



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE COMPAGNIE D'AMÉNAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (Hautes-Pyrénées)

Exercices 2013 à 2017

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	9
2. PRÉSENTATION.....	10
2.1. Les dispositions communes aux sociétés d'aménagement régional.....	10
2.2. Le fonctionnement de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne ...	11
2.2.1. Les missions et moyens	11
2.2.2. L'actionnariat.....	12
2.2.3. Les instances décisionnelles	13
2.3. La présentation de l'économie agricole régionale	14
2.3.1. Les exploitations agricoles et les résultats économiques.....	14
2.3.2. L'irrigation.....	16
2.3.3. La politique européenne en matière d'irrigation.....	16
3. ACTIVITÉ DE LA COMPAGNIE.....	18
3.1. L'extension des missions et du périmètre d'intervention	18
3.2. La gestion de l'eau, mission principale	20
3.2.1. Les principaux projets.....	20
3.2.2. L'équilibre économique de la gestion de l'eau	23
3.2.3. Les contraintes climatiques.....	30
3.2.4. Les contestations.....	32
3.3. Aménagement rural et animation économique	33
4. NOUVEAUX ENJEUX.....	35
4.1. L'investissement dans les innovations.....	35
4.2. Le développement à l'international	36
4.3. Le projet de transfert des concessions à l'échelon régional	38
4.4. Le plan stratégique de la société	40
4.4.1. Le précédent plan et ses résultats.....	40
4.4.2. Le nouveau projet stratégique.....	41
4.4.3. Les moyens nécessaires	42
4.4.4. Le suivi du projet	43
5. FIABILITÉ DES COMPTES.....	44
5.1. Le régime spécifique des immobilisations	45
5.2. Les charges financières différées	46
5.3. Les subventions	48
5.3.1. Les subventions virées au compte de résultat	48
5.3.2. Le régime fiscal des subventions d'exploitation.....	49
5.4. Le recouvrement des créances	50
6. SITUATION FINANCIÈRE.....	53
6.1. Les résultats financiers	54
6.1.1. La rentabilité d'exploitation.....	54
6.1.2. La rentabilité économique globale.....	55

6.2. Les produits d'exploitation	57
6.3. Les charges d'exploitation	58
6.4. L'analyse bilancieelle	59
6.5. Les éléments de prospective	61
ANNEXES	64
GLOSSAIRE	77
Réponses aux observations définitives	78

SYNTHÈSE

Rappel : l'instruction de la chambre régionale des comptes a été conduite avant l'épidémie due au Covid-19.

La chambre régionale des comptes a réalisé le contrôle de la gestion de la société d'économie mixte « Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne » (CACG) pour les exercices 2013 à 2017.

La CACG est une société d'économie mixte assurant un service public d'aménagement hydraulique. Créée par l'État en 1959, elle a pour objet l'équipement et le développement économique des régions agricoles, en rive gauche de la Garonne, par la protection et la maîtrise de la ressource en eau. Son périmètre d'intervention couvre une partie des actuelles régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Le rôle principal de la compagnie consiste à optimiser l'usage de l'eau. Sa gestion est progressivement passée d'un objectif de mobilisation de la ressource à un objectif de gestion de la demande. La société d'économie mixte assure une mission essentielle de prévention des conflits d'usages, entre l'alimentation des agriculteurs irrigants, des particuliers et des rivières. Ce dernier usage, consistant à reverser 60 % des volumes d'eau dans le milieu, n'est pas pourvoyeur de recettes pour la société. Un écart croissant existe entre les règles d'affectation de l'eau et le modèle tarifaire. Parallèlement, les souscriptions des irrigants fléchissent, reflétant les difficultés économiques du monde agricole. Il est renforcé par l'érosion des financements étatiques et rend difficile l'équilibre économique de la gestion de l'eau. Cet équilibre est particulièrement exposé aux risques climatiques. La légitimité croissante des problématiques environnementales s'accompagne du renforcement de la réglementation et des contestations. La chambre recommande donc à la CACG de formaliser sa gestion des risques, afin d'anticiper les impacts financiers de ses choix de gestion, de les limiter et de les provisionner.

En 2017, la CACG a réalisé un chiffre d'affaires de 27,5 M€, pour un résultat d'exploitation de seulement 25 000 €. La hausse de la masse salariale pèse sur sa capacité d'autofinancement, qui chute de 16 % par an. Compte tenu notamment de l'accroissement des charges financières, le résultat 2017 de la société enregistre une perte de près de 426 000 €, qui s'est aggravée en 2018 avec - 2,46 M€. L'encours de dette a quasiment doublé. Le délai de désendettement de la société dépasse 18 années, il a plus que triplé depuis 2013.

Cette dégradation de la situation financière résulte à la fois de la rentabilité décroissante des concessions et des dépenses dans le cadre du plan stratégique de la CACG. Ce plan, applicable à partir de 2017, vise à améliorer la marge annuelle de la compagnie. Tandis qu'il peine à produire ses effets, les moyens financiers et humains mobilisés pèsent sur les comptes de la société. Ces éléments engendrent une forte dégradation de la trésorerie et un besoin de fonds propres. Parallèlement, son capital social, majoritairement détenu par les collectivités, paraît faible au regard des enjeux financiers. La chambre recommande de procéder rapidement à une augmentation de capital, indispensable à la viabilité de la société.

Certains acteurs locaux, pourtant centraux dans la gestion de l'eau, sont absents de l'actionnariat. Aucun établissement public de coopération intercommunale n'est actionnaire, alors même que l'échelon intercommunal dispose des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Les établissements publics territoriaux de bassin, notamment l'Institution Adour, sont également absents. La compagnie a, en outre, modifié son modèle économique : elle est passée progressivement d'une mission de concessionnaire hydraulique de l'État à une diversité de missions au service des collectivités. Elle a élargi son périmètre géographique en répondant à des appels d'offre en Pays de la Loire pour la réalisation de réservoirs. Elle s'engage dans le développement à l'international, avec l'achat d'une filiale dédiée, et investit dans l'innovation, notamment les compteurs connectés. L'augmentation de capital pourrait être l'occasion d'une mise en cohérence de son actionnariat avec ses champs d'intervention.

Le plan stratégique s'avère déconnecté des capacités financières de la CACG. Il repose sur des hypothèses prospectives non étayées, comme la tarification de l'eau « environnementale » alimentant les milieux aquatiques. La chambre recommande à la compagnie de développer une prospective financière fiabilisée.

À la demande de l'État, les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine étudient actuellement la faisabilité du transfert des concessions à leur profit. Ce transfert devrait permettre une meilleure articulation des missions de la société d'économie mixte avec les compétences régionales d'aménagement du territoire et de développement économique. Il sera l'occasion de revoir les missions fixées par les contrats concessifs, les statuts et le plan stratégique de la société, afin de les adapter au nouveau pilotage et au contexte. Il devrait consacrer la CACG comme outil de déploiement de la politique régionale de l'eau, doté d'une gouvernance restaurée et de moyens renforcés.

RECOMMANDATIONS

1. Disposer systématiquement d'une base contractuelle pour les interventions de la compagnie. *Mise en œuvre en cours.*
2. Disposer d'une comptabilité analytique établie à partir de charges évaluées exhaustivement. *Non mise en œuvre.*
3. Structurer la gestion des risques économiques et financiers. *Non mise en œuvre.*
4. Procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le plan stratégique. *Non mise en œuvre.*
5. Actualiser le plan stratégique en prenant en considération les transferts attendus aux régions. *Non mise en œuvre.*
6. À défaut de remboursement à l'État des avances pour intérêts d'emprunts, maintenir cette dette de 2,4 M€ au passif de la société. *Non mise en œuvre.*
7. Enregistrer directement en compte de résultat les subventions d'exploitation reçues. *Non mise en œuvre.*
8. Réduire le délai de désendettement en maîtrisant la capacité d'autofinancement et l'encours de dette. *Non mise en œuvre.*
9. Fiabiliser la prospective financière pluriannuelle de la société, notamment en intégrant les soldes intermédiaires de gestion. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte « Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne » a été ouvert le 14 mars 2019 par lettre du président de section adressée à M. Alain Poncet, directeur général en fonctions. Un courrier a également été adressée le 14 mars 2019 à M. Pierre Chéret, président du conseil d'administration.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 septembre 2019.

Lors de sa séance du 22 octobre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à MM. Alain Poncet et Pierre Chéret. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 8 avril 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le rapport d'observations définitives du précédent contrôle de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) a été publié le 26 juillet 1994. Il s'inscrivait dans une étude d'ensemble des sociétés d'aménagement régional décidée par la Cour des comptes.

L'examen de la situation financière de la compagnie révélait, il y a 25 ans, un tassement sensible du chiffre d'affaires lié à la production facturée, autrement-dit à la vente d'eau et d'équipements d'irrigation. Par contre, la progression constante de la production non facturée, c'est-à-dire la production d'immobilisations dans le cadre des concessions, permettait de compenser cette évolution. La production totale restait ainsi stable à hauteur de 250 MF. D'autres éléments risquaient également de fragiliser les équilibres financiers : il s'agissait essentiellement du dispositif des prestations de service subventionnées qui représentait un risque fiscal, de la régularisation des charges différées et de la dégradation du recouvrement des créances.

Sur la nouvelle période de contrôle 2013-2017, le risque fiscal afférent aux prestations de services subventionnées subsiste, appelant la vigilance de la CACG (cf. § 5.3.2).

Les charges différées, qui concernent les avances de l'État pour prise en charge des intérêts d'emprunts, sont désormais amorties. Néanmoins, elles font l'objet d'un effacement partiel au passif alors qu'elles ne sont pas remboursées par la compagnie (cf. § 5.2).

Le dispositif de maîtrise d'ouvrage temporaire¹ avait conduit la compagnie à porter les prêts nécessaires pour financer les opérations au profit des associations syndicales autorisées² (ASA) dans le cadre de cessions par annuités. Ainsi, les risques étaient supportés par la société d'économie mixte (SEM), qui subissait alors des difficultés de recouvrement de ces créances d'annuités auprès des ASA. Même si cette politique avait été récemment abandonnée, des créances restaient encore à recouvrer.

Les ASA représentent encore aujourd'hui 10 % des créanciers et concentrent 18 % du montant des factures de plus d'un mois non recouvrées (cf. § 5.4). La majorité de ces créances concernent des factures d'eau et de la maîtrise d'ouvrage.

La chambre relevait également que l'abaissement des coûts d'irrigation constituait une orientation essentielle de la société mais que la marge de manœuvre était néanmoins étroite, devant tenir compte de la rentabilité de l'opération pour l'irriguant mais aussi du strict équilibre financier pour la SEM. Aujourd'hui, la compagnie prévoit plutôt une valorisation et une extension tarifaire, afin de faire face à la gestion déficitaire de l'eau (cf. § 3.2.2).

Enfin, le rapport s'interrogeait sur l'efficacité des opérations menées en matière d'aménagement économique rural. Compte tenu du saupoudrage des actions, la stratégie d'ensemble de la compagnie n'apparaissait pas clairement. Ses interventions étaient très dispersées et sans véritables objectifs d'ensemble. Cette situation subsiste, la diversité des opérateurs et la dépendance aux financements publics expliquent pour partie la faible cohérence et pérennité des actions menées (cf. § 3.3).

¹ Mécanisme abandonné au moment du rapport de 1994.

² Groupement de propriétaires, au statut d'établissement public administratif créé par arrêté préfectoral, pour la prévention contre les risques naturels et sanitaires (pollutions), la préservation et l'exploitation des ressources naturelles, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et lacs, la mise en valeur des propriétés. Les ASA sont soumises à l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et au décret n° 2006-504 du 3 mai 2006.

2. PRÉSENTATION

2.1. Les dispositions communes aux sociétés d'aménagement régional

L'État a confié, dans les années 60, aux sociétés d'aménagement régional (SAR), une mission de service public dans le cadre de concessions pour l'aménagement hydraulique de leur région, en vue de l'irrigation et de l'alimentation en eau pour les usages domestiques, agricoles et industriels.

Trois SAR ont été mise en place : la CACG, Bas Rhône Languedoc (BRL) et la société du canal de Provence. L'État a confié à ces structures de gestion collective, fortement subventionnées, la création de barrages et l'aménagement de réseaux de canaux, dans les secteurs en manque d'eau chronique freinant le développement économique et agricole.

Même si les collectivités territoriales sont actionnaires majoritaires, les SAR sont régies par les règles de droit privé.

Les missions des SAR sont prévues par les articles L. 112-8 et 9 du code rural et de la pêche maritime. L'article L. 112-8, modifié par l'ordonnance n° 2010-461 du 6 mai 2010 dispose que : « lorsque la mise en valeur de régions déterminées nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels et mettant en œuvre diverses sources de financement, l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation ultérieure des ouvrages peuvent faire l'objet d'une mission générale définie par décret ou d'une concession unique, consentie [...] à une SEM ou à toute autre forme d'organisme groupant l'ensemble des personnes publiques et privées intéressées, à condition que la majorité des capitaux appartienne à des personnes publiques ».

L'article L. 112-9, modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précise que les dispositions en matière de concessions d'aménagement, prévues par les articles L. 300-4 et L. 300-5 du code de l'urbanisme et les articles L. 1522-4, L. 1522-5, L. 1523-2 et L. 1523-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sont applicables aux SAR. Il s'agit notamment de la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements par le concessionnaire, les possibilités de participation financière du concédant, les modalités de contrôle des activités par ce dernier et la restitution des biens par le concessionnaire à l'issue du contrat.

Le conseil national de la comptabilité a approuvé en 1975 un guide comptable des sociétés concessionnaires à titre de recommandation, qui précise les principales caractéristiques d'une concession :

- droit d'usage ou d'exploitation octroyé par le concédant au concessionnaire ;
- obligation, pour le concessionnaire, de rendre un service d'intérêt général en réalisant les installations nécessaires dont il doit assurer l'entretien et le cas échéant le renouvellement ;
- remise en fin de concession des installations au concédant.

Ce guide a été mis à jour par les règlements successifs du comité de la réglementation comptable³. Les instructions comptables de 1982 puis de 2008 déclinent ces principes pour les SAR.

2.2. Le fonctionnement de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne

2.2.1. Les missions et moyens

Créée par l'État en 1959 sous forme de SAR, la CAGR a pour objet l'équipement et le développement économique des régions agricoles en rive gauche de la Garonne par la protection et la maîtrise de la ressource en eau et l'essor des zones rurales. Son périmètre d'intervention recouvre une partie des actuelles régions Occitanie⁴ et Nouvelle Aquitaine.

Par décret du 14 avril 1960, une concession d'État lui a été attribuée⁵ portant sur la création et l'exploitation des ouvrages hydrauliques nécessaires à la mise en valeur d'une zone couvrant le Gers, le nord des Hautes-Pyrénées et une partie des départements limitrophes. Cette concession a conduit à la construction de 15 barrages, de près de 60 stations de pompage et 2 200 kilomètres linéaires de réseaux enterrés.

Après la sécheresse de 1989, un décret du 21 février 1990 a complété la concession en confiant à la compagnie la remise en état et l'exploitation du canal de la Neste et des ouvrages associés⁶. Ce périmètre comprend la station de pompage sur la rivière Neste, les 29 kilomètres du canal et ses rigoles. Il s'accompagne de la mise en place d'une gestion par quota, pour l'ensemble des réseaux sous concession, nécessitant un comptage individuel et une concertation permanente entre les différents acteurs.

La CACG a son siège à Tarbes et comprend sept autres agences dans des départements différents⁷. Elle regroupe aujourd'hui 216 salariés. L'essentiel de l'activité est réalisé en interne en raison des expertises métiers spécifiques qui sont requises⁸, ce qui justifie le niveau d'ingénierie aujourd'hui mobilisable.

Les agents de la compagnie sont des salariés de droit privé, en contrat à durée déterminée ou indéterminée, à l'exception de deux fonctionnaires du ministère de l'agriculture, l'un détaché, l'autre mis à disposition. Les statuts prévoient à l'article 24 alinéa 3, que la société peut faire appel uniquement à des fonctionnaires détachés. Pourtant, le cahier des charges, annexé au décret de concession du 23 février 1990, prévoit dans son article 7-1°-B, la possibilité de la mise à disposition par l'État. La chambre demande donc à la CACG de mettre en conformité ses statuts avec le cahier des charges de la concession en ce qui concerne les positions statutaires de son personnel.

³ Règlements du comité de réglementation comptable n° 2000-06 du 7 décembre 2000 et n° 2004-06 du 23 novembre 2004, abrogés et repris par le règlement de l'autorité des normes comptables n° 2014-03 du 5 juin 2014.

⁴ La SAR BRL intervient sur une grande partie du Languedoc-Roussillon ; pas de gestionnaire unique dans les Pyrénées-Orientales (ASA, syndicats et bloc communal).

⁵ Cette concession a fait l'objet de deux modifications intervenues par décrets de 1984 et 1986, portant extension du périmètre de la concession à certains tronçons de canaux et rigoles.

⁶ Cette concession a fait l'objet d'un avenant par décret du 17 décembre 1997 portant modification des tarifs.

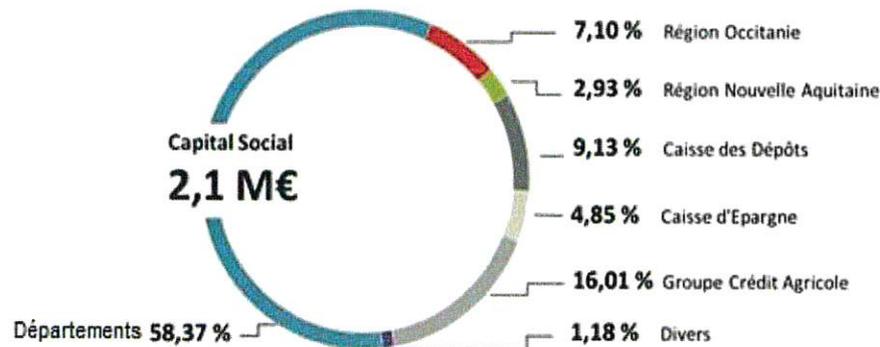
⁷ Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne, Landes et Vendée.

⁸ 85 métiers sont internalisés.

2.2.2. L'actionnariat

Le capital social est relativement modeste, avec 2,1 M€. Il est réparti entre des actionnaires publics majoritaires et des actionnaires privés.

graphique 1 : Répartition du capital social de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne



Source : CACG

Les collectivités locales d'Occitanie détiennent 58,3 % du capital social et celles de Nouvelle-Aquitaine, 10,1 %.

Il s'agit, dans le premier cas, de la région Occitanie et des départements de l'Ariège, Aveyron, Gers, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Lot, Tarn et Tarn-et-Garonne. Il s'agit, dans le second cas, de la région Nouvelle-Aquitaine et des départements de la Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques. L'actionnaire principal est le département de la Haute-Garonne, avec 21 940 actions, suivie de celui du Gers.

La chambre relève qu'aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'est actionnaire de la CACG, alors même que l'échelon intercommunal dispose des compétences de gestion du petit cycle de l'eau (eaux pluviale et potable, assainissement) et des nouvelles compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi)⁹, qui s'articulent fortement avec les interventions de la CACG.

Les actions entreprises par les intercommunalités dans ce cadre sont définies par l'article L. 211-7 du code de l'environnement, principalement :

- l'aménagement des bassins versants ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des zones humides.

Les nouvelles dispositions du code de l'environnement permettent également le regroupement des EPCI à la bonne échelle hydrographique pour piloter les compétences Gemapi.

⁹ Les compétences de Gemapi ont été confiées par l'État aux intercommunalités dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe et accompagnées d'une recette fiscale dédiée (loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, complétées par la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017).

L'article L. 213-12 refonde l'établissement public territorial de bassin (EPTB) en un syndicat mixte ayant pour vocation d'assurer la coordination des actions sur une échelle territoriale large correspondant à un grand bassin versant. Cet article instaure également un syndicat mixte spécialisé dans les actions Gemapi, regroupant les intercommunalités à une échelle plus restreinte, correspondant à un petit bassin versant : l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau. Or, ces établissements ne sont pas actionnaires de la CACG, notamment l'EPTB « Institution Adour », alors que les statuts de la SEM le permettent.

Il n'y a pas eu, non plus, sur la période étudiée 2013-2017, d'apport en compte courant ou d'augmentation de capital des actionnaires de la CACG. La compagnie n'a pas défini de stratégie précise en matière de fonds propres. Toutefois, les besoins nécessaires au financement du projet stratégique (cf. § 4.4) ont amené le conseil d'administration à se positionner sur une recapitalisation notable de la CACG. Une discussion est en cours avec les collectivités actionnaires à ce sujet.

2.2.3. Les instances décisionnelles

Les principales instances décisionnelles sont l'assemblée générale, le conseil d'administration et la direction générale.

L'assemblée générale, présidée par le président du conseil d'administration et composée de tous les actionnaires, est réunie une fois par an, sauf réunion exceptionnelle. Elle est chargée des décisions se rapportant à la gestion et à l'administration de la société. Elle entend le rapport des administrateurs et celui du commissaire aux comptes. Elle discute et approuve effectivement les comptes et le bilan, conformément à l'article 41. Elle nomme et révoque le commissaire aux comptes. Elle est chargée de la modification et de l'interprétation des statuts, en assemblée extraordinaire.

Le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Il établit chaque année l'inventaire, le bilan, le compte de résultats et son annexe, ainsi que le rapport de gestion, communiqués à l'assemblée générale. Il comprend 18 membres, dont les représentants de 12 collectivités. Le conseil d'administration se réunit de façon effective trois à quatre fois par an, conformément à son règlement intérieur qui impose trois réunions annuelles minimum. Chaque procès-verbal est revêtu de la signature du président, du secrétaire du conseil et d'un administrateur.

Des comités *ad hoc* ont été créés afin d'appuyer le conseil d'administration sur différents thèmes : un comité d'investissement en 2015, un comité stratégique en 2016 et un comité d'innovation en 2017. Seuls les deux derniers sont actifs.

Un commissaire du gouvernement siège au conseil, conformément aux articles 30 et 31. Ce rôle est tenu par un cadre de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, représentant le préfet de région, également préfet de bassin. Les décisions et délibérations ne sont exécutoires que huit jours après leur réception par le commissaire du gouvernement. Ce dernier est présent aux séances du conseil d'administration de la CACG et dans les réunions de travail thématiques. Il reçoit les comptes et autres documents à sa demande, notamment le compte-rendu financier prévu par l'article 300-5 du code de l'urbanisme, permettant le contrôle tutellaire.

Un contrôleur économique et financier est chargé de vérifier les comptes de la compagnie (article 33). Cette mission est assurée par un cadre de la direction régionale des finances publiques.

Il suit l'activité de la SEM, notamment par une présence ponctuelle en conseil d'administration et une consultation des documents remis aux administrateurs, ainsi que par une transmission annuelle de la liasse fiscale, à partir de laquelle il élabore une analyse financière remise au ministère.

La chambre observe que les administrateurs disposent du rapport de gestion et de l'arrêté des comptes. Les procès-verbaux du conseil et de l'assemblée font apparaître une présentation annuelle du budget et de l'arrêté des comptes. En revanche, les rapports d'audit, notamment financiers, ne sont pas communiqués au conseil d'administration ni à l'assemblée générale. Les audits patrimoniaux et financiers commandés par l'État et la région Occitanie n'ont pas été transmis au conseil d'administration, alors qu'ils ont été présentés au comité technique de pilotage mis en place pour le projet de transfert des concessions, dans lequel est représentée la CACG. Les statuts prévoient que le conseil procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns, mais il n'a pas diligenté d'actions de contrôle interne. Le suivi financier de la compagnie par les administrateurs s'avère donc superficiel. Plus globalement, des lacunes dans le pilotage sont observées, notamment sur certains projets hydrauliques, sur l'animation économique ou sur la vision prospective (cf. § 3.2.1 et § 6.5).

La direction générale est assumée par une personne physique qui peut être choisie en dehors des membres du conseil. M. Alain Poncet a été désigné par le conseil d'administration, pour une prise de fonction le 9 juillet 2012 sous le statut de mandataire social. Le directeur général bénéficie d'une large délégation de pouvoirs, lui conférant une forte autonomie de gestion. L'article 23 des statuts dispose que : « le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société ». À ce titre, et conformément au code du commerce, il est responsable de la gestion de l'entreprise, de sa représentation vis-à-vis des tiers et du fonctionnement des services. Ces derniers sont répartis en quatre directions opérationnelles et deux directions supports, dont les responsables bénéficient de délégations de pouvoirs et de signatures de la part du directeur général pour la gestion courante de la société.

