



MISSION D'INFORMATION

La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales a lancé une mission d'information relative aux agences de l'eau : [Agences de l'eau : quel accompagnement des collectivités territoriales et notamment des communes ? | Sénat](#)

La mission d'information a pour objet d'évaluer pourquoi les agences de l'eau conditionnent l'attribution de leurs aides au portage intercommunal des projets en matière d'eau et d'assainissement, excluant de fait les communes qui n'ont pas transféré la compétence, alors que le législateur est revenu sur le caractère obligatoire de ce transfert.

Contact : Thomas Dalarun, administrateur, t.dalarun@senat.fr, 01 42 34 20 47

1. Pouvez-vous présenter brièvement l'organisation et le rôle de la FNCCR auprès des collectivités territoriales compétentes en matière d'eau et d'assainissement ?

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités locales et leurs établissements publics spécialisés dans les services publics locaux des domaines de l'énergie, de l'eau, du numérique et des déchets.

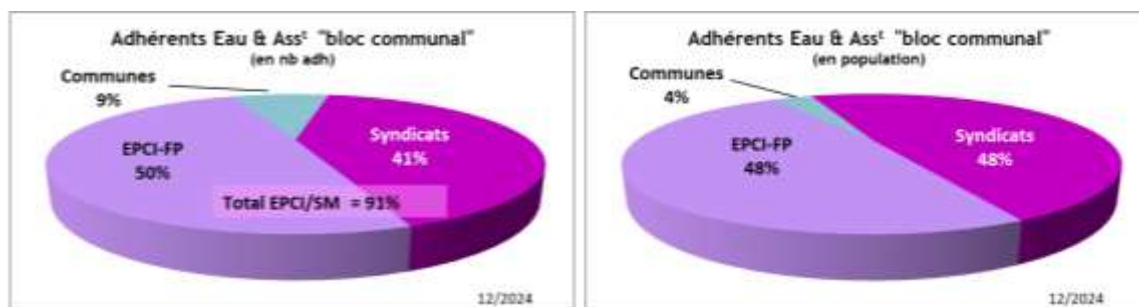
La FNCCR agit auprès de ses adhérents pour :

- Accompagner leurs élus et cadres dans l'exercice de leur mission au moyen de publications thématiques (guides, notes), d'événements (journées d'études, conférences, groupes de travail), la formation et la réponse directe à des questions ;
- Valoriser les bonnes pratiques, partager les expériences et la mutualisation et organisant des groupes de travail et des communautés de métiers et
- Représenter leurs intérêts auprès des instances nationales et des autorités ministérielles.

Le domaine de l'eau recouvre les compétences relatives à :

- L'alimentation en eau potable
- L'assainissement des eaux usées, collectif et non-collectif
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
- La gestion des eaux pluviales urbaines
- La défense extérieure contre l'incendie

Les plus de 600 adhérents dans le domaine de l'eau sont pour l'essentiel des groupements de collectivités avec ou sans fiscalité propre (91% en nombre, 96% en population) auxquels s'ajoutent quelques communes isolées (9% en nb, 4% en population). 15 départements ou agences techniques départementales sont également adhérentes.



2. Les communes exerçant la compétence eau et assainissement en propre font-elles l'objet d'un accompagnement particulier par la FNCCR ?

La FNCCR compte 51 communes adhérentes compétentes pour l'eau et/ou l'assainissement des eaux usées (hors ville de Paris), totalisant 475 000 habitants soit en moyenne 8 300 habitants (dont 31 de moins de 10 000 habitants).

Par ailleurs, sur 238 syndicats de communes et mixtes, 37 ont moins de 10 000 habitants.

Ces communes et "petits" syndicats bénéficient des mêmes services que les autres adhérents et notamment la possibilité de poser des questions réglementaires, techniques...

Par ailleurs, la Fédération apporte son concours à de multiples communes et "petits" syndicats d'eau et d'assainissement via les 12 départements / agences départementales adhérents au titre de leur missions d'assistance technique dite de "solidarité territoriale" auxquels s'ajoutent plusieurs syndicats mixtes de taille départementale ou interdépartementale d'assistance aux services d'eau et d'assainissement.

3. Disposez-vous de données permettant d'indiquer, parmi les collectivités territoriales compétentes en matière d'eau et d'assainissement :

- le nombre de communes exerçant la compétence sans avoir opéré de transfert à l'échelle intercommunale ; et parmi ces communes, celles qui exercent la compétence en régie ou par délégation de service public ?
- le nombre d'intercommunalités ou syndicats intercommunaux à qui la compétence eau et assainissement a été transférée ; et parmi ces intercommunalités ou syndicats intercommunaux, ceux qui exercent la compétence en régie ou par délégation de service public ?

