

L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité

AVRIL 2018

Alexandre **JEVAKHOFF**
Jordan **CARTIER**

Christian **BARTHOD**
Alexis **DELAUNAY**
Patrick **LAVARDE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





Inspection générale des finances

Conseil général de l'environnement et du
développement durable

N° 2017-M-082-02

N° 011918-01

RAPPORT

L'AVENIR DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ

Établi par

ALEXANDRE JEVAKHOFF
Inspecteur général des finances

CHRISTIAN BARTHOD
Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

JORDAN CARTIER
Inspecteur des finances

ALEXIS DELAUNAY
Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

PATRICK LAVARDE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

- AVRIL 2018 -

SYNTHÈSE

Le rapport de la mission du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'inspection générale des finances (IGF) relative aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité comporte un rapport de synthèse ainsi que quatre annexes thématiques, précédées chacune d'une synthèse d'une dizaine de pages, visant à répondre à l'ensemble des analyses demandées dans la lettre de mission datée du 3 novembre 2017. L'ensemble formé par le rapport de synthèse, ses annexes et leurs synthèses permet ainsi différents niveaux de lecture.

La mission a commencé par dresser un état des lieux du cadre actuel dans lequel sont conduites les politiques de l'eau et de la biodiversité (**annexe III**).

L'État met en œuvre ces politiques au travers de plusieurs outils, qui font intervenir ses services (administration centrale et services déconcentrés) et vingt opérateurs, dont¹ :

- ◆ six agences de l'eau ;
- ◆ dix établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ l'Agence française pour la biodiversité (AFB), créée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- ◆ l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;
- ◆ l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP).

Ces outils sont les suivants :

- ◆ la connaissance, la planification et l'appui technique ou l'expertise ;
- ◆ la réglementation et le contrôle de son respect (polices de l'eau et de la nature) ;
- ◆ les incitations, qui peuvent revêtir deux formes : celles apportées par la fiscalité, au travers de la mise en œuvre d'une taxation environnementale de type « pollueur-payeur », et celles relevant d'aides financières.

Les moyens dédiés à ces politiques proviennent de crédits budgétaires inscrits sur le programme 113 et de taxes fiscales affectées, dont, notamment, les redevances prélevées par les agences de l'eau. Ces redevances, dont le montant total fait l'objet d'un plafonnement annuel, permettent aux agences d'apporter des concours financiers aux personnes publiques et privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, dans le respect des orientations nationales, et contribuent également au financement de l'AFB et, via cette agence, des établissements publics de parcs nationaux, ainsi que de l'ONCFS.

Les analyses de la mission la conduisent à constater que les politiques de l'eau et de la biodiversité, bien que pilotées depuis dix ans par une même direction d'administration centrale, se sont construites par juxtaposition et accumulation d'objectifs, sans se poser la question de l'adéquation des missions et des moyens et sans vision globale. Les contraintes budgétaires sont ainsi devenues les véritables déterminants de ces politiques.

Dans un contexte budgétaire contraint, il en résulte, moins de deux ans, paradoxalement, après l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, qui a porté des objectifs ambitieux, un besoin de mise en cohérence d'une politique d'ensemble de l'eau et de la biodiversité, définie à partir d'objectifs prioritaires tenant compte des engagements européens et de la réforme territoriale.

¹ La mission a rencontré la directrice générale du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), même si cet établissement n'était pas mentionné dans la lettre de mission.

Rapport

La mission a ensuite procédé à une analyse des financements et des interventions des agences de l'eau (**annexe IV**). Il ressort de cette analyse qu'il apparaît souhaitable :

- ◆ **à court terme**, soit pour une mise en œuvre dès le XI^{ème} programme d'intervention (2019-2024) :
 - de recentrer les interventions des agences là où elles sont les plus efficaces, ce qui doit conduire à relever les seuils d'intervention, à accroître la sélectivité des aides et à en arrêter certaines relevant du domaine 2, consacré aux mesures générales de gestion de l'eau (financement des stations d'épuration au titre de la seule mise en conformité aux obligations réglementaires issues de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, aides à l'assainissement non collectif) ;
 - de rechercher une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins dans la répartition du plafond annuel de redevances des agences et une meilleure prise en compte des enjeux de solidarité territoriale dans la fixation de la clé de répartition, entre agences, de leur contribution financière à l'AFB et à l'ONCFS ;
- ◆ **à moyen terme**, soit pour une mise en œuvre au XII^{ème} programme d'intervention, ce qui supposera d'en tenir compte dès la revoiture du XI^{ème} programme, en 2022 :
 - de recentrer fortement les interventions des agences sur (i) les actions de connaissance, de planification et de gouvernance, (ii) la solidarité territoriale dans le « petit cycle » de l'eau (dans le cadre d'une enveloppe financière dédiée) et (iii) les interventions en faveur du « grand cycle », du milieu marin et de la biodiversité. Les agences de l'eau, dont les aides financières relèvent aujourd'hui de trois logiques (financement d'opérations d'intérêt commun au bassin dans le « grand cycle », financement de la solidarité urbain-rural dans le « petit cycle » et rôle de « mutuelle » des services d'eau et d'assainissement), cesseraient ainsi de faire office de « mutuelle » pour les services d'eau potable et d'assainissement ;
 - afin de favoriser l'acceptabilité de ce recentrage et de mieux utiliser l'outil fiscal, de faire évoluer le système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale, notamment par :
 - la rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (à laquelle serait associé un abandon définitif des primes épuratoires, dont l'efficacité n'est pas démontrée) ;
 - la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés et l'augmentation des taux de la redevance pour pollutions diffuses agricoles ;
 - la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention², dans une logique prévoyant que « *les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et la biodiversité* ».

Ce recentrage strict des interventions des agences de l'eau au XII^{ème} programme se justifie notamment, dans le principe, par le fait que le financement du renouvellement des équipements, dans le « petit cycle », a vocation à être assuré, dans le cadre d'un service public industriel et commercial, par le consommateur d'eau, via le prix de l'eau, et non pas au travers d'interventions financières des agences. Ce financement sera par ailleurs facilité par le transfert obligatoire de la compétence « eau et assainissement » aux EPCI, prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale pour la République, qui doit permettre de réduire d'un facteur 10 à 20 le nombre d'autorités gestionnaires.

² Une mission du CGEDD de juillet 2016 a examiné diverses options pour ce faire, reposant sur la mise en œuvre, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante, dont le produit serait affecté aux agences, soit d'une taxe nouvelle. Elle avait retenu un objectif de recette de 100 à 150 M€, qui s'avère du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences instaurée en loi de finances pour 2018.

Rapport

Comme cela lui était demandé, la mission a également dressé un bilan des démarches de mutualisation et d'optimisation mises en œuvre depuis une dizaine d'années par les opérateurs du programme 113. Il ressort de cette analyse (**annexe V**) que :

- ◆ la mission fait un bilan critique de ces démarches, qu'elle explique principalement par une gouvernance inefficace, notamment en raison d'une implication insuffisante de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), ce qui la conduit à formuler des propositions pour en améliorer le pilotage ;
- ◆ les conditions d'exercice des missions de police de l'eau et de la nature sont menacées par les modalités d'adaptation de l'AFB et de l'ONCFS à leurs schémas d'emplois et, pour la première, à l'exercice des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 8 août 2016 ; seule la réussite de la mutualisation de leurs équipes de terrain et une meilleure répartition géographique de leurs effectifs permettront de conserver une pression de contrôle suffisante sur le territoire ;
- ◆ les freins existant à la mobilité des agents titulaires et non titulaires doivent être levés afin de permettre aux démarches d'optimisation des opérateurs – et notamment de mutualisation – d'être conduite avec efficacité et de produire leurs effets.

Enfin, s'agissant de l'évolution structurelle de l'organisation des opérateurs, la mission estime que la mise en cohérence des politiques de l'eau et de la biodiversité évoquée *supra* en constitue un préalable. Sous cette condition, la mission a proposé cinq scénarios globaux d'évolution (**annexe VI**), à partir d'une analyse des évolutions possibles pour chacun des opérateurs ou réseaux d'opérateurs concernés, conduite selon les critères d'analyse visés dans la lettre de mission :

- ◆ les établissements en charge de missions de connaissance, d'expertise et de police de l'environnement (AFB et ONCFS) ;
- ◆ les dix établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ l'EPMP ;
- ◆ les six agences de l'eau.

Au-delà d'un exercice efficace de la tutelle par la DEB, indispensable pour veiller à la mise en œuvre effective des démarches d'optimisation, ces cinq scénarios partagent plusieurs points communs :

- ◆ toutes les interventions financières au titre de la politique de l'eau et de la biodiversité seraient réservées aux agences de l'eau, qui pourraient faire appel, en tant que de besoin, aux autres opérateurs pour l'instruction des dossiers ;
- ◆ l'ONCFS transférerait ses activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables et une partie des responsabilités en matière de police de la chasse aux fédérations départementales de chasseurs, en contrepartie d'une baisse des redevances cynégétiques que la mission évalue à une vingtaine de millions d'euros tout au plus. Il s'agirait notamment, dans ce cadre, de permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire ;
- ◆ enfin, à l'exclusion du scénario n° 5 :
 - certains établissements publics de parcs nationaux seraient rattachés entre eux afin de faciliter la mise en œuvre de mutualisations entre parcs, en complément de celles devant être mises en œuvre dans le cadre de leur rattachement à l'AFB ;
 - les mutualisations entre agences de l'eau seraient renforcées par le rattachement ou la fusion de certaines et le développement de centres de services partagés.

En revanche, ces cinq scénarios se distinguent selon la logique propre qui les sous-tend : logique d'établissements publics intégrés (scénarios n° 1, n° 4 et n° 5) ou distinction entre les missions régaliennes et les autres missions (scénarios n° 2 et n° 3).

Rapport

Plus précisément, les cinq scénarios globaux qui nécessitent tous des modifications législatives, répondent aux caractéristiques principales suivantes :

- ◆ **le scénario n° 1** fait du préfet le délégué territorial de l'AFB et de l'ONCFS pour faciliter la mise en œuvre de la mutualisation des équipes de terrain de ces établissements ;
- ◆ **le scénario n° 2** maintient l'AFB et l'ONCFS en tant qu'établissements indépendants, mais distingue leurs missions techniques (connaissance et expertise), qui continueraient à relever de ces établissements, de celles de police, qui seraient placées sous la responsabilité de l'autorité préfectorale. Celle-ci disposerait des personnels de l'État ainsi que des agents concernées de l'AFB, de l'ONCFS et, le cas échéant, des établissements publics de parcs nationaux qui, tout en restant administrativement et financièrement gérés par ces établissements, seraient placés sous son autorité fonctionnelle et hiérarchique ;
- ◆ le **scénario n° 3** spécialise les établissements pour les rendre complémentaires :
 - l'ONCFS évoluerait en un « Office français de police de l'eau et de la nature » (OFPEN), chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de police judiciaire ;
 - l'AFB se concentrerait sur les missions de connaissance, de recherche, de coordination, d'expertise et d'appui ;
- ◆ le **scénario n° 4** met en œuvre l'objectif voulu à l'origine de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité en créant une agence ayant la capacité à agir sur l'ensemble des milieux par la fusion de l'ONCFS et de l'AFB ;
- ◆ le **scénario n° 5** prévoit la création d'une agence englobant tous les acteurs actuels : AFB, ONCFS, agences de l'eau, établissements publics de parcs nationaux, EPMP. Ce scénario soulève de nombreux inconvénients :
 - difficultés de la nouvelle structure à s'imposer face à des établissements à la culture forte et capacité de la tutelle à se positionner par rapport à celle-ci ;
 - économies d'échelle incertaines et gouvernance ligotée par son gigantisme ;
 - mise en cause ou rupture des liens territoriaux avec la disparition des conseils d'administration des agences et des établissements publics de parcs nationaux.

Si le scénario n° 1 peut être considéré comme le plus proche de la situation constatée, et donc de ses défauts, **les évolutions proposées par la mission, après analyse des avantages et inconvénients propres à chacun des scénarios, se limitent aux scénarios n° 2, n° 3 et n° 4**, le scénario n° 5 présentant, de son point de vue, de nombreuses difficultés qui ne peuvent que conduire à l'écarter.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ, QUI SE SONT CONSTRUITES PAR ACCUMULATION DES OBJECTIFS SANS SE POSER LA QUESTION DE L'ADÉQUATION DES MISSIONS ET DES MOYENS, DOIVENT TROUVER LEUR COHÉRENCE.....	2
1.1. Les politiques de l'eau et de la biodiversité, qui ne sont que juxtaposées, forment un ensemble dépourvu de cohérence	2
1.1.1. <i>La conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité manque de cohérence.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La loi du 8 août 2016 n'a pas permis de mettre en cohérence les objectifs et les moyens des politiques de l'eau et de la biodiversité</i>	<i>3</i>
1.2. Dans ce contexte, les contraintes budgétaires deviennent les véritables déterminants des politiques de l'eau et de la biodiversité	5
1.3. La politique de l'eau et de la biodiversité doit être définie à partir d'objectifs prioritaires tenant compte des engagements européens et de la réforme territoriale.....	6
2. LES AGENCES DE L'EAU DOIVENT DISPOSER DE RESSOURCES PLUS ADAPTÉES À LEURS BESOINS ET RECENTRER LEURS INTERVENTIONS LÀ OÙ ELLES SONT LES PLUS EFFICACES.....	7
2.1. Les redevances prélevées par les agences de l'eau devraient résulter d'une analyse de leurs besoins au regard des objectifs assignés.....	7
2.2. À court terme, la mission estime souhaitable de recentrer les interventions des agences de l'eau là où elles sont les plus efficaces.....	9
2.3. À moyen terme, la solidarité territoriale pour le petit cycle, le bon état des masses d'eau pour le grand ainsi que la protection de la biodiversité et du milieu marin devraient servir de cadre pour les interventions des agences	11
2.3.1. <i>La mission recommande un recentrage majeur des interventions des agences à compter du XII^{ème} programme (2025-2030), qui devra être anticipé dès 2022.....</i>	<i>11</i>
2.3.2. <i>Ce recentrage est conditionné par une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau et de protection de la biodiversité</i>	<i>13</i>

3. DES GAINS D'EFFICIENCE IMPORTANTS SONT ACCESSIBLES AU SEIN DU RÉSEAU DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ, À CONDITION DE CERTAINS CHANGEMENTS DANS L'ORGANISATION DES STRUCTURES ET D'UN EXERCICE PLUS AFFIRMÉ, PAR LA TUTELLE, DE SES RESPONSABILITÉS	14
3.1. La mission dresse un bilan critique des démarches de mutualisation engagées au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux, dont la réussite supposera une évolution de la gouvernance et une flexibilisation de la gestion des ressources humaines	14
3.1.1. <i>Les démarches de mutualisation engagées depuis une dizaine d'années n'ont pas permis d'atteindre les gains d'efficacité escomptés, principalement en raison de problèmes de gouvernance et d'un déficit de pilotage par la tutelle</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>La réussite des démarches de mutualisation au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux supposera une évolution forte de leur gouvernance et une gestion des ressources humaines rendue plus dynamique</i>	<i>15</i>
3.2. Seules la réussite de la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS et une meilleure répartition géographique des effectifs de ces établissements permettront de maintenir une pression de contrôle suffisante dans les activités de police	16
4. L'ÉVOLUTION DU PAYSAGE DES OPÉRATEURS, QUI N'EST PAS UNE FIN EN SOI, DOIT RÉPONDRE AUX OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ MISE EN COHÉRENCE	17
4.1. La mise en cohérence des politiques de l'eau et de la biodiversité et un pilotage d'ensemble efficace par la DEB constituent des préalables à la réussite de toute évolution du paysage des opérateurs de ces politiques.....	17
4.2. Après analyse de cinq scénarios globaux d'évolution structurelle de l'organisation en réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, la mission en retient trois pour la décision politique, qui comportent des points communs mais se distinguent par leur logique sous-jacente	17
CONCLUSION.....	20

INTRODUCTION

Par lettre datée du 3 novembre 2017, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, et le ministre de l'action et des comptes publics ont chargé le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale des finances (IGF) :

- ◆ d'effectuer une revue des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et un bilan des démarches existantes en matière de rationalisation ou de mutualisation ;
- ◆ d'étudier des propositions hiérarchisées de scénarios d'évolutions structurelles de ces organisations ;
- ◆ d'étudier également des propositions de simplification de certaines missions assurées par ces opérateurs.

Le rapport définitif était attendu fin mars 2018, la lettre de mission (annexe I) précisant que l'ensemble des analyses et propositions avait vocation à alimenter les réflexions lancées dans le cadre du programme « Action publique 2022 ».

L'annexe II dresse la liste des interlocuteurs de la mission. Parmi ceux-ci, et afin de disposer d'une vue d'ensemble des vingt opérateurs relevant du programme 113, il convient de relever que la mission a rencontré la directrice générale du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), même si cet établissement n'était pas mentionné dans la lettre susvisée.