2.3. La présentation de l'économie agricole régionale

Les données et analyses produites par la chambre régionale d'agriculture et la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt sur l'économie agricole permettent d'apprécier le contexte dans lequel la CACG exerce ses activités pour la partie Occitanie.

85 % du territoire de l'Occitanie est en zones défavorisées, dont la moitié en zone de montagne. Cette situation impacte 72 % des exploitations agricoles de la région (cf. carte 4 en annexe 1). Ces zones agricoles défavorisées regroupent des territoires marqués par un handicap naturel ou des difficultés spécifiques et bénéficient d'aides compensatoires de l'Union Européenne.

2.3.1. Les exploitations agricoles et les résultats économiques

L'Occitanie concentre 12 % de la surface agricole utilisée en France métropolitaine, soit 3,15 millions d'hectares. La région occupe le deuxième rang national mais depuis 2010, la surface agricole utilisée a baissé de 5,2 %.

C'est la région métropolitaine qui compte le plus d'exploitations agricoles : 65 400 en 2016. Il s'agit cependant de petites exploitations, leur surface agricole utilisée restant inférieure de 30 % à la moyenne française et progressant deux fois moins rapidement.

Plus de la moitié des exploitations a disparu entre 1980 et 2010. Malgré cette érosion continue, la densité d'exploitations agricoles reste importante avec près d'une exploitation agricole pour 100 habitants en moyenne en 2016, soit presque deux fois plus que la moyenne nationale. Le maillage territorial suit les disparités liées à l'urbanisation (cf. carte 5 en annexe 1). L'âge moyen des agriculteurs reste assez élevé : 52 ans en 2018.

La variété des paysages et du climat ont permis le développement d'agricultures très variées, couvrant pratiquement la totalité des productions françaises. Si le littoral se prête à la viticulture, les montagnes et causses sont propices à l'élevage et les plaines du centre de la région sont orientées vers les grandes cultures (cf. carte 6 en annexe 1). L'Occitanie est la deuxième région productrice de maïs de semence avec 28 % des surfaces françaises.

Entre 2010 et 2017, les productions de céréales ont diminué de 3,6 % en volume. La hausse des rendements n'a pas compensé la baisse de la superficie développée¹⁰. Pour le maïs irrigué, qui concentre près de 20 % des surfaces des grandes cultures¹¹ de la région, la production a chuté de plus de 5 %, mais le rendement à l'hectare a progressé de près de 10 %. Les prix payés au producteur ont tendance à baisser pour le maïs, de l'ordre de 30 € de moins par tonne entre 2010 et 2017.

Selon les comptes de l'agriculture au sein de la comptabilité nationale¹², l'Occitanie ne représente que 10 % de la valeur ajoutée agricole alors qu'elle compte 17 % des exploitations. La productivité des exploitations de la région est assez faible et leurs résultats économiques sont globalement bas. La dépendance aux aides y est plus forte et les charges restent importantes, caractérisant une économie agricole fragile (cf. tableau 7 en annexe 1).

Le revenu agricole moyen en Occitanie a toujours été en dessous de la moyenne française (entre 60 et 75 % du revenu national). La production de semence de maïs et des autres céréales irriguées dégage un revenu par exploitation plus important que les céréales en sec, ainsi qu'un excédent d'exploitation supérieur. Cependant, cette production irriguée supporte des annuités d'emprunt élevées et reste en moyenne insuffisante pour assurer la rémunération des exploitants et l'autofinancement de l'exploitation.

tableau 1 : Estimation de revenu disponible 2018 pour quelques filières en Occitanie

Filières	Excédent brut d'exploitation	Annuités	Revenu disponible	Revenu disponible
	<i>par exploitation</i>	<i>par exploitation</i>	<i>par exploitation</i>	<i>par unité de travail</i>
Céréales en sec	15 700 €	13 500 €	2 200 €	2 000 €
Céréales irriguées	25 200 €	20 400 €	4 800 €	4 000 €
Maïs semence	42 900 €	29 800 €	13 100 €	8 000 €
Bovins lait	59 100 €	24 200 €	34 900 €	21 300 €

Source : Cerfrance Occitanie

Lecture : À titre de repère, il est admis que l'entreprise doit permettre de dégager un revenu disponible au moins équivalent au salaire minimum de croissance net (14 000 €) par unité de travail, augmenté de 5 % de l'excédent brut d'exploitation, pour pouvoir assurer à la fois la rémunération des exploitants et l'autofinancement de l'exploitation.

La production de maïs en semence a pour objectif de produire des graines en vue d'être conditionnées et vendues aux agriculteurs utilisateurs de semences. Les cultures de semences ont recours à l'irrigation.

¹⁰ La superficie développée comptabilise les surfaces autant de fois qu'il y a des récoltes.

¹¹ Céréales, oléagineux et protéagineux.

¹² Réseau d'information comptable agricole.

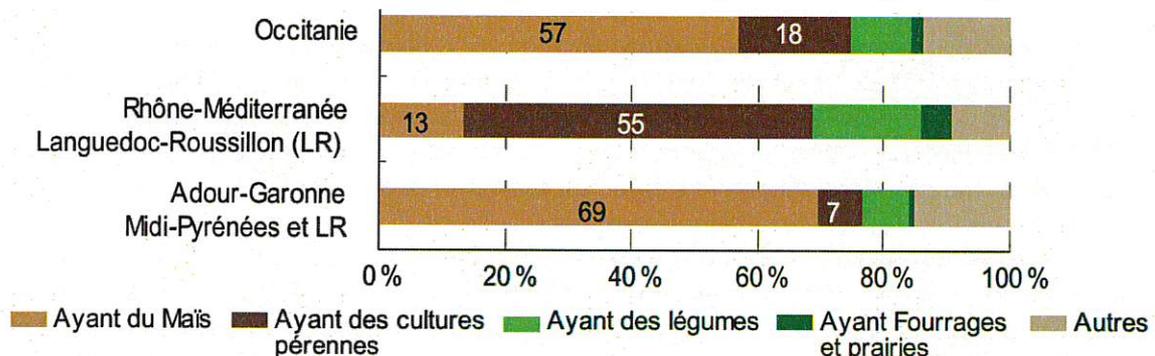
2.3.2. L'irrigation

Les dernières données disponibles datent de 2010, année du dernier recensement décennal : 5,9 % de la surface agricole utile de l'Occitanie était irriguée pour les cultures, avec une forte variation allant de 0,8 % pour le colza à 40 % pour le maïs (grain et semence). La part des cultures irriguées fluctue aussi selon les départements : 0,2 % en Lozère, contre 14,4 % dans le Gers et 15,5 % dans les Pyrénées-Orientales (cf. carte 7 en annexe 1).

Plus de 10 000 exploitations de la région sont dépendantes économiquement des disponibilités en eau, particulièrement les productions à plus forte valeur ajoutée : fruits, légumes et semences. Une exploitation sur quatre a recours à l'irrigation, soit 17 000 irrigants. Les cultures irriguées contribuent pour 18 % à la production agricole régionale sur la période 2010-2015 et pour le tiers à la production végétale.

Les producteurs de maïs, les arboriculteurs et les viticulteurs concentrent, à eux trois, les deux tiers des irrigants dans la région. En superficie, le maïs est la première culture irriguée, avec 150 000 hectares, principalement dans le territoire midi-pyrénéen.

graphique 2 : Répartition de la surface agricole utilisée irriguée selon les types d'exploitations



Source : recensement de l'agriculture, moyenne 2010-2015

2.3.3. La politique européenne en matière d'irrigation

Les mesures visant à aider les agriculteurs qui diminuent leur recours à l'irrigation, datent seulement des années 2000.

Les instances européennes orientent, par leurs financements, la gestion de l'eau vers le respect de la biodiversité. La région Occitanie a rassemblé 1,06 Md€ d'aides de la politique agricole commune (PAC) en 2017, pour plus de 67 500 bénéficiaires. Ces aides sont soumises à un principe de conditionnalité qui traduit des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal. Pour 2017, les règles ont intégré de nouvelles exigences notamment en lien avec la protection des sols et la lutte contre l'érosion, ainsi que de nouvelles dispositions en matière de santé animale.

Ainsi, s'agissant des aides directes, premier pilier de la PAC, l'article 94 du règlement de l'Union Européenne n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 oblige les États membres à veiller à ce que toutes les surfaces agricoles soient maintenues « dans de bonnes conditions agricoles et environnementales » et à définir des normes minimales à appliquer par les bénéficiaires. Par

exemple, en France¹³, l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation et le bénéficiaire de l'aide doit être en mesure de fournir le récépissé de déclaration ou l'arrêté de prélèvement et disposer de moyens d'évaluation des volumes.

S'agissant du deuxième pilier de la PAC, les programmes de développement rural Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées constituent la stratégie et les modalités de la mise en œuvre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), sur le territoire de la région Occitanie. Adopté en 2015, le programme de développement rural Midi-Pyrénées bénéficie d'une enveloppe de 2 Md€ d'aides publiques totales, soit la plus importante au niveau national pour la période 2014-2020. Ce programme de développement rural comprend quatre types de mesures spécifiques pour l'irrigation agricole :

- création de retenues collectives et réseau associé ;
- modernisation des réseaux collectifs d'irrigation ;
- investissements spécifiques agro-environnementaux, notamment les matériels visant la réduction de la pression des prélèvements ;
- investissements individuels de petite hydraulique destinés à la sécurisation des productions, retenues individuelles.

Il a concerné, pour la période 2014-2017, 813 dossiers programmés, dont 711 engagés, et généré 2,28 M€ d'aides publiques, dont 0,63 M€ financées par le FEADER.

L'enjeu pour les acteurs régionaux est que la prochaine réforme de la PAC puisse intégrer l'accompagnement des pratiques agricoles permettant la reconquête de la bonne qualité des rivières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créées à la fin des années 1950, les sociétés d'aménagement régional sont des opérateurs nationaux de la gestion de l'eau avec un mandat d'aménagement du territoire, notamment dans un but de développement économique du sud de la France. La CACG a un statut original de société privée relevant du code du commerce, avec des missions de service public et un capital social majoritairement détenu par les collectivités. L'assise capitalistique de la SEM paraît faible et certains acteurs locaux, pourtant centraux dans la gestion de l'eau, sont absents de l'actionnariat.

Si la compagnie participe au développement rural de la Gascogne et des autres territoires de son périmètre d'intervention, l'économie agricole y demeure fragile. Elle doit assurer le développement équilibré de ses activités, entre mission d'intérêt général et viabilité économique. Le contrôle financier de la compagnie incombant au conseil d'administration mériterait d'ailleurs d'être renforcé.

¹³ Arrêté du 23 décembre 2016 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité au titre de 2017.

3. ACTIVITÉ DE LA COMPAGNIE

3.1. L'extension des missions et du périmètre d'intervention

À sa création, il s'agissait pour la CACG de déployer la politique portée par l'État de gestion de l'eau pour le développement de l'économie rurale. À ce titre, le préfet de région est un partenaire historique de la CACG, chargé de contrôler, par l'intermédiaire de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, les activités de concessionnaire de la compagnie.

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques, comme autorité de contrôle de la réglementation sur l'eau, ou l'agence de l'eau Adour-Garonne, dans le cadre de sa mission de réalisation des grandes infrastructures en matière de ressource en eau, sont des partenaires de la compagnie.

Aujourd'hui, même si des projets d'ouvrages émergent et si des dépenses d'entretien sont réalisées sur le patrimoine, le périmètre global de la concession est équipé des principaux ouvrages nécessaires à l'irrigation des parcelles. L'État s'est progressivement mis en retrait des activités de la CACG, à la fois en termes de financements et de pilotage, ce dernier n'envoyant plus de lettre de missions¹⁴ à la compagnie depuis 1995.

La CACG est donc passée progressivement d'une mission de concessionnaire d'État spécifiquement hydraulique à une diversité de missions au service des collectivités.

La politique agricole de la région est montée en puissance et les départements dégagent des financements importants dans le domaine de l'irrigation. Ainsi, la CACG intervient comme délégataire de collectivités locales, répondant à des appels d'offres.

La compagnie gère en effet, en sus des 15 barrages de concession d'État, 65 barrages pour le compte des départements, syndicats mixtes, ASA et de l'institution Adour¹⁵. Ces ouvrages sont exploités en concession au sens large, sous forme de délégations de service public (DSP) consenties par les collectivités ou d'exploitation par affermage pour les équipements construits.

Sur la période contrôlée, elle a également géré une zone d'aménagement concerté, située sur les communes de Séméac et Soues, au parc de l'Adour en Hautes-Pyrénées, achevée et cédée en 2018.

Par ailleurs, la CACG assure des interventions libres hors concession, notamment la vente d'équipements d'irrigation aux agriculteurs ou l'animation économique pour la mise en valeur de certains territoires.

Ses modes d'intervention sont donc variés : maître d'ouvrage, maître d'œuvre pour les collectivités et prestataire de services pour les études ou la maintenance d'équipements.

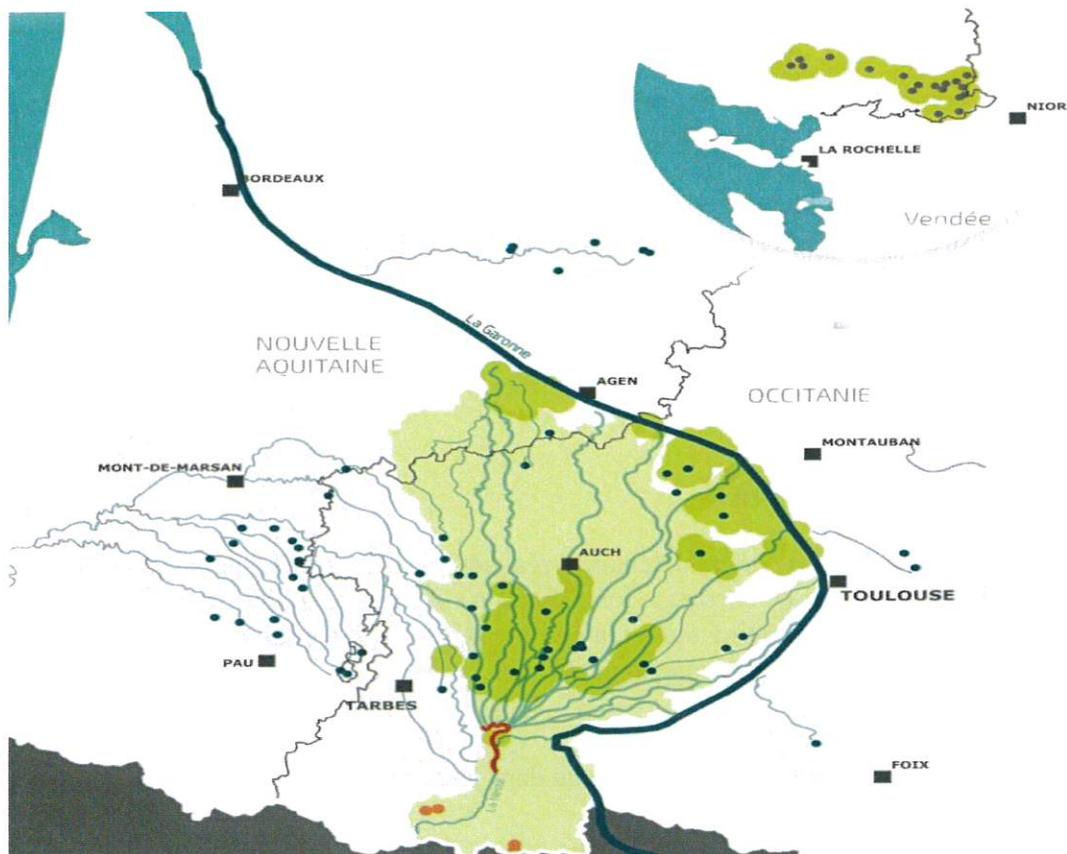
¹⁴ Documents qui déclinaient les missions du concessionnaire. Exemple : lettre de mission du 6 avril 1990 qui définit ainsi la mission de la CACG, contribuer à l'aménagement, à l'équipement et au développement économique de la région Midi-Pyrénées et une partie du Lot-et-Garonne en Aquitaine.

¹⁵ Il s'agit d'un EPTB qui formalise la coopération des collectivités pour la gestion des rivières dans le cadre géographique d'un bassin hydrographique (loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, modifiée en 2014 et 2015).

Son secteur géographique s'est également étendu en France et à l'étranger. Historiquement très implantée dans le Gers, la compagnie a développé ses missions dans les départements voisins, puis vers les départements aquitains, suite à la reprise des compétences de la compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en 2000.

La CACG intervient hors du périmètre du bassin Adour-Garonne, notamment en Vendée, dans le marais poitevin¹⁶, ainsi qu'à l'étranger.

carte 1 : Périmètre d'intervention de la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne



Source : CACG

Légende :

Gris : périmètres gérés par la CACG

Vert clair : système Neste

Vert foncé : stations et réseaux en concession

Points : retenues gérées

Ligne rouge : canal de la Neste

Les statuts de la compagnie prévoient son intervention sur le territoire national et international (article 2-22).

Néanmoins, la chambre appelle la CACG à être vigilante sur l'adéquation entre le champ de ses interventions et la composition de son actionnariat.

En effet, dans un arrêt du 14 novembre 2018¹⁷, le Conseil d'État a jugé qu'un lien direct doit exister entre les compétences des collectivités actionnaires et l'objet de la société. Une collectivité, ou groupement, ne peut plus participer à ce type de société si elle n'exerce pas

¹⁶ Maîtrise d'œuvre de la restauration du barrage du Braud pour le compte du syndicat mixte du marais Poitevin ; DSP Vendée et Lay pour la construction et l'exploitation de retenues d'eau.

¹⁷ Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles, n° 405628.

l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social. Si les compétences de la CACG en matière d'aménagement du territoire, de soutien à l'agriculture ou de coopération décentralisée (intervention à l'étranger) correspondent à celles des collectivités actionnaires, la situation est plus fragile s'agissant des interventions dans d'autres territoires français, notamment en Vendée.

La recapitalisation de la SEM pourrait être l'occasion d'intégrer les collectivités de ce territoire parmi les associés (cf. § 4.4.3).

3.2. La gestion de l'eau, mission principale

La compagnie a pour mission principale d'optimiser l'usage des ressources en eau. Elle gère pour cela plusieurs ouvrages hydrauliques, dont le principal est le canal de la Neste¹⁸.

Comme déjà indiqué, l'exploitation des ouvrages hydrauliques est assurée sous concession d'État, ou sous concessions de collectivités et d'ASA¹⁹. Les difficultés de gestion ont conduit les ASA à en confier l'exploitation, après mise en concurrence, à la CACG²⁰.

94 agents de la compagnie sont affectés à l'activité d'exploitation hydraulique, qui représente la mission la plus importante en termes d'effectifs.

3.2.1. Les principaux projets

Outre les travaux de maintenance réalisés chaque année, pour environ 3,5 M€, sur l'ensemble des ouvrages de la concession d'État, la CACG a conduit d'importantes opérations de construction ou de réhabilitation durant la période 2013-2017. Certaines d'entre elles ont posé des difficultés de réalisation ou de montage juridique.

3.2.1.1. Les nouvelles réserves d'eau dans le marais Poitevin

La CACG a remporté, fin 2013, deux appels d'offres consistant à construire et à gérer des réserves d'eau en vue d'irriguer des parcelles agricoles dans le marais Poitevin, deuxième zone humide en France. Ils représentent à eux deux un investissement de plus de 40 M€.

Le contrat de DSP Vendée a été signé en 2014 avec le syndicat mixte de Vendée Sèvre Autizes pour une durée de 20 ans, et consiste en la création de 10 réserves de substitution d'eau brute. Le contrat de DSP Lay a été signé en 2014 avec le syndicat mixte du marais Poitevin du Lay pour une durée de 15 ans, pour la création de 5 réserves de substitution.

La compagnie y assure également une mission de maîtrise d'œuvre de la conception et du suivi des travaux pour la mise aux normes d'une vanne régulant les flux hydrauliques entre la rivière et l'océan. Par ailleurs, la coopérative de l'eau des Deux-Sèvres a déposé un nouveau dossier d'autorisation en vue de réaliser, avec l'intervention de la CACG, une vingtaine de réserves de substitution connectées aux nappes dans le marais. Les opposants de l'association « Attac Vendée » dénoncent l'assèchement du marais au profit de la culture du maïs.

¹⁸ Canal de 29 km livré en 1862, alimentant 17 cours d'eau et 88 lacs sur un territoire de 8 400 km² couvrant cinq départements.

¹⁹ Établissements publics groupant des exploitants.

²⁰ Exemple : concession Lauragais-Tarnais depuis 1989.

3.2.1.2. Le réservoir du Col du Four sur le Touyre

Un ouvrage a été construit en 1999 dans le but d'assurer une dilution suffisante des rejets industriels de la vallée du Touyre.

Dès la mise en eau, en 2001, une baisse du plan d'eau a été constatée. Deux années d'expertise n'ont pu établir ni l'origine du problème, ni les responsabilités. Cet ouvrage n'a jamais été réceptionné par le maître d'ouvrage, syndicat intercommunal qui a été dissous en 2005. Son transfert au syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement, qui a repris la compétence, n'a jamais été acté, si bien que la CACG reste propriétaire de l'ouvrage et du foncier. Il lui appartient donc de se déterminer sur le devenir de cet ouvrage. Le syndicat mixte départemental d'eau et d'assainissement confirme cette situation dans sa réponse.

De surcroît, le besoin de soutien d'étiage et de dilution n'existe plus du fait des fermetures des industries de la vallée. Deux hypothèses sont alors envisageables :

- une utilisation du réservoir pour sécuriser l'alimentation en eau potable. Cette opération nécessiterait des travaux d'étanchéité artificielle pour un montant de 1 M€ qui pourraient, au mieux, être cofinancés à 50 % (0,5 M€) ;
- la démolition de l'ouvrage, qui devrait générer 0,55 M€ de dépenses (0,15 M€ d'études et 0,4 M€ de travaux).

Ces solutions conduisent la CACG à maintenir la provision constituée les années antérieures à hauteur de 0,55 M€. À ce stade, ce dossier a engendré 2 M€ de charges pour la CACG.

3.2.1.3. La réhabilitation des installations de la Vère

Dans le cadre d'une concession publique d'aménagement conclue avec le département du Tarn en 1996, la CACG a réalisé un ouvrage de réalimentation sur cette rivière. Le réservoir a été mis en service en 1998 et géré par la compagnie pendant 15 ans, avec un tarif insuffisant pour équilibrer les charges.

Le tribunal administratif de Toulouse a prononcé le 16 octobre 1997 un sursis à exécution de l'arrêté préfectoral déclarant d'intérêt général et d'utilité publique les travaux. La cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel du préfet du Tarn contre ce jugement. En qualité de titulaire de la concession d'aménagement, la CACG est donc restée exploitante d'un ouvrage réalisé mais sans existence juridique.

Le département n'a pas repris l'ouvrage à la fin de la concession, d'importants problèmes de pollution ayant été constatés en lien avec une station en amont, située hors du périmètre du projet. La concession a alors été prolongée par 11 avenants successifs, dont les derniers ne revêtent pas la signature de la CACG et ne sont donc pas valides. L'ensemble des avenants a fait courir la concession jusqu'au 19 avril 2014.

La réhabilitation a été réalisée pour un montant de 0,905 M€, portant le coût total de l'opération à 2,9 M€, avec une participation de la région et de l'agence de l'eau Adour-Garonne. Un protocole d'accord a finalement été signé avec le conseil départemental le 9 avril 2019, opérant transfert des droits et obligations de la CACG au département et paiement par ce dernier de

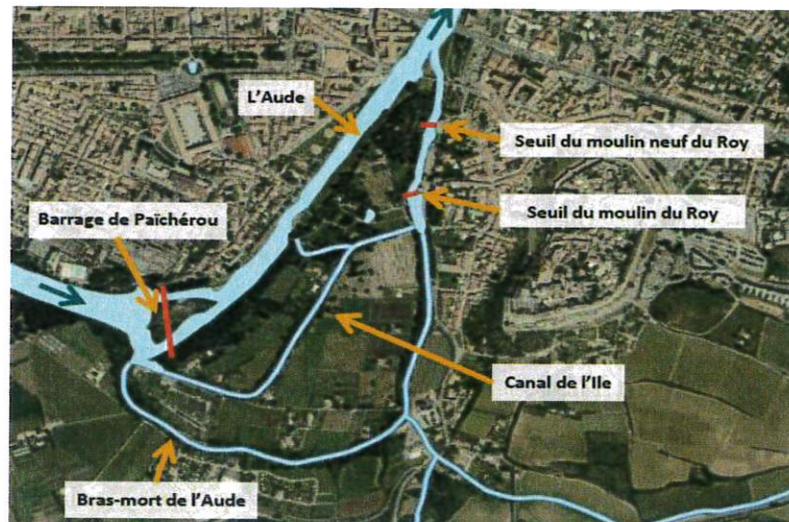
0,723 M€ restant dû, effectivement reçu en septembre 2019. La SEM a participé finalement à hauteur de 0,364 M€.