D'après l'observatoire national des services publics d'eau potable et d'assainissement pour l'année 2023

Répartition des autorités organisatrices eau potable

Nb collectivités	Nb	%	Pop. cumulée	%	Pop. /AO
<i>Communes hors Paris</i>	5 371	71%	4 296 341	6,3%	800
<i>Paris</i>	1	0%	2 162 598	3,2%	2 162 598
Sous-total communes	5 372	71%	6 458 939	9,5%	1 202
EPCI-FP	430	6%	34 435 970	50%	80 084
Synd com & mixtes	1 783	23%	26 777 611	39%	15 018
Inc et autres	12	0%	669 857	1%	55 821
Total	7 597	100%	68 342 377	100%	8 996

5 372 communes dont la Ville de Paris restaient autorités organisatrices de l'eau sur 34 945 (15,4% des communes). Hors la Ville de Paris, ces 5 371 communes regroupent un peu moins de 4,3 millions d'habitants (6,3% de la population) soit une population moyenne de 800 habitants pour 15 000 pour les syndicats et 80 000 pour les EPCI-FP.

La population cumulée desservie en fonction des modes de gestion se répartie comme suit :

Population	Régies & SPL		DSP		Inconnu		Total
<i>Communes hors Paris</i>	2 375 155	55%	1 844 761	43%	76 425	2%	4 296 341
<i>Paris</i>	2 162 598	100%	0	0%	0	0%	2 162 598
Sous-total communes	4 537 753	70%	1 844 761	29%	76 425	1%	6 458 939
EPCI-FP	17 533 321	51%	16 677 644	48%	225 005	1%	34 435 970
Synd com & mixtes	10 021 329	37%	16 591 899	62%	164 383	1%	26 777 611
Inc et autres	347 366	52%	322 491	48%	0	0%	669 857
	32 439 769	47%	35 436 795	52%	465 813	1%	68 342 377

70% de la **population** des communes autorités organisatrices est desservie en eau par une régie ou une SPL et 29% en DSP; mais si l'on n'intègre pas la Ville de Paris, la part de population desservie par une régie ou une SPL descend à 55% pour 46% en DSP. Par comparaison le ratio de population desservi entre Régie & DSP s'établit à 51% / 48% pour les EPCI-FP et 37% / 62% pour syndicats de communes et mixtes.

La répartition des modes de gestion par **type d'autorité organisatrice** est résumée dans le tableau ci-dessous.

Nb collectivités / MdG	100% régies & SPL		Mixte		100% DSP		Total
Communes	4 476	83%	88	2%	808	15%	5 372
EPCI-FP	134	31%	155	36%	141	33%	430
Synd com & mixtes	897	50%	80	4%	806	45%	1 783
Inc et autres	5	42%	5	42%	2	17%	12
Total	5 512	73%	328	4%	1 757	23%	7 597

Il convient de noter que 2% des communes, 36% des EPCI-FP et 4% des syndicats ont plusieurs modes de gestion sur leur territoire sur la base d'un découpage géographique résultant généralement des transferts des compétences et/ou fonctionnel (production / distribution).

4. **Quel regard porte la FNCCR sur les acteurs de la gouvernance des agences de l'eau (ministère de tutelle, agences de l'eau, préfets coordonnateurs de bassin qui exercent la présidence des conseils d'administrations des agences de l'eau, comités de bassin, etc.) ? Cette gouvernance vous paraît-elle efficace ? Quelles seraient les améliorations à apporter ?**
et
5. **Pensez-vous que les comités de bassin sont suffisamment associés aux décisions des agences de l'eau, notamment s'agissant de la programmation financière et de l'attribution des aides ?**

Les sujets traités au niveau des Comités de bassin, des Agences de l'eau et leurs diverses commissions sont d'une assez grande complexité technique et administrative qui nécessite donc un temps important pour prendre connaissance des dossiers et se forger un avis. En outre, les élus désignés dans les Comités de bassin puis aux CA des agences de l'eau ne sont pas toujours très intéressés par les politiques de l'eau. Ainsi, une partie seulement de ces élus est réellement mobilisée et impliquée dans les prises de décision.