Quatre annexes, numérotées de III à VI, complètent et détaillent le présent rapport de synthèse :

- ◆ l'annexe III présente le cadre et les opérateurs des politiques de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ l'annexe IV analyse les financements et les interventions des agences de l'eau, et formule des propositions à court et moyen termes visant à en améliorer l'efficacité ;
- ◆ l'annexe V dresse le bilan des organisations et des démarches de rationalisation ou de mutualisation déjà existantes ;
- ◆ l'annexe VI examine des scénarios d'évolution structurelle du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.

Chacune de ces annexes est précédée d'une synthèse d'une dizaine de pages, permettant d'approfondir les constats et propositions reprises ci-après.

1. Les politiques de l'eau et de la biodiversité, qui se sont construites par accumulation des objectifs sans se poser la question de l'adéquation des missions et des moyens, doivent trouver leur cohérence

Plus d'un demi-siècle sépare la création du premier parc national (1963) et des agences de bassin (1964) de celle de l'Agence française de la biodiversité (AFB) en 2017. Entre temps, la création du parc national de la Vanoise a été suivie par celle de neuf autres parcs, un onzième étant à l'étude depuis près d'une décennie. De plus, de nouveaux acteurs de ce qui est dorénavant dénommé la biodiversité ont été créés :

- ◆ l'Office national de la chasse (ONC), créé en 1972 pour encadrer la pratique de la chasse et qui a évolué en Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2000 ;
- ◆ le Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en 1975 ;
- ◆ l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) en 1997 ;
- ◆ l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et les parcs naturels marins en 2006 ;
- ◆ Parc nationaux de France (PNF) en 2006 ;
- ◆ l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) en 2007 ;
- ◆ l'Établissement public du marais poitevin (EPMP) depuis 2012 ;

Au total, après l'intégration de l'Onema, de PNF, de l'AAMP et de l'ATEN au sein de l'AFB, ce sont donc vingt établissements publics (six agences de l'eau, dix établissements publics de parcs nationaux, l'AFB, l'ONCFS, l'EPMP et le CELRL) qui sont chargés de la mise en œuvre, pour le compte de l'État, de la politique de l'eau et de la biodiversité.

1.1. Les politiques de l'eau et de la biodiversité, qui ne sont que juxtaposées, forment un ensemble dépourvu de cohérence

Les moyens de ces structures sont regroupés dans le programme 113 piloté par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique et solidaire. Pour conforme qu'elle paraisse aux dogmes lolfiens, cette présentation n'est pas globale et révèle le manque de cohérence de cette politique.

1.1.1. La conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité manque de cohérence

Fin 2017, les effectifs du programme 113 s'élevaient à 5 237 ETPT sous plafond, selon la décomposition figurant dans le tableau 1, en diminution de 2,9 % par rapport à 2013.

Tableau 1 : Évolution des effectifs (ETPT) des opérateurs du programme 113

Opérateurs	Effectifs 2013	Effectifs 2017	Évolution (ETPT)	Évolution (%)
Agences de l'eau	1 773	1 670	-103	-5,81
AFB ³	1 054	1 127	74	6,98
ONCFS	1 607	1 494	-113	-7,03
Parcs nationaux	831	798	-33	-3,99
EPMP	8	8	-	-
CELRL	120	140	20	16,67
Ensemble	5 393	5 237	-156	-2,89

Source : mission, à partir du rapport annuel de performance 2013 du programme 113 et des données des opérateurs.

³ En 2013, les effectifs sous plafond (ETPT) de l'AFB correspondent à la somme des effectifs sous plafond des quatre opérateurs l'ayant intégrée au 1^{er} janvier 2017 (Onema, PNF, AAMP, ATEN), tel qu'ils ressortent du rapport annuel de performance 2013 du programme 113.

Rapport

Pour connaître les effectifs globaux dont dispose l'État pour mettre en œuvre sa politique de l'eau et de la biodiversité, il faut ajouter les moyens humains de la DEB, ainsi que ceux des services territoriaux :

- ◆ agents des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)), délivrant notamment les autorisations administratives liées à la police de l'eau et assurant la coordination et l'application des polices de l'eau et de la nature dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) ;
- ◆ agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) chargés de piloter et d'animer, au niveau régional, les politiques de l'eau et de la biodiversité, avec un rôle particulier d'appui aux six préfets de région coordonnateurs de bassin pour les DREAL dites « de bassin ».

Fin 2016, les effectifs de la DEB, ainsi que ceux des DDT(M) et des DREAL pour les seules missions « eau et biodiversité » s'élevaient à plus de 3 100 ETPT⁴. De ce fait, la politique étatique en matière d'eau et de biodiversité dispose non pas de 5 237 ETPT mais de 8 392 ETPT, ce que ne font pas clairement apparaître les rapports de performance du programme 113 qui, en ne communiquant que les effectifs des opérateurs de ce programme, minorent en quelque sorte la réalité d'environ 40 %.

Au-delà, le nombre d'acteurs étatiques et la superposition des missions qu'ils exercent confèrent un manque de lisibilité à la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité, comme l'illustre le tableau 2, d'où ressort un besoin de mise en cohérence de celle-ci.

Tableau 2 : Les acteurs étatiques des politiques de l'eau et de la biodiversité

Acteurs ⁵	Connaissance / planification / expertise			Levier réglementaire		Levier incitatif		Actions en propre
	Connaissance	Planification, pilotage, coordination et animation des politiques	Appui technique et expertise, accompagnement des acteurs	Réglementation et police administrative	Contrôle des usages	Levier fiscal	Aides	
AE	X	X	X	-	-	X	X	X
EPPN	X	X	X	X	X	-	X	X
AFB	X	X	X	-	X	-	X	X
ONCFS	X	X	X	-	X	-	-	-
EPMP	X	X	X	-	-	-	X	X
DDT(M)	X	X	X	X	X	-	-	-
DREAL	X	X	-	X	-	-	X	-

Source : mission.

1.1.2. La loi du 8 août 2016 n'a pas permis de mettre en cohérence les objectifs et les moyens des politiques de l'eau et de la biodiversité

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 « pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » vise un objectif particulièrement ambitieux au travers d'une « stratégie nationale pour la biodiversité ». Protection des espèces menacées, protection des espaces naturels, politique relative au littoral et au milieu marin, mise en œuvre de la stratégie de création et de gestion d'aires maritimes protégées : cette loi paraît avoir défini une politique globale et cohérente.

Force est toutefois de constater que ses ambitions apparentes ne sont pas confortées, ni dans la définition des objectifs, ni dans la mobilisation des moyens.

⁴ Les données transmises à la mission par la DEB portent sur l'année 2016. Les effectifs dédiés à la mise en œuvre de l'action 7 (gestion des milieux et de la biodiversité) du programme 113, qui relèvent du programme 217 de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », sont recalculés à partir des déclarations des services déconcentrés dans le cadre de leurs rapports d'activités annuels.

⁵ AE : agences de l'eau ; EPPN : établissements publics de parcs nationaux.

S'agissant des objectifs, la loi pâtit d'une double incohérence :

- ◆ d'une part, elle se contente de cohabiter avec la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui a transposé, en droit national, la directive-cadre sur l'eau (DCE), sans véritablement en tirer de bilan, ni analyser les interférences entre les politiques de l'eau et de la biodiversité et, *a fortiori*, tirer les conséquences de ces interférences. Les seuls aménagements apportés à cette loi par celle du 8 août 2016 concernent (i) l'extension des missions des agences de l'eau à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité ainsi que du milieu marin, en prévoyant que les agences peuvent prélever des redevances pour atteintes au milieu marin et à la biodiversité et (ii) la composition des comités de bassin ;
- ◆ d'autre part, elle s'est exonérée de l'indispensable bilan des actions engagées précédemment. La politique de la biodiversité n'est pas née en 2016 : qu'il suffise de rappeler la mise en œuvre des directives européennes « Oiseaux » (1979) et « Habitats, faune, flore » (1992), qui ont conduit à la mise en place du réseau « Natura 2000 ».

À défaut d'un véritable bilan, la loi a retenu de nouveaux objectifs. D'une ambition sympathique, ceux-ci sont affectés par les conditions de leur définition et la faiblesse, sinon l'absence, de moyens correspondants.

S'agissant des moyens, la principale innovation de la loi de 2016 consiste en la création de l'AFB, par l'intégration de l'Onema, de l'AAMP, de PNF et du groupement d'intérêt public (GIP) ATEN.

Si le regroupement de quatre structures en une seule peut être considéré, *a priori*, comme une démarche judicieuse, le contexte dans lequel l'AFB a été portée sur les fonds baptismaux appelle une appréciation bien plus critique.

Premièrement, l'AFB, telle que créée par la loi de 2016, est un choix par défaut, en laissant subsister parallèlement l'ONCFS. Alors que plusieurs rapports établis entre 2012 et 2016 justifiaient le rapprochement de ces deux structures complémentaires ou, au moins, celui de leurs services de terrain⁶, l'action d'influence des milieux cynégétiques a conduit au maintien de l'ONCFS en tant que tel. La seule esquisse de rapprochement retenue par le gouvernement a été la constitution d' « unités de travail communes » entre ces établissements ; prévues dans six départements à titre expérimental, ces équipes n'ont jamais vu le jour en fait.

Entre autres conséquences, le périmètre et les moyens actuels de l'AFB rendent plus que théorique la mission de police que l'agence est supposée assurer : les effectifs de 26 de ses services départementaux et interdépartementaux (soit près de 30 %), dont la police n'est d'ailleurs pas la seule mission, sont inférieurs au plancher de cinq agents, considéré comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires pour la seule police de l'eau.

Deuxièmement, la loi n'a rien fait pour utiliser l'AFB comme un outil d'efficience accrue par rapport à l'organisation antérieure.

Ainsi, l'AFB est implantée sur trois sites centraux (Vincennes, Brest, Montpellier) témoignages des structures intégrées ; ces services centraux mobilisent aujourd'hui 350 personnes, soit plus de 30 % de l'effectif total de l'AFB⁷. À ce stade, les économies annoncées par la direction de l'AFB dans les fonctions supports, qui représentent un peu moins de 40 % des effectifs centraux, se limitent à une dizaine d'ETP, à l'horizon 2022 qui plus est.

⁶ Qui existe dans les départements d'outre-mer depuis 2008.

⁷ Les services centraux de l'AFB comptaient 132 ETPT en 2017 affectés aux fonctions support. La majorité des effectifs relève des directions métiers : direction recherche, expertise et développement des compétences dont l'essentiel des effectifs est à Vincennes, Brest et Montpellier, direction de l'appui aux politiques publiques et direction du contrôle des usages. La mission relève que la Cour des comptes, dans l'insertion à son rapport public

Rapport

D'autre part, le « rattachement » prévu des établissements publics de parcs nationaux et celui, en cours, de l'EPMP à l'AFB ne constituent pas en soi la garantie d'efficience. Même définie par le code de l'environnement, la notion de rattachement reste ambiguë, sa nature et ses limites contestées, tandis que la capacité de l'AFB à créer de la valeur reste à démontrer. Supposé mis en œuvre à la fin de 2017 au plus tard, le « rattachement » des établissements publics de parcs nationaux est toujours en préparation à date, ce retard étant d'autant moins justifié que le projet de convention soumis aux instances de gouvernance des établissements publics de parcs nationaux et de l'AFB se caractérise par un manque d'ambition évident.

Enfin, la loi de 2016 a confié à l'AFB des missions excédant celles des quatre structures regroupées, sans s'assurer de sa capacité à assurer celles-ci.

Le cas le plus caricatural concerne vraisemblablement les neufs parcs naturels marins (six métropolitains, trois ultramarins). Aujourd'hui, seuls les parcs naturels marins d'Iroise et, dans une moindre mesure, du Golfe du Lion disposent des effectifs nécessaires à un fonctionnement correct, soit une vingtaine d'agents. À l'inverse, les effectifs permanents de cinq autres parcs sont tellement faibles – de trois à onze agents – qu'ils mettent en cause leur existence, et partant la parole publique.

1.2. Dans ce contexte, les contraintes budgétaires deviennent les véritables déterminants des politiques de l'eau et de la biodiversité

Comme toute action publique, la politique de l'eau et de la biodiversité doit rechercher l'efficience, c'est-à-dire la meilleure adéquation entre les objectifs et les moyens.

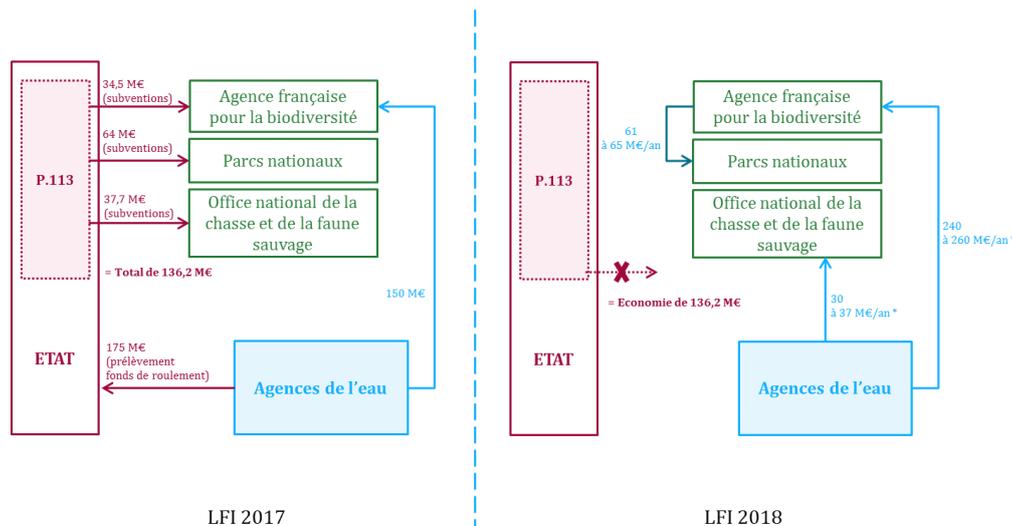
Lorsque les objectifs ne sont pas définis précisément, lorsque leur accumulation remplace une telle définition, lorsque le contexte européen est soit ignoré, au détriment des risques de contentieux et de condamnation politique et pécuniaire de la France, soit au contraire considéré comme indigne des ambitions nationales (la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé à l'État l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais autorisés par la directive-cadre sur l'eau pour plus d'un tiers des masses d'eau, alors que nos voisins européens se sont montrés bien plus prudents), la part belle est laissée aux contraintes budgétaires.

Aujourd'hui, la politique de l'eau et de la biodiversité se retrouve ainsi contrainte par la réduction des moyens humains disponibles et par les règles de financement des opérateurs retenues par la loi de finances pour 2018 :

- ◆ débudgétisation des subventions pour charges de service public antérieurement versées par le programme 113 aux établissements publics de parcs nationaux, à l'ONCFS et à l'AFB, remplacées par une contribution annuelle des agences de l'eau (cf. figure 1), le caractère purement comptable de cette pratique étant d'autant plus explicite qu'aucun objectif, ni de résultats, ni de moyens ne sont définis entre les agences, l'AFB et l'ONCFS ;
- ◆ abaissement, de 2,3 à 2,1 Mds€ du plafond annuel de redevances des agences de l'eau à partir de 2019, date d'engagement du XI^{ème} programme pluriannuel d'interventions (2019-2024), en intégrant à ce plafond devenu « mordant » les contributions annuelles aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, qui en étaient exclues antérieurement.

annuel 2017 consacrée à l'Onema (« *L'Onema : une intégration à réussir dans l'agence française pour la biodiversité* »), recommandait de déterminer une implantation unique pour le siège de l'AFB (ce qui n'a pas été fait) et de rationaliser le réseau territorial.

Figure 1 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité



Source : direction du budget.

1.3. La politique de l'eau et de la biodiversité doit être définie à partir d'objectifs prioritaires tenant compte des engagements européens et de la réforme territoriale

De très nombreux interlocuteurs de la mission se sont inquiétés de la remise en cause, par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, du principe traditionnel selon lequel « l'eau paie l'eau » et des difficultés ainsi induites pour le XI^{ème} programme.