Entre avril 2014 et avril 2019, la CACG a ainsi exploité l'ouvrage sans titre. Aucun avenant en cours ne justifiant la gestion des installations par la compagnie ni la vente d'eau afférente.

3.2.1.4. L'aménagement du barrage de Païchérrou

En 2015, la CACG a obtenu de la commune de Carcassonne, en tant que mandataire d'un groupement avec des entreprises, un contrat de concession d'une centrale hydroélectrique sur l'Aude. Ce contrat comprend le confortement du seuil du Païchérrou existant, la construction de la microcentrale, la création de passes à poissons pour assurer la continuité écologique, l'exploitation et la maintenance de ces installations. Inaugurée en mai 2019, cette opération a nécessité un montant total de travaux de 3,7 M€.

carte 2 : Aménagement du barrage de Païchérrou



Source : CACG

Elle a été l'occasion de créer une filiale dédiée, la société par actions simplifiée (SAS) dénommée « les énergies de la cité », capitalisée à hauteur de 98 000 €. La CACG détient 29,5 % du capital. Deux avances en compte courant d'associés ont été consenties pour un montant total de 553 000 €, dont 163 000 € de la part de la CACG. Cette SAS est présidée par M. Alain Poncet.

Le contrat de concession a été automatiquement transféré à la filiale lorsque ses statuts ont été remis au concédant. Cette concession doit en principe être autofinancée par la valorisation hydroélectrique. À ce stade, les recettes énergétiques perçues par la filiale sont modestes : 10 à 12 k€ par mois. Le tarif hivernal facturé à EDF, plus élevé, devrait permettre d'augmenter le produit annuel attendu à hauteur de 221 000 €.

Cette situation illustre la stratégie de la CACG de se développer dans le secteur de l'hydroélectricité en créant des filiales dédiées. La mise en place de sociétés de projet permet, en effet, de faire entrer des partenaires privés, spécialisés notamment dans les énergies renouvelables, et d'obtenir des financements participatifs. Pour autant, cette gestion par filiale aboutit à des montages juridiques complexes, pouvant se révéler incomplets et ne facilitant pas le partage des responsabilités.

D'une part, le portage des dépenses initiales n'a pas été clairement défini. La CACG a réalisé des études pour un coût de 0,467 M€. Malgré la signature d'un pacte d'associés fin 2018, la répartition des missions entre partenaires n'ayant pas été alors formalisée, une partie des coûts d'études n'a pas été facturée. La comptabilité analytique fait apparaître une perte de 0,120 M€ pour la CACG.

D'autre part, la chaîne des contrats est incomplète. Suivant un montage contractuel sophistiqué, la filiale, titulaire de la concession, a conclu un contrat de conception-construction avec le groupement d'entreprises constitué par la CACG et ses partenaires. De la même manière, un contrat d'exploitation-maintenance entre la filiale et le groupement devait être signé. Ainsi, le groupement assure les rôles de constructeur et d'exploitant pour le compte de la SAS. Ces deux sous-contrats sont chapeautés par un contrat de coopération entre la SAS et le groupement. Parallèlement, un contrat d'assistance directe par la CACG a été conclu pour assurer l'administration de la filiale, pour environ 6 000 € annuels facturés.

Or, la CACG n'a pas été en capacité de fournir le contrat d'exploitation-maintenance liant la filiale et le groupement, pourtant visé par le contrat de coopération et qui devait être signé le même jour que ce dernier. Elle reconnaît que ce contrat n'existe pas et assure de fait l'exploitation et la maintenance du barrage de Carcassonne, alors qu'aucun contrat ne la lie à la société concessionnaire.

À l'instar de la mission agroalimentaire des Pyrénées, qui a été réalisée en 2017 sans convention (cf. *infra* § 3.3), la chambre recommande à la CACG de fonder juridiquement ses interventions, en établissant systématiquement une base contractuelle, que ce soit en gestion d'ouvrage ou en animation rurale.

Recommandation

1. Disposer systématiquement d'une base contractuelle pour les interventions de la compagnie. Mise en œuvre en cours.

3.2.2. L'équilibre économique de la gestion de l'eau

Sur la période sous contrôle, le chiffre d'affaires de l'exploitation des ouvrages hydrauliques est relativement stable, avec + 0,9 % par an, pour s'établir à 19,1 M€ fin 2017. Son résultat net s'élève à 2,9 M€. Ce résultat est calculé en coûts directs car la comptabilité analytique de la CACG n'inclut pas l'ensemble des charges de structure (cf. *infra*).

3.2.2.1. Des tarifs déconnectés de la priorisation des usages

La compagnie exploite plus de 260 stations de pompage pour au total 500 millions de mètres cubes d'eau par an. Elle est titulaire de près de 30 concessions de gestion de l'eau et signe un contrat avec chacun des 1 500 préleveurs du territoire : syndicat d'eau potable, industrie, irriguant.

Le coût de l'irrigation est constitué notamment par les investissements réalisés, par la masse salariale afférente et par les achats d'énergies. L'irrigation individuelle est effectuée par pompage de rivière et matériel d'aspersion. L'irrigation collective, qui concentre la majorité des coûts, réclame la mise à disposition d'équipements importants et une forte ingénierie, y compris pour le fonctionnement quotidien des installations.

En 2017, la CACG a investi 5,1 M€, dont 3,3 M€ pour les DSP Vendée et Lay dans le marais Poitevin et 1,3 M€ pour le réseau en concession d'État à Merville (Haute-Garonne). Les projets sont massivement subventionnés par l'État et les collectivités.

La compagnie différencie dans sa comptabilité analytique trois grands secteurs d'activité : l'exploitation, l'ingénierie France et l'ingénierie internationale. Le premier comprend l'exploitation des ouvrages sous concessions d'État ou de collectivités, ainsi que la vente de matériel hydraulique. L'ensemble concerne l'activité de gestion de l'eau. Le deuxième secteur comprend les différentes missions d'études et accompagnement rural : il concerne à la fois la gestion de l'eau²¹, traitée dans cette partie, et l'animation économique, traitée *infra*. L'ingénierie internationale est examinée avec les nouveaux enjeux de développement.

La ressource en eau fait l'objet de trois usages principaux :

- l'irrigation agricole : plus de 50 000 hectares sont actuellement irrigués par le canal de la Neste. La surface agricole totale pouvant être desservie par les concessions d'État est de 63 000 hectares, la CACG peut alimenter jusqu'à 200 000 hectares sur l'ensemble de son périmètre d'activité (Vendée comprise). Elle n'a pas la maîtrise des surfaces effectivement irriguées, certaines souscriptions n'étant pas complètement exploitées par les irrigants. L'irrigation représente en moyenne 85 % du produit des ventes d'eau²² ;
- la desserte des particuliers et entreprises : 280 000 habitants bénéficient de l'eau potable, pour un volume annuel moyen de 12 à 14 millions de mètres cubes, représentant plus de 10 % du produit des ventes d'eau. La SEM dessert également une entreprise : la société Arkema à Lannemezan, qui est alimentée directement par le canal de la Neste pour un volume moyen de 8 millions de mètres cubes annuels, soit 3 à 5 % des ventes. L'usage en eau potable est prioritaire : la CACG doit en garantir les aspects quantitatifs et qualitatifs : la prise en rivières, l'apport pour les stations d'épuration et la dilution des pollutions résiduelles ;
- l'utilisation environnementale : les rivières de Gascogne comprennent naturellement peu d'eau et sont comparables à des oueds²³. Il convient d'alimenter les rivières en respectant les seuils réglementaires d'étiage²⁴. Cette garantie de débit profite également aux usages touristiques et de navigation. 17 cours d'eau sont ainsi réalimentés par le canal de la Neste. Sur le reste du périmètre concessif, cette répartition intervient en amont, par prélèvement sur les barrages ou réserves. Avec l'alimentation en eau potable, cet usage environnemental constitue l'autre priorité assignée à la SEM.

La CACG assure un rôle essentiel de prévention des conflits d'usages. Le périmètre d'intervention de la compagnie, contrairement aux deux autres SAR nationales, est majoritairement situé en zone de répartition des eaux, caractérisant une insuffisance chronique des ressources hydriques et permettant notamment à l'État de baisser les autorisations de prélèvements. Cette inscription en zone de répartition des eaux participe au maintien de l'équilibre entre la ressource et les besoins en eau.

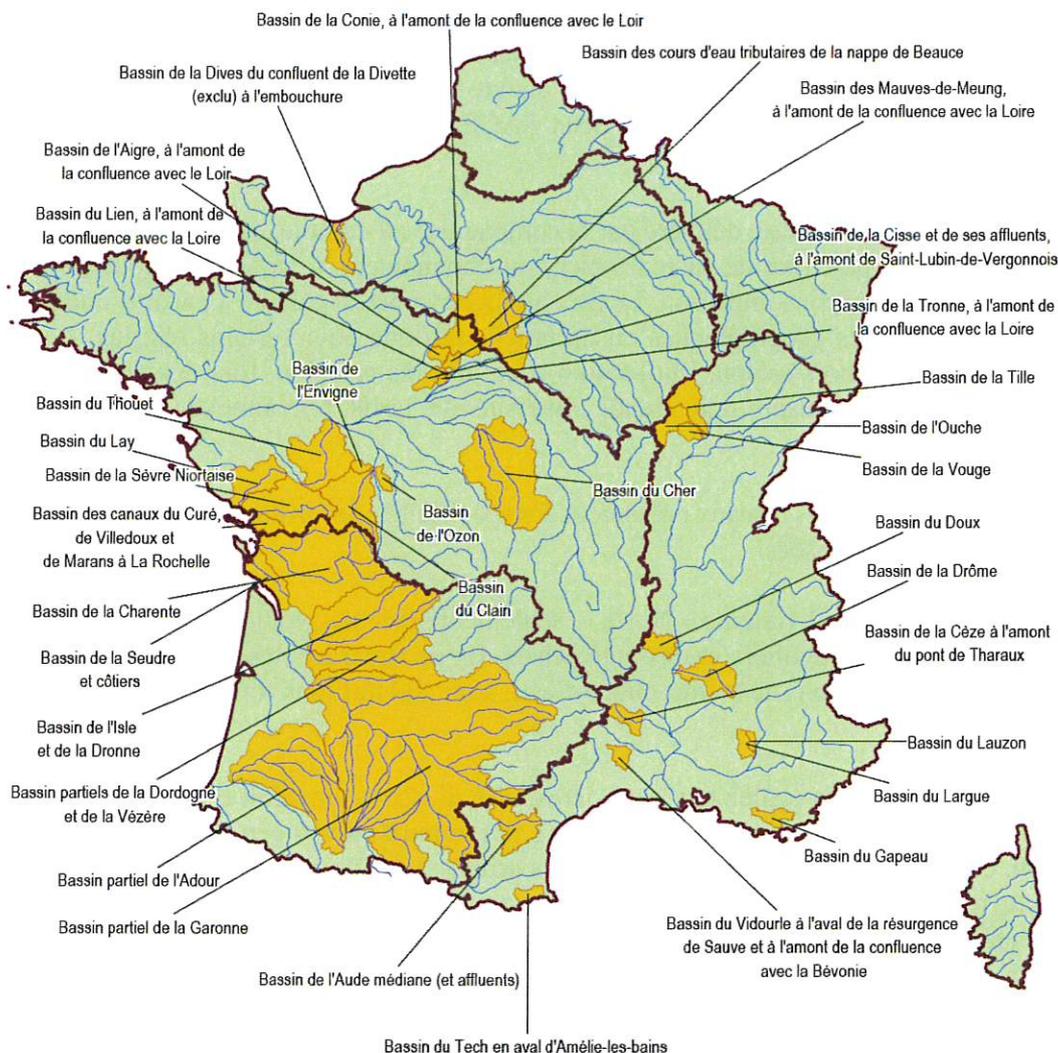
²¹ Par exemple : étude de diagnostic ou faisabilité pour des retenues, maîtrise d'œuvre pour la construction d'un franchissement piscicole.

²² Dont 80 % par la concession de 1960 et 5 % par la concession de 1990.

²³ Cours d'eau au régime hydrologique irrégulier, le plus souvent à sec et pouvant connaître des crues importantes.

²⁴ Débit minimum d'un cours d'eau.

carte 3 : Zones de répartition des eaux superficielles



Source : ministère de l'écologie, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature 2012

Localement, l'arbitrage entre les différents usages dépend du cahier des charges du concessionnaire, mais également d'éléments légaux et réglementaires : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, plan de gestion des étiages, arrêtés, qui sont parfois difficilement compatibles (cf. § 3.2.4).

Le plan de gestion des étiages vise à trouver une situation d'équilibre entre les utilisateurs et le milieu naturel, par le respect des débits d'objectif d'étiage. Il s'agit d'un document contractuel entre les différents acteurs de l'eau pour la gestion quantitative de la ressource. Le plan de gestion des étiages du bassin versant Adour-Garonne inclut le périmètre géré par la CACG, notamment la Neste, les rivières de Gascogne, l'Adour et le Midouze.

L'articulation de ces usages nécessite une gouvernance partagée. La CACG organise depuis 1988 de nombreuses réunions avec la commission permanente des irrigants, organe de représentation de ses clients. La gestion du système « Neste » comprend une instance dédiée depuis 1988, regroupant l'ensemble des parties prenantes. Présidée par un administrateur de la CACG, la commission « Neste » a pour mission de garantir la bonne proportion entre les usages, en particulier en période de tension sur la ressource, et de définir les règles de gestion des listes d'attente pour les candidats à l'irrigation.

Cette gouvernance se traduit également dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)²⁵, qui se déclinent localement en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Or, aucun SAGE ne couvre aujourd'hui le système « Neste », ni l'axe « Garonne ». La mise en place de ces deux SAGE est pourtant nécessaire pour développer une vision intégrée des usages.

Le système tarifaire, délibéré par la compagnie, est complexe. L'irrigant souscrit un débit, qui détermine la part fixe de sa redevance, ou abonnement, à laquelle s'ajoute une redevance proportionnelle à sa consommation. Le prix au mètre cube est calculé à partir d'une grille de prix prévoyant des zones géographiques ou un tarif spécifique pour certains réseaux. Le nombre de bornes, les usages hors saison, l'utilisation avec ou sans pression, font également varier le prix pour l'irrigant. Il s'ensuit une grande diversité de tarifs (cf. annexe 2), pour une assiette relativement faible.

Même si certains réseaux présentent des spécificités, les grilles tarifaires mériteraient d'être simplifiées et harmonisées.

Au sein du seul système « Neste », seulement 30 % des volumes d'eau sont tarifés auprès des irrigants, des particuliers et des entreprises. En considérant l'ensemble de son périmètre, la CACG gère 500 millions de mètres cubes d'eau, dont 200 millions sont valorisés en moyenne, soit 40 %.

Elle réalimente également les rivières, afin d'assurer un débit d'eau suffisant pour le bon équilibre de l'écosystème. En moyenne, 60 % des volumes d'eau gérés sont destinés à soutenir le milieu, en maintenant les étiages fixés par les arrêtés préfectoraux. Elle dispose de 600 points de mesure répartis sur les équipements et le réseau, dont 200 en rivière. Alors que les charges afférentes augmentent, notamment l'électricité et la maintenance, cet usage n'est pas rémunérateur pour la compagnie.

Le cahier des charges annexé au décret de concession de 1990 avait évalué le coût du mètre cube d'eau brute apporté par le canal à 10,9 centimes de franc, à partir d'un compte d'exploitation prévisionnel, et avait fixé le tarif demandé aux usagers à 2,3 centimes. En contrepartie, l'État s'était engagé à apporter une compensation tarifaire à la compagnie. En prenant en charge la majorité du coût de revient de l'eau, l'État validait ce déséquilibre.

Un écart croissant existe donc entre les règles d'affectation de la ressource et le modèle tarifaire, rendant difficile l'équilibre économique de la gestion de l'eau.

3.2.2.2. La diminution des aides d'État

La tarification n'est pas la seule source de financement pour la CACG.

La mobilisation de la ressource eau était très largement subventionnée par l'État. La dotation étatique était composée d'une aide tarifaire apportée par le ministère de l'agriculture sous la forme de mises à disposition de personnels d'État, dans le cadre de l'article 7.1°B du cahier des charges annexé au contrat de concession de 1990. Cette dotation était versée avec retard, par

²⁵ Les SDAGE sont des documents de planification, institués par la loi sur l'eau de 1992. Ils fixent pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de bon état des eaux. Ils sont au nombre de 12, un pour chaque bassin de la France métropolitaine et d'outre-mer.

exemple, le rapport de la chambre de 1994 précisait qu'au jour du contrôle, il restait une somme de 3,85 MF à verser, dont 1,38 MF par le ministère de l'agriculture et 2,47 MF par le ministère de l'environnement.

Actuellement, les salariés de la compagnie ne sont plus des agents d'État²⁶ et l'aide transitoire versée pour leur remplacement s'est éteinte en 2008. Par ailleurs, l'aide à la gestion des étiages, versée par l'État via l'agence de l'eau Adour-Garonne, diminue et devrait disparaître en 2021.

Quant aux subventions d'investissement, la CACG a reçu, conformément au décret de concession, 250 MF entre 1990 et 2000 pour la réhabilitation du seul canal de la Neste, principalement financée par l'État. Ces subventions ont baissé avec la diminution des projets sur le périmètre de concession, passant d'une moyenne de 4 M€ par an dans les années 90 à 0,8 M€ dans les années 2010.

L'État n'est plus moteur pour faire émerger les projets. Actuellement, les financements sont ponctuels et alloués sur demande expresse par ouvrage. L'équilibre financier de chaque projet reste largement dépendant des aides publiques, notamment locales, qui peuvent varier de 50 % à 70 % du coût d'investissement. De 2013 à 2017, il n'y a pas eu de développement de réseaux irrigués sur les ouvrages de la CACG en Occitanie. Les aides publiques récentes sont majoritairement liées aux opérations menées en Vendée²⁷, qui consistent à construire des réserves de substitution : 21,2 M€ ont été reçus à ce jour, dont 9,7 M€ par l'État.

En l'absence d'une partie des financements étatiques compensatoires, le modèle économique de gestion de l'eau est difficile à équilibrer. Sur la période contrôlée, le chiffre d'affaires de l'exploitation des ouvrages hydrauliques, sous concession d'État ou de collectivités, a oscillé entre 17,9 M€ et 20,4 M€. Il s'élève à 19,1 M€ en 2017 pour un résultat de 2,9 M€ (cf. annexe 5).

En ventilant les charges de structure et frais généraux, l'exploitation hydraulique dégage un résultat net de 0,1 M€ à 1,6 M€ selon les années.

La CACG a récemment affiné ses clefs de répartition et transmis à la région Occitanie une nouvelle comptabilité analytique sous forme « d'approche économique », qui ventile les charges de structure et frais généraux, mais aussi les dépenses commerciales, de recherche et de stratégie. À ce stade, cette comptabilité en coûts complets ne concerne que le périmètre des concessions d'État. L'activité concessive historique y apparaît économiquement déséquilibrée. La concession de 1960 engendre des recettes d'eau conséquentes mais consomme des charges importantes, dégageant au final un résultat annuel variant de - 0,8 M€ à - 1,6 M€. La concession de 1990 engendre des ventes d'eau faibles mais nécessite peu de charges, son résultat annuel est légèrement positif de 0,1 M€ à 0,3 M€, ne permettant pas toutefois d'équilibrer l'ensemble du périmètre concédé par l'État.

Cette « approche économique » n'inclut pas l'exploitation hydraulique sous concession de collectivités. À ce stade, la compagnie n'est pas capable d'analyser la formation des coûts pour l'ensemble de ses activités. La chambre lui recommande de mettre en place une comptabilité analytique incluant l'exhaustivité des charges.

²⁶ Sauf exception (cf. § 2.2.1).

²⁷ Projets Autizes, Lay et Vendée.

Recommandation

2. Disposer d'une comptabilité analytique établie à partir de charges évaluées exhaustivement. *Non mise en œuvre.*

Dans sa réponse aux observations provisoires, le directeur de la CACG précise que le choix de gestion fait à ce jour est de ne pas systématiquement réaffecter les charges générales par activité. Or, la chambre observe que le résultat net des opérations sous comptabilité analytique (4,2 M€ en 2017) est intégralement annulé par le résultat des postes non ventilés (- 4,6 M€). Il n'est pas aisé de flécher l'intégralité des charges, mais leur volume ne doit pas faire disparaître la formation des coûts et biaiser l'analyse stratégique, surtout dans une situation financière tendue. La CACG doit s'inspirer de la récente approche économique qu'elle a produite pour les concessions d'État et l'élargir à ses activités principales.

Avec des résultats évalués à plus ou moins 1 M€, la sensibilité aux méthodes de ventilation des coûts transversaux est forte. Il reste que l'équilibre des seules concessions d'État peut être considéré comme de plus en plus difficile à atteindre et est particulièrement exposé aux volumes d'eau vendus et aux aléas climatiques.

La nécessité de préserver l'équilibre des comptes d'exploitation et l'augmentation du coût de l'énergie ont imposé une augmentation des tarifs. Les trois SAR ont engagé des réformes tarifaires au cours des dernières années pour équilibrer leurs comptes. Le cahier des charges de la concession de 1990, dans son article 7-2^o, prévoyait cette échéance : « au terme de la période de restauration, la CACG, par sa politique tarifaire, et l'État prendront les dispositions nécessaires pour faire face aux dépenses d'exploitation des ouvrages, les collectivités ou d'autres organismes pourront y être associés ». Ces réformes tarifaires sont réalisées en concertation avec les usagers et le concédant.

Outre l'augmentation régulière du tarif appliqué aux irrigants, la CACG envisage d'autres pistes tarifaires, notamment l'augmentation du prix de l'eau potable et la mise en place d'une tarification incitative pour l'usage agricole. La compagnie devra concilier la vision à long terme des collectivités concernant l'aménagement local et celle à plus court terme de l'agriculteur qui ne peut mettre en péril son exploitation par des charges trop élevées.

Les 60 % d'eau brute non rémunérateurs, reversés dans le milieu, constituent donc un enjeu central pour la SEM : l'objectif est de tarifier cet usage environnemental de l'eau²⁸ et d'identifier des contributeurs possibles. Le transfert des concessions vers les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine constitue une opportunité pour réviser le décret concessif de 1990 dans ce sens. Parmi les pistes explorées, une participation des EPCI, via des conventions de financement au titre de la compétence Gemapi, est envisagée. Ces derniers ne sont pas actuellement actionnaires de la compagnie, ni les EPTB qui les regroupent.

Des pistes de valorisation énergétique sont également à l'étude, mais la CACG n'a pas investi dans la production d'électricité à ce stade, contrairement au deux autres SAR nationales, BRL et canal de Provence. L'hydroélectricité est la deuxième source d'électricité du pays, après le nucléaire. La CACG n'a modifié ses statuts pour pouvoir être producteur d'électricité qu'en 2012 et seulement deux de ses nombreux barrages produisent aujourd'hui cette énergie : la centrale de Puydarrieux depuis 2015 et le barrage de Païchérou mis en service en 2019. L'énergie hydroélectrique est un axe important pour l'essor de la compagnie mais reste encore peu exploité.

²⁸ EDF dénonce également le fait que la majeure partie de l'eau qu'elle met à disposition ne fait pas l'objet d'indemnisation.
Source : journal Les Échos du 9 septembre 2019.

Une liste exploratoire de 23 projets éligibles sur les différents ouvrages en concessions d'État a été récemment produite par la compagnie. Cette dernière a inscrit la valorisation du potentiel énergétique des concessions dans les objectifs de son plan stratégique mis en place en 2017.