Face à ce constat, l'Agence de l'eau Adour Garonne a ouvert la possibilité de subventionner des animateurs / coordinateurs pour les différents collèges du Comité de bassin (profession agricole, industriels, associations de protection de la nature). Pour le collège des collectivités (et des parlementaires) la FNCCR a donc ouvert un poste depuis fin 2024 dont l'objectif est de d'accompagner les élus du collège pour la préparation des différentes instances du Comité de bassin et du Conseil d'administration de l'Agence de l'eau : notes de synthèse, réunions d'échanges entre les membres en amont de ces réunions, formalisation des avis (si consensuels) et plus généralement favoriser les échanges et partager les bonnes pratiques entre les membres.

Par ailleurs, ces dernières années, entre les cadrages de l'État qui nous semblent de plus en plus prescriptifs, l'extension des missions des agences aux milieux littoraux et à la biodiversité (actions directes et contribution au budget de l'OFB) et les contraintes financières du plafond mordant, les marges de manœuvre de Comités de bassin, des CA des Agences de l'eau et de leurs instances se trouvent réduites.

6. **Le découpage du territoire métropolitain en six agences de l'eau correspondant aux grands bassins hydrographiques est-il efficace pour garantir des actions de proximité auprès des collectivités territoriales compétentes en matière d'eau et d'assainissement, notamment les communes exerçant directement la compétence, sans avoir opéré de transfert à l'échelle intercommunale ?**

Le principe de la gestion de l'eau par grands bassins hydrographiques est doublement adapté :

- D'une part, ce découpage est géographiquement cohérent – même si quelques nappes d'eau souterraines se trouvent "à cheval" entre deux bassins ;

- D'autre part, la taille de chacun des 7 bassins de l'hexagone et des 6 agences de l'eau est suffisamment importante pour mettre en œuvre des modalités de péréquations et de solidarités financières significatives entre territoires.

Il serait possible de dissocier la Bretagne et le bassin de la Loire, ou les bassins de l'Adour et de la Garonne, du Rhin et de la Meuse voire des différents fleuves côtiers, mais les petits bassins plus "ruraux" et souvent "bénéficiaires" des péréquations financières se trouveraient alors affaiblis.

La Fédération considère que ces grands périmètres ne sont pas incompatibles avec le maintien de logiques de proximité. Ainsi, les 4 plus "grandes" agences de l'eau disposent de délégations territoriales (ou directions territoriales ou délégations régionales) : 3 + deux unités territoriales pour Adour-Garonne, 5 pour Loire-Bretagne, 4 pour Rhône-Méditerranée & Corse et 6 pour Seine-Normandie. Leurs Comités de bassin ont également créé des commissions territoriales ayant les mêmes périmètres que les délégations territoriales pour LB, RM-C et SN et 7 pour Adour-Garonne correspondant aux périmètres des principaux sous bassins hydrographiques plus une commission pour les nappes profondes dont les extensions géographiques ne correspondent pas aux sous-bassins.

7. Quel regard porte la FNCCR sur la programmation financière des agences de l'eau et les critères d'attribution des aides aux collectivités territoriales, notamment le critère de l'exigence de portage intercommunal des projets (maîtrise d'ouvrage, mutualisation, etc.) ? Ces critères ne portent-ils pas préjudice au financement des projets portés en propre par les communes exerçant la compétence sans avoir opéré de transfert à l'échelle intercommunale ?

À notre connaissance, il n'y a plus d'exigence de portage intercommunal en tant que tel. Mais les agences de l'eau doivent prendre en compte plusieurs enjeux dont les premiers sont de garantir l'efficacité de l'utilisation des fonds publics qu'elles gèrent et la pérennité des projets subventionnés. À cet effet, dans le contexte du dérèglement climatique et des exigences sanitaires et environnementales en matière de qualité de l'eau distribuée et de performance de l'assainissement des eaux usées, il apparaît pertinent d'étudier systématiquement les possibilités et intérêts de mutualisation de projets d'amélioration / sécurisation des SPEA à plus large échelle que communale, tant en termes d'infrastructures que d'exploitation. À titre d'exemple, en cas de ressource en eau devenue insuffisante ou de qualité nécessitant la mise en place de traitements lourds, il est pertinent d'étudier non-seulement des travaux sur le périmètre communal ou syndical actuel du service mais aussi les possibilités de mutualisation à plus large échelle ; en effet, des communes voisines peuvent rencontrer ou vont rapidement rencontrer les mêmes difficultés ou peuvent disposer de ressources voire d'infrastructures excédentaires qu'elles pourraient partager (logique de solidarité de proximité). En outre, les installations et équipements nouveaux nécessitent souvent des moyens notamment humains renforcés en effectif et expertise difficiles à mobiliser à toute petite échelle. Rappeler cela ne signifie pas décréter la non-pertinence de projet à l'échelle communale ou de petits syndicats mais simplement que pour répondre aux difficultés rencontrées par de services de petite taille, des solutions de mutualisation méritent d'être étudiées (quand bien même les agences de l'eau ne seraient pas confrontées à des difficultés budgétaires). Notons en passant que pour ce qui concerne les enjeux de bonne d'exploitation des ouvrages, la mutualisation peut passer par des outils de coopération public-public de type ententes intercommunales ou encore sociétés publiques locales.

