans raison, que la TGAP remette en cause le dispositif de la loi de 1964, ils s'y sont opposés : en effet, même si les institutions de bassin, comités de bassin et agences, étaient maintenues pour prélever les taxes et distribuer les aides, la TGAP leur aurait fait perdre leur très grande autonomie dans la fixation des unes et la distribution des autres. Derrière le principe, au demeurant très discutable, selon lequel « *l'eau paye pour l'eau* », c'est-à-dire « *l'eau ne doit payer que pour l'eau* » qu'ils défendaient, il y avait surtout la volonté de ne pas être placé sous la tutelle de l'Etat, en général, et de rester préservé des aléas de sa politique budgétaire, en particulier.

Dans ces circonstances, le gouvernement a renoncé à son projet de TGAP sur l'eau et à la meilleure rationalité économique qu'il était censé introduire, sauf une taxe créée par la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, assise sur des pollutions difficilement taxables en application de la loi du 16 décembre 1964. Il s'agit d'une taxe sur les lessives, sur les produits phytosanitaires, ainsi que sur les granulats, dont le rendement attendu pour 2000 était de 1 milliard de francs, dont 500 millions de francs pour les lessives, 300 millions de francs pour les produits phytosanitaires, 200 millions de francs pour les granulats, qu'ils soient ou non d'origine alluvionnaire ¹.

¹ *Annoncée par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement comme devant s'inscrire dans le cadre général de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), cette taxe a été créée par la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000. Selon le ministre, « le système de taxes affectées en vigueur jusqu'à l'an dernier [1998] visait uniquement à dégager des ressources pour réparer les dommages occasionnés par les activités polluantes ; il n'avait ni pour objectif, ni pour effet de les éviter. La TGAP, à l'inverse, envoie aux consommateurs un « signal-prix » les incitant à réduire l'utilisation des produits polluants et à s'orienter vers des produits moins polluants » (extraits du*

En revanche, le gouvernement a décidé de soumettre au Parlement, dans le cadre de la loi de finances pour 2000, la création d'un nouvel impôt affecté à un compte d'affectation spéciale pour l'eau. Le ministre chargé de l'environnement a fait une communication en conseil des ministres sur ce dispositif le 27 octobre 1999 ¹.

C. LE FNSE ET LE PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU

Cette double filiation, fonds de concours et forte opposition au projet d'instaurer une TGAP dans le domaine de l'eau, a produit le FNSE et le prélèvement de solidarité pour l'eau qui l'alimente ou bien, dans un ordre inverse, le prélèvement de solidarité pour l'eau et le FNSE qui l'accueille. Ce dispositif est une forme de continuation des fonds de concours puisqu'il permet de poursuivre le financement des opérations de l'Etat avec une partie des taxes prélevées par les agences de l'eau.

A l'occasion de cette transition des fonds de concours vers le FNSE, le ministre chargé de l'environnement a :

1°) « sécurisé » le financement de son budget car le prélèvement de solidarité pour l'eau affecté au FNSE est un impôt sur les agences alors que les fonds de concours dépendaient formellement d'un accord de celles-ci ; or, bien que les agences soient des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, elles jouissent de fait d'une grande autonomie ; cette sécurité est même garantie par des dispositions législatives peu communes ; la loi fixe la date d'exigibilité du

dossier établi par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour la communication au conseil des ministres du 27 octobre 1999).

Cette taxe est affectée au « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale » (FOREC), établissement public national à caractère administratif institué par la loi du 29 décembre 1999, qui a été créé longtemps après. Ces deux dispositions, introduites par l'article 5 de ladite loi, sont désormais inscrites au code de la sécurité sociale, respectivement aux articles L. 131-10 et L. 131-8 du nouveau chapitre I quater du titre III du livre I du dit code.

La taxe proprement dite est définie par l'article 7 de la loi : cet article modifie les articles 266 sexies à decies et introduit un nouvel article 266 terdecies dans le code des douanes. Dans la loi, cette taxe est dénommée « taxe générale sur les activités polluantes visée aux articles 266 sexies à 266 terdecies du code des douanes ».

L'évaluation du rendement de cette taxe figure dans le dossier précité, établi par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour la communication au conseil des ministres du 27 octobre 1999.

¹ *Les décisions relatives à ce dispositif ont été arrêtées lors de réunions interministérielles tenues le 5 octobre puis le 15 octobre 1999 dont le compte rendu est daté du 5 novembre.*

prélèvement et précise que son montant « est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau » ;

2°) doublé le montant de ce financement qui est passé de 250 millions en 1999 à 500 millions de francs en 2000 ; ce dernier montant a été fixé de manière arbitraire.

Ce dispositif est radicalement différent de la TGAP affectée au budget général envisagée puisque le FNSE, compte d'affectation spéciale, apporte, au moins formellement, la garantie que « l'eau paye pour l'eau », garantie que la TGAP n'aurait pas apportée. Or les élus, tant les parlementaires que ceux qui siègent dans les comités de bassin ou aux conseils d'administration des agences, tenaient à être assurés que les fonds versés par les agences à l'Etat et donc, à la base, que les taxes versées par les « consommateurs d'eau » serviraient bien à financer des actions relevant de la politique de l'eau et seulement celles-là ¹. La procédure budgétaire du compte d'affectation spéciale, qui donne, au moins en apparence, cette garantie, était donc nécessaire pour répondre à cette demande politique, au moment où l'affectation au budget général ou au FOREC de taxes sur les activités polluantes et le financement de l'ADEME par des subventions budgétaires étaient fortement contestés ². D'un point de vue financier, ce dispositif, FNSE et prélèvement de solidarité pour l'eau, comme les fonds de concours qui l'ont précédé, se comprend mieux si l'on rapproche les dépenses de la direction de l'eau de celles des agences : en 1999, la première a dépensé environ 450 millions de francs, montant qui ne comprend pas les frais de personnel et de fonctionnement courant, tandis que les secondes ont dépensé 9,2 milliards de francs pour leurs « interventions » ³, montant qui n'inclut pas non plus leurs frais de personnel et de fonctionnement courant, soit vingt fois plus.

¹ Par exemple, le 8 novembre 1999, lors du débat à l'Assemblée nationale sur le budget de l'environnement, M. Robert Galley, député mais aussi président du comité de bassin Seine Normandie déclarait : « Je souhaite revenir sur la TGAP. Vous avez insisté, madame la ministre [Mme Voynet], sur l'application du principe pollueur payeur, dont le corollaire, nous semble-t-il, est l'affectation du produit des taxes prélevées au titre de la protection de l'environnement en totalité à cet objectif. J'en veux d'ailleurs pour illustration les actions prévues par vous-même pour le fonds national de solidarité pour l'eau : le prélèvement sur les recettes des agences qui finance ce fonds est affecté à la protection de l'eau ».

² Ce souci apparaît encore fin 2001 dans le rapport spécial de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances 2002. M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, y écrit ainsi : « votre rapporteur spécial craint qu'un scénario « ADEME » ne se produise dans les prochaines années pour les agences de l'eau : celles-ci baissent leurs subventions, le produit des taxes qui leur sont affectées va être prochainement réévalué, la tentation sera grande pour le budget de l'Etat de verser ces taxes à son budget général en compensant les agences par des subventions ajustées à leur strict besoin ». L'Etat, d'ailleurs sur proposition du Sénat, n'a pas totalement résisté à la tentation puisque la loi de finances initiale pour 2003 affecte une partie du prélèvement au budget général.

³ Il s'agit du total des dépenses d'intervention des six agences de l'eau, c'est-à-dire les subventions de fonctionnement, les subventions d'investissement et les prêts qu'elles ont versées en 1999, primes d'épuration pour les collectivités locales non incluses, selon le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2001.

II. LA CRÉATION DU FNSE ET SES OBJECTIFS

A. LA CRÉATION DU FNSE

Le FNSE a été créé par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 (loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999) dont le texte est le suivant :

« La deuxième section [du « Fonds national de l'eau »], dénommée "Fonds national de solidarité pour l'eau", concerne les opérations relatives aux actions de solidarité pour l'eau. Le ministre chargé de l'environnement est l'ordonnateur principal de cette section. Il est assisté par un comité consultatif dont la composition est fixée par décret.

La deuxième section retrace :

En recettes :

- le produit du prélèvement de solidarité pour l'eau versé à l'Etat par les agences de l'eau dont le montant est déterminé chaque année en loi de finances ;

- les recettes diverses ou accidentelles.

En dépenses :

- les investissements relatifs à la restauration des rivières et des zones d'expansion des crues, à la réduction des pollutions diffuses, à l'assainissement outre-mer, à l'équipement pour l'acquisition de données ;

- les subventions d'investissement relatives à la restauration des rivières et des zones d'expansion des crues, à la réduction des pollutions diffuses, à l'assainissement outre-mer, à la restauration de milieux dégradés, aux économies d'eau dans l'habitat collectif social, à la protection et à la restauration des zones humides ;

- les dépenses d'études relatives aux données sur l'eau, les frais de fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau, les actions de coopération internationale ;

- les subventions de fonctionnement au Conseil supérieur de la pêche ainsi qu'aux établissements publics, associations et organismes techniques compétents pour leurs interventions au titre de la politique de l'eau ;

- les interventions relatives aux actions d'intérêt commun aux bassins et aux données sur l'eau ;

- les restitutions de sommes indûment perçues ;

- les dépenses diverses ou accidentelles. »

B. L'INSTITUTION D'UN PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU

Le même article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 qui créait le FNSE instaurait un nouvel impôt : le prélèvement de solidarité pour l'eau.

« Il est institué à partir du 1er janvier 2000 un prélèvement de solidarité

pour l'eau versé à l'Etat par les agences de l'eau, dont le montant est déterminé chaque année en loi de finances.

Le prélèvement est versé au compte du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année.

Ce prélèvement est recouvert selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

Le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau.

Pour 2000, le montant de ce prélèvement est fixé comme suit :

Agence de l'eau Adour - Garonne : 46 millions de francs,

Agence de l'eau Artois - Picardie : 38,3 millions de francs,

Agence de l'eau Loire - Bretagne : 79,7 millions de francs,

Agence de l'eau Rhin - Meuse : 42,3 millions de francs,

Agence de l'eau Rhône - Méditerranée - Corse : 115,2 millions de francs,

Agence de l'eau Seine - Normandie : 178,5 millions de francs ».

Les lois de finances initiales pour les années 2001, 2002 et 2003 ont fixé le montant du prélèvement et sa répartition entre les agences ; le produit de ce prélèvement a toujours été affecté en totalité au FNSE, jusqu'à la loi de finances pour 2003 qui en a affecté une partie au budget général. A cette fin, la première partie de l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000 a été amendée par l'article 44 de la loi de finances initiales pour 2003 aux termes duquel le produit du prélèvement de solidarité pour l'eau n'est plus affecté au FNSE que « *dans la limite de soixante millions d'euros* ».

C. LES OBJECTIFS DU FNSE

1. Les objectifs initialement avancés

Lorsque le ministre chargé de l'environnement a présenté la première fois le FNSE et le prélèvement versé par les agences dans une communication en conseil des ministres du 27 octobre 1999, était mis en avant l'objectif suivant : « *mieux financer et mettre en œuvre les actions de solidarité nationale dans le domaine de l'eau* ». Plus précisément ce dispositif visait à financer :

- « *certaines politiques d'intérêt national [qui] dépassent le cadre des seuls bassins versants : les réseaux patrimoniaux de connaissance de la ressource en eau, la préservation des zones humides, les actions d'intérêt commun aux bassins, les économies d'eau dans les quartiers d'habitat social dégradés, le fonctionnement du Haut conseil du service public de l'eau et de l'assainissement* » ;

- « *d'autres politiques [qui] nécessitent une péréquation entre bassins, par exemple la concentration géographique des pollutions d'origine agricole et l'assainissement outre-mer* ».

Par rapport au champ d'intervention des agences de l'eau, l'Etat, avec le

FNSE, se proposait donc de financer « *des actions d'intérêt commun aux bassins* », non précisées, ou d'agir de manière plus précise pour « *la préservation des zones humides* » pour lesquelles les agences n'ont institué aucune redevance particulière ou enfin de reprendre à sa charge, mais grâce au financement des agences, des interventions dont il s'était progressivement défaussé sur elles pour la « *connaissance de la ressource en eau* ». Les objectifs ainsi avancés visaient, sans doute, à mieux faire accepter par les comités de bassin et les agences ce nouvel impôt puisque l'Etat se comportait ainsi comme une sorte de septième agence de nature confédérale.

2. Les dispositions légales

Parmi les actions pouvant être financées par le FNSE, la loi mentionne évidemment des actions relevant des missions des agences (« *restauration des rivières, réduction des pollutions diffuses, protection et [] restauration des zones humides, restauration des milieux dégradés* »), mais elle en introduit d'autres que l'on peut classer selon leur éloignement par rapport aux missions exercées de droit ou de fait par les agences.

a) Les dépenses d'études, d'interventions et d'équipements relatifs aux données sur l'eau

Au cours des années 90, ces dépenses, de plus en plus importantes, ont été de plus en plus largement financées par les agences, mais du fait du retrait de l'Etat alors qu'elles ne relèvent pas toujours de façon évidente et incontestable des missions légales des agences.

b) Les dépenses d'assainissement outre-mer

Si aider l'assainissement fait partie des missions des agences, Outre-mer, il n'y a ni agence ni redevances payées par les usagers¹. La solidarité en jeu ici est donc davantage celle entre les Français de métropole et ceux de l'Outre-mer que celle entre différents contribuables-usagers de l'eau.

c) Les subventions au Conseil supérieur de la pêche (CSP)

Si depuis 1997, les agences participaient au financement du CSP grâce à leurs fonds de concours, le FNSE pérennise cette pratique, alors même que les missions du CSP, établissement public de l'Etat, sont différentes de celles des agences, autres établissements publics de l'Etat.

d) Les investissements ou subventions d'investissement pour la

¹ La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 a créé dans chaque département d'outre mer un office de l'eau et le projet de loi de programme pour l'Outre-mer voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 juin 2003 permet à ces offices de percevoir des redevances.

restauration « des zones d'expansion des crues »

Alors même que les agences peuvent aider de tels investissements ¹, elles ne l'ont jamais fait au motif qu'elles n'avaient établi ni ne pouvaient établir de redevances dont l'assiette aurait été en rapport avec les travaux en cause ; en particulier, diverses tentatives de création de redevances relatives à « *la modification du régime des eaux* » avaient échoué dans les années 90.

e) Les autres dépenses pouvant être imputées sur le FNSE

Ces autres dépenses sont les suivantes :

- les subventions d'investissement relatives « *aux économies d'eau dans l'habitat collectif social* » ;
- les subventions de fonctionnement « *aux établissements publics, associations et organismes techniques compétents pour leurs interventions au titre de la politique de l'eau* » ;
- les « *actions de coopération internationale* » ;
- « *les frais de fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau* ».

Ces autres dépenses, dont le financement par le prélèvement de solidarité pour l'eau a été voté par le Parlement, sont encore plus éloignées des missions des agences que les précédentes et donc de l'objet apparent, pour les redevables, des redevances qu'ils leur versent.

¹ Selon l'article L. 213-6 du code de l'environnement :

« L'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement.

L'agence attribue des subventions et des avances remboursables aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence. ».

Selon l'article 3 du décret n°66-700 du 14 septembre 1966 :

« L'agence a pour objet de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin [...] en vue [notamment] d'assurer la protection contre les inondations ».

: LES BUDGETS DU FNSE ET LEUR EXÉCUTION

I. LES RECETTES

Les recettes du fonds sont dépourvues d'aléa, puisqu'elles sont constituées en presque totalité par le prélèvement de solidarité pour l'eau versé par les agences de l'eau à l'Etat, dont le montant est fixé chaque année dans la loi de finances initiale. S'y ajoutent d'éventuelles « *recettes diverses ou accidentelles* ».

A. LE PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU

1. Le montant du prélèvement

Le montant du prélèvement a été fixé forfaitairement à 500 MF (76,22 M€) par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000. Ce montant représente à peu près 5,7 % des redevances recouvrées par les agences de l'eau en 2000 ¹.

L'article 30 de la loi de finances initiale pour 2001 a reconduit le même montant.

L'article 29 de la loi de finances initiale pour 2002 l'a porté à 81,6 M€, soit + 7 %. Cette hausse devait permettre de mieux financer le système d'information sur l'eau requis par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 ² et de couvrir des dépenses supplémentaires d'application de la directive « nitrates » ³ dans les régions du Grand Ouest (la couverture hivernale des sols).

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 2003, a maintenu à 81,6 M€ le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, mais seulement 60 M€ ont été affectés au FNSE, le solde, soit 21,6 M€, étant affecté au budget général.

2. La répartition du prélèvement entre les agences

La répartition du prélèvement entre les agences est fixée par la loi de

¹ Selon le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2002, les six agences ont recouvré 10 216 MF de redevances en 2000 et versé 1 476 MF de primes pour épuration aux collectivités locales, soit un total net de redevances de 8 740 MF.

² 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 qui est en cours de transposition. La loi à cet effet a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale et a été transmise au Sénat le 11 avril 2003.

³ Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

finances qui ne précise pas son mode de calcul. Selon la direction de l'eau, cette répartition est le résultat de la pondération suivante : pour deux tiers, le prélèvement est réparti en fonction de la part de chaque agence dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour le dernier tiers, en fonction de la population de chaque bassin dans le total de la population française (métropolitaine). Elle a été fixée ainsi par les lois de finances successives :

Tableau n° 1 : répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences

Agences de l'eau	2000	2001	2002	2003
Adour-Garonne	7,01 M€	7,01 M€	7,510 M€	7,510 M€
Artois-Picardie	5,84 M€	5,84 M€	6,253 M€	6,253 M€
Loire-Bretagne	12,15 M€	12,15 M€	13,012 M€	13,012 M€
Rhin-Meuse	6,45 M€	6,45 M€	6,906 M€	6,906 M€
Rhône-Méditerranée-Corse	17,56 M€	17,56 M€	18,809 M€	18,809 M€
Seine-Normandie	27,21 M€	27,21 M€	29,144 M€	29,144 M€
Total	76,22 M€	76,22 M€	81,634 M€	(a) 81,634 M€

(a) : dont 20 M€ affectés au budget général.

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances initiales

L'assiette de ce prélèvement appelle l'observation suivante. Compte tenu du mode de fixation des redevances des agences, leurs niveaux sont d'autant plus élevés dans un bassin hydrographique donné que le montant des interventions de l'agence de ce bassin prévu à son programme pluriannuel est lui-même élevé. Un montant élevé de redevances traduit donc des besoins importants ou une solidarité à l'échelle du bassin intense. Dans ces conditions, la solidarité ou la péréquation entre les bassins devrait se traduire plutôt par un transfert des bassins où les taux de redevance sont relativement bas - c'est-à-dire des bassins où les besoins sont eux-mêmes relativement bas ou bien où la solidarité est faible - vers les bassins où les taux de redevances sont relativement élevés - c'est-à-dire vers les bassins où les besoins sont aussi élevés ou bien où la solidarité est forte. Pour deux tiers, l'assiette du prélèvement pour l'eau est fonction d'un critère indirectement lié aux niveaux des redevances et provoque un transfert entre bassins opposé à ce que l'objectif de solidarité ou de péréquation pourrait laisser imaginer. Le tableau suivant montre l'importance de ce transfert :

Tableau n° 2 : répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences selon le seul critère démographique (année 2001)

Agences de l'eau	Populations des bassins	Répartition démographique (1)	Répartition légale (2)	Ecart (1)-(2)
Adour-Garonne	6 484 000	8,46 M€	7,01 M€	-1,45 M€
Artois-Picardie	4 814 000	6,29 M€	5,84 M€	- 0,44 M€

Loire-Bretagne	11 605 000	15,15 M€	12,15 M€	- 3,00 M€
Rhin-Meuse	3 962 000	5,17 M€	6,45 M€	+ 1,28 M€
Rhône-Méditerranée-Corse	14 138 000	18,46 M€	17,56 M€	- 0,90 M€
Seine-Normandie	17 386 000	22,70 M€	27,21 M€	+ 4,52 M€
Total	58 389 000	76,22 M€	76,22 M€	0,00 M€

Source : estimation Cour des comptes pour la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre bassins selon le seul critère de la population de ces bassins.

Indirectement, le prélèvement de solidarité pour l'eau organise donc un transfert supplémentaire des ménages urbains vers les autres usagers de l'eau qui s'ajoute à celui opéré par les agences et, marginalement, par le FNDAE.

3. Les délais de recouvrement

L'article 58 de la LFI pour 2000 a prévu que le versement des prélèvements intervient avant le 15 février de l'année concernée.

En 2000, aucune agence n'a respecté cette échéance. Néanmoins, les dates de versement des recettes du FNSE n'ont pas été un obstacle à la consommation de ses crédits, d'autant que l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 autorise un découvert dans les trois mois suivant la création d'un compte d'affectation spéciale¹.

En 2001, trois agences ont versé le prélèvement après la date limite fixée par la loi (Rhin-Meuse, le 19 février, Seine-Normandie, le 27 février et Rhône-Méditerranée-Corse le 21 mars). En 2002, cela a été de nouveau le cas pour trois agences (Artois-Picardie le 22 février, Rhin-Meuse le 19 février, Seine-Normandie le 26 février). En 2003, toutes se sont acquittées dans les délais, après que le directeur de l'eau leur a rappelé l'échéance légale par une lettre du 7 janvier 2003.

B. LES RECETTES DIVERSES ET ACCIDENTELLES

Au prélèvement sur les agences de l'eau, se sont ajoutées en 2001 des recettes diverses ou accidentelles d'un montant peu important comparativement à celui du prélèvement de solidarité pour l'eau. Le tableau suivant montre le montant des recettes diverses ou accidentelles prévues et celui des recettes rattachées :

Tableau n° 3 : les recettes diverses ou accidentelles du FNSE

	2000	2001	2002	Total	2003
Recettes prévues (1)	-	1,83 M€	1,80 M€	3,63 M€	1,366 M€

¹ Selon l'article 25 : « Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année ».

Recettes rattachées (2)	-	1,37 M€	0,00 M€	1,37 M€	
Rapport (2) / (1)	-	75 %	0 %	38 %	

Source : loi de finances et comptes de l'Etat.

1. La participation d'EDF au programme « territoire Saône-Rhin »

Les recettes diverses ou accidentelles du FNSE prévues à la ligne 06 de la loi de finances proviennent principalement d'une participation d'Electricité de France (EDF) au programme « territoire Saône-Rhin ». A la suite de l'abandon du projet du canal Rhin-Rhône par le gouvernement, en 1997, le Premier ministre a décidé de réutiliser les crédits prévus pour ce projet pour un programme décennal de lutte contre les inondations et de restauration hydraulique et écologique des rivières et zones humides liées au canal de la Saône et du Rhin. Une lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, du secrétaire d'Etat au

budget et du secrétaire d'Etat à l'industrie au président d'EDF précise qu'EDF « contribuera au financement de ce programme pendant dix ans à hauteur de 20 MF par an, qui seront rattachés par voie de fonds de concours au budget du ministère chargé de l'environnement ».

Avant la création du FNSE, la contribution d'EDF, sous forme de fonds de concours, était rattachée au budget général. A partir de 2000, une partie de ce fonds de concours (1,4 M€) a été rattachée au FNSE, car ces crédits contribuent à la restauration des rivières, le reste restant rattaché au budget général. Le rattachement de ces recettes au FNSE a été fait en 2001 pour 1 372 041 €, mais pas en 2002.

2. La participation d'EDF à une étude des débits des cours d'eau

Par ailleurs, le ministère chargé de l'environnement a conclu avec EDF une convention relative à l'étude des débits des cours d'eau qui définit les modalités de contribution d'EDF à ces études pour la période 2002 - 2004. Aucune recette n'a été rattachée au FNSE en application de cette convention ni en 2000, ni en 2001, ni en 2002. En 2002, la direction de l'eau a émis deux titres de recettes (respectivement 274 000 €, au titre des années 2000 et 2001, et 140 000 € au titre de l'année 2002), mais, à cause d'une erreur matérielle, ces titres ont dû être de nouveau émis en 2003 et n'étaient pas encore recouverts le 16 septembre.

II. LES DÉPENSES

A. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

1. Par chapitre

La nomenclature budgétaire du FNSE pour les chapitres, inchangée depuis l'origine, est la suivante :

- C/06 : Investissements ;
- C/07 : Subventions d'investissement ;
- C/08 : Etudes et fonctionnement ;
- C/09 : Subventions de fonctionnement ;
- C/10 : Dépenses relatives aux actions d'intérêt commun aux bassins ;
- C/11 : Dépenses diverses ou accidentelles du Fonds national de solidarité pour l'eau ;
- C/12 : Restitution des sommes indûment perçues.

Les dépenses imputées sur les deux premiers chapitres, 06 et 07, sont classées comme dépenses civiles en capital et donnent lieu les unes et les autres à autorisations de programme. Celles qui sont imputées sur les chapitres suivants sont considérées comme des dépenses civiles ordinaires. Cette nomenclature résulte d'un classement des dépenses par nature avec une certaine correspondance entre les chapitres du FNSE et les titres du budget général de l'Etat, dans l'ordre suivant : titre V (chapitre 06), titre VI (chapitre 07), titre III (chapitre 08) et titre IV (chapitre 09). Le chapitre 10 « Actions d'intérêt commun aux bassins » ne définit aucune spécialité budgétaire ni par nature, ni par destination compte tenu de la très grande généralité de son intitulé. Son intitulé répond à l'objet même du FNSE : toute dépense imputée sur le FNSE devrait donc *a priori* pouvoir être imputée sur ce chapitre 10. Quoi qu'il en soit, des crédits n'ont été ouverts sur ce chapitre 10 qu'en 2000 et aucun nouveau crédit n'y a été ouvert après ¹.

2. Par article

La nomenclature initiale par article a été sensiblement modifiée dès 2001 : le nombre total d'articles, pour les chapitres 06 à 10, initialement de vingt-deux, a été réduit à treize, neuf articles étant purement et simplement supprimés, sans que l'intitulé des articles maintenus soit notablement modifié. Ce changement de nomenclature est une des

¹ En 2000, sur le chapitre 10, 11,5 MF de crédits ont été ouverts, 8,375 MF de paiements y ont été imputés, laissant 3,125 MF de crédits disponibles (0,476 M€). Ces crédits disponibles ont été reportés de 2000 à 2001, puis de 2001 à 2002, sur le même chapitre 10, selon les données du contrôle financier.

manifestations de l'impréparation de l'administration à la fin de l'année 1999 à l'ouverture du FNSE à compter du 1^{er} janvier 2000.

D'autres changements de nomenclature sont intervenus, dont le Parlement est informé puisqu'ils sont mentionnés dans les documents « bleus » produits par le gouvernement à l'appui des projets de loi de finances initiale :

- dans le budget pour 2002 a été créé, au sein du chapitre 09 « Subventions de fonctionnement » un nouvel article, l'article 30, « subvention au CNASEA » ;

- dans le budget pour 2003, la Corse a été ajoutée à l'Outre-mer dans l'intitulé de l'article 30 du chapitre 07 « Subventions d'investissement »¹.

La nomenclature en vigueur en 2001 et 2002 a été la suivante :

Chapitres :

C/06 : Investissements

**C/07 : Subventions
d'investissement**

C/08 : Etudes et fonctionnement

**C/09 : Subventions de
fonctionnement**

**C/10 : Dépenses relatives aux
actions d'intérêt commun aux
bassins**

Articles :

40 : Matériels pour l'acquisition de données

10 : Restauration des rivières et zones de crues ;
protection et restauration des zones humides ; plans
migrateurs

20 : Réduction des pollutions diffuses

30 : Assainissement outre-mer

40 : Restauration des milieux dégradés

50 : Economies d'eau dans l'habitat collectif social

10 : Fonctionnement des instances contribuant à la
mise en œuvre de la politique de l'eau

20 : Etudes, connaissance et données patrimoniales sur
l'eau

30 : Formation, actions de coopération internationale

10 : ... à divers établissements publics

20 : ... aux associations, collectivités territoriales et à
d'autres organismes

30 : ... au CNASEA [nouveau en 2002]

10 : Dépenses relatives aux actions d'intérêt commun
des bassins

3. Les limites de la nomenclature budgétaire du FNSE

Cette nomenclature budgétaire ne permet pas de bien connaître la destination des crédits. C'est pourquoi, la direction de l'eau a défini une seconde nomenclature, une nomenclature par « domaines d'action », qui vise à améliorer cette connaissance.

Cette nomenclature budgétaire ne permet pas non plus de distinguer parmi les crédits ouverts ceux destinés à être délégués aux ordonnateurs secondaires.

¹ Au titre du programme exceptionnel d'investissement en Corse, les investissements relatifs aux stations d'épuration seront éligibles aux subventions imputées sur le FNSE, en complément des aides allouées par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, et selon des critères définis par son conseil d'administration.

Dans les faits cependant, pour certains articles les crédits sont essentiellement gérés au niveau central, alors que, pour d'autres articles, une partie importante des crédits est déconcentrée. Ainsi tous les crédits d'investissement (chapitres 06 et 07) sont en grande partie déconcentrés. Pour le fonctionnement, les crédits de l'article 10 « Fonctionnement des instances contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'eau » du chapitre 08 sont également majoritairement déconcentrés. Ceux de l'article 30 « Formation, actions de coopération internationale » du chapitre 08 et des articles 10 « Subventions de fonctionnement à divers établissements publics » et 30 « Subventions de fonctionnement au CNASEA » du chapitre 09 relèvent en revanche en grande partie d'une gestion non déconcentrée.

B. LES CRÉDITS VOTÉS

De 2000 à 2003, les crédits ouverts par les lois de finances initiales, qui n'ont jamais été modifiés par des ouvertures complémentaires ou des annulations, ont été les suivants :

Tableau n° 4 : Les crédits votés

Années	2000	2001	2002	Totaux	2003
Investissement	44,52 M€	36,98 M€	40,60 M€	122,10 M€	11,47 M€
06 : Investissements (*)	2,67 M€	2,44 M€	3,20 M€	8,31 M€	0,5 M€
07 : Subventions d'investissement (*)	41,85 M€	34,54 M€	37,40 M€	113,79 M€	10,97 M€
Fonctionnement	31,71 M€	41,07 M€	42,84 M€	115,62 M€	49,90 M€
08 : Etudes et fonctionnement	15,73 M€	24,90 M€	23,40 M€	64,03 M€	14,6 M€
09 : Subventions de fonctionnement	14,22 M€	16,17 M€	19,44 M€	49,83 M€	35,3 M€
10 : [...] d'intérêt commun aux bassins	1,75 M€			1,75 M€	
Total	76,22 M€	78,05 M€	83,43 M€	237,70 M€	61,37 M€

(*) : pour les crédits d'investissement le montant des AP ouvertes est égal à celui des CP ouverts.

Source : Cour des comptes à partir des « verts » budgétaires.

Comme la quasi-totalité des recettes prévisionnelles a toujours été réalisée, les crédits votés ont toujours été disponibles en quasi-totalité¹.

En 2001, les crédits destinés au fonctionnement ont été augmentés d'environ 10 M€, ceux destinés aux investissements ont été diminués d'environ 8 M€, l'écart entre ces deux montants venant de la prise en compte de recettes diverses pour 1,8 M€. En 2002, l'augmentation d'environ 5 M€ du montant du prélèvement de solidarité pour l'eau a essentiellement servi à augmenter les crédits destinés à l'investissement

¹ A la limite fixée aux engagements de l'Etat à hauteur des crédits, l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ajoute en effet une autre limite pour les comptes d'affectation spéciale : « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte [...] ».

d'environ 4 M€.

C. LES DÉPENSES CONSTATÉES

De 2000 à 2002, les dépenses constatées ont été les suivantes :

Tableau n° 5 : Les dépenses constatées

Années	2000	2001	2002	Totaux
Investissement	1,97 M€	6,63 M€	19,34 M€	27,94 M€
06 : Investissements	0,52 M€	1,41 M€	1,88 M€	3,81 M€
07 : Subventions d'investissement	1,45 M€	5,22 M€	17,46 M€	24,13 M€
Fonctionnement	19,72 M€	30,16 M€	40,55 M€	90,43 M€
08 : Etudes et fonctionnement	9,34 M€	15,61 M€	18,86 M€	43,81 M€
09 : Subventions de fonctionnement	9,10 M€	14,55 M€	21,69 M€	45,34 M€
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	1,28 M€	-		1,28 M€
Total	21,69 M€	36,79 M€	59,89 M€	118,37 M€

Source : Cour des comptes à partir de l'application SCOB.

Le total des paiements au cours des trois années 2000 à 2003 a été égal à environ la moitié des crédits votés.

D. LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME (AP)

1. L'utilisation des AP par l'ordonnateur principal par année et par chapitre

Selon la comptabilité des AP tenue contradictoirement par le contrôleur financier et l'ordonnateur principal, la quasi-totalité des AP apparaît « consommée », soit par leur « affectation » par l'ordonnateur principal, soit par leur délégation à des ordonnateurs secondaires. Sur 122 M€ d'AP ouvertes par les trois lois de finances successives ne restent plus disponibles au niveau central que 13 M€, fin 2002, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 6 : Les délégations et affectations d'AP par l'ordonnateur principal

Années	2000	2001	2002	Totaux
06 : Investissements				
AP ouvertes en LFI	2,67 M€	2,44 M€	3,20 M€	8,31 M€
AP disponibles	2,67 M€	2,69 M€	3,62 M€	
AP affectées		0,26 M€	0,08 M€	0,34 M€
AP déléguées (a)	2,41 M€	2,01 M€	2,44 M€	6,87 M€
AP non « consommées »	0,25 M€	0,42 M€	1,10 M€	
07 : Subventions d'investissement				
AP ouvertes en LFI	41,85 M€	34,54 M€	37,40 M€	113,79 M€
AP disponibles	41,85 M€	37,17 M€	47,48 M€	
AP affectées	0,45 M€	0,20 M€		0,64 M€
AP déléguées (a)	38,77 M€	26,89 M€	35,35 M€	101,01 M€
AP non « consommées »	2,63 M€	10,09 M€	12,13 M€	
Total				
AP ouvertes en LFI	44,52 M€	36,98 M€	40,60 M€	122,10 M€
AP disponibles	44,52 M€	39,87 M€	51,10 M€	
AP affectées	0,45 M€	0,46 M€	0,08 M€	0,99 M€
AP déléguées (a)	41,19 M€	28,90 M€	37,80 M€	107,88 M€

AP non « consommées »	2,88 M€	10,51 M€	13,22 M€
-----------------------	---------	----------	----------

(a) : plus précisément DAPG c'est-à-dire délégation d'autorisations de programme globalisées.

Source : Cour des comptes à partir des données du contrôle financier

2. L'utilisation cumulée des AP pour les années 2000 à 2002

Afin de connaître la situation des AP déléguées, la direction de l'eau a utilisé la banque de données « INDIA » qui ne couvre pas les territoires et les collectivités à statut spécial d'Outre-mer. De façon cumulée pour les années 2000 à 2002, la situation qui ressort du tableau de synthèse communiqué par la direction de l'eau est la suivante :

Tableau n° 7 : Les affectations, délégations et subdélégations d'AP

AP ouvertes en loi de finances initiale (1)	122 095 720 €
AP affectées par l'ordonnateur principal (2)	1 737 795 €
AP déléguées (3)	108 036 701 €
AP « reçues » (4)	86 651 547 €
AP subdéléguées (5)	66 975 524 €
AP affectées à l'échelon déconcentré (6)	53 817 654 €
Total des AP affectées (2) + (6)	55 555 449 €

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par la direction de l'eau.

(2) : le contrôleur financier a compté 0,99 M€ d'AP affectées et la direction de l'eau 1,74 M€

(3) : le contrôleur financier a compté 107,88 M€ d'AP déléguées et la direction de l'eau 108,04 M€.

(4) : les AP « reçues » sont celles comptabilisées dans la banque de données « INDIA »..

Cette situation fait apparaître différents écarts ou « reliquats » :

Tableau n° 8 : Les différents « reliquats » d'AP

AP disponibles pour l'ordonnateur principal (A) = (1) – (2) – (3)	12 321 224 €
Ecart entre les AP déléguées et les AP « reçues » (B) = (3) – (4)	21 385 154 €
Ecart entre les AP « reçues » et les AP subdéléguées (C) = (4) – (5)	19 676 023 €
Ecart entre les AP subdéléguées et les AP affectées à l'échelon déconcentré (D) = (5) – (6)	13 157 870 €
Total (A) + (B) + (C) + (D)	66 550 271 €

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par la direction de l'eau.

Le premier « reliquat » [A], celui des AP dont l'ordonnateur principal dispose encore au 31 décembre 2002, soit pour les affecter soit pour les déléguer, est clairement défini, sous réserve qu'il s'élève à 12 321 224 € pour la direction de l'eau et davantage, plus précisément 13 224 730 €, pour le contrôleur financier, l'écart entre ces deux montants étant inexpliqué.

Le deuxième reliquat [B] correspondrait à la fois à
- à toutes les AP déléguées dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer qui ne sont pas dans le champ de la base de

données « INDIA » ; selon la direction de l'eau, le montant total des AP déléguées dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer, s'élève à 17 335 354 € ;

- à certaines AP déléguées dans des départements de métropole et d'Outre-mer qui n'ont pas été comptabilisées localement et sont de ce fait absentes de la base « INDIA » ; ce défaut de comptabilisation porterait donc sur un montant total d'AP de 4 039 800 €.

Le troisième reliquat [C] correspond aux AP disponibles à l'échelon régional pour subdélégation et le dernier reliquat [D] correspond aux AP disponibles à l'échelon déconcentré pour affectation.

En supposant que la totalité des AP déléguées dans les territoires et collectivités à statut spécial d'Outre-mer a été affectée, ce qui serait exceptionnel, et que la totalité des AP qui a été mal comptabilisée n'a pas été affectée, ce qui est probable, il resterait au minimum 49 204 917 € d'AP disponibles pour affectation à la fin de 2002, sur un total de 122 095 720 € ouverts par les lois de finances de 2000 à 2002.

Le montant des AP affectées au niveau central ou local est supérieur ou égal au montant des AP engagées au plan comptable ; ce dernier montant doit lui-même être supérieur ou au moins égal à celui des engagements juridiques de l'Etat à l'égard de tiers que ce soit pour des investissements ou des subventions d'investissement. La connaissance du montant de ces « engagements juridiques » présente un double intérêt : d'une part, il traduit ce qu'a fait l'administration et pas seulement ce qu'elle était autorisée à faire et, d'autre part, il permet d'évaluer avec précision les besoins futurs en crédits de paiement.

3. Les engagements juridiques de l'Etat

Les données du bilan de gestion 2000 – 2002 examinées plus loin, qui concernent les départements de métropole et d'Outre-mer, mais pas les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer, permettent, par retraitement, d'estimer le montant des « engagements juridiques » qui n'ont pas encore donné lieu à paiement à 56,8 M€¹.

Ce résultat n'est pas cohérent avec les données de source de nature comptable présentées ci-dessus, puisque, dans le champ considéré, le total des engagements juridiques restant à payer (56,8 M€) serait supérieur au montant des AP affectées (55,5 M€) qui ont elles-mêmes déjà donné lieu pour partie à paiement :

Tableau n° 9 : Les écarts inexplicés dans les données relatives à la gestion des AP

	Départements de	Territoires et	Ensemble
--	-----------------	----------------	----------

¹ Selon le bilan de gestion : engagements juridiques (DO et AP) = 163 951 968 €, mandatements (DO et CP) = 107 117 233 € ; par différence, engagements juridiques (AP) non mandatés = 56 834 735 €.

	métropole et d'Outre-mer	collectivités à statut spécial	
Paiements sur dépenses en capital (1)	# 18,2 M€	# 9,7 M€	27 949 559 €
Engagements juridiques non payés (2)	56 834 735 €	Inconnu	> 56,8 M€
(1)+(2)	# 75,0 M€	> 9,7 M€	> 84,7 M€
AP affectées	55 555 449 €	< 17,3 M€	< 72,9 M€

: la méthode d'estimation des dépenses en capital dans les territoires et collectivités à statut spécial d'Outre-mer est présentée plus loin à l'observation 15 : elles s'élèveraient à 9,7 M€ ; par différence, les dépenses en capital dans les départements de métropole et d'Outre-mer auraient été au total de 18,2 M€ de 2000 à 2002.

Source : Cour des comptes à partir de données comptables et du bilan de gestion.

Les efforts de la direction de l'eau pour connaître l'emploi des AP par les services déconcentrés sont méritoires. Néanmoins, le rapprochement entre les données issues de la base « INDIA » et celles issues du bilan de gestion, qui portent sur le même champ, fait apparaître des incohérences inexplicables.

Quoiqu'il en soit, fin 2002, il resterait au moins 49 M€ d'AP disponibles pour être affectées selon des sources de nature comptable, mais seulement 37 M€ selon les extrapolations qui peuvent être faites à partir du bilan de gestion. En retenant le premier montant, moins incertain que le second, il apparaît que 70 % seulement des AP ouvertes sur le FNSE auraient été utilisés, taux peu différent du taux de consommation des crédits de fonctionnement. Par conséquent, sur un total de 94 M€ de crédits de paiement reportés de 2002 à 2003 sur les chapitres 07 et 08, près de la moitié serait inutile pour payer quelque engagement que ce soit.

Dans ces conditions, alors que la réduction du déficit budgétaire est une priorité du gouvernement, la délégation en mai 2003 de 9 837 884 € d'AP, soit la quasi-totalité des 11 466 000 € d'AP ouvertes par la loi de finances ne paraît pas justifiée, sauf à accroître une réserve de crédits relativement protégée des « régulations budgétaires »¹.

III. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU FNSE

A. LES TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Au cours des trois exercices 2000 à 2002, le montant des crédits ouverts en loi de finances initiales, égal à celui du montant des recettes prévisionnelles du FNSE, a été le double de celui des besoins, appréciés à partir des dépenses constatées, comme le montre le tableau suivant :

¹ Ceci contraste avec la rigueur imposée sur le budget général où les crédits disponibles, après gel, s'élèvent à 25,016 M€ début juin 2003, soit moins que les 28,411 M€ de crédits votés.

Tableau n° 10 : Rapports entre les dépenses constatées et les crédits votés

Années	2000	2001	2002	Totaux (*)
Investissement	4 %	18 %	48 %	23 %
06 : Investissements	20 %	58 %	59 %	46 %
07 : Subventions d'investissement	3 %	15 %	47 %	23 %
Fonctionnement	62 %	73 %	95 %	78 %
08 : Etudes et fonctionnement	59 %	63 %	81 %	68 %
09 : Subventions de fonctionnement	64 %	90 %	112 %	91 %
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	73 %	-	-	73 %
Total	28 %	47 %	72 %	50 %

(*) : total des crédits ouverts par les LFI de 2000 à 2002 / total des dépenses constatées entre 2000 et 2002.

Source : Cour des comptes

Comme les crédits non consommés ouverts sur les comptes d'affectation spéciale sont en pratique reportés en totalité, chaque année, le montant des crédits disponibles a encore plus sensiblement excédé le montant des besoins, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 11 : Rapports entre les dépenses constatées et les crédits disponibles
(« taux de consommation des crédits »)**

Années	2000	2001	2002
Investissement	4 %	8 %	17 %
06 : Investissements	20 %	31 %	30 %
07 : Subventions d'investissement	3 %	7 %	16 %
Fonctionnement	62 %	57 %	62 %
08 : Etudes et fonctionnement	51 %	47 %	54 %
09 : Subventions de fonctionnement	79 %	78 %	72 %
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	73 %	0 %	0 %
Total	28 %	28 %	34 %

Source : Cour des comptes

L'excès des recettes affectées sur les besoins a été très important en 2000, en partie à cause des retards d'utilisation des crédits du FNSE pendant cette première année de mise en place. Cependant cet excès, tout en se réduisant, n'a disparu ni en 2001, ni en 2002 : globalement, en 2002, 72 % des crédits de paiement votés ont été utilisés, soit seulement 34 % des crédits disponibles.

B. L'EXERCICE 2000

L'exercice 2000 est un exercice atypique. La création du FNSE ayant été décidée à l'automne 1999, aucune disposition particulière n'avait été prise pour en assurer la gestion dans de bonnes conditions à partir du 1^{er} janvier 2000. Ainsi, le décret relatif au comité consultatif du Fonds national de solidarité pour l'eau est daté du 22 septembre 2000 et l'arrêté désignant les ordonnateurs secondaires du FNSE, signé le 18 mai 2000, a été publié au Journal officiel du 14 juin 2000.

En 2000, les dépenses imputées sur le FNSE n'atteignent même pas le tiers des crédits ouverts :

Tableau n° 12 : L'exécution du budget du FNSE en 2000

Année 2000	Crédits ouverts par la LFI	Dépenses en 2000	Crédits reportés de 2000 à 2001
Investissement	44,52 M€	1,97 M€	42,54 M€
06 : Investissements	2,67 M€	0,52 M€	2,15 M€
07 : Subventions d'investissement	41,85 M€	1,45 M€	40,40 M€
Fonctionnement	31,71 M€	19,72 M€	12,00 M€
08 : Etudes et fonctionnement	15,73 M€	9,34 M€	9,06 M€
09 : Subventions de fonctionnement	14,22 M€	9,10 M€	2,46 M€
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	1,75 M€	1,28 M€	0,47 M€
Total	76,2 M€	21,69 M€	54,53 M€

Source : Cour des comptes à partir de lois de finances initiales, de l'application SCOB et du contrôle financier : les crédits disponibles diffèrent des crédits ouverts en raison de transferts de crédits entre chapitres.

C. LES EXERCICES 2001 ET 2002

Les deux tableaux suivants montrent que l'écart global entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les dépenses s'est progressivement réduit en 2001 puis en 2002 tout en restant élevé.

En 2001, les dépenses imputées sur le FNSE n'atteignent pas la moitié des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Le montant des crédits reportés de 2001 à 2002 est pratiquement le double de celui reporté de 2000 à 2001 et dépasse le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale :

Tableau n° 13 : L'exécution du budget du FNSE en 2001

	Crédits ouverts par la LFI	Crédits disponibles	Dépenses en 2001	Crédits reportés de 2001 à 2002
Investissement	36,98 M€	79,52 M€	6,63 M€	72,89 M€
06 : Investissements	2,44 M€	4,59 M€	1,41 M€	3,17 M€
07 : Subventions d'investissement	34,54 M€	74,94 M€	5,22 M€	69,72 M€
Fonctionnement	41,07 M€	52,61 M€	30,16 M€	22,45 M€
08 : Etudes et fonctionnement	24,90 M€	35,50 M€	15,61 M€	17,89 M€
09 : Subventions de fonctionnement	16,17 M€	18,63 M€	14,55 M€	4,08 M€
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	-	0,48 M€	-	0,48 M€
Total	78,05 M€	132,13 M€	36,79 M€	95,34 M€

Source : Cour des comptes à partir de lois de finances initiales, de l'application SCOB et du contrôle financier.

En 2002, les dépenses imputées sur le FNSE approchent les trois quarts des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Il en résulte un nouveau gonflement des crédits sans emploi qui, globalement, représentent, fin 2002, environ deux ans de dépenses :

Tableau n° 14 : L'exécution du budget du FNSE en 2002

	Crédits ouverts par la LFI	Crédits disponibles	Dépenses en 2002	Crédits reportés de 2002 à 2003
Investissement	40,60 M€	113,49 M€	19,34 M€	94,15 M€
06 : Investissements	3,20 M€	6,37 M€	1,880 M€	4,49 M€
07 : Subventions d'investissement	37,40 M€	107,11 M€	17,46 M€	89,66 M€
Fonctionnement	42,84 M€	62,28 M€	40,55 M€	24,73 M€
08 : Etudes et fonctionnement	23,40 M€	34,72 M€	18,86 M€	15,87 M€
09 : Subventions de fonctionnement	19,44 M€	30,08 M€	21,69 M€	8,87 M€
10 : [.] d'intérêt commun aux bassins	-	0,48 M€	-	-
Total	83,44 M€	178,77 M€	59,90 M€	118,88 M€

L'arrêté de report du 17 avril 2003 a annulé les crédits disponibles fin 2002 sur le chapitre 10, inutilisés depuis 2001, et les a ouverts sur le chapitre 09.

Source : Cour des comptes à partir de lois de finances initiales, de l'application SCOB et du contrôle financier.

D. L'EXCÈS DES RECETTES AFFECTÉES PAR RAPPORT AUX BESOINS

L'excès des recettes affectées sur les besoins est surtout sensible pour les dépenses en capital.

1. Pour les dépenses en capital

Pour les dépenses en capital, c'est-à-dire pour les chapitres 06 et 07, les crédits reportés de 2002 à 2003 s'élèvent à 94 M€, seulement 28 M€ de dépenses ayant été payées sur ces deux chapitres en trois ans.

a) L'inadaptation des comptes d'affectation spéciale pour les dépenses d'investissement

Cette abondance de crédits de paiement demeurant sans emploi est pour partie due au fait que des dépenses d'investissement sont imputées sur ce compte d'affectation spéciale. Comme sur un tel compte le montant des ouvertures d'autorisations de programme (AP) est égal à celui des ouvertures de crédits de paiement (CP), compte tenu du décalage entre l'engagement des AP et la consommation des CP, des CP sans emploi s'accumulent nécessairement année après année. Même lorsque les engagements d'opérations et leurs paiements atteignent une vitesse de croisière, il reste nécessairement en permanence un stock de CP non consommés. La Cour a déjà critiqué ce défaut structurel par exemple lors de son contrôle du FITTVN ¹, défaut reconnu par la direction de l'eau.

b) La sous-utilisation des crédits

Sous réserve de certaines incertitudes, le montant des AP non affectées est d'environ 49 M€ à la fin de 2002 : si environ la moitié des 94 M€ de crédits de paiement reportés correspondent à des paiements futurs, l'autre moitié apparaît sans emploi.

2. Pour les dépenses ordinaires

Pour les dépenses ordinaires, c'est-à-dire pour les chapitres 08, 09 - le chapitre 10 n'ayant plus été utilisé après 2000 - les crédits reportés de 2002 à 2003 s'élèvent à 25 M€ soit environ sept mois de dépenses. En 2002, le retard de consommation des crédits pris en 2000 puis en 2001 s'est :

- encore aggravé, pour le chapitre 08 « Etudes et fonctionnement », les paiements en 2002 s'élevant à 81 % des crédits votés ;**
- mais s'est résorbé pour le chapitre 09 « Subventions de fonctionnement », les paiements s'élevant à 112 %, en 2002.**

3. Pour l'ensemble des dépenses

Au total, fin 2002, 74 M€ de crédits apparaissent sans emploi :

¹ Cf. référé 27369 du 18 décembre 2000 adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de l'équipement, des transports et du logement.

- au moins 49 M€ de crédits de paiements pour les dépenses en capital, c'est-à-dire le montant des AP disponibles et non affectées ;
- 25 M€ de crédits de dépenses ordinaires reportés.

IV. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉS PAR LA DIRECTION DE L'EAU

A. LES MONTANTS DES CRÉDITS OUVERTS ET DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

Les crédits ouverts et les dépenses imputées par la direction de l'eau sur le budget général n'entrent pas dans le champ du présent relevé. Leur examen est néanmoins nécessaire pour apprécier le rôle du FNSE dans le financement des interventions gérées par cette direction (cf. données détaillées en annexes 2). Les tableaux suivants présentent un résumé de ces crédits et dépenses, hors plan POLMAR ¹.

1. Les crédits ouverts par les lois de finances initiales

Le montant des crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2000 afin de financer la politique de l'eau est légèrement supérieur à celui de l'année précédente : ces ouvertures de crédit ne prenaient donc pas en compte le surplus net de moyens apporté en 2000 par le FNSE. Il en a été de même en 2001. Ce n'est qu'en 2002 que les crédits votés pour la direction de l'eau baissent d'environ 10 M€, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 15 : Les crédits gérés par la direction de l'eau ouverts par les lois de finances initiales sur le budget général de l'Etat

Années	1999	2000	2001	2002	2002-1999
Investissement (CP)	27,83 M€	26,62 M€	22,93 M€	9,03 M€	-18,80 M€
Titre V	15,66 M€	14,57 M€	10,95 M€	5,79 M€	- 9,87 M€
Titre VI	12,17 M€	12,05 M€	11,99 M€	3,23 M€	- 8,93 M€
Fonctionnement	12,66 M€	13,70 M€	18,12 M€	22,12 M€	+ 9,63 M€
Titre III	11,07 M€	12,01 M€	15,46 M€	19,27 M€	+ 8,20 M€
Titre IV	1,59 M€	1,69 M€	2,66 M€	2,85 M€	+ 1,26 M€
Total [hors plan POLMAR]	40,49 M€	40,78 M€	41,05 M€	31,15 M€	- 9,34 M€

Source : Cour des comptes à partir des « verts »

Toutefois cette baisse semble due avant tout à la prise en compte de la sous-consommation chronique des crédits de paiement disponibles sur les dépenses en capital et non à un ajustement global tenant compte des

¹ Les crédits et dépenses relatifs au « Plan POLMAR » sont inscrits sur l'article 10 du chapitre 57-10, qui ne possède pas d'autre article.

transferts de dépenses opérés du budget général vers le compte d'affectation spéciale.

2. Les crédits disponibles

Pour les années 1999 à 2002, les crédits disponibles pour la direction de l'eau ont toujours été nettement supérieurs aux crédits votés ; l'écart s'est sensiblement réduit pour les dépenses ordinaires de 1999 à 2000, puis a continué à se rétrécir de 2000 à 2002 ; il s'est accru pour les dépenses en capital, sous l'effet des reports de crédits de paiement inemployés ; en 2002, la baisse importante des crédits de paiement votés pour les dépenses en capital accroît mécaniquement cet écart :

Tableau n° 16 : Les crédits disponibles pour la direction de l'eau sur le budget général de l'Etat

Années	1999	2000	2001	2002
Investissement (CP)	78,56 M€	76,81 M€	65,75 M€	42,50 M€
Titre V	27,93 M€	29,83 M€	25,06 M€	17,11 M€
Titre VI	50,63 M€	46,98 M€	40,69 M€	25,39 M€
Fonctionnement	31,67 M€	16,49 M€	20,66 M€	22,98 M€
Titre III	30,09 M€	14,71 M€	17,50 M€	20,03 M€
Titre IV	1,58 M€	1,78 M€	3,16 M€	2,95 M€
Total [hors plan POLMAR]	110,23 M€	93,30 M€	86,41 M€	65,49 M€
<i>Rapport crédits disponibles / crédits votés</i>	2,72	2,29	2,19	2,10
- dont pour les investissements	2,82	2,76	2,47	4,71
- dont pour le fonctionnement	2,50	1,20	1,14	1,04

Source : Cour des comptes à partir du rapport 2001-601-0 et des données du contrôle financier

3. Les dépenses nettes

De 1999 à 2000, les dépenses nettes de la direction de l'eau imputées sur le budget général, hors « Plan POLMAR » ont diminué d'environ 20 M€, diminution qui traduit les transferts d'imputation opérés du budget général au compte d'affectation spéciale. De 1999 à 2002, la diminution est d'environ 25 M€ ; presque toutes les dépenses ayant diminué à peu près dans la même proportion (- 36%) :

Tableau n° 17 : Les dépenses nettes de la direction de l'eau imputées sur le budget général de l'Etat

Années	1999	2000	2001	2002	2002 – 1999
Investissement (paiements)	38,97 M€	35,67 M€	34,37 M€	25,13 M€	- 13,84 M€
Titre V	16,57 M€	14,17 M€	14,85 M€	11,02 M€	- 5,56 M€
Titre VI	22,39 M€	21,50 M€	19,52 M€	14,12 M€	- 8,28 M€
Fonctionnement	29,81 M€	13,20 M€	18,34 M€	18,97 M€	- 10,84 M€
Titre III	28,39 M€	11,61 M€	15,64 M€	16,36 M€	- 12,02 M€
Titre IV	1,42 M€	1,58 M€	2,70 M€	2,61 M€	+ 1,18 M€
Total	68,78 M€	48,86 M€	52,71 M€	44,10 M€	- 24,67 M€

Source : Cour des comptes à partir de l'application SCOB

Le tableau ci-dessus montre que, globalement, en 1999, les fonds de concours de 250 MF (38,11 M€) des agences de l'eau n'étaient pas indispensables pour financer les dépenses de la direction de l'eau : sans eux le total des crédits disponibles aurait été de 72,12 M€ soit davantage que les dépenses constatées.

Ce tableau montre aussi que les lois de finances n'ont pas traduit les conséquences de la création du FNSE. Alors que, en 2002, les dépenses de la direction de l'eau ont encore été inférieures de 21 M€ aux crédits disponibles, la loi de finances pour 2003 ouvre encore 28,4 M€ de crédits pour la direction de l'eau, c'est-à-dire seulement 2 M€ de moins qu'en 2002.

**B. L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉES PAR LA
DIRECTION DE L'EAU EN 1999 ET 2000**

En 1999, aux crédits ouverts par la loi de finances initiales s'ajoutaient 250 MF (38,11 M€) de fonds de concours attendus des agences. Le prélèvement de solidarité pour l'eau apportait donc en 2000 à la direction de l'eau un surplus net de moyens de 250 MF (38,11 M€), équivalent à 55 % des dépenses de cette direction en 1999 (68,78 M€).

En 2000, les dépenses totales de la direction de l'eau - dépenses imputées sur le budget général (hors « Plan POLMAR ») ajoutées à celles imputées sur le FNSE - ont augmenté de 1,78 M€ (+ 2,6 %) par rapport à 1999, la diminution des dépenses imputées sur le budget général (- 19,92 M€, soit - 11 %) étant compensée par l'imputation de dépenses à hauteur de 21,69 M€ sur le FNSE, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 18 : L'ensemble des crédits et dépenses de la direction de l'eau en 1999 et 2000

Années	Crédits ouverts en LFI		Dépenses	
	1999 (*)	2000	1999	2000
Investissement (CP)	27,83 M€	58,33 M€	38,97 M€	55,38 M€
- dont budget général	27,83 M€	26,62 M€	38,97 M€	35,67 M€
- dont FNSE	-	31,71 M€	-	19,72 M€
Fonctionnement	12,66 M€	68,22 M€	29,81 M€	15,17 M€
- dont budget général	12,66 M€	13,70 M€	29,81 M€	13,20 M€
- dont FNSE	-	44,52 M€	-	1,97 M€
Total	40,49 M€	116,54 M€	68,78 M€	70,56 M€
- dont budget général	40,49 M€	40,32 M€	68,78 M€	48,86 M€
- dont FNSE	-	76,22 M€	-	21,69 M€

(*) : le montant des crédits ouverts en LFI n'inclut pas les 38,11 M€ de fonds de concours attendus des agences et versés en 1999.

Source : Cour des comptes

C. L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉES PAR LA

DIRECTION DE L'EAU EN 2001 ET 2002

En 2001 et 2002, le montant des dépenses de la direction de l'eau imputées sur le budget général a varié un peu, + 8 % en 2001 puis – 10 % en 2002, par rapport à celui constaté en 2000. En revanche, le montant des dépenses imputées sur le FNSE a fortement progressé, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 19 : L'ensemble des crédits et dépenses de la direction de l'eau en 2000 et 2001

Années	Crédits ouverts en LFI		Dépenses	
	2001	2002	2001	2002
Investissement (CP)	59,91 M€	49,63 M€	41,01 M€	44,47 M€
- dont budget général	22,93 M€	9,03 M€	34,37 M€	25,13 M€
- dont FNSE	36,98 M€	40,60 M€	6,63 M€	19,34 M€
Fonctionnement	59,19 M€	64,96 M€	48,49 M€	59,52 M€
- dont budget général	18,12 M€	22,12 M€	18,34 M€	18,97 M€
- dont FNSE	41,07 M€	42,84 M€	30,16 M€	40,55 M€
Total	119,10 M€	114,58 M€	89,50 M€	103,99 M€
- dont budget général	41,05 M€	31,15 M€	52,71 M€	44,10 M€
- dont FNSE	78,05 M€	83,43 M€	36,79 M€	59,89 M€

Source : Cour des comptes

En 2002, le montant total des dépenses de la direction de l'eau est d'environ 104 M€, soit 35 M€ de plus qu'en 1999 (+51%). Cet accroissement très important reste néanmoins légèrement inférieur au surplus de 38 M€ apportés par le prélèvement de solidarité pour l'eau par rapport aux fonds de concours antérieurs, sous réserve que ce surplus a également permis d'engager des investissements ou de promettre des subventions d'investissement qui n'ont pas été encore payés et qui devront l'être au cours des prochains exercices.

L'augmentation globale des dépenses de 51 % en quatre ans résulte d'abord de celle des dépenses ordinaires qui est de 100 %, la progression des paiements au titre des dépenses en capital n'étant que de 14 % entre 1999 et 2002.

En 2002, le montant des dépenses imputées sur le budget général est inférieur d'environ 25 M€ à ce qu'il était en 1999 ; cette diminution correspond à un transfert du financement de la politique de l'eau par des impôts collectés par l'Etat vers un financement par ceux qui ont été collectés par les agences de l'eau.

- LA GESTION DU FNSE

I. LE COMITÉ CONSULTATIF

A. LA COMPOSITION DU COMITÉ

Selon l'article 58 de la loi de finances pour 2002 qui a créé le FNSE, le ministre chargé de l'environnement qui en est l'ordonnateur principal, *« est assisté par un comité consultatif dont la composition est fixée par décret »*. Le décret relatif au comité consultatif du Fonds national de solidarité pour l'eau est daté du 22 septembre 2000 et porte le n° 2000-953. Ses articles 1 et 2 fixent la composition et le rôle du comité comme suivent :

« Le comité consultatif du Fonds national de solidarité pour l'eau est composé de la façon suivante :

1° Deux représentants de chacun des comités de bassin situés en France métropolitaine ;

2° Le directeur de l'eau au ministère chargé de l'environnement ou son représentant :

- un représentant du ministre chargé de l'intérieur ;*
- un représentant du ministre chargé du budget ;*
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture ;*
- un représentant du ministre chargé de l'outremer ;*
- un représentant du ministre chargé du logement ;*
- un représentant du ministre chargé de la consommation ;*
- un représentant du ministre chargé de la santé ;*

3° Six directeurs régionaux de l'environnement, délégués de bassin ;

4° Un représentant de l'Association des maires de France désigné par son président ; un représentant de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies désignées par son président ; un représentant de l'assemblée des départements de France désigné par son président ; un représentant des associations nationales de consommateurs désigné par le collège consommateurs du Conseil national de la consommation ; un représentant des associations agréées de protection de la nature désigné par le Comité national de l'eau ; un représentant de l'Union nationale des pêcheurs.

Les membres du comité mentionnés aux 1°, 3° et 4° ainsi que leurs suppléants sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'environnement pour une durée de trois ans.

Le comité consultatif est présidé par le directeur de l'eau au ministère de l'écologie et du développement durable.

Il émet un avis sur le projet de programmation annuelle des crédits du Fonds national de solidarité pour l'eau et sur le bilan annuel de l'utilisation

de ces crédits. Le comité adopte ses avis à la majorité de ses membres présents. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix. »

B. LE RÔLE DU COMITÉ

Le rôle essentiel du comité était de veiller à ce que le prélèvement de solidarité pour l'eau ne soit pas détourné de sa destination : financer des interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau et plus précisément des interventions d'intérêt commun aux bassins. Sur ses trente deux membres, les douze premiers cités sont d'ailleurs les représentants des comités de bassin.

Une telle structure appelle deux observations. Tout d'abord, le simple respect des règles d'exécution du budget de l'Etat donnait quant à l'emploi des fonds une garantie au moins aussi grande qu'un comité pléthorique, réuni de façon épisodique et doté d'un simple pouvoir consultatif. Ensuite, une telle structure, fréquente dans le cas des comptes d'affectation spéciale, peut conduire à une dilution ou une confusion des responsabilités puisque le ministre, ordonnateur principal, n'a de comptes à rendre en principe qu'au Parlement, sous sa seule responsabilité, de l'exécution du budget de l'Etat.

C. LES RÉUNIONS ET LES TRAVAUX DU COMITÉ

Le comité s'est réuni une fois en 2000, le 19 décembre. Il s'est ensuite réuni deux fois en 2001, le 11 avril 2001 et le 11 décembre 2001. Il ne s'est pas réuni en 2002 ¹.

1. Sur la programmation du FNSE

Le comité ne s'est pas prononcé sur la programmation pour 2000.

Il a eu à connaître tardivement, le 11 avril 2001, de la programmation pour 2001, mais le compte rendu de la réunion mentionne à peine ce point. Le 11 décembre 2001, le comité est informé de « perspectives » pour 2002 mais ne se prononce pas véritablement sur une programmation.

Enfin, lors de la réunion du 25 février 2003, le directeur de l'eau lui présente un projet de programmation, mais, selon le compte rendu du comité, ce projet n'est pas discuté, la discussion portant sur la diminution des recettes du FNSE, sans que les actions prévues soient examinées.

En bref, le comité n'a jamais donné d'avis sur la programmation annuelle.

¹ Lors de la réunion du comité du 25 février 2003, le directeur de l'eau s'est ainsi expliqué sur l'absence de réunion en 2002 : « *au premier semestre, les membres du comité ont préféré ne pas prévoir de réunion en raison du calendrier électoral ; au second semestre, le directeur de l'eau ne disposait d'aucun élément de programmation pour 2003 compte tenu des débats parlementaires concernant l'avenir du FNSE* ».

2. Sur le bilan du FNSE

Un bilan de l'année 2000 a été présenté au comité le 19 décembre 2000, puis un bilan 2000-2001 le 11 décembre 2001. La portée de ces bilans est nécessairement limitée puisque le directeur de l'eau a éprouvé le besoin, fin 2002, de faire une enquête pour bien connaître l'emploi des fonds. Le comité consultatif a eu à connaître du bilan de l'année 2002 le 25 février 2003, alors que le « bilan de gestion 2000-2002 » n'était pas encore établi. Le comité, à défaut de donner un avis sur la programmation et le bilan, comme prévu par le décret du 22 septembre 2000, a été un lieu d'échange d'informations : en 2001 sur les études inter-bassins, les contrats Etat-régions et le « plan phytosanitaire » et, en 2003, sur le programme d'économies d'eau dans l'habitat collectif social ainsi que sur la politique de connaissance de l'eau.

Le directeur de l'eau estime que le comité a été régulièrement informé, aucun membre du comité ne s'étant jamais plaint à cet égard et précise que « *au fur et à mesure que les outils de programmation et de suivi des politiques ont été développés, tous les éléments connus de la direction de l'eau ont été portés à la connaissance des membres du comité* ».

II. LA GESTION DU FNSE PAR LA DIRECTION DE L'EAU

A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU FNSE

1. La grande similitude des gestions budgétaires du compte d'affectation spéciale et du budget général

Selon l'article 58 de la loi de finances pour 2000 « *le ministre chargé de l'environnement est l'ordonnateur principal* » du FNSE. Au sein du ministère chargé de l'environnement, la direction de l'eau est la seule direction à utiliser les crédits du FNSE ¹.

En droit, selon l'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : « *sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 ² à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général* ». En fait, pour les services « utilisateurs » de l'administration centrale ou des services déconcentrés, les règles juridiques et comptables applicables à

¹ Certaines conventions pluriannuelles d'objectifs du ministère avec des associations regroupent les financements de plusieurs directions d'administration centrale. Le cas échéant, la part des dépenses relatives à ces conventions qui sont financées par des crédits gérés par la direction de l'eau est imputée sur le FNSE si ces dépenses en relèvent ; le seul cas est celui de l'association France Nature Environnement qui travaille sur des questions intéressant la direction de l'eau.

² Le FNSE relève du seul article 25 qui porte sur les comptes d'affectation spéciale, les articles 26 à 29 portant sur d'autres catégories de comptes spéciaux du Trésor.

la gestion des crédits du FNSE sont les mêmes que celles applicables aux crédits de fonctionnement ou d'investissement du budget général. Le calendrier de préparation du budget est le même. Les ordonnateurs secondaires ne sont pas tout à fait les mêmes, car les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) n'utilisent pas les crédits du FNSE. L'arrêté désignant les ordonnateurs secondaires du FNSE a été signé le 18 mai 2000 et publié au journal officiel le 14 juin 2000. Ils sont au nombre de trois cent cinquante ¹. Les délégations de crédits déconcentrés ont donc été effectuées au tout début de l'été 2000 ce qui a évidemment freiné leur consommation.

Entre crédits du budget général et crédits du FNSE, seules diffèrent :

- les nomenclatures budgétaires, cependant structurées de façon similaire, avec quatre chapitres correspondants aux titres III, IV, V et VI du budget général de l'Etat, divisés en articles relatifs à l'objet plus ou moins étroitement défini des crédits ;
- les possibilités de reporter les crédits restant disponibles à la fin de l'exercice, possibilités qui ont été utilisées sans restriction dans le cas du FNSE.

Dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la disposition de l'article 24 selon laquelle « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année* » semble avoir toujours été interprétée comme entraînant le report des crédits ouverts, donc sans que s'y appliquent les dispositions de l'article 17 de ladite ordonnance aux termes duquel : « *sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant* ». En tout cas, c'est l'interprétation qui a été faite pour le FNSE depuis sa création, alors que rien n'interdisait d'annuler les crédits sans objet en application de l'article 13 de l'ordonnance ², annulation suivie le cas échéant par une limitation du report du solde du compte, cette fois par une disposition d'une loi de finances.

Par ailleurs, en 2001 et en 2002, des crédits ont été ouverts à hauteur du total des recettes prévues. Or les recettes affectées ont été légèrement moindres : une petite partie des crédits ouverts par les lois de finances initiales n'étaient donc, en principe, pas disponibles à hauteur de respectivement 0,46 M€ en 2001 et 1,80 M€ en 2002. Les données du contrôle financier font apparaître un « blocage », en gestion, de 457 347 € de crédits de paiement en 2001. En revanche, tous les crédits de paiement début 2002, c'est-à-dire la somme des crédits reportés de 2001 à 2002 et des crédits ouverts par la loi de finances initiale, diminuée des paiements

¹ Pour les crédits du budget général, le nombre d'ordonnateurs secondaires est de quatre cent cinquante, si l'on distingue les DDSV des DDAF.

² « Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé ».

faits en 2002, a été reportée à 2003, sans tenir compte du fait que ces crédits n'étaient pas disponibles à hauteur de l'écart entre les recettes prévues et celles réalisées. Le contrôleur financier, interrogé à ce sujet, a reconnu l'oubli qu'il se propose de corriger.

2. La préparation du budget : l'expression des besoins par les services déconcentrés

Pour l'exercice 2000, la direction de l'eau n'a demandé aux services déconcentrés de lui faire connaître leurs besoins de crédits sur le FNSE que le 14 octobre 1999, cette date étant un nouveau signe de l'état d'impréparation de l'administration à l'ouverture du FNSE à compter du 1^{er} janvier suivant ¹.

En 2000, la direction de l'eau s'est adressée aux services déconcentrés, de manière plus précoce, le 11 août 2000, pour qu'ils expriment leurs besoins tant en crédits du FNSE que du budget général ².

¹ *Circulaire de la direction de l'eau du 14 octobre 1999 sur la programmation des crédits déconcentrés « eau » pour l'année 2000.*

² *Circulaire de la direction de l'eau du 11 août 2000 sur la programmation des crédits déconcentrés « eau » pour l'année 2001.*

Les années suivantes, ces invitations ont été répétées, mais cette fois par des circulaires inter-directions, les demandes de crédits dans le domaine de l'eau portant aussi bien sur le FNSE que sur le budget général ¹.

Ces circulaires sont intéressantes en ce qu'elles montrent l'évolution de la direction de l'eau sur le partage à opérer entre budget général et FNSE, s'agissant des opérations des services déconcentrés. Elles montrent aussi une certaine imagination créatrice, sans doute libérée par l'absence de contraintes budgétaires, pour déployer de nouvelles actions dans le domaine de l'eau.

La procédure d'allocation des crédits réservés aux actions non déconcentrées procéderait de la même démarche de recensement des besoins, observation faite que de 2000 à 2002 presque la moitié des dépenses payées sur les crédits du FNSE ont été ordonnancées par l'ordonnateur principal. Jusqu'à présent, des enveloppes de crédits, selon qu'ils seraient ou non déconcentrés, n'ont pas été définies *a priori* ; il est vrai qu'une telle définition était sans doute superflue compte tenu de l'abondance relative des crédits du FNSE.

3. La programmation

A l'issue de cette procédure, la direction de l'eau établit une « programmation ». Il s'agit d'une prévision de dépenses qui regroupe et met en forme les demandes exprimées. Cette programmation est présentée au comité consultatif à des moments variables. Aucun indicateur d'actions et *a fortiori* de résultats n'y est associé. Comme cette programmation a porté chaque année sur la totalité des crédits ouverts, la sous-consommation chronique des crédits montre la distance entre le programme, simple recueil d'intentions, et sa réalisation.

B. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES OUTILS DE GESTION

1. Le bureau du FNSE

Au sein de la sous-direction de la programmation et des agences de l'eau de la direction de l'eau, l'arrêté du 19 mai 2000 a créé le bureau du FNSE. C'est le treizième bureau de la direction de l'eau qui est divisée en quatre sous-directions. Comme la gestion budgétaire et comptable du FNSE ne présente aucune différence avec la gestion budgétaire et comptable du budget général, la création d'une structure consacrée à la gestion du seul

¹ Circulaires inter-directions du 10 juillet 2001 sur la programmation des crédits déconcentrés du ministère pour l'année 2002, puis du 23 août 2002 sur la programmation des crédits déconcentrés du ministère pour l'année 2003. Cette dernière circulaire se présente sous la forme d'un jeu de 65 « fiches action » pour l'ensemble du ministère, dont 14 relèvent de la direction de l'eau, 5 pour le budget général et 9 pour le FNSE

FNSE et non de l'ensemble des moyens budgétaires répondait au seul souci, selon le directeur de l'eau, de « *donner des garanties à l'ensemble des acteurs de l'eau quant à la mise en place de moyens [...] spécifiquement dédiés* ».

Dans son référé du 35237 du 15 mai 2003 sur la direction de l'eau au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement la Cour notait « *l'éclatement des sous-directions (quatre) et bureaux (quatorze)*¹ » et ajoutait « *une telle structure n'est peut-être pas la meilleure, alors que la direction doit assurer la tutelle de sept établissements publics, dont les six agences de l'eau, et le pilotage de plus de trois cents services déconcentrés* ». Quelle que soit l'utilité au demeurant réelle des fonctions que le bureau du FNSE exerce, il participe de l'émiettement administratif de la direction de l'eau ainsi critiqué par la Cour.

Cependant, dans le cas où le FNSE serait clos au 31 décembre 2003, le directeur de l'eau a l'intention de supprimer le bureau dédié au FNSE et de confier l'ensemble des tâches de nature budgétaire à un seul bureau de la direction.

2. La « cellule marchés » et le contrôle de gestion

La direction de l'eau a mis à profit la création du bureau du FNSE pour y installer une « cellule marchés », transversale aux services de la direction, chargée de leur apporter un appui opérationnel.

Par ailleurs, au sein du bureau FNSE, un cadre est chargé du « contrôle de gestion ». Ainsi le directeur de l'eau s'est-il donné les moyens de connaître l'utilisation faite par quelques trois cent cinquante ordonnateurs secondaires des crédits qu'il leur délègue. A cet égard, le directeur estime, sans doute à juste titre, que pour contrôler sa gestion, ni les outils informatiques récents et coûteux comme ACCORD, ni la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur ne sont suffisants².

L'organisation d'un dispositif visant à connaître l'utilisation des crédits par l'administration centrale et par les très nombreux services déconcentrés, intitulé dans le cas d'espèce « contrôle de gestion », est à tout le moins tardive : ce n'est en effet qu'en décembre 2002 que la direction de l'eau a interrogé de façon systématique et ordonnée les services déconcentrés pour savoir ce qu'ils avaient fait précisément, depuis trois ans, des crédits du FNSE.

Par ailleurs, lorsque les informations destinées au contrôle de gestion et celles destinées à alimenter les comptabilités, font l'objet de saisies distinctes, des écarts sont quasiment inévitables entre les états de synthèse

¹ *En juin 2003, il n'y avait plus que treize bureaux.*

² *La direction de l'eau avait fait développer une application dénommée S-PRI afin principalement de gérer les crédits d'investissement du plan Loire. En l'absence d'outil permettant de gérer l'utilisation des crédits selon une nomenclature par domaine d'action et non pas seulement selon la nomenclature budgétaire, la direction de l'eau a fait évoluer cette application pour l'étendre aux crédits du FNSE et pour y inclure les crédits de fonctionnement.*

issus des deux approches. Aussi, une saisie unique des informations est-elle souhaitable, ce qui suppose une réflexion préalable approfondie sur les nomenclatures détaillées devant répondre à la fois aux besoins de la gestion et à ceux de la comptabilité ainsi qu'une « intégration » relative des systèmes informatiques traitant les mêmes informations selon deux approches différentes.

III. LA DOCTRINE D'EMPLOI DES CRÉDITS DU FNSE

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE « DOCTRINE D'EMPLOI »

Les objectifs du FNSE ont été d'abord énoncés par le ministre à la fin de l'année 1999, puis définis par la loi de finances pour 2000. En outre, dans les documents à l'appui du projet de loi de finances pour 2000 figurait la nomenclature budgétaire du compte d'affectation spéciale, à savoir sept chapitres, les cinq premiers étant divisés en vingt-deux articles. En présence de ces nombreuses références dont le degré de précision était inégal, la nécessité d'une « doctrine » d'emploi du surplus des moyens apportés par les agences s'est imposée pour préciser :

- les dépenses imputées sur le budget général jusqu'en 1999 à imputer à partir de 2000 sur le FNSE, puisque le budget général était désormais privé de 250 MF de fonds de concours ;
- les dépenses nouvelles de la « politique de l'eau » que le surplus net de 250 MF apporté par le prélèvement de solidarité pour l'eau permettait désormais de financer.

B. L'ÉVOLUTION DE LA DOCTRINE

Selon l'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « *les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières* ». Si l'ordonnance de 1959 impose que la loi définisse les « opérations » financées par des crédits ouverts sur un compte d'affectation spéciale, elle n'interdit pas que des « opérations » analogues soient imputées sur le budget général de l'Etat dès lors que, dans le respect de la spécialité des crédits, des chapitres budgétaires le permettent. En tout cas, c'est la pratique que la Cour a observée dans ses contrôles et souvent critiquée ; ainsi dans un domaine voisin du FNSE, les aides de l'Etat pour le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) sont financées indifféremment par le FNDAE ou le chapitre 61-40 du budget du ministère de l'agriculture¹ ; de même, les

¹ Cf. référé 33238 du 30 septembre 1992.

DDE imputaient indifféremment des dépenses d'extension du réseau routier sur le budget général ou sur le compte spécial du Trésor « Fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables » (FITTVN) ¹. En bref, la justification du compte d'affectation spéciale est avant tout de connaître, par cette technique comptable, l'emploi fait d'une ressource particulière.

Dans le cas de la direction de l'eau, toutes les dépenses qui pouvaient être régulièrement imputées sur le FNSE pouvaient également l'être sur le budget général. Aussi l'élaboration de la « doctrine » d'emploi des crédits a-t-elle été progressive et conflictuelle entre le contrôleur financier et la direction de l'eau.

L'évolution de cette doctrine est manifeste dans les modifications apportées tant à la nomenclature budgétaire du compte que, accessoirement, à celle du budget général ou dans les circulaires adressées chaque année aux services déconcentrés pour qu'ils expriment leurs demandes de crédits. Chaque année, le directeur de l'eau a en effet à la fois précisé les rubriques de ses circulaires et les a enrichies.

C. LA DOCTRINE ARRÊTÉE FIN 2002

Fin 2002, après environ trois ans de tâtonnements, le directeur de l'eau et le contrôleur financier semblent être d'accord sur une doctrine d'emploi des crédits du FNSE. S'agissant de l'emploi des crédits déconcentrés, les actions pouvant être financées par le FNSE sont décrites dans neuf « fiches » annexées à la circulaire précitée du 23 août 2002, pour préparer le budget 2003, qui sont peu différentes de celles qui étaient annexées à la circulaire précédente du 10 juillet 2001, pour le budget 2002.

La ligne de partage entre le budget général et le FNSE est la suivante :

- sur le budget général sont imputées toutes les dépenses relatives à la police de l'eau et à la protection directe des biens et des personnes contre les risques d'inondation (réseau d'annonce des crues, « Plan Loire », etc.)²;

- sur le FNSE sont imputées toutes les autres dépenses d'intervention de la direction de l'eau.

Il reste au moins une incohérence dans ce partage : le CSP bénéficie à la fois d'une subvention imputée sur l'article 60 du chapitre 36-41 du budget général, prévue pour 4,89 M€ en 2003, et sur le FNSE, prévue pour 15 M€, en 2003 également. Le CSP exerce des missions de police de l'eau,

¹ Cf. référé 27369 du 10 décembre 2000.

² Les intitulés des cinq « fiches » annexées à la circulaire adressée le 23 août 2002 aux services déconcentrés pour qu'ils demandent les crédits à ouvrir sur le budget général, en 2003, sont les suivantes : « police de l'eau et des milieux aquatiques », « domaine public fluvial », « atlas des zones inondables », « annonces des crues », « protection des lieux habités contre les crues ».

et surtout de la pêche, et participe à la connaissance des milieux ¹. Cependant, à supposer que les subventions imputées sur le budget général visent à parfaire le financement de l'exercice des missions de police et que celles imputées sur le FNSE soient destinées au financement de la connaissance des milieux, compte tenu de la structure des coûts de cet établissement public, il conviendrait sans doute de permuter les imputations (15 M€ sur le budget général et 4,91 M€ sur le FNSE).

En outre, s'agissant de la protection contre les risques d'inondation, le partage entre budget général et FNSE peut sans doute parfois laisser place à interprétation s'agissant du *distinguo* entre la protection « directe » des biens et des personnes contre les risques d'inondation, par exemple par la restauration de digues - budget général - et leur protection, implicitement indirecte, par exemple par la restauration des rivières ou des zones d'expansion des crues – FNSE.

D. LES ERREURS D'IMPUTATION

L'examen des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de 2001 a révélé diverses erreurs d'imputation : plusieurs services déconcentrés, notamment Outre-mer, se sont servis des crédits du FNSE pour y imputer des dépenses ordinaires ou en capital qui auraient dû être imputées plutôt sur le budget général. Certains services ont ainsi complété, en 2001, avec les crédits abondants du FNSE, les moyens de fonctionnement et d'équipement d'un montant sans doute plus limité qui leur étaient alloués ². Cela était d'autant plus aisé que les nomenclatures mélangent deux critères, celui de la nature et celui de l'objet de la dépense. Ces erreurs d'imputation, aussi fâcheuses soient-elles, ne remettent pas en cause les estimations qui suivent.

¹ Cf. le relevé de constatations provisoires n° 2000-265-0-B sur le CSP (exercices 1991 à 1998) du 14 juin 2000 et le référé précité du 5 juin 2001.

² Certains ordonnateurs secondaires ont reconnu avoir payé quelques dépenses avec les crédits du FNSE, en fin d'année, faute de disposer de crédits suffisants sur les rubriques budgétaires du budget général.

- L'UTILISATION DES CRÉDITS DU FNSE

I. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LES DEUX NOMENCLATURES DISPONIBLES

A. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

La nomenclature budgétaire utilisée dans le tableau ci-dessous pour présenter les dépenses cumulées imputées sur le FNSE entre 2000 et 2002 met en évidence trois postes représentant 70 % du total :

- la connaissance des milieux : 46 M€ (C/06 et article 20 du C/08) ;
- la subvention au CSP : 25 M€ (article 10 du C/09) ;
- l'assainissement outre-mer : 11,5 M€ (article 30 du C/07).

les dépenses relatives aux autres interventions s'élèvent à environ 36 M€.

Tableau n° 20 : Cumul des dépenses imputées sur le FNSE (2000-2002)

Chapitres :	Montants :
C/06 : Investissements	3,19 M€
40 : <u>Matériels pour l'acquisition de données</u>	<u>3,19 M€</u>
C/07 : Subventions d'investissement	24,13 M€
10 : Restauration des rivières et zones de crues ; protection et restauration des zones humides ; plans migrateurs	8,33 M€
20 : Réduction des pollutions diffuses	2,24 M€
30 : <u>Assainissement outre-mer</u>	<u>11,40 M€</u>
40 : Restauration des milieux dégradés	1,67 M€
50 : Economies d'eau dans l'habitat collectif social	0,48 M€
60 : Protection et restauration des zones humides (*)	6,15 M€
C/08 : Etudes et fonctionnement	43,81 M€
10 : Fonctionnement des instances contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'eau	0,82 M€
20 : <u>Etudes, connaissance et données patrimoniales sur l'eau</u>	<u>42,16 M€</u>
30 : Formation, actions de coopération internationale	0,45 M€
40 : Remboursement à diverses administrations (*)	0,26 M€
50 : Actions de coopération internationale (*)	0,12 M€
C/09 : Subventions de fonctionnement	45,34
10 : ... <u>à divers établissements publics [CSP]</u>	<u>25,16 M€</u>
20 : ... aux associations, collectivités territoriales et à d'autres organismes	18,54 M€
30 : ... au CNASEA	1,64 M€
C/10 : Dépenses [...] aux actions d'intérêt commun aux bassins	1,28 M€
10 : Dépenses relatives aux actions d'intérêt commun des bassins (*)	1,28 M€
Total	118,37 M€

(*) : articles utilisés en 2000 et pas après

Source : Cour des comptes

Pour les chapitres 06 et 07 pourrait être pris en considération, à la place

du cumul des paiements de 2000 à 2002, le cumul des AP affectées par l'ordonnateur principal et de celles déléguées par lui aux ordonnateurs secondaires. Une telle approche présenterait toutefois un biais important car le montant des AP affectées (sur le chapitre 06) et surtout celui des AP déléguées (sur le chapitre 07) peut n'avoir qu'un lointain rapport avec celui des AP couvrant des engagements juridiques de l'Etat vis-à-vis de tiers, par des marchés ou conventions de subvention.

**B. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LA NOMENCLATURE
PAR DOMAINES D'ACTIONS**

1. Le bilan de gestion du FNSE pour les années 2000 à 2002

Comme la description des dépenses selon la nomenclature budgétaire ne permet pas de les analyser finement, le directeur de l'eau a réuni en 2002 un groupe de travail avec six DIREN ou leurs représentants afin de définir une nomenclature par « domaine d'actions ». La nomenclature ainsi définie comporte cinq « domaines d'actions » qui sont divisés en vingt-trois « sous-domaines » au total.

Par circulaire du 24 décembre 2002, le directeur de l'eau a demandé aux services déconcentrés de renseigner divers tableaux pour détailler selon cette nomenclature l'utilisation faite des crédits du FNSE depuis 2000, car il ne disposait pas « à l'échelon central des informations nécessaires [lui] permettant de connaître l'état d'avancement et le bilan des différentes politiques financées sur les crédits du FNSE ». Cet aveu, qui honore son auteur et justifie pleinement sa démarche, laisse perplexe sur la situation qui prévalait avant qu'il exploite les réponses à sa circulaire.

Le bilan de gestion, établi grâce à cette enquête et dans des délais très courts, a été communiqué à la Cour le 5 juin 2003. Il porte à la fois sur toutes les dépenses imputées sur le FNSE et sur le total des « engagements juridiques » gagés sur les crédits du FNSE, mais n'inclut pas les opérations faites dans les territoires d'Outre-mer et les collectivités d'Outre-mer à statut particulier, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon.

Ce bilan rend compte de 107,12 M€ de dépenses, alors que, selon les comptes de l'Etat, 118,37 M€ ont été imputés sur le FNSE au cours des trois dernières années. Selon la direction de l'eau, cet écart global de 11,25 M€ résulterait seulement de la différence de champ : cet écart serait le montant des dépenses dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer qui n'ont pas été prises en compte dans le « bilan de gestion ». Pour les années 2000 et 2001, le rapprochement suivant a été fait à partir des données de la base « SELECT CONSULT » :

Tableau n° 21 : Rapprochement entre le « bilan de gestion » et les comptes de l'Etat			
Années	2000	2001	2002
Dépenses prises en compte dans le « bilan de gestion » (1)	19 903 440 €	35 012 876 €	52 200 917 €
Dépenses mandatées (2)	1 196 379 €	1 850 547 €	

- à Saint-Pierre et Miquelon	7 277 €		
- à Mayotte	1 189 102 €	1 785 308 €	
- à Wallis et Futuna		65 239 €	
Total (1) + (2)	21 099 819 €	36 863 423 €	
Dépenses constatées dans les comptes de l'Etat	21 692 504 €	36 789 947 €	59 893 516 €
Ecart résiduel	-592 685 €	73 476 €	7 692 599 €

Après ajout aux dépenses prises en compte dans le bilan de gestion, demeure un écart résiduel avec les dépenses constatées dans les comptes de l'Etat : il est de 2,5 %, en 2000, et donc non négligeable. Cependant, l'explication donnée par la direction de l'eau pourrait être admise, sous réserve que l'écart de 7,7 M€, constaté en 2002, puisse être sensiblement réduit après la prise en compte des dépenses mandatées dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre mer, mais cette prise en compte ne sera possible que lorsque toutes les données de la base SELECT CONSULT pour l'année 2002 seront disponibles, ce qui n'est pas le cas au 1^{er} octobre 2003.

2. La répartition des dépenses par domaines d'actions

Le tableau suivant montre le cumul des dépenses, dépenses ordinaires et paiements sur dépenses en capital, pour les années 2000 à 2002, selon les domaines et les catégories d'ordonnateurs :

Tableau n° 22 : Les dépenses par domaines d'actions et par ordonnateurs de 2000 à 2002

Domaines	Dépenses totales	Ordonnateurs secondaires en métropole	Ordonnateurs secondaires outre-mer (c)	Ordonnateur principal
I - Le développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques (a)	41,02 M€	25,23 M€	2,59 M€	13,20 M€
II - La lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole	15,00 M€	10,20 M€	1,05 M€	3,74 M€
III - La solidarité et la péréquation nationales	4,63 M€	2,18 M€	1,70 M€	0,75 M€
IV - La préservation ou la restauration des milieux aquatiques	13,22 M€	12,45 M€	0,10 M€	0,77 M€
V - Le fonctionnement des structures de la politique de l'eau (b)	33,15 M€	0,08 M€	0,33 M€	32,74 M€
Totaux	107,12 M€	50,15 M€	5,76 M€	51,21 M€

(a) : y compris subvention de 1 M€ au CSP pour le RHP.

(b) : non compris subvention de 1 M€ au CSP pour le RHP.

(c) : non compris les collectivités et territoires d'Outre-mer.

Source : Cour des comptes à partir du bilan de gestion 2000 - 2002

Au cours des trois dernières années les dépenses se répartissent à peu près

par moitié entre celles payées par l'administration centrale et celles payées par les services déconcentrés. La part des quatre départements d'Outre-mer dans les dépenses déconcentrées est d'environ 10 % ; si l'on ajoute aux 5,76 M€ mentionnés dans le tableau ci-dessus, l'écart susmentionné de 9,70 M€, la part de ces départements se rapproche de 25 % ; la « solidarité » géographique réalisée par le FNSE apparaît ainsi principalement s'être exercée entre la Métropole et l'Outre-mer.

3. Le retraitement des dépenses par domaines d'action

Selon les cas, cette nomenclature de gestion retient l'objet des dépenses ou bien leur nature. Pour la plupart, les dépenses du domaine « fonctionnement des structures de la politique de l'eau » sont des subventions à des établissements publics ou à une association, l'OIE, en rapport avec leur contribution au domaine « développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques », et des subventions au CSP. L'essentiel des autres dépenses du domaine « fonctionnement des structures de la politique de l'eau » concerne l'Outre-mer. Une bonne part des dépenses du domaine « solidarité et péréquation nationales » sont faites Outre-mer. Enfin, les actions de l'Etat pour la « préservation ou la restauration des milieux aquatiques » sont ni plus ni moins solidaires que celles classées dans le domaine « solidarité et péréquation nationales ».

Le directeur de l'eau a admis que l'intitulé du troisième domaine « solidarité et péréquation nationales » était peu adapté puisqu'il se confondait avec l'objet du FNSE dans son ensemble. Même si le FNSE est supprimé au 31 décembre 2003 et que les crédits correspondants sont ouverts au budget général, la question de regrouper au sein d'une même rubrique budgétaire l'ensemble des dépenses de l'Etat dédiées à la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques, quelle que soit leur nature, reste posée.

Ces considérations amènent à la présentation suivante des dépenses du FNSE :

Tableau n° 23 : Les dépenses par domaines d'actions retraitées de 2000 à 2002

Domaines	Dépenses totales (1)	Engagements juridiques non payés (2)	Total (1) + (2)
A – Développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	46,16 M€	18,43 M€	64,59 M€
B – Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole - dont DOM	15,00 M€ 1,05 M€	8,41 M€ 0,51 M€	23,41 M€ 1,56 M€
C – Outre-mer - dont territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer (estimation)	14,41 M€ 9,70 M€	3,07 M€ <i>inconnu</i>	17,48 M€ > 9,70 M€
D – Préservation ou restauration des milieux aquatiques et divers	16,24 M€	26,92 M€	43,16 M€
E – Le Conseil supérieur de la pêche	25,01 M€	-	25,01 M€
Totaux	116,82 M€	56,83 M€	173,65 M€

- dont territoires et collectivités à statut particulier d’Outre-mer (estimation)	9,70 M€	<i>inconnu</i>	> 9,70 M€
--	----------------	----------------	---------------------

Source : retraitement Cour des comptes à partir de l’analyse détaillée de l’utilisation des crédits

Tableau n° 24 : Répartition des dépenses par domaines d'actions retraitées de 2000 à 2002

Domaines	Dépenses totales (1)	Engagements juridiques non payés (2)	Total (1) + (2)
A – Développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques	40 %	32 %	37 %
B – Lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole - dont DOM	13 % 1 %	15 % 1 %	13 % 1 %
C – Outre-mer - dont territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer (estimation)	12 % 8 %	5 % <i>inconnu</i>	10 % > 6 %
D – Préservation ou restauration des milieux aquatiques et divers	14 %	47 %	25 %
E – Le Conseil supérieur de la pêche	21 %	0 %	14 %
Totaux - dont territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer (estimation)	100 % 8 %	100 % <i>inconnu</i>	100 % > 6 %

Source : retraitement Cour des comptes à partir de l'analyse détaillée de l'utilisation des crédits

4. L'examen de l'utilisation des crédits

L'utilisation des crédits du FNSE est examinée ci-après, domaine par domaine, afin de déterminer quelle est l'origine des dépenses imputées sur le FNSE et si elles répondent à des objectifs préalablement définis, condition nécessaire à leur évaluation. Dans plusieurs cas, cet examen soulève la question de l'organisation des interventions :

- entre l'Etat et les agences de l'eau,
- au sein de l'Etat, entre le ministère chargé de l'environnement et les autres ministères, principalement celui de l'agriculture.

II. LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES ET LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES AGENCES DE L'EAU À CE TITRE

A. LES DONNÉES SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

1. La diversité des données en cause

Les données nécessaires pour mener des actions rationnelles, car éclairées, dans le domaine de l'eau et en mesurer les effets sont très nombreuses. Elles sont nécessaires pour définir les interventions sur les milieux, exercer la police de l'eau, annoncer les crues. Le recueil de ces données doit être fait dans les mêmes lieux, pour apprécier les évolutions dans le temps, à des fréquences variables, selon les données concernées. Les lieux

en cause et les installations fixes de mesures, « points de mesure » ou « stations », constituent des « réseaux », consacrés à une catégorie de données, sous toute réserve quant à la signification exacte du terme réseau ¹. Les progrès des moyens d'analyse des éléments physiques ou chimiques présents dans l'eau, progrès parallèles à l'élévation des normes, renchérit le coût de ces analyses. Le recueil et l'exploitation de ces données répondent à des objectifs différents qui vont de la préservation de la santé humaine jusqu'à l'annonce des crues.

Le tableau suivant présente de façon simplifiée la diversité des données susceptibles d'être recueillies :

	Mesures des quantités	Analyses de la qualité
Eaux de surface	« hydrométrie »	Analyses de qualité
Eaux souterraines	« piézométrie »	Analyses de qualité
Eau potable [et eaux de baignade]	Pas de mesure de quantité	Analyses de qualité [sanitaire]
Eaux littorales	Pas de mesure de quantité	Analyses de qualité

Pratiquement aucune disposition législative ou réglementaire ne définit l'organisation du recueil de ces données. Les missions de l'Etat figurent de manière implicite dans les textes relatifs à l'organisation du ministère chargé de l'environnement, administration centrale et DIREN, mais sans désignation *a priori* des maîtres d'ouvrage des réseaux. Ainsi, selon le décret n° 94-30 du 11 janvier 1994 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement « *la direction de l'eau élabore et suit l'application des règles relatives [...] V - aux orientations de la collecte et de l'exploitation des données relatives aux milieux aquatiques et à l'eau* » ². Selon le décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'environnement qui a abrogé le précédent « *la direction de l'eau élabore, anime et suit la politique relative à la connaissance [...] de l'eau et des milieux aquatiques continentaux, littoraux et marins...* ». D'un décret à l'autre, les différences à ce sujet apparaissent infimes. S'agissant de chaque direction régionale, elle « *organise, coordonne et, le cas échéant, assure le recueil, le regroupement, l'exploitation et la diffusion de l'ensemble des données et connaissances relatives à l'environnement* » en application du décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des directions du ministère de l'environnement.

¹ L'une des recommandations de l'étude bilan diagnostic des réseaux de données sur l'eau, évoquée plus loin, est de définir d'ici juin 2003 la « signification du terme réseau » !

² Par ailleurs dans l'arrêté du 11 janvier 1994 portant organisation de directions de l'administration centrale du ministère de l'environnement, abrogé depuis par l'arrêté du 19 mai 2000, parmi les attributions de la sous-direction du milieu aquatique et de la pêche figuraient celles : d'améliorer les connaissances sur les écosystèmes fluviaux ; en liaison avec l'Institut français de l'environnement, d'organiser le recueil des données sur ces écosystèmes, sur leur évolution, sur la qualité de l'eau, sur les ressources en eau à partir des six banques de données de bassin et d'en assurer la diffusion ; d'élaborer la politique de modernisation des réseaux de mesure, y compris l'aspect matériel de l'annonce des crues.

2. La situation dans les années 90

Dans son référé précité du 16 février 1998, la Cour estimait que la connaissance des milieux était « *insuffisante* » :

- « *pour les eaux de surface [...], le nombre de points et le rythme des mesures restent trop peu nombreux* » ;
- « *s'agissant de la qualité des eaux et, au-delà, du réseau de surveillance sanitaire pour l'eau potable géré par les services de santé, non seulement le nombre de stations de mesure est insuffisant [...] mais encore certains paramètres sont mal connus ou insuffisamment étudiés* » ;

- « *pour les eaux souterraines, des programmes d'acquisitions de données ont été lancés [...] mais ils commencent tout juste à monter en puissance* ». Dans sa réponse à ce référé, le ministre ne contestait pas ces insuffisances, également relevées à la même époque dans le rapport du commissariat général du plan. Il mettait en avant la création du « réseau national des données sur l'eau » (RNDE) et ajoutait que « *d'une manière générale, l'insuffisance des données relevées par la Cour tient à l'insuffisance des moyens financiers permettant aux services de l'Etat, notamment les DIREN, ou aux organismes publics de développer ces services voire de les maintenir* ». « *Outre les financements de réseaux de données existants, les agences de l'eau augmenteront leur participation financière aux moyens techniques de collecte et d'exploitation des données sur l'eau sous la forme d'un fonds de concours de 40 MF à partir de 1999* ». « *Par ailleurs, le RNDE sera une des missions d'intérêt commun pour l'Etat et pour les agences de l'eau qui seront confiées au groupement d'intérêt public dont le gouvernement a décidé la création* ». Pour diverses raisons, le GIP n'a pas été créé, en revanche, le fonds de concours a été institué en 1999, le FNSE en prenant le relais à compter du 1^{er} janvier 2000.

De fait, l'organisation actuelle des « réseaux » apparaît comme le fruit de décisions contingentes, essentiellement dictées par des considérations financières, qui ont défini de façon évolutive un partage de tâches entre les différentes personnes publiques intéressées, à savoir l'Etat (DIREN et DDASS), les agences de l'eau et d'autres établissements publics (CSP, IFREMER, BRGM), ainsi que diverses collectivités territoriales et une association l'Office international de l'eau (OIE ou OIEau).

3. La directive cadre

La directive cadre précitée du 23 octobre 2000 impose aux Etats membres des obligations en ce domaine. Elle est en cours de transposition. Selon l'article 4 de la loi de transposition, qui a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 avril 2003 : « *l'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Un décret précise les modalités d'application du présent article* »¹ et « *l'autorité administrative établit et met à jour pour chaque bassin ou groupement de bassins, après avis du comité de bassin, un programme de surveillance de l'état des eaux* »².

¹ Futur article L. 212-2-1 à insérer après l'article L. 212-2 du code de l'environnement qui porte sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

² Futur article L. 212-2-2 du code de l'environnement.

**B. LA SITUATION DANS LES ANNÉES 90 : DES TRANSFERTS DE L'ETAT
(BUDGET GÉNÉRAL) AUX AGENCES**

Dans les années 90, principalement dans le domaine des études et de la connaissance des milieux, les relations entre les agences de l'eau et l'Etat n'étaient pas toujours claires, malgré diverses conventions ; mais une tendance générale était patente, à savoir la volonté de l'Etat de transférer progressivement, sur les agences, la charge administrative et technique, et même souvent financière, des opérations. Le cas de l'hydrométrie dans le bassin Artois- Picardie est une illustration, peut-être extrême, de cette tendance.

L'hydrométrie relève traditionnellement des fonctions exercées par l'Etat, les DIREN ayant été constituées en 1991 notamment à partir des services hydrographiques centralisateurs. Pourtant, lors du contrôle de l'agence de l'eau Artois-Picardie, la Cour a constaté que, en octobre 1997, sur demande de la DIREN Nord-Pas-de-Calais, cette agence a pris la maîtrise d'ouvrage des stations de mesure de débit des canaux. L'équipement de 12 points de mesure a ainsi été programmé pour 11 MF, de 2001 à 2003, financé par l'agence. La maîtrise d'œuvre de l'installation des matériels est assurée par Voies navigables de France, la mesure et l'exploitation des résultats étant effectuées par la DIREN.

Les moyens employés par l'Etat pour se défausser d'une façon générale sur les agences étaient en particulier les suivants :

1°) « ordres de service », dans le cadre de conventions générales, par lesquels l'Etat mandatait telle agence pour réaliser telle opération, moyennant remboursement, procédé de délégation de maîtrise d'ouvrage abondamment utilisé pour la réalisation du « Plan Loire », mais pas seulement ¹ ;

2°) conventions inter-agences désignant une agence comme maître d'ouvrage d'une opération, à charge pour elle de recueillir le financement des autres agences ; ces conventions avaient l'apparence d'un accord volontaire entre agences, mais parfois elles traduisaient en réalité l'exécution d'une commande qui leur avait été passée par l'Etat, par exemple pour le financement de l'OIEau ;

3°) transfert de fait aux agences de missions précédemment assurées par l'Etat : ainsi le réseau piézométrique, c'est-à-dire le réseau de stations de mesure du niveau des nappes phréatiques, était géré autrefois par le BRGM et financé par l'Etat ; à la fin des années 90, pour développer et étendre ce réseau, l'Etat s'en est remis aux agences qui ont continué, au moins dans un premier temps, à confier tous les travaux nécessaires au BRGM.

Ainsi, en 2000 et en 2001, le FNSE a supporté des subventions versées par l'Etat à des agences pour qu'elles réalisent des tâches lui incombant en principe :

¹ Cf. rapport public de la Cour de 2001, publié en janvier 2002, page 560.

- 171 028 F à l'agence Artois-Picardie, en 2000, imputés sur l'article 10 du chapitre 09, pour la création d'un serveur de données et d'échanges d'information sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ;
- 400 000 F à l'agence Rhône-Méditerranée-Corse en 2001, imputés sur l'article 20 du chapitre 09, pour l'organisation de la conférence internationale "Lyon fleuves 2001" ;
- 650 000 F à l'agence Rhin-Meuse en 2001, imputés sur l'article 20 du chapitre 09, pour l'organisation du colloque "eau et santé" au Palais des Congrès de Metz du 31 mai au 01 juin 2001.

Plus curieusement une subvention de 1 860 000 F, imputée sur l'article 10 du chapitre 07 du FNSE a été versée à l'agence Loire-Bretagne en 2000 pour l'aménagement de la station d'épuration des eaux usées du SIVOM de Morlaix-Saint-Martin-des-Champs, dépense dont l'imputation sur le FNSE ne paraît pas autorisée par la loi.

C. L'INVERSION DES TRANSFERTS : DES AGENCES VERS L'ETAT (FNSE)

Avec le prélèvement de solidarité pour l'eau, ces errements perdaient toute justification, en tout cas de nature financière, puisque l'Etat disposait désormais de moyens

budgétaires suffisants, apportés par les agences ; en outre les moyens en personnel des DIREN avaient été aussi renforcés ces dernières années.

Dans le domaine du recueil des données sur les milieux aquatiques, selon la direction de l'eau, un transfert inverse à celui constaté dans les années 90 a été opéré cette fois des agences vers l'Etat : « à partir de 2002, le FNSE s'est substitué aux agences de l'eau pour financer le seul réseau des DIREN (hydrométrie, qualité physico-chimique, qualité hydrobiologique) et l'ensemble des réseaux piézométriques » mais « dans un souci de clarification (sic), le réseau de la qualité physico-chimique des eaux de surface continentales est financé par les seules agences de l'eau, à l'exception des activités de laboratoire des DIREN qui sont financées directement par le FNSE ». Par ailleurs, les agences ne seraient plus mises à contribution pour financer l'OIE. Enfin, plusieurs études qui auraient été autrefois probablement financées par des conventions inter-agences ont été payées sur des crédits du FNSE ; la direction de l'eau en a donné plusieurs exemples.

Les dépenses de l'Etat pour les études et la connaissance des données sur l'eau ont pratiquement triplé entre 2000 et 2003. Cette progression résulte de deux facteurs : sans doute le transfert inverse précité, engagé en 2002, mais aussi l'augmentation générale des besoins de connaissance, notamment pour appliquer correctement la directive cadre.

Selon les données de la comptabilité de l'Etat, elles auraient ainsi progressé :

Tableau n° 25 : Dépenses imputées sur le FNSE pour les études, la connaissance et les données patrimoniales sur l'eau [hors subventions à l'OIE, au BRGM, à l'IFREMER, etc.]

Années	2000	2001	2002	Cumul
C/06 – article 40 : Matériels pour l'acquisition de données	0,52 M€	1,41 M€	1,88 M€	3,82 M€
C/08 – articles 20 et 21 : Etudes, connaissance et données patrimoniales sur l'eau	8,45 M€	15,09 M€	18,62 M€	42,16 M€
Total	8,97 M€	16,50 M€	20,43 M€	45,97 M€

Source : Cour des comptes à partir des données SCOB.

Le total des dépenses de l'Etat pour les « études, la connaissance et les données patrimoniales sur l'eau » est nettement supérieur puisqu'il convient d'ajouter aux rubriques ci-dessus les subventions de fonctionnement, imputées sur le chapitre 09 du FNSE, versées à l'OIE et à divers établissements publics et même une partie de celle attribuée au CSP qui est justifiée par la contribution du CSP à cette connaissance des milieux.

Tableau n° 26 : Subventions à l'OIE et à des établissements publics pour leur participation à la connaissance des milieux aquatiques

Années	2000	2001	2002	Cumul
OIE	1 445 566 €	969 641 €	2 392 800 €	4 808 007 €
BRGM	413 522 €	496 072 €	2 770 164 €	3 679 589 €
IFREMER	35 233 €	83 900 €	1 624 460 €	1 743 593 €

IGN	360 053 €			360 053 €
INERIS			395 000 €	395 000 €
IFEN			750 363 €	750 363 €
CSP pour mémoire – réseau RHP				
Total	2 254 374 €	1 549 613 €	7 932 797 €	11 736 774 €

Source : Cour des comptes à partir des données de la direction de l'eau.

Selon les données du contrôle de gestion, dans un périmètre excluant également les subventions à l'OIE et aux établissements publics, les dépenses dans ce domaine auraient été un peu moindres en 2000 et 2001 que selon les comptes de l'Etat :

Tableau n° 27 : dépenses imputées sur le FNSE pour le développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques [hors subventions à l'OIE et aux établissements publics]

Années	2000	2001	2002	Cumul
Directive cadre (dont SDAGE DOM et Mayotte)	0,27 M€	0,66 M€	1,53 M€	2,46 M€
Connaissance / hydrométrie	2,22 M€	7,12 M€	12,64 M€	21,98 M€
Connaissance / qualité	4,79 M€	4,34 M€	4,98 M€	14,11 M€
Connaissance / piézométrie	0,42 M€	0,77 M€	1,28 M€	2,48 M€
Total	7,70 M€	12,89 M€	20,43 M€	41,02 M€

Source : Cour des comptes à partir du bilan de gestion 2000-2002.

Compte tenu des difficultés d'utilisation du FNSE en 2000, il est probable que le montant des dépenses de l'Etat pour la connaissance des milieux aquatiques a peu varié de 1999 à 2000. Sous cette hypothèse, il aurait été d'environ 10 M€ en 1999 ¹. En 2002, les dépenses de l'Etat dans ce même domaine ont dépassé 27 M€ ². Le montant du transfert inverse au bénéfice des agences serait d'au moins 15 M€ car, même si l'Etat a sans doute accru ses dépenses dans ce domaine, les agences auraient dû les accroître pareillement si l'Etat ne s'était pas substitué à elles pour partie.

Le domaine des données sur l'eau et les milieux aquatiques est l'un de ceux pour lequel la création du FNSE paraît avoir été bénéfique : elle a permis de commencer à clarifier le partage des responsabilités et des financements entre l'Etat et les agences de l'eau. Les transferts constatés s'inscrivent en effet dans une démarche d'ensemble, consignée dans une circulaire du 26 mars 2002.

D. LA CLARIFICATION ENGAGÉE : LE SYSTÈME NATIONAL D'INFORMATION SUR L'EAU

1. La circulaire du 26 mars 2002

Le 26 mars 2002, le ministre de l'environnement a adressé une circulaire

¹ Dépenses imputées sur le FNSE en 2000 : 0,52 M€ sur l'article 40 du chapitre 06 + 8,45 M€ imputés sur les articles 20 et 21 du chapitre 08 + 0,81 M€ de subventions à l'OIE et à divers établissements publics sur le chapitre 09 = 9,88 M€ au total 10,26 M€.

² Dépenses imputées sur le FNSE en 2002 : 1,88 M€ sur l'article 40 du chapitre 06 + 18,62 M€ imputés sur les articles 20 et 21 du chapitre 08 + 6,93 M€ de subventions à l'OIE et à divers établissements publics sur le chapitre 09 = 27,43 M€.

20,43 M€ (dépenses imputées sur la FNSE au titre du sous-domaine « développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques ») + 5,54 M€ (subventions à l'OIE et à divers établissements publics pour leur participation à la connaissance des milieux aquatiques) = 25,97 M€.

aux préfets ordonnateurs de bassin relative au système national d'information sur l'eau, mentionnant deux « démarches » :

- d'une part, une simplification des modalités de financement, visant à « décroiser » les financements provenant des agences de l'eau et du FNSE et une définition des principes d'organisation des réseaux ;
- d'autre part, le lancement d'une étude de bilan-diagnostic des réseaux de données sur l'eau sur tout le territoire ; ce bilan-diagnostic confié à un groupement de sociétés de conseil a été achevé en mai 2003.

Ces deux démarches sont sans conteste opportunes. Curieusement, la circulaire ne mentionne ni l'OIE, dont le rôle de normalisation et de centralisation est central ¹, ni le réseau des DDASS. Non moins curieusement, cette circulaire n'a pas été portée officiellement à la connaissance des agences de l'eau.

2. La complexité

L'organisation du « système national d'information sur l'eau », définie dans la circulaire, distingue cinq « réseaux » et quatre banques de données ². Elle distingue également pas moins de quatre types de responsabilités, celles :

- du pilote ;
- du maître d'ouvrage des réseaux ;
- du ou des financeurs ;
- du ou des opérateurs.

La responsabilité de « pilotage » n'est pas définie. Il y a d'ailleurs trois niveaux de « pilotage » : le niveau national où le « pilote » est le directeur de l'eau, celui du bassin hydrographique où le « pilote » sera un « comité de suivi », la région où ce sera le DIREN.

La définition du « maître d'ouvrage d'un réseau » comporte au moins une ambiguïté : selon la circulaire *« en règle générale, le maître d'ouvrage est un des financeurs mais plusieurs financeurs peuvent intervenir pour un même réseau. Cette fonction est à différencier des rôles d'opérateur, de financeur de la donnée, de validation, même si le même organisme peut assurer plusieurs rôles »*. A cet égard, le bilan-diagnostic daté de mai 2003 souligne *« l'absence de définition claire et partagée (sic) de la maîtrise d'ouvrage par réseau »* et ajoute *« un même réseau peut être décrit par plusieurs organismes, d'où une grande difficulté pour comprendre l'organisation des réseaux et une responsabilisation diffuse de leur gestion »*. On ne peut exclure que la méconnaissance des règles juridiques, a priori plus faciles à partager que d'autres règles écrites ou orales, ne soit

¹ Toutefois selon l'étude bilan diagnostic des réseaux de données sur l'eau de mai 2003, « deux tiers des réseaux ne sont pas structurés au format « SANDRE » et un tiers des réseaux n'est pas bancarisé », ce qui laisse entendre que seulement un tiers de réseaux serait bancarisé au format « SANDRE » géré par l'OIE.

² La banque « ADES » est commune aux réseaux « piézométrie » et « qualité des eaux souterraines ».

l'une des sources de la confusion ambiante.

Le « rôle » de financeur de la donnée et le « rôle » de validation ne sont pas autrement définis dans la circulaire. La définition de « l'opérateur » est aussi ambiguë, c'est un « *organisme travaillant pour le compte du maître d'ouvrage ou de ses prestataires, pour un rôle technique, autre que collecte, validation ou bancarisation* ».

L'organisation des responsabilités pour le « système national d'information sur l'eau » se présente ainsi :

Tableau n° 28 : Système national d'information sur l'eau (métropole)

Réseaux	Pour mémoire : 27 pilotes	Maîtres d'ouvrage	Financements	Opérateurs
Hydrométrie	Au niveau national : Le directeur de l'eau Au niveau des bassins : 6 « comités de suivi » Au niveau régional : 22 DIREN	DIREN	FNSE	DIREN
Qualité des eaux de surface (RNB)		Agences de l'eau	Agences de l'eau FNSE	Bureaux d'études Laboratoires des DIREN
Qualité piscicole		CSP	FNSE	CSP
Piezométrie		BRGM-DIREN	FNSE BRGM	Bureaux d'études Laboratoires des DIREN
Qualité des eaux souterraines		Agences	Agences de l'eau	Bureaux d'études
Qualité des eaux littorales		IFREMER	FNSE IFREMER	CQEL IFREMER Bureaux d'études

Source : Cour des comptes

Selon la circulaire, le « pilotage » général « sera assuré par les comités de suivi du schéma directeur des données sur l'eau de chaque bassin qui décideront de l'architecture des réseaux, valideront la répartition des rôles notamment pour les opérateurs (producteurs et fournisseurs de données) et la bancarisation des données », comités qui apparaissent comme l'une des conséquences tirées de la directive cadre.

3. Les financements

Comme le montre le tableau ci-dessus, pour le financement de ces différents réseaux, la circulaire dénote une ambition de clarification, mais qui demeure inachevée en particulier pour les réseaux de surveillance qualitative des eaux de surface et pour les réseaux de surveillance de la quantité des eaux souterraines.

a) Pour l'hydrométrie

Pour l'hydrométrie, c'est-à-dire pour les réseaux de surveillance quantitative des eaux de surface, la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat, des crédits du FNSE étant délégués à cet effet aux DIREN.

b) Pour les réseaux de surveillance qualitative des eaux de surface

Pour les réseaux de surveillance qualitative des eaux de surface ou « réseau national de bassin » (RNB), le « pilotage » est « assuré par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage est assurée d'une part par les agences de l'eau et d'autre part par les DIREN pour ce qui concerne les suivis qu'elles assurent en régie au sein de leurs laboratoires », des crédits du FNSE leur étant délégués à cette fin. Ces dispositions sont confuses : elles mentionnent deux maîtres d'ouvrage pour le même réseau, c'est-à-dire un de trop ;

elles confondent, semble-t-il, les responsabilités des DIREN comme maîtres d'ouvrage et comme prestataires de services avec leurs laboratoires ¹ ; avec le mode de financement retenu, seuls les coûts directs des analyses faites par les DIREN sont aisément mesurables et non les frais de personnel et de structure induits par ces analyses.

c) Pour les réseaux de surveillance de la qualité des eaux souterraines

Pour ces réseaux, les agences sont maîtres d'ouvrage et doivent poursuivre le financement des éventuels points de réseaux des collectivités intégrés dans les réseaux nationaux.

d) Pour la piézométrie

Selon la circulaire, pour la piézométrie, c'est-à-dire les réseaux de surveillance de la quantité des eaux souterraines, le « pilotage » est assuré par l'Etat par deux voies de financement, formulation qui dénote de nouveau l'imprécision des concepts utilisés dans la circulaire :

- les DIREN, « pour les points dont elles assurent la gestion en régie ou pour ceux dont elles étaient opératrices sous maîtrise d'ouvrage des agences de l'eau », des crédits du FNSE leur étant délégués à cet effet ;

- le BRGM, « pour la gestion des autres points des réseaux nationaux dont la maîtrise d'ouvrage était antérieurement assurée par les agences de l'eau », « dans le cadre de la subvention annuelle [attribuée par la direction de l'eau] à cet établissement ».

Lorsque les agences de l'eau subventionnaient des points des réseaux des collectivités locales intégrés dans les réseaux nationaux de surveillance de la quantité des eaux souterraines, les DIREN doivent se substituer aux agences pour aider les collectivités dans les mêmes conditions avec des crédits du FNSE. Les aides des agences de l'eau aux DIREN et au BRGM pour le financement de ces réseaux sont supprimées à compter de 2002 et, « en 2003, devront être supprimées, chaque fois que cela est possible, les situations où DIREN et BRGM interviennent dans la même région ».

e) Une clarification inachevée

Dans ce vaste chantier que la circulaire du 26 mars 2002 a lancé et pour la poursuite duquel l'étude de bilan-diagnostic propose une méthode, un seul principe se dégage clairement : c'est le principe du financement, direct ou indirect, du « système national d'information sur l'eau » par les redevances établies par les agences de l'eau, alors que, au début des années 90, les dépenses de l'Etat dans ce domaine, imputées sur le budget général, n'étaient pas financées indirectement par les redevances payées par les usagers de l'eau.

¹ Laboratoires auxquels les agences de l'eau confient parfois des analyses, moyennant rémunération, concurremment aux analyses qu'elles confient à des laboratoires universitaires, départementaux ou privés ou que, exceptionnellement, elles font elles-mêmes en régie.

Toutefois, l'application de cette circulaire ne fera pas disparaître certains mélanges de financement par l'État (FNSE) et par les agences, dans le cas en particulier des réseaux de surveillance de la qualité des eaux de surface.

Le financement des stations d'intérêt national appartenant à des réseaux gérés par des collectivités locales ne sera pas affecté, pour les réseaux de mesure de la qualité des eaux souterraines. Les aides des agences pour ces stations ne sont donc pas remises en cause. Pour les stations d'intérêt national appartenant à des réseaux gérés par des collectivités locales pour les mesures des quantités d'eaux de surface ou souterraines, à partir de 2003, les financements aujourd'hui apportés par les agences seraient pris en charge par l'Etat et la maîtrise d'ouvrage pourrait également être transférée des collectivités à l'Etat.

Par ailleurs, les agences pourront continuer à verser des aides pour le financement des stations appartenant à des réseaux gérés par des collectivités locales pour des mesures de qualité ou de quantité, mais d'intérêt seulement local.

III. LES INTERVENTIONS DANS LES DÉPARTEMENTS, TERRITOIRES ET COLLECTIVITÉS À STATUT PARTICULIER D'OUTRE-MER ET, A COMPTER DE 2003, EN CORSE

A. L'ORGANISATION DES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU OUTRE-MER

1. Le cadre général

Il n'y a pas d'agence de l'eau dans les DOM car la loi précitée du 16 décembre 1964 n'a pas fait l'objet de décret d'application pour ces départements. Il n'y a donc, entre autres, aucune redevance assise sur les pollutions aquatiques ou les prélèvements et consommations d'eau hormis la taxe alimentant le FNDAE - taxe qui n'était pas établie à la Réunion comme la Cour l'avait constaté ¹ - et corrélativement aucune subvention d'agence pour aider les travaux d'assainissement ².

Par décret n° 95-632 du 6 mai 1995, des comités de bassin ont été institués outre-mer ; l'Etat en finance le fonctionnement.

Il a de même financé, dans les quatre DOM, les études nécessaires aux SDAGE qui devaient être approuvés avant fin 2002 : celui de la Guyane a été approuvé par le préfet le 9 octobre 2000, celui de la Réunion, le 7 novembre 2001, celui de la Martinique, le 9 octobre 2002, celui de la Guadeloupe était en cours de signature en juin 2003. L'Etat prévoit de financer désormais le dispositif de « suivi » de la mise en œuvre de ces

¹ Cf. référé 33227 du 10 octobre 2002 précité.

² Les limites du bassin hydrographique Seine-Normandie avaient été étendues par arrêté du 23 décembre 1996 jusqu'aux rives de l'Amérique du Nord pour permettre aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon de bénéficier des aides de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

SDAGE. A Mayotte l'étude de l'état des lieux devait être lancée en 2002 pour contribuer à l'élaboration du SDAGE par le comité de bassin de cette collectivité.

L'article 51 de la loi d'orientation pour l'Outre-mer, c'est-à-dire la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, a créé dans chaque département d'Outre-mer un office de l'eau, établissement public local à caractère administratif, rattaché au département ¹. Ce même article 51, précise que l'article 14 de la loi de 1964 n'est pas applicable dans les départements d'Outre-mer, c'est-à-dire qu'aucune redevance n'est due. En revanche, l'article 41 du projet de loi de programme pour l'Outre-mer, tel que voté par l'Assemblée nationale en première lecture le 7 juin 2003, permet aux offices de l'eau de percevoir une redevance sur les prélèvements d'eau, redevance qui aura une base légale à la différence de celles établies par les agences de l'eau métropolitaines.

Le décret n° 2001-1324 du 28 décembre 2001 a précisé le statut des offices créés par la loi du 13 décembre 2000.

2. Les dépenses du FNSE

Selon les circulaires adressées aux services déconcentrés pour recueillir leurs demandes de crédits, le FNSE peut financer le fonctionnement des comités de bassin, les études nécessaires aux SDAGE et, selon la circulaire du 10 juillet 2001, verser des subventions de fonctionnement pour accompagner la création des offices de l'eau et même, éventuellement, des subventions d'investissement, le cas échéant « à examiner avec le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer ».

Selon le bilan de gestion, qui ne porte que sur les dépenses dans les DOM, les dépenses auraient été les suivantes de 2000 à 2002 : 327 887 M€ pour les comités de bassin, nulles pour la mise en place des offices ², d'un montant indéterminé pour les SDAGE Outre-mer ³.

B. L'ASSAINISSEMENT OUTRE-MER

La directive communautaire relative aux eaux résiduaires urbaines s'applique dans les DOM comme à Mayotte ; les normes de pollution industrielle s'y appliquent aussi.

¹ *L'article 51 de la loi du 13 décembre 2000 insère à cet effet un article 14-3 dans la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964, alors que les articles 14, 14-1 et 14-2 étaient codifiés dans le code de l'environnement, en application de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, relative à la partie législative du code de l'environnement.*

² *Il s'agit de deux sous-domaines du domaine « Le fonctionnement des structures de la politique de l'eau ».*

³ *Ces dépenses sont incluses dans le sous-domaine « directive cadre (dont SDAGE DOM et Mayotte) » du domaine « Le développement du système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques ».*

Selon les estimations de l'administration de l'été 2001, le montant annuel minimum d'investissement des collectivités territoriales des quatre DOM et de Mayotte, pour mettre progressivement leurs installations d'assainissement en conformité avec ces exigences à l'échéance de 2005, serait de 53,4 M€ (350 MF) par an. Or, pour mettre en conformité les installations d'assainissement avec ces exigences, les collectivités concernées ne bénéficient pas, comme en métropole, d'aides des agences de l'eau. C'est pourquoi, l'Etat a décidé de verser des aides imputées sur le FNSE pour ces investissements, à un taux moyen de 40 % - sans autres précisions, dans la circulaire du 10 juillet 2001 - soit une dépense annuelle moyenne de 21,3 M€ pour ce fonds. S'agissant du taux des aides, la circulaire du 23 août 2002 précise que le « *taux moyen global* » est de 40 % pour les investissements qui ne sont aidés ni par le FNDAE, ni par une agence de l'eau ¹, mais n'indique pas quel taux appliquer quand ils le sont.

Pour les territoires d'Outre-mer - la Polynésie française au titre du contrat pluri-annuel avec l'Etat couvrant la période 2000-2003 et les autres territoires au titre de contrats couvrant la période 2000-2004 - l'estimation des aides à imputer au FNSE est de 4 M€ représentant 25 % du montant total des investissements prévus.

En outre les collectivités des DOM, ainsi que celles de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, peuvent bénéficier des aides du FNDAE auxquelles peuvent s'ajouter des aides communautaires.

A la différence de la plupart des interventions financées sur le FNSE, celles relatives à l'assainissement outre-mer ont le mérite de répondre à un objectif précis de mise en conformité à des normes, de comporter des échéances et de faire l'objet d'une estimation de coût.

En revanche, la pluralité des sources de financement étatiques, FNSE et FNDAE, introduit une complexité inutile.

Enfin, l'imputation de ces aides à l'assainissement sur le FNSE est certes permise par l'article 58 de la loi de finances pour 2000. Cependant leur imputation sur le FNDAE lui-même, comme toutes les autres aides accordées par l'Etat pour l'assainissement, ou bien sur le budget du ministère chargé des DOM TOM, comme pour beaucoup d'aides allouées aux collectivités d'Outre-mer, aurait sans doute été plus satisfaisante par rapport aux exigences de transparence et de responsabilité que la LOLF renforcera prochainement.

C. LES DÉPENSES POUR L'OUTRE-MER

1. Une estimation globale

Selon le rapport de gestion, qui n'inclut pas les données relatives aux

¹ Sauf le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon où l'agence de l'eau Seine-Normandie peut intervenir.

territoires d’Outre-mer ou aux collectivités d’Outre-mer à statut particulier, les dépenses payées Outre-mer imputées sur le FNSE ont été les suivantes :

**Tableau n° 29 : Ensemble des dépenses payées dans les DOM
(territoires et collectivités à statut particulier exclus)**

Années	2000	2001	2002	Total
Total	585 843 €	2 067 400 €	3 160 824 €	5 764 067 €
- dont assainissement	0 €	531 216 €	1 168 163 €	1 699 379 €
- dont autres (*)	585 843 €	1 536 184 €	1 992 661 €	4 064 688 €

() : par différence (aides pour les SDAGE, pour les comités de bassin [0,33 M€], lutte contre les pollutions diffuses [1,05 M€], etc.).*

Source : Cour des comptes à partir du rapport de gestion.

La nomenclature budgétaire ne permet pas d'isoler parmi les dépenses de fonctionnement celles consenties en Outre-mer. En revanche les subventions pour l'assainissement ont été les seules à être imputées sur l'article 30 du chapitre 07 «Subventions d'investissement», en 2001 et 2002, puis sur les articles 30 et 31 de ce même chapitre en 2002¹.

**Tableau n° 30 : Subventions pour l'assainissement versées Outre-mer
(dans les DOM ainsi que dans les territoires et les collectivités à statut particulier)**

Années	2000	2001	2002	Total
Article 30	1 189 102 €	2 246 454 €		3 435 556 €
Article 31			2 063 926 €	2 063 926 €
Article 32			5 900 000 €	5 900 000 €
Total	1 189 102 €	2 246 454 €	7 963 926 €	11 399 482 €

Source : Cour des comptes à partir de l'application SCOB et des données du contrôle financier

Si l'écart entre le « bilan de gestion » et les comptes de l'Etat est seulement imputable à la différence de champ, 9,7 M€ auraient été consacrés à aider l'assainissement dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer, plus précisément à Mayotte et à Wallis et Futuna².

Sur ces mêmes articles, 28,9 M€ d'AP ont été ouverts, dont 26,9 M€ ont été délégués ; seulement 20,8 M€ de CP ont été ouverts et 9,4 M€ restent donc disponibles à la fin de 2002.

Ces réalisations semblent en décalage par rapport aux prévisions, l'accélération des paiements en 2002 étant cependant marquée. Les CP disponibles fin 2002 sur l'article 30 du chapitre 07 représentent 46% des crédits ouverts, contre 86 % en moyenne pour les autres articles de ce chapitre. Des diverses subventions d'investissement pour lesquelles des AP ont été massivement déléguées, celles pour l'assainissement outre-mer sont probablement les seules à être largement utilisées et les seules pour lesquelles les CP ouverts finiront probablement par être consommés, même si c'est avec retard.

¹ La division de l'article 30 en deux articles 31 et 32 vise à distinguer les crédits destinés à l'exécution des contrats Etat-régions des autres crédits. A partir de 2003, sur ces mêmes articles seront également imputées les dépenses pour l'assainissement en Corse.

² 11 399 482 € (outre-mer selon les comptes de l'Etat – cf. tableau 31) - 1 699 379 € (dans les DOM, selon le bilan de gestion – cf. tableau 30) = 9,7 M€ (pour l'assainissement dans les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer).

D. L'ASSAINISSEMENT EN CORSE

L'article 53 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ¹ crée un programme exceptionnel d'investissement (PEI) d'une durée de 15 ans destiné à aider les collectivités de Corse à résorber leur déficit en équipements et en services collectifs, selon des modalités définies par une convention élaborée en concertation avec la collectivité territoriale de Corse et les autres collectivités concernées. Selon la convention d'application pour les années 2002-2006, le financement par l'Etat est imputé sur un chapitre budgétaire unique alimenté par les ministères concernés, dont la gestion est confiée au ministre de l'intérieur, c'est-à-dire au préfet de Corse.

Dans ce PEI figurent, au titre du budget du ministère de l'écologie et du développement durable, l'assainissement et la protection contre les inondations, pour un montant total de 10,3 M€. A cet effet, dans le « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2003, la Corse a été ajoutée à l'Outre-mer dans l'intitulé de l'article 30 du chapitre 07 « Subventions d'investissement » afin d'aider les opérations d'assainissement en zone urbaine dans cette île ², mais l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000, qui définit les dépenses pouvant être imputées sur le FNSE, n'a pas été modifié : en matière d'investissements ou de subventions d'investissement pour l'assainissement, seul l'Outre-mer est cité.

En outre, lors d'une réunion interministérielle tenue le 25 mars 2003, il a été décidé que le FNSE supporterait aussi en 2003 les aides à l'assainissement en zone rurale en Corse : la contribution du FNSE, initialement prévue à 300 000 € pour des opérations d'assainissement à Bastia, a été portée à 1,2 M€ pour financer cette extension, alors que les aides de l'Etat pour l'assainissement rural relèvent

¹ Cet article introduit un nouvel article L. 4425-9 dans le code général des collectivités territoriales ainsi rédigé :

« - I. - Pour aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et pour résorber son déficit en équipements et services collectifs, un programme exceptionnel d'investissements d'une durée de quinze ans est mis en oeuvre.

« - II. - Les modalités de mise en oeuvre du programme exceptionnel d'investissements font l'objet d'une convention conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse. La contribution de l'Etat au coût total du programme ne peut excéder 70 %.

« Une convention-cadre portant sur la totalité de la durée du programme et une première convention d'application seront signées entre l'Etat et les maîtres d'ouvrages publics concernés dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

« Il sera rendu compte au Parlement des conditions d'exécution dudit programme.

« - III. - Le programme exceptionnel d'investissements est établi en coordination avec les objectifs du contrat de plan Etat-région et ceux de la programmation des fonds structurels européens. »

² Au sujet de l'assainissement en Corse, la circulaire du 23 août 2002 destinée à préparer le budget 2003 indiquait que les investissements pour les stations d'épuration urbaine en Corse seraient « à titre dérogatoire, également éligibles aux subventions du FNSE, en complément des aides de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse et selon les critères d'intervention retenus par son conseil d'administration ».

en principe du FNDAE ¹.

¹ *En application de l'article 101 de la loi de finances pour 1979 qui, aux aides aux opérations d'adduction d'eau en zone rurale, objet primitif du FNDAE, a ajouté celles d'assainissement toujours en zone rurale.*

Cette dernière décision a pour effet d'embrouiller davantage le partage des tâches et des financements entre les ministères chargés de l'agriculture (FNDAE) et de l'environnement (FNSE). Au-delà du partage entre urbain et rural, et eu égard aux montants financiers en jeu, il aurait sans doute été plus simple de demander à l'agence Rhône-Méditerranée-Corse de décider des aides exceptionnelles, dérogatoires à ses règles générales, pour l'assainissement en Corse ou de le lui imposer par la voie réglementaire, plutôt que de prélever un impôt, dont ladite agence est un des redevables, l'affecter à un compte spécial, puis en transférer une partie sur un chapitre budgétaire du ministère de l'intérieur, puis de déléguer les fonds au préfet de Corse, pour aboutir à ajouter l'aide de l'Etat à celle d'un de ses établissements publics.

IV. LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES D'ORIGINE AGRICOLE

A. LA FORMATION DES AGRICULTEURS AUX BONNES PRATIQUES D'USAGE DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Les ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé avaient créé en 1992 un comité de liaison pour mener des actions de réduction des pollutions par les produits phytosanitaires. En août 2000, les ministres chargés de l'environnement - direction de l'eau - et de l'agriculture - direction générale de l'alimentation - ont lancé un programme, dit « plan phytosanitaires », visant à intensifier les travaux des groupes régionaux déjà existants, placés sous l'autorité des préfets de région, pour lutter contre la pollution des eaux par les produits phytosanitaires.

Une circulaire des deux ministres, datée du 1^{er} août 2000, a défini les actions à mener, essentiellement études, d'une part, et formations et conseil aux agriculteurs, d'autre part :

- étude à l'échelle de la région permettant d'identifier les bassins versants prioritaires ;
- diagnostics de bassins versants pour déterminer les causes des pollutions des ressources en eau et, en particulier, analyses d'impact des pratiques agricoles ou viticoles sur ces bassins versants ;
- diagnostics d'exploitations ;
- actions de formation et de conseil aux agriculteurs pour de bonnes pratiques de manipulation et d'application des produits phytosanitaires, et actions semblables vis-à-vis des utilisateurs non agricoles ;
- assistance technique aux communes pour la gestion des produits phytosanitaires ;
- création et entretien de dispositifs enherbés ;

- ainsi qu'investissements collectifs limitant les transferts de pesticides vers

les eaux.

Les actions sont, en principe, concentrées sur des bassins versants prioritaires. En principe aussi, ce plan est complémentaire des actions des agences de l'eau pour la préservation des ressources d'eau potable.

Les dépenses imputées sur le FNSE pour ce plan ont fortement progressé :

Tableau n° 31 : Dépenses et engagements juridiques pour le « plan phytosanitaires »

Années	2000	2001	2002	Total
Paiements	1,04 M€	4,98 M€	5,73 M€	11,73 M€
Engagements non payés	0,90 M€	2,84 M€	4,33 M€	8,07 M€
Total	1,93 M€	7,81 M€	10,06 M€	19,80 M€

Source : Cour des comptes à partir du bilan de gestion.

Les deux ministères ont dressé un état d'avancement du plan en 2001. Il

présente les « budgets » des actions entreprises dans le cadre des

programmes régionaux, par origine de financement, pour les exercices

1999, 2000 et 2001.

Tableau n° 32 : « Budgets » globaux du « plan phytosanitaires »

« Budgets »	FNSE	Ministère chargé de l'agriculture	Ministère chargé de la santé	Agences de l'eau (*)	Autres financeurs (*)	Total
1999	-	0,37 M€	0,02 M€	0,55 M€	1,22 M€	2,16 M€
2000	1,78 M€	0,88 M€	0,04 M€	1,22 M€	3,60 M€	7,52 M€
2001	6,48 M€	0,65 M€	0,05 M€	0,78 M€	2,92 M€	10,88 M€
Total	8,26 M€	1,90 M€	0,11 M€	2,55 M€	7,74 M€	20,56 M€

(*) : montants indicatifs et sans doute sous-estimés d'après les rédacteurs du document.

Source : Cour des comptes à partir du bilan 2001

Sous réserve de la totale imprécision du terme de « budget », ce tableau montre que :

- le montant des fonds publics consacrés à la lutte contre la pollution due aux produits phytosanitaires a très fortement augmenté suite au lancement du « plan » en août 2000 et grâce aux moyens apportés par le FNSE ;
- des financements continuent d'être apportés par le ministère chargé de la santé, pour des montants si faibles que leur intérêt est douteux au regard des coûts administratifs qu'ils induisent nécessairement ;
- la part des agences de l'eau et des « autres financeurs », sans doute des collectivités territoriales, est de 50 % ;
- la part du ministère de l'agriculture est inférieure à 10 %.

Un nouveau bilan a été établi en 2002. Selon cette synthèse des données des groupes régionaux, les actions sont en cours ou prévues sur 180 bassins versants,

concernant environ 51 000 exploitations et couvrant 3,2 millions d'hectares. Ce nouveau bilan ne comporte aucune donnée financière.

Alors que la direction de l'eau s'est fixé un objectif général de « décroissement » des financements entre le FNSE et les agences de l'eau, afin qu'une même opération ne soit pas financée à la fois par l'Etat et un de ses établissements publics, le financement du « plan phytosanitaires » n'est pas concerné par cet objectif.

Ce « plan » ne comporte ni objectif précis ni estimation prévisionnelle de son coût. La direction de l'eau y applique, comme à d'autres domaines, une conception particulière de la déconcentration relevée d'une manière générale au ministère de l'environnement dans le rapport de février 2003 des inspections générales. D'abord la direction adresse une circulaire aux services déconcentrés qui vise un objectif très général, ici « *réduire les pollutions dues aux produits phytosanitaires* », et décrit une panoplie de moyens utilisables à cet effet. Ensuite, dans le cadre de la procédure budgétaire, elle invite ces mêmes services déconcentrés à faire connaître leurs besoins de crédits, en général satisfaits dans le cas du FNSE, compte tenu de leur abondance. Enfin, dans le meilleur des cas, comme ici, un « bilan » est établi périodiquement qui décrit davantage les moyens déployés que les résultats obtenus qui, de toute manière, ne pourraient être rapportés à aucun objectif.

B. LA COUVERTURE HIVERNALE DES SOLS

Il s'agit d'une aide instituée en application du décret n° 2002-755 du 2 mai 2002 relatif à l'instauration d'une indemnité compensatoire de couverture des sols (ICCS), complété par un arrêté du même jour et de même objet. Comme le précise la circulaire commune des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement du 31 juillet 2002, la couverture des sols pendant les périodes présentant un risque de lessivage revêt un caractère obligatoire dans les zones dites d'actions complémentaires en application de l'article 4 du décret précité. « *Le respect de cette obligation* », ajoute la circulaire, « *peut toutefois faire l'objet d'une indemnisation dès lors qu'elle se traduit par l'implantation d'une culture intermédiaire piège à nitrates (CIPAN)* ».

Les DDAF instruisent les demandes d'aides et leur paiement est confié au CNASEA : alors que ces aides sont décidées par les préfets, le directeur général en est fictivement l'ordonnateur ¹.

Sans justification connue, le ministère chargé de l'environnement finance une partie de ces aides. A cet effet, il a conclu une convention avec le CNASEA, visée le 1^{er} août 2002 par le contrôleur financier, dont l'objet est de confier à cet établissement « *la gestion de sa participation financière [celle du ministère] à la mesure d'indemnité compensatoire de couverture des sols nus* ». Le montant prévisionnel pour 2002 est de 1,6 M€

¹ *La Cour contrôle les comptes du CNASEA pour répondre notamment à une demande d'enquête du président de la commission des finances du Sénat.*

d'interventions auxquels s'ajoutent 0,144 M€ de frais de gestion du CNASEA, soit 9 %, ce qui n'est pas négligeable. La subvention versée au CNASEA se décompose en une avance de 30 % et un ou deux versements ultérieurs au vu d'un état des dépenses réalisées. Le dispositif permettant à l'Etat de s'assurer qu'il ne rembourse pas deux fois au CNASEA les mêmes ICCS n'est pas précisé, la convention stipulant au contraire « *outre les crédits apportés par le ministère, la mesure ICCS fait l'objet d'un cofinancement du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche dont les modalités n'entrent pas dans le cadre de la présente convention* ».

Dans le budget pour 2002 a été créé, au sein du chapitre 09 « Subventions de fonctionnement » un nouvel article, l'article 30, « subvention du CNASEA ». Il a supporté 1,64 M€ de dépenses en 2002, pour 1,9 M€ de crédits inscrits. Selon la direction de l'eau, le financement apporté par le FNSE aux ICCS est « *encadré pour une durée de six ans* ». La seule certitude à cet égard est que l'arrêté du 2 mai 2002, relatif à l'instauration d'une indemnité compensatoire de couverture des sols, prévoit que le montant de l'aide forfaitaire annuelle, 60 € par hectare pour les campagnes 2001-2002 et 2002-2003, sera réduit de 10 € par an, jusqu'à atteindre 30 € pour la campagne 2005-2006.

Si l'on considère que les pratiques agricoles sont fondamentalement structurées par les aides massives, de source nationale ou européenne, allouées aux agriculteurs, l'efficacité des interventions précitées, celles qui ont trait aux produits phytosanitaires et à la couverture automnale ou hivernale des sols nus, est à tout le moins difficile à prouver. S'agissant des actions de conseil et de formation, l'importance du dispositif existant, déjà financé sur fonds publics, notamment les réseaux autour des chambres d'agriculture, pourraient sans doute être mieux utilisés ou orientés différemment pour prendre davantage en considération l'environnement, plutôt que d'ajouter des interventions nouvelles aux coûts, notamment administratifs, importants. Enfin, le financement d'une partie du coût des interventions environnementales dans le monde agricole par le budget du ministère chargé de l'environnement et non par celui chargé du ministère de l'agriculture nécessiterait d'être mieux justifié.

C. LES AUTRES INTERVENTIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE

1. Le « plan Bretagne »

La Cour, dans son rapport public particulier de février 2002 sur « la préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne », avait porté une appréciation critique sur le programme « Bretagne eau pure II », couvrant la période 1995-1999, programme qu'elle avait notamment qualifié de « *montage administratif et financier complexe* ». Selon la circulaire du 23 août 2002, dans le cadre du « plan Bretagne [eau pure] »¹, des aides peuvent être imputées sur le FNSE pour financer, à parts égales avec le FNDAE, le traitement des déjections. Il s'agit là d'un exemple supplémentaire de confusion entre les deux sections du FNE et de complexité administrative pour financer des opérations de même objet à l'issue d'une instruction administrative menée *a priori* par les mêmes services déconcentrés, en l'occurrence les DDAF.

2. Le PMPOA

Pour 2003, la circulaire du 23 août 2002 introduit la possibilité d'imputer sur le FNSE des « *prestations contribuant à l'instruction des dossiers individuels d'attribution de subventions* », vacations exclues mais « *dépenses administratives des guichets uniques, y compris informatiques* » incluses.

¹ Le programme « Bretagne eau pure 2000-2006 » fait l'objet d'une convention, qui comporte dix-huit signatures, dont celles de quatre préfets, représentant l'Etat. Il prévoit un total d'aides de 91,47 M€, dont 9,91 M€ pour solder les engagements pris au titre de la convention 1994-1999 précédente ; la part confondue de l'Etat et de l'Europe, est de 35,56 M€, soit 40 % du total ; le financement laissé à la charge des « porteurs de projet » est de 20 %.

Cette extension du FNSE au financement des dépenses administratives du ministère chargé de l'agriculture pour distribuer des aides aux éleveurs ne contribue ni à la clarification du budget de l'Etat ni à la simplification administrative. Ces prestations n'entrent d'ailleurs dans aucune des catégories de dépenses pouvant être imputées sur le FNSE, selon l'article 58 de la loi de finances pour 2000.

V. LES INTERVENTIONS DIVERSES SUR LES MILIEUX

A. LA RESTAURATION DES MILIEUX DÉGRADÉS

Ce sous-domaine d'actions, au sein du domaine intitulé « la solidarité et la péréquation nationales », concerne en fait trois milieux particuliers : les rivières et canaux du Nord-Pas-de-Calais, dont les sédiments sont pollués à cause des anciennes activités industrielles, la Lorraine, à cause des conséquences sur les circulations d'eau de l'arrêt de l'activité minière, et l'Etang de Berre. Les actions mêlent études, subventions de fonctionnement et d'investissement.

Sur l'article 40 du chapitre 07 réservé à ces subventions d'investissement, au total 15,7 M€ d'AP ont été ouverts, 12,4 M€ délégués mais 1,7 M€ seulement ont été payés, à partir de 2002 seulement, ce qui laisse 14 M€ de crédits de paiement disponibles. Selon le rapport de gestion, 7,5 M€ d'engagements juridiques n'auraient pas encore été payés : 25 % des AP déléguées seraient donc encore disponibles au niveau déconcentré¹.

Les objectifs et coûts prévisionnels de ces actions de restauration ne sont pas connus. Au vu des dépenses constatées, on peut se demander, d'une part, si les trois agences de l'eau concernées, qui interviennent déjà vis-à-vis de ces milieux dégradés, n'auraient pas pu faire aussi bien que l'Etat et, d'autre part, si les montants en cause justifient de faire appel à une « solidarité » inter-bassins.

B. LA PRÉSERVATION OU LA RESTAURATION DES MILIEUX NATURELS AQUATIQUES

Ce domaine d'action comporte quatre sous-domaines - restauration des cours d'eau, restauration des zones humides, plan poissons migrateurs, contrats de rivière (signés avant 2003) - , auxquels s'ajoute un sous-domaine « SAGE et divers ». Ce même domaine est divisé dans les circulaires budgétaires du 21 juillet 2001 et du 23 août 2002 en quatre fiches : restauration des cours d'eau et des champs naturels d'expansion de crue, contrats de rivières et de baies, protection et restauration des zones humides, plans migrateurs. Quant à la nomenclature budgétaire qui comportait en 2000 deux articles sur le chapitre 07 où imputer les

¹ AP ayant donné lieu à paiements : 1,7 M€ + engagements juridiques non payés : 7,5 M€ = 9,2 M€ ; AP déléguées : 12,4 M€.

subventions d'investissement correspondantes – les articles 10 « Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues » et 60 « Protection des zones humides » - elle ne comporte plus qu'un seul article depuis 2001, l'article 10, désormais intitulé « Restauration des rivières et zones de crues ; protection et restauration des zones humides ; plans migrateurs ».

1. Les enjeux financiers

Sur ces articles 10 et 60 du chapitre 07, 54,4 M€ d'AP ont été ouverts au total en trois ans, 51 M€ ont été délégués (à peu près le tiers chaque année), 8,3 M€ ont été payés laissant 46,1 M€ de CP disponibles. Selon le bilan de gestion, pour le domaine « préservation ou restauration de milieux naturels aquatiques », 17,2 M€ d'engagements juridiques resteraient à payer.

Sous réserve que les opérations soient classées de manière cohérente dans les deux nomenclatures, la moitié seulement des AP déléguées auraient été mobilisées ¹. Autrement dit, les AP déléguées ont été deux fois supérieures aux besoins, ce qui illustre le constat déjà fait de mise en réserve de crédits par délégation à des services déconcentrés qui n'en ont pas besoin. Sur les 46,1 M€ de crédits de paiements disponibles fin 2002, 28,9 M€ le seraient durablement.

Selon le bilan de gestion, les dépenses pour le domaine « préservation ou restauration de milieux naturels aquatiques » ont été de 13,3 M€ au total, dont 8,2 M€ en 2002. Sous la même réserve que précédemment, ces dépenses seraient des subventions d'investissement pour 8,3 M€ et des dépenses d'une autre nature pour 5 M€.

2. Des interventions de l'Etat complémentaires à celle des agences ou bien exclusives

a) Les cas de double intervention des agences et de l'Etat

Parfois les agences de l'eau interviennent dans le même domaine que l'Etat, le plus souvent dans le cadre de conventions pluri-annuelles avec des maîtres d'ouvrage pour aider tant les travaux de restauration que ceux d'entretien courant en incitant à leur pérennité. Le cas échéant, les aides de l'Etat complètent celles des agences. Cette double intervention de l'Etat et d'un de ses établissements publics pour le même objet est peu satisfaisante. S'y ajoutent éventuellement des aides, facultatives, des départements ou des régions. Dans certains cas, les aides de l'Etat et celles des régions sont inscrites dans les contrats de plan Etat-régions.

¹ AP ayant donné lieu à paiement : 8,3 M€ + engagements juridiques non payés : 17,2 M€ = 25,5 M€ ; AP déléguées : 51 M€.

b) Les cas de simple intervention de l'Etat

Même si la restauration des milieux naturels répond souvent à des objectifs multiples - lutte contre la pollution, préservation de la ressource en eau, prévention des risques d'inondation par la restauration des champs naturels d'expansion des crues et l'entretien des rivières, etc., voire des objectifs écologiques généraux s'agissant des zones humides - les agences n'interviennent généralement pas quand l'objectif majeur est seulement la prévention des risques d'inondation ou l'intérêt écologique. Dans ce cas, l'Etat est seul à intervenir sous réserve des aides complémentaires, facultatives, des départements ou des régions.

3. L'absence d'objectifs

La circulaire budgétaire du 10 juillet 2001, adressée aux services déconcentrés pour préparer le budget 2002 comporte les références suivantes :

1°) pour la restauration des cours d'eau et des champs naturels d'expansion des crues, référence au « programme pluri-annuel de prévention des risques naturels » du 24 janvier 1994 et aux SDAGE, avec priorité à donner aux actions inscrites dans les contrats Etat-régions ;

2°) pour les contrats de rivière et de baies, référence à une circulaire du 24 octobre 1994 qui définit l'articulation entre les contrats de rivière et le « plan décennal de prévention des inondations » ;

3°) pour la protection et la restauration des zones humides, référence à une circulaire du 10 mai 2001 relative aux « pôles relais » liés au « plan national d'action pour les zones humides ».

Cette diversité d'approche s'explique sans doute par le fait que pas moins de trois bureaux de la direction de l'eau paraissent compétents pour ces interventions sur les milieux : celui de la prévention des inondations et du domaine public fluvial, le seul à faire référence aux SDAGE et aux contrats Etat-régions, celui de l'économie de l'eau et de la programmation et enfin celui de l'écologie et des milieux aquatiques. Les références données dans les circulaires budgétaires sont peu précises.

S'agissant de la restauration des cours d'eau et des champs naturels d'expansion des crues [1°] et des contrats de rivière et de baies [2°], les interventions de l'Etat résultent d'une réunion interministérielle, présidée par le Premier Ministre, le 24 janvier 1994, sur les « risques naturels ». Lors de cette réunion, quinze « mesures » avaient été arrêtées ¹. Une première circulaire avait été adressée aux Préfets le même jour, relative « à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables », sous le triple timbre du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, et

¹ Le coût total du plan décennal de prévention des risques était estimé à 10 780 MF, dont 2 740 MF financés par l'Etat et 2 000 MF par Voies navigables de France, le solde de 56 % devant être financé par les agences de l'eau, les collectivités territoriales et les propriétaires privés riverains.

du ministère de l'environnement. Le 17 août 1994, une nouvelle circulaire avait été adressée aux préfets, sous les mêmes timbres, relative aux « modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation ». Enfin, le 24 octobre 1994, le ministre chargé de l'environnement avait adressé une circulaire aux préfets dont l'objet était : « plan décennal de restauration et d'entretien des rivières – appel aux contrats de rivière ». Ce plan s'inscrit donc dans le cadre de la prévention des risques naturels, plus précisément les risques d'inondation, et fixe les modalités, assez lourdes, d'élaboration des contrats de rivière : dans ce cadre quarante-cinq contrats de rivière étaient en vigueur en 2003 et huit en préparation. S'agissant de la protection et la restauration des zones humides [3°], un plan d'actions a été adopté par le gouvernement le 22 mars 1995. Le 2 octobre 2000, le comité interministériel d'orientation et de suivi de ce plan, a décidé de créer six « pôles-relais » dont les missions et le financement sont l'objet de la circulaire du 10 mai 2001 susvisée. Aucun de ces « plans » ou « programmes » ne comportent d'objectifs précis : il s'agit plutôt de catalogues de procédures, accumulées au fil du temps, dont le cloisonnement administratif de l'administration centrale paraît être le reflet ; la mise en cohérence de ces interventions sur les milieux, le cas échéant nécessaire, incombe de fait aux services déconcentrés, principalement les DIREN.

4. La définition imprécise des moyens

Les instructions données aux services déconcentrés portent donc sur les seuls moyens, sans pour autant définir avec précision les conditions des subventions, ni leurs assiettes, ni leurs taux :

1°) pour la restauration des cours d'eau et des champs naturels d'expansion des crues, le taux de subvention est plafonné à 20 % pour les opérations isolées et à 33 % pour les travaux et acquisitions foncières s'inscrivant dans une démarche globale cohérente de bassin versant ;

2°) pour les contrats de rivière et de baies, la circulaire budgétaire du 10 juillet 2001 a porté à 33 % le taux de subvention du ministère de l'environnement (sic) pour les opérations d'entretien et de restauration du lit, de renaturation des berges ainsi que pour celles de sauvegarde des zones humides, d'installation d'une structure d'entretien et de gestion, les autres taux étant inchangés ;

3°) pour la protection et la restauration des zones humides, le taux de subvention est en moyenne de 33 % ; il est de 25 % dans le cas de la contribution française aux programmes « LIFE » subventionnés à 50 % par l'Union européenne.

Pour des subventions d'investissement de l'Etat, les notions de taux plafond ou de taux moyen rendent possible une grande variété d'interprétations locales, sans doute utiles pour s'adapter aux réalités ; toutefois, faute d'encadrement, cette variété n'est pas d'emblée compatible avec les principes généraux d'égalité applicables à la dépense publique. En outre, en application du décret n° 2000-1241 du 11 décembre 2000 pris pour l'application des articles 10 et 14 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, parmi les cas où le « *montant de la subvention de l'Etat peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur* » figurent notamment les « *subventions aux travaux de restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues* ». La marge laissée à la négociation entre les différents bailleurs de fonds est donc très large.

5. Le « plan poissons migrateurs » - le « contrat retour aux sources »

Pour illustrer la remarque précédente, un extrait de la « fiche » relative à ce plan ou à ce contrat ¹, qui concerne principalement le saumon atlantique ², vaut d'être cité : « *les subventions d'investissement doivent favoriser les actions définies dans le programme « retour aux sources », notamment la construction de passes à poissons et le contrôle des migrations. Le taux de subvention moyen est de 20 % (avec un minimum de 10 % et un maximum de 50 %). La priorité doit être donnée aux actions engagées dans le cadre des CPER et aux études préparant les futurs programmes d'actions en matière de restauration des poissons migrateurs* ». Le total des aides publiques pour ces opérations peut également dépasser 80 % de la dépense subventionnable, en application du décret précité du 11 décembre 2000.

Ces instructions sont on ne peut plus vagues. A la connaissance de la

¹ Interrogée sur le « plan poisson migrateurs », la direction de l'eau a communiqué un « contrat » « retour aux sources » qui se présente sous la forme d'une plaquette, non datée, comportant une citation de Madame Ségolène Royal, ministre chargé de l'environnement, plaquette éditée sous le double timbre du ministère et du CSP, sans précisions sur les parties à ce « contrat »...

² Et aussi d'autres espèces migratrices comme l'anguille, l'alose, la lamproie...

Cour, ce « plan » ou ce « contrat » n'a pas d'objectifs définis. Le coût prévisionnel du « contrat » serait de 390 MF pour cinq ans, dont 100 MF « *relèvent des obligations réglementaires à la charge des bénéficiaires d'ouvrage* ». Il est donc impossible d'apprécier la pertinence des moyens employés par le ministère pour le réaliser, moyens qui ne sont pas complètement négligeables : les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans ce sous-domaine se sont élevées à 1,3 M€ pour les trois années 2000 à 2002, selon le rapport de gestion, dont 0,8 M€ pour la seule année 2002, sans compter les subventions imputées sur le budget général à diverses associations s'intéressant aux espèces migratrices en question.

Alors que l'Etat aurait pu charger le CSP, compte tenu des missions de cet établissement public, d'exécuter ce « plan » plutôt que de l'exécuter lui-même, le directeur de l'eau a décidé, par une circulaire du 12 août 2003 de confier aux agences de l'eau ces interventions à compter de 2004.

VI. LES AUTRES INTERVENTIONS

A. LE PROGRAMME D'ÉCONOMIES D'EAU DANS L'HABITAT COLLECTIF SOCIAL

L'intervention de l'Etat pour aider aux économies d'eau dans l'habitat collectif social est organisée par une circulaire commune du 8 juin 2000 de la direction de l'eau et de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, visée avec observations par le contrôleur financier ¹. Localement, les demandes d'aides sont instruites par le DDE.

Si les conditions d'aides aux maîtres d'ouvrage sont bien définies par la circulaire précitée ², les objectifs de ce programme ne le sont pas et son coût prévisionnel ne l'est pas non plus. Pour l'année 2000, un crédit de 20 MF, soit environ 3 M€, avait été réservé, comme le ministre l'avait annoncé au Parlement, et trois régions pilotes choisies : Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, les « *quartiers d'habitat social relevant de la politique de la ville* » étant « *prioritaires* ». Six régions supplémentaires en ont bénéficié en 2001, puis toutes en 2002.

Au cours des trois années 2000 à 2002 : 1 M€ de subventions d'investissement ont été payées au total pour ce programme, sur l'article 50 du chapitre 07 ; 2,4 M€ d'AP ont été déléguées en 2000, puis 2,7 M€ en 2001 et 2,6 en 2002, soit au total 7,7 M€ ; selon le bilan de gestion, les

¹ Celui-ci avait fait observer à juste titre qu'il aurait fallu faire application de l'alinéa 2 de l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, selon lequel le plafonnement de la dépense subventionnable doit au préalable être prévu dans un décret particulier.

² Taux de subvention de 40 % du coût TTC des dépenses plafonnées à 5 000 F par logement.

engagements juridiques cumulés de l'Etat seraient de 3,34 M€, soit la moitié des AP déléguées.

Faute de connaître les objectifs de ce programme, il est difficile de porter une appréciation sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre, moyens, il est vrai, utilisés jusqu'à présent avec modération. L'abondance des crédits du FNSE n'est sans doute pas étrangère à l'amplification d'un tel programme, commencé en 1995, et à son financement sur les crédits ordonnancés par le ministre chargé de l'environnement et non sur ceux qu'ordonnance le ministre chargé de la politique du logement ou de celle de la ville.

Le directeur de l'eau a donné au comité consultatif, réuni le 25 février 2003, les informations suivantes sur ce programme : cette opération a débuté en 1995 en Bretagne ; la direction de l'eau a inscrit son financement sur les crédits du FNSE pour les années 2000-2002 en concertation avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat social et de la construction du ministère de l'équipement, des transports et du logement ; le démarrage très lent des opérations s'explique par les délais des montages financiers et par la nécessité d'obtenir l'adhésion des habitants ; en outre, la mise en place de comités régionaux constitués de représentants des directions régionales de l'équipement, des associations régionales de HLM et des DDE afin de programmer et de « suivre » les projets contribue à alourdir les procédures. Aussi le directeur de l'eau faisait-il part au comité de ses doutes sur le bien-fondé de l'imputation sur le FNSE des dépenses de ce programme. Au demeurant, aucun crédit ne lui a été réservé dans le budget 2003 : il est vrai que les réserves accumulées à l'échelon déconcentré ne sont pas négligeables.

Depuis lors, aucune décision n'a été formellement prise quant à la poursuite du financement de ce programme par des crédits gérés par la direction de l'eau.

B. LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES DE LA POLITIQUE DE L'EAU [HORS DOM-TOM ET HORS CSP]

Ces autres « structures » sont principalement des établissements publics et des associations. Dans ces deux domaines, divers progrès notables ont été faits en 2001 et 2002. Le cas des « structures » des DOM-TOM a été traité précédemment, celui du CSP l'est plus loin.

1. Les subventions aux associations

a) La diversité des subventions imputées sur le FNSE

L'examen des subventions versées aux associations par l'ordonnateur principal, selon les données fournies par la direction de l'eau, fait apparaître :

- d'une part, une claire répartition de ces subventions entre le budget

général et le FNSE, en tout cas depuis 2001 ; curieusement, alors que le FNSE supporte l'essentiel de la subvention au CSP et les dépenses relatives au « plan poissons migrateurs », toutes les subventions à des associations s'intéressant au saumon étaient imputées sur le budget général ; le directeur de l'eau a informé la Cour que ces subventions avaient été imputées sur le FNSE en 2003 ;

- d'autre part, des subventions récurrentes, celles répétées au moins deux fois au cours des trois années 2000 à 2002, et des subventions occasionnelles, lorsque l'Etat apporte son soutien à une manifestation ou à la réalisation d'une étude isolée.

Toutes les subventions imputées sur le FNSE l'ont été sur l'article 20 du chapitre 9, sauf celles versées à l'OIE : en 2000, des subventions d'un montant total de 6 933 294 F imputées sur l'article 10 du chapitre 10, inutilisé depuis, et une subvention de 600 000 F imputée sur l'article 20 du chapitre 08 ; en 2001, cinq subventions d'un montant total de 4 304 706 F imputées sur l'article 20 du chapitre 08, et une subvention de 498 527 F imputée sur l'article 30 du chapitre 08. Les mandats de l'année 2002 n'étant pas tous disponibles, les données relatives à l'Office international de l'eau (OIE) sont peut-être incomplètes pour cette année là. Le tableau suivant montre les subventions récurrentes et ne détaille pas les subventions occasionnelles imputées sur le FNSE, multipliées par sept entre 2001 et 2002 :

Tableau n° 33 : Subventions imputées sur le FNSE

Années	2000	2001	2002	Total
OIE (a)	(09-20) 299 000 F (08-20) 600 000 F (10-10) 6 933 294 F	(09-20) 2 919 928 F (08-20) 4 304 706 F (08-30) 498 527 F	2 392 800 €	2 883 522 € 747 718 € 1 132 974 €
FNE (b)	30 000 F	348 000 F	-	57 626 €
Les Eco-Maires	(c) 350 000 F	(d) 1 100 000 F	-	221 051 €
AGHTM (e)	500 000 F	160 000 F	53 346 €	153 962 €
Académie de l'eau	-	300 100 F	91 500 €	137 250 €
Sous-total	8 712 294 F	9 631 261 F	2 537 646 €	5 334 103 €
Subventions « occasionnelles »	40 000 F	802 963 F	819 813 €	948 322 €
Total	8 752 294 F	10 434 224 F	3 357 459 €	6 282 425 €

(a) : ces subventions de fonctionnement sont parfois complétées par des subventions d'investissement et par d'autres subventions de fonctionnement, d'objet différent, imputées sur le budget général à l'initiative de la DGAFAI.

(b) : France, Nature, Environnement.

(c) : en deux versements.

(d) : en quatre versements

(e) : Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux.

Sources : Cour des comptes à partir des données de la direction de l'eau

b) Les subventions imputées sur le budget général

A ces subventions que la direction de l'eau impute sur le FNSE s'ajoutent celles qu'elle impute sur le budget général. Pour ces subventions, la même distinction entre « subventions récurrentes » et « subventions occasionnelles » est possible : les principales subventions récurrentes sont allouées au Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) et à diverses associations s'intéressant au saumon et à la pêche en eau douce :

Tableau n° 34 : Subventions imputées sur le budget général

Années	2000	2001	2002	Total
CEDRE	5 000 000 F	15 200 000 F	2 317 255 €	5 396 695 €
OIE	2 250 000 F	-	-	343 010 €
Autres subventions	1 205 000 F	1 140 000 F	184 792 €	514 414 €
Total	8 455 000 F	16 340 000 F	2 502 047 €	6 270 990 €

Sources : Cour des comptes à partir des données de la direction de l'eau

c) La note du directeur de l'eau du 14 février 2002

Par cette note, le directeur de l'eau a fixé à ses collaborateurs des « orientations concernant les relations avec les établissements publics et les associations au regard du nouveau code des marchés publics ». Sous

réserve que ces orientations s'imposaient déjà avec l'ancien code, elles répondent notamment à des observations antérieures de la Cour. Le directeur y introduit la distinction fondamentale entre :

- les commandes de prestations répondant à un besoin dont l'Etat doit maîtriser l'exécution et dont il doit posséder la propriété intellectuelle qui en résulte, commandes qui relèvent du code des marchés publics ;
- le soutien d'actions inscrites au programme propre de l'association ou de l'établissement public qui relève du régime de la subvention.

Par ailleurs, pour les associations régulièrement bénéficiaires de subventions, le directeur de l'eau, en application de la circulaire du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000, demande la conclusion d'une convention pluri-annuelle d'objectifs (CPO), dans le cadre de laquelle sera versée, à l'avenir, une subvention annuelle globale. Pour ce qui concerne le FNSE, neuf CPO ont été conclues ¹. Parmi les neuf associations aidées en 2002, six ne l'avaient pas été en 2000 ². La procédure de CPO, qui présente sans doute de nombreux avantages, paraît donc créer un risque de transformer des subventions occasionnelles en subventions récurrentes.

Au niveau du ministère, le ministre a signé une CPO, visée par le contrôleur financier le 15 mai 2001, avec France Nature Environnement, pour la période 2001-2003, dans le cadre de laquelle certaines subventions sont imputées sur le FNSE.

d) Les relations financières entre l'Etat et l'OIE

Ces relations financières se sont progressivement clarifiées. En 2000 la direction de l'eau a versé à l'OIE un total de 10 082 294 F de subventions imputées sur quatre rubriques budgétaires différentes ³ (7 832 294 F sur le FNSE et 2 250 000 F sur le budget général). En 2001, les divers versements à l'OIE ont été imputés sur trois rubriques différentes du seul FNSE. En 2002, un seul versement a été fait par la direction de l'eau, mais

¹ Ces CPO ont été conclues avec

- l'OIE, le 9 avril 2002, pour la période 2002-2004 ;
- l'Académie de l'eau, le 28 août 2001, pour la période 2001-2003 ;
- l'association générale des hygiénistes et des techniciens municipaux, le 4 juillet 2002, pour la période 2002-2003 ;
- Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée, le 14 octobre 2002, pour la période 2002-2004 ;
- la confédération consommation logement et cadre de vie, avec un avenant le 28 mai 2002 à la CPO du 31 août 2001 ;
- l'association forêt cellule, le 2 juillet 2002, pour la période 2002-2004 ;
- la fédération nationale des collectivités concédantes et des régies, le 31 juillet 2002, pour la période 2002-2004 ;
- l'association française des établissements publics territoriaux de bassin, le 3 juillet 2002, pour une durée de trois ans ;
- la société hydrotechnique de France, à une date non connue, pour la période 2002-2004.

² L'association française des établissements publics territoriaux de bassin avait reçu en 2000 une subvention imputée sur le budget général, mais n'avait pas été aidée en 2001.

³ 7 832 294 F sur le FNSE (cf. tableau 34) et 2 250 000 F sur le budget général (cf. tableau 35).

s'y ajouterait une subvention de 112 000 € ordonnancée à l'initiative de la DGAFAI¹.

¹ Cf. annexe financière à la CPO.

Les relations entre la direction de l'eau et l'OIE ont été révisées en 2002, avec la signature de la CPO précitée qui se substitue aux documents contractuels antérieurs et couvre la période 2002-2004. Cette convention distingue, dans son premier article, trois objectifs :

- promouvoir les principes de la gestion intégrée des ressources en eau dans le monde ;
- développer l'information et l'accès à la documentation pour les professionnels, les décideurs et les usagers du secteur de l'eau ;
- contribuer à développer la connaissance des ressources en eau, des milieux aquatiques et de leurs usages et favoriser la mise à disposition des données du domaine de l'eau.

Le versement d'une subvention de l'Etat au titre des deux premiers objectifs ne soulève pas *a priori* de question de principe ; il n'en est pas de même pour le troisième au titre duquel environ 50 % de la subvention est versée et sans doute l'essentiel des travaux des six agents publics mis gratuitement à la disposition de l'OIE est consacré ¹. Les activités relatives au troisième objectif sont en effet définies au sein d'un comité national du système d'information sur l'eau, présidé par le directeur de l'eau et dont l'OIE assure le secrétariat. Elles sont organisées autour de quatre axes ; en particulier, dans le cadre du réseau national des données sur l'eau (RNDE), l'OIE devra veiller à la « *cohérence d'ensemble du dispositif* » d'application de la directive cadre et poursuivra sa tâche de secrétariat d'administration nationale des données relatives à l'eau (SANDRE).

Ce nouveau dispositif contractuel, visé par le contrôleur financier le 3 avril 2002, n'est plus formellement critiquable par rapport aux règles applicables à la commande publique. Toutefois il présente d'autres inconvénients, en particulier celui de faire perdre à l'Etat la propriété intellectuelle des travaux qu'il paye. En effet, si l'Etat finance ces travaux, c'est parce qu'ils répondent à ses besoins : or payer des travaux qui répondent à un besoin, c'est l'objet même d'un marché public, contrat qui permet à l'Etat de conserver la propriété intellectuelle des travaux en cause. Le directeur de l'eau juge que « *les risques qui découlent du droit de propriété [sont] « encadrés »* ». Il estime que le traitement et la mise à disposition des données par l'OIE ne pose pas de problème de propriété ; cela est contestable puisque les données traitées appartiennent à l'OIE. Surtout, comme il précise que « *l'activité de l'OIE concerne [...] la mise au point de méthodes et d'outils nécessaires pour faire évoluer le système d'information sur l'eau* », si l'association est propriétaire de ces méthodes et outils dès lors qu'ils sont financés par des subventions, elle devient le prestataire de service quasi obligé pour l'exploitation de ces méthodes et outils afin de traiter les données sur l'eau.

La direction de l'eau envisage de créer un GIP pour réunir les différentes

¹ Deux fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture, un du ministère chargé de l'équipement, un du ministère chargé de la santé et un agent de l'agence de l'eau Loire Bretagne.

personnes publiques ou privées concernées par le système d'information sur l'eau. Le cas échéant, elle pourra difficilement se dispenser d'une réflexion particulière sur ses relations avec l'OIE. En effet, ni le dispositif antérieur de commandes, contrevenant aux règles de l'achat public faute de publicité et de mise en concurrence, ni le dispositif nouveau de subvention, ne sont satisfaisants pour encadrer et financer des travaux dont le maître d'ouvrage est manifestement l'Etat, désormais responsable vis-à-vis de l'Union européenne de l'application de la directive cadre. La pluralité des ministères, établissements publics et collectivités territoriales concernés par le système d'information sur l'eau, socle de toute politique de l'eau, rend d'autant plus nécessaire la définition claire d'un maître d'ouvrage qui pourrait être la direction de l'eau, quitte pour elle à se faire aider d'un ou plusieurs assistants à la maîtrise d'ouvrage,

choisis et financés dans le respect des règles, et à passer commande, dans les mêmes conditions, à un ou plusieurs maîtres d'œuvre tant pour la conception des systèmes de traitement de données que pour leur exploitation.

2. Les subventions aux établissements publics

La direction de l'eau fait régulièrement appel aux services de plusieurs établissements publics et conclut à cet effet avec eux des conventions qui servent de cadres pour leur attribuer des subventions de fonctionnement.

a) Les subventions versées

Depuis la création du FNSE, les dépenses correspondantes sont imputées sur le fonds, essentiellement sur l'article 20 du chapitre 09, sauf les subventions au CSP, examinées plus loin, qui sont imputées sur l'article 10 du même chapitre. A ces subventions de fonctionnement, s'ajoutent quelques subventions d'investissement :

Tableau n° 35 : Subventions versées à des établissements publics imputées sur l'article 20 du chapitre 09

Années	2000	2001	2002	Total
BRGM	413 522 €	496 072 €	2 770 164 €	3 679 758 €
IFREMER	35 233 €	83 900 €	1 624 460 €	1 743 593 €
CEMAGREF (a)	264 996 €	174 431 €	956 177 €	1 395 604 €
Météo France	482 108 €	29 700 €	45 947 €	557 755 €
IGN	360 053 €			360 053 €
INRA (b)		365 877 €	14 352 €	380 229 €
INERIS			395 000 €	395 000 €
IFEN			750 363 €	750 363 €
Agences de l'eau (c)	26 073 €	160 071 €		186 144 €
Divers	67 078 €	104 664 €	490 340 €	662 082 €
Total	1 649 063 €	1 414 715 €	7 046 803 €	10 110 580 €

(a) : + une subvention d'investissement de 162 637 € en 2000 imputée sur l'article 20 du chapitre 07.

(b) : + une subvention d'investissement de 274 408 € en 2000 imputée sur l'article 20 du chapitre 07.

(c) : + une subvention d'investissement à l'agence Loire Bretagne de 283 555 € en 2000 imputée sur l'article 10 du chapitre 07.

Sources : Cour des comptes à partir des données de la direction de l'eau

La plupart de ces subventions se rapportent à la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques.

b) La note du directeur de l'eau du 14 février 2002

Dans l'esprit de la note du directeur de l'eau précitée, l'intention de la direction de l'eau est de ne conclure désormais qu'une seule convention pluri-annuelle avec chaque établissement. A ce titre, deux conventions nouvelles ont été conclues :

- la convention avec l'IFREMER signée le 8 juillet 2003 pour les trois

années 2003 à 2005 ;

- la convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion sur la connaissance et le suivi de la gestion des eaux souterraines avec le BRGM signée le 1^{er} juillet 2003 pour les trois années 2003 à 2005 également.

En revanche, l'accord-cadre en vigueur avec le CEMAGREF, pour les années 2000-2004, signé le 22 juin 2000 et celui avec l'IFEN, d'une durée de 5 ans, sont antérieurs à la circulaire du 14 février 2002.

La remise en ordre engagée, sans conteste utile, répondra peut-être aux questions soulevées par les errements antérieurs. Cependant elle est trop récente pour avoir empêché ces errements de se poursuivre entre 2000 et 2002.

Tout d'abord, certaines conventions avec des établissements avec lesquels la direction de l'eau n'entretient pas de relations suivies ont porté sur des études bien définies qui auraient dû être acquises avec un marché public conclu dans le respect des règles : il en est ainsi de la convention de 58 364 €, conclue en 2001 avec l'INSA Lyon, pour des études des flux de pollution générés par temps de pluie sur cinq bassins versants urbains de typologie différente et de leurs impacts sur les milieux récepteurs ou de la convention de 47 840 €, conclue en 2002 avec la Caisse des dépôts et consignations, pour réaliser une enquête sur les interventions d'investissement des collectivités locales.

Ensuite, s'agissant des conventions avec des établissements avec lesquels la direction de l'eau entretient des relations suivies, les conventions cadres en vigueur visaient souvent davantage à passer commande de prestations répondant aux besoins de l'Etat qu'à soutenir financièrement des actions inscrites aux programmes propres des établissements, notamment dans le cas du CEMAGREF. Des paiements d'études ou de prestations aux établissements publics ont toutefois été imputés sur le chapitre 08 « études et fonctionnement », ainsi, en 2001 à Météo-France, à l'INRA, au CEMAGREF ou au CNRS et même au CSP.

Plus généralement, soit les prestations réalisées par les établissements publics concernés relèvent de leur spécialité, c'est-à-dire de leurs « missions », soit elles relèvent du secteur concurrentiel.

Dans la première hypothèse, les subventions versées par le ministère chargé de l'environnement à des établissements dont il n'assume pas la tutelle - hormis l'IFREMER et l'IFEN parmi les établissements visés - pour qu'ils accomplissent leurs missions est curieuse et la notion de soutien financier des actions inscrites aux programmes propres d'établissements publics est à tout le moins ambiguë. Elle conduit l'Etat à verser plusieurs subventions, imputées sur des budgets ministériels différents, à un même établissement public. Lorsqu'un même établissement public relève de plusieurs tutelles ministérielles de caractère technique, cette pluralité de subventions est justifiable dès lors qu'elle traduit la diversité des activités de l'établissement répondant à une pluralité d'objectifs relevant de la responsabilité de ministres différents. En revanche, l'imputation de subventions à un établissement sur le budget d'un ministère qui n'en exerce pas la tutelle est une source d'opacité, tant

**dans le budget de l'Etat que, souvent, dans celui de l'établissement
bénéficiaire.**

Dans la seconde hypothèse, ces prestations doivent être commandées après publicité et mise en concurrence, ce qui n'exclut pas qu'un établissement public soit choisi, à l'issue de cette procédure, s'il est le mieux disant ¹.

Le cas des tâches du BRGM pour le réseau piézométrique est à cet égard exemplaire. L'intervention des agences dans le réseau piézométrique avait conduit certaines d'entre elles à clarifier la place du BRGM, puisqu'elles avaient progressivement fait appel à la concurrence pour réaliser les tâches ne relevant pas de la spécialité de cet établissement ², appel s'étant traduit par une baisse des coûts. L'application de la convention signée le 1^{er} juillet 2003 risque de provoquer un retour en arrière puisqu'elle confie au BRGM la maîtrise d'ouvrage de la modernisation et de l'extension du réseau, qui devrait comporter 1000 points de mesure en 2006 avec un investissement total de 3 à 3,4 M€. Cette convention traite de façon ambiguë la question de la maîtrise d'ouvrage du réseau piézométrique : soit le maître d'ouvrage du réseau piézométrique est l'Etat, auquel cas il ne peut en déléguer la maîtrise d'ouvrage que dans les conditions et limites prévues par la loi MOP, soit le maître d'ouvrage en est le BRGM, auquel cas il n'est pas nécessaire d'en confier la maîtrise d'ouvrage au BRGM, comme le fait la convention, et le financement de cette mission de l'établissement public par les crédits d'un ministère qui n'en assure pas la tutelle fait question.

A ce sujet, le directeur de l'eau se dit conscient que *« le domaine des relations financières entre l'Etat et ses établissements publics incite à la plus grande vigilance car l'intervention de l'Etat, plus précisément des ministères non chargés de la tutelle, se situe à la frontière des missions propres de l'établissement et d'une activité relevant du secteur concurrentiel. La direction de l'eau considère que ses relations contractuelles actuelles avec les établissements publics qu'elle soutient sont conformes aux règles applicables aux subventions et ne relèvent pas du domaine de la commande publique. »*

3. Les autres subventions

Les informations communiquées par la direction de l'eau et les comptes ne sont pas parfaitement cohérentes en 2000. Leur rapprochement montre que des subventions à d'autres entités que celles examinées ci-dessus ont été allouées, pour des montants de 3,6 M€ et 0,8 M€ respectivement en 2001 et 2002, par des ordonnateurs secondaires, subventions sur lesquelles la direction de l'eau n'a pas donné davantage de précisions :

¹ Ces achats publics ne pourraient être considérés comme relevant des dérogations admises pour se dispenser de publicité et de mise en concurrence, dans le cadre de contrats ou de conventions dits « *in house* », qu'à la condition que le ministère ou la direction de l'eau exerce, sur les établissements en cause, une autorité équivalente à celle exercée sur les services de l'administration, ce qui n'est pas établi, compte tenu de l'autonomie de gestion reconnue aux établissements publics.

² Pour les travaux de réalisation des points de mesure, pour les prélèvements, pour les analyses des prélèvements, et même pour le traitement des données ainsi recueillies.

Tableau n° 36 : Subventions imputées sur l'article 20 du chapitre 09

Années	2000	2001	2002	Total
Associations	185 835 €	858 439 €	3 357 459 €	4 401 733 €
Etablissements publics	1 649 063 €	1 414 715 €	7 046 803 €	10 110 580 €
Dépenses constatées	1 474 718 €	5 861 314 €	11 201 653 €	18 537 685 €
Ecart ou autres subventions	- 360 180 €	+ 3 588 160 €	+ 797 391 €	+ 4 025 371 €

Sources : Cour des comptes à partir des réponses de la direction de l'eau.

4. La modification des règles d'imputation en 2003

Pour l'exécution du budget 2003, la direction de l'eau a décidé d'imputer toutes les subventions aux établissements publics sur l'article 10 du chapitre 09 et de réserver l'article 20 aux subventions aux associations.

Cette clarification, que la Cour n'a pas contrôlée, a une contrepartie. Jusqu'en 2002, seule les subventions au Conseil supérieur de la pêche (CSP) étaient imputées sur l'article 10. En 2003, ces subventions au CSP seront mélangées avec les subventions aux autres établissements publics, dont les finalités sont sensiblement différentes.

C. LA SUBVENTION AU CONSEIL SUPERIEUR DE LA PECHE (CSP)

Il n'existe pas de contrats d'objectifs entre l'Etat et le CSP. Si la subvention versée à cet établissement répond sans doute à ses besoins, il est moins clair qu'elle répond à ceux de l'Etat. En son temps, l'augmentation du montant de la subvention au CSP, financée par voie de fonds de concours, avait été justifiée par la nécessité d'accroître les effectifs de cet établissement public pour augmenter les moyens consacrés aux actions de police de l'eau et en renforcer l'exercice. Comme aucun objectif précis n'avait alors été assigné à cet accroissement de moyens, il est difficile d'apprécier *a posteriori* s'il était bien fondé.

La subvention au CSP imputée sur le FNSE a progressé de 15 % entre 2000 et 2002 ¹. Elle n'appelle pas d'observation autre que l'imputation sur le budget général d'une autre subvention au même établissement précédemment mentionnée. A cet égard, le document « bleu » annexé au projet de loi de finances, puis le « vert » après le vote de la loi, sont discrets : en justification des crédits de l'article 60 du chapitre 36-41 figure une description du CSP et de son budget prévisionnel qui mentionne le total des subventions, la part imputée sur le budget général, mais ne précise pas que le solde est apporté par le FNSE ².

¹ De 7 622 451 € en 2000 à 8 700 000 € en 2002.

² Ainsi pour 2003, subvention totale de 18 890 000 € mentionnée dans le budget du CSP avec la précision que la part du « MEDD » est de 4 890 000 €. Le bleu relatif au FNSE mentionnait une dotation de 23 M€ sur l'article 10 du chapitre 09 ; dans le « vert », cette

VII. L'ORIGINE DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE FNSE

Les observations précédentes montrent que les dépenses imputées sur le FNSE ont, de façon schématique, trois origines :

- les dépenses auparavant imputées sur le budget général qui ont été progressivement transférées sur le FNSE, leur transfert étant éventuellement suivi de leur progression ;
- les dépenses autrefois payées par les agences de l'eau transférées au budget de l'Etat ;
- les dépenses nouvelles pour des actions amplifiées avec l'apport de crédits du FNSE ou décidées après sa création.

A. L'ALLÈGEMENT DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

La différence entre le total des dépenses imputées par la direction de l'eau sur le budget général en 1999 puis en 2002 permet d'estimer cet allègement à 25 M€ par an, sous l'hypothèse que le montant des dépenses qui ont continué à être imputées sur le budget général a peu varié entre 1999 et 2002 ¹.

Trois articles ont d'ailleurs été supprimés en 2000 au sein du chapitre 67-20 « Protection de la nature et de l'environnement - subventions d'investissement » du budget général, ceux relatifs à la restauration des cours d'eau et aux contrats de rivière et de baies ² qui avaient supporté près de 9 M€ de dépenses en 1999.

Ce transfert concerne à la fois les dépenses relatives à la connaissance des milieux aquatiques, les interventions sur ces milieux, les subventions aux associations, notamment l'OIE, et aux établissements publics, notamment le CSP.

B. LES TRANSFERTS DES AGENCES À L'ETAT

Les transferts des agences à l'Etat, depuis la création du FNSE, inverses de ceux opérés dans les années 1990, de l'Etat vers les agences, peuvent être évalués à au moins 15 M€ pour l'année 2002 ³; la direction de l'eau les estime à 8 M€ seulement. Cette estimation est délicate puisque les dépenses globales du système d'information sur l'eau ont augmenté au cours de cette période, tant pour les agences que pour l'Etat et que les transferts se sont accélérés en 2002.

dotation a été ramenée à 12 M€. Il y a donc une incohérence avec le « vert » relatif au budget général qui prend en compte, de manière implicite, une subvention de 14 M€ du FNSE.

¹ *Si ces dépenses ont augmenté, l'allègement est supérieur à 25 M€; si elles ont diminué, l'allègement est inférieur à 25 M€.*

² *Les articles 31, 32 et 35.*

³ *Cf. observation 14 ci-dessus, page 58.*

***C. LES DÉPENSES INDUITES PAR DES ACTIONS PARTAGÉES AVEC
D'AUTRES MINISTÈRES***

Les interventions nouvelles de l'Etat financées grâce au prélèvement de solidarité pour l'eau sont relatives à quatre sous-domaines : la lutte contre la pollution diffuse par les produits phytosanitaires, la lutte contre la pollution diffuse par les nitrates en incitant les agriculteurs à recouvrir les sols de végétation en hiver, les économies d'eau dans l'habitat collectif, l'aide aux opérations d'assainissement dans les DOM-TOM. Sauf le cas de l'ICCS, il s'agit plutôt d'une amplification notable d'actions lancées depuis plusieurs années que d'actions radicalement nouvelles.

Dans ces différents cas, si l'intervention de l'Etat est sans doute utile voire nécessaire, elle aurait tout aussi bien pu être financée sur les crédits du ministère chargé de l'agriculture dans les deux premiers cas, par celui chargé de la ville ou du logement dans le troisième cas, par celui chargé des DOM TOM ou de l'agriculture, et non par celui chargé de

l'environnement, dans le dernier cas. La même remarque vaut pour les aides exceptionnelles aux travaux d'assainissement en Corse, prévues pour 2003, qui auraient pu être mises à la charge des budgets des ministères chargés de l'agriculture ou de l'intérieur.

1. La prise en compte des contraintes environnementales par le ministère de l'agriculture

S'agissant des interventions vis-à-vis des agriculteurs, il n'est pas rare que des subventions soient nécessaires pour les inciter à préserver l'environnement ; le cas échéant, il n'est pas rare non plus que le budget du ministère chargé de l'environnement soit sollicité. En l'espèce, compte tenu de l'assiette du financement du FNSE, il s'agit d'un nouvel exemple de transfert des ménages vers les agriculteurs, illustrant le principe à l'œuvre dans les agences, « pollueur - non payeur - bénéficiaire », principe assez éloigné des dispositions légales en matière d'environnement et de redevances.

2. Les considérations budgétaires

S'agissant des aides pour les économies d'eau dans l'habitat collectif social, pour l'assainissement outre-mer puis en Corse, on ne peut exclure que les décisions tendant à en faire supporter le financement par le FNSE soient principalement le fruit de considérations budgétaires. D'autres imputations étaient en effet envisageables, compte tenu des attributions des différents ministres concernés et de l'objet des crédits de leurs budgets ministériels.

D. UNE PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DES ORIGINES DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE FNSE

Le tableau suivant présente de façon schématique et approchée le montant des dépenses imputées sur le FNSE en 2002 et l'impact de cette imputation sur les rubriques du budget général utilisées par la direction de l'eau. En 2002, les dépenses dues à l'amplification des actions menées par la direction de l'eau avant la création du FNSE peuvent être estimées par différence à 4 M€ :

Tableau n° 37 : Estimation des dépenses du FNSE en 2002 selon leurs origines

	Budget général			FNSE
	1999	Variation	2002	2002
Imputations maintenues sur le budget général (a)	44 M€	=	44 M€	-
Imputations transférées au FNSE	25 M€	- 25 M€	0 M€	25 M€
Charges transférées des agences à l'Etat (b)				15 M€
Actions partagées (c)				16 M€
Amplification des actions traditionnelles (d)				4 M€
Total	69 M€	- 25 M€	44 M€	60 M€

(a) : pour mémoire (police de l'eau et protection directe contre les risques d'inondations).

(b) : pour le recueil des données sur l'eau et les milieux aquatiques ; la direction de l'eau estime le « transfert » à 8 M€ seulement.

(c) : « plan phytosanitaires » (5,7 M€) + subvention au CNASEA (1,7 M€) + assainissement outre-mer » (8 M€) + économies d'eau dans l'habitat social (0,2 M€).

(d) : montant estimé par différence, soit une augmentation d'environ 15 % entre 1999 et 2002.

Source : estimations de la Cour des comptes

VIII. L'ORGANISATION DES RESPONSABILITÉS ET LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX INTERVENTIONS DE L'ETAT

Les analyses précédentes montrent que la direction de l'eau a progressivement imputé sur le FNSE toutes les dépenses relatives à la politique de l'eau sauf celles concernant la police de l'eau et la protection directe des biens et des personnes contre les inondations et sauf celles relatives à l'application du plan POLMAR¹. Cela ressort tant de l'évolution des crédits et dépenses imputées sur le budget général - qui n'ont pas été contrôlés - que de la pluralité des opérations financées sur le FNSE. En outre, quelques cas de mauvaise imputation montrent que les crédits d'intervention du FNSE, abondants, ont même été utilisés par certains services déconcentrés en lieu et place des crédits du budget général, moins abondants.

Les observations suivantes portent sur :

- l'organisation de la mise en œuvre de cette partie de la politique de l'eau, c'est-à-dire le partage des interventions entre, d'une part, l'Etat et les agences de l'eau (A *infra*), et, d'autre part, au sein de l'Etat, entre les différents ministères, principalement entre celui chargé de l'environnement et celui chargé de l'agriculture (B *infra*) ;

- les objectifs de cette politique ou plutôt leur absence fréquente (C *infra*).

La Cour est fondée à apprécier cette organisation puisqu'elle peut avoir des conséquences sur le « bon emploi » des deniers publics et qu'elle peut faciliter ou non l'application prochaine de la LOLF.

¹ On pourrait s'interroger sur la place des crédits nécessaires à l'application du plan POLMAR au sein du budget de l'Etat, compte tenu des opérations que ces crédits financent.

A. LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DU MINISTÈRE CHARGE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES AGENCES DE L'EAU

L'Etat et les agences de l'eau interviennent en commun dans deux champs :

- le recueil et le traitement des données quantitatives et qualitatives sur l'eau,
- l'action indirecte sur les milieux aquatiques, en subventionnant des maîtres d'ouvrage, publics et parfois privés, pour restaurer ou préserver ces milieux.

Les actions respectives de l'Etat et des agences de l'eau pour la connaissance de l'eau et des milieux aquatiques et la clarification engagée à ce sujet, qui reste à parfaire, ont été traitées précédemment.

Pour les actions de l'Etat visant la préservation ou la restauration des milieux aquatiques, une clarification serait également utile ; elle semble avoir été d'autant moins engagée que le surplus de moyens de la direction de l'eau apporté par le FNSE lui a permis d'intervenir davantage ; le plafonnement à 60 M€ des ressources affectées au FNSE en 2003 est une incitation à cette clarification.

Certaines interventions financées par le FNSE sont semblables à celles financées par les agences de l'eau ; les mêmes opérations peuvent alors bénéficier de financements complémentaires de l'Etat et d'un de ses établissements publics. D'autres interventions sont spécifiques à l'Etat ; il s'agit des interventions de préservation ou de restauration des rivières dans le but de prévenir les risques d'inondation ou bien d'interventions vis-à-vis des zones humides à visée écologique générale.

1. Le champ d'interventions des agences

Depuis leur création, les agences ont développé au fil du temps une conception extensive de leurs missions, avec l'aval ou à la demande des comités de bassin, qui approuvent leurs programmes pluri-annuels d'intervention, et avec l'approbation au moins tacite de leurs ministères de tutelle. Elles ont considéré que la loi précitée du 16 décembre 1964 et le décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 pris pour son application leur permettaient, par exemple, de participer aux dépenses de fonctionnement ou d'investissement nécessaires à la collecte des déchets solides potentiellement polluants.

Les dispositions de la loi du 16 décembre 1964 s'organisent autour du principe « pollueur – payeur - bénéficiaire ». Dans un avis rendu le 13 novembre 1984, le Conseil d'Etat a estimé que les agences étaient « *tenues de respecter la corrélation [...] entre l'objet des actions et travaux qu'elles ont pour mission de faciliter et les diverses redevances susceptibles d'être créées à cet effet* » et a ajouté que, par suite, elles « *ne peuvent légalement participer au financement des ouvrages de lutte contre les inondations que dans la mesure où elles disposent de ressources procurées par des*

redevances ayant une assiette en relation avec cet objet ». Ainsi le Conseil d'Etat a interprété les dispositions légales dans le sens « pas redevable - pas bénéficiaire ».

Le Conseil d'Etat a été aussi amené, au plan contentieux cette fois, à appliquer la loi en y trouvant le principe « pollueur – mais pas bénéficiaire – donc pas payeur »¹.

L'examen des interventions des agences montre que le principe énoncé en 1984 par le Conseil d'Etat a été perdu de vue puisque nombre de leurs interventions peuvent difficilement être corrélées avec des redevances : c'est le cas de presque toutes leurs interventions sur les milieux avec lesquelles aucune redevance n'est en rapport, c'est le cas aussi des interventions vis-à-vis des éleveurs puisque, de moratoire en écrêtement, ceux-ci ne payent pratiquement aucune redevance. Pour répondre de manière pragmatique aux besoins écologiques des bassins ou bien pour appliquer des décisions de l'Etat, dans le cas du PMPOA, les agences suivent donc un principe du type « pollueur – donc bénéficiaire – même si pas payeur ».

Cependant, alors que l'article 3 du décret de 1966 précité range la « *protection contre les inondations* » parmi les objectifs des interventions des agences, elles ne sont jamais intervenues, du moins ces dernières années, dans le domaine de la prévention des risques d'inondation : si elles ont participé au financement de barrages, c'était pour répondre à des besoins d'approvisionnement en eau, mais elles n'interviennent pas pour la prévention des inondations². Il semble y avoir deux motifs à cette abstention : d'une part, cette prévention est considérée comme une responsabilité de l'Etat, d'autre part, les agences ne disposent pas dans leur panoplie de redevances dont l'assiette serait en rapport avec des aides pour cette prévention. Selon le rapport daté de juillet 2000 du groupe de travail inter-comités de bassin présidé par M. Robert Galley, intitulé « *Eléments d'orientations pour une implication des agences dans la prévention des inondations* », ce second motif paraît le principal, d'ailleurs plus pour des raisons financières que juridiques.

Or toutes les tentatives menées jusqu'à présent pour concevoir une redevance en rapport avec les risques d'inondation ne pouvaient aboutir, depuis l'avis du Conseil constitutionnel du 23 juin 1982, qu'à condition qu'une loi définisse ce nouvel impôt. Le projet de loi sur l'eau, voté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002, instituait dans son article 41 une telle redevance sur la modification du régime des eaux³.

¹ Arrêt du 2 mars 1994 du Conseil d'Etat annulant les délibérations des conseils d'administration des agences de l'eau qui avaient institué une redevance sur les extractions de granulats.

² Les SDAGE abordent en général le sujet des risques d'inondation, mais n'y consacrent pas de longs développements : ils sont plus centrés sur la ressource en eau, en quantité et en qualité, et sa gestion.

³ Plus précisément cet article insérait divers nouveaux articles concernant les redevances dans le code de l'environnement dont un article 213-21 relatif à la redevance pour modification du régime des eaux.

L'un des paradoxes de la situation actuelle est le suivant : les agences ne peuvent aider des travaux visant à réduire les risques d'inondation, pour des raisons de droit, selon le Conseil d'Etat, pour des raisons financières, selon notamment le groupe de travail précité. En revanche, le prélèvement de solidarité pour l'eau transmute les redevances qui deviennent, une fois dans les caisses de l'Etat, adaptées pour aider la restauration ou l'entretien des rivières et des zones d'expansion naturelles des crues afin de réduire les risques d'inondation.

2. Les interventions de l'Etat dans le même champ que les agences

a) *L'absence de règles applicables à la « solidarité »*

Dans les cas où l'Etat intervient dans le même champ que les agences, ses aides peuvent s'ajouter aux leurs. Cela peut être justifié si le maître d'ouvrage aidé est notoirement indigent ou si les conditions d'aide de l'agence sont particulièrement restrictives ou si elles ne sont pas complétées par des aides suffisantes des départements ou régions concernés ou encore si les travaux en cause présentent un intérêt écologique majeur. Cela répond *a priori* aux objectifs de « solidarité » du FNSE et du prélèvement de solidarité pour l'eau.

Toutefois les règles d'exercice de cette solidarité sont inconnues : les critères suivis par l'Etat pour décider d'intervenir ne sont pas explicites et les conditions de ses interventions, à la différence de celles des agences¹, ne sont pas définies de façon précise, si ce n'est qu'elles peuvent conduire à un total d'aides publiques dépassant 80 % des coûts supportés par le maître d'ouvrage, en application du décret n° 2000-1241 du 11 décembre 2000 précité.

En bref, l'aide de l'Etat peut tout aussi bien s'ajouter aux aides des agences de l'eau et des collectivités territoriales que s'y substituer en tout ou en partie. L'objectif légitime de « solidarité » ne protège donc pas des risques d'inégalité devant les charges publiques.

b) *La complexité et le coût administratifs*

Cette double intervention de l'Etat et d'un de ses établissements publics pour le même objet est peu satisfaisante. Pour ces opérations, les maîtres d'ouvrage sont en effet confrontés à deux voire trois guichets différents, confrontation qui peut être décourageante alors que dans les cas d'espèce il importe souvent plutôt d'encourager les maîtres d'ouvrage quand on en trouve. Quant à l'instruction des demandes et à la veille sur l'application des conventions de subvention, elles mobilisent deux, voire trois administrations différentes, notamment les DDAF, les frais administratifs

¹ Les conditions d'intervention des agences sont définies de façon précise par leurs conseils d'administration et sont publiques.

étant inutilement accrus d'autant. Accessoirement, lorsque les DDAF assurent la maîtrise d'œuvre des travaux, elles se trouvent placées en situation de conflit d'intérêt.

C'est pourquoi, il conviendrait de s'interroger sur l'intérêt des aides directes de l'Etat pour des opérations se situant dans le champ d'intervention des agences et d'examiner les inconvénients de confier aux seules agences la mission d'aider les opérations en cause. On peut supposer en effet que ces opérations présentent un intérêt écologique important puisque l'Etat s'y intéresse et qu'elles sont donc inscrites parmi les priorités des SDAGE approuvés par les préfets de bassin. En outre, à supposer que les agences ne s'y intéressent pas

spontanément avec l'intensité voulue, l'Etat dispose de pouvoirs de tutelle suffisants ¹, à condition de les exercer, pour faire prendre en considération ses priorités par des établissements publics nationaux, tout en respectant leur autonomie de gestion.

c) Le « décroisement » décidé le 12 août 2003

Après avoir repris en charge une partie des dépenses du système d'information sur l'eau, la direction de l'eau a manifesté l'intention de demander en sens inverse aux agences de l'eau de se substituer à l'Etat pour gérer certaines subventions d'investissement allouées aux collectivités territoriales et aux associations.

Cette intention s'est traduite dans une circulaire du 12 août 2003 qui prévoit de transférer aux agences de l'eau :

- les aides aux contrats de rivière et de baies conclu après le 1^{er} janvier 2004, contrats dont la procédure d'approbation, aujourd'hui centralisée serait par ailleurs déconcentrée ;
- les aides au titre du « plan poisson migrateur ».

Ce « décroisement » est très limité. Or, la double intervention de l'Etat et d'un de ses établissements publics pour la même opération devrait être exceptionnelle, compte tenu des nombreux inconvénients qu'elle comporte, et à tout le moins justifiée. Il est vrai que l'inscription dans des contrats de plan Etat-régions de certains des projets en cause introduit un facteur de rigidité supplémentaire pour transférer aux agences les engagements de l'Etat vis-à-vis des régions.

Après application de la circulaire précitée, dans tous les cas suivants, des financements croisés subsisteront :

- restauration des rivières : contrats de rivières et de baies conclus avant le 31 décembre 2003,
- opérations dites d'intérêt national :
 - « Loire grandeur nature » ;
 - restauration du Rhône et de l'Etang de Berre ;
 - après-mines en Lorraine ;
 - sédiments pollués des canaux du Nord-Pas-de-Calais ;
 - restauration du caractère maritime du Mont Saint-Michel ;
 - Camargue ;
 - programme Saône-Loire-Rhin.

3. Les interventions de l'Etat en dehors du champ des agences

a) L'appel à projets pour un nouveau plan national de prévention des

¹ En dehors de l'approbation des SDAGE par les préfets de bassin, ces pouvoirs sont notamment : l'approbation des programmes pluri-annuels d'intervention, l'approbation des budgets et des comptes et la nomination des directeurs ; en outre divers représentants de l'Etat siègent dans les comités de bassin et dans les conseils d'administration des agences.

inondations

Pour améliorer la prévention des inondations par des interventions sur les milieux, restauration et entretien des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues, le ministre chargé de l'environnement a lancé le 1^{er} octobre 2002 un appel à projets aux préfets. Le ministre leur demandait que ces projets soient « intégrés » et précisait que son choix entre les projets sélectionnés par les préfets se ferait selon deux critères : « *le risque enregistré dans le territoire concerné, la qualité du plan, reflet notamment des initiatives locales* ». Selon un communiqué de presse du ministère du 19 juin 2003, trente quatre projets ont été retenus, couvrant environ le quart du territoire métropolitain, et « *l'Etat engagera 130 M€ sur 4 ans permettant de générer près de 440 M€ d'interventions des collectivités locales* ». Cet engagement de l'Etat est à rapprocher des 49 M€ d'AP non affectées fin 2002 et des 11 M€ d'AP nouvelles ouvertes en 2003 sur le chapitre 07 « subventions d'investissement » du FNSE.

La nécessité de financer ce plan, à l'état de projet au moment des débats sur la loi de finances pour 2003, a été un des arguments avancés pour ne pas supprimer la FNSE ou réduire à l'excès les recettes qui y sont affectées : le coût alors cité était de 70 M€ d'engagements de l'Etat sur quatre ans. En six mois, les engagements potentiels de l'Etat ont donc doublé.

L'Etat ne peut agir sur les milieux aquatiques en dehors de son domaine public qu'avec le relais de maîtres d'ouvrage locaux. Aussi la démarche d'appel à projets auprès d'eux est-elle compréhensible. Toutefois, ce faisant, l'Etat ne procède qu'à la sélection des offres les meilleures qui ne répondent pas nécessairement aux priorités de la prévention des inondations telles qu'il pourrait ou devrait les déterminer *a priori* lui-même.

b) L'éventuelle dévolution de ces interventions aux agences

Malgré cet appel à projets dans lequel l'Etat vient de s'engager, pour ses interventions hors du champ d'intervention des agences – un des motifs de la création du FNSE avait été de mieux financer ces interventions - , il conviendrait de s'interroger sur l'intérêt de confier aussi exclusivement ces interventions aux agences.

Les raisons de leur abstention, ci-dessus rappelées, ne sont certes pas dépourvues de fondement. Néanmoins, la dispersion des moyens entre l'Etat et ses établissements publics, pour intervenir sur les mêmes milieux aquatiques, en aidant les mêmes maîtres d'ouvrage, collectivités publiques ou associations, en référence à des considérations abstraites, interprétées de façon variable selon les lieux et les moments, est peu satisfaisante.

A priori, les agences disposent des compétences techniques pour aider les opérations de préservation et de restauration des milieux aquatiques, quels que soient les objectifs poursuivis. D'ailleurs, même pour la protection directe contre les crues, le cas de l'équipe pluridisciplinaire du

plan Loire montre que les agences peuvent réunir les compétences nécessaires : mais, dès lors que la maîtrise d'ouvrage était censée être assurée par l'Etat, sa délégation est intervenue dans la confusion, ce que la Cour a critiqué publiquement ¹. A tout le moins, une clarification de portée générale est nécessaire.

L'hypothèse de dévolution totale aux agences de la responsabilité des aides visant à préserver ou restaurer les milieux aquatiques, dans ou en dehors du champ actuel des agences, ne préjuge pas de leur financement, observation faite qu'elles sont aujourd'hui en totalité financées par les redevances perçues par les agences, soit directement, soit *via* le prélèvement de solidarité pour l'eau, et que les dépenses payées sur le FNSE pour des interventions sur les milieux aquatiques n'ont été que de 10,5 M€ en 2002, soit moins de 1 % des dépenses totales d'intervention des agences de l'eau.

B. LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DES MINISTÈRES CHARGÉS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AGRICULTURE

Ces deux ministères interviennent concurremment pour l'assainissement et pour la lutte contre les pollutions d'origine agricole.

Le FNE comporte deux sections, le FNDAE et le FNSE, dont les ordonnateurs principaux sont respectivement le ministre chargé de l'agriculture et celui chargé de l'environnement. Les DDAF, qui agissent sous l'autorité du premier et sont mis indirectement à disposition du second, sont les principaux gestionnaires au niveau déconcentré des crédits en cause. Pour autant, cette double proximité budgétaire et opérationnelle n'a pas été mise à profit depuis trois ans pour harmoniser l'exercice des missions ministérielles. Au contraire, des décisions récentes, certes marginales, sont venues plutôt compliquer la situation.

Le tableau suivant montre de façon schématique la répartition de ces interventions ainsi que celles des régions et des départements, ces collectivités intervenant de façon facultative dans la plupart des domaines concernés :

Tableau n° 38 : Schéma de répartition des interventions

Interventions	Ministère de l'agriculture (budget général et FNE - FNDAE)	Ministère chargé de l'environnement (FNE – FNSE)	Agences de l'eau, sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement	Départements et régions
Adduction d'eau en zone rurale	Aides aux collectivités maîtres d'ouvrage financées par le FNDAE		Aides possibles pour l'approvisionnement mais pas pour la distribution	Aides facultatives en plus des aides du FNDAE réparties par les départements

¹ Cf. insertion sur le « plan Loire » dans le rapport public de la Cour de 2001, publié début 2002 (page 560).

Assainissement en zone rurale	Financement par le FNDAE	Financement dans les DOM TOM et en Corse	Financement dans les communes dont la population agglomérée dépasse 400 habitants (b).	Aides facultatives en plus des aides du FNDAE réparties par les départements.
PMPOA (a)	Un tiers des aides : Financées par le FNDAE et par le budget général.	Quelques aides possibles pour les guichets uniques	Un tiers des aides.	Un tiers des aides : financées par les départements ou les régions
Actions contre les pollutions diffuses d'origine agricole	<i>Non déterminé dans le cadre de ce contrôle</i>	Principalement : - plan phytosanitaire, - couverture hivernale des sols.	Interventions notamment par des subventions aux chambres d'agriculture.	Aides éventuelles

(a) : en dépit de la création d'un « guichet unique », chaque tiers d'aide peut porter sur une assiette différente et obéir à des critères différents ; le ministère de l'agriculture impute ces aides sur le chapitre 61-40 du budget général et sur le FNDAE.

(b) : souvent, pour les petites communes, les agences délèguent plus ou moins largement la gestion de leurs aides aux départements dans le cadre de « contrats départementaux » ; certaines agences versent également des aides dans les communes dont les habitants ne payent pas la contre-valeur de la redevance pollution, c'est-à-dire dont la population agglomérée est inférieure à 400 habitants.

Sans revenir sur les compromis subtils qui ont conduit au financement du PMPOA, le tableau ci-dessus met en évidence deux domaines où une simplification serait bienvenue :

- celui des aides à l'assainissement ;

- celui des interventions contre les pollutions diffuses d'origine agricole, autres que celles dues aux effluents d'élevage et aux surplus d'engrais azotés d'origine chimique ou bien animale.

1. Pour l'assainissement

En principe, les agences de l'eau n'interviennent pas dans les communes dont la population agglomérée est inférieure à 400 équivalents habitants car en dessous de ce seuil, les usagers ne payent pas de contre-valeur de la redevance pollution ; toutefois ce principe connaît des exceptions dans le cadre de certains contrats entre les agences et les départements. La définition des communes rurales qui détermine l'intervention du FNDAE, au demeurant peu précise, n'est pas la même : les petites communes sont éligibles aux aides de l'Etat (FNDAE) mais en principe pas à celles des agences ; les communes dont la population agglomérée dépasse 400 habitants sont éligibles à la fois aux aides de l'Etat (FNDAE) et à celles des agences ; les communes dont la population est trop importante pour être considérées comme rurales, ne sont pas éligibles aux aides de l'Etat mais le sont à celles des agences.

Dans les DOM, où il n'y a pas d'aide des agences, la superposition des aides est seulement celle des aides de l'Etat, les communes rurales pouvant faire appel au FNDAE et au FNSE. C'est en Corse, à partir de 2003 que la situation sera la moins simple : les communes ayant plus de 400 habitants agglomérés mais rurales pourront recevoir des aides de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, de l'Etat (FNDAE) et, à titre exceptionnel, de l'Etat encore (FNSE), les aides de l'Etat étant regroupées il est vrai sur un même chapitre budgétaire du ministère de l'intérieur.

Le directeur général de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, estime qu'il y a là une « *difficulté* », mais seulement « *apparente* ». En effet, « *les départements, comme l'indique la Cour, peuvent aider de manière facultative ces mêmes travaux. Dans les faits, la participation des conseils généraux aux travaux d'assainissement est d'ailleurs bien supérieure aux montants des aides du FNDAE. Les départements peuvent ainsi, sans difficultés, adapter leur taux d'aide aux collectivités, en fonction de la politique d'aménagement qu'ils conduisent. Cette faculté est encore plus grande lorsque le département s'est vu déléguer la gestion des aides de l'agence dans le cadre de « contrats départementaux* ». »

Le 3 juin 2003, en réponse à une question orale d'un sénateur sur les « *modalités de transfert des moyens du Fonds national des adductions d'eau aux départements* », transfert annoncé par le Premier ministre le 28 février 2003, le ministre chargé de l'agriculture a répondu que, selon les réflexions du gouvernement en cours, ces modalités seraient envisagées dans un projet de loi relatif à la politique de l'eau préparé par le ministre chargé de l'environnement et a confirmé, le 23 juin, en réponse à une question orale d'un député que, « *les projets de loi de décentralisation et*

sur le développement des territoires ruraux ne constituaient pas le cadre adéquat pour la décentralisation du FNDAE ».

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 prévoit la clôture au 31 décembre 2003 du FNE et partant de ses deux sections FNDAE et FNSE.

2. Pour la lutte contre les pollutions diffuses

La lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole mobilise de même à la fois des financements du ministère chargé de l'agriculture et de celui chargé de l'environnement.

Si l'appréciation de la spécialité des crédits au niveau du chapitre disparaîtra avec l'entrée en vigueur de la LOLF, en revanche elle sera établie au niveau du programme. La double exigence de la loi organique, de rapprochement des moyens avec des résultats, d'une part, de responsabilisation, d'autre part, est peu compatible avec des cofinancements ministériels censés répondre à un seul et même objectif.

C. L'ABSENCE FRÉQUENTE D'OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX INTERVENTIONS

Beaucoup d'interventions examinées dans le présent rapport se caractérisent par l'absence d'objectifs assignés au niveau des domaines d'actions ou des sous-domaines, absence qui en rend délicate toute évaluation. Globalement, les attermolements du ministère pour définir une directive nationale d'orientation (DNO) témoignent des mêmes difficultés pour arrêter des objectifs et les hiérarchiser.

1. Par domaines et sous-domaines

a) Dans le champ des responsabilités non partagées du ministère

Les interventions dans les DOM-TOM visant à aider les comités de bassin, la préparation des SDAGE, la mise en place des offices de l'eau, n'appellent pas d'observation à cet égard.

Les objectifs poursuivis par le dispositif de recueil et de traitement des données sur les milieux aquatiques sont désormais encadrés par la directive cadre-précitée.

En revanche, la subvention au CSP ne semble avoir d'autre objet que d'équilibrer le budget de cet établissement, équilibre que ses recettes propres permettent de moins en moins d'assurer.

b) Pour les actions menées conjointement avec d'autres ministères

S'agissant des interventions menées conjointement avec le ministère de l'agriculture, si la nécessité de lutter contre les pollutions diffuses d'origine agricole est peu discutable, les interventions financées par le

ministère de l'environnement représentent une portion infime des aides nationales et européennes versées aux agriculteurs. Or, à défaut d'objectifs définis *a priori* pour ces interventions, leurs effets sur les comportements des agriculteurs puis sur l'environnement risquent d'échapper à toute tentative sérieuse d'évaluation.

A une échelle budgétaire moindre, la même remarque s'applique au programme pour les économies d'eau dans l'habitat collectif.

c) Pour les interventions diverses en métropole

La même absence d'objectifs et d'estimation *a priori* des coûts caractérise les interventions diverses sur les milieux. Par rapport à la démarche relativement cohérente désormais suivie par les comités de bassin et les agences de l'eau, celle de l'Etat apparaît floue.

2. Au niveau global

a) Le cadre général des interventions des agences de l'eau

Les interventions de chaque agence de l'eau se situent dans le cadre de son programme pluri-annuel d'intervention d'une durée de cinq ans qui est formalisé en termes financiers et, pour partie, en termes physiques. Ce programme est ensuite réalisé par l'attribution d'aides aux maîtres d'ouvrage, sous forme de subventions ou de prêts. Le conseil d'administration de l'agence définit les critères des différentes catégories d'aides et leurs barèmes, en général pour la durée du programme, puis statue sur chaque demande d'aide présentée par les maîtres d'ouvrage. Dans son référé du 16 février 1998 ¹, la Cour avait critiqué que ces programmes d'intervention ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une planification de priorités définies par rapport aux besoins écologiques des bassins hydrographiques, besoins eux-mêmes appréciés à partir d'une bonne connaissance des milieux concernés ; la même critique ayant été faite à la même époque dans le rapport du commissariat général au plan ².

Depuis lors, la Cour a pu constater certains progrès à l'occasion de ses contrôles des agences de l'eau. En application de la loi de 1992, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) a été défini dans chaque bassin à la fin de 1996 et la connaissance des milieux s'est améliorée. Ainsi les VII^{èmes} programmes d'intervention des agences, qui couvraient initialement la période 1997-2001, avant d'être prolongés, ont été arrêtés en faisant référence aux objectifs des SDAGE, même si les

¹ *Référé adressé au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avec une copie au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à celui de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation et au secrétaire d'Etat au budget.*

² *Rapport intitulé « Evaluation du dispositif des agences de l'eau » publié en septembre 1997.*

priorités des programmes et surtout des interventions, qui dépendent de l'initiative des maîtres d'ouvrage, ne sont pas toujours cohérentes avec celle des SDAGE.

En outre la direction de l'eau a demandé aux agences d'établir des tableaux de bord mêlant indicateurs physiques et indicateurs financiers pour rendre compte de l'exécution de leurs programmes et tenter d'en apprécier les effets.

b) L'absence de cadre général des interventions de l'Etat

Que les interventions de l'Etat se situent dans le champ d'intervention des agences ou bien en dehors, leur cadre n'est pas formalisé dans ce qui pourrait être un schéma national d'aménagement et de gestion des eaux, comportant objectifs et priorités. Un tel schéma apporterait peut-être une justification au fait que ses aides se superposent souvent à celles des agences et des collectivités territoriales, justification qui aujourd'hui fait défaut.

A fortiori l'Etat n'a pas défini de programme pluri-annuel d'interventions, la programmation à moyen terme des crédits n'en tenant pas lieu. En dehors de son domaine public, navigable ou non, l'Etat dépend certes de l'initiative ou du bon vouloir des maîtres d'ouvrage, sur lesquels il n'a d'autre autorité que son pouvoir de police. Les agences sont dans la même situation de dépendance et n'ont aucun pouvoir de police ; néanmoins, elles conçoivent des programmes pluri-annuels qui servent utilement de repère à leurs actions.

En bref, faute d'objectifs clairement définis pour les interventions de l'Etat dans le domaine de l'eau financées sur les crédits du FNSE, il est difficile de porter une appréciation sur les moyens employés. En application de la LOLF, une telle définition sera nécessaire.

- DES ELEMENTS DE BILAN

I. LES OBJECTIFS ATTEINTS GRÂCE AU FNSE

La création du prélèvement de solidarité pour l'eau et du FNSE a atteint dans une large mesure ses quatre objectifs :

- **accroître les moyens budgétaires du ministère chargé de l'environnement ;**
- **« sécuriser » ce surplus de moyens ;**
- **garantir que « l'eau paye pour l'eau » ;**
- **organiser une solidarité entre les bassins.**

A. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU MENÉE DIRECTEMENT PAR L'ETAT

Ce premier objectif a été atteint : toutes choses égales par ailleurs, les moyens du ministère ont été accrus de 38,11 M€ (250 MF) de 1999 à 2000 ; cet accroissement est resté acquis au ministère en 2001 et a même augmenté pour atteindre 45,32 M€ en 2002 ¹.

Les crédits alloués à la direction de l'eau sur le budget général, hors plan POLMAR, n'ont pas été réduits avant 2003, contrairement à ce que la Cour a pu observer dans au moins un cas analogue, celui du FITTVN ².

Ainsi, du fait de l'accumulation des reports sur le FNSE, la direction de l'eau a disposé d'un total de crédits disponibles de 244 M€ en 2002 ³ contre 110 M€ en 1999.

B. LA « SÉCURISATION » DE CE SURPLUS DE MOYENS

Ce deuxième objectif a lui aussi été satisfait : le prélèvement fiscal défini par la loi de finances est robuste, même si certaines agences se sont parfois acquittées de leur impôt avec quelques jours de retard, alors que les fonds de concours antérieurs étaient aléatoires.

En effet, les fonds de concours n'étaient évidemment pas des dépenses à caractère obligatoire des établissements à inscrire dans leurs budgets primitifs en vertu d'une loi. En outre, les fonds de concours pouvaient

¹ *En 2002, le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau affecté au FNSE a été de 83,43 M€, soit 45,32 M€ de plus que les fonds de concours de 1999.*

² *Les crédits ouverts au budget du ministère des transports ont été limités à la suite de la création du compte spécial FITTVN (cf. référé 27369 du 10 décembre 2000 précité).*

³ *Ce total se décompose ainsi : 65,49 M€ disponibles sur le budget général + 95,34 M€ reportés sur le FNSE de 2001 à 2002 + 83,43 M€ de crédits votés sur le FNSE.*

être juridiquement contestables car ils ne respectaient peut-être pas strictement la disposition suivante de la loi précitée du 16 décembre 1964 : *« l'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement »*, sauf à considérer par exemple que la subvention à un établissement public, le CSP, qui faisait partie des dépenses financées par voie de fonds de concours, faisait aussi partie d'une des catégories de dépenses énoncées par la loi.

Cette « sécurité » porte d'ailleurs non seulement sur les crédits ouverts mais aussi, de fait, sur le report à l'exercice suivant de ceux qui ne sont pas consommés.

C. LA GARANTIE QUE « L'EAU PAYE POUR L'EAU »

1. Le principe selon lequel « l'eau paye pour l'eau » ou « l'eau doit payer pour l'eau »

Ce principe très souvent exprimé comme une évidence est incontestablement curieux. Il dérive peut-être des règles applicables aux services communaux de distribution d'eau et d'assainissement, services de nature industrielle et commerciale, dont le budget doit être en équilibre. En effet, le terme de redevances communément utilisé pour désigner les prix de ces services d'eau et d'assainissement, en l'espèce il s'agit de redevances pour services rendus, est le même que celui utilisé pour désigner les impôts prélevés par les agences, qui ne sont aucunement des redevances pour services rendus, comme l'a analysé le Conseil constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, un tel principe étendu à tous les domaines de l'activité de l'Etat, aboutirait à une liste à tout le moins singulière. Pour les services rendus par l'Etat financés par un prix ou une redevance, l'équivalence entre les recettes et les dépenses paraît être un principe de saine gestion, quoiqu'il ne puisse pas toujours être respecté, les recettes de nature commerciale devant être alors complétées par une subvention d'équilibre. En revanche pour les autres opérations de l'Etat, le principe général est celui de la non-affectation des recettes aux dépenses, principe auquel la loi organique du 1^{er} août 2001 ne permet de déroger que dans des conditions encore plus strictes que l'ordonnance du 2 janvier 1959. Les choix politiques des dépenses, d'un côté, et de répartition des recettes fiscales, de l'autre, répondent en effet à des objectifs et des critères différents dont le seul lien est la nécessité d'équilibrer globalement les unes et les autres.

Que le principe selon lequel *« l'eau paye l'eau »* soit ou non bien fondé, force est de constater que le FNSE qui visait à en garantir le respect n'y est pas complètement parvenu.

2. Le respect partiel de ce principe

La garantie, donnée par la procédure d'affectation que le prélèvement de solidarité sur l'eau financerait bien des actions relevant de la politique de l'eau et seulement celles-là, est en grande partie illusoire. En effet, compte tenu de l'unicité de l'Etat, en dépit du fractionnement de son budget entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor, par un simple « jeu de vases communicants », le surplus de crédits ouverts sur le FNSE a permis d'y imputer des dépenses auparavant imputées sur le budget général.

a) *La diminution des dépenses de la politique de l'eau imputées par la direction de l'eau sur le budget général*

Maintenant que la « doctrine » d'emploi du FNSE semble arrêtée, cette diminution peut être évaluée à 25 M€ par an. Toutes choses égales par ailleurs, cette diminution a permis de réaliser d'autres dépenses du ministère chargé de l'environnement ou d'autres ministères.

b) *Le financement par le FNSE d'actions menées par le ministère de l'environnement conjointement avec d'autres ministères*

De nature différente, l'imputation sur le FNSE de dépenses, certes relatives à l'eau, mais qui s'inscrivent aussi dans des politiques autres que la politique de l'eau *stricto sensu*, a les mêmes conséquences. Toutes choses égales par ailleurs, cette prise en charge a dégagé des moyens sur les budgets des ministères concernés. Ainsi, indirectement, le prélèvement de solidarité pour l'eau a permis aux ministères chargés des départements et territoires d'Outre-mer, de l'urbanisme et du logement ou de la ville, de l'agriculture de financer des dépenses *a priori* étrangères au domaine de l'eau. En effet, sans FNSE, les actions en cause soit n'auraient pas été décidées ou poursuivies par les ministères intéressés, faute de crédits disponibles, soit, jugées prioritaires, elles auraient dû être financées par redéploiement au détriment d'autres actions.

Le montant de ces transferts d'imputations budgétaires peut être estimé pour l'année 2002 à 15 M€¹ : ils ont permis d'augmenter du même montant des dépenses ne s'inscrivant pas dans la politique de l'eau, imputées sur le budget général.

D. LA SOLIDARITÉ

Comme l'objectif de solidarité du FNSE n'était pas autrement défini, il est impossible d'apprécier s'il a été atteint. La comparaison de la répartition, par région, du montant des dépenses faites au niveau déconcentré de 2000 à 2002 - environ la moitié des dépenses constatées - et des engagements juridiques non payés fin 2002, avec la répartition de ce même montant de façon proportionnelle aux populations des régions montre :

- un transfert global de 16,6 M€ des régions métropolitaines vers les régions d'Outre-mer (+ 6,4 M€) et surtout vers les territoires et collectivités à statut particulier d'Outre-mer (10,2 M€) ;**
- un transfert entre régions métropolitaines, de la région Ile-de-France vers les autres régions, notamment la Lorraine et la Bretagne.**

La différence entre les dépenses par tête constatées et la dépense par tête

¹ 7,96 M€ pour les aides à l'assainissement Outre-mer + 0,24 M€ pour les économies d'eau dans l'habitat collectif social + 7,47 M€ pour la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

moyenne en métropole et dans les départements d'Outre-mer (1,56 €) est :
- négative surtout pour les habitants d'Ile de France (- 1,10 €) et ceux des
régions Pays de Loire (- 0,75 €) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (- 0,67 €) ;

- positive surtout pour les habitants de la région Lorraine (+2,82 €), Corse (+1,16 €) et aussi Bretagne (+0,93 €), Midi-Pyrénées (+0,87 €), Limousin (+0,86 €), et Languedoc-Roussillon (+ 0,84 €).

Ces transferts entre régions bénéficiaires *via* les dépenses imputées sur le FNSE se cumulent en général avec ceux opérés par l'assiette du prélèvement analysés précédemment, la Lorraine étant une exception notable : ce sont les régions où les niveaux des redevances sont les plus bas et qui contribuent donc relativement le moins aux recettes du FNSE qui bénéficient relativement le plus des dépenses de ce dernier.

Compte tenu de la conception de la déconcentration du ministère chargé de l'environnement ¹, les écarts des dépenses du FNSE d'une région à l'autre s'expliquent sans doute au moins autant par les différences de dynamisme des services déconcentrés pour en employer les crédits que par des différences de besoins entre départements ou régions. En outre, compte tenu de la pluralité des sources de financement de nombre d'opérations, l'apport de l'Etat est souvent une variable d'ajustement. Dès lors, le sens du mot « solidarité » apparaît différent selon que l'apport complémentaire de l'Etat dépend des capacités contributives ou bien des efforts contributifs locaux.

E. LA RÉVISION DES OBJECTIFS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2003

La « sécurité » recherchée et obtenue par le ministre chargé de l'environnement a été rompue par le législateur lui-même puisque la loi de finances pour 2003 écriète le produit du prélèvement de solidarité pour l'eau mis à la disposition de ce ministre à 60 M€, le solde du prélèvement étant affecté au budget général. Ce montant correspond au montant total des dépenses imputées sur le FNSE en 2002.

En 2003, le surplus de moyens du ministère chargé de l'environnement ne sera plus que de 22 M€, par rapport à la situation prévalant avant la création du FNSE, et une partie du prélèvement de solidarité pour l'eau, noyée dans les recettes fiscales du budget général, ne sera plus directement affectée à la politique de l'eau.

F. LES EFFETS DU FNSE SUR LES AGENCES DE L'EAU ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT

1. La réduction de la croissance des fonds de roulement des agences

Réduire les fonds de roulement excessifs des agences de l'eau ne faisait

¹ Ainsi le rapport des inspections générales de février 2003 souligne : « l'insuffisance d'objectifs assignés aux services déconcentrés apparaît résulter d'une vision erronée de la déconcentration, qui devrait reposer sur un lien fort entre objectifs et contrôle de leur respect ».

pas partie des objectifs du prélèvement de solidarité pour l'eau ¹. Cependant, il a eu pour effet de limiter la croissance de ces fonds de roulement puisque les agences n'ont pas accru les taux de leurs diverses redevances ni révisé à la baisse leurs programmes d'intervention pour financer le nouveau prélèvement fiscal. La limitation ainsi opérée n'a toutefois pas ramené les fonds de roulement des agences jusqu'au niveau prévu à la fin de leurs VII^{èmes} programmes d'intervention (1997-2001), car les redevances des agences avaient été fixées à un niveau manifestement trop élevé pour financer leurs interventions au cours de ce programme.

2. La reprise en charge par l'Etat d'opérations relatives à la connaissance des milieux aquatiques dont il s'était défaussé sur les agences de l'eau

Depuis longtemps les agences s'étaient substituées à l'Etat pour réaliser et financer des actions relatives à la connaissance des milieux aquatiques qui relèvent *a priori* plutôt de sa compétence et qui, en tout cas, ne relèvent pas de façon incontestable des missions des agences de l'eau. A cet égard, la création du FNSE a été bénéfique : depuis 2002 la direction de l'eau a engagé une remise en ordre, nécessaire et difficile, qui est évidemment loin d'être achevée.

3. Le financement par l'Etat, au nom de la solidarité, d'opérations relevant des missions des agences

A ce sujet, le bilan est plus mitigé. Au nom de la solidarité, l'Etat a amplifié les actions sur les milieux qu'il menait déjà, au risque de compliquer davantage une situation peu satisfaisante.

Les facilités financières du FNSE paraissent même avoir retardé la clarification, à bien des égards souhaitable, du partage des tâches entre l'Etat et ses établissements publics. Le « décroisement » décidé en août 2003 par le directeur de l'eau est très limité.

Une clarification plus générale reste à faire ; c'était l'objet de plusieurs dispositions du projet de loi sur l'eau voté en première lecture à l'Assemblée nationale en janvier 2002.

II. LES DÉFAUTS DU FNSE ET DU PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU

Le FNSE et le prélèvement de solidarité pour l'eau, indissociables depuis leur création jusqu'au 1^{er} janvier 2003, portaient en germe plusieurs inconvénients dont la réalisation a été constatée pendant les trois années de fonctionnement du compte d'affectation spéciale.

¹ A cet égard, le rapport des inspections générales de février 2003 relève que « la position de la direction de l'eau sur la situation abondante de la trésorerie des agences (871 M€ en moyenne annuelle, soit cinq mois d'activités) apparaît floue ».

A. L'EXCÈS DES RECETTES PAR RAPPORT AUX BESOINS MALGRÉ L'AUGMENTATION DES DÉPENSES

1. L'excès des recettes par rapport aux besoins

Le montant des recettes affectées au FNSE a toujours été largement supérieur aux besoins, une partie de cet excès étant, il est vrai, due à l'imputation de dépenses d'investissement sur ce compte d'affectation spéciale. Quoiqu'il en soit de cette raison tenant aux règles budgétaires, cet excès de recettes traduit purement et simplement le fait que la totalité des impôts prélevés, en l'espèce les redevances collectées par les agences, n'était pas nécessaire pour financer les besoins allégués, ceux de la politique de l'eau menée par le ministre chargé de l'environnement.

En outre le prélèvement de solidarité sur l'eau a pu servir de prétexte pour maintenir les taux des redevances prélevées par les agences à un niveau excessif, quand bien même il n'a jamais été envisagé sérieusement de les réduire au cours des VII^{èmes} programmes.

En 2003, le plafonnement à 60 M€ du prélèvement affecté au FNSE diminuera sans doute l'excès de recettes du FNSE par rapport à ses dépenses, mais le montant des crédits sans emploi, 119 M€, équivalent à deux ans de dépenses, ne fondra probablement pas de sitôt.

2. L'augmentation des dépenses

Le montant des recettes affectées au FNSE, fixé initialement de manière arbitraire au double de celui des fonds de concours versés en 1999, a conduit à augmenter de 60 % entre 1999 et 2000 les crédits disponibles pour la direction de l'eau ¹. Les dépenses de la direction de l'eau ont augmenté un peu moins entre 1999 et 2002, mais de 51 % tout de même.

La manne subite du prélèvement de solidarité pour l'eau a en effet permis de lancer des actions qui, sinon, n'auraient peut-être pas vu le jour ou d'en amplifier d'autres qui, sinon, n'auraient peut-être pas prospéré. Cela explique une partie de l'augmentation de 51 % des dépenses, le solde étant dû à la prise en charge par l'Etat de dépenses dont il s'était défaussé sur les agences, dans les années 90. Selon le directeur de l'eau, aucune analyse des besoins n'ayant été faite avant la création du FNSE, les années 2000 et 2001 ont été consacrées à définir des programmes. Sans contester l'intérêt de ces actions et programmes nouveaux, force est de constater qu'ils ne sont souvent justifiés par aucune étude prévisionnelle et que, faute de leur avoir préalablement fixé des objectifs, il sera évidemment difficile d'en réaliser quelque évaluation que ce soit, à supposer d'ailleurs que l'on puisse en connaître les coûts, connaissance d'autant plus difficile que souvent plusieurs entités publiques les financent. C'est notamment le cas

¹ *Crédits disponibles en 1999 sur le budget général : 110,23 M€.*

Crédits disponibles en 2000 sur le budget général : 93,30 M€ + crédits disponibles sur le FNSE : 83,44 M€, soit au total 176,74 M€.

pour les actions de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole et pour les actions diverses sur les milieux aquatiques, soit environ le tiers des dépenses et engagements imputés sur le FNSE.

B. L'OPACITÉ D'UN PRÉLÈVEMENT FISCAL ASSIS SUR DES REDEVANCES

Le prélèvement de solidarité pour l'eau est un impôt lui-même assis sur d'autres impôts, les redevances établies et recouvrées par les agences : si aucun principe de droit ne s'oppose à une telle superposition, que le Conseil constitutionnel n'a pas censurée, elle est évidemment opaque pour les redevables puisqu'une partie des sommes qu'ils versent à une personne publique, l'agence, pour financer ses missions, est en réalité destinée à une autre personne publique, l'Etat, qui finance ainsi d'autres missions.

Ce prélèvement de solidarité opère en outre un transfert, que son intitulé ne laisse pas imaginer, des redevables les plus solidaires dans leur propre bassin hydrographique vers ceux qui le sont le moins.

Cet impôt sur l'impôt sert à financer des dépenses de l'Etat qui sont pour la plupart étrangères à l'objet originel des redevances perçues par les agences de l'eau. Certes, la loi du 16 décembre 1964 permettait d'instituer des fonds de concours pour couvrir les « dépenses de fonctionnement » de l'Etat, mais cette disposition était restée lettre morte pendant vingt-neuf ans. A propos des autres opérations financées par les crédits du FNSE, qui ne sont pas étrangères à l'objet originel des redevances, une double question se pose : l'Etat doit-il se substituer aux agences pour les réaliser ? si une telle substitution est nécessaire et utile, les dépenses en cause, « d'intérêt commun aux bassins », doivent-elles être financées par un prélèvement fiscal ou bien par des fonds de concours ?

C. L'OPACITÉ INDUITE PAR L'ABSENCE DE SPÉCIALITÉ DES DÉPENSES

Tant la fluctuation au début de la période contrôlée de la doctrine d'emploi des crédits du FNSE, interne au ministère chargé de l'environnement, que les conditions de la décision interministérielle d'imputer sur le FNSE les aides à l'assainissement en Corse, à la fin de ladite période, montrent cette absence de spécialité. Compte tenu de la définition très large des « opérations » pouvant être financées par les crédits du FNSE et de l'abondance de ces crédits, ceux-ci ont permis de financer progressivement de plus en plus d'opérations qui auraient été imputées sur le budget général en l'absence de FNSE.

Faute de définition préalable des besoins et grâce à la faculté d'imputer certaines dépenses soit sur le compte d'affectation spéciale, soit sur un chapitre du budget général, les occasions de transferts d'imputations ont été nombreuses. Ces transferts d'imputations, non exclusifs d'imputations doubles ou triples de dépenses de même objet, brouillent les comptes de l'Etat. Ainsi les dépenses pour le PMPOA ont-elles maintenant trois

imputations budgétaires différentes, ce qui empêche de connaître directement le coût pourtant considérable de ce programme unique ¹.

III. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 (LOLF)

Quel que soit l'intérêt du FNSE, sur lequel des parlementaires se sont interrogés notamment lors des discussions du budget pour 2001 puis pour 2003, et dont le Gouvernement propose la clôture dans le projet de loi de finances pour 2004, l'avenir de ce compte spécial apparaissait compromis par trois nouvelles dispositions de la LOLF.

A. LE II DE L'ARTICLE 21

Selon le II de l'article 21 « *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.* »

Les réflexions du ministre de l'écologie et du développement durable sur la définition de programmes au sens de la LOLF et d'une ou plusieurs missions dans lesquelles inscrire ces programmes ne sont certes pas abouties. Toutefois, il est inimaginable qu'une partie de la politique de l'eau fasse l'objet d'une mission, dotée d'un budget de 60 M€, puisque le nombre total de programmes envisagé pour le budget de l'Etat dans son ensemble est de cent à cent-cinquante et le nombre de missions, qui incluent un ou plusieurs programmes, nécessairement moindre ². En effet une telle mission pour le FNSE, même élargie au FNE dans son ensemble, embrasserait seulement une partie du budget d'une direction d'administration centrale d'un ministère dont le budget ne représente lui-même que moins de 0,3 % du budget général de l'Etat. Elargie au budget des agences de l'eau, une telle mission aurait certainement une signification très différente, mais dans le périmètre des missions et programmes tel que défini par le législateur organique n'entrent que les crédits de l'Etat, même si les indicateurs relatifs aux actions menées avec ces crédits peuvent concerner des établissements publics sous tutelle. Le rapport des inspections générales de février 2003 ne contient pas de conclusions définitives à ce sujet.

¹ *Chapitre du budget du ministère de l'agriculture, FNDAE et, à compter de 2003, en principe marginalement, FNSE.*

² *Selon le rapport du gouvernement au Parlement de mai 2003, déposé au Parlement le 1^{er} juin 2003, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003 : « les missions devraient être décomposées en 100 à 150 programmes, au lieu des 850 chapitres segmentant aujourd'hui le budget de l'Etat ».*

B. LE I DE L'ARTICLE 21

Selon le I de ce même article 21 : « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Accessoirement, le maintien du FNSE soulèverait la question de la relation « *directe* » entre un impôt assis sur d'autres impôts, en l'espèce les redevances sur la pollution émise et sur les prélèvements et consommation d'eau, et des dépenses de nature très variée relatives à ce qu'il est convenu d'appeler la politique de l'eau.

D'ailleurs, si l'affectation au FNDAE d'un prélèvement sur les recettes du PMU a été supprimée par l'article 45 de la loi de finances pour 2003, ce serait précisément pour appliquer de façon anticipée le I de l'article 21 de la LOLF qui n'est pas encore entré en vigueur.

C. LES DISPOSITIONS COMBINÉES DE L'ARTICLE 21 ET DE L'ARTICLE

15

La pratique observée sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, rappelée *supra*, est que le report est de règle et l'annulation des crédits disponibles en fin d'exercice, l'exception.

La LOLF semble inverser la règle et l'exception. En effet, selon le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF « *les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année [sur un compte d'affectation spéciale] sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* ». Selon le 2° de ce II de l'article 15 : « *Les crédits inscrits sur les autres titres du programme [autres que le titre des dépenses de personnel] bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

Cette limitation des reports à 3 % peut faire perdre une partie de l'intérêt de certains comptes d'affectation spéciale, utilisés par leurs ordonnateurs comme des « réserves » de crédits, protégées des risques d'annulation : en application de la LOLF, si le report systématique des crédits disponibles sur un compte d'affectation spéciale, dans la limite de 3 % des crédits ouverts, pourrait devenir la règle, en revanche leur report au-delà de cette limite, grâce à des dispositions *ad hoc* dans des lois de finances, devrait être l'exception.

La suppression du FNSE, si elle est votée par le Parlement, soulève la question du maintien ou non du prélèvement de solidarité pour l'eau, impôt étroitement associé au FNSE : le compte d'affectation spéciale a été créé pour que cet impôt y soit affecté et l'impôt a été instauré pour financer le Fonds. L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 maintient ce prélèvement qui, selon l'exposé des motifs de cet article, sera affecté au budget général.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I - INTRODUCTION	35
PARTIE II - LA GENÈSE DU FNSE	38
I. L'ORIGINE DU FNSE	38
A. LES FONDS DE CONCOURS	38
B. LE PROJET DE TGAP	41
C. LE FNSE ET LE PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU	43
II. LA CRÉATION DU FNSE ET SES OBJECTIFS	45
A. LA CRÉATION DU FNSE	45
B. L'INSTITUTION D'UN PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU	45
C. LES OBJECTIFS DU FNSE	46
PARTIE III : LES BUDGETS DU FNSE ET LEUR EXÉCUTION	49
I. LES RECETTES	49
A. LE PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU	49
B. LES RECETTES DIVERSES ET ACCIDENTELLES	51
II. LES DÉPENSES	54
A. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE	54
B. LES CRÉDITS VOTÉS	56
C. LES DÉPENSES CONSTATÉES	57
D. LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME (AP)	58
III. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DU FNSE	61
A. LES TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS	61
B. L'EXERCICE 2000	63
C. LES EXERCICES 2001 ET 2002	64
D. L'EXCÈS DES RECETTES AFFECTÉES PAR RAPPORT AUX BESOINS	65
IV. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉS PAR LA DIRECTION DE L'EAU	66
A. LES MONTANTS DES CRÉDITS OUVERTS ET DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	66

B. L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉES PAR LA DIRECTION DE L'EAU EN 1999 ET 2000.....	68
C. L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES GÉRÉES PAR LA DIRECTION DE L'EAU EN 2001 ET 2002.....	68
PARTIE IV - LA GESTION DU FNSE.....	71
I. LE COMITÉ CONSULTATIF.....	71
A. LA COMPOSITION DU COMITÉ.....	71
B. LE RÔLE DU COMITÉ.....	72
C. LES RÉUNIONS ET LES TRAVAUX DU COMITÉ.....	72
II. LA GESTION DU FNSE PAR LA DIRECTION DE L'EAU.....	73
A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DU FNSE.....	73
B. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LES OUTILS DE GESTION.....	76
III. LA DOCTRINE D'EMPLOI DES CRÉDITS DU FNSE.....	78
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE « DOCTRINE D'EMPLOI ».....	78
B. L'ÉVOLUTION DE LA DOCTRINE.....	78
C. LA DOCTRINE ARRÊTÉE FIN 2002.....	79
D. LES ERREURS D'IMPUTATION.....	80
PARTIE V - L'UTILISATION DES CRÉDITS DU FNSE.....	81
I. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LES DEUX NOMENCLATURES DISPONIBLES.....	81
A. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE.....	81
B. L'UTILISATION DES CRÉDITS VUE À TRAVERS LA NOMENCLATURE PAR DOMAINES D' ACTIONS.....	82
II. LE DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES ET LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES AGENCES DE L'EAU À CE TITRE.....	86
A. LES DONNÉES SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES.....	86
B. LA SITUATION DANS LES ANNÉES 90 : DES TRANSFERTS DE L'ETAT (BUDGET GÉNÉRAL) AUX AGENCES.....	90
C. L'INVERSION DES TRANSFERTS : DES AGENCES VERS L'ETAT (FNSE).....	91
D. LA CLARIFICATION ENGAGÉE : LE SYSTÈME NATIONAL D'INFORMATION SUR L'EAU.....	94

III.	LES INTERVENTIONS DANS LES DÉPARTEMENTS, TERRITOIRES ET COLLECTIVITÉS À STATUT PARTICULIER D'OUTRE-MER ET, A COMPTE DE 2003, EN CORSE.....	100
A.	L'ORGANISATION DES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE DE L'EAU OUTRE-MER	100
B.	L'ASSAINISSEMENT OUTRE-MER	101
C.	LES DÉPENSES POUR L'OUTRE-MER.....	102
D.	L'ASSAINISSEMENT EN CORSE	105
IV.	LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS DIFFUSES D'ORIGINE AGRICOLE.....	107
A.	LA FORMATION DES AGRICULTEURS AUX BONNES PRATIQUES D'USAGE DES PRODUITS PHYTOSANITAIRES.....	107
B.	LA COUVERTURE HIVERNALE DES SOLS	110
C.	LES AUTRES INTERVENTIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE.....	112
V.	LES INTERVENTIONS DIVERSES SUR LES MILIEUX.....	113
A.	LA RESTAURATION DES MILIEUX DÉGRADÉS	113
B.	LA PRÉSERVATION OU LA RESTAURATION DES MILIEUX NATURELS AQUATIQUES	113
VI.	LES AUTRES INTERVENTIONS	118
A.	LE PROGRAMME D'ÉCONOMIES D'EAU DANS L'HABITAT COLLECTIF SOCIAL.....	118
B.	LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES DE LA POLITIQUE DE L'EAU [HORS DOM-TOM ET HORS CSP]	119
C.	LA SUBVENTION AU CSP.....	132
VII.	L'ORIGINE DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE FNSE.....	133
A.	L'ALLÈGEMENT DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	133
B.	LES TRANSFERTS DES AGENCES À L'ETAT.....	133
C.	LES DÉPENSES INDUITES PAR DES ACTIONS PARTAGÉES AVEC D'AUTRES MINISTÈRES	134
D.	UNE PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DES ORIGINES DES DÉPENSES IMPUTÉES SUR LE FNSE	135
VIII.	L'ORGANISATION DES RESPONSABILITÉS ET LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX INTERVENTIONS DE L'ETAT	136

A. LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET DES AGENCES DE L'EAU.....	137
B. LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DES MINISTÈRES CHARGÉS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AGRICULTURE	144
C. L'ABSENCE FRÉQUENTE D'OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX INTERVENTIONS.....	147
PARTIE VI – DES ELEMENTS DE BILAN	150
I. LES OBJECTIFS ATTEINTS GRÂCE AU FNSE.....	150
A. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS À LA POLITIQUE DE L'EAU MENÉE DIRECTEMENT PAR L'ETAT	150
B. LA « SÉCURISATION » DE CE SURPLUS DE MOYENS	150
C. LA GARANTIE QUE « L'EAU PAYE POUR L'EAU »	151
D. LA SOLIDARITÉ.....	153
E. LA RÉVISION DES OBJECTIFS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2003	155
F. LES EFFETS DU FNSE SUR LES AGENCES DE L'EAU ET LEURS RELATIONS AVEC L'ETAT.....	155

II. LES DÉFAUTS DU FNSE ET DU PRÉLÈVEMENT DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU.....	156
A. L'EXCÈS DES RECETTES PAR RAPPORT AUX BESOINS MALGRÉ L'AUGMENTATION DES DÉPENSES.....	157
B. L'OPACITÉ D'UN PRÉLÈVEMENT FISCAL ASSIS SUR DES REDEVANCES	158
C. L'OPACITÉ INDUITE PAR L'ABSENCE DE SPÉCIALITÉ DES DÉPENSES	158
III. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 (LOLF)	159
A. LE II DE L'ARTICLE 21	159
B. LE I DE L'ARTICLE 21	160
C. LES DISPOSITIONS COMBINÉES DE L'ARTICLE 21 ET DE L'ARTICLE 15	160

LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU (FNSE) : UNE EXPÉRIENCE RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Le contrôle du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) avait fait l'objet d'une demande d'enquête formulée par la commission des finances du Sénat, conformément aux dispositions de **l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** et avait donc été inscrit au programme de la Cour des comptes au titre de l'année 2003.

Le contrôle du FNSE a porté sur les exercices 2000 à 2002, certaines données concernant 2003 ayant été prises en compte lorsqu'elles étaient utiles pour éclairer le passé.

Si certains éléments du présent rapport d'information revêtent un caractère purement rétrospectif, dans la mesure où l'article 38 de la loi de finances pour 2004 a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », dont le FNSE constituait la seconde section, d'autres présentent en revanche **un intérêt en vue des débats futurs, notamment sur l'avenir de la politique de l'eau**, tandis que des leçons générales peuvent être tirées de la gestion du FNSE.

Le présent rapport d'information rassemble, dans un même document, la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat sur le FNSE réalisée en application de l'article 58-2° précité et le procès-verbal intégral de l'audition conjointe, par la commission des finances, du ministre de l'écologie et du développement durable, du directeur de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable, d'un représentant du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, et des affaires rurales et des magistrats de la Cour des comptes.