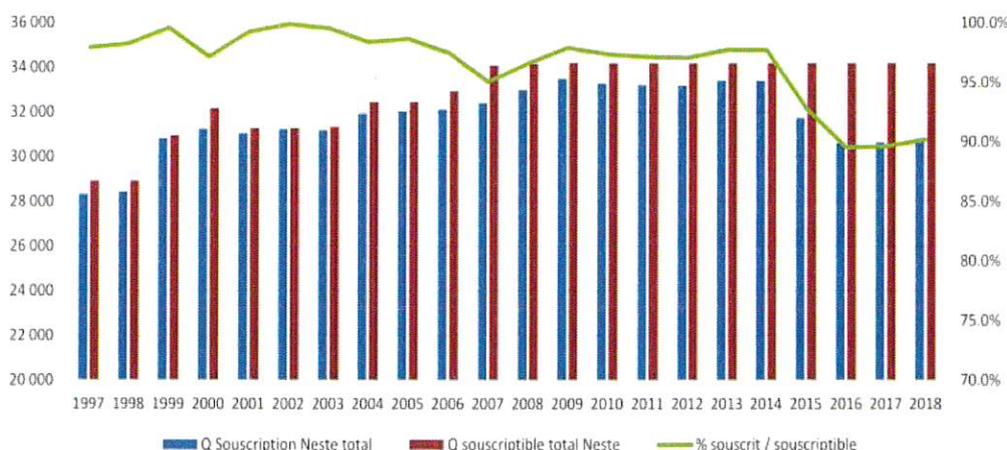
3.2.2.3. La baisse des souscriptions

Depuis 2009-2010, le fort taux d'équipement du réseau engendre un affaissement des créations d'installations. Globalement, les débits souscrits diminuent de 9 % entre 2013 et 2017.

L'endettement de nombreuses exploitations, l'obligation de laisser certaines parcelles en jachère ou l'encouragement à la diversification des cultures, notamment avec le tournesol, participent à cette baisse des souscriptions. La part consacrée au maïs sur la surface agricole utile représente 8 % en 2017, soit 49 200 hectares. Elle a baissé de 40 % sur le territoire depuis 2000.

Le pompage individuel dans les nappes phréatiques peut parallèlement constituer une alternative intéressante en termes de coûts pour l'irrigant. Le phénomène s'amplifie et affecte la profitabilité des ventes d'eau.

graphique 3 : Évolution des débits souscrits



Source : CACG

Le modèle économique, basé essentiellement sur l'irrigation saisonnière du maïs, est aujourd'hui fragile. La CACG réagit à ces évolutions en participant à la réorientation agricole. Elle a lancé un projet « soja Save²⁹ » visant à accroître les surfaces consacrées à cette céréale. Les surfaces ont été multipliées par trois en cinq ans et comportent des exploitations bio. Le soja est davantage consommateur d'eau en fin d'été, permettant ainsi de pallier la réduction du maïs et d'étaler le besoin de ressource sur la saison.

Cette stratégie est légitime à moyen terme au regard des objectifs financiers de la compagnie, qui a peu d'intérêt à voir baisser la demande d'irrigation en Occitanie. Malgré l'appui individuel de la compagnie à la consommation raisonnée³⁰, les contraintes évoquées plus haut risquent de se renforcer et d'appeler plutôt au développement de cultures sobres en eau. L'alimentation en eau potable et l'usage environnemental étant réglementairement les deux usages prioritaires, l'irrigation constituera, dans le cadre d'une contrainte environnementale croissante, une véritable variable d'ajustement des volumes prélevables autorisés.

²⁹ Du nom de la rivière Save, affluent de la Garonne.

³⁰ Notamment les compteurs communicants et le suivi de parcelles référentes pour une irrigation de précision.

La CACG précise qu'elle souhaite cibler les cultures à forte valeur ajoutée et qu'elle cherchera à ajuster le prix de l'eau à la valeur dégagée. Néanmoins, cette valeur ajoutée n'est pas mesurée par la compagnie qui s'appuie seulement sur des données globales mises à disposition par l'État, notamment les statistiques Agreste³¹ et études Irstéa³², et par le réseau du Cerfrance³³. Elle ne mesure pas, sur les exploitations bénéficiaires de ses services, les différences de marges ou de taux de disparition entre les exploitations irriguées et non irriguées. Elle reconnaît qu'elle pourrait effectivement mobiliser ces organismes d'études ou les chambres d'agriculture dans le cadre d'un partenariat³⁴.

Globalement, l'irrigation semble plus rentable pour les irrigants individuels, vu le coût modeste des investissements. Pour les réseaux collectifs, le supplément de marge doit couvrir à la fois les charges d'énergie, les redevances de consommation d'eau, et les charges fixes de l'investissement en annuités. Ces différents coûts fixes et variables sont intégrés dans les modèles économiques des réseaux collectifs récents (hors concession d'État).

Enfin, l'alimentation en eau potable offre peu de perspectives de développement, autres que tarifaires. Les prélèvements sont stables sur 15 ans, l'effet de la croissance démographique des aires urbaines comme Toulouse étant atténuée par la réduction des consommations individuelles et par celle des fuites sur le réseau.

Les ressources de la CACG sont donc très dépendantes de la clientèle agricole, avec une double limite : l'impossibilité d'augmenter significativement le prix de l'eau d'irrigation et la faible péréquation avec les autres usages.

3.2.3. Les contraintes climatiques

Les exigences environnementales ont progressivement augmenté, notamment la nécessité de remise de l'eau dans le milieu. Les rivières et les lacs de réserve abritent des espèces animales et végétales à protéger³⁵ et accueillent pour certains des activités de loisirs³⁶. La compagnie doit à la fois gérer la tension sur la ressource et concilier environnement et économie. La chambre relève le paradoxe entre le désengagement financier de l'État et le renforcement de la réglementation environnementale et des risques climatiques.

La CACG est amenée à solliciter régulièrement des autorisations environnementales, au titre de l'ensemble des concessions dont elle est titulaire ou dans le cadre de prestations pour le compte de tiers. Elles sont de deux types :

- autorisations de prélèvement d'eau : 70 par an au titre de l'ensemble des concessions ;
- autorisations de travaux en rivière (dont principalement des curages) : 50 par an dont 30 au titre des concessions et 20 au titre de prestations pour des tiers.

³¹ Service de la prospective et de la statistique du ministère de l'agriculture.

³² Établissement public pour la recherche environnementale concentrée sur l'eau, les éco-technologies et l'aménagement des territoires (exemple : Cemagref).

³³ Réseau de conseil et d'expertise comptable, notamment en agriculture.

³⁴ La SEM signe uniquement des conventions avec les chambres d'agriculture porteuses des organismes uniques de gestion collective de l'eau pour couvrir les autorisations de prélèvements agricoles.

³⁵ Par exemple, le lac de Puydarrieux créé par le barrage construit en 1987, classé Natura 2000.

³⁶ Notamment lac de la Gimone équipé d'une base nautique.

Les sécheresses se renforcent de même que les inondations, appelant une grande vigilance sur la gestion de l'eau. En cas d'année particulièrement pluvieuse, comme en 2014, l'impact financier pour la CACG est négatif mais modéré : le pompage diminue, réduisant les coûts énergétiques. La consommation baisse, tandis que l'abonnement reste constant, sachant que le produit de la vente d'eau est constitué pour les deux tiers de l'abonnement et un tiers la consommation. En cas de forte sécheresse, la consommation baisse également, cette fois en raison des arrêtés préfectoraux de restriction et de la réduction du prix de l'abonnement, car dans ce cas la SEM doit contractuellement minorer ce dernier. En 2016 et 2017, le soutien d'étiage a été particulièrement marqué, la sécheresse ayant entraîné une forte chute de l'alimentation naturelle des rivières alors même qu'aucun prélèvement n'y était réalisé. Afin de garantir le bon état écologique, la CACG a dû alimenter artificiellement les rivières à partir des ouvrages de stockage et assurer une présence accrue des équipes en animation des comités de gestion et de concertation. L'été 2019 a connu une sécheresse décennale. Des restrictions ont été prises dans plusieurs départements de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie, révélant le manque de pluies hivernales. La CACG n'a été concernée par les restrictions qu'en septembre.

La multiplication des sécheresses risque de renforcer l'usage environnemental de l'eau et d'encourager les constructions de retenues, nécessitant ainsi des sources de financement. Les opérations en cours actuellement en Vendée ont créé près de 11 millions de mètres cubes de réserves de substitution. D'après la compagnie, cela permet d'assurer les besoins agricoles et de réduire de 50 % les prélèvements estivaux.

Les aléas climatiques occasionnent des dégâts ou nécessitent des aménagements de régulation qui pèsent également sur l'équilibre financier de la gestion de l'eau. La CACG a dû conduire une opération de reconstruction d'une quarantaine de tronçons sur quatre cours d'eau, suite à la crue exceptionnelle de 2013, qui a eu lieu trois ans après la tempête Xynthia. Elle a géré une centaine d'arrêtés de subventions et mener des actions de prévention des submersions, comme l'élargissement de berges et la création de zones de dépôt. Elle a ainsi accompagné le syndicat intercommunal à vocation multiple du Pays Toy jusqu'en 2015, dans la réalisation de plus de 30 M€ de travaux, portés par le maître d'ouvrage.

Le préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne, a présidé jeudi 27 juin 2019 un comité d'administration régional consacré au thème de l'eau, qui a acté les principaux axes de travail pour les années à venir, notamment l'efficacité de gestion en mobilisant les nouvelles technologies et la concertation, ainsi que l'ajustement de la demande en développant des cultures alternatives. Dans la poursuite de ces rencontres, le comité de bassin a acté le 16 juillet 2019 la mise en place d'un groupe de travail.

Parallèlement, des plans d'actions territoriaux permettent de mobiliser les acteurs du territoire autour d'un objectif de reconquête de la qualité de l'eau altérée par des pollutions diffuses, notamment phytosanitaires. Plusieurs plans d'actions territoriaux, comme ceux de Gimone, de l'Adour, d'Oursebelille ou des captages sud des landes, concernent le périmètre d'intervention de la CACG.

Malgré cette forte exposition aux risques, elle n'a pas formalisé de stratégie en la matière. Un suivi des risques physiques des ouvrages existe, notamment sismiques, mais pas de gestion des risques économiques et financiers des opérations menées, ce qui permettrait pourtant à la compagnie de les anticiper, de les classer et de les évaluer quant à leur probabilité et à leur gravité et conduirait la société à affiner ses engagements et notamment ses inscriptions de provisions. La chambre lui recommande donc de structurer sa gestion des risques économiques et financiers.

Recommandation

3. Structurer la gestion des risques économiques et financiers. *Non mise en œuvre.*

3.2.4. Les contestations

La légitimité croissante des problématiques environnementales conduit à un renforcement des différentes formes de contestations.

3.2.4.1. L'abandon du projet de Sivens

En 2001, la CACG obtient l'autorisation de mener une étude afin de démontrer que la construction du barrage de Sivens présente un intérêt public pour conforter la ressource en eau sur le cours du Tescou, affluent du Tarn. Elle signe le 4 août 2008 une convention publique d'aménagement avec le conseil général du Tarn, maître d'ouvrage du projet. Un arrêté préfectoral du 3 octobre 2013 déclare d'intérêt général la retenue de Sivens.

Ce projet se heurte rapidement à une forte mobilisation. Après le décès d'un militant, un arrêté interdépartemental du 24 décembre 2015, signé par les préfets du Tarn et du Tarn-et-Garonne, porte abrogation de l'arrêté de 2013, mettant un terme définitif à ce projet.

La CACG avait effectué des travaux qui s'avèrent donc inutiles et porté sur sa trésorerie, en l'absence de règlement total par le maître d'ouvrage, les dépenses afférentes à hauteur de 20 %³⁷. Le bilan de clôture de la convention publique d'aménagement, signé en décembre 2016, précise que le montant total des dépenses engagées par la CACG s'élève à la somme de 3,34 M€ TTC. Compte tenu des acomptes perçus, pour un montant de 669 000 €, le montant restant dû à la SEM s'élève à 2,67 M€.

Un protocole transactionnel a été conclu avec le département du Tarn le 24 décembre 2015, mettant un terme à la convention publique d'aménagement et entérinant le versement de la somme due. La société a signé le 22 décembre 2016 l'acte de cession de l'ensemble des parcelles au conseil départemental pour 0,673 M€, clôturant ainsi le dossier.

Des litiges connexes ont émergés durant les années suivantes, concernant principalement les remises en état de terrains pour certains propriétaires fonciers. Près de 100 000 € d'indemnités et de frais d'avocats ont ainsi été versés par la compagnie. Ce dossier a généré de nombreuses difficultés pour la CACG : recouvrement tardif du paiement de ses prestations et travaux, nombreux contentieux sur le fond et en référé, déficit d'image de la société. Plus globalement, cet échec a largement participé au ralentissement ou à l'annulation de nombreux projets d'ingénierie dans le bassin Adour-Garonne, limitant les recettes de la SEM et la rendant plus dépendante aux ventes d'eau. Les services d'ingénierie représentaient 38 % des produits d'exploitation de la compagnie, ils ne représentent plus que 17 % en 2017.

3.2.4.2. Les contentieux relatifs aux débits minimum

« France nature environnement » a dénoncé la mauvaise gestion du barrage de la Gimone, situé dans le Tarn-et-Garonne. Le tribunal correctionnel de Montauban a infligé 5 000 € d'amende

³⁷ L'État au titre du FEADER à hauteur de 30 % et l'agence de l'eau à hauteur de 50 %.

à la compagnie en 2016, pour non-respect des débits réglementaires sur ce barrage, et 5 000 € de dommages et intérêts au profit de « France nature environnement ». La condamnation a été portée à 50 000 € d'amende par la cour d'appel de Toulouse en 2018, l'amende serait doublée en cas de récidive.

La CACG s'est pourvue en cassation, arguant que les notions et valeurs contradictoires des arrêtés préfectoraux et du SDAGE, s'appliquant aux prélèvements, ne permettraient pas d'identifier clairement la règle applicable. La Cour de cassation a fait droit à « France nature environnement » le 25 juin 2019 et confirmé la condamnation, au motif que les débits relevés en avril et mai 2012 étaient très inférieurs aux débits de gestion et de crise et que seul l'arrêté du 9 avril 2001 était applicable.

Un nouvel arrêté préfectoral a néanmoins été signé pour la Gimone, clarifiant les notions de débit réservé et de débit d'objectif d'étiage. Les arrêtés pour d'autres ouvrages n'ont pas été modifiés à ce jour, augmentant le risque de condamnation pour la compagnie.

Même si certains cas d'infractions appellent une clarification des niveaux réglementaires, la CACG a fait l'objet de procès-verbaux de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques en aval des ouvrages pour plusieurs non-respects de débits minimum. La chambre relève à nouveau le paradoxe, problématique pour la gestion de l'eau : l'État se désengage du financement et du pilotage de la CACG, mais renforce son pouvoir de police sur le respect des débits d'eau non rémunératrice.

L'intervention citoyenne se renforce dans toutes les étapes des projets, de la concertation jusqu'aux mobilisations et contentieux. Au-delà des provisions pour litiges, qui représentent 0,779 M€ fin 2017, la SEM doit systématiquement prendre en compte cette implication. Après les critiques sur la qualité du dossier de Sivens, il appartient à la compagnie de travailler à l'amélioration des projets, à la fois dans leur définition et dans l'évaluation des risques. La compagnie précise avoir pris en compte cet aspect dans la partie « transition des territoires » de son projet stratégique, avec pour objectif de passer de l'expertise unilatérale à la co-construction. Cela reste pour l'instant limité.

3.3. Aménagement rural et animation économique

La CACG agit dans un contexte dans lequel la demande solvable en eau est moins importante que pour les deux autres SAR. Parallèlement à l'exploitation hydraulique, elle a donc recherché à diversifier ses activités. 59 agents sont actuellement dédiés aux opérations hors exploitation.

La compagnie soutient ainsi l'aménagement des zones rurales, avec pour objectif général la création d'emplois et de valeur ajoutée sur le territoire. À titre d'illustrations, ses équipes ont dressé en 2013 un état des lieux économiques du territoire des Aldudes et animé une réflexion collective définissant les ambitions de la vallée. La compagnie a été sollicitée la même année pour structurer avec les usagers, bouchers et éleveurs, français et espagnols, une société coopérative d'intérêt collectif qui sera chargée de l'exploitation d'un abattoir transfrontalier.

La méthode promue en matière d'aménagement est la concertation. Toutefois, les acteurs sont dispersés et la coordination pas toujours suffisante. À titre d'illustration, la coopération de la CACG avec les chambres d'agriculture n'est pas avérée en matière d'aménagement rural.

Comme pour l'activité hydraulique, la chambre constate que la SEM n'a pas aujourd'hui développé d'indicateurs d'impact permettant d'évaluer la valeur ajoutée des actions menées pour le territoire.

Ce type d'activité est regroupé dans sa comptabilité analytique dans le secteur « ingénierie en France », qui dégage un chiffre d'affaires de 7,2 M€, en baisse de 6 % par an en moyenne. Son résultat d'exploitation s'élève à 1 M€ en 2017. Ces indicateurs sont calculés en coûts directs : la comptabilité analytique n'inclut pas l'ensemble des charges de structure (cf. § 3.2.2). Dans tous les cas, ces prestations ne bénéficient pas d'une progression pérenne. Hors études hydrauliques, à rattacher à l'activité d'exploitation, ce secteur ne semble pas constituer une piste de développement sérieuse. Le résultat 2018 s'élève à 0,330 M€.

La dépendance aux financements publics explique en partie la faible pérennité et cohérence des actions. S'ajoute à cela l'insuffisante sécurisation juridique des missions conduites par la CACG.

Ainsi, la compagnie intervient dans le grand ouest, via des réunions locales et des prestations d'ingénierie, afin de faire émerger des projets de territoires. Ces « ateliers des territoires » constituent des prestations gratuites sans convention. S'il est concevable que la CACG intervienne dans un but de prospection de clientèle et d'investissement pour l'avenir, elle doit en revanche prévoir une convention lorsqu'elle assure une prestation, c'est-à-dire un service fourni en vertu d'une obligation, tant vis-à-vis d'un bénéficiaire que d'éventuels financeurs.

Elle s'est également engagée dans la mission agro-alimentaire des Pyrénées, aux côtés notamment des régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie et du commissariat général à l'égalité des territoires. La mission a pour objectif d'aider les agriculteurs et coopératives à l'émergence de productions agroalimentaires, à raison d'environ 80 projets par an. Cependant, les deux régions ont retiré leurs financements en 2017, suivies par le commissariat général à l'égalité des territoires, entraînant la suppression des prestations de la mission agro-alimentaire des Pyrénées. La dernière année de mise en œuvre, la CACG a déployé ses actions d'appui alors qu'aucune convention n'était signée. Cette intervention sans base contractuelle a engendré une perte pour la SEM, 100 k€ de dépenses de prestations n'ayant obtenu aucune recette.

La chambre lui demande de sécuriser juridiquement ses prestations, en établissant systématiquement une convention préalable (cf. § 3.2.1).

À ce jour, l'activité d'animation rurale et économique est fortement réduite et en cours de redéfinition. Selon la réponse du directeur général, les missions seraient désormais réalisées dans le cadre strict de contrats de prestations de services.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CACG a étendu ses missions de concessionnaire à la sphère locale et développé des actions de prestataire et vendeur, qui ont modifié ses partenariats. Elle s'est également investie hors du périmètre géographique historique. Il lui faut rester prudente sur l'élargissement de son aire d'intervention, notamment concernant les opérations coûteuses menées hors d'Occitanie.

La gestion de l'eau reste l'activité principale de la compagnie. Elle a conduit dans ce cadre d'importants projets, dont certains présentent des difficultés opérationnelles ou conventionnelles.

Elle exploite certains ouvrages sans contrat de concession. La chambre recommande à la société de disposer systématiquement d'une base contractuelle pour ses interventions.

L'activité hydraulique est progressivement passée d'un objectif de mobilisation de la ressource à un objectif de gestion de la demande. La CACG assure un rôle de prévention des conflits d'usages, entre l'alimentation des irrigants, des particuliers et des rivières. Ce dernier usage, devenu prioritaire, n'est pas pourvoyeur de recettes pour la compagnie. Un écart croissant existe entre les règles d'affectation de la ressource et le modèle tarifaire. Il est renforcé par l'érosion des financements étatiques compensatoires et rend difficile l'équilibre économique de la gestion de l'eau.

L'objectif premier fixé par l'État en 1960 de développement de l'économie agricole ne correspond plus à la réalité des missions de la CACG, qui pour plus de la moitié de son activité intervient pour l'environnement. Alors que l'État se désengage du financement et du pilotage de la SEM, le partage des charges doit être mis en cohérence avec les modalités actuelles de partage des usages. Les solutions tarifaires et de valorisation énergétiques doivent être mises en œuvre, avec une double limite : l'impossibilité d'augmenter significativement le prix de l'irrigation et la faible péréquation avec les autres fonctions.

Cet équilibre est particulièrement exposé aux volumes d'eau vendus et aux risques climatiques. Vu la nature de ses activités, l'accroissements des aléas et le renforcement des contestations citoyennes, la chambre recommande à la CACG de structurer sa gestion des risques économiques et financiers.

La SEM assure également des missions d'animation économique. Outre les interrogations sur l'efficacité des actions, leur sécurisation juridique est insuffisante. Par ailleurs, elles ne sont pas accompagnées d'indicateurs d'impact sur la mise en valeur des territoires, alors qu'il s'agit du principal objectif recherché. Que ce soit dans ce domaine ou dans celui des projets hydrauliques, il existe donc d'importantes lacunes en termes de pilotage.

4. NOUVEAUX ENJEUX

4.1. L'investissement dans les innovations

La CACG participe à différents programmes de recherche et développement en partenariat avec les pouvoirs publics (agence de l'eau, conseils régionaux et départementaux), les instituts de recherche (Institut national de la recherche agronomique, Centre national de la recherche scientifique, Météo France notamment) et des intervenants privés (fabricants de matériel, bureaux d'étude, entreprises de travaux). Un comité d'innovation a été créé en son sein.

Les dépenses brutes de recherche et développement se sont élevées à 0,860 M€ en 2016 et à 0,490 M€ en 2017. Ces activités génèrent des avantages fiscaux : la société bénéficie du crédit d'impôt recherche, pour 0,130 M€ en 2017. Ces nouvelles techniques sont susceptibles de voir leurs débouchés se développer dans le cadre des nouvelles dispositions sur la prévention des inondations. Les collectivités concernées par la compétence de Gemapi constituent un potentiel en termes de clientèle.

La CACG a développé son propre logiciel RIO pour l'aide à la gestion des eaux. Ce système d'information centralisé assure le traitement en continu des données météorologiques, des

débits et du niveau des stocks. Muni de capteurs et compteurs connectés, il permet de commander à distance l'ouverture des ouvrages et réseaux. Le service Irriportal facilite la mise en relation avec les irrigants, la caractérisation des parcelles et le suivi de leur consommation³⁸. Ces logiciels et compteurs connectés participent également à l'optimisation de la consommation d'eau que la compagnie accompagne par des prestations de conseil sur l'utilisation raisonnée. Un système de messagerie a aussi été développé, permettant aux agriculteurs d'informer la CACG sur leurs intentions d'irrigation.

Autre exemple, le partenariat établi entre la SEM et un industriel régional a abouti au programme Calypso, ayant pour objectif la fabrication et la commercialisation de compteurs communicants adaptés à la gestion de l'eau brute. Le marché français accessible s'élève à 40 000 compteurs, l'objectif, ambitieux, de la SEM est de conquérir la totalité du marché. Ce projet s'accompagne d'un logiciel de comptage, Calypso Web, permettant, notamment, de lutter contre les fuites d'eau.

Au demeurant, le programme Calypso a connu des difficultés majeures, engendrant une baisse des ventes et une marge commerciale négative. Le marché initial signé en 2015 portait sur 4 600 compteurs pour un montant d'achat de 1,4 M€. Le volume de compteurs achetés a été insuffisamment écoulé, générant un stock important et le dépassement des délais de garantie. De surcroît, les premières générations ont présenté des décomptes d'eau erronés ou des problèmes d'étanchéité, entraînant un taux de retour très significatif : 1 100 compteurs défectueux ont été remplacés par la CACG, 2 300 compteurs actifs ou en stock doivent l'être, pour une valeur totale de 0,905 M€. Ces anomalies ont nécessité des interventions de maintenance et de démontage, dont le coût est estimé à 0,120 M€.

Malgré cela, la compagnie a dû honorer ses commandes auprès du fournisseur, celle-ci s'étant engagée pour un volume conséquent sans anticiper les problèmes de fiabilité sur des équipements innovants. Un accord commercial a finalement été conclu en mars 2019, en vertu duquel le fournisseur s'engage à échanger les matériels défectueux et la CACG à commander 4 000 nouveaux exemplaires pour étendre le périmètre équipé. Des pannes ont été détectées sur la nouvelle génération de compteurs.

La compagnie a pris des risques importants sur ce programme, générant des pertes financières. La montée en charge de ce projet a été rapide dans un domaine pourtant expérimental. La SEM n'a constitué des provisions à ce sujet qu'à partir de 2018, à hauteur de 79 700 €. La chambre lui recommande à nouveau de formaliser sa gestion des risques, afin d'anticiper les impacts financiers de ses choix de gestion, de les limiter et de les provisionner.

4.2. Le développement à l'international

La compagnie s'est engagée à développer son activité à l'international depuis 2011.

Pour ce faire, elle a acquis, en 2014, la SAS « CA 17 International », située à la Rochelle, qui est un bureau d'ingénieurs conseils de 10 salariés (en 2017) qui s'implique dans l'aide au développement d'une vingtaine de pays, à travers l'économie rurale, la gestion de l'eau et la sécurité alimentaire.

³⁸ Ce portail a remporté le 1^{er} prix de l'innovation au salon international de l'agriculture durable à Agen.

La CACG a acquis cette SAS pour un montant de 1,025 M€, en souscrivant un emprunt sur sept ans qui génère une annuité de 0,158 M€. Elle est l'unique actionnaire à hauteur de 250 000 €, ce que permet l'article L. 227-1 du code de commerce dans le cadre du statut de SAS unipersonnelle. Le directeur général de la CACG est président de la société « CA 17 ».

La société verse à la compagnie, depuis 2015, des dividendes d'un montant équivalent à l'annuité, ce qui devrait lui permettre de clore le remboursement de l'emprunt en 2021. La CACG, en sa qualité de société mère, assume un rôle de prestataire de services administratifs et organisationnels au bénéfice de la filiale. À ce titre, elle supporte un certain nombre de coûts qu'elle refacture.

Les interventions à l'étranger ne sont pas assurées par la seule filiale : la CACG dispose en interne d'une équipe dédiée. La compagnie précise avoir la charge des fonctions commerciales, tandis que la filiale serait plutôt chargée de la gestion des contrats. Néanmoins, le directeur général délégué de la filiale « assume les responsabilités commerciales et opérationnelles » et l'équipe de la CACG comprend des chargés d'affaires pour certains contrats. La répartition des missions avec la filiale mériterait d'être clarifiée.

Cet engagement à l'international permet de préserver des compétences qui ne sont plus suffisamment valorisées sur le marché français et d'améliorer la marge opérationnelle de la CACG elle-même. Sur la période de contrôle, le chiffre d'affaires de la compagnie à l'international est passé de 0,2 M€ à 0,8 M€³⁹. En 2018, un chiffre d'affaires de 1,2 M€ a été réalisé. Le résultat net progresse également. L'activité internationale présente une croissance encourageante, pour un volume qui reste modeste.

De son côté, la SAS « CA 17 International » connaît un développement important. Chaque année, elle dégage un résultat d'exploitation supérieur ou égal à 5 % de son chiffre d'affaires, caractérisant une bonne viabilité financière de l'activité. Compte tenu de fonds propres jugés insuffisants pour financer le développement de missions avec les bailleurs de fonds internationaux, la filiale a procédé à une augmentation de capital de 200 000 € en 2017, intégralement financée par la CACG. Par ailleurs, la compagnie lui a consenti une avance en compte courant de 200 000 €.

En dépit de l'essor de projets en Afrique, de nombreux freins au développement de la CACG et de sa filiale à l'international existent. Des risques financiers sont constatés, liés à la fois à la fluctuation des taux de change sur les contrats en devises, au non-paiement des prestations ou à des incidences fiscales à l'étranger. La CACG s'en prémunit par une couverture bancaire, une anticipation des règlements locaux avec les partenaires et une concentration sur des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux. Ces derniers sont garants des paiements et de l'exonération des taxes locales.

Malgré cela, des difficultés de recouvrement subsistent. Certains paiements demeurent non perçus sur des projets anciens : par exemple, la totalité du versement concernant les études pour un projet d'ouvrage en Algérie, soit 100 000 €, est toujours bloquée dans une banque algérienne sans possibilité à ce jour de rapatrier les fonds, de même pour un projet au Maroc, pour lequel le reliquat des créances bloquées s'élève à 150 000 €. Actuellement, près de 328 000 € de factures demeurent impayées malgré les relances. Ces risques de non recouvrement sont provisionnés par la CACG mais font obstacle au développement d'un des axes identifiés comme stratégiques par la compagnie. Cette dernière ne se positionne pas en maître d'œuvre à ce stade et reste cantonnée dans des missions d'études.

³⁹ Selon la comptabilité analytique de la CACG qui ne ventile pas l'intégralité des charges générales (cf. annexe 5).

4.3. Le projet de transfert des concessions à l'échelon régional

À la demande de l'État, les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine étudient la faisabilité d'un transfert à leur profit des concessions d'État. Cette démarche de transfert illustre le rôle déclinant de l'État central dans la gestion de l'eau. Il se désengage progressivement de l'hydraulique agricole au profit d'une gestion décentralisée et concertée. Ce changement de maîtrise d'ouvrage des concessions devra être réalisé à titre gratuit et avec l'accord des deux collectivités.

Ce transfert, permis par la loi depuis 2004⁴⁰, a déjà été opéré pour les deux autres SAR nationales. Les concessions gérées par BRL, l'autre SAR d'Occitanie, ont été transférées à la région Languedoc-Roussillon en 2008. La région Midi-Pyrénées, n'ayant pas formalisé de programme, ne souhaitait pas s'engager dans un tel transfert. La nouvelle région Occitanie connaît donc deux situations différentes sur son territoire : la maîtrise d'ouvrage régionale pour la concession à BRL et la maîtrise d'ouvrage étatique pour la concession à la CACG.

Concernant la CACG, la région Occitanie regroupe plus de 90 % des ouvrages concessifs et la totalité des équipements structurants. La participation des deux régions à son conseil d'administration devrait favoriser le transfert.

Un comité de pilotage regroupant les ministères des finances, de l'intérieur, de l'environnement et de l'agriculture a été installé en 2018, intégrant les deux régions. Un audit sur la valorisation du patrimoine commandé par l'État a été réalisé. Le système Neste est diagnostiqué comme étant en bon état général, sauf les 157 kilomètres de rigoles qui constituent la partie la plus « rustique » des concessions et requièrent une maintenance permanente. Ces ouvrages sont peu appareillés et exigeants en termes d'exploitation. Les 88 stations de pompage de la concession de 1960 ont un âge moyen de 24 ans et une performance énergétique améliorable. Le programme de rénovation de leurs équipements électriques reste pour l'essentiel à réaliser.

Cet audit s'est accompagné d'une analyse sur les perspectives de la concession. La région est perçue par les acteurs comme l'échelle adéquate de décision et le changement de concédant constituerait une opportunité pour simplifier la gestion et les grilles tarifaires, pour fusionner les deux concessions 1960-1990 et pour mettre en place les SAGE.

La région Occitanie a dressé un état des lieux de la ressource en eau en août 2017. Elle a ensuite lancé 21 chantiers pour améliorer la gestion de l'eau au sein d'un plan régional pour l'eau voté en juin 2018. Elle a, également, diligenté un audit financier livré en septembre 2019, ayant pour objectif d'évaluer la performance économique des concessions et de la CACG.

Le transfert devrait permettre une meilleure articulation avec les compétences régionales d'aménagement du territoire et de développement économique, ainsi qu'une mise en cohérence des différents documents stratégiques régionaux, en lien avec la réforme territoriale de 2015⁴¹. Si à court terme, le transfert engendrera pour les régions concernées le coût du redressement financier de la CACG, il leur permettra à moyen terme de piloter la gestion des 500 millions de mètres cubes d'eau gérés par la compagnie et les enjeux afférents : agricoles, environnementaux et urbains pour

⁴⁰ Article 36 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « Les biens de l'État dont l'exploitation est concédée aux SAR mentionnées à l'article L. 112-8 du code rural sont transférés dans le patrimoine de la région sur le territoire de laquelle ils sont situés, à la demande de son assemblée délibérante ».

⁴¹ Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire confié aux régions en 2016 dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015 ; contrat de plan État-région ; plans territoriaux (plan littoral, plan montagne...).

l'eau potable. L'Occitanie envisage la CACG comme un outil de déploiement de la politique régionale de l'eau sur le territoire. La collectivité devra développer l'articulation entre les deux grands bassins Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse, coordonnés par des préfets différents.

Un groupe de réflexion sur la politique publique de l'eau a été mis en place par les deux régions concernées à l'échelle du bassin Adour-Garonne, associant le préfet de bassin et l'agence de l'eau. Il porte notamment sur les différentes modalités de transfert et sur la gouvernance future entre les deux concédants. Il a défini les priorités assignées à la gestion de l'eau dans le grand sud-ouest :

- économiser l'eau dans ses différents usages ;
- restaurer les zones humides, la végétalisation des villes ou la plantation de haies ;
- mobiliser des nouvelles ressources, notamment la rétention d'eau pendant les périodes d'excédent au profit des périodes déficitaires ;
- soutenir l'émergence des filières nouvelles ;
- lutter contre l'artificialisation et l'érosion des sols.

Parallèlement, une participation financière supplémentaire de la région Occitanie au capital de la CACG est envisagée, elle serait conditionnée à un soutien accru des départements, dans le cadre d'un équilibre entre actionnaires. La région Nouvelle-Aquitaine envisage également de participer à une augmentation de capital, avec d'autres actionnaires, comme la caisse des dépôts et consignations, et dans le cadre d'un projet de retour à l'équilibre de la compagnie autour d'actions structurantes pour son territoire.

La chambre considère que cette future montée en puissance au capital des deux régions, aujourd'hui minoritaires, est en adéquation avec le développement des actions territoriales de la CACG et avec le projet de transfert de la concession d'État. Accompagnée par les autres actionnaires, cette recapitalisation globale permettra à la SEM d'augmenter ses fonds propres et de faire face à la forte dégradation de sa trésorerie (cf. § 6.4).

En revanche, il n'est pas envisagé à ce stade d'intégrer des collectivités de l'Ouest, notamment la région Pays de la Loire et le département de la Vendée, alors même que la CACG développe largement ses activités sur ce périmètre géographique (cf. *supra*). Il en est de même pour les EPCI et EPTB, responsables de la Gemapi. La chambre appelle la compagnie à être vigilante sur la composition de son capital et sa gouvernance, celles-ci devant être en cohérence avec les champs d'intervention devenus stratégiques.

À l'occasion du transfert des concessions aux régions, l'État devra régler la question de la créance liée aux avances pour financements des programmes hydrauliques, soit 8,1 M€ non encore remboursés par la CACG. Deux hypothèses sont envisagées : soit un transfert de la créance aux régions, soit un abandon de créance. La première hypothèse pourrait se traduire par une conversion en capital, mais ce serait insuffisant pour garantir un niveau adéquat de fonds propres à la compagnie. La seconde hypothèse conduirait, par un produit exceptionnel, à gonfler le résultat de l'exercice concerné de la compagnie, avec de possibles conséquences fiscales. Les services fiscaux de la direction générale des finances publiques ont été saisis à ce sujet.

L'État devra également procéder à un examen juridique des différents textes encadrant la gestion de l'eau, notamment des différentes notions de débits utilisées dans le SDAGE et les arrêtés

préfectoraux dont la contradiction a été mise en exergue dans le cadre du contentieux relatif au barrage de la Gimone.

Le projet de transfert devrait permettre *in fine* un pilotage public renouvelé de la gestion de l'eau, une articulation cohérente avec les compétences régionales et s'accompagner d'apports en fonds propres. Ces éléments sont nécessaires à la mise en œuvre du plan stratégique de la CACG et à la préservation de ses équilibres financiers.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région Occitanie se dit favorable au principe du transfert des concessions mais elle conditionne sa réalisation à plusieurs éléments préalables :

- la refonte de la tarification de manière à ce que tous les usages de l'eau soient facturés : eau agricole, eau potable, eau environnementale ;
- la révision des règlements d'eau des ouvrages de façon à lever les contentieux en cours et les risques à venir ;
- l'abandon de la créance de 8 M€ que détient l'État envers la CACG (cf. § 5.2) ;
- une participation de l'État sur les plans quinquennaux de maintenance et de rénovation, dont le montant visera une remise à niveau des provisions conforme aux préconisations de l'audit technique et financier (d'un montant minimum de 5 M€) ;
- la fusion des deux contrats de concession et l'élargissement du périmètre global pour inclure *a minima* l'ensemble des ouvrages ;
- l'étude de l'articulation des conditions de gestion d'un contrat de concession entre deux régions concédantes.

Ces questions sont actuellement à l'étude entre les services de l'État, de la région et de la CACG.

4.4. Le plan stratégique de la société

4.4.1. Le précédent plan et ses résultats

Le précédent plan stratégique pluriannuel, validé en 2012, portait sur les axes suivants : maintien de la capacité d'aménagement de la SEM, accompagnement du développement économique des territoires et valorisation des missions agro-alimentaires, préservation environnementale, développement à l'international, positionnement comme opérateur en matière d'énergies renouvelables. Il prévoyait également des modifications dans la conduite des opérations, en privilégiant une organisation en mode projet.

Sur le plan financier, ce plan visait des gains de productivité pour dégager des marges, au-delà de l'équilibre, qui permettraient d'investir dans la recherche et développement. Ces gains devaient s'accompagner d'une réduction des dépenses de fonctionnement. Une maîtrise de la masse salariale était recherchée, via notamment un gel des salaires et des embauches.

Ce plan a été repris par le nouveau directeur général de la compagnie, sous la désignation « PEPS – pour une entreprise performante et solidaire ». Il s'agissait davantage d'une démarche d'amélioration continue que d'une réorientation stratégique.

Il s'est traduit notamment par une refonte des directions et la mise en place d'un nouvel organigramme favorisant la transversalité. S'agissant de l'action territoriale, les lacunes dans le montage juridique de certaines actions, voire leur abandon, ont été constatées sur la période 2013-2017. Le chiffre d'affaires de l'ingénierie en France baisse en moyenne de 6 % par an, soit - 1,9 M€ entre 2013 et 2017. L'ingénierie internationale s'est par contre développée, son chiffre d'affaires progresse de 42 % par an, soit une augmentation totale de 0,587 M€ (cf. annexe 5).

Concernant l'innovation, les projets se multiplient, mais les dépenses de recherche et développement restent modestes et le programme Calypso a connu des difficultés notables.

La capacité d'autofinancement chute de plus de 16 % par an, pour atteindre 0,9 M€ en 2017, et le résultat net est systématiquement négatif depuis cet exercice (cf. § 6.1.2). Le bilan de ce plan stratégique est donc très mitigé.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le directeur général précise que l'analyse de l'activité d'ingénierie basée sur le seul chiffre d'affaires ne tient pas compte de l'impact de certaines opérations de « portage pour tiers » ou de variations conjoncturelles. Il a cherché à identifier l'activité réelle, synthétisée ci-dessous⁴² :

tableau 2

Activité ingénierie France hors portage ouvrage	2014	2015	2016	2017
Chiffre d'affaires	3 266 k€	3 328 k€	3 368 k€	2 999 k€

4.4.2. Le nouveau projet stratégique

Pour faire face aux enjeux actuels et aux nombreuses évolutions réglementaires, ainsi qu'aux transferts de compétences tels que la Gemapi, le conseil d'administration a souhaité, en 2015, lancer un nouveau projet stratégique. Un plan quinquennal a été adopté le 28 septembre 2016, pour une application au 1^{er} janvier 2017.

Il redéfinit la mission de la CACG de façon un peu empirique : « accompagner les acteurs de terrain face aux enjeux des territoires en développant une entreprise économiquement performante, portée par une approche innovante de l'intérêt général, au cœur des territoires en transition ». 11 tendances lourdes de contexte ont été identifiées, notamment la difficulté d'accès à l'eau, le durcissement réglementaire en matière d'environnement, l'effacement de la référence centrale de l'État, le déficit de la vision à long terme sur les politiques d'aménagement.

Le projet se décline en six orientations principales :

- développer les contrats à long terme dans la gestion durable de l'eau : être expert dans la gestion quantitative et un partenaire de référence, développer les contrats à long terme ;
- consolider les concessions d'État : retrouver l'équilibre dépenses/recettes, anticiper les transferts de concession aux régions ;
- consolider les activités d'ingénierie : faire de l'international un pilier, être reconnu dans le conseil aux territoires ;

⁴² La réponse de la CACG n'est pas sourcée.

- conquérir de nouveaux marchés en ingénierie : hydroélectricité, Gemapi, territoires en transition (énergie, environnement, numérique) ;
- développer les matériels et les prestations économes en eau et énergie ;
- créer l'entreprise publique des territoires : entreprise agile, avec une gouvernance réinventée, et responsable à énergie positive, suivant un modèle innovant d'intérêt général.

Si ce plan semble en cohérence avec l'environnement de la société, il appelle néanmoins d'importants moyens financiers et humains sur cinq ans.

4.4.3. Les moyens nécessaires

Le coût estimé est de 7 M€ à 8 M€ en fonctionnement, avec un objectif d'amélioration de la marge annuelle de la compagnie de 2,5 M€, essentiellement grâce à une réforme tarifaire, une augmentation de la productivité et le développement des contrats à long terme. Une hausse de 5 M€ à 7 M€ du chiffre d'affaires est envisagée, ainsi que la création d'une quarantaine d'emplois à terme. Des économies de charges de structure, telles que les frais généraux et commerciaux, sont attendues en parallèle.

La vente du siège social de la compagnie a été validée dans le cadre du plan stratégique, selon une procédure accélérée de cession, avec ratification *a posteriori* de l'assemblée générale. La réinstallation apparaît toutefois difficile dans un contexte de déficit financier de la compagnie. Les locaux du siège sont vieillissants et le marché immobilier tarbais est atone. La chambre appelle donc la CACG à la vigilance. Cette dernière précise que les dernières propositions d'achat ne sont pas satisfaisantes et que le projet de nouveau siège est actuellement suspendu.

Le projet stratégique légitime également des investissements importants dans le grand ouest. Si l'adéquation entre les objectifs stratégiques et les enjeux est avérée, la cohérence des moyens mis en œuvre pose question. Le projet met en tension la trésorerie (cf. § 6.4), alors qu'aucune augmentation de capital, prévue au plan stratégique, n'a encore été validée.

La dernière augmentation date de 2003, portant le capital social à 2,1 M€. Le capital de la compagnie semble faible par rapport à son activité et aux ambitions du projet stratégique. L'autre SAR d'Occitanie, BRL, a procédé à plusieurs augmentations, notamment de 7 M€ en juin 2014, portant son capital à 29,6 M€. Même si les contraintes peuvent varier, le chiffre d'affaires et l'effectif de BRL représentent actuellement le triple de ceux de la CACG, pour un capital 15 fois plus important.

La chambre recommande donc à la CACG de procéder rapidement à l'augmentation de son capital, en lien avec le projet stratégique, dans le respect des articles L. 1522-4 et 5 du CGCT. Cette augmentation pourrait, d'ailleurs, être l'occasion d'intégrer parmi les actionnaires, certains EPCI et établissements de bassin d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine, ainsi que des collectivités vendéennes (cf. § 2.2 et § 3.1).

tableau 3 : Capital social des deux sociétés d'aménagement régional d'Occitanie en 2016

	Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne	Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc *
Chiffres d'affaires	24,9 M€	75,8 M€
Effectif	220 salariés	700 salariés
Dettes financières	16,7 M€ **	34,1 M€
Capital social	2,1 M€	29,6 M€
Dernière recapitalisation	2003	7 M€ en juin 2014
Ratio d'autonomie financière	0,13	0,87

Sources : CRC Occitanie d'après les rapports d'activité

* Données consolidées 2017

** Hors avances de l'État

Recommandation

4. Procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le plan stratégique.

Non mise en œuvre.

4.4.4. Le suivi du projet

Le projet stratégique se décline en fiches projets. Si ces fiches mentionnent le pilotage, les attendus, les faits marquants et parfois l'échéance, la plupart ne comporte, en revanche, aucun montant ou autre élément quantitatif à atteindre. Les éléments financiers restent globaux à l'échelle du projet.

Malgré les demandes de la chambre, la CACG n'a pas fourni de tableau de bord de réalisation. Un point d'avancement est réalisé lors des conseils d'administration et des mises à jour annuelles ont eu lieu aux printemps 2018 et 2019. Le comité stratégique a continué sa mission en devenant, à partir de 2017, un comité de suivi stratégique. Le suivi du plan stratégique est déconnecté des données financières, de même pour ses éléments prospectifs (cf. § 6.5). Des lettres d'informations au personnel sont diffusées mais les objectifs financiers et leur degré d'atteinte ne sont pas partagés. D'après le directeur général, ce comité devrait, à partir de 2020, être en mesure de comparer, à partir des données comptables, les résultats par grands secteurs d'activité⁴³ issus de la comptabilité analytique.

Le nouveau plan est encore récent. Les derniers comptes montrent uniquement une augmentation du chiffre d'affaires à l'international. La réforme tarifaire n'a pas encore été mise en place, même pour les tarifs existants⁴⁴. Le volet sur les économies de productivité n'a pas encore produit d'effets. Seul un état des lieux a été effectué, notamment sur les temps-hommes nécessaires pour l'entretien d'un équipement ou le linéaire de canalisations. Aucun gain n'est encore réalisé, les actions restent à mener. Le plan peine à produire des résultats par rapport aux objectifs fixés.

Ces projets stratégiques marquent la capacité de la SEM à cerner les évolutions de son environnement et à questionner ses missions. Les marges de manœuvre financières étant étroites

⁴³ L'évolution des marges contributives des secteurs de l'exploitation hydraulique, l'ingénierie en France et l'ingénierie à l'international principalement. La marge contributive équivaut comptablement au résultat net de l'exercice.

⁴⁴ Tarifs de l'eau d'irrigation et de l'eau potable. Une adaptation expérimentale du tarif d'irrigation a été effectuée en 2018 dans le cadre du projet « soja Save » visant à inciter les agriculteurs à développer ce type de culture, demandeuse d'irrigation. Une augmentation du taux de souscription a été constatée sur ce périmètre test, mais aucune hausse de marge n'est perceptible à ce jour.

et la CACG pas toujours décideur, les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions pour l'instant. Près de trois ans après la mise en place du nouveau plan, elle doit adapter les objectifs à ses capacités et renforcer son contrôle de gestion et ses indicateurs, afin d'assurer un suivi précis et un compte-rendu exhaustif au conseil d'administration. À l'occasion du transfert de concession aux deux régions, la chambre recommande d'actualiser les objectifs du plan stratégique.

Recommandation

5. Actualiser le plan stratégique en prenant en considération les transferts attendus aux régions. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'activité de la CACG évolue essentiellement vers les missions environnementales, pour lesquelles la compagnie développe de nouveaux outils. Parallèlement, la maîtrise de l'eau se régionalise. La mission d'intérêt général de la compagnie change à la fois de contenu et de tutelle.

Pour faire face aux nouveaux enjeux, notamment d'innovation et de développement à l'international, la CACG a déployé un plan stratégique ambitieux, exigeant en moyens financiers et humains. Une déconnexion de ce plan, tant dans sa genèse que dans son suivi, est constatée avec les données financières de la compagnie.

Le transfert envisagé des concessions d'État aux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine doit être l'occasion de revoir les missions fixées par les contrats concessifs, les statuts et la stratégie de la CACG. Il devrait permettre une meilleure articulation avec les compétences régionales d'aménagement du territoire et de développement économique. Si à court terme, ce transfert supportera le coût du redressement financier de la CACG, il permettra à moyen terme aux régions de piloter la gestion des 500 millions de mètres cubes d'eau gérés par la compagnie et les enjeux afférents : agricoles, environnementaux et urbains pour l'eau potable.

La SEM devrait faciliter, en lien avec l'État et les régions, la conclusion rapide de ce transfert, qui consacrera son rôle d'outil de déploiement de la politique régionale de l'eau, doté d'une gouvernance restaurée et de moyens renforcés. Dans ce cadre, la chambre recommande une recapitalisation de la CACG, indispensable à sa viabilité. Les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine envisagent de participer à cette augmentation de capital mais à certaines conditions.

5. FIABILITÉ DES COMPTES

Les SAR sont soumises au guide comptable des sociétés concessionnaires de 1975, qui prévoit notamment que l'exécution du service public concédé se fait au risques et périls du concessionnaire, moyennant un droit de perception de redevances auprès des usagers. Le concessionnaire a la charge des investissements, ces derniers revenant au concédant en fin de contrat. Les biens sont donc inscrits au bilan du concessionnaire, avec pour contrepartie au passif un compte « droits du concédant ». En tant que sociétés de droit privé, les comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes.