Par ailleurs, les plus petites structures (qu'elles soient communales ou syndicales) ont généralement une faible capacité de maîtrise d'ouvrage pour porter des projets et monter les dossiers de demande de subvention auprès des agences de l'eau (et autres financeurs). Il y a toutefois des exceptions lorsque la collectivité peut s'appuyer sur des "élus experts" (souvent retraités du métier) ou dans les départements qui apportent une assistance à maîtrise d'ouvrage "de solidarité".

8. Disposez-vous de données chiffrées permettant d'illustrer, sur la programmation financière 2019-2024 des agences de l'eau, la part des aides financières apportées d'une part aux communes exerçant directement la compétence eau et assainissement sans avoir opéré de transfert à l'échelle

intercommunale, et d'autre part aux intercommunalités ou syndicats intercommunaux à qui la compétence a été transférée ?

La Fédération n'a pas réalisé d'analyse de la programmation ni des bilans financiers des 11^{èmes} programmes des agences de l'eau.

- 9. Selon vous, pourquoi la programmation financière 2025-2030 des agences de l'eau n'a pas été adaptée après l'adoption de la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences eau et assainissement ? Quels sont les freins ? Où se situent les blocages : au niveau des agences de l'eau, des préfets coordonnateurs, du ministère de tutelle ?**

La réalisation des programmes d'intervention est un travail de longue haleine qui nécessite du temps tout comme les modifications ultérieures. En l'occurrence, les 12^{èmes} programmes (2025-2030) ont été élaborés entre 2022 et 2024 et adoptés fin 2024 donc antérieurement à la loi du 11 avril 2025. Depuis, plusieurs agences de l'eau qui avaient initialement exclu les communes isolées de l'éligibilité aux subventions relatives au petit cycle de l'eau ont adapté leurs conditions au nouveau contexte législatif, un délai de 3 à 6 mois n'étant pas anormal compte tenu des diverses instances à réunir préalablement : commissions, comité de bassin, conseil d'administration.

Il n'en demeure pas moins que si le périmètre communal ne doit pas être exclu a priori, il est normal que les programmes d'intervention fixent des critères d'éligibilité qui permettent de garantir la pertinence et la pérennité des actions subventionnées, à la fois au regard des enjeux d'adaptation au dérèglement climatique, de lutte contre les pollutions des ressources en eau et de solidarité territoriale et des enjeux de capacité de maîtrise d'ouvrage, conduite de projet et d'exploitation (voir réponse à la question 7).

- 10. Quelles évolutions voyez-vous se dessiner à l'avenir dans les relations entre les agences de l'eau et les communes, notamment celles qui ont conservé la compétence eau en propre ?**

Les relations entre les agences de l'eau et les communes ne nous semblent pas devoir être significativement modifiées dans les années qui viennent.

En revanche, il apparaît probable que de plus en plus de communes seront de toutes les façons contraintes de se regrouper, pour mettre en œuvre les solutions d'adaptation aux enjeux des sécheresses et de lutte contre les pollutions. Cela concerne sans doute surtout l'eau potable (mutualisation et/ou recherche de nouvelles ressources, protection des captages, construction et/ou renforcement d'unités de potabilisation de l'eau...). L'assainissement collectif peut également être concerné, d'autant que la directive européenne eaux résiduaires urbaines du 27 novembre 2024 a réduit de 2 000 à 1 000 équivalents-habitants regroupés l'exigence de disposer d'un système d'assainissement collectif. En outre, compte tenu de l'accroissement des exigences sanitaires et environnementales, de plus grandes mutualisations des moyens matériels et humains d'exploitation des services publics d'eau potable, d'assainissement collectif et non collectif seront sans doute nécessaires, en particulier pour les territoires qui souhaitent conserver une gestion publique de ces services (régies intercommunales, sociétés publiques locales...)

- 11. Quelles évolutions pourrait-on envisager dans la gouvernance des agences de l'eau pour permettre davantage de proximité avec les territoires et d'association à la décision élus locaux, notamment au niveau des comités de bassin ?**

Le principe des délégations et commissions territoriales apparaît une solution intéressante pour favoriser la proximité. Mais il faut prendre garde à ne pas alourdir les procédures qui sont déjà assez lourdes...

Par ailleurs, le renforcement du poids des élus locaux au sein des instances des Comités de bassin et agences de l'eau passera par un travail d'acculturation des membres du collèges des collectivités aux enjeux de l'eau (et sans doute des mécanismes de désignation faisant plus appel à de appel à candidatures) en début de

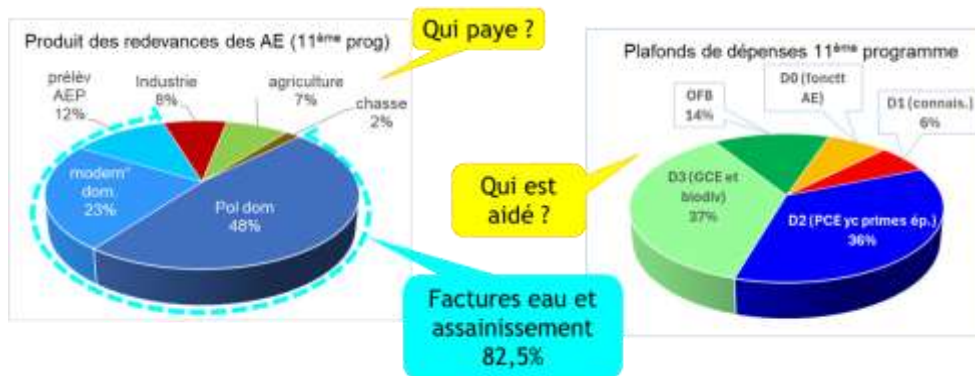
mandat puis d'animation et de coordination du collège tout au long du mandat à l'instar de ce qui existe désormais en Adour Garonne.

Il serait également important que les différents membres du collège soient incités et accompagnés à devenir eux-mêmes des “ambassadeurs” de leur territoire au sein du Comité de bassin et inversement du Comité de bassin au sein de leur territoire (accompagnement pour l'organisation de consultations, de rencontres périodiques locales, de documents explicatifs du fonctionnement et des décisions des instances etc.).

12. Quelles seraient vos recommandations pour l'avenir sur le sujet des agences de l'eau et du soutien financier aux collectivités territoriales en matière d'eau et d'assainissement ?

Outre les propositions ci-dessus en matière de “gouvernance”, la Fédération a défendu durant les assises de l'eau puis la préparation du plan eau concomitamment avec l'élaboration des 12^{èmes} programmes des AE le principe d'une répartition plus équitable des redevances et des aides des agences de l'eau, notamment par une meilleure application des principes “eau ET biodiversité payent eau et biodiversité” (et non “eau paye eau et biodiversité”) et “responsable- payeur”.

En effet, dans le cadre des 11^{èmes} programmes des agences de l'eau les redevances grevant les factures d'eau potable et d'assainissement ont généré plus de 80% des recettes des agences de l'eau tandis que les agences de l'eau n'ont consacré que 36% de leur budget au aides au petit cycle de l'eau (domaine 2) :



En particulier, la FNCCR a demandé à ce que le montant des aides relatif au domaine 2 ne soit pas inférieur (pour chacune des agences de l'eau) à 50% du montant des redevances grevant les factures d'eau et d'assainissement (contre 35% dans le cadre des 11^{èmes} programmes. Cela ne signifie pas que les autres domaines d'intervention des agences de l'eau ne sont pas pertinents ou devraient être réduits (d'autant que le “petit cycle” bénéficie du “grand cycle” et que les collectivités locales bénéficient des aides financières des agences de l'eau au titre du domaine 3 pour le grand cycle et la biodiversité). Mais il est nécessaire que ces actions soient financées par de nouvelles ressources :

- Augmentation des tarifs des redevances AE relatives aux autres usages de l'eau
- Élargissement de la redevance pollution diffuses aux micropolluants, résidus de médicaments, cosmétiques, détergents, PFAS, microplastiques ... (et non plus uniquement pesticides)
- Création d'une redevance « biodiversité » destinée à financer les actions des agences de l'eau en la matière et en particulier la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité 2030

Ces demandes n'ont été que partiellement satisfaites dans le cadre des 12^{èmes} programmes et de la réforme des redevances des agences de l'eau. Si la part du produit des redevances grevant les factures d'eau et d'assainissement baisse légèrement (de 82,5% à 78,3%¹), leur produit total va augmenter par rapport au 11^{ème} programme. En outre, la part du domaine 2 “petit cycle de l'eau” dans le budget des Agences de l'eau continue de baisser avec 30% : elle était de 55% pour le 9^{ème} (2007-2012), 45% pour le 10^{ème} (2013-2018) et 36% pour

¹ - y compris l'augmentation de la redevance pollution diffuse prévue par le plan eau mais non adoptée et hors “franchises” de redevances consommations d'eau potable pour les activités industrielles et agricoles qui figurent dans le PLF2026 en cours → la part réelle des usagers domestiques et assimilés sera vraisemblablement plus élevée que les 78,3% annoncés.

le 11^{ème} (2019-2024), primes d'épuration comprises). Ainsi le domaine 2 "perd" 575 M€ par rapport au 11^{ème}. Enfin, la part du montant des aides relatives au domaine 2 par rapport à celui des redevances payées par les usagers de l'eau et de l'assainissement reste stable à 41,6% (hors Agence de l'eau Artois-Picardie dont nous n'avons pas trouvé le détail des redevances du 12^{ème} programme). → voir tableaux et graphique ci-dessous :

Ressources 12 ^{èmes} Progr. (M€ sur 6 ans)	Adour- Garonne	Artois- Picardie	Loire- Bretagne	Rhin- Meuse	Rhône-Médit. & Corse	Seine- Normandie	Total (hors AP)
Domestique, assimilé	1 560 70,0%	NC NC	1 949 75,6%	916 81,4%	2 902 78,0%	3 411 84,1%	10 737 78,3%
Industriels	321 14,4%	NC NC	228 8,8%	136 12,1%	598 16,1%	149 3,7%	1 432 10,4%
Agriculteurs	311 14,0%	NC NC	342 13,3%	52 4,6%	136 3,6%	385 9,5%	1 225 8,9%
Autres	37 1,7%	NC NC	59 2,3%	20 1,8%	84 2,3%	113 2,8%	314 2,3%
total	2 229	NC	2 577	1 125	3 719	4 058	13 708

Ressources 12 ^{èmes} Progr. (M€ sur 6 ans)	Adour- Garonne	Artois- Picardie	Loire- Bretagne	Rhin- Meuse	Rhône-Médit. & Corse	Seine- Normandie	Total
Contribution OFB	210	176	373	147	650	952	2 507
% total	9%	14%	13%	11%	16%	21%	15%
écart / 11 ^{ème} Prog	30	25	53	21	93	136	359
Domaine 0	200	105	229	128	268	295	1 225
% total	8%	8%	8%	10%	7%	6%	7%
Écart / 11 ^{ème} programme	35	8	48	23	36	-32	118
Domaine 1	228	62	257	85	273	235	1 139
% total	9%	5%	9%	6%	7%	5%	7%
Écart / 11 ^{ème} programme	61	3	19	18	58	15	173
Domaine 2 + prime ép	462	401	613	374	1351	1674	4 875
% total	19%	32%	22%	28%	33%	36%	30%
Écart / 11 ^{ème} programme	-79	-1	-28	-35	123	-556	-576
Domaine 3	1326	511	1331	582	1543	1446	6 739
% total	55%	41%	47%	44%	38%	31%	41%
Écart / 11 ^{ème} programme	365	156	237	159	178	63	1 158
Total	2 426	1 255	2 803	1 316	4 085	4 602	16 485
Écart / 11 ^{ème} programme	412	191	329	186	488	-374	1 232
	20%	18%	13%	16%	14%	-8%	8%

Arrêté du 23 mai 2025 encadrant le montant pluriannuel des dépenses du 12e programme d'intervention des agences de l'eau & Arrêté du 12 janvier 2024 modifiant l'arrêté du 13 mars 2019 encadrant le montant pluriannuel des dépenses du 11e programme d'intervention des agences de l'eau, modifié par l'arrêté du 11 mars 2021, par l'arrêté du 12 janvier 2022, par l'arrêté du 24 juin 2022 et par l'arrêté du 10 janvier 2023