Pour compréhensibles qu'elles soient dans le cadre des décennies antérieures, ces réactions ne sont plus appropriées à l'heure où la politique de l'eau et de la biodiversité doit constituer une action globale, qui suppose des caractéristiques largement absentes aujourd'hui :

- ◆ la définition d'objectifs prioritaires et, si nécessaire, recentrés, au regard des obligations des directives européennes et des risques contentieux pour l'État (cf. annexe III) ;
- ◆ l'adéquation des ressources avec leurs emplois (cf. annexe IV) ;
- ◆ l'exercice de leurs responsabilités par les services de l'État, tant l'administration centrale (DEB) qu'au niveau territorial, en liaison avec les opérateurs ;
- ◆ la prise en compte par l'État de la réforme territoriale. Depuis 2014, en effet, trois lois ont prévu une réelle participation des collectivités territoriales aux politiques de l'eau et de la biodiversité :
 - la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (« Maptam ») a (i) confié aux communautés de communes et d'agglomérations la compétence de gestion des milieux aquatiques et (ii) fait de la région le chef de file des politiques de la biodiversité ;
 - la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (« NOTRe ») a (i) entériné le transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés, même si la date d'échéance de ce transfert pourrait être repoussée, (ii) élargi les compétences de la région dans le domaine de l'eau, de la protection de la biodiversité et des milieux aquatiques et (iii) ouvert la possibilité, pour l'État, de se retourner, en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) contre les collectivités lorsque l'obligation concernée relève de leur compétence ;
 - enfin, la loi du 8 août 2016 donne l'initiative aux régions pour la mise en place d'agences régionales de la biodiversité (ARB) aux côtés de l'AFB.

2. Les agences de l'eau doivent disposer de ressources plus adaptées à leurs besoins et recentrer leurs interventions là où elles sont les plus efficaces

Telles que mises en œuvre par l'État et ses opérateurs, les politiques de l'eau et de la biodiversité combinent (i) la connaissance, (ii) la réglementation et son suivi (police), (iii) des incitations données par la fiscalité, (iv) des aides financières, y compris pour des actions de coopération internationale.

Dans cet ensemble complexe, l'essentiel des interventions est assuré par les aides financières (subventions, primes de résultats, avances remboursables) apportées par les agences de l'eau, à la hauteur des redevances qu'elles prélèvent dans la logique supposée répondre aux deux principes-maîtres du « pollueur-payeur » et de « l'eau paie l'eau ».

Fissuré depuis plusieurs années par les prélèvements de l'État sur leurs ressources accumulées (répartis entre les agences sans tenir compte des niveaux de leurs fonds de roulement) et leurs contributions financières au profit d'autres opérateurs, le modèle économique des agences de l'eau a été déséquilibré par les dispositions de la loi de finances pour 2018, déjà décrites.

À titre illustratif de ce déséquilibre, il suffit d'indiquer qu'en l'état, les maquettes du XI^{ème} programme examinées par la mission conduiraient à une diminution, par rapport au X^{ème} programme, de plus de 15 % en moyenne des autorisations de programme pour les aides financières, la diminution atteignant même entre 21 et 25 % dans trois des six agences.

Cette situation explique les inquiétudes exprimées devant la mission par les présidents de comités de bassin, les dirigeants des agences ou les représentants des personnels, dans un contexte aiguë par les perspectives de réduction des effectifs.

Au fil de bientôt six décennies de leur existence, les agences de l'eau ont apporté la preuve de leur technicité. La logique des bassins versants, qui a servi à définir leurs périmètres territoriaux, n'est pas contestée, servant même d'exemple au niveau européen. Imaginer donc une disparition des agences irait à l'encontre des objectifs de la politique de l'eau et de la biodiversité, notamment des engagements européens du pays.

Pour autant, une redéfinition des ressources des agences et de leurs interventions s'impose. Les analyses et propositions qui suivent s'inscrivent en continuité avec les recommandations de la Cour des comptes, notamment dans l'insertion consacrée aux agences de l'eau de son rapport public annuel 2015.

2.1. Les redevances prélevées par les agences de l'eau devraient résulter d'une analyse de leurs besoins au regard des objectifs assignés

Les agences de l'eau sont financées par des taxes fiscales dont l'assiette est fixée par la loi et le taux déterminé dans leur programme d'intervention, adopté par leur conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin, dans la limite d'un plafond également fixé par la loi.

Au regard des évolutions évoquées ci-dessus, la baisse prévisionnelle du produit des redevances entre les X^{ème} et XI^{ème} programmes, qui devrait s'établir à -7 % au regard du produit total prévisionnel sur 2013-2018, se traduira en réalité par une baisse des ressources disponibles pour de nouveaux engagements de 11 % en moyenne, sous l'effet conjugué :

- ◆ de la dynamique d'évolution des restes à payer (+4 %), liée à la progression des redevances et des interventions entre les IX^{ème} et X^{ème} programmes ; et
- ◆ de la baisse des retours d'avance remboursables (-14 %) entre ces deux programmes.

Rapport

Cet « effet ciseau » sur les ressources des agences s'accompagne toutefois de différences très marquées entre les établissements : les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et Loire-Bretagne verront leurs ressources baisser d'une vingtaine de pourcents, là où l'agence de l'eau Seine-Normandie devrait voir ses ressources augmenter de 1 %.

Or, alors que la politique de l'eau doit atteindre des objectifs de résultats dûment identifiés, la fixation de leurs ressources ignore ce cadre et répond, principalement sinon uniquement, à des considérations de finances publiques et de prélèvements obligatoires. Ainsi :

- ◆ à aucun moment, les prescriptions législatives ne font le lien entre les résultats obtenus par les agences de l'eau et l'état d'avancement de leurs programmes ; à cet égard, les dispositions de la loi de finances pour 2018 relatives à l'abaissement du plafond annuel, pour brutales qu'elles paraissent, ne font que poursuivre des errements antérieurs ;
- ◆ la logique du « plafond mordant » n'a aucun lien avec les résultats obtenus ou potentiels des agences. En cas de dépassement des redevances, le différentiel est reversé au budget général de l'État, selon une répartition uniquement proportionnelle aux produits prévisionnels de l'année en cours ;
- ◆ alors que le principe « pollueur-payeur » est présenté comme une des colonnes du temple, la réalité montre que la gouvernance des agences privilégie, dans ses choix, une fiscalité de rendement, au détriment des usagers domestiques. Ainsi, en 2016 :
 - les usagers domestiques acquittaient près de 86 % du produit total des redevances, une quotité qui n'est pas justifiée par la responsabilité de ces usagers en matière de pollutions ;
 - *a contrario*, la contribution du secteur agricole représentait 5,7 % des redevances. Critiqué pour sa modicité par certains interlocuteurs de la mission, ce montant a été contesté par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)⁸.

De tels débats, parfois caricaturaux, sont facilités par l'absence d'analyses techniques et économiques relatives à « l'apport » des différents acteurs économiques à l'état de pollution aquatique dans chaque bassin, ainsi qu'au poids du prix de l'eau dans la compétitivité des filières économiques concernées.

Dans ces conditions, la mission recommande au moins, à court terme, dans une logique d'adéquation des moyens aux objectifs, que :

- ◆ conformément à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, le Parlement définisse, préalablement à leur adoption, les orientations prioritaires des programmes d'intervention des agences de l'eau et fixe, en cohérence, le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée, dans le respect du plafond de redevances prévu en loi de finances ;
- ◆ la tutelle répartisse le plafond de redevances entre les agences, non pas sur la base de leur part actuellement constatée dans le produit total des redevances, mais (i) d'une part, en prenant en compte leur effet sur les ressources disponibles pour de nouveaux engagements pour les agences, au regard, notamment, des retours d'avances attendus ainsi que des restes à payer et (ii) d'autre part, en recherchant une allocation des ressources la plus efficiente du point de vue de l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la DCE et des risques contentieux, à terme, pour l'État⁹.

⁸ Malgré plusieurs demandes, la justification écrite de son analyse n'a pas été fournie à la mission par la FNSEA.

⁹ La directive-cadre sur l'eau prévoit que le bon état des eaux dans l'Union européenne (bon état écologique et chimique pour les eaux de surface, bon état quantitatif et chimique pour les eaux souterraines) doit être atteint en 2015, avec des dérogations possibles jusqu'en 2027, sauf si les plans de gestion (les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) démontrent, masse d'eau par masses d'eau, qu'ils ne peuvent jamais l'être, ou pas à cette échéance. S'il est difficile de chiffrer précisément ce risque, il paraît en revanche de l'ordre de grandeur de celui qui avait été évalué sur les eaux résiduaires urbaines (quelques centaines de millions d'euros).

Rapport

La mission s'est essayée, en annexe IV, à conduire une analyse de l'adéquation entre les ressources et les besoins des agences dans le cadre du XI^{ème} programme. Il ressort de cette approche que les agences de l'eau Adour-Garonne, Loire-Bretagne et, dans une moindre mesure, Rhône-Méditerranée-Corse, seraient relativement « sous-dotées », les agences Artois-Picardie et Seine-Normandie apparaissant, à l'inverse, relativement « sur-dotées ».

Enfin, le prélèvement sur les ressources des agences au profit de l'AFB et de l'ONCFS ne tient aucunement compte des objectifs et des résultats de chacune de ces agences : jusqu'à la loi de finances pour 2018, le potentiel économique du bassin et l'importance relative de la population rurale étaient pris en compte pour le calcul de la clef de répartition. Dorénavant, le prélèvement répond à la part respective de chaque agence dans le produit total prévisionnel des redevances. Au titre de la solidarité entre les territoires urbains et ruraux, la mission recommande de revenir, à compter de 2019, voire dès le deuxième versement au titre de l'année 2018, à l'ancienne clé de répartition.

2.2. À court terme, la mission estime souhaitable de recentrer les interventions des agences de l'eau là où elles sont les plus efficaces

Au titre de la « gestion équilibrée et durable des ressources en eau », les agences interviennent tant au titre du « grand cycle » (mouvements de l'eau sous tous ses états) que du « petit cycle » (eau potable et assainissement). Ces interventions, auxquelles s'ajoutent les primes de performance épuratoire, sont réparties dans trois « domaines » concernant :

- ◆ la connaissance, la planification, l'action internationale et l'éducation à l'environnement (domaine 1) ;
- ◆ les mesures générales de gestion de l'eau (domaine 2) ;
- ◆ les mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3).

L'évolution des autorisations de programme (AP) prévisionnelles entre les maquettes des X^{ème} et XI^{ème} programmes pour ces trois domaines et les primes de performance épuratoire est présentée dans le tableau 3.

Tableau 3 : Évolution des autorisations de programme entre les X^{ème} et XI^{ème} programmes

Interventions	Autorisations de programme du X ^{ème} programme (Mds€)	Autorisations de programme du XI ^{ème} programme (Mds€)	Évolution (%)
Domaine 1	0,86	0,85	-
Domaine 2	5,65	4,20	-26
Domaine 3	4,79	4,88	+2
Primes épuratoires	1,68	1,07	-36
Total	12,98	11,00	-15

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Rapport

Comme cela lui était demandé, **la mission a procédé à un examen des primes de performance épuratoire et des interventions financières des agences de l'eau**. Au terme de ses investigations, la mission est parvenue aux conclusions suivantes :

- ◆ si, en théorie, le système des primes de performance épuratoire peut se justifier par le principe « pollueur-payeur », son efficacité pratique n'est pas avérée :
 - le versement de ces primes a été abandonné par l'agence de l'eau Loire-Bretagne au début du X^{ème} programme, ce qui n'a pas empêché les principaux paramètres polluants des stations d'épuration du bassin de s'améliorer ;
 - plus généralement, au regard des informations fournies à la mission, un réel impact de ces primes sur l'amélioration ou le maintien de la performance de gestion des systèmes épuratoires ne peut être établi. En l'absence d'étude économétrique sérieuse, l'amélioration des indicateurs qui lui a été présentée ne traduit qu'une corrélation qui peut résulter de causalités multiples ;
 - la mise en œuvre des primes vise de plus en plus le maintien des performances épuratoires et non plus la reconquête du bon état des eaux. Si l'objectif du maintien reste légitime, le poids majoritaire qui est aujourd'hui le sien pose question d'autant que l'État dispose, avec les actions de police de l'eau (et la loi « NOTRe »), d'un autre levier pour inciter au maintien des performances épuratoires ;
 - *in fine*, le principal argument mis en avant par les agences pour poursuivre le versement des primes résulte dans leur connaissance, au travers des informations nécessaires au calcul de la prime, de la pollution domestique et de son impact sur les milieux, ce qui permet d'alimenter l'état des lieux des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Il est difficile d'admettre que cette connaissance vaut plus d'un milliard d'euros ;
- ◆ il est nécessaire et possible de concentrer les interventions financières des agences de l'eau, dans un objectif d'amélioration de leur efficacité. Ainsi, la mission recommande :
 - de relever à 10 000 € le montant de travaux susceptibles de faire l'objet d'une aide financière des agences, afin d'abandonner le financement d'interventions à faible bénéfice environnemental mais présentant un coût de gestion élevé ;
 - d'accroître la sélectivité des interventions des agences, en passant réellement d'une logique de guichet à une logique de projets. À cet égard, il s'agirait de limiter les interventions sous formes d'aides individuelles sur critères d'éligibilité aux porteurs de projets, qui constituent le mode traditionnel d'intervention des agences et de privilégier, à la place, celles s'inscrivant dans des contrats territoriaux et résultant d'appels à projets ;
 - d'accompagner la réforme territoriale et le transfert des compétences eau et assainissement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) prévu par la loi « NOTRe », en veillant à ne pas subventionner les projets des collectivités qui seraient contraires à cet objectif de rationalisation des compétences. Le premier niveau de solidarité, dans le « petit cycle » de l'eau, a en effet vocation à être assuré par les EPCI et non par les agences ;
 - d'accentuer le recentrage des aides vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux, en s'appuyant sur les plans d'actions opérationnels territorialisés ;
 - de recentrer les interventions du domaine 2 relatives à l'eau potable sur les projets de rationalisation de l'alimentation et sur certains secteurs spécifiques portant des enjeux de solidarité territoriale ;

Rapport

- pour un enjeu qu'elle estime à au moins 1,5 Md€ sur le XI^{ème} programme :
 - d'arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations issues de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, hors fonctionnement par temps de pluie et d'inciter, en contrepartie, les collectivités à se mettre en conformité en mobilisant davantage les outils réglementaires, et en généralisant et renforçant les critères de conditionnalité des interventions financières des agences ;
 - d'arrêter les aides à l'assainissement non collectif (ANC) au titre du domaine 2, au regard de leur faible efficacité du point de vue des enjeux environnementaux, et de n'aider l'ANC, au titre du domaine 3, que dans le cadre d'opérations groupées, dès lors qu'il existe un enjeu environnemental avéré (protection de captages, zones littorales karstiques, zones de conchyliculture, etc.) ;
 - de concentrer les aides du domaine 3 relatives à la gestion quantitative de la ressource en eau sur les investissements ayant le meilleur ratio coût/efficacité, notamment dans les économies d'eau en agriculture là où les déséquilibres quantitatifs sont les plus forts ;
- ◆ le versement par les agences d'avances remboursables (1,55 Md€ au X^{ème} programme et 1,40 Md€ dans les maquettes du XI^{ème} programme dont la mission a eu connaissance) complexifient leur gestion et biaise les raisonnements économiques, les avances étant accordées à taux nul alors qu'elles présentent, naturellement, un coût d'opportunité pour les agences. Par ailleurs, dans un contexte marqué par une baisse des ressources des agences, l'octroi d'avances peut être vu, par celles-ci, comme une stratégie pour préserver des ressources disponibles pour de nouveaux engagements en cas de nouvelle baisse du « plafond mordant » ;
- ◆ enfin, la mission estime que le principe de spécialité des établissements doit conduire :
 - d'une part, à restreindre les interventions financières des agences de l'eau au profit de Voies navigables de France (VNF) au seul soutien à des projets d'investissements visant à améliorer l'insertion environnementale des ouvrages dans le cadre de la ligne de programme dédiée ;
 - d'autre part, alors que les agences ont apporté, en moyenne, près de 5 M€/an au CELRL sur la période 2013-2017 pour l'acquisition de zones humides, à répartir les objectifs et interventions du CELRL et des agences de l'eau en faveur des milieux humides de manière à garantir la complémentarité de ces actions et d'éviter les recouvrements entre celles-ci.

2.3. À moyen terme, la solidarité territoriale pour le petit cycle, le bon état des masses d'eau pour le grand ainsi que la protection de la biodiversité et du milieu marin devraient servir de cadre pour les interventions des agences

2.3.1. La mission recommande un recentrage majeur des interventions des agences à compter du XII^{ème} programme (2025-2030), qui devra être anticipé dès 2022

À moyen terme, c'est-à-dire à l'horizon du XII^{ème} programme (2025-2030), le transfert obligatoire de la compétence « eau et assainissement » aux EPCI sera quasiment abouti, l'interprétation jurisprudentielle de la directive « eaux résiduaires urbaines », s'agissant de la gestion du temps de pluie, et sa traduction réglementaire dateront d'une décennie et l'obligation de résultats prévue par la directive-cadre sur l'eau sera entrée dans la ligne droite finale (2027).

Rapport

Ces différents éléments de contexte conduisent la mission à recommander un recentrage majeur des interventions des agences sur :

- ◆ les actions de connaissance, de planification et de gouvernance ;
- ◆ la solidarité territoriale dans le « petit cycle » de l'eau ;
- ◆ les interventions en faveur du « grand cycle », du milieu marin et de la biodiversité.

Dès lors, les agences abandonneraient leur rôle de « mutuelle » pour les services d'eau potable et d'assainissement des collectivités.