En raison de l'importance des capitaux pour financer les investissements qu'elles réalisent, du délai nécessaire de rentabilisation de ces investissements et de l'obligation de remise gratuite des immobilisations en fin de concession, les SAR appliquent des traitements comptables

spécifiques, essentiellement en ce qui concerne les immobilisations et les charges différées. Ces dispositions ont été développées dans l'instruction comptable du 9 décembre 1982 et reprises pour l'essentiel dans l'instruction du 5 février 2008. Elles concernent principalement les immobilisations et les intérêts d'emprunts. Seules les opérations sous concession d'État sont visées par ces particularités comptables.

5.1. Le régime spécifique des immobilisations

Du fait de leur nature, de leur durée prévisible et des conditions d'exploitation, les ouvrages et équipements hydrauliques créés ou acquis par les SAR au titre de leur concession sont considérés en totalité comme des immobilisations non renouvelables. Ces installations ne font donc pas l'objet d'amortissements pour dépréciation. Les SAR sont néanmoins tenues de constituer des provisions de maintenance destinées à couvrir les dépenses.

Les provisions de maintenance servent à couvrir les travaux de gros entretien et réparations, qui permettent de préserver les installations dans un bon état de fonctionnement. Jusqu'à 2008, elles étaient calculées sur la valeur actualisée des ouvrages hydrauliques à partir d'une fourchette de taux fixée par le ministère variant de 0,07 à 10 suivant leur nature. Ce dispositif permettait à la société de charger son compte d'exploitation dans des conditions extensibles.

Le précédent rapport de la chambre indiquait que la démarche de la CACG consistait en fait à ajuster les dotations aux provisions de maintenance en fonction de l'excédent brut d'exploitation afin que l'équilibre soit atteint. Or, l'objectif des provisions devrait répondre principalement à l'obligation du concessionnaire de maintien du potentiel productif, permettant de satisfaire aux exigences du service public et au retour des immobilisations.

Depuis la nouvelle instruction comptable, les SAR ont l'obligation de constituer un programme quinquennal de dépenses de maintenance à réaliser. La provision est calculée non plus sur la valeur des biens concernés mais sur le montant des travaux estimés, réparti de façon linéaire sur cinq ans. La latitude pour la fixation du montant global reste large pour la société, mais le nouveau système limite les variations entre exercices. Le montant de chaque tranche annuelle de travaux doit se trouver intégralement provisionné à la clôture de l'exercice précédant la date de réalisation de ces travaux⁴⁵.

La nouvelle instruction a été appliquée par la CACG dès l'exercice 2007, pour les ouvrages en concession d'État de 1960, et dès l'exercice 2008 pour la concession de 1990 relative au canal de la Neste, sur la base de programmes prévisionnels quinquennaux des dépenses de maintenance. Les inscriptions de dotations sont linéaires, avec 3,6 M€ à 3,7 M€ par an. Les reprises varient de 3,8 M€ à 4,3 M€, en fonction des dépenses effectivement engagées sur l'année.

L'instruction de 2008 prévoit également l'inscription par les SAR d'amortissements financiers, appelés « amortissements de caducité », qui ont pour objet de reconstituer les fonds propres que la société a investis dans les ouvrages et de rembourser le capital des emprunts contractés. Cette charge est supportée par le compte d'exploitation, en contrepartie d'une

⁴⁵ Pour un programme quinquennal 2013-2017 de 100, chaque tranche annuelle correspond à 20. La tranche à réaliser en 2013 doit être dotée à raison d'un cinquième à partir de 2008, soit 4 par an. Ainsi, à la clôture de 2012, le montant cumulé des dotations doit s'élever à 20. En cas de révision du programme de travaux, la dotation est amendée et étalée sur la durée résiduelle de la période quinquennale. À l'issue des cinq ans, si le montant provisionné est supérieur aux travaux réalisés, l'écart est repris au compte de résultat.

inscription au passif⁴⁶. Ces amortissements n'ont pas pour objet de constater une dépréciation mais d'assurer le financement du futur retour du bien au concédant.

Le domaine privé de la société fait l'objet de dotations classiques d'amortissement : immobilisations incorporelles et constructions, matériel informatique et de bureau, matériel technique et roulant. Les immobilisations détenues en propre, n'étant pas sous le régime de concession, se voient appliquées les dispositions du plan comptable général, modifié par les règlements du comité de la réglementation comptable. Ces dispositions incluent la mise en place de la méthode par composants⁴⁷. La CACG n'applique pas cette méthode, considérant que son patrimoine privé⁴⁸ est restreint et difficilement ventilable.

5.2. Les charges financières différées

En raison de la rentabilité différée des ouvrages que les SAR réalisent, les intérêts d'emprunt afférents aux ouvrages sous concession d'État peuvent être comptabilisés au bilan. Pendant la période de construction des ouvrages, ils sont immobilisés dans le coût total et intégrés à l'actif. Ces charges financières ne constituent donc pas des charges d'exploitation jusqu'à la mise en service de l'ouvrage.

Les intérêts échus après la mise en service de l'ouvrage peuvent être immobilisés. Ils sont alors inscrits à un compte de charges différées, aussi longtemps que le seuil de rentabilité de l'équipement n'est pas atteint. Leur amortissement est effectué dès franchissement du seuil. Ces immobilisations théoriques, traitées comme des frais d'établissement, ne sont donc pas destinées à demeurer au bilan, par le fait de leur amortissement.

En juillet 1965, le ministère des finances a signé une convention avec la CACG concernant la prise en charge par l'État des annuités d'emprunts pour les besoins de la concession. Dans l'article 5 de cette convention, il est précisé que « les sommes versées par l'État [...] seront considérées comme des avances que la CACG aura à faire figurer à un compte de passif de son bilan dont elle devra assurer le remboursement [...] lorsque la situation aura fait apparaître un excédent de recettes et pour le solde à l'expiration de la concession ». Les opérations concernées sont des ouvrages intégrés dans la concession jusqu'en 1976 et des avances versées par l'État jusqu'en 1988.

À ce titre, la CACG a pu bénéficier de 8,1 M€ d'avances correspondant aux annuités d'emprunts :

- 5,7 M€ correspondent à des avances pour substitution du capital remboursé sur les programmes hydrauliques jusqu'en 1976. Elles sont comptabilisées à l'actif immobilisé des comptes 225* « Immobilisations mises en concession » et au passif des emprunts et dettes du compte 167341 ;
- 2,4 M€ sont des avances pour charges différées correspondant aux intérêts des emprunts contractés. Elles sont comptabilisées à l'actif immobilisé des comptes 2257 « Immobilisations mises en concession » et au passif des emprunts et dettes du compte 167342.

⁴⁶ Comptabilisé par débit du compte 6862 « Amortissement de caducité immobilisation » et crédit du compte 2297 « Droits du concédant amortissement de caducité » inscrit au passif du bilan comme une provision règlementée. Cf. points n° 3 et suivants de la documentation administrative 4D265 du 26 novembre 1996.

⁴⁷ Si dès l'origine, un ou plusieurs éléments d'un actif ont chacun des utilisations différentes, chaque élément est comptabilisé séparément et un plan d'amortissement propre à chacun est retenu (article 311-2 du plan comptable général).

⁴⁸ Siège de la compagnie à Tarbes, véhicules et matériel informatique. Mais la CACG privilégie désormais le crédit-bail pour ces équipements. Au contraire, les cinq agences d'exploitation constituent des biens de retour.

La précédente instruction comptable de 1982 précisait que ces charges différées devaient être amorties le plus rapidement possible, dès le franchissement du seuil de rentabilité, ces amortissements permettant de financer le remboursement des avances à l'État.

Pour autant, le précédent rapport de la chambre observait en 1994 qu'un montant de 15,7 MF (2,4 M€) figurait à l'actif du bilan au titre des charges différées, avec pour contrepartie au passif, les avances de l'État. Depuis 1988, la compagnie ne comptabilisait plus de charges différées et le montant de 2,4 M€ restait figé au bilan, alors même que l'équilibre des ouvrages sous concession était réalisé.

La nouvelle instruction comptable de 2008, qui ne concerne également que le périmètre de la concession, impose de commencer à amortir ces charges différées de manière linéaire sur la durée résiduelle de la concession. En effet, le règlement n° 2004-06 du comité de la réglementation comptable du 23 novembre 2004 a prévu la suppression des charges différées, les sociétés concessionnaires n'ayant plus la possibilité de constituer ou maintenir à leur bilan ces charges.

Dès lors, la CACG amortit ces frais sur 28 ans depuis la nouvelle instruction. C'est ainsi que 85 638 € sont débités chaque année au compte 68125 « Dotations aux amortissements des charges d'exploitation à répartir » et crédités au passif en compte 22978 « Droits concédant charges différées » via un crédit-débit au compte 22578 « Immobilisations mises en concession-charges différées avances État ». La comptabilisation s'effectue en provision réglementée au passif, de façon à amortir l'actif. Le solde de charges différées s'élève à 1,5 M€ au 1^{er} janvier 2019.

Après échange avec le commissaire aux comptes en fonction en 2008, la CACG amortit à l'identique le passif correspondant par crédit du compte 791200 « Transferts de charges d'exploitation-autres services extérieurs » et débit du compte 167342 « Emprunts et dettes assortis de conditions particulières pour charges différées ». Ces écritures supplémentaires ont pour conséquence, sans incidence nette sur le résultat, de faire disparaître du bilan à l'actif, mais également au passif, les avances consenties par l'État correspondant aux intérêts des emprunts.

Ces inscriptions comptables peuvent être considérées comme fiables si le remboursement est effectif. Sans cette prise en charge réelle, le double amortissement, sur le modèle des écritures d'étalement de charges, n'est pas justifié. Or, la CACG confirme qu'elle n'effectue aucun remboursement à l'État de ses avances sur intérêts. De la sorte, ces dernières disparaissent comptablement sans aucun décaissement au profit du créancier.

Ni la nouvelle instruction de 2008, ni les règlements comptables 2000-06 relatifs aux passifs et 2004-06 du comité de la réglementation comptable, abrogé et repris par le règlement de l'autorité des normes comptables n° 2014-03, ne prévoient de dispositif dérogatoire. Aussi, les avances doivent être maintenues au crédit du compte 167342. Ainsi, l'amortissement réglementaire permet de faire disparaître l'immobilisation à l'actif, sans pour autant annuler la dette vis-à-vis de l'État au passif. Dès lors, la chambre recommande à la CACG de conserver cette dette dans son bilan. Concernant le passif déjà supprimé sur les intérêts, pour environ 1 M€ depuis 2008, la chambre demande à la compagnie de régulariser ce montant en réintégrant cette dette au bilan.

Recommandation

6. À défaut de remboursement à l'État des avances pour intérêts d'emprunts, maintenir cette dette de 2,4 M€ au passif de la société. *Non mise en œuvre.*

Plus globalement, le remboursement des avances consenties par l'État doit être résolu. Comme le relevait déjà la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées en 1994, les services de l'État ne se sont toujours pas manifestés sur le problème du remboursement des avances qui semblent également concerner les autres SAR. La compagnie d'aménagement de la région du BRL a bénéficié de la transformation des avances en subventions, en raison de sérieuses difficultés financières.

La condition générale de remboursement peut être considérée comme remplie pour la CACG : même si l'équilibre économique de la gestion de l'eau est difficile à assurer, son résultat a fait apparaître un excédent à plusieurs reprises. Compte tenu de l'enjeu financier, la chambre lui demande de se rapprocher des services de l'État pour examiner les modalités d'apurement des avances, en capital comme en intérêts des emprunts.

À l'occasion du contrôle, la CACG a sollicité la direction régionale des finances publiques pour obtenir son avis comptable et fiscal sur des propositions de comptabilisation portant abandon de la créance.

5.3. Les subventions

5.3.1. Les subventions virées au compte de résultat

La norme comptable 22 consacrée aux subventions d'investissement versées distingue globalement les subventions publiques en trois catégories :

- une subvention d'investissement est une subvention accordée à une entité publique ou privée pour lui permettre d'acquérir ou de créer des actifs ;
- une subvention de fonctionnement ou d'exploitation est une subvention accordée à une entité pour lui permettre de compenser l'insuffisance de certains produits ou de faire face à certaines charges de fonctionnement ;
- une subvention d'équilibre est octroyée pour compenser en tout ou partie la perte globale que l'entité aurait constatée si cette subvention ne lui avait pas été accordée.

Des prestations intellectuelles sont réalisées par le personnel de la CACG et se différencient de celles rattachées à la réalisation d'équipements. Il s'agit d'actions dans le domaine agro-alimentaire⁴⁹, dans le soutien à des thèses ou dans le développement territorial. Il s'agit également d'études à caractère général ou de recherche-développement. Ces actions sont financées en quasi-totalité par des subventions publiques : crédits d'État et de l'agence de l'eau, crédits européens, subventions régionales ou départementales. Aucune des conventions de financement examinées ne qualifie ces aides de subventions d'équipement, les dénominations « aides maximales », « subventions proportionnelles », « subventions forfaitaires » voire « subventions de fonctionnement » étant privilégiées.

La CACG enregistre ces subventions en investissement, en crédit du compte 138 « Autres subventions d'équipement », ou en crédit du compte 229 « Droits du concédant ». Un transfert de ces subventions est ensuite effectué au compte de résultat, comptabilisé en produits divers de gestion courante par crédit d'un compte 75 et en débit du compte 13 ou 22. Sur la période 2013-2017, 2,5 M€ ont ainsi été transférées du bilan vers le compte de résultat, soit 6 % des subventions « d'investissement » reçues.

⁴⁹ Par exemple : le financement de la mission agro-alimentaire des Pyrénées.

Ce mécanisme comptable est peu approprié : les subventions transférées au compte de résultat servant uniquement à faire face à des charges d'exploitation, elles devraient être directement imputées en compte de résultat, selon la norme précitée, en crédit d'un compte 74 « Subventions d'exploitation » sans transiter par le bilan.

La CACG justifie cette inscription temporaire en investissement par le retard possible de perception des subventions accordées. Or, les compte 138 et 229 ne constituent pas des comptes d'attente. Les subventions perçues doivent donc, si elles ne concernent pas des équipements, être directement enregistrées en produits de classe 7. C'est le débit simultané de l'un des comptes de tiers en classe 4 qui permet une éventuelle comptabilisation en subvention à recevoir.

Recommandation

7. Enregistrer directement en compte de résultat les subventions d'exploitation reçues. *Non mise en œuvre.*

Suite aux remarques de la chambre, la CACG a précisé qu'elle allait revoir le paramétrage de son système d'information financière, afin d'assurer une exacte comptabilisation des subventions d'exploitation.

5.3.2. Le régime fiscal des subventions d'exploitation

Les subventions perçues par les SAR pour leurs activités d'études, d'animation et d'assistance technique font l'objet d'un régime fiscal particulier. Interrogé par la compagnie sur le traitement fiscal à leur réserver, le service de la législation fiscale, dans sa réponse du 25 août 1980, précise que, bien qu'imposables à la TVA, ces subventions ne seront toutefois pas imposées tant « que les incidences de cette taxation n'aient pas été prises en compte par les autorités budgétaires exerçant la tutelle des SAR ». Cette position a été réaffirmée par le cabinet du ministre dans une réponse du 16 décembre 1986 à l'occasion d'une précédente procédure de redressement.

Comme le précisait le dernier rapport de la chambre, cette réponse peut s'interpréter comme la nécessité de majorer les subventions d'État de la TVA pour pouvoir appliquer ensuite la taxation.

La notification d'un redressement, suite à une vérification de la comptabilité de la CACG par les services fiscaux du 19 décembre 2001, mentionne toutefois que « si les considérations financières qui ont présidé à la solution adoptée restent inchangées, il en va très différemment des données juridiques et des termes de l'analyse dans lesquels les problèmes se présentent désormais, compte tenu de la redéfinition du champ d'application de la TVA sous l'empire de l'article 2, paragraphe 1 de la 6^{ème} directive⁵⁰ consacrée par la jurisprudence. ».

Dans cette notification, les services fiscaux précisent qu'une subvention n'est imposable que s'il existe un lien direct entre la subvention versée et la prestation que le bénéficiaire effectue au profit de la partie versante. Concernant ce lien direct, les services fiscaux notent « qu'il n'est guère possible pour l'instant d'affirmer que des prestations de services individualisables ont été rendues, alors même que de nombreuses subventions versées permettent de s'interroger sur l'identité du bénéficiaire véritable des prestations ». Si aucun lien direct n'est établi, il convient

⁵⁰ Sont soumises à la TVA : 1-les livraisons de biens et les prestations de services, effectuées à titre onéreux à l'intérieur du pays par un assujetti agissant en tant que tel ; 2-les importations de biens.

ensuite de vérifier que les conventions ne peuvent pas être regardées comme un complément de prix taxable. Ce deuxième élément peut être immédiatement écarté, en l'absence d'engagement quant aux prix pratiqués par la CACG ou même de lien entre ceux-ci et les subventions versées. Dès lors, les services fiscaux concluent qu'« en l'absence de lien direct et de subvention-complément de prix, les subventions versées ne sont pas imposables. ».

Les subventions non assujetties à la TVA représentant plus de 10 % du chiffre d'affaires, la CACG, selon les services fiscaux, aurait dû se soumettre à la taxe sur les salaires en application des dispositions de l'article 231 du code général des impôts. La notification de redressement précise qu'« une telle situation dont les conséquences excèdent notablement la portée de la mesure prise par l'administration, en ce qu'elle dénature le sort des droits à déduction, entraîne une rupture de neutralité du système de la TVA et une distorsion de la concurrence ».

De ce fait, les services fiscaux ont procédé à un redressement de 21 690 € au titre de l'exercice 1998, accompagné d'une pénalité de 5 693 € et d'une majoration de 2 169 €. Le dernier contrôle fiscal, mené en 2007, n'a pas soulevé de points particuliers sur ce sujet.

Pour la période sous-revue, la balance des comptes ne fait pas apparaître de versement de la taxe sur les salaires et la CACG confirme qu'elle n'en a pas payée. Pour toutes les années sous revue, le rapport entre les subventions perçues, non assujetties à la TVA, et le chiffres d'affaires n'excède pas 10 %.

tableau 4 : Part des subventions non assujetties à la TVA dans le chiffre d'affaires (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions transférées du bilan au résultat	873 179	612 626	660 449	271 304	79 158
Subventions à percevoir transférées au compte de résultat	309 490	181 881	93 537	77 568	117 881
Subventions d'exploitation	395 876	288 808	244 722	308 676	261 057
Subventions de fonctionnement non assujetties à la TVA	1 578 545	1 083 315	998 708	657 548	458 096
Chiffres d'affaires	27 861 791	30 576 193	28 077 998	24 875 092	27 347 653
Part de ces subventions dans le chiffre d'affaires	5,67 %	3,54 %	3,56 %	2,64 %	1,68 %

Source : CRC Occitanie d'après la CACG

La CACG n'avait pas à s'acquitter de la taxe sur les salaires sur ces années, conformément aux dispositions du code général des impôts, mais doit veiller à ne pas dépasser ce seuil. La chambre demande à la compagnie de vérifier ce ratio chaque année afin de s'assurer qu'elle n'est pas redevable.

5.4. Le recouvrement des créances

Fin 2017, les comptes clients sont composés pour 46 % de créances non exigibles relatives à des factures à établir, calculées avec la méthode de l'avancement, pour des prestations d'ingénierie en France et à l'international.

Au 31 décembre de chaque année, les créances exigibles représentent près de 40 % du chiffre d'affaires.

tableau 5 : Évolution des créances exigibles

Exercice	Créances exigibles	Rapport des créances exigibles sur le chiffre d'affaires	Part des créances exigibles dans les créances	Provisions pour créances douteuses	Rapport des provisions sur le chiffre d'affaires	Rapport des provisions sur les créances exigibles	Pertes sur créances irrécouvrables
2013	9 812 657	35,2 %	40,7 %	1 059 628	3,8 %	10,8 %	18 508
2014	13 590 680	44,4 %	51,7 %	1 118 341	3,7 %	8,2 %	10 320
2015	11 088 930	39,5 %	57,1 %	1 148 431	4,1 %	10,4 %	4 852
2016	9 414 151	37,8 %	56,8 %	1 099 748	4,4 %	11,7 %	44 587
2017	9 293 211	34,0 %	53,7 %	1 191 600	4,4 %	12,8 %	28 828
Moyenne 2013-2017	10 639 926	38,3 %	51,3 %	1 123 550	4,0 %	10,6 %	21 419

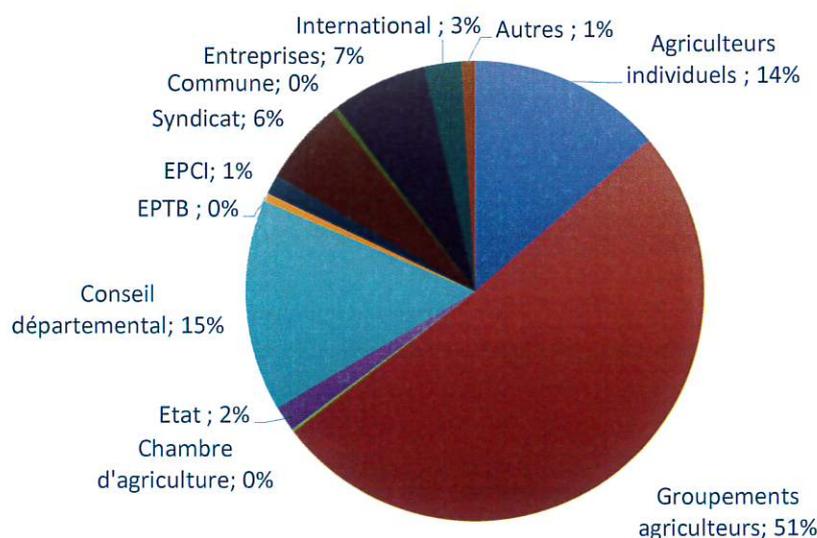
Source : CRC Occitanie d'après les comptes de la CACG

La CACG pratique un taux progressif pour le provisionnement des créances douteuses : 10 % pour les créances de moins de deux ans, 20 % pour les créances dont l'ancienneté se situe entre deux et trois ans, 80 % pour celles datant de trois à quatre ans, 100 % pour les plus anciennes.

Les provisions pour créances douteuses représentent ainsi, en 2017, 4,4 % du chiffre d'affaires et 12,8 % des créances exigibles. Cette part progresse depuis 2013 où elle atteignait 10,8 %.

La SEM ne conserve pas l'historique des fichiers des factures impayées. Elle a, en revanche, été en mesure de fournir l'état au 30 juin 2019, permettant ainsi l'analyse des créances en fonction de la nature des clients et de l'ancienneté des factures. Il ressort que 65 % du montant des créances est détenu par des agriculteurs ou des groupements d'agriculteurs (ASA, groupement agricole d'exploitation en commun⁵¹...), 22 % par des collectivités locales et 10 % par des entreprises et autres créanciers (État, associations...).

graphique 4 : Répartition des créances au 30 juin 2019 par nature de créanciers



Source : CRC Occitanie d'après les données de la CACG

⁵¹ Société civile agricole.

Environ 1 500 factures encore impayées datent d'au moins un mois, pour un montant total de 4,5 M€. Parmi elles, la moitié présente une ancienneté de plus de trois mois et un quart de plus de huit mois. Près des deux tiers de ces factures non réglées sont en phase non contentieuse avec des clients privés, pour un montant total de 1,9 M€. 28 % concernent des clients publics pour 2,4 M€⁵². Les délais de paiement des clients restent importants, en lien avec les difficultés du monde agricole.

Malgré ces volumes mesurés en fin d'année, les facturations ne révèlent pas, pour la plupart, une difficulté pérenne de recouvrement mais plutôt une saisonnalité de certaines recettes, notamment la facturation de l'eau de septembre qui est perçue à partir de décembre. Ce décalage, comme celui du versement de certaines subventions publiques, pèse sur la trésorerie *infra*-annuelle (cf. § 6.4).

Une revue des comptes individuels des clients est réalisée deux fois par mois. Une première relance téléphonique est effectuée entre le 30^{ème} et le 60^{ème} jour après la date de facturation. Au-delà de 60 jours, une mise en demeure est adressée au client. Au bout de 90 jours, si l'ultime relance téléphonique n'aboutit pas, le dossier est transmis au service juridique. Pour les clients de statut public, les relances se font, dans un premier temps, uniquement par téléphone afin de ne pas faire courir le délai de prescription.

6 % des factures impayées sont en contentieux, pour un montant total de 210 000 € d'impayés, assortis selon les cas de dotations aux provisions pour litiges.

La CACG conduit une analyse pour mettre en place une éventuelle assurance-crédit afin de couvrir les impayés de factures d'eau.

Les majorations de retard sur les factures clients sont comptabilisées en classe 763 « Produits financiers-revenus des autres créances » alors que le compte 7711 « Débits et pénalités perçus sur achats et sur ventes », enregistrant un produit exceptionnel, serait plus adapté.

tableau 6 : Majorations de retard perçues par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne

Année	Montant HT	Nombre de clients
2013	11 515,89 €	399
2014	6 052,21 €	491
2015	8 035,39 €	487
2016	8 338,24 €	614
2017	8 479,64 €	531

Source : CACG

Parmi les réseaux dont la CACG a récupéré la gestion de la part des ASA, la compagnie avait financé certaines opérations par le biais de cessions en annuités. Ce dispositif de maîtrise d'ouvrage temporaire, désormais abandonné, a conduit la compagnie à porter le risque lié au financement des équipements et l'a confrontée à des difficultés de recouvrement des annuités dues par les ASA. À titre d'illustration, à la fin de la concession du Lauragais-Tarnais, la CACG réclame à l'ASA débitrice 100 k€ de remboursement de prêt et 50 000 € de facturation de prestations impayées. Cette dernière sollicite de son côté 492 k€ de remise en état de réseau et élimination d'équipements obsolètes. Le projet de protocole d'accord n'ayant pas abouti, une décision judiciaire est attendue.

⁵² Y compris les ASA et, plus marginalement, des clients privés pour lesquels les relances ont été bloquées par la direction opérationnelle concernée afin de trouver un accord amiable.

Depuis 2015, la CACG continue à accompagner les ASA mais uniquement en maîtrise d'œuvre : les dépenses liées aux travaux et les subventions associées, qui étaient perçues pour leur compte par la compagnie, ne transitent donc plus par les comptes de la société. Cependant, les ASA représentent encore aujourd'hui 10 % des créanciers de la SEM et concentrent 18 % du montant des factures, de plus d'un mois, non recouvrées. 68 % de ces créances concernent des factures d'eau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CACG est soumise au statut comptable spécifique des SAR, prévu par l'instruction de 2008, s'agissant notamment des provisions et amortissements.

Elle a bénéficié jusqu'en 1988 d'avances de l'État, non remboursées à ce jour et dont elle a irrégulièrement amorti une partie des intérêts au passif, faisant disparaître partiellement sa dette. À défaut de remboursement à ce stade, la chambre recommande à la société de conserver cette dette dans son passif et lui demande de se rapprocher des services de l'État pour examiner les modalités d'apurement des avances.

Les aides publiques prennent également la forme de subventions, notamment pour soutenir certaines prestations assurées par la CACG. Alors qu'il s'agit de charges d'exploitation, la compagnie enregistre temporairement les subventions afférentes à son bilan. La chambre recommande à la SEM d'enregistrer directement en compte de résultat les subventions d'exploitation reçues.

6. SITUATION FINANCIÈRE

La société ne fournit pas de comptes de résultats propres à chaque concession, mais produit une comptabilité analytique par secteur d'activité. Modifiée en 2013, elle identifie, notamment, les volumes financiers de l'exploitation hydraulique, de l'ingénierie en France, de l'ingénierie internationale et les charges de structure. Elle ne ventile pas ces dernières entre les activités, sauf dans sa récente production transmise à la région Occitanie et sur le seul périmètre des concessions d'État (cf. § 3.2.2). À ce stade, la compagnie n'est pas capable d'analyser la formation des coûts pour l'ensemble de ses activités. Ainsi, plus de 4,6 M€ de coûts nets ne sont pas ventilés entre les secteurs d'intervention (cf. annexe 5).

Par ailleurs, la CACG a changé de méthode dans la comptabilisation des opérations. La règle comptable appliquée jusqu'à l'arrêté des comptes 2012 était celle de la comptabilisation des opérations à l'achèvement. Dans ce cadre, les marges sur opérations n'étaient constatées qu'à la fin de l'opération et les provisions pour perte à terminaison étaient comptabilisées en dépréciation des travaux en cours. À compter de l'arrêté des comptes 2013, il a été décidé de passer en comptabilisation à l'avancement. Selon cette méthode, la connaissance du chiffre d'affaires et du résultat est plus conforme à la réalité économique des opérations. Elle permet d'éviter les décalages entre l'activité économique de la société et les comptes. Cette démarche fait partie des méthodes préférentielles recommandées par le plan comptable général.

Le rapport de gestion 2016 relève un incident dans la procédure d'arrêté des comptes de 2015. Il s'agit d'une recette de vente d'eau enregistrée à la fois en produit à recevoir et en produit direct, pour 0,453 M€. Le compte de résultat 2015 a alors été corrigé et le conseil d'administration

décalé. Un audit sur les mécanismes financiers a été mené, formulant des préconisations d'amélioration : notamment parfaire le contrôle interne, optimiser l'information financière, raccourcir les délais de clôture. L'enjeu était de repositionner la direction financière dans l'organisation comme un acteur indispensable au pilotage de l'entreprise et non uniquement comme une « chambre d'enregistrement ».

Suite à cet incident, la CACG précise avoir intégré les objectifs dans son projet stratégique. Certaines actions correctives ont été menées : les remontées d'informations effectuées par les directeurs opérationnels à la direction des finances sont désormais formalisées dans des notes dédiées et deux contrôleurs de gestion ont été recrutés. Pour autant, aucun suivi des préconisations du rapport n'est structuré et le processus de contrôle interne n'est pas formalisé.

6.1. Les résultats financiers

6.1.1. La rentabilité d'exploitation

6.1.1.1. Le chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires net de la compagnie s'élève à 27,4 M€ en 2017, année du lancement effectif du projet stratégique. Il est principalement issu de la facturation de biens et de services et connaît un tassement depuis 2013, avec - 0,5 % par an en moyenne⁵³ (cf. annexe 3).

Le développement des prestations de services proposées par la CACG ne suffit pas à dynamiser le chiffre d'affaires : son fléchissement est directement lié à la baisse des ventes d'eau et d'ouvrages (cf. § 6.2). En dehors de la production d'eau et de services, la vente directe de marchandises, essentiellement du matériel d'irrigation, est marginale et décroissante.

6.1.1.2. La valeur ajoutée et le résultat d'exploitation

Parallèlement aux produits facturés, la CACG assure la production non facturée d'immobilisations dans le cadre des concessions. La production immobilisée totalise 1,1 M€ en 2017. Elle est dépendante des projets d'ouvrages et le périmètre historique de concession a déjà reçu les principaux équipements nécessaires à l'irrigation de la zone.

La production stockée est formée par les charges sur concession d'aménagement, elle s'élève à 1,2 M€ en 2017. La production déstockée est constituée par les travaux en cours et le coût de revient des cessions. Elle connaît un pic en 2017 avec 4,2 M€, principalement en raison de la vente des dernières forêts portées par la SEM (cf. § 6.2).

L'ensemble des productions et ventes permet de faire face aux achats et consommations, dégageant ainsi la valeur ajoutée de la société. Malgré une baisse des productions et ventes de plus de 3 % par an, la diminution des consommations extérieures permet de préserver la valeur ajoutée, sans pour autant la rendre dynamique. Cette dernière est stable, évoluant de + 0,5 % par an.

⁵³ Malgré un pic à 30,6 M€ en 2014, essentiellement dû aux 2,5 M€ enregistrés en compte 7055 « Participation concédant et ventes terrains concession d'aménagement ». Il s'agit d'un produit de cession afférent à la zone d'aménagement concerté Séméac Soues (neutralisé par ailleurs en fin d'année en compte de tiers).

Le rendement de la compagnie, à savoir la valeur ajoutée rapportée à l'effectif, est décroissant : 59 200 € par agent en 2017, contre 65 700 € par agent en 2013⁵⁴.

En dépit du maintien de la valeur ajoutée, l'excédent brut d'exploitation subit une diminution de 12 % par an. Elle est liée à la fois à la baisse de production et au poids croissant des charges fixes, au premier rang desquelles les frais de personnel. L'excédent brut d'exploitation s'élève ainsi à 1,1 M€ en 2017, contre 1,9 M€ en 2013 (cf. annexe 4).

Les autres charges d'exploitation, non comptabilisées dans l'excédent brut, totalisent 1,7 M€ en 2017 et sont en forte hausse : + 10 % par an en moyenne. En leur sein, les redevances pour la vente d'eau représentent 1,5 M€. Il s'agit des redevances que la SEM paie à l'État, à l'agence de l'eau Adour-Garonne et au syndicat mixte Vendée-Sèvre-Autize pour la vente d'eau d'irrigation et de restitution⁵⁵. Elles sont perçues en recettes par la SEM auprès de l'irrigant en fonction de l'eau distribuée, et sont reversées par la CACG en fonction de l'eau consommée, fuites comprises. Leur augmentation est liée notamment à la montée en charge des équipements de réserve en Vendée.

Le résultat d'exploitation décroît : l'ensemble des charges et produits d'exploitation se solde à 25 k€ en 2017, contre 1,1 M€ en 2013. Cette baisse illustre le déséquilibre croissant des concessions d'État, lié à l'inadaptation de la tarification de l'eau aux différents usages, aux contraintes environnementales et aux difficultés économiques du monde agricole.

6.1.2. La rentabilité économique globale

6.1.2.1. La capacité d'autofinancement

Les charges financières, pour remboursement des intérêts de la dette, s'élèvent à 0,46 M€, en hausse de 7 % par an, en lien avec l'augmentation de l'encours de dette (cf. § 6.4).

Les charges exceptionnelles sont très faibles, tandis que des produits exceptionnels importants sont constatés sur l'exercice 2017, à hauteur de 1,1 M€. Cette situation s'explique principalement par le remboursement de contribution au service public de l'électricité⁵⁶ obtenu en mai 2017. La CACG paie actuellement 2 € par mégawatt en tant que consommateur électro-intensif, soit près de 10 fois moins que le tarif ordinaire. Or, la compagnie n'avait pas fait valoir cette réduction fiscale jusqu'en 2017. En changeant son code d'activité principale exercée⁵⁷, elle a bénéficié d'une régularisation de contribution au service public de l'électricité de 886 k€.

Une fois comptabilisés ces charges et produits, la capacité d'autofinancement représente 0,9 M€ en 2017, en chute de plus de 16 % par an. Cette évolution découle principalement de la baisse de l'excédent brut d'exploitation et marque la faible capacité de la société à diminuer ses charges en corrélation avec le volume de la production et des ventes. Sans les produits exceptionnels constatés sur l'exercice 2017, la capacité d'autofinancement aurait été négative.

⁵⁴ 12 548 017 / 191 en 2013 ; 12 794 831 / 216 en 2017.

⁵⁵ Eau d'irrigation : contrat d'eau sous pression (à la borne). Eau en convention de restitution : contrat d'eau avec prélèvement en rivière.

⁵⁶ Instituée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, la contribution au service public de l'électricité est prélevée sur l'ensemble des consommateurs d'électricité. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité intègre la contribution au service public de l'électricité.

⁵⁷ En l'espèce, changé de « bureau d'étude » en « distributeur d'eau ».

La rentabilité économique de la société est mesurée en rapportant la capacité d'autofinancement au montant des actifs. Celle-ci s'élève à seulement 0,3 % en 2017 et a été divisée par deux depuis 2013. La santé économique de la CACG est dépendante des choix des collectivités en matière d'aménagements hydrauliques, mais également de ses propres choix de gestion : la diversification des missions ou l'élargissement de son périmètre géographique pèsent fortement sur son résultat et son bilan.

6.1.2.2. Les amortissements et provisions, le résultat net

La société dispose de peu de marges de manœuvre sur les dotations aux amortissements et provisions. Ces dotations représentent 6,4 M€ en 2017 et sont stables. Elles font l'objet de reprises à hauteur de 4,9 M€ en 2017, dans la moyenne de la période sous revue.

En leur sein, les dotations aux amortissements de caducité et de charges différées dans le cadre des concessions d'État et de collectivités locales représentent 1,3 M€. Ces amortissements, prévus par la nomenclature applicable aux SAR, permettent de reconstituer les fonds propres et de rembourser le capital des emprunts contractés pour les ouvrages concédés. Ces amortissements augmentent de 11 % par an. Les dotations s'élevaient à 0,8 M€ en 2013, cette hausse traduit la montée en puissance des investissements sur les DSP Vendée et Lay dans le marais Poitevin et des emprunts afférents.

Les amortissements classiques appliqués aux immobilisations font l'objet de dotations décroissantes, passant de 0,75 M€ en 2013 à 0,14 M€ en 2017. Ils s'appliquent au domaine privé de la société, autrement-dit sur les actifs hors concession, suivant les durées d'amortissement de chaque type de bien. Leur baisse est liée à l'utilisation croissante du crédit-bail par la CACG, notamment pour les véhicules et le matériel informatique.

Les dotations aux provisions pour risques et charges représentent 4,6 M€ en 2017. Elles concernent essentiellement le régime spécifique des provisions de maintenance pour les actifs sous concession. Ces dernières sont stables, à 3,7 M€ chaque année, et suivent un plan quinquennal. Elles font l'objet de reprises pour environ 3,9 M€ par an. La CACG provisionne également ses litiges, notamment pour 0,15 M€ en 2017. Les provisions pour dépréciations totalisent quant à elles 0,33 M€ en 2017 et concernent principalement les créances sur comptes clients, pour 0,27 M€.

L'objectif financier de la compagnie n'est pas la recherche du profit, mais l'équilibre général. Les SAR doivent réaliser le strict équilibre financier de leurs comptes, où l'eau paie l'eau. Les résultats de la société sont systématiquement réinjectés dans des travaux de rénovation des ouvrages ou des nouveaux projets, visant à améliorer le service de l'eau et faciliter le développement des territoires, dans le respect de l'environnement.

Le résultat net est donc peu significatif, s'il n'est pas systématiquement négatif. À noter qu'il l'a été deux fois dans la période sous contrôle, dont - 0,426 M€ en 2017. Les perspectives sont fortement négatives (cf. § 6.5).

6.2. Les produits d'exploitation

Les produits d'exploitation totalisent 31,4 M€ en 2017, en baisse moyenne de 2,8 % par an. Ils intègrent des produits facturés et non facturés.

La facturation concerne quatre activités :

- la vente d'eau (56 % du chiffre d'affaires net) ;
- la vente d'ouvrages et d'équipements (17 %) ;
- la vente de prestations de services (24 % dont 3 % à l'exportation) ;
- la vente de matériel d'irrigation (3 %).

La vente d'eau et d'ouvrages aux irrigants, individuels ou regroupés en ASA, représente 18,9 M€ en 2017. Cette production constitue la première ressource de la CACG mais décroît sur la période 2013-2017, avec une évolution moyenne annuelle de - 1,4 %.

Les dernières forêts portées par la compagnie ont été vendues pour 3,4 M€ en 2017, liée à la fin du programme forestier signé en 2000 avec la société « Forestière » suite à la tempête de 1999. Cette vente a été compensée en variation de stock : elle porte le déstockage de production à 4,2 M€ en 2017⁵⁸.

La vente de prestations de services totalise 7,5 M€ en 2017 et présente une bonne dynamique, avec + 4,1 % par an. La SEM est un prestataire pour les collectivités et entreprises. Elle propose ses services d'ingénierie, exploitation ou maintenance dans les domaines de l'eau, l'énergie et l'agriculture, notamment les études hydrauliques. La vente de prestations de services constitue la deuxième source de revenus pour la société.

La vente directe de matériels d'irrigation est, quant à elle, toujours déficitaire. Le prix de vente ne couvre pas le coût d'achat du matériel, engendrant une marge commerciale systématiquement négative, notamment - 1,4 M€ en 2017. En effet, le produit des ventes baisse en moyenne de 10 % par an, pour atteindre 1 M€ en 2017, tandis que le coût des achats est relativement stable, avec 2,4 M€. Cette baisse des ventes est notamment liée aux difficultés rencontrées sur les compteurs connectés Calypso.

La production non facturée concerne les immobilisations réalisées dans le cadre des concessions : barrages, moyens ouvrages et réseaux d'irrigation. Elle reste relativement faible sur la période mais évolue favorablement grâce aux concessions avec les collectivités. Cette production immobilisée a progressé de 25 % en moyenne par an, passant de 0,4 M€ en 2013 à 1,1 M€ en 2017⁵⁹.

L'activité facturée aux clients reste très majoritaire par rapport aux activités de production pour la compagnie elle-même dans le cadre de la concession.

Les subventions d'exploitation reçues sont marginales, avec 0,3 M€ en 2017, en baisse de 10 % par an. S'y ajoutent les subventions perçues dans un premier temps en investissement ou en

⁵⁸ La production stockée est formée par les charges sur concession d'aménagement ; la production déstockée est constituée par les travaux en cours et le coût de revient des cessions.

⁵⁹ Volume répartie en trois catégories : 0,5 M€ d'investissements dans le cadre de concessions des collectivités principalement dans le cadre des DSP Vendée et Lay ; 0,3 M€ dans le cadre de concessions d'État ; 0,3 M€ d'investissements hors concession (domaine privé de la compagnie).

comptes d'attente, soit 0,5 M€ en 2017, en chute de 27 % depuis 2013 (cf. § 5.3.1). Cette forte réduction est liée au désengagement des partenaires publics dans le cadre de la mission agroalimentaire des Pyrénées.

Les reprises de provisions sont traitées avec les dotations dans l'analyse de la capacité d'autofinancement (cf. § 6.1.2).

6.3. Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation totalisent 31,4 M€ en 2017, en baisse moyenne de 2,1 % par an. Elles fléchissent plus lentement que les produits, générant un effet ciseaux.

Les frais de personnel représentent des charges fixes importantes et croissantes. La masse salariale s'élève à 11,1 M€ en 2017, en progression annuelle de 2,2 %, malgré un plateau en 2016-2017. Elle mobilise plus d'un tiers des recettes. Les métiers de la compagnie couvrent deux champs principaux : l'ingénierie (conception et réalisation d'équipements, accompagnement de projets) et l'exploitation (gestion et pérennisation des ouvrages).

Si les évolutions salariales sont maîtrisées, avec une évolution de + 0,8 % du salaire moyen entre 2013 et 2017, les recrutements pèsent sur les charges. Les effectifs ont augmenté de plus de 13 % sur la période, passant de 191 salariés fin 2013 à 216 fin 2017. Le taux d'encadrement a également progressé : les 67 cadres supérieurs représentaient 35 % des effectifs en 2013 ; ils sont 91 fin 2017, soit 42 % des effectifs. Le mode d'organisation participe à ce gonflement de la masse salariale : l'ingénierie déployée est plutôt qualitative et la déconcentration de gestion dans les agences d'exploitation présente l'avantage de la réactivité des interventions mais est exigeante en ressources humaines. La masse salariale totalise 11,3 M€ fin 2018.

Les consommations extérieures représentent 10,3 M€ en 2017 et diminuent fortement, de 7,5 % par an. Elles préservent ainsi la valeur ajoutée de la société. Mais le poids de ces consommations extérieures est très dépendant des prix de l'électricité pour les stations de pompage⁶⁰, ainsi que des télécommunications et des prestations d'entretien.

En 2015, la CACG a constitué un groupement d'achat électricité, comprenant 310 membres et 659 sites sur 13 départements. Son objet est de mutualiser les achats d'électricité entre la SEM et ses principaux clients afin de réaliser des économies d'échelle, sécuriser les procédures achat et promouvoir les économies d'énergie. La commission d'appel d'offres a retenu deux fournisseurs d'électricité, pour une durée de trois ans. Dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, ce groupement a permis de figer le tarif pendant trois ans. Cependant, les carences dans les prestations du second fournisseur ont entraîné des pénalités et un litige avec la CACG.

Deux protocoles ont été signés avec ce fournisseur en 2019 sur les deux marchés subséquents concernés. La SEM doit payer les factures dues, soit 1,9 M€, le fournisseur devant s'acquitter de 0,3 M€ d'indemnités, au lieu et place des 7,8 M€ de pénalités calculées en application du marché, montant qui paraissait hors de proportion. Elle est invitée à revoir les modalités d'application des non conformités dans ses prochains marchés, ainsi que le calcul des pénalités.

⁶⁰ L'énergie électrique représente 28 % des consommations extérieures en 2017 (2,85 M€ sur 10,3 M€).

6.4. L'analyse bilancielle

Fin 2017, le total du bilan de la CACG s'élève à 352 M€ (cf. annexe 6). Les actifs immobilisés totalisent 299 M€. Ils ont augmenté de plus de 32 M€ entre 2013 et 2017, soit une progression de 12 % par an en moyenne, principalement en raison des investissements réalisés dans le cadre des DSP Vendée et Lay.

Les immobilisations corporelles comprennent principalement les ouvrages en concession de l'État et des collectivités, ainsi que les immobilisations du domaine privé de la compagnie. Les immobilisations incorporelles concernent les logiciels techniques et de gestion achetés ou développés en interne, ainsi que les frais de gestion sur les immobilisations concédées.

Au passif, les ressources stables représentent 316 M€, elles ont augmenté de 20 M€ sur la période. En leur sein, les 274 M€ de capitaux propres sont essentiellement constitués des ouvrages et réseaux d'irrigation reçus en concession⁶¹, soit 245 M€ en stock, et marginalement des subventions d'investissement reçues⁶². Les capitaux propres comprennent également les amortissements de caducité et les amortissements de charges différées, pour un montant total de 25,3 M€. Contrairement aux amortissements d'immobilisations qui viennent en déduction de la valeur brute des actifs, les amortissements de caducité et de charges différées apparaissent au passif du bilan⁶³.

S'ajoutent aux capitaux propres : le stock de provisions de 18,2 M€, l'encours de dette de 24,4 M€ et les résultats de l'exercice (- 0,4 M€ en 2017). Les provisions concernent principalement les provisions de maintenance des ouvrages, pour 16,6 M€. Elles s'appliquent aux actifs en concession, en lieu et place des amortissements, conformément à l'instruction comptable de 2008.

L'encours de dette a fortement augmenté, en lien avec la hausse des investissements en Pays de la Loire, passant de 8,6 M€ fin 2013 à 16,7 M€ fin 2017⁶⁴. Cet encours pèse sur l'annuité de la dette : l'amortissement du capital des emprunts s'élève à 1,9 M€ en 2017, contre 1,4 M€ en 2013. Chaque année depuis 2014, ce remboursement de capital⁶⁵ excède la capacité d'autofinancement nette de la CACG.

L'encours, ramené à la capacité d'autofinancement, permet d'évaluer le délai de désendettement de la société⁶⁶ : il représente plus de 18 années fin 2017, au-delà des seuils d'alerte, contre cinq ans en 2013. Ce délai de désendettement est également allongé par la chute de la capacité d'autofinancement (cf. § 6.1.2).

En incluant les 8,1 M€ d'avances de l'État sur les annuités d'emprunts pour les anciens projets de concession, ce délai passe à 27 années fin 2017. Quelle que soit l'assiette de calcul, la SEM ne dispose donc pas d'une épargne suffisante pour honorer sa dette dans des délais raisonnables.

⁶¹ Inscrits à l'actif et au passif du bilan en vertu du régime de concession et destinés à être restitués gratuitement au concédant à l'issue du contrat.

⁶² Subventions brutes reçues en comptes 13 : 0,69 M€ en 2017, dont 0,2 M€ transférés en section d'exploitation. Stock de subventions nettes au 31 décembre 2017 : 0,258 M€.

⁶³ Ces amortissements sont inscrits au bilan en comptes 229, respectivement pour 24,5 M€ et 0,8 M€ fin 2017.

⁶⁴ Dont 14 M€ pour le domaine sous concession. La SEM emprunte de moins en moins pour les opérations hors concession : recours croissant au crédit-bail pour le domaine privé. Hors avances initiales de l'État sur les concessions.

⁶⁵ Les charges d'intérêt sont déjà déduites de la capacité d'autofinancement nette.

⁶⁶ Délai que la société mettrait à rembourser sa dette si elle y consacrait toute son épargne (capacité d'autofinancement de 0,896 M€ fin 2017).

La chambre lui recommande donc de réduire son délai de désendettement, en agissant à la fois sur sa capacité d'autofinancement et son volume de dettes.

Recommandation

8. Réduire le délai de désendettement en maîtrisant la capacité d'autofinancement et l'encours de dette. *Non mise en œuvre.*

En haut de bilan, se dégage ainsi le fonds de roulement, évalué à 17 M€ fin 2017. Il s'élevait à 29 M€ fin 2013 et connaît donc une forte baisse de 41 % par an. La progression des actifs immobilisés a dépassé de 12 M€ celle des ressources stables.

Dans le bas de bilan, les actifs circulants représentent 41,9 M€ fin 2017 et les ressources d'exploitations 36,3 M€ au passif. Ces créances et dettes à court terme engendrent un besoin en fonds de roulement de 5,6 M€. Sur la période sous revue, il baisse de 70 % par an en moyenne.

Le dernier rapport de la chambre mettait en exergue le niveau élevé du besoin en fonds de roulement, lié à l'importance des créances clients, notamment les remboursements à la CACG des annuités d'emprunts qu'elle a contractés pour le compte des associations syndicales agréées. Depuis 2015, elle accompagne ces dernières uniquement en maîtrise d'œuvre : les dépenses liées aux travaux et les emprunts sont désormais directement portés par les ASA. La CACG a cessé également ses activités forestières et la gestion de zone d'aménagement concerté. Le besoin en fonds de roulement chute ainsi de plus de 10 M€ en 2015, générant 9,3 M€ de trésorerie.

Un besoin en fonds de roulement constitue une charge, qui peut grever la trésorerie si le fonds de roulement est insuffisant. La trésorerie de la CACG se maintient à un niveau stable en fin d'année, avec 11,5 M€ fin 2017, contre 10,0 M€ fin 2013.

Néanmoins, cette situation de fin d'exercice ne rend pas compte des difficultés *infra-annuelles* : la trésorerie se situe habituellement à des niveaux proches de zéro ou négatifs entre septembre et novembre chaque année, notamment en raison des décalages de perception de subventions, conditionnées à la réalisation des dépenses éligibles sur les grosses opérations. S'ajoute à cela les délais de procédure en matière de financements par les fonds européens. Les créances pèsent également : les facturations de vente d'eau fin septembre n'ont d'influence sur la trésorerie qu'à compter de décembre. Ce sont ces pics de perception de subventions et paiements de l'eau qui permettent de redresser la trésorerie juste avant la clôture de l'exercice et qui masquent les importants creux *infra-annuels*.

Désormais, cette insuffisance de trésorerie se produit aussi entre janvier et mars. Les projections marquent une érosion plus importante encore. La trésorerie connaît ainsi une dégradation marquée, en lien avec les investissements sur les secteurs Vendée et Lay et avec la hausse des dépenses afférentes au nouveau plan stratégique.

L'augmentation de capital prévue au plan n'a pas été concrétisée à ce stade, elle permettrait de renforcer les capitaux propres et d'éviter ces périodes croissantes de manque de trésorerie. Cette insuffisance de capitaux propres rend surtout la CACG très dépendante des subventions d'équipement et limite sa capacité à renouveler ses actifs. La chambre rappelle sa recommandation à procéder rapidement à l'augmentation de capital (cf. § 4.4.3).

Un apport en compte courant par les propriétaires du capital est également possible et constitue une procédure plus rapide. Il pourra être transformé en augmentation de capital ou remboursé. Les collectivités actionnaires devront respecter les dispositions du CGCT⁶⁷.

La maîtrise de l'encours de dette et l'augmentation de capital recommandées par la chambre amélioreraient l'autonomie financière de la CACG. Le ratio d'autonomie financière de la compagnie, consistant à rapporter le capital social aux emprunts bancaires, est actuellement insuffisant avec 0,13 point⁶⁸, nettement inférieur à un.

6.5. Les éléments de prospective

La direction des finances ne produit pas de prospective financière. Les procès-verbaux du conseil d'administration ne font pas état d'une analyse pluriannuelle des comptes de la CACG. L'information financière se borne à la présentation annuelle des comptes prévisionnels ou de l'arrêté des comptes. Depuis 2017, le directeur général réalise un document de présentation pour le conseil d'administration qui fournit les perspectives opérationnelles à travers des objectifs de marges contributive par activité. Ce document constitue le suivi du plan stratégique.

Si les indicateurs traditionnels d'analyse financière, notamment le chiffre d'affaires, doivent être maniés avec prudence en raison des missions d'intérêt général assignées à la CACG, la mise en place d'une prospective financière lui permettrait de cerner la stratégie à développer, via différents scénarios de variation pluriannuelle des soldes intermédiaires de gestion⁶⁹. La compagnie pourrait ensuite suivre le déroulement et les impacts, avec d'éventuelles corrections des projections sur les années à venir.

Le projet stratégique de la SEM a été conçu à partir de deux scénarios d'évolution de l'environnement à moyen et long terme. Le conseil d'administration envisage un scénario tendanciel intégrant une décroissance constante, avec un résultat structurellement déficitaire. Le résultat net est attendu entre - 1,7 M€ et - 3,1 M€ chaque année jusque 2025.

Ce plan intègre également un second scénario, avec la mise en œuvre des actions stratégiques. Le compte de résultat 2018 constate un résultat net à nouveau négatif, avec - 2,46 M€. Ce niveau historiquement bas est lié en partie aux dépenses de développement assumées dans le cadre du plan stratégique. Cette perte est supérieure au capital social.

Le chiffre d'affaires de 2018 est inférieur aux montants 2013-2017, avec 23,7 M€. Il baisse de 13 % par rapport à 2017. Le résultat d'exploitation est négatif lui aussi : - 0,844 M€, entraînant pour la première fois une absence de rentabilité d'exploitation (- 3,6 %). Même si un glissement des recettes non perçues en 2018 devrait s'opérer sur 2019, les perspectives financières sont très préoccupantes.

La trésorerie de fin d'exercice a été divisée par deux en 2018, passant de 11,5 M€ à 5,9 M€, ce qui permettra difficilement d'absorber les creux saisonniers. La chute du besoin en fonds de roulement avait généré en 2015 près de 10 M€ de trésorerie, qui ont été consommés en trois ans

⁶⁷ Articles L. 1522-4 et 5 du CGCT, modifiés par l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 : vote d'une délibération du conseil d'administration et établissement d'une convention entre le groupement d'actionnaires et la SEM prévoyant le montant, les conditions de remboursement, de transformation éventuelle en augmentation de capital, le tout pour une durée maximum de deux ans, renouvelable une fois.

⁶⁸ Capital social 2,1 M€ / encours de dette hors avances de l'État 16,7 M€.

⁶⁹ Notamment la capacité d'autofinancement, l'excédent brut d'exploitation et les résultats.

par les opérations en Pays de la Loire. C'est l'exploitation courante qui a de fait financé les investissements. La gestion bilancielle n'est pas satisfaisante.

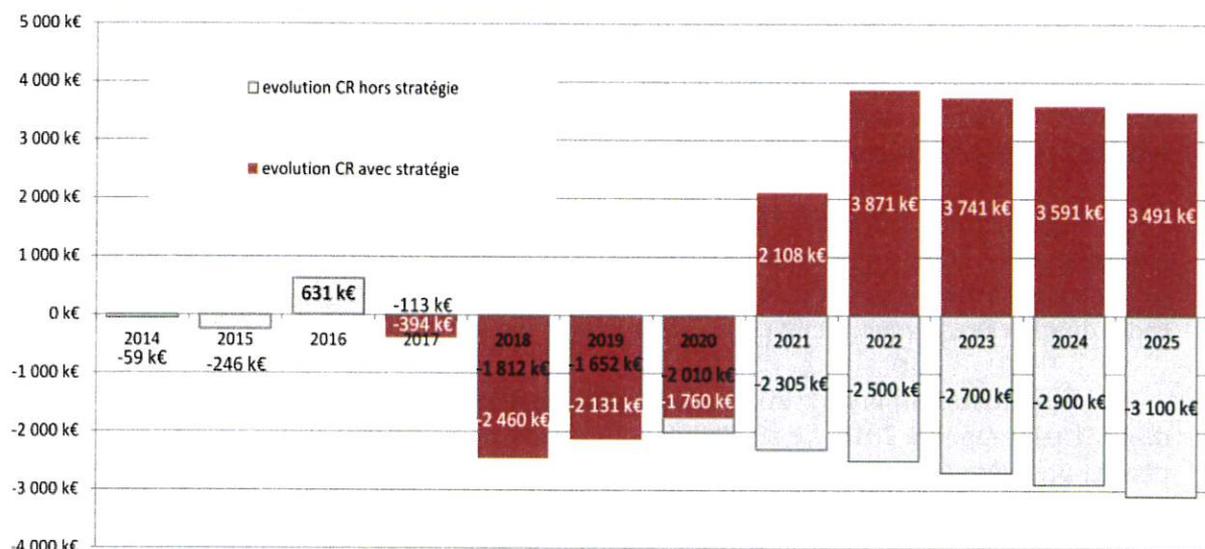
Sur le plan opérationnel, même si le développement de l'ingénierie internationale se confirme, les activités d'exploitation sont en grande difficulté : l'année 2018 est marquée par l'arrêt des projets d'aménagement. Aucun projet n'a été lancé et les dossiers en cours sont suspendus, affectant la rentabilité de l'activité. Le commissaire aux comptes certifie les comptes 2018, en attirant toutefois l'attention sur les incertitudes concernant la continuité d'exploitation.

La CACG a choisi de sortir du périmètre concessif. Elle s'est engagée dans des investissements lourds, notamment dans l'ouest. Même si les activités sur le périmètre des DSP Vendée et Lay semblent équilibrées en compte de résultat (cf. annexe 5), grâce aux ventes d'eau générées, elles ont contribué au gonflement de la dette au bilan et à la dégradation de la trésorerie.

Parallèlement, le développement des missions hors exploitation, notamment la stratégie, la recherche et développement et une partie de l'activité commerciale ont pesé sur la rentabilité de la structure. Ces trois activités représentent une perte de 2,25 M€ en 2018.

Cette tendance est censée s'inverser : le plan prévoit une étape importante en 2021 avec l'application de la nouvelle tarification sur l'eau, visant essentiellement la tarification de l'usage environnemental et l'augmentation du tarif de l'eau potable. Cet élément opère une véritable rupture dans les projections stratégiques, rendant le résultat annuel à nouveau positif, à plus de 2 M€ en 2022, pour atteindre 3,5 M€ en 2025.

graphique 5 : Projection des résultats jusqu'à 2025



Source : CACG

Ces travaux ont été présentés aux administrateurs de la CACG et aux services étatiques et régionaux. Le planning de mise en place de la tarification environnementale relève surtout d'un choix empirique du conseil d'administration. La CACG n'est pas en capacité d'étayer cette hypothèse structurante par des engagements, tant juridiques que financiers, des différents acteurs sur ce sujet et dans le respect de cette temporalité. L'acceptabilité du paiement d'un service jusqu'ici gratuit n'est pas évidente et la valorisation de ces bénéfices environnementaux nécessite une modification réglementaire. Aucun contributeur à cette nouvelle redevance n'a été désigné et

les bases textuelles sont encore inexistantes. Ce second scénario apparaît donc particulièrement fragile.

L'ambition stratégique ne saurait constituer une prospective financière, qui seule permet de clarifier la vision économique à moyen terme de la société. La SEM doit s'assurer qu'elle dispose des moyens de financer les importantes opérations conduites en Vendée et les autres orientations de son plan. La chambre lui recommande donc de fiabiliser sa prospective financière pluriannuelle, notamment en intégrant les soldes intermédiaires de gestion.

Recommandation

9. Fiabiliser la prospective financière pluriannuelle de la société, notamment en intégrant les soldes intermédiaires de gestion. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CACG effectue un pari sur l'avenir avec son repositionnement stratégique. Ses investissements importants en Vendée ont alourdi la dette et dégradé la trésorerie. Elle ne dispose pas d'une épargne suffisante pour honorer sa dette dans des délais raisonnables. La chambre lui recommande de réduire son délai de désendettement.

Les concessions d'État ne sont pas la seule source de difficultés pour la CACG, qui semble avoir opéré des choix de gestion dépassant ses capacités en ressources, que ce soit les recettes courantes au compte de résultat ou les ressources stables au bilan. Elle aurait dû, pour assumer ses choix de développement, augmenter préalablement ses fonds propres. De même pour son compte de résultat : l'optimisation tarifaire, au moins sur l'irrigation et l'eau potable, aurait dû accompagner et financer l'augmentation des charges, notamment salariales.

Il est peu probable que les recettes connaissent le sursaut tarifaire envisagé en 2021 et non étayé. Les ambitions de la SEM reposent sur une redéfinition globale de sa mission d'intérêt général, elles doivent d'abord s'ancrer sur une prospective financière fiabilisée, que la chambre recommande de mettre en place.

Cette approche est d'autant plus utile que la situation est préoccupante. Le contexte est difficile en termes de volumes de commande publique et les dernières pertes de la SEM sont significatives. Les axes de réorientation stratégique porteront éventuellement leurs fruits à long terme, alors que les difficultés financières requièrent des mesures à court terme. La recapitalisation, couplée à l'accélération du transfert de la concession, semble indispensable pour garantir la continuité d'exploitation de la CACG.

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

Le Directeur général des services,

Affaire suivie par :

Tél. :

Courriel :

Objet : rapport d'observations définitives relatives à la société d'économie mixte compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne

V/Réf. : GR/20/601

N/Réf. : MB/GN-

LAZ

020031

MAIRIE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

26 MAI 2020

COURRIER ARRIVEE

Périgueux, le

26 MAI 2020

LE PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL

à

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes Occitanie
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34 064 MONTPELLIER CEDEX 2

Monsieur le Président,

Par courrier du 13 mai dernier, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatives à la société d'économie mixte compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.

Celui-ci n'appelle pas de remarques de ma part.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Germinal Peiro

Le Président du Conseil départemental,

Germinal PEIRO.

via [signature]

[Signature]

Enregistré au greffe
sous le n° GR/20/021

Envoyé en préfecture le 12/11/2020
Reçu en préfecture le 12/11/2020
Affiché le 12/11/2020
ID : 082-228200010-20201021-CD20201021_52-DE



Direction Générale des Services
Direction des Finances
Affaire suivie par [REDACTED]
① [REDACTED]
Courriel : [REDACTED]
Réf. : JPM/AMD
Vos réf. : GR/20/611

Monsieur André PEZZIARDI
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Occitanie
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

ALBI, le jeudi 11 juin 2020

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis, par courrier en date du 13 mai 2020, le rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes de la gestion de la société d'économie mixte locale Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) pour les exercices 2013 à 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières, vous voudrez bien prendre en compte ma réponse portant sur les seuls points concernant les deux projets pour lesquels la CACG était concessionnaire du Département du TARN.

Sur le point 3-2-1-3 : la réhabilitation des installations de la Vère

Dans le rapport, il est indiqué que la CACG a continué à gérer le réservoir dit de Fourogue après la réalisation des travaux en 1998. Ceci est exact, puisque, comme mentionné le tribunal administratif de Toulouse a prononcé le 16 octobre 1997 un sursis à exécution de l'arrêté préfectoral déclarant d'intérêt général et d'utilité publique les travaux, suivant l'avis défavorable du commissaire enquêteur. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel de Monsieur le Préfet du Tarn contre ce jugement.

Comme vous l'indiquez également, en qualité de titulaire de la concessionnaire d'aménagement, la CACG est donc restée exploitante d'un ouvrage réalisé mais sans existence juridique.

C'est dans ce cadre que Monsieur le Préfet du Tarn a accepté par arrêté la mise en œuvre d'autorisations de prélèvement pour les exploitants agricoles. Une convention a été signée le 21 juillet 1998 entre ces derniers et la CACG. C'est donc celle-ci et non le Département qui a fixé à l'époque le tarif (156 francs / ha). Comme vous le relevez dans le rapport, Il s'est avéré ultérieurement insuffisant pour permettre à la CACG d'équilibrer ses charges. Cette situation était due aux manques de souscripteurs et de volumes vendus par rapport à l'évaluation initialement réalisée par la CACG elle-même.

Le Département n'était pour rien dans la situation de vide juridique rencontrée.

WWW.TARN.FR

Dans le rapport, il est constaté que la concession s'est terminée en avril 2014 et que la CACG a exploité le site sans titre jusqu'en avril 2019. Cette période a été mise à profit d'une part pour lui permettre la réalisation de travaux de remise à niveau de cet équipement et d'autre part, pour effectuer la régularisation administrative de la situation juridique et le transfert du réservoir au Département ; ce qui effectif depuis le 1^{er} janvier 2020.

Sur le point 3-2-4-1 : l'abandon du projet de SIVENS

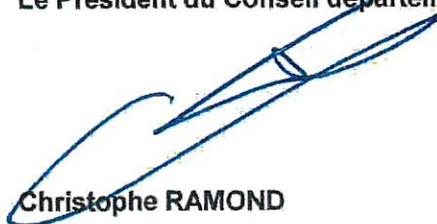
Je tiens tout d'abord à préciser que l'arrêt du projet s'est effectué à la demande de l'Etat. Au-delà, votre analyse de la situation m'apparaît conforme à la situation constatée. La signature du protocole d'accord transactionnel en décembre 2015 a permis au Département de régler à la CACG la totalité des frais engagés par cette dernière dans le cadre de la Convention Publique d'Aménagement signée entre les deux parties, ce qui est normal.

Le préjudice est effectif pour la CACG sur le plan des frais annexes et de l'image. Elle a accepté de verser une part de l'indemnité accordée aux exploitants agricoles pénalisés par la longue période d'occupation et de dégradation de la zone de travaux.

C'est cependant le Département, et non la CACG, qui a subi ultérieurement toutes les obligations et contraintes réglementaires suites à l'abandon du projet initial.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Président du Conseil départemental,



Christophe RAMOND



Carole DELGA
Ancienne ministre
Présidente

Enregistré au greffe le 12/06/2020
sous le n° GR/20/0226

Monsieur André PEZZIARDI
Président
CHAMBRE REGIONALE DES
COMPTES OCCITANIE

500 avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34 064 MONTPELLIER CEDEX 2

Montpellier, le **12 JUIN 2020**

VOS RÉF : GR/20/613
NOS RÉF : DGS/IGS/CIC/080620
AFFAIRE SUIVIE PAR : [REDACTED]
CONTACT : [REDACTED]
Tél.: [REDACTED]

OBJET : Réponse au rapport d'observations définitives de la CRC portant sur la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG)

Monsieur le Président,

J'ai bien pris connaissance du rapport d'observations définitives de la Chambre portant sur la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), reçu le 14 mai.

La Région Occitanie a voté en juin 2018 son Plan d'intervention régional pour l'eau qui la positionne comme un fédérateur de la gestion de l'eau sur son territoire, dont je rappelle qu'il est, au niveau national, l'un des plus exposés aux effets du changement climatique. En témoigne la succession récente d'épisodes de sécheresses et d'inondations, d'une fréquence et d'une intensité exceptionnelles.

Il est donc impératif de répondre à l'urgence climatique par la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de développement dont une des priorités doit être la gestion de l'eau, à laquelle contribuent fortement les concessions Neste et rivières de Gascogne, gérées par la CACG.

Pour autant, la Région partage globalement les constats et l'analyse sévères établis par la Chambre relatifs à la « *dégradation de la situation financière* » de la CACG et à l'impact d'un plan stratégique « *déconnecté des capacités financières de la CACG* », en pleine cohérence avec les conclusions de l'audit financier mené à l'initiative de la Région Occitanie (actionnaire à 7,10% de la CACG) dans le cadre des réflexions préalables au transfert des concessions.

Ainsi, si la Région Occitanie souhaite continuer à soutenir la CACG comme acteur de la gestion de l'eau sur la partie ouest de son territoire et à préserver l'emploi de ses salariés, cet appui implique selon elle la mise en place d'un nouveau modèle économique viable.

Cela passe sans doute par un nouveau projet stratégique et de nouvelles modalités de gouvernance de la structure, conditions préalables à toute recapitalisation.

La Région Occitanie attend donc de la CACG qu'elle engage dès à présent un plan de redressement en accord avec les priorités discutées depuis plusieurs mois avec les collectivités actionnaires, notamment en stoppant les dépenses nouvelles prévues (dont les nouveaux recrutements, les besoins en termes de personnel devant être prioritairement assurés par des redéploiements internes). Dans ce cadre, est aussi attendu l'établissement d'une prospective à échéance au minimum de 3 ans.

Enfin, un Comité de suivi associant les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine à la CACG devra permettre d'assurer de manière régulière un suivi de la mise en œuvre de ce plan et des réorientations stratégiques associées.

Sous ces conditions, je vous informe que les deux Régions ont prévu de voter 4 M€ d'avance en compte courant d'associés (2,7 M€ pour Occitanie et 1,3 M€ pour Nouvelle-Aquitaine) liés à la mise en place effective du plan de redressement et des dispositifs de suivi.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes salutations distinguées.



Carole DELGA



**Direction Générale Adjointe
Investissements et Territoires**

Direction Territoires et Développement Durable

Dossier suivi par [REDACTED]

Tél : [REDACTED]

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

24 JUIN 2020

COURRIER ARRIVÉE

GR/20/0242

AUCH, le

18 JUIN 2020

Lettre recommandé avec A.R.

Monsieur le Président,

Par courrier du 13 mai 2020, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives du contrôle des comptes de la Compagnie d'Aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) pour les exercices 2013 à 2017.

Ce rapport appelle de ma part les remarques suivantes.

Le Département du Gers détient 9 % des parts social de la Société d'Aménagement Rural (SAR) Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne.

La CACG gère actuellement l'alimentation en eau du Système Neste (ouvrages hydrauliques Etat, canal de la Neste et ouvrages hydrauliques appartenant aux collectivités territoriales). Elle est aussi historiquement concessionnaire des cinq ouvrages hydrauliques du Département du Gers (pour 18 millions de m3).

Les enjeux sur ce secteur sont multiples et vitaux pour un territoire rural comme le Gers dépendant de ses eaux de surface pour l'environnement et tous ses usages (eau potable, agriculture, industries, tourisme...), en particulier en période d'étiage.

De plus la raréfaction de la ressource naturelle liée au réchauffement climatique implique des conflits d'usages entre bassins versants et entre usages. En 2019, la situation a frôlé une crise d'alimentation en eau potable.

Au vu de ces enjeux, le Département du Gers a fait le choix de porter le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Neste et Rivières de Gascogne, afin de prendre en main la planification de la gestion de l'eau.

... / ...

Monsieur André PEZZIARDI
Directeur de la Chambre Régionale
des Comptes Occitanie
500, Avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER Cedex 2

Parallèlement à cette planification, **la gestion opérationnelle de l'eau portée actuellement par la CACG constitue un outil indispensable à notre territoire qu'il convient donc de conforter.**

Pour autant, depuis 2016 la situation financière de la CACG s'est fortement dégradée. Ses produits ne permettent plus de répondre aux charges annuelles, et la mise en place d'un projet stratégique en 2018 avec le développement d'une ingénierie en France et à l'internationale n'a pas permis de résoudre la situation.

Bien au contraire, les investissements liés à ce projet stratégique de redressement notamment en Vendée, n'ont fait qu'aggraver la situation financière actuelle. Le résultat comptable fortement déficitaire de ces deux dernières années ainsi que les perspectives à court terme ont donné lieu à une procédure d'alerte dès septembre 2019.

Comme vous le préconisez, ce plan stratégique déconnecté des réelles capacités financières et des missions prioritaires de la CACG doit nécessairement être actualisé.

Dans ce cadre-là, la recapitalisation envisagée par les deux Régions (et notamment la Région Occitanie) à hauteur de 4 millions d'euros paraît indispensable, et le Gers, le moment venu, prendra toute sa part dans ce processus de sauvetage.

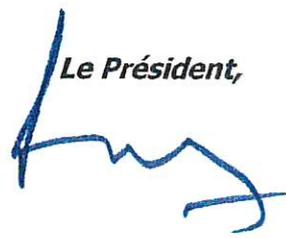
A ce titre un engagement plus affirmé et plus large de la Région Occitanie qui aura vocation à devenir un acteur essentiel dans la gestion future de la structure, notamment dans le cadre du transfert de la concession Neste à son profit, doit être envisagé.

Ainsi, des orientations fortes sont à définir afin de :

- Maintenir l'activité « gestion et exploitation » de l'eau de la CACG indispensable pour le département du Gers ;
- Revoir la stratégie de la CACG et se recentrer sur ce qui est indispensable au Gers : la gestion opérationnelle de l'eau ;
- Réinterroger les statuts, voire la structure et sa gouvernance ;
- Refonder un modèle économique et une tarification pérenne pour la gestion de l'eau qui prend en compte l'ensemble des usages.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Le Président,



Philippe MARTIN