

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1991.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le fonctionnement du fonds national pour le développement des adductions d'eau, en application des dispositions du second alinéa de l'article 22 du Règlement du Sénat,*

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cuzalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Louve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme E. Jette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LES MISSIONS DU FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU</b> .....	5
<b>A. L'OBJECTIF INITIAL</b> .....	5
1. Les fondements juridiques .....	5
2. L'état de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales .....	6
<b>B. DE NOUVEAUX BESOINS</b> .....	7
1. Une situation à améliorer .....	7
2. Des besoins d'investissements accrus .....	8
<b>II. L'EQUILIBRE FINANCIER DU FNDAE</b> .....	8
<b>A. LES RECETTES</b> .....	9
1. Le prélèvement sur le produit du pari mutuel .....	9
2. La redevance sur les consommations d'eau .....	10
<b>B. LES DEPENSES</b> .....	13
1. Des dépenses en augmentation sensible .....	13
2. Les programmes conventionnés .....	15
<b>III. LES REGLES DE GESTION DU FONDS</b> .....	15
<b>A. LES CONTRAINTES DU COMPTE SPECIAL DU TRESOR</b> .....	15
1. Un compte d'affectation spéciale .....	15
2. Les conséquences pour la gestion du compte .....	16
3. La consommation des crédits .....	19
<b>B. LA GESTION DES CREDITS DU FONDS</b> .....	21
1. Des crédits déconcentrés .....	21
2. Des procédures de gestion en voie d'amélioration .....	22
<b>CONCLUSION</b> .....	24

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau a été créé par le décret n° 54-982 du 1er octobre 1954. Il s'agit d'un compte d'affectation spéciale dont la gestion est assurée par le ministère de l'agriculture et de la forêt.

Les recettes de ce fonds sont de deux ordres : prélèvement sur le produit des hippodromes et redevance perçue sur les consommations d'eau.

La croissance continue du solde créditeur du fonds au cours des dernières années, malgré les demandes de financement observées dans les départements, a donné naissance à plusieurs interrogations :

les raisons qui avaient été à l'origine de la création du fonds justifient-elles encore aujourd'hui le maintien de cette structure ?

l'équilibre financier du fonds permet-il de satisfaire les besoins ou ceux-ci conduisent-ils à envisager un accroissement de ses moyens ?

le niveau élevé du solde du fonds et le faible taux de consommation de ses crédits sont-ils l'indice d'une gestion perfectible ?

En application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, votre rapporteur spécial du budget de l'agriculture et de la forêt a souhaité effectuer un contrôle sur pièces et sur place du fonctionnement du FNDAE afin de réunir les éléments de réponse à ces trois questions.

Dans la réalisation de ce contrôle, votre rapporteur spécial a été particulièrement aidé par le concours qu'a bien voulu lui apporter la Cour des comptes, et notamment les magistrats de la première chambre. Qu'ils en soient ici remerciés, ainsi que les personnes qu'il a rencontrées au sein du ministère de l'agriculture (direction de l'espace rural et de la forêt et direction départementale de l'agriculture et de la forêt de la Sarthe) et du ministère de l'économie, des finances et du budget (direction du budget).

Les différentes observations que tous ont formulé sur le fonctionnement du fonds illustrent la nécessité qui s'attache, par delà la réalité brute des comptes, à doter cet organisme des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

## I - LES MISSIONS DU FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU.

### A. L'OBJECTIF INITIAL.

#### 1. Les fondements juridiques

L'article L.371-5 du code des communes détermine les missions du fonds.

#### L'article L.371-5 du code des communes

Le compte d'affectation spéciale ouvert dans les écritures du Trésor sous le titre de fonds national pour le développement des adductions d'eau a pour objet de permettre :

1° - L'allègement de la charge des annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable dans les communes rurales ;

2° - Subsidiairement, l'octroi de prêts pour le financement des travaux d'alimentation en eau potable dans les communes rurales.

L'article 109 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dispose que les aides financières consenties par le fonds sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement. Dans le cadre des lois et règlements, le département règle, sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition de ces dotations entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Au regard de chacun de ces deux objectifs, le F.N.D.A.E. semble avoir rempli sa tâche.

## 2. L'état de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des communes rurales.

La distribution publique d'eau potable est un service communal. Sur un total de 36.400 communes que compte la France métropolitaine, 34.400 sont classées comme rurales. Elles couvrent plus de 80 % du territoire et rassemblent plus de 30 % de la population nationale.

- Un inventaire de l'alimentation en eau potable des communes rurales est réalisé tous les cinq ans pour connaître l'état de la desserte et évaluer les investissements à réaliser à court ou moyen terme.

Le dernier inventaire a été réalisé en 1990. Ses premiers résultats font apparaître les progrès considérables de la desserte en eau potable.

Est considérée comme "desservie en eau potable" toute personne habitant un logement disposant d'un branchement ou situé au droit d'une canalisation d'un réseau public soumis au paiement de la redevance au titre du fonds.

Au 1er janvier 1990, 98,3 % de la population sont desservis par un réseau, contre 41 % en 1954, 50 % en 1960, 75 % en 1970 et 94 % en 1981.

- En matière d'assainissement, la situation de la population rurale est également en nette amélioration.

Sur l'ensemble de la population rurale "de pointe" évaluée à 37 millions de personnes (1), 30 % relèvent de techniques d'assainissement individuel et 70 % peuvent, à terme, être desservis par un réseau collectif. Au sein de cette dernière catégorie de personnes, 65 % sont d'ores et déjà raccordables à un collecteur public et 58 % à une station d'épuration des eaux usées.

Les efforts entrepris par les collectivités locales commencent donc à porter leurs fruits, tant quantitativement que qualitativement puisque 90 % des stations d'épuration permettent le niveau de traitement le plus poussé.

Cependant, de nouveaux besoins apparaissent et la qualité des dessertes doit être améliorée.

1 Soit 22,7 millions d'habitants permanents et 14,3 millions d'habitants saisonniers.

## B. DE NOUVEAUX BESOINS

### 1. Une situation à améliorer

Cette situation, certes favorable, montre que le fonds n'a pas pleinement rempli sa mission. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'assurer la desserte, mais de conforter l'existant.

Or, 31 % des 27.000 points d'eau ne sont pas conformes aux normes de potabilité ; 46 % des 15.600 collectivités distributrices rencontrent des difficultés pour assurer la continuité ou la sécurité de la distribution.

Cette situation, illustrée récemment lors des périodes de sécheresse de 1989 et 1990, paraît d'autant plus préoccupante que 40 % des réseaux ruraux ont été construits avant 1955 et 25 % avant 1935.

En outre, cette vétusté est accentuée par l'émiettement, toujours important, des services publics de distribution d'eau. En moyenne, chaque service distributeur ne regroupe pas plus de deux communes (2,2 exactement) et n'utilise guère plus qu'un point d'eau (1,7).

Un important effort d'entretien, d'interconnection et de modernisation des réseaux devra donc être rapidement entrepris.

En matière d'assainissement, si 75 % de la population relevant d'une technique collective pourraient être raccordés à un réseau dont 85 % raccordés à une station d'épuration en 1994, les demandes et attentes sont plus larges qu'il y a quelques années.

La pollution par les nitrates, au demeurant toujours préoccupante, n'est plus la seule préoccupation des habitants.

Enfin, le plan national pour l'environnement définit plusieurs objectifs quant à la qualité de l'eau, qui permettront de rattraper le retard que la France accuse en ce domaine par rapport aux pays voisins.

D'une manière générale, les besoins d'investissements sont donc en augmentation.

## 2. Des besoins d'investissements accrus

Tels qu'exprimés par les départements, les besoins d'investissements sont estimés, pour la période 1990-1994, à :

- 4,56 milliards de francs par an en ce qui concerne l'adduction d'eau potable <sup>(1)</sup> soit 2,51 milliards de francs pour les renforcements de réseaux, 1,1 milliard de francs pour la qualité de l'eau et 0,95 milliard de francs pour les extensions de réseaux.

A ces 22,8 milliards de francs en cinq ans, doivent s'ajouter au minimum 3 milliards de travaux pour le renouvellement des réseaux anciens.

- 4,9 milliards de francs devront être consacrés, chaque année, à l'assainissement, à raison de 3,5 milliards de francs pour les réseaux et 1,3 milliard de francs pour des stations d'épuration. Sur cinq ans, l'assainissement représente une dépense de 24,5 milliards de francs.

Les besoins exprimés pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des communes rurales s'élèvent donc à 9,5 milliards de francs par an entre 1990 et 1994. En 1989, ces collectivités ont réalisé effectivement 6,5 milliards de francs d'investissements.

- 3 milliards de francs représentent par conséquent la somme minimale qu'il faut aujourd'hui mobiliser en plus des financements existants. Compte tenu de la part de l'investissement qu'assurent les subventions du F.N.D.A.E., c'est-à-dire environ 13 %, ses ressources devraient donc être accrues de 300 à 350 millions de francs, de manière à pouvoir générer le même montant de dépenses. L'équilibre financier actuel permet-il de satisfaire ces besoins ?

## II - L'EQUILIBRE FINANCIER DU F.N.D.A.E.

Les recettes du fonds sont, au moins pour partie, aléatoires, ce qui n'a pas empêché le fonds d'accroître ses dépenses au cours des années récentes.

*1. Il s'agit du montant des travaux hors taxes.*



## A. LES RECETTES

Les recettes du FNDAE sont au nombre de deux : le prélèvement sur le produit du pari mutuel et le produit de la redevance sur les consommations d'eau.

Les annuités de remboursement des prêts ne représentent qu'une part marginale de ces recettes, soit 2 millions de francs sur 801 en 1990.

### 1. Le prélèvement sur le produit du pari mutuel

• L'article 43 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984), qui a modifié l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, dispose que le produit du prélèvement opéré proportionnellement aux sommes engagées au pari mutuel est réparti entre :

les sociétés de courses,  
- le fonds national des haras et des activités hippiques,  
- le fonds national pour le développement des adductions  
d'eau,  
le fonds national pour le développement du sport,  
le fonds national pour le développement de la vie  
associative,

ou incorporé aux ressources générales du budget.

Le décret n° 90-868 du 27 septembre 1990 fixe le taux et la répartition actuels de ce prélèvement.

Le FNDAE dispose de :

1,082 % des sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes, pour les courses organisées sur les hippodromes extérieurs à Paris et à la région parisienne (1) ;

- un pourcentage des sommes engagées hors les hippodromes, soit 0,739 % pour les courses organisées à Paris (sur les hippodromes d'Auteuil, de Longchamp et de Vincennes), 2,057 % pour les courses organisées dans la région parisienne (Enghien, Evry, Maisons-Laffitte et Saint-Cloud) et 2,579 % pour les courses organisées sur les autres hippodromes.

1. Le taux de ce prélèvement a été confirmé par le décret n° 91-915 du 13 septembre 1991.

Ce prélèvement représente la principale recette du FNDAE, comme l'indique le tableau ci-après.

**RECETTES DU FNDAE**  
(en millions de francs et en pourcentage)

	1986		1987		1988		1989		1990	
	En MF'	%	En MF'	%	En MF'	%	En MF'	%	En MF'	%
- Redevance sur l'eau	238	38,3	247	41,2	258	38,5	304	41,1	357	42,1
- Prélèvement sur le pari mutuel	380	61,1	346	57,8	413	61,5	432	58,5	462	57,7
- Divers	3	0,5	6	1,0	-	-	3	0,4	2	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>621</b>	<b>100,0</b>	<b>599</b>	<b>100,0</b>	<b>671</b>	<b>100,0</b>	<b>739</b>	<b>100,0</b>	<b>801</b>	<b>100,0</b>

Cependant, il s'agit par sa nature même d'une recette aléatoire.

En 1987, le prélèvement dont a bénéficié le fonds a diminué de près de 9 % par rapport à l'année précédente ; malgré la progression de l'autre recette du fonds, la redevance sur l'eau, ses recettes ont, cette année là, diminué de quelque 3,5 %.

Même si les données relatives à 1988, 1989 et 1990 ont montré une progression du prélèvement sur les enjeux du pari mutuel, cette recette ne peut donc être considérée comme susceptible de constituer une base fiable pour le développement futur des activités du fonds.

Le ralentissement des enjeux au cours des premiers mois de 1991 en raison de la crise du Golfe, dont l'impact sera sans doute limité en fin d'exercice compte tenu de la concentration des principales courses à l'automne, doit néanmoins inciter à la prudence.

## 2. La redevance sur les consommations d'eau

L'article L.371-6 du code des communes dispose que les ressources du F.N.D.A.E. sont constituées par :

1° Une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable ,

2° Le produit des annuités versées au titre des prêts consentis par le fonds ;

3° Toutes recettes en dotation qui seront ultérieurement affectées.

L'article L.371-8 du même code fixe les tarifs et les modalités d'assiette de la redevance sur les consommations d'eau, en distinguant l'eau tarifée au mètre cube, même forfaitairement ou à la jauge et l'eau tarifée suivant d'autres systèmes ou ne faisant l'objet d'aucune tarification, auquel cas la redevance est évaluée selon le diamètre de la canalisation de branchement quel que soit l'usage.

Actuellement, la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 portant loi de finances pour 1991 a fixé à 10,5 centimes par mètre cube le taux de cette redevance pour l'eau tarifée au mètre cube utilisée pour les besoins domestiques, qui sert de référence.

Ce tarif était antérieurement de 9,5 centimes par mètre cube, pour une recette de 337 millions de francs en 1990.

Constamment croissant au cours des années récentes, le produit de la redevance sur les consommations d'eau évolue essentiellement au fur et à mesure du relèvement de son tarif, la consommation d'eau étant très stable en volume.

Toute augmentation significative des engagements du fonds devrait donc conduire à un relèvement supplémentaire de cette redevance dont l'impact sur l'indice des prix à la consommation est marginal.

### Redevance sur l'eau et indice des prix

Dans l'indice des prix de détail défini par l'I.N.S.E.E., les dépenses d'eau distribuée pèsent à hauteur de 78/10000e, soit moins d'un dixième de point.

Sur la base d'un prix moyen de vente de l'eau de l'ordre de 8 francs par m<sup>3</sup>, 1 centime d'augmentation de la redevance du Fonds national pour le développement des adductions d'eau induit une augmentation du prix de vente de l'eau voisine de 0,125 %.

Une augmentation de 1 centime de la redevance, pour un prix moyen du m<sup>3</sup> d'eau distribué de 8 francs, représente donc une hausse de l'indice des prix de l'I.N.S.E.E. de :  $0,00125 \times 78/10000 \approx 0,00001$  ; soit environ **un millième de point**.

Cette incidence peut donc être raisonnablement considérée comme négligeable.

En outre, si, depuis 1985, le taux de la redevance a augmenté de 61,53 %, passant de 6,5 centimes par m<sup>3</sup> à 10,5 centimes par m<sup>3</sup>, cette augmentation suivait plus de dix ans de stagnation.

Compte tenu de l'inflation constatée depuis 1975, le **taux de la redevance devrait être aujourd'hui de 22 centimes par m<sup>3</sup>**. L'augmentation récente de la redevance, mise en avant par le ministère du budget, ne doit donc pas masquer son niveau réel, historiquement faible.

## B. LES DEPENSES

### 1. Des dépenses en augmentation sensible

L'article L. 371-5 du code des communes détermine l'objectif du fonds.

L'article L.371 7 du même code précise que les aides qu'il verse sont réparties chaque année par département sur proposition du comité consultatif du fonds. Le département règle, sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Depuis 1986, les dépenses du fonds, dont les subventions représentent l'essentiel<sup>(1)</sup> ont progressé de plus d'un tiers. Plus de 200 millions de francs supplémentaires de subventions ont été accordés.

#### Subventions accordées par le F.N.D.A.E.

(en millions de francs)

Année	Subventions accordées	Evolution (en %)
1986	549	
1987	582	+ 6,0
1988	631	+ 8,4
1989	640	+ 1,4
1990	746	+ 16,6

L'accroissement des dépenses du fonds entre 1989 et 1990 s'élève à lui seul à près de 100 millions de francs (soit + 16,6 %), ce qui témoigne à la fois de la demande toujours importante en matière d'adduction d'eau et, surtout, d'assainissement, ainsi que de la capacité du fonds à accroître ses engagements.

*1. Les frais de fonctionnement représentent moins de 2 % des dépenses du fonds. Au demeurant, ils évoluent assez peu d'une année sur l'autre, malgré des différences de montant allant du simple (7 millions de francs) au double.*

La répartition de ces aides fait apparaître une augmentation des crédits consacrés aux actions spécifiques.

En 1990, les dotations départementales pour travaux courants se sont élevées à 470 millions de francs, soit 62 % du total, contre plus de 70 % en 1984.

Cette évolution montre la montée des préoccupations en matière de qualité de l'eau et, plus généralement, l'inflexion des financements du fonds vers divers programmes spécifiques : outre la qualité de l'eau, les grands ouvrages, l'assainissement du littoral, la lutte contre la sécheresse, le développement économique des zones rurales fragiles, l'accompagnement des Jeux olympiques d'Albertville.

Sauf en ce dernier domaine, par nature conjoncturel, les besoins ne pourront que s'accroître au cours des années à venir. La qualité de l'eau fait l'objet d'une attention croissante de la part des populations, l'assainissement du littoral est une nécessité pour le tourisme, le développement économique des zones rurales fragiles est un problème rendu chaque jour plus important par la désertification de 40 % de l'espace rural.

En outre, le comité consultatif du fonds, afin de respecter l'esprit de la décentralisation, accentue cette inflexion des dépenses du F.N.D.A.E. Comme le note la Cour des comptes (1), les travaux dits courants pourraient être subventionnés par les départements sur leur dotation globale d'équipement rural et qui le sont d'ailleurs à titre principal ou complémentaire.

Le comité de gestion du fonds concentre donc des crédits nationaux sur quelques opérations importantes. La Cour des comptes recommande pour sa part d'aller plus loin en demandant "aux préfets de refuser de signer les arrêtés d'affectation, comme ils en ont théoriquement la possibilité, lorsque les répartitions décidées par le conseil général ne respectent pas les orientations du comité consultatif et du ministère de l'agriculture. Ainsi ne serait-il plus possible, sous le prétexte de ne pas perdre les crédits, de subventionner des extensions ponctuelles ou des petits renforcements dans des syndicats intercommunaux qui auraient refusé de réaliser de gros travaux d'interconnexion recommandés par l'État en vue de prévenir les effets de la sécheresse et de réduire le taux moyen en nitrates des eaux de consommation".

*1. Dans la réponse au questionnaire de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement définitif du budget pour 1989.*

Indépendamment des demandes formulées à l'occasion du dernier inventaire, les dépenses du F.N.D.A.E. ne pourront donc qu'augmenter à l'avenir.

## **2. Les programmes conventionnés**

La nécessité de concentrer les crédits du F.N.D.A.E. sur des programmes spéciaux d'intérêt national fait l'objet d'une prise de conscience croissante.

A cet égard, le comité consultatif a proposé de conclure des conventions pluriannuelles, associant le F.N.D.A.E., les conseils généraux et les agences de bassin, dans un certain nombre de départements pilotes (1).

Ces conventions permettront la réalisation en quatre ans (1991-1994) de programmes d'investissements prioritaires et d'actions spécifiques de sensibilisation des élus locaux aux problèmes de la gestion des ressources en eau et de la formation des agents d'exploitation.

Compte tenu de ce que les programmes conventionnés entraînent une majoration de 50 % de la dotation des départements concernés, le pourcentage des crédits affectés aux travaux courants se trouvera ramené dès 1991 à près de 50 %.

Cette réorientation des crédits du fonds devrait favoriser une meilleure consommation des crédits, que les règles propres à ce compte d'affectation spéciale rendent, quoi qu'il en soit, difficile d'améliorer sensiblement.

## **III - LES REGLES DE GESTION DU FONDS**

### **A. LES CONTRAINTES DU COMPTE SPECIAL DU TRESOR**

#### **1. Un compte d'affectation spéciale**

Les comptes d'affectation spéciale ont pour objet de retracer des opérations qui, par suite d'une disposition d'une loi de

*1. Vingt départements ont présenté des dossiers immédiatement éligibles : Ain, Ardèche, Ariège, Aube, Aveyron, Côtes d'Armor, Drôme, Eure, Loire, Loiret, Lot, Manche, Morbihan, Nord, Haut-Rhin, Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne.*

finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières.

Ces comptes doivent être à la fois présentés et exécutés en équilibre. Plus précisément, l'article 25 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances fixe les règles fondamentales de leur fonctionnement.

### **Ordonnance du 2 janvier 1959 - Article 25**

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. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 p. 100 du total des prévisions de dépenses.

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. Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

### **2. Les conséquences pour la gestion du compte**

L'incidence des règles posées par l'article 25 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la gestion du compte sont importantes, en particulier en ce qui concerne le solde créditeur du fonds.

Le solde créditeur, différence entre la somme des recettes depuis l'origine du compte et la somme des dépenses depuis l'origine du compte, doit être positif.

Les recettes doivent toujours pouvoir couvrir les dépenses. Si le solde était négatif ou tendait à le devenir, il faudrait procéder à des annulations d'opérations prévues.



**De plus, le solde doit pouvoir couvrir les opérations en cours dans lesquelles l'Etat est engagé. En effet, si le compte disparaît, il doit pouvoir tenir ses engagements. Aussi, le solde doit être, non seulement créditeur, mais également supérieur au reste à payer sur opérations en cours.**

Certes, ainsi que l'a fait valoir le ministère du budget en réponse à votre rapporteur, une partie de ces engagements pourrait correspondre à des opérations anciennes dont la probabilité de réalisation est fortement incertaine. En pratique, une telle affirmation, dont l'examen de la comptabilité ne permet pas d'apprécier l'ampleur, semble ne pas pleinement correspondre à la réalité. Ainsi, votre rapporteur, lors des investigations qu'il a menées dans le département de la Sarthe, a pu constater qu'au 22 août 1991, seules deux opérations entamées en 1988 n'avaient pas été soldées. Dans chaque cas, le retard était dû à des circonstances exceptionnelles telles que l'effondrement d'un forage.

Quant aux quatre opérations engagées en 1989 et non soldées à cette date, deux seront achevées d'ici à la fin de l'année.

D'une manière générale, votre rapporteur constate avec satisfaction que l'exemple de la Sarthe tend à montrer qu'aucune opération antérieure à 1988 demeurera inachevée à la fin de 1991. Par ailleurs, les restes à payer sur des engagements programmés en 1988 ou les années suivantes correspondent à des opérations réellement effectuées ou qui le seront bientôt.

Outre qu'aucun abandon d'opération n'est observé, votre rapporteur ne peut que souligner que le taux des paiements effectués dans l'année est désormais fort élevé et témoigne d'un effort certain de célérité dans la mise en oeuvre des crédits. Dans la Sarthe, le taux des paiements effectués dans l'année même du programme est passé de 32,78 % en 1988 à 55,05 % en 1989 et 64,76 % en 1990. 65 % de paiement dès la première année d'engagement des programmes paraît un niveau élevé, difficilement perfectible.

Les règles posées par l'article 25 de l'ordonnance organique constituent donc une véritable contrainte pour les gestionnaires des crédits du FNDAE.

Le cas échéant, elle peut conduire à des "gels" d'opérations si le solde se dégrade ou à des tentatives d'accélération des paiements si le solde est trop important. De fait, l'écart entre le solde créditeur et le reste à payer a été suffisamment important pour absorber une moins-value de recettes de 90 millions de francs en 1987.

Surtout, cette règle de fonctionnement amène à relativiser l'importance réelle du solde du fonds. Alors que les chiffres bruts montrent une croissance continue de ce solde depuis 1982, le solde réel du compte est peu important, compte tenu notamment de la moins-value de recettes observée en 1987.

**Solde brut du F.N.D.A.E. au 31 décembre**  
(en millions de francs)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Solde	383,9	385,1	472,1	564,6	628,9	637,5	663,3	754,6

**Solde réel du F.N.D.A.E. au 31 décembre**  
(en millions de francs)

Année	1987	1988	1989
Solde	105,7	29,8	39,2

Le solde véritable du F.N.D.A.E. est donc tout à fait raisonnable ; sa croissance ne s'explique que par l'accroissement des dépenses, donc des engagements du fonds. Le niveau de ce solde ne traduit en rien une mauvaise gestion. Historiquement, la Cour des comptes avait d'ailleurs attiré l'attention des responsables intéressés sur le caractère négatif de ce solde en 1983 et 1984, ce qui avait donné lieu à des annulations d'opérations.

Ainsi que le relève la Cour, l'exigence de l'article 25 de l'ordonnance organique a pour effet de différer l'emploi effectif d'une partie des recettes en réduisant au montant de celles-ci les possibilités d'engagement, qui, lorsqu'il s'agit du budget général, n'ont d'autre limite que le montant des autorisations de programme votées par le Parlement, sans considération des recettes.

**Fonder un refus du relèvement des recettes du fonds sur le niveau excessif et croissant de son solde revient donc à ne pas tenir compte de la spécificité qu'il présente en tant que compte spécial du Trésor.**

### 3. La consommation des crédits

Pour autant, le taux de consommation des crédits n'a cessé de se dégrader depuis 1984, comme l'illustre le tableau ci-après.

**Taux de consommation des crédits du F.N.D.A.E.**  
(en pourcentage)

Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Crédits nets (MF)	593,0	610,0	723,3	820,8	917,9	983,1
Dépenses nettes (MF)	517,6	500,3	556,4	590,5	645,9	647,6
Taux de consommation (%)	87,3	82,0	76,9	71,9	70,3	65,9

Ce taux de consommation paraît relativement faible en comparaison de la consommation des subventions d'investissement accordées sur le budget général. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes, **l'explication tient aux difficultés que soulève l'application des mécanismes du compte d'affectation spéciale à des opérations qui s'exécutent sur plusieurs années.**

Il est vrai que, par principe, les ouvertures de crédits de paiement sont égales à celles des autorisations de programme. Les crédits de paiement non seulement ne constituent donc pas un frein pour l'engagement et le paiement d'opérations pluriannuelles, mais une partie d'entre eux ne pourra pas être utilisée au cours de l'exercice et viendra accroître le solde du compte.

Cette situation d'excès de crédits de paiement par rapport aux engagements réellement possibles entraîne deux conséquences particulières :

- la non-annulation de crédits de paiement ouverts en 1983 et 1984, alors que les autorisations de programme ont été annulées, a fait apparaître un report structurel de quelque 140 millions de francs de crédits de paiement. Ces crédits, qui ne peuvent pas être consommés, ne correspondent en rien à la réalité comptable et devraient faire l'objet d'une mesure d'annulation, ce qui n'aurait pas pour effet de diminuer les moyens du fonds.

L'augmentation des autorisations de programme entraîne ipso facto un accroissement des reports de crédits de paiement.

Faut-il pour autant diminuer le ratio entre crédits de paiement et autorisations de programme ?

Rompre le lien existant actuellement entre les réalisations de recettes et l'ouverture de crédits de paiement permettrait certes de diminuer les reports de crédits. Mais, compte tenu du calendrier de réalisation des engagements du fonds, une telle situation conduirait à ouvrir des crédits de paiement correspondant à des engagements antérieurs.

**Parce qu'il est plus facile de reporter des crédits inutilisés que d'ouvrir des crédits de paiement non disponibles, il ne paraît pas anormal de disposer de reports de crédits de paiement importants.**

Par ailleurs, l'accroissement de 100 à 150 millions de francs du volume des autorisations de programme, qui correspondrait au niveau des crédits de paiement, aurait pour effet de faire apparaître un solde réel négatif du fonds.

**Le seul moyen de réduire à la fois le solde et les reports de crédits de paiement consiste donc à raccourcir la durée d'utilisation des crédits, notamment par un recours plus large aux acomptes.**

C'est déjà chose faite en pratique dans les départements. L'amélioration des procédures de suivi des crédits dans les directions départementales de l'agriculture a d'ores et déjà permis, comme on l'a vu, de réduire la mise en place des crédits.

## B. LA GESTION DES CREDITS DU FONDS

### I. Des crédits déconcentrés

Le décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics, a institué de nouvelles procédures d'exécution de la dépense d'investissement de l'Etat. Complète par le décret n° 82-821 du 20 septembre 1982 qui modifie le décret n° 70-1222 du 23 décembre 1970 portant classement des investissements publics, ce décret retient le principe d'une classification des investissements civils de l'Etat en trois catégories :

- I. Investissements d'intérêt national ;
- II. Investissements d'intérêt régional ;
- III. Investissements d'intérêt départemental.

Par lettre du 30 juillet 1987, le Premier ministre a rappelé l'importance qui s'attache au respect de la règle selon laquelle les autorisations de programme sont déléguées globalement par chapitre ou article budgétaire de prévision, dès la publication des décrets de répartition des crédits ouverts par la loi de finances, à concurrence des trois quarts au moins de leur montant.

En pratique, il est nécessaire de conserver des autorisations de programme à déléguer en cours d'exercice, dans la mesure où les résultats définitifs de la gestion de l'année précédente ne sont connus qu'en juillet de l'année où sont déléguées ces autorisations de programme.

Une moins-value de recettes trop importante conduirait à une dégradation du solde créditeur du fonds inadmissible au regard des dispositions de l'article 25 de l'ordonnance organique et pourrait obliger à des annulations d'autorisations de programme, limitant par là même les dépenses à venir.

Il convient donc d'attendre l'établissement de l'arrêté de report avant de déléguer le reliquat d'autorisations de programme.

Une telle situation ne permet pas pleinement d'engager les programmes de dépenses subventionnées par le fonds dans des conditions satisfaisantes.

Les crédits du F.N.D.A.E. font, en effet, l'objet d'une délégation dans les régions, avant que, par subdélégation, les crédits soient rendus effectivement disponibles dans les départements.

**La délégation des crédits au niveau régional constitue un passage obligé, sauf à revenir sur un des principes fondamentaux de la décentralisation.**

En revanche, les délais mis par les préfets de région pour subdéléguer les crédits ralentissent l'engagement et le paiement des crédits du fonds, sans justification. **Il paraît donc essentiel de faire en sorte que cette phase de la procédure soit effectuée le plus rapidement possible, afin de ne pas retarder l'affectation réelle des crédits.** En particulier, le passage en conférence administrative régionale paraît superflu.

Même s'il ne s'agit là que d'une difficulté parmi d'autres, celle-ci paraît facilement surmontable et d'autant plus nécessaire que les délais sont parfois allongés en raison de causes plus structurelles, comme la liberté donnée aux communes du choix de leur maître d'oeuvre.

## **2. Des procédures de gestion en voie d'amélioration**

La faiblesse de la consommation des crédits du fonds conduit cependant à s'interroger sur l'ensemble des procédures d'engagement et de paiement de ses crédits.

D'ores et déjà, des progrès ont été accomplis afin d'éviter que, compte tenu des délais de délégation puis de subdélégation, les crédits ne soient réellement disponibles que dans le courant du mois de mai.

De même que l'installation de matériels informatiques performants dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt a permis d'améliorer la perception de la redevance sur les consommations d'eau, une meilleure information de tous les intervenants facilitera progressivement la gestion des crédits du fonds.

Ainsi, l'information précoce -c'est-à-dire dès le mois de novembre et sous réserve du vote du projet de loi de finances- des départements sur l'importance des enveloppes allouées pour l'année suivante et, corrélativement, l'incitation des maîtres d'ouvrage concernés et de leurs maîtres d'oeuvre à avancer les phases préparatoires des dossiers (enquêtes de déclaration d'utilité publique, saisine du comité départemental d'hygiène, dévolution des travaux...)

faciliteront à l'avenir la prise des arrêtés préfectoraux attributifs de subvention.

**Il reste que la réduction du solde du compte et de l'importance des reports de crédits passe par une accélération des engagements et des paiements pour que les dépenses aient lieu le plus largement possible dans l'année d'ouverture des crédits.**

Tous les stades de la procédure d'engagement et de paiement peuvent faire l'objet d'une réflexion sur les moyens de réduire les délais.

Outre les mesures précédemment évoquées, une amélioration de l'information des directions départementales de l'agriculture et de la forêt par les maîtres d'ouvrage et leurs maîtres d'oeuvre sur l'état d'avancement des opérations permettrait une liquidation plus rapide des crédits de paiement.

Enfin, la possibilité a été évoquée d'user de mesures coercitives à l'encontre des départements assurant la moins bonne consommation des crédits, en proportionnant les nouvelles autorisations de programme à l'importance des reliquats d'autorisations de programme non consommés. Avant même de mettre en place une telle procédure, les départements devraient être invités à programmer avant l'année les seuls dossiers présentant un degré de préparation suffisamment avancé.

Ceci suppose que le personnel adéquat ait été à même d'assurer cette préparation, ce que la pénurie actuelle d'effectifs dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, notamment dans les services techniques accaparés par d'autres tâches, ne permet qu'insuffisamment.

## CONCLUSION

Le fonds national pour le développement des adductions d'eau constitue, depuis sa création en 1954, un témoignage de la solidarité de la Nation à l'égard des communes rurales qui présentaient alors un retard important en matière d'assainissement et d'adduction d'eau.

Ce retard est désormais comblé, mais la vétusté des réseaux, la lutte contre les pollutions et le renforcement des moyens existants conduisent à envisager un accroissement des besoins financés par le fonds.

Le F.N.D.A.E. qui a déjà connu au cours des années récentes une augmentation importante de son activité, ne pourra faire face aux demandes accrues qui ne manqueront pas de lui être adressées sans un relèvement de ses recettes.

Compte tenu des caractéristiques propres aux comptes d'affectation spéciale, le solde du fonds ne paraît, en effet, en rien démesuré. **Tout accroissement des interventions du fonds devra donc s'accompagner d'une augmentation de la redevance sur les adductions d'eau, les besoins exprimés se traduisant par une hausse d'au moins cinq centimes par m<sup>3</sup>, tout à fait compatible avec la maîtrise de l'inflation.**

Au demeurant, une telle augmentation ne constituerait pas le rattrapage intégral du niveau de la redevance en vigueur au milieu des années 1970, ni un effort de même ampleur que le relèvement des redevances perçues au profit des agences financières de bassin, dont le principe a été récemment décidé, afin de doter ces organismes qui jouent un rôle parallèle, mais nullement concurrent ni substituable à celui du FNDAE, des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.



Un tel accroissement des moyens du F.N.D.A.E. suppose également résolues les difficultés qui ont entravé sa gestion jusqu'à présent. Si le solde du compte est simplement conforme aux règles de la comptabilité publique, il n'en demeure pas moins que la consommation des crédits du fonds présente des faiblesses encore excessives.

Il importe désormais que des instructions précises soient données aux préfets de région afin d'accélérer autant que faire se peut et pour ce qui les concerne leur délégation, de sorte que les moyens du fonds puissent être engagés le plus rapidement possible dans les départements.

Plus généralement, diverses procédures -conventionnement, étude des dossiers de manière plus précoce, développement de l'information à tous les niveaux- ont déjà permis de raccourcir les délais d'engagement et de paiement de ces crédits.

A l'avenir, ces procédures devront être développées, ne serait-ce qu'afin de faire face à l'accroissement de l'activité du fonds ainsi qu'au développement de programmes plus structurants, dont l'ampleur dépasse le strict cadre de l'annualité de la loi de finances.