Ainsi, seraient abandonnées les interventions :

- ◆ au titre de l'actuel domaine 2, qui serait remplacé par une enveloppe de « solidarité urbain-rural » (de l'ordre de 150 à 200 M€/an), destinée à soutenir les investissements dans le « petit cycle » des EPCI dans les zones rurales, où la facture de l'eau ne suffit pas à les amortir sauf à pratiquer des prix très supérieurs à la moyenne nationale ;
- ◆ au titre de la gestion du temps de pluie dans le domaine 3¹⁰.

En ajoutant la fin des primes de performance épuratoire, les interventions financières des agences de l'eau pourraient baisser de l'ordre de 800 à 850 M€/an en engagements (4,8 à 5,1 Mds€ sur la durée d'un programme), soit de l'ordre de 45 % (annexe IV). Cette baisse pourrait toutefois être réduite si des interventions plus importantes dans le « grand cycle » de l'eau et en faveur de la biodiversité et des milieux marins s'avéraient nécessaires :

- ◆ soit afin de décliner les programmes de mesures des SDAGE 2022-2027 et d'atteindre les obligations de résultat en matière de bon état des masses d'eau à horizon 2027 ;
- ◆ soit afin de soutenir la mise en œuvre des programmes de mesures des plans d'action pour le milieu marin ;
- ◆ soit afin de mieux prendre en compte, dans les interventions des agences, les questions d'adaptation au changement climatique, qui soulèveront, notamment dans les bassins situés au sud de la France, des enjeux forts de gestion quantitative de la ressource ;
- ◆ soit enfin pour soutenir des programmes de restauration du bon état de conservation des milieux et des espèces exigé par les directives européennes.

Si cette orientation est confirmée, il conviendra d'en tenir compte lors de la revoyure du XI^{ème} programme, en 2022, de manière à lisser la transition entre les programmes et à permettre aux agences d'adapter leurs organigrammes-cibles au recentrage de leurs activités.

¹⁰ Les masses d'eau sont dégradées par les rejets par temps de pluie. Ils proviennent en majorité de la saturation et des débordements des réseaux d'assainissement. L'imperméabilisation croissante des sols limitant l'infiltration des eaux de ruissellement est à l'origine de ce phénomène qui engendre inondations et pollution des milieux aquatiques par lessivage d'eaux polluées.

2.3.2. Ce recentrage est conditionné par une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau et de protection de la biodiversité

Une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale conditionne, à double titre, ce recentrage des interventions des agences :

- ◆ d'une part, pour des raisons d'acceptabilité, afin d'assurer la cohérence entre l'origine des ressources et la nature de leurs emplois et pour sortir d'une logique de « retour » financier dans les interventions des agences (vers les usagers domestiques via le financement du « petit cycle » et vers les grandes agglomérations via les primes) ;
- ◆ d'autre part, pour des raisons d'efficacité, le recentrage des interventions financières des agences supposant une utilisation plus marquée des deux autres outils de la politique de l'eau (réglementation/contrôle et incitations fiscales).

Aussi, tout en ayant recours de manière accrue à l'outil réglementaire (contrôle des usages), les orientations proposées par la mission concernent :

- ◆ en contrepartie de l'abandon des primes épuratoires, la rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique, qui serait due par les services d'assainissement des collectivités et deviendrait assise sur la quantité de pollution rejetée au milieu, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les industriels ;
- ◆ la suppression des redevances pour modernisation des réseaux de collecte ;
- ◆ l'instauration d'une redevance de solidarité territoriale assise sur le mètre cube d'eau potable ;
- ◆ la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés ;
- ◆ l'augmentation des taux de la redevance pour pollutions diffuses agricoles ;
- ◆ la diversification des ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention, dans une logique prévoyant que « *les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et la biodiversité* ». Un rapport du CGEDD publié en juillet 2016 a examiné diverses options visant à créer ou renforcer des taxes existantes, assises sur les atteintes à la biodiversité. Après analyse d'une dizaine de possibilités fiscales, ce rapport a préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols, qui portent atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, reposant sur la mise en œuvre, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante, dont le produit serait affecté aux agences, soit d'une taxe nouvelle¹¹. Elle avait retenu un objectif de recette de 100 à 150 M€, qui s'avère du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences instaurée en loi de finances pour 2018.

¹¹ Les six principales pistes envisageables sont présentées dans un encadré de l'annexe IV. Parmi celles-ci, on peut relever : la création d'une taxe sur les surfaces artificialisées ; la création d'une taxe assise sur les autorisations pour des installations, ouvrages, travaux et activités entraînant un rejet d'eaux pluviales, ayant un impact sur une zone humide ou soustrayant une surface à l'expansion des crues en lit majeur des cours d'eau ; une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement affectée aux conseils départementaux ; une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti ; une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact.

3. Des gains d'efficience importants sont accessibles au sein du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, à condition de certains changements dans l'organisation des structures et d'un exercice plus affirmé, par la tutelle, de ses responsabilités

3.1. La mission dresse un bilan critique des démarches de mutualisation engagées au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux, dont la réussite supposera une évolution de la gouvernance et une flexibilisation de la gestion des ressources humaines

3.1.1. Les démarches de mutualisation engagées depuis une dizaine d'années n'ont pas permis d'atteindre les gains d'efficience escomptés, principalement en raison de problèmes de gouvernance et d'un déficit de pilotage par la tutelle

De manière rétrospective, au cours des années 2013-2017, les opérateurs du programme 113 n'ont pas rencontré de difficultés majeures à respecter leurs schémas d'emplois, grâce aux départs en retraite, près de 50 % plus importants que la baisse des emplois sous plafond. Ce contexte n'a incité ni les agences de l'eau, ni les établissements publics de parcs nationaux à engager des politiques radicales d'évolution de leur organisation ou de leur fonctionnement.

Ainsi, si les agences de l'eau ont diminué les effectifs de leurs fonctions supports de plus de 8 % en moyenne, les évolutions varient largement d'une agence à l'autre. Les mutualisations entre agences ont par ailleurs été engagées sur un rythme poussif (elles ne concernaient que 18 ETPT fin 2016, soit de l'ordre de 1 % des effectifs, sans que l'on soit en mesure de quantifier les réductions d'effectifs qu'elles ont permis), et celles avec d'autres acteurs publics restent symboliques.

Même si les directeurs généraux des agences ont pris l'habitude de rencontres régulières, à l'origine notamment d'une mission confiée à un cabinet de conseil fin 2017 pour la recherche de nouvelles mutualisations, l'absence d'harmonisation des pratiques et d'une gouvernance collective de la démarche de mutualisation, notamment par la DEB, est flagrante.

La situation est peut-être encore plus explicite pour les établissements publics de parcs nationaux. Une logique territoriale particulièrement affirmée, une culture de l'efficience gestionnaire plus qu'étrangère à leur histoire et une structure faîtière (PNF) qui, entre 2006 et 2016, a fait la démonstration de ses limites n'ont rien fait pour inciter les parcs à œuvrer collectivement en faveur d'une démarche ambitieuse de mutualisation et de la réalisation de gains de productivité.

3.1.2. La réussite des démarches de mutualisation au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux supposera une évolution forte de leur gouvernance et une gestion des ressources humaines rendue plus dynamique

Au regard du bilan qu'elle dresse des démarches conduites depuis une dizaine d'années, la mission estime que plusieurs conditions doivent être réunies pour garantir la réussite des mutualisations entre agences de l'eau, d'un côté, et entre les établissements publics de parcs nationaux et, notamment, l'AFB, de l'autre :

- ◆ le dispositif de gouvernance de la démarche de mutualisation doit associer la tutelle, de manière à lui permettre d'assurer le pilotage du système et de jouer, le cas échéant, un rôle d'arbitrage en l'absence de consensus. Il s'agit, notamment, de veiller à ce que les démarches de mutualisation soient conduites sur la base du plus grand dénominateur commun aux établissements (poursuivre les démarches qui recueillent l'assentiment de la majorité des directeurs), et non de leur plus petit (ne mettre en œuvre que les mutualisations qui font l'unanimité au sein du collège des directeurs) ;
- ◆ la tutelle doit fixer, *ex ante*, des objectifs quantitatifs précis de mutualisations, au niveau agrégé et au niveau de chaque établissement, portant à la fois sur les effectifs mutualisés par établissement et sur les réductions d'effectifs attendues du fait de la mutualisation des fonctions. Ces objectifs doivent figurer dans les contrats d'objectifs, qui doivent en préciser la décomposition annuelle. Ils doivent être repris dans les lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs et leur atteinte conditionner, pour une part significative, la rémunération variable des directeurs d'établissements publics ;
- ◆ les directeurs des établissements qui ne prennent pas en charge la fonction faisant l'objet d'une mutualisation doivent veiller à fournir un accompagnement suffisant aux agents concernés, afin de s'assurer de l'abandon des fonctions correspondantes et du redéploiement des effectifs vers les autres missions ;
- ◆ les pratiques des établissements doivent être harmonisées, lorsque les spécificités du territoire ou du bassin (pour les agences de l'eau) ne suffisent pas à justifier les différences observées, dans une logique de subsidiarité raisonnée.
- ◆ la gestion des ressources humaines doit être rendue plus dynamique, ce qui suppose notamment la levée des freins existant :
 - à la mobilité des agents contractuels des agences de l'eau relevant du décret n° 2007-832 du 11 mai 2007, au travers, notamment, de (i) la prise en charge des frais de changement de résidence pour une mobilité à l'intérieur du réseau des agences de l'eau, (ii) l'ouverture du recrutement interne à ces agents dans le quasi-statut régissant les agents non titulaires des autres opérateurs du programme 113, (iii) l'évolution des modalités de reclassement des agents effectuant une mobilité et (iv) l'évolution des modalités de prise en compte des candidatures dans les services de l'État ;
 - à leur titularisation, notamment la limitation au recrutement uniquement dans le premier grade des corps ;
 - à leur départ anticipé, au travers, notamment, d'un assouplissement des critères de recours à l'indemnité de départ volontaire.

3.2. Seules la réussite de la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS et une meilleure répartition géographique des effectifs de ces établissements permettront de maintenir une pression de contrôle suffisante dans les activités de police

Comme indiqué en section 1.1.2., les services départementaux de l'AFB, qui conduisent, sur le terrain, l'activité de police de l'eau de l'établissement, atteignent déjà un étiage. Ce constat est également partagé à l'ONCFS, où les effectifs de 26 des services départementaux et interdépartementaux (soit près de 30 %), dont l'activité de police constitue la mission principale (mais non unique), sont inférieurs à un plancher de dix agents, considéré comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires.

Si une adaptation des procédures peut faire évoluer le niveau de ces planchers, ces constats rendent plus que nécessaires des prises de décision visant à assurer une meilleure mobilisation combinée des différentes structures responsables de la police de l'eau et de la biodiversité : services territoriaux de l'État, AFB, ONCFS.

D'ores et déjà, la simulation d'un rapprochement, à fin 2017, des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS met en évidence que l'effectif minimal des services unifiés s'établirait à 9 ETP (contre un effectif minimal à respectivement 2 et 4 ETP dans les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS) et que près de 90 % de ces services auraient un effectif compris entre 12 et 20 ETP, avec une moyenne à 16.

Plus de 30 départements demeureraient toutefois au-dessous de cet effectif, ce qui supposerait également, afin de maintenir une pression de contrôle suffisante, qu'une meilleure répartition géographique des effectifs de l'ONCFS et de l'AFB puisse être obtenue avec la mutualisation des services de terrain. Cette proposition rejoint la recommandation formulée par la Cour des comptes, dans l'insertion à son rapport public annuel 2017 consacrée à l'Onema, d'adapter le dispositif territorial de l'agence à l'exercice de ses missions.

Tableau 4 : Nombre et effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux en France métropolitaine au 31 décembre 2017

Indicateurs	AFB	ONCFS	AFB+ONCFS
Nombre de services départementaux et interdépartementaux	88 ¹²	88 ¹³	88
Effectif total (ETP)	459,20	947,30	1 406,50
Effectif minimal (ETP)	2,00	4,00	9,00
Effectif maximal (ETP)	9,00	19,00	25,00
Effectif moyen (ETP)	5,22	10,76	15,98
Effectif « plancher »	5	10	15
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	26	26	30
% de services avec un effectif inférieur au plancher	29,55	29,55	34,09

Source : AFB ; ONCFS.

¹² Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / 78-95 et 77-91.

¹³ Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / île de France Est, Île de France Ouest.

4. L'évolution du paysage des opérateurs, qui n'est pas une fin en soi, doit répondre aux objectifs d'une politique de l'eau et de la biodiversité mise en cohérence

4.1. La mise en cohérence des politiques de l'eau et de la biodiversité et un pilotage d'ensemble efficace par la DEB constituent des préalables à la réussite de toute évolution du paysage des opérateurs de ces politiques

Moins de deux années après l'adoption d'une loi supposée avoir défini un paysage des opérateurs de l'eau et de la biodiversité au service d'actions publiques d'une ambition forte, il peut paraître curieux d'envisager une rénovation de ce paysage. Cependant, cette demande explicite de la lettre de mission, est bien confortée par le constat de la mission.

En effet, le paysage actuel est affecté par :

- ◆ des objectifs dont l'accumulation, au fil des rendez-vous politiques et législatifs, remplace la recherche d'une cohérence globale ;
- ◆ des outils d'optimisation mal ou non utilisés ;
- ◆ une tutelle n'exerçant pas toutes ses responsabilités.

En même temps, les contraintes budgétaires imposent à ce paysage des perspectives qui appellent des remises en cause, au moins de méthodes.

Dans ce contexte, l'évolution du paysage des opérateurs doit être acceptée non comme une fin en soi, mais comme l'occasion de répondre aux objectifs validés par les responsables politiques, en utilisant toute la palette des outils de gestion publique.

Il est clair cependant que, nonobstant les délais et les modalités souvent lourdes, notamment législatives, qu'entraînera cette évolution, des améliorations peuvent résulter de simples décisions relevant de l'exercice, par la tutelle, de ses responsabilités. Tel est le cas en particulier, de la pleine utilisation, par celle-ci, des outils de pilotage classiques qui sont à sa disposition.

Ces outils consistent notamment en :

- ◆ des lettres de mission adressées aux directeurs généraux des établissements, qui doivent fixer des obligations de résultats en matière de mutualisation et indexer la part variable de leurs rémunérations sur l'atteinte de ces objectifs ;
- ◆ des contrats d'objectifs négociés entre la tutelle et les établissements publics, qui doivent comporter des objectifs ambitieux *ex ante* de mutualisation ou d'autres modalités d'optimisation et s'accompagner d'un suivi fin *ex post* de la réalisation de ces objectifs, en se dotant des instruments de mesure pertinents.

4.2. Après analyse de cinq scénarios globaux d'évolution structurelle de l'organisation en réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, la mission en retient trois pour la décision politique, qui comportent des points communs mais se distinguent par leur logique sous-jacente

Dans l'annexe VI, la mission présente :

- ◆ d'une part, des hypothèses d'évolution, pour l'AFB et l'ONCFS (cinq), les établissements publics de parcs nationaux (six), l'EPMP (trois) et les agences de l'eau (cinq) ;
- ◆ d'autre part, cinq scénarios combinant, dans une approche globale, des hypothèses d'évolutions de ces différents acteurs.

Rapport

Chacun de ces hypothèses et scénarios est analysé à l'aune de ses avantages et inconvénients en termes de contributions à l'atteinte des objectifs – du moins, ceux connus à ce jour et ceux recommandés par la mission –, de leur meilleure adéquation avec les moyens et de leur faisabilité au regard des réactions prévisibles des différentes parties prenantes.

Cette approche multicritères conduit d'ailleurs la mission à considérer que les inconvénients l'emportent sur les avantages pour certains des scénarios étudiés, comme :

- ◆ l'intégration des établissements publics de parcs nationaux dans l'AFB ou leur suppression, par répartition de leurs missions entre les services de l'État et les régions ;
- ◆ la fusion des agences de l'eau au sein d'un unique établissement public national, dont les sièges actuels des agences constitueraient les délégations de bassin.

Les cinq scénarios globaux examinés par la mission partagent plusieurs points communs :

- ◆ **en premier lieu**, la politique d'optimisation des établissements publics de parcs nationaux et des agences de l'eau incomberait, directement et globalement, à la DEB, afin de veiller à la bonne mise en œuvre des démarches d'optimisation. Cette tâche pourrait d'ailleurs constituer un des objectifs principaux confiés à son nouveau directeur et l'un des éléments sensibles de sa rémunération variable ;
- ◆ **en second lieu**, toutes les interventions financières au titre de la politique de l'eau et de la biodiversité seraient réservées aux agences de l'eau, qui deviendraient ainsi des « agences de l'eau et de la biodiversité » ; pour éviter des créations inutiles d'emplois, elles feraient appel, en tant que de besoin, aux équipes des autres opérateurs pour l'analyse des dossiers. Leurs conseils d'administration seraient adaptés à cette extension de leurs responsabilités, de même que leur financement (cf. section 2.3) ;
- ◆ **en troisième lieu**, à l'instar de ce qui fut mis en œuvre naguère dans le secteur de la pêche, l'ONCFS transférerait ses activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables et une partie des responsabilités en matière de police de la chasse aux fédérations de chasseurs, en contrepartie d'une baisse des redevances cynégétiques que la mission évalue à une vingtaine de millions d'euros tout au plus. Il s'agirait notamment, dans ce cadre, de permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire ;
- ◆ **enfin, à l'exclusion du scénario n° 5 :**
 - certains établissements publics de parcs nationaux seraient rattachés entre eux afin de faciliter la mise en œuvre de mutualisations inter-parcs ;
 - les mutualisations entre agences de l'eau seraient renforcées par le rattachement ou la fusion de certaines¹⁴ et le développement de centres de services partagés.

En revanche, ces cinq scénarios se distinguent selon la logique propre qui les sous-tend : logique d'établissements publics intégrés (scénarios n° 1, n° 4 et n° 5) ou distinction entre les missions régaliennes et les autres missions (scénarios n° 2 et n° 3). Plus précisément, les cinq scénarios globaux qui nécessitent tous des modifications législatives, répondent aux caractéristiques principales suivantes :

- ◆ le **scénario n° 1** poursuit les dynamiques engagées, mais s'avère plus volontariste pour mettre en œuvre la mutualisation des services territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS en faisant du préfet le délégué territorial des deux établissements ;

¹⁴ Les analyses conduites par la mission (annexe V) mettent en évidence l'existence d'économies d'échelle et, partant, la possibilité que des gains d'effectifs puissent être obtenus par des rapprochements d'agences.

Rapport

- ◆ le **scénario n° 2** maintient l'AFB et l'ONCFS en tant qu'établissements indépendants, mais distingue leurs missions techniques et de police. Ainsi, dans ce scénario :
 - l'autorité préfectorale se verrait confier l'entière et unique responsabilité en matière de police de l'eau et de la nature ; à ce titre, le préfet de département disposerait des personnels de l'État, ainsi que des agents concernés de l'AFB, de l'ONCFS et, le cas échéant, des établissements publics de parcs nationaux, qui, tout en restant administrativement et financièrement gérés par ces établissements, seraient placés sous son autorité fonctionnelle et hiérarchique ;
 - les missions de l'AFB et de l'ONCFS se limiteraient à la connaissance et l'expertise ;
 - il appartiendrait à la DEB et aux DREAL d'assurer la coordination, respectivement aux niveaux national et régional, de l'exercice des missions de police au niveau départemental ;
- ◆ le **scénario n° 3** spécialise les établissements publics pour les rendre complémentaires, dans une logique proche de celle du scénario 2. Ainsi :
 - l'ONCFS évoluerait en un « Office français de police de l'eau et de la nature » (OFPEN), chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de police judiciaire. Son organisation s'articulerait principalement autour d'un échelon départemental, regroupant les services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, et d'un échelon national, assurant la coordination des activités de police. Un échelon régional de taille limitée assurerait des fonctions de management de proximité des services départementaux et offrirait des services supports mutualisés à ces services ;
 - les agents de l'État chargés de missions de contrôle (police de l'eau et de la nature) au sein des DREAL et des DDT(M) seraient transférés à l'OFPEN ;
 - l'AFB se concentrerait sur les missions de connaissance (notamment la gestion des systèmes d'information sur l'eau, la mer et la nature), de recherche, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités (notamment au travers des agences régionales de la biodiversité), de coordination et d'appui (notamment en accueillant des services communs) aux établissements qui lui sont rattachés et assurerait la solidarité financière entre les bassins de métropole et d'outre-mer ;
- ◆ le **scénario n° 4** constitue une version musclée et étendue du premier scénario :
 - l'ONCFS serait fusionné avec l'AFB, donnant à la nouvelle agence la capacité à agir sur l'ensemble des milieux ;
 - les agents de l'État chargés de missions de contrôle (police de l'eau et de la nature) au sein des DREAL et des DDT(M) seraient transférés à la nouvelle AFB ;
- ◆ le **scénario n° 5** prévoit la création d'une agence englobant tous les acteurs actuels : AFB, ONCFS, agences de l'eau, établissements publics de parcs nationaux, EPMP. Comme déjà indiqué, ce scénario soulève de nombreux inconvénients :
 - difficultés de la nouvelle structure à s'imposer face à des établissements à la culture forte et capacité de la tutelle à se positionner par rapport à celle-ci ;
 - économies d'échelle incertaines et gouvernance ligotée par son gigantisme ;
 - mise en cause ou rupture des liens territoriaux avec la disparition des conseils d'administration des agences et des établissements publics de parcs nationaux.

Si le scénario n° 1 peut être considéré comme le plus proche de la situation constatée, et donc de ses défauts, **les évolutions proposées par la mission, après analyse des avantages et inconvénients propres à ces scénarios, se limitent aux scénarios n° 2, n° 3 et n° 4.**

CONCLUSION

Les recommandations de la mission du CGEDD et de l'IGF relative aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité s'inscrivent dans deux temporalités. Elles doivent contribuer :

- ◆ à court terme :
 - aux travaux de finalisation des XI^{ème} programmes d'intervention des agences de l'eau, en recherchant une meilleure adéquation entre leurs ressources et leurs besoins et en recentrant leurs interventions là où elles sont les plus efficaces ;
 - à l'élaboration des propositions du Gouvernement en vue des assises de l'eau ;
 - à la préparation des contrats d'objectifs des opérateurs, puis à leur déclinaison dans les lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs de leurs directeurs ;
- ◆ à moyen terme :
 - à la mise en cohérence de la politique de l'eau et de la biodiversité et, au regard des objectifs prioritaires qui auront été définis, à une évolution structurelle de l'organisation en réseau de ces opérateurs ;
 - à un recentrage majeur des interventions des agences, autour de (i) la solidarité territoriale dans le « petit cycle » et (ii) les objectifs de bon état des masses d'eau dans le « grand cycle » ainsi que de protection de la biodiversité et des milieux marins, qui doit s'accompagner d'une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale ;
 - partant, à une meilleure efficacité dans la conduite de la politique de l'eau et de la biodiversité.

Rapport

À Paris, le 18 avril 2018

L'inspecteur général des finances,

A black ink signature consisting of several vertical strokes and a horizontal line at the bottom.

Alexandre Jevakhoff

L'ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts

A black ink signature with a large loop on the left and a long horizontal line extending to the right.

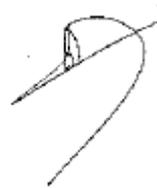
Patrick Lavarde

L'inspecteur des finances,

A blue ink signature with a large loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Jordan Cartier

L'ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts,

A black ink signature with a large loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Christian Barthod

L'ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts,

A black ink signature with a large loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Alexis Delaunay

LISTE DE PROPOSITIONS

1. Propositions de niveau 1

1.1. Propositions structurelles

Annexe	N°	Proposition
III	4	Consolider les effectifs des parcs naturels marins dans une approche utilisant au maximum les mutualisations possibles au sein de l'AFB avant de développer de nouvelles missions au sein de l'AFB. En tout état de cause, éviter la création de nouveaux parcs si les moyens nécessaires à un fonctionnement satisfaisant ne peuvent être mobilisés.
III	9	Pour la tutelle, engager, au-delà de l'optimisation du réseau des opérateurs du programme 113, une réflexion sur les missions qui doivent être conservées, aux niveaux régional et départemental, par les services déconcentrés de l'État dans la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité.
IV	1	Dans l'esprit de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), faire définir par le Parlement, préalablement à leur élaboration et à leur adoption, les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, et lui faire fixer le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée.
IV	2	Au regard de la variabilité annuelle des assiettes des redevances perçues par les agences de l'eau, revenir à un seul plafonnement pluriannuel des redevances, calé sur les programmes d'intervention des agences, et fixé à 12,63 Mds€ pour la période 2019-2024 ou moduler, chaque année, en loi de finances, le plafond de redevances des agences de l'eau, de manière à permettre la satisfaction d'un plafond annuel de 2,105 Mds€ en moyenne glissante sur la durée du XI ^e programme.
IV	3	Modifier la règle de répartition du reversement en cas de dépassement du plafond mordant global, en prévoyant que cette répartition se fait, entre les seules agences ayant dépassé leurs produits provisionnels, au prorata de leur part dans la somme des dépassements individuels des produits provisionnels de l'année considérée.
IV	5	Comme annoncé par le Premier ministre lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, faire évoluer la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau (élargissement de l'assiette et augmentation des taux), de manière à mieux utiliser le levier fiscal pour l'atteinte du bon état des masses d'eau.
IV	7	Prendre mieux en compte le principe « pollueur payeur » dans les redevances pour prélèvements sur la ressource en eau : (i) harmoniser progressivement les assiettes et les taux (vers le haut) des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau selon les différents usages, (ii) rehausser les taux plafonds et fixer des taux planchers, (iii) différencier davantage les taux par zones selon les enjeux de gestion quantitative ou la nature des eaux (superficielles ou souterraines) et (iv) réexaminer la pertinence des exonérations prévues par la LEMA s'agissant des prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques ou d'un regroupement des irrigants en organisme unique de gestion collective.
IV	9	Réformer la redevance pour pollution d'origine domestique, de manière à l'asseoir sur les performances du service d'assainissement, permettant une meilleure prise en compte du principe « pollueur-payeur » et la suppression des primes pour performance épuratoire.
IV	10	À produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte.

Rapport

Annexe	N°	Proposition
IV	11	Mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, et accroître, à due proportion, les dépenses d'intervention des agences en faveur de la lutte contre la pollution agricole, afin de mieux appliquer le principe « pollueur payeur » tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole.
IV	14	Élaborer un indicateur permettant d'apprécier le « chemin à parcourir » pour les agences dans leur objectif de reconquête des masses d'eau et procéder à la répartition du plafond mordant de redevances entre les agences au regard des valeurs prises par cet indicateur et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences pour leurs interventions, intégrant l'effet des restes à payer, des retours d'avances et, le cas échéant, des évolutions du fonds de roulement.
IV	15	Poursuivre le recentrage des aides vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux en s'appuyant sur les PAOT et, dans ce cadre, exclure notamment des interventions des agences les actions d'investissement relevant du principe de non dégradation des masses d'eau déjà au bon état.
IV	21	Inciter les collectivités à se mettre en conformité avec les obligations de la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, d'une part, en mobilisant davantage les outils réglementaires (police de l'eau, blocage des ouvertures à l'urbanisation par les préfets et, le cas échéant, en reportant sur les collectivités les sanctions financières qui seraient issues d'un contentieux européen) et, d'autre part, en généralisant et en renforçant les critères de conditionnalité des interventions financières des agences.
IV	24	Créer une redevance de solidarité nationale dédiée au financement du renouvellement des réseaux d'eau potable dans les zones très rurales (indice linéaire de consommation inférieur à 10 m ³ /jour/km). Collectée par les agences de l'eau, elle sera assise sur le m ³ d'eau potable consommée et son taux unique sera fixé par le Parlement.
IV	25	À compter du XII ^e programme d'intervention des agences, arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, s'agissant de la gestion par temps de pluie.
V	2	Clarifier les rôles respectifs de la DEB et de l'AFB dans le pilotage des établissements publics de parcs nationaux, notamment s'agissant de la proposition de répartition des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux (qui doit, en tout état de cause, être entérinée par un arrêté ministériel, mais dont les discussions initiales avec les établissements publics de parcs nationaux pourraient - voire devraient - être conduites par l'AFB, au regard des missions qu'elle a reprises de PNF).
V	3	Prévoir une participation systématique de la tutelle à la gouvernance des démarches de mutualisation, de manière à lui permettre de jouer son rôle d'arbitrage lorsque le consensus ne peut pas être atteint entre les établissements concernés.
V	6	Inscrire dans les contrats d'objectifs, dans les lettres de mission et les lettres annuelles d'objectifs des directeurs des objectifs quantifiés d'effectifs mutualisés et de gains attendus du fait de la mutualisation et y accorder un poids suffisant dans la détermination du montant de part variable de la rémunération
VI	1	Transférer aux structures fédérales les actions de connaissance liées aux espèces chassables et une partie des activités de police de l'ONCFS liées à la pratique de la chasse ; réduire pour un montant équivalent au coût des missions transférées, la taxe cynégétique affectée à l'ONCFS afin de permettre aux fédérations de chasseurs de disposer de moyens financiers supplémentaires et réduire la représentation des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'ONCFS.
VI	2	Mener sous le pilotage de la tutelle une réflexion stratégique conjointe sur le devenir respectif des missions et des structures de l'AFB et de l'ONCFS afin de conclure des contrats d'objectifs coordonnés dans le cas où les deux établissements seraient maintenus.
VI	4	Confirmer les agences de l'eau comme étant les seuls opérateurs de l'État chargés d'attribuer des subventions dans les territoires dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

Rapport

1.2. Propositions techniques

Annexe	N°	Proposition
III	1	Mieux prendre en compte, dans les SDAGE, les possibilités d'exemptions notamment liées à l'identification de coûts disproportionnés éventuels, permettant de demander des dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures de la DCE, l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027 apparaissant, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, difficilement tenable, alors que seules 43,7 % des 11 414 masses d'eau de surface étaient au moins en bon état écologique selon les critères de la DCE en 2015.
IV	13	Au titre de la solidarité territoriale entre les territoires urbains et ruraux, revenir, à compter de 2019, voire dès le deuxième versement au titre de l'année 2018 prévu au mois de mai, à l'ancienne clé pour la répartition de la contribution financière des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale.
IV	20	Arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Cette mesure permettrait une économie de près de 850 M€ sur les dépenses d'intervention des agences, selon les données communiquées à la mission pour le XI ^e programme.
IV	22	Arrêter les aides à l'assainissement non collectif au titre du domaine 2, qui représentent un montant prévisionnel d'interventions de 140 M€ au XI ^e programme selon les données communiquées à la mission. Aider, au titre du domaine 3, l'assainissement non collectif, dès lors qu'existe un enjeu environnemental avéré (protection de captages, zones littorales, karstiques,...).
IV	23	Recentrer les interventions du domaine 2 relatives à l'eau potable (LP 25) sur les projets de rationalisation de l'alimentation en eau potable et sur certains secteurs spécifiques, pour lesquels des enjeux de solidarité territoriale existent (zones de montagne, zones de revitalisation rurale), et redéployer les moyens correspondant vers le domaine 3 (LP 23 – protection de la ressource).
IV	27	<i>A minima</i> , généraliser les critères d'éligibilité à la prime de performance épuratoire, en excluant notamment de son bénéfice les systèmes d'assainissement qui ne respectent pas les performances minimales exigées par la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.
V	8	Établir dans le quasi-statut régissant les agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement (décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016) des conditions permettant d'ouvrir le recrutement interne aux contractuels des agences de l'eau dans des conditions adaptées.
V	10	Encourager les opérateurs du programme 113 à mettre en place une indemnité temporaire de mobilité pour faciliter la mobilité d'agents ayant des compétences nécessaires aux opérations de mutualisation de fonctions pour lesquelles il y aurait des difficultés de recrutement.
V	12	Permettre aux agents non titulaires des opérateurs du programme 113 de postuler à priorité égale avec les agents titulaires du programme 217 sur les postes ouverts en administration centrale et dans les services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire.
V	13	Fixer par arrêté les emplois ouvrant droit à l'attribution d'une indemnité de départ volontaire dans les différents établissements publics du programme 113.

2. Propositions de niveau 2

Les propositions « structurelles » sont repérées par la lettre S dans la colonne « type » du tableau ci-dessous, les propositions « techniques » par la lettre T.

Type	Annexe	N°	Proposition
T	III	2	Sur le modèle des SDAGE et des programmes de mesures qui leur sont annexés, élaborer une stratégie spécifique en faveur de la biodiversité en outre-mer, selon une approche intégrée entre les différents milieux, déclinée sous la forme de plans d'actions territoriaux, explicitant les maîtrises d'ouvrage des actions retenues. Ces plans seront bâtis à partir des moyens financiers pouvant être mobilisés de manière réaliste sur les territoires par l'ensemble des cofinanceurs.
S	III	3	Veiller à ce que les mises en œuvre des schémas d'emplois ou des redéploiements internes nécessaires à l'exercice, par l'AFB, des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi ne remettent pas en cause la capacité des services départementaux à conduire les actions de police de l'environnement, nécessaires au respect des obligations communautaires dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.
S	III	5	Mobiliser davantage les inspecteurs de l'environnement des établissements publics de parcs nationaux dans la réalisation d'opérations de contrôle s'inscrivant dans les plans de contrôles départementaux annuels élaborés par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), notamment dans le cadre d'opérations coordonnées avec les agents des services départementaux de l'ONCFS et de l'AFB. À cette fin, en faire un objectif explicite dans les lettres d'objectifs annuelles des directeurs de parcs, et demander, dans ce même cadre, la formalisation de plans de contrôle au niveau des établissements.
S	III	6	Pour les tutelles, (i) veiller à ce que, conformément à la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés, l'ensemble des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux soient placés sous contrat, avec une part variable plafonnée à 20 % de leur part fonctionnelle fixe ; (ii) utiliser l'existence d'une part variable significative comme un outil de pilotage des établissements, pour la mise en œuvre d'objectifs ambitieux en matière de renforcement des mutualisations. Pour ce faire, fixer, dans les lettres annuelles d'objectifs, des objectifs précis et accompagnés d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer leur degré de réalisation, et leur associer une pondération explicite incitative dans la notation devant permettre de déterminer la part variable de la rémunération.
T	III	7	Organiser une évaluation de la marque « Esprit parc national » afin de s'assurer que les mesures prises au niveau national avec PNF puis l'AFB ou au niveau territorial par les différents établissements publics de parcs nationaux ne conduisent pas à une mobilisation d'argent public disproportionnée au profit de personnes physiques et morales privées. En tirer les conclusions, soit en abandonnant la politique de gestion et de développement de la marque, en l'absence de valeur économique pour les bénéficiaires, soit en la repositionnant dans une logique de rentabilité financière, si le potentiel économique sous-jacent est confirmé, afin de développer les ressources propres des établissements publics de parcs nationaux.
T	III	8	Après l'arrêt du dispositif « PITE » à la fin de l'année 2018, faire financer, le cas échéant, les interventions relatives à la gestion de l'eau sur le Marais poitevin par l'agence de l'eau Loire Bretagne, au titre de ses interventions du domaine 3.
S	III	9	Pour la tutelle, engager, au-delà de l'optimisation du réseau des opérateurs du programme 113, une réflexion sur les missions qui doivent être conservées, aux niveaux régional et départemental, par les services déconcentrés de l'État dans la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité.

Rapport

Type	Annexe	N°	Proposition
T	IV	4	Afin d'améliorer l'efficacité de la perception des redevances, mettre en œuvre plusieurs simplifications du système : (i) asseoir les redevances pour pollutions domestiques et collecte domestique sur les montants facturés et non encaissés ; (ii) supprimer le doublement du taux de la redevance prélèvement ; (iii) supprimer l'exonération de redevance pour prélèvement des collectivités dont bénéficient les fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.
T	IV	6	En cas de maintien de la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage, prévoir une répartition des coûts de gestion de l'agence de l'eau Loire-Bretagne permettant d'assurer, pour celle-ci, la couverture des coûts de mutualisation supportés au profit des autres agences.
T	IV	8	Abaisser à 2,5 mètres le seuil de 5 mètres prévu au III de l'article L. 213-10-11 qui exonère de très nombreux obstacles ayant un impact cumulé important.
S	IV	12	Dans le respect du principe de spécialité des établissements publics, répartir les objectifs et interventions du CELRL et des agences de l'eau en faveur de l'acquisition de milieux humides de manière à garantir la complémentarité de ces actions et d'éviter les recouvrements entre celles-ci, en prévoyant, dans les contrats d'objectifs et de performance, une compétence unique du CELRL en faveur des milieux humides sur son territoire d'intervention et une intervention complémentaire des agences de l'eau sur les territoires hors zones de compétence du Conservatoire.
T	IV	16	Dans un contexte de raréfaction des moyens des agences et de bas taux d'intérêt, envisager l'abandon de l'octroi d'avances remboursables pour l'ensemble des agences. <i>A minima</i> , augmenter le seuil d'octroi des avances remboursables à 100 000 € et veiller à une prise en compte des retours d'avance dans l'appréciation des ressources mobilisables par les agences et la fixation de leur part du plafond mordant de redevances, afin d'éviter que les agences ne maintiennent des agences remboursables que dans l'objectif de lisser leurs ressources entre programmes.
T	IV	17	Rehausser à 10 000 €, pour l'ensemble des agences, le montant de travaux susceptibles de faire l'objet d'un subventionnement.
T	IV	18	Sous le pilotage de la tutelle, faire la revue des simplifications possibles dans la gestion des aides des agences et veiller à leur mise en œuvre harmonisée.
T	IV	19	Parmi les dépenses d'intervention du domaine 1, sanctuariser les moyens nécessaires au financement de la part relative au respect des obligations communautaires s'imposant à la France (directives-cadre sur l'eau et stratégie pour le milieu marin) et privilégier, en cas de contrainte non anticipée sur les dépenses d'intervention de ce domaine, la diminution des interventions consacrées à l'action internationale (LP 33) et l'information, la communication et l'éducation à l'environnement (LP 34).
T	IV	25	Réaliser une analyse économétrique sur le périmètre de l'ensemble des agences visant à identifier un impact causal - ou non - des primes de performance épuratoire sur la gestion des systèmes épuratoires, afin d'en apprécier l'efficacité.
T	V	1	Restreindre les recrutements de fonctionnaires par voie de détachement à l'exercice de missions présentant un caractère temporaire, les postes présentant un caractère permanent (missions de terrain, notamment) ayant vocation à être pourvus, pour les fonctionnaires, par la voie de l'affectation.
S	V	4	Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à bien faire un « point zéro » des effectifs et des dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrés à ces fonctions dans les différents établissements, afin de mesurer et suivre dans le temps les économies induites <i>ex post</i> .
S	V	5	Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à fournir un accompagnement suffisant aux agents impactés pour s'assurer que les fonctions mutualisées sont abandonnées dans les établissements qui ne les prennent pas en charge et que les effectifs sont redéployés.

Rapport

Type	Annexe	N°	Proposition
T	V	7	Afin de faciliter les mobilités à l'extérieur des agences, ouvrir la possibilité de titulariser des contractuels dans un grade d'avancement pour la catégorie B administrative, ainsi que cela est actuellement possible pour la filière technique.
T	V	9	Préciser, par voie réglementaire, que l'établissement d'accueil peut prendre en charge les frais de changement de résidence d'un agent non titulaire en contrat à durée indéterminée en cas de mobilité au sein du réseau des opérateurs de l'État régis par les décrets n° 2007-832 du 11 mai 2007 et n° 2016-1697 du 12 décembre 2016.
T	V	11	À défaut d'une introduction, par voie législative, de la position de détachement pour les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée, faire en sorte que les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée mis à disposition, faute de pouvoir être détachés, soient imputés sur le plafond d'emplois de l'administration ou de l'établissement d'accueil, comme cela est déjà opéré au sein des opérateurs du programme 113.
S	VI	3	Repenser l'organisation territoriale des agences de l'eau, notamment la répartition des activités entre les délégations territoriales et le siège, réduire les effectifs des fonctions concernées par la mutualisation et la dématérialisation et développer des collaborations avec d'autres institutions locales.
S	VI	5	Introduire une limite d'âge et limiter à trois le nombre successif de mandats des membres du conseil d'administration des agences de l'eau.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE III : LE CADRE ET LES OPÉRATEURS DES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ**
- ANNEXE IV : ANALYSE DES FINANCEMENTS ET DES INTERVENTIONS DES AGENCES DE L'EAU**
- ANNEXE V : BILAN DES ORGANISATIONS ET DES DÉMARCHES DE RATIONALISATION OU DE MUTUALISATION DÉJÀ EXISTANTES ET ENSEIGNEMENTS**
- ANNEXE VI : PROPOSITIONS D'ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES DU RÉSEAU DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ**

ANNEXE I

Lettre de mission

Annexe I



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES
PUBLICS

Paris, le - 3 NOV. 2017

Note

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT, Vice-Présidente du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Madame Marie-Christine LEPETIT, cheffe de service de l'Inspection Générale des Finances

Affaire suivie par : Baptiste Blanchard – MTE/DGALN
baptiste.blanchard@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 33 00

Objet : Mission interministérielle relative au réseau des agences de l'eau

La loi relative à la biodiversité du 8 août 2016 a fait évoluer significativement le paysage institutionnel des opérateurs de l'eau et de la biodiversité : création au 1^{er} janvier 2017 de l'agence française pour la biodiversité (AFB), mutualisation des équipes de terrain de cette agence avec celles de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au sein d'unités de travail communes, élargissement des missions des agences de l'eau à la biodiversité, rattachement des parcs nationaux puis de l'établissement public de gestion du marais poitevin (EPMP) à l'AFB.

Or, dans ce périmètre remanié, les orientations financières fixées par le Premier Ministre pour 2018 à 2022 conduisent à rechercher sur la période des gains d'efficience très significatifs. Pour autant, ceux-ci ne devront pas constituer un obstacle à l'atteinte des objectifs des directives européennes du champ de l'environnement, avec les risques financiers associés.

Ainsi, la réduction des effectifs de certains opérateurs (agences de l'eau, parcs nationaux, ONCFS) associée à une augmentation tendancielle de leurs missions nécessitent une adaptation continue de ces établissements. Les mesures prises jusqu'à présent (modèles d'allocation des moyens, réorganisations internes fréquentes, mutualisations inter-établissements) se sont avérées pertinentes mais risquent désormais d'être insuffisantes.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2018 a proposé de réduire le niveau de la fiscalité affectée aux agences de l'eau et de modifier en profondeur les circuits financiers entre l'Etat et ses opérateurs et entre ses opérateurs. Les opérateurs de la biodiversité devraient désormais être tous financés par des contributions des agences de l'eau, les ressources de celles-ci voyant leur assiette élargie.

Annexe I

C'est pourquoi, dans ce contexte très évolutif, nous souhaitons vous confier une mission qui visera :

- à effectuer un bilan des organisations et des démarches de rationalisation ou de mutualisations déjà existantes, de leur efficacité, en tirant les enseignements de ces dernières expériences (facteurs de réussite ou d'échec) ;
- à étudier et faire des propositions hiérarchisées de scénarios d'évolution structurelle de l'organisation du réseau de ces opérateurs : création d'un centre de services partagés, fusion d'établissements, renforcement de la mutualisation, synergies accrues avec les DREAL ou d'autres opérateurs, notamment VNF... ;
- à étudier et faire des propositions de simplification de certaines missions de ces opérateurs, coûteuses en effectifs (par exemple, pour les agences de l'eau, dans le domaine de l'instruction de certaines redevances ou aides, ou de la planification) ;
- à documenter des économies en matière de dépenses d'interventions des agences de l'eau en analysant l'efficience de ces dépenses au regard des enjeux nationaux et européens en matière de qualité des eaux et de gestion de la biodiversité.

L'ensemble de vos analyses et de vos propositions auront vocation à alimenter les réflexions lancées dans le cadre du programme « Action publique 2022 ».

Les propositions d'évolution organisationnelle et de la réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention seront analysées selon plusieurs critères : économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs, efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité, conformité avec le principe pollueur-payeur et la récupération des coûts, effet incitatif des redevances, acceptabilité politique par les instances de gouvernance (comités de bassin, conseils d'administration des opérateurs...), acceptabilité sociale, coût d'investissement transitoire et facilité de mise en œuvre, synergies avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques, capacité de pilotage par la tutelle.

Ces propositions n'ont toutefois pas vocation à remettre en cause l'organisation de la gouvernance par bassins ou le modèle de gestion par bassin versant des taxes affectées aux agences de l'eau, qui respecte l'esprit de la directive cadre sur l'eau.

L'analyse prendra comme hypothèse qu'aucune mobilité géographique ne sera imposée, à l'instar de la fusion des DREAL.

Une telle réflexion doit par ailleurs être corrélée à l'évolution du contexte institutionnel des collectivités locales et des services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire.

S'agissant des agences de l'eau, l'analyse tiendra compte de la situation statutaire des agents des agences de l'eau, à 95 % contractuels, du contexte actuel de la sortie des agences de l'eau de la liste des emplois dérogatoires à compter du 1^{er} avril 2018. Elle pourra s'enrichir par l'itération des résultats d'une étude que les agences de l'eau viennent de lancer, sous le pilotage de leur tutelle, pour aboutir à une "efficacité renforcée des actions et politiques menées par les six agences de l'eau". Cette étude a vocation à effectuer d'ici fin 2017 un état des lieux et un bilan des organisations et mutualisations existantes, puis à définir un schéma de renforcement de la mutualisation entre ces établissements d'ici mi-2018. Ce chantier fait l'objet d'une concertation avec les représentants des personnels dans le cadre d'un comité de suivi.

S'agissant de l'ONCFS, la mission analysera les conséquences de la mutualisation des équipes de police avec celles de l'AFB. Elle évaluera les pistes d'évolution envisagées par les parties prenantes (Etat, ONG, fédération nationale des chasseurs...).

Annexe I

S'agissant de l'AFB, la mission évaluera la robustesse de sa nouvelle organisation interne afin d'estimer sa capacité à évoluer encore à moyen terme.

S'agissant des parcs nationaux, la mission examinera les modalités opérationnelles de leur rattachement ou de leur intégration à l'AFB ; elle s'appuiera sur les réflexions en cours portant sur les mutualisations entre ces établissements, sur l'externalisation de missions hors du champ régalien ou de suivi des milieux et l'identification des missions qui devront rester territorialisées.

Enfin, la mission examinera la faisabilité et les modalités opérationnelles d'une intégration complète de l'EPMP à l'AFB.

S'agissant des dépenses d'intervention des agences de l'eau, la mission s'attachera à analyser l'efficacité de chaque type de dépense et à identifier les marges d'économies permettant de documenter des réductions de la dépense globale des agences de l'eau, conformément à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques pour la période 2018-2022.

Elle réalisera en particulier une étude sur l'efficacité des primes de performance épuratoire en comparant les résultats obtenus en matière d'incitativité au respect des normes relatives aux eaux résiduaires urbaines par les différentes agences (au regard du choix réalisé par l'agence Loire-Bretagne de ne plus verser de telles primes dès le X^e programme).

Vous vous appuyerez utilement, pour vos travaux, sur les évaluations déjà conduites : rapport du Conseil d'État sur l'eau et son droit, 2010 ; évaluation de la politique de l'eau, mission interministérielle, 2013 ; rapports de la Cour des comptes de 2015 et de 2016 sur les agences de l'eau et certains établissements intégrant l'AFB ; missions du CGEDD sur la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, sur le marais poitevin, 2016, rapports de préfiguration de l'AFB.

Vous nous rendrez vos premières conclusions d'ici fin 2017, pour un rapport définitif à livrer en mars 2018.



Nicolas HULOT



Gérard DARMANIN

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	1
2.1. Ministère de la transition écologique et solidaire.....	1
2.1.1. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i> (DGALN).....	1
2.1.2. <i>Secrétariat général</i>	1
2.2. Ministère de l'économie et des finances	1
2.2.1. <i>Direction du budget</i>	1
2.2.2. <i>Direction générale du Trésor</i>	2
3. ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	2
3.1. Préfets coordonnateurs de bassin.....	2
3.2. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)	2
3.3. Direction départementales des territoires (DDT).....	2
4. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT	3
4.1. Agences de l'eau.....	3
4.1.1. <i>Agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG)</i>	3
4.1.2. <i>Agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP)</i>	3
4.1.3. <i>Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB)</i>	3
4.1.4. <i>Agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM)</i>	4
4.1.5. <i>Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC)</i>	4
4.1.6. <i>Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)</i>	4
4.2. Établissements publics de parcs nationaux	4
4.2.1. <i>Établissement public du parc amazonien de Guyane</i>	4
4.2.2. <i>Établissement public du parc national des Calanques</i>	4
4.2.3. <i>Établissement public du parc national des Cévennes</i>	5
4.2.4. <i>Établissement public du parc national des Écrins</i>	5
4.2.5. <i>Établissement public du parc national de Port-Cros</i>	5
4.2.6. <i>Établissement public du parc national de la Vanoise</i>	5
4.3. Agence française pour la biodiversité (AFB)	5
4.4. Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	6
4.5. Établissement public du Marais poitevin (EPMP).....	6
4.6. Voies navigables de France (VNF).....	6
4.7. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).....	6
4.8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	6

5. COMITÉS DE BASSIN, COMITÉ NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ, COMITÉ NATIONAL DE L'EAU	6
5.1. Comité national de la biodiversité (CNB).....	6
5.2. Comité national de l'eau (CNE).....	6
5.3. Comités de bassin.....	7
6. AUTRES ORGANISMES	7
7. PARLEMENTAIRES	7
8. COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEURS ASSOCIATIONS REPRÉSENTATIVES	7
8.1. Conseils régionaux.....	7
8.2. Association des régions de France (ARF).....	7
8.3. Association des communautés de France (AdCF)	8
8.4. France urbaine	8
8.5. Association des maires de France (AMF).....	8
9. ORGANISATIONS, ASSOCIATIONS, FÉDÉRATIONS	8
9.1. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).....	8
9.2. Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE)	9
9.3. Fédération nationale des chasseurs (FNC).....	9
9.4. Fédération nationale de la pêche en France (FNPF)	9
9.5. Union fédérale des consommateurs (UFC) – Que choisir	9
9.6. Organisations syndicales	9
9.6.1. <i>Confédération fédérale du travail (CFDT)</i>	9
9.6.2. <i>Confédération générale du travail (CGT)</i>	9
9.6.3. <i>Force ouvrière (FO)</i>	10
9.6.4. <i>Syndicat des cadres de l'environnement, la forêt et l'agriculture (EFA) – Confédération fédérale de l'encadrement (CFE) – Confédération générale des cadres (CGC)</i>	10
9.6.5. <i>Syndicat national de l'environnement (SNE) – Fédération syndicale unitaire (FSU)</i>	10
9.6.6. <i>Union nationale des syndicats autonomes – Développement durable (UNSA-DD)</i>	10
9.7. Associations de protection de l'environnement.....	10
9.7.1. <i>Coordination du Marais poitevin</i>	10
9.7.2. <i>France Nature Environnement (FNE)</i>	11
9.7.3. <i>Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)</i>	11

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

- ◆ M. Thomas Lesueur, directeur du cabinet adjoint en charge du budget, des finances, des relations sociales et de l'économie sociale et solidaire
- ◆ M. Martin Guespereau, directeur du cabinet adjoint, directeur de cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire
- ◆ M^{me} Justine Roulot, conseillère en charge de la biodiversité, de l'eau et de la mer

1.2. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- ◆ M^{me} Justine Coutard, directrice adjointe du cabinet
- ◆ M. Guillaume Rauffet, conseiller

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de la transition écologique et solidaire

2.1.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

- ◆ M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
- ◆ M. François Mitteault, directeur de l'eau et de la biodiversité
- ◆ M. Matthieu Papouin, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres
- ◆ M. Baptiste Blanchard, chef du bureau de la tutelle de l'AFB et des agences de l'eau
- ◆ M^{me} Mireille Celdra, chef du bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvages
- ◆ M^{me} Agnès Duteil, chef du bureau des espaces protégés

2.1.2. Secrétariat général

- ◆ M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines
- ◆ M^{me} Gwladys Fromentin, cheffe de projet modernisation

2.2. Ministère de l'économie et des finances

2.2.1. Direction du budget

- ◆ M. Denis Charissoux, sous-directeur de la 4^e sous-direction
- ◆ M. Nicolas Lagnous, chef du bureau du développement durable
- ◆ M^{me} Anne-Lise Menu, adjointe au chef du bureau du développement durable

2.2.2. Direction générale du Trésor¹

- ◆ M. Adrien Zakhartchouk, chef du bureau environnement et agriculture
- ◆ M^{me} Hélène Blake, adjointe au chef du bureau environnement et agriculture

3. Administrations déconcentrées

3.1. Préfets coordonnateurs de bassin²

- ◆ M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée
- ◆ M. Michel Cadot, préfet de la région Île-de-France, préfet de la Seine, préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie
- ◆ M. Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord, préfet coordonnateur du bassin Artois-Picardie
- ◆ M. Jean-Marc Falcone, préfet de la région Centre-Val-de-Loire, préfet du Loiret, préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne
- ◆ M. Pascal Mailhos, préfet de la région Occitanie, préfet de Haute-Garonne, préfet coordonnateur de bassin Adour-Garonne
- ◆ M. Jean-Luc Marx, préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin, préfet coordonnateur de bassin Rhin-Meuse

3.2. Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- ◆ M. Christophe Chassande, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Centre-Val-de-Loire
- ◆ M^{me} Catherine Bardy, directrice régionale adjointe de l'environnement, de l'aménagement et du logement Hauts-de-France
- ◆ M. Patrick Vauterin, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M. Christophe Charrier, chef de service « bassin Rhône-Méditerranée et plan Corse », DREAL Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M. Olivier Prévost, chef du pôle « délégation de bassin Artois-Picardie » du service « eau et nature », DREAL Hauts-de-France
- ◆ M. Charles Vergobbi, chef de service eau, biodiversité et paysages, DREAL Grand Est

3.3. Direction départementales des territoires (DDT)

- ◆ M. Jean-Pierre Lestoille, directeur départemental des territoires de la Savoie

¹ La mission a communiqué par courriel avec les représentants de la direction générale du Trésor.

² La mission n'a pas directement rencontré les préfets coordonnateurs de bassin, mais elle leur a adressé un questionnaire, que ceux-ci ont rempli et dont elle a analysé les réponses.

4. Établissements publics de l'État

4.1. Agences de l'eau

4.1.1. Agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG)

- ◆ M. Guillaume Choisy, directeur général
- ◆ M^{me} Aline Comeau, directrice générale adjointe
- ◆ M. Fabien Martin, secrétaire général
- ◆ M. Franck Solacroup, chef du département des ressources en eau et milieux aquatiques
- ◆ M^{me} Lucile Grémy, chef du département des services publics et des entreprises
- ◆ M^{me} Martine Gaeckler, chef du département connaissance et système d'information
- ◆ M. Laurent Berthon, agent comptable
- ◆ M. Joël Marty, chef de la mission d'appui prospective et international
- ◆ M. Laurent Verdié, chef de la mission programme, évaluation et planification

4.1.2. Agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP)

- ◆ M. Bertrand Galtier, directeur général
- ◆ M. Marcus Agbekodo, directeur général adjoint
- ◆ M. Jérôme Descamps, secrétaire général
- ◆ M. Vincent Valin, directeur des interventions
- ◆ M^{me} Delphine Passé, directrice déléguée redevances
- ◆ M. Arnaud Dollet, directeur délégué planification
- ◆ M^{me} Delphine Martin, direction de la communication, des relations institutionnelles et des données

4.1.3. Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB)

- ◆ M. Martin Gutton, directeur général
- ◆ M^{me} Bernadette Doret, directrice de la délégation Maine-Loire-Océan
- ◆ M. David Jullien, directeur des redevances
- ◆ M. Olivier Brunner, chef du service collectivités et industries à la délégation Armorique

Annexe II

4.1.4. Agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM)

- ◆ M. Nicolas Forray, président du conseil d'administration
- ◆ M. Marc Hoeltzel, directeur général
- ◆ M. Guy Dietrich, directeur général adjoint
- ◆ M. Lionel Dincuff, directeur des redevances et des finances
- ◆ M. Bruno Pellerin, directeur de l'action territoriale
- ◆ M. Pascal Duchêne, directeur de la planification
- ◆ M^{me} Patricia Mauvieux, directrice des politiques d'intervention
- ◆ M. Philippe Goetghebeur, directeur adjoint des politiques d'intervention
- ◆ M. Pascal Simonin, directeur des ressources humaines
- ◆ M^{me} Sandra Dietlin, responsable du programme
- ◆ M. Stéphane Petitgenet, direction de la planification

4.1.5. Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC)

- ◆ M. Laurent Roy, directeur général
- ◆ M. Nicolas Chantepy, directeur général adjoint
- ◆ M^{me} Mireille Gravier-Bardet, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Kristell Astier-Cohu, directrice de la planification
- ◆ M. Nicolas Guérin, directeur des redevances
- ◆ M. Yves Picoche, directeur des interventions
- ◆ M^{me} Gaëlle Berthaud, directrice de la délégation de Marseille
- ◆ M. Yannick Prebay, directeur de la délégation de Lyon

4.1.6. Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)

- ◆ M^{me} Patricia Blanc, directrice générale
- ◆ M^{me} Marie-Dominique Monbrun, directrice générale adjointe
- ◆ M^{me} Catherine Lacaze, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Stéphanie Marguet, directrice des ressources humaines
- ◆ M^{me} Amélie Renaud, directrice du programme et des interventions
- ◆ M. Christophe Poupard, directeur de la connaissance et de la planification

4.2. Établissements publics de parcs nationaux

4.2.1. Établissement public du parc amazonien de Guyane

- ◆ M. Gilles Kleitz, directeur

4.2.2. Établissement public du parc national des Calanques

- ◆ M. Didier Réault, président du conseil d'administration
- ◆ M. François Bland, directeur

4.2.3. Établissement public du parc national des Cévennes

- ◆ M. Henri Couderc, président du conseil d'administration
- ◆ M^{me} Anne Legile, directrice
- ◆ M^{me} Laure Dayet, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Céline Billault, secrétaire générale

4.2.4. Établissement public du parc national des Écrins

- ◆ M. Pierre Commenville, directeur
- ◆ M. Emmanuel Ponsot, secrétaire général

4.2.5. Établissement public du parc national de Port-Cros

- ◆ M. Patrice Larde, secrétaire général

4.2.6. Établissement public du parc national de la Vanoise

- ◆ M^{me} Rozenn Hars, présidente du conseil d'administration
- ◆ M^{me} Eva Aliacar, directrice

4.3. Agence française pour la biodiversité (AFB)

- ◆ M. Philippe Martin, président du conseil d'administration
- ◆ M. Christophe Aubel, directeur général
- ◆ M. Paul Michelet, directeur général adjoint
- ◆ M^{me} Sophie Gravelier, secrétaire générale
- ◆ M. François Gauthiez, directeur de l'appui aux politiques publiques
- ◆ M. Philippe Dupont, directeur de la recherche, de l'expertise et du développement des compétences
- ◆ M. Thierry Cantéri, directeur des parcs naturels marins, des parcs nationaux et des territoires
- ◆ M. Jean-Michel Zammite, directeur du contrôle des usages
- ◆ M. Olivier Fauriel, directeur interrégional Nord-Ouest
- ◆ M. Patrick Weingertner, directeur régional Grand Est
- ◆ M. Jacques Dumez, directeur régional Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M. Paul Moins, chef du service départemental de la Savoie

4.4. Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

- ◆ M. Henri Sabarot, président du conseil d'administration
- ◆ M. Olivier Thibault, directeur général
- ◆ M. Loïc Obled, directeur de la police
- ◆ M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise
- ◆ M^{me} Catherine Lhote, déléguée régionale Grand Est
- ◆ M. Patrick Poyet, délégué régional Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M. Arnaud Chartrain, chef du service départemental de la Savoie

4.5. Établissement public du Marais poitevin (EPMP)

- ◆ M. Johann Leibreich, directeur
- ◆ M. Jean-Eudes Du Peuty, directeur adjoint

4.6. Voies navigables de France (VNF)

- ◆ M. Thierry Guimbaud, directeur général
- ◆ M. Pascal Girardot, chargé de mission auprès du directeur général

4.7. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

- ◆ M^{me} Odile Gauthier, directrice générale

4.8. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

- ◆ M. Bruno Lhuissier, directeur général par intérim
- ◆ M. Christian Cure, directeur technique « Territoires et villes »
- ◆ M. Philippe Joscht, directeur technique « Eau, mer et fleuve »
- ◆ M^{me} Cécile Martin, directrice déléguée « Risques, santé, énergie et climat »

5. Comités de bassin, comité national de la biodiversité, comité national de l'eau

5.1. Comité national de la biodiversité (CNB)

- ◆ M^{me} Fabienne Allag-Dhuisme, vice-présidente

5.2. Comité national de l'eau (CNE)

- ◆ M. Jean Launay, président

5.3. Comités de bassin

- ◆ M. Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne
- ◆ M. André Flajolet, président du comité de bassin Artois-Picardie
- ◆ M. Claude Gaillard, président du comité de bassin Rhin-Meuse
- ◆ M. Martin Malvy, président du comité de bassin Adour-Garonne
- ◆ M. Martial Saddier, député de Haute-Savoie, président du comité de bassin Rhône-Méditerranée
- ◆ M. François Sauvadet, président du conseil départemental de la Côte d'Or, président du comité de bassin Seine-Normandie
- ◆ M^{me} Audrey Normand, vice-présidente du comité de bassin Rhin-Meuse représentant les collectivités

6. Autres organismes

- ◆ M. Laurent Piermont, président, CDC Biodiversité
- ◆ M^{me} Audrey Frut-Gautier, cheffe de projet, Ernst & Young

7. Parlementaires

- ◆ M. Jérôme Bignon, sénateur de la Somme
- ◆ M^{me} Barbara Pompili, députée de la Somme, présidente de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale
- ◆ M^{me} Bérengère Abba, députée de la Haute-Marne, présidente du groupe d'études « Parcs nationaux et parcs naturels régionaux » de l'Assemblée nationale
- ◆ M^{me} Carine Lalmant, assistante parlementaire de M^{me} Barbara Pompili
- ◆ M^{me} Claire Colliat, assistante parlementaire de M^{me} Bérengère Abba

8. Collectivités locales et leurs associations représentatives

8.1. Conseils régionaux

- ◆ M. Thierry Burlot, vice-président du conseil régional de la Bretagne
- ◆ M. Benoît Grandmougin, chef du service eau-biodiversité au conseil régional Grand Est

8.2. Association des régions de France (ARF)

- ◆ M. Benoît Faucheu, président de la commission du développement durable
- ◆ M^{me} Marielle Abric, conseillère développement durable et logement
- ◆ M. Paul Ruselle, conseiller fonds européens

8.3. Association des communautés de France (AdCF)

- ◆ M. Nicolas Portier, délégué général
- ◆ M. Philippe Schmit, secrétaire général
- ◆ M^{me} Apolline Prêtre, responsable des politiques de l'eau
- ◆ M^{me} Amélie Nolar, chargée d'études « politiques de l'eau »

8.4. France urbaine

- ◆ M. Philippe Angotti, délégué adjoint
- ◆ M. Mathieu Brevière, communauté urbaine de Dunkerque
- ◆ M. Arnaud Delahaye, Métropole Rouen Normandie
- ◆ M. Nicolas Gendreau, Bordeaux Métropole
- ◆ M^{me} Marie-Cécile Graziani, Métropole Aix-Marseille-Provence
- ◆ M. Denis Guilbert, Nantes Métropole
- ◆ M. Brice Le Dilosquer, communauté urbaine du Creusot-Monceau
- ◆ M. Nicolas Lesur, Grenoble-Alpes Métropole
- ◆ M^{me} Laurence Lupin, Métropole de Lyon
- ◆ M^{me} Nathalie Pasquet, Eurométropole de Strasbourg
- ◆ M. Christophe Perrod, syndicat des eaux d'Ile-de-France (SDEIF)
- ◆ M. Claude Valentin, Dijon Métropole
- ◆ M. Yannick Van Es, Métropole Européenne de Lille

8.5. Association des maires de France (AMF)

- ◆ M. André Flajolet, président de la commission du développement durable

9. Organisations, associations, fédérations

9.1. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- ◆ M. Thierry Coué, vice-président de la commission environnement (Morbihan)
- ◆ M. Jean-Luc Capes, administrateur, responsable « eau » (Landes)
- ◆ M. Hervé Lapié, administrateur, responsable « biodiversité » (Marne)
- ◆ M^{me} Nelly Le Corre-Gabens, chef du service « environnement »
- ◆ M. Gilles Baraize, chargé de mission « biodiversité »
- ◆ M. Dao Melecca-Nguyen, chargée de mission « eau »

9.2. Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau (FENARIVE)

- ◆ M. Christian Lécussan, président
- ◆ M^{me} Sylvie Hammadi, déléguée générale
- ◆ M^{me} Céline Caroly, responsable environnement et transport de matières dangereuses à l'Union des industries chimiques (UIC)

9.3. Fédération nationale des chasseurs (FNC)

- ◆ M. Willy Schraen, président
- ◆ M. Nicolas Rivet, directeur général
- ◆ M. Claude Bussy, ancien directeur général

9.4. Fédération nationale de la pêche en France (FNPF)

- ◆ M. Claude Roustan, président
- ◆ M. Hamid Oumoussa, directeur

9.5. Union fédérale des consommateurs (UFC) – Que choisir

- ◆ M. Robert Mondot, administrateur national
- ◆ M. Olivier Andrault, chargé de mission alimentation et nutrition

9.6. Organisations syndicales

9.6.1. Confédération fédérale du travail (CFDT)

- ◆ M. Mohammed Adouane, secrétaire de la branche des agences de l'eau
- ◆ M. Freddy Hervochon, secrétaire adjoint de la branche des agences de l'eau
- ◆ M. Pierre Prodhomme, agence de l'eau Loire-Bretagne
- ◆ M. Juan Emilio, agence de l'eau Rhin-Meuse
- ◆ M. Emmanuel Jestin, agence de l'eau Seine-Normandie

9.6.2. Confédération générale du travail (CGT)

- ◆ M. Francis Combrouze, Fédération nationale de l'équipement et de l'environnement
- ◆ M. Sylvain Michel, CGT Environnement, AFB
- ◆ M^{me} Elisabeth Lesage, syndicat national des personnels des agences de l'eau
- ◆ M. Stéphane Stroffek, syndicat national des personnels des agences de l'eau

9.6.3. Force ouvrière (FO)

- ◆ M. Zainil Nizaraly, secrétaire fédéral
- ◆ M. Laurent Breton, AFB
- ◆ M. Éric Céciliot, AFB
- ◆ M. Philippe Vachet, AFB
- ◆ M^{me} Lydia Prouvé, agence de l'eau Seine-Normandie
- ◆ M. Olivier Augé, ONCFS

9.6.4. Syndicat des cadres de l'environnement, la forêt et l'agriculture (EFA) – Confédération fédérale de l'encadrement (CFE) – Confédération générale des cadres (CGC)

- ◆ M. Gilles Van Peteghem, secrétaire général
- ◆ M. Guillaume Rulin, ONCFS

9.6.5. Syndicat national de l'environnement (SNE) – Fédération syndicale unitaire (FSU)

- ◆ M. Patrick Saint-Léger, secrétaire général
- ◆ M^{me} Anahi Barrera, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
- ◆ M^{me} Lydia Beuneiche, AFB
- ◆ M. Cédric Giral, ONCFS
- ◆ M. Jean-Luc Girard, DREAL Pays-de-la-Loire
- ◆ M. Éric Serantoni, établissement public du parc national de Port-Cros

9.6.6. Union nationale des syndicats autonomes – Développement durable (UNSA-DD)

- ◆ M. Éric Gourdin, ONCFS

9.7. Associations de protection de l'environnement

9.7.1. Coordination du Marais poitevin

- ◆ M^{me} Estelle Rodon, présidente
- ◆ M. Yves Le Quelec, vice-président
- ◆ M. François-Marie Pellerin, vice-président, membre du conseil d'administration de l'Établissement public du marais poitevin

9.7.2. France Nature Environnement (FNE)

- ◆ M. Jean-David Abel, vice-président, pilote du réseau « biodiversité », administrateur de l'AFB
- ◆ M. Jacques Pulou, pilote du réseau « eau », membre du comité de bassin Rhône-Méditerranée
- ◆ M. Paul Ferlin, membre du comité de bassin Seine-Normandie
- ◆ M. Aberlardo Zamorano, membre du comité de bassin Seine-Normandie

9.7.3. Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)

- ◆ M. Yves Verilhac, directeur général

ANNEXE III

Le cadre et les opérateurs des politiques de l'eau et de la biodiversité

SOMMAIRE

LEXIQUE.....	1
SYNTHÈSE.....	3
1. LES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ S'INSCRIVENT DANS UN RÉSEAU D'ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS, AU SEIN DUQUEL LES RISQUES CONTENTIEUX LES PLUS MARQUÉS SONT LIÉS AU DOMAINE DE L'EAU ET SUPPOSENT UNE BONNE ARTICULATION DES DIFFÉRENTS LEVIERS DE L'ACTION PUBLIQUE	15
1.1. De nombreux engagements ont été pris par la France, tant au niveau international qu'europpéen, en matière de préservation de la biodiversité, de bon état des masses d'eau et de biodiversité marine.....	15
1.1.1. <i>La France a pris plusieurs engagements internationaux pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité et son action en la matière est liée par plusieurs directives et règlements communautaires.....</i>	<i>15</i>
1.1.2. <i>La réglementation européenne dans le domaine de l'eau s'est d'abord développée autour de directives sectorielles- notamment celles relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, aux eaux résiduaires urbaines et aux nitrates -, puis par des directives-cadre, sur l'eau (2000), les inondations (2007) et les milieux marins (2008).....</i>	<i>21</i>
1.1.3. <i>Les obligations communautaires s'imposant à la France sur les eaux continentales et le milieu marin s'inscrivent dans un cadre strict et planifié de mise en œuvre, ce qui n'est pas le cas en matière de biodiversité terrestre</i>	<i>25</i>
1.2. La France a été condamnée à de nombreuses reprises pour manquements aux obligations communautaires issues des principales directives relatives à la qualité des eaux et à la protection de la biodiversité terrestre	26
1.2.1. <i>Les risques contentieux liés aux directives sur la qualité des eaux sont avérés, avec des enjeux financiers importants, liés, à court terme, à l'application de la DERU et, à moyen terme, de la DCE</i>	<i>26</i>
1.2.2. <i>À ce jour, la France a été condamnée plusieurs fois pour manquements aux obligations issues des directives « Oiseaux » et « Habitats »</i>	<i>40</i>
1.3. Les politiques nationales de l'eau et de la biodiversité s'inscrivent dans un cadre européen et bénéficieront, en 2018, d'environ 120 M€ du programme 113.....	45
1.3.1. <i>Trois stratégies nationales déclinent la stratégie biodiversité de l'Union européenne à horizon 2020</i>	<i>45</i>
1.3.2. <i>Hors débudgétisation des subventions pour charge de service public des opérateurs du programme 113, les moyens consacrés par l'État à la politique de la biodiversité terrestre et marine s'établiront à 119,17 M€ en 2018, en baisse de 1,09 % par rapport à 2016</i>	<i>48</i>
1.4. Si un dispositif de solidarité interbassins a été mis en place pour soutenir la mise en œuvre dans les DROM des directives dans le domaine de l'eau, le contexte qui prévaut en matière de biodiversité dans ces territoires y justifierait l'élaboration d'une stratégie spécifique, déclinée en plans d'actions territoriaux	58
1.4.1. <i>Un dispositif de solidarité interbassins, porté par l'Onema, puis l'AFB, a été mis en place par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour soutenir la mise en œuvre dans les DOM des directives dans le domaine de l'eau.....</i>	<i>58</i>

1.4.2.	<i>Le contexte qui prévaut dans les collectivités d'outre-mer en matière de biodiversité est significativement différent de celui de la métropole et justifierait l'élaboration d'une stratégie spécifique à ces territoires, déclinée en plans d'actions territoriaux.....</i>	60
1.5.	La mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'eau, notamment dans l'objectif de respecter les obligations issues des directives européennes, nécessite de bien articuler les leviers réglementaire et incitatif..	61
1.5.1.	<i>Dans le domaine de l'eau, l'action réglementaire comprend des mesures pour limiter l'impact des nouveaux ouvrages ou des extensions d'ouvrages existants (police administrative) ainsi que pour contrôler le respect de la réglementation par les usagers (police judiciaire).....</i>	61
1.5.2.	<i>Les mesures incitatives, qu'elles soient de nature fiscale (principe « pollueur-payeur ») ou reposent sur des interventions financières en soutien à des projets, sont mises en œuvre par les agences de l'eau dans le cadre de leurs programmes pluriannuels d'intervention</i>	64
1.5.3.	<i>La gestion des risques contentieux associés aux obligations résultant des directives européennes sur l'eau et les milieux aquatiques suppose une utilisation complémentaire du levier réglementaire (police administrative et judiciaire) et du levier incitatif.....</i>	64
2.	LES RÉFLEXIONS DE LA MISSION S'INSCRIVENT DANS LE CADRE DU PROGRAMME « ACTION PUBLIQUE 2022 » ET DES ASSISES DE L'EAU, DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR PLUSIEURS ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES, QUI ONT MODIFIÉ LES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FINANCEMENT DES POLITIQUES NATIONALES ET TERRITORIALES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ.....	66
2.1.	La réforme territoriale conduite sous la précédente législature a renforcé les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et consacré la région comme chef de file des politiques de la biodiversité.....	66
2.1.1.	<i>Les lois Maptam et NOTRe ont renforcé les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement</i>	66
2.1.2.	<i>Les lois Maptam et NOTRe ont consacré le rôle de la région comme chef de file des politiques de la biodiversité et lui ont ouvert la possibilité de se voir attribuer les compétences d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques</i>	68
2.2.	La loi pour la reconquête de la biodiversité a créé l'AFB et étendu à la biodiversité les interventions des agences de l'eau.....	69
2.3.	La loi de finances pour 2018 a profondément remanié le financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et abaissé le plafond de redevances des agences de l'eau	71
2.4.	Les propositions de la mission s'inscrivent dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et des « Assises de l'eau », ainsi que l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance entre l'État et les opérateurs de l'eau et de la biodiversité.....	73
2.4.1.	<i>Les propositions de la mission ont vocation à alimenter les réflexions du programme « Action publique 2022 ».....</i>	73
2.4.2.	<i>Des assises de l'eau doivent être organisées en 2018</i>	74
2.4.3.	<i>À l'exception de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), dont le contrat est récent, des contrats d'objectifs et de performance vont devoir être conclus entre l'État et les opérateurs de l'eau et de la biodiversité.....</i>	74

3. LES POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ SONT MISES EN ŒUVRE PAR UNE VINGTAINE D'OPÉRATEURS DE L'ÉTAT, QUI AGISSENT AUX COTÉS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT.....	75
3.1. Les agences de l'eau constituent l'instrument de l'État pour la mise en œuvre d'une politique incitative de gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques	75
3.1.1. <i>Les six agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif chargés de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.....</i>	<i>75</i>
3.1.2. <i>La gouvernance de la politique territoriale de l'eau s'articule autour, d'une part, d'un comité de bassin, faisant office de « parlement de l'eau » et, d'autre part, d'un conseil d'administration de l'agence de l'eau.....</i>	<i>78</i>
3.2. L'Agence française pour la biodiversité, créée au 1 ^{er} janvier 2017 par l'intégration de quatre opérateurs, est financée quasi-intégralement par les agences de l'eau	82
3.2.1. <i>L'AFB a été créée au 1^{er} janvier 2017 par l'intégration de l'Onema, de l'AAMP, de PNF et du GIP ATEN et dotée de larges missions, dépassant le périmètre de celles exercées auparavant par ces opérateurs.....</i>	<i>82</i>
3.2.2. <i>Les représentants de l'État et de ses opérateurs sont minoritaires au conseil d'administration de l'agence et doivent construire des stratégies d'alliance.....</i>	<i>84</i>
3.2.3. <i>L'AFB, dont les dépenses propres augmenteront de près de 10 % entre 2017 et 2018, est dorénavant financée quasi-exclusivement par les agences de l'eau.....</i>	<i>85</i>
3.2.4. <i>Les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'AFB atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'agence à exercer les missions de police de l'environnement qui lui sont confiées par la loi.....</i>	<i>87</i>
3.2.5. <i>Avec une équipe permanente variant de 3 à 22 ETP et s'établissant, en moyenne, à 11 ETP, les neuf parcs naturels marins ne disposent pas des moyens humains nécessaires pour remplir leurs missions.....</i>	<i>88</i>
3.2.6. <i>Dans un contexte contraint, l'AFB doit poursuivre l'effort de contractualisation avec d'autres institutions pour l'exercice de ses missions.....</i>	<i>91</i>
3.2.7. <i>Les conditions de mise en place des agences régionales de la biodiversité, délégations territoriales de l'AFB prévues par la loi du 8 août 2016 et laissées à l'initiative des régions, ne sont pas encore stabilisées.....</i>	<i>92</i>
3.3. Acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pâtit d'un positionnement institutionnel peu lisible lié à son mode de financement et à la prédominance des représentants des milieux cynégétiques dans sa gouvernance	93
3.3.1. <i>La loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse a élargi les missions de l'Office national de la chasse, créé en 1972, et l'a renommé « Office national de la chasse et de la faune sauvage ».....</i>	<i>93</i>
3.3.2. <i>Les représentants du monde de la chasse sont prédominants au sein du conseil d'administration de l'ONCFS.....</i>	<i>96</i>
3.3.3. <i>Les missions liées à la biodiversité ont pris le pas au sein de l'ONCFS sur celles liées strictement à la chasse.....</i>	<i>97</i>
3.3.4. <i>Les ressources de l'ONCFS, dont les effectifs totaux ont diminué de 4,75 % entre 2013 et 2017, proviennent à 63,20 % des redevances cynégétiques et 29,93 % de l'État ou de ses opérateurs.....</i>	<i>100</i>
3.3.5. <i>Les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'office à exercer les missions de police de l'environnement qui lui sont confiées par la loi.....</i>	<i>102</i>

3.3.6.	<i>Alors qu'il est le principal organisme public en charge de faire respecter la réglementation environnementale et qu'il dispose de compétences avérées en matière de biodiversité terrestre, l'ONCFS pâtit d'un positionnement difficilement lisible dans le paysage institutionnel.....</i>	103
3.4.	La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a prévu le rattachement des dix établissements publics de parcs nationaux à l'AFB, après un bilan mitigé de l'action de Parcs Nationaux de France (PNF), centre de services partagé créé par la loi du 14 avril 2006.....	103
3.4.1.	<i>Les dix parcs nationaux français s'organisent autour d'un cœur terrestre protégé, fortement réglementé, et d'une aire d'adhésion volontaire à la charte du parc national participant de la protection du cœur.....</i>	104
3.4.2.	<i>La création du parc national des Calanques en 2012 s'est faite par redéploiement des effectifs des autres établissements publics de parcs nationaux entre 2013 et 2017, plafonnés à 794,50 ETPT en 2018 pour une dotation budgétaire globale de 63,32 M€.....</i>	107
3.4.3.	<i>Les établissements publics de parcs nationaux exercent une grande diversité de missions.....</i>	110
3.4.4.	<i>Les agents de terrain des parcs nationaux, qui sont, pour la plupart, des inspecteurs de l'environnement, exercent des missions de police de l'environnement en cœur de parc et en aire optimale d'adhésion.....</i>	112
3.4.5.	<i>La création de Parcs nationaux de France (PNF) par la loi de 2006, qui devait constituer un centre de services partagés pour les établissements publics de parcs nationaux, n'a pas atteint les effets escomptés et la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a prévu leur rattachement à l'AFB.....</i>	115
3.4.6.	<i>La politique de la marque commerciale « Esprit Parc national » doit faire l'objet d'une évaluation conduisant, soit à son abandon en l'absence de potentiel économique pour les acteurs du territoire, soit à son repositionnement dans une logique de rentabilité financière permettant de développer les ressources propres des établissements publics de parcs nationaux</i>	119
3.5.	L'Établissement public du Marais poitevin (EPMP) a été créé en 2012 dans le contexte d'un contentieux européen pour manquements aux obligations associées à la directive « Oiseaux », dont une part concernait la gestion de l'eau et son impact sur la biodiversité.....	122
3.5.1.	<i>L'EPMP est un établissement public créé dans le contexte d'un contentieux européen pour application insuffisante de la directive « Oiseaux ».....</i>	122
3.5.2.	<i>Selon un rapport du CGEDD, l'EPMP a réussi à faire la démonstration de sa valeur ajoutée locale dans l'exercice des missions confiées par la loi.....</i>	124
3.6.	Les services déconcentrés de l'État (directions départementales et régionales) concourent aux politiques de l'eau et de la biodiversité dans les territoires, avec un effectif moyen de l'ordre de 30 ETPT par département.....	126

LISTE DES PROPOSITIONS 130

LEXIQUE

Sigle	Signification
AAMP	Agence des aires marines protégées
ACAP	Accord sur la conservation des albatros et des pétrels
AE	Agence de l'eau
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARB	Agences régionales de la biodiversité
ARS	Agence régionale de santé
ATEN	Atelier technique des espaces naturels
BEI	Banque européenne d'investissement
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CELRL	Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres
CEN	Conservatoires d'espaces naturels
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNRS	Centre national de la Recherche Scientifique
D(R)EAL	Direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement
D(R)OM	Départements (et régions) d'outre-mer
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale et) de la protection des populations
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DERU	Directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines
DHFF	Directive « Habitats, Faune, Flore »
DOCOB	Document d'objectifs
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
EH	Équivalents-habitants
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPMP	Établissement public du Marais poitevin
EPPN	Établissement(s) public(s) de parc(s) national(aux)
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
FNPNR	Fédération nationale des parcs naturels régionaux
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
ICHN	Indemnités de compensation du handicap naturel

Annexe III

Sigle	Signification
IFRECOR	Initiative française pour les récifs coraliens
Maptam	(Loi de) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEFM	Masse d'eau fortement modifiée
MISEN	Mission interservices de l'eau et de la nature
MNHN	Museum National d'Histoire Naturelle
NODU	Nombre de doses unités
NOTRe	(Loi portant) Nouvelle organisation territoriale de la République
ONC	Office national de la chasse
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
OUGC	Organisme unique de gestion collective
PAC	Politique agricole commune
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PDM	Programmes de mesures
PDS	Programmes de surveillance
PGDH	Plan de gestion des districts hydrographiques
PIITE	Programme des interventions territoriales de l'État
PN	Parc national
PNA	Position normale d'activité
PNF	Parcs nationaux de France
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
RNABE	Risque de non atteinte du bon état
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SBEP	Service biodiversité, eau et paysages
SCAP	Stratégie nationale de création d'aires protégées
SCSP	Subvention pour charge de service public
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIE	Système d'information sur l'eau
SINP	Système d'information pour la nature et les paysages
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SPN	Service du patrimoine naturel
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE	Schémas régionaux de cohérence écologique
TVB	Trame verte et bleue
UE	Union européenne
UMS	Unité mixte de service
ZEE	Zone économique exclusive
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation

SYNTHÈSE

1°) Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » est le support des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux marins, domaines dans lesquels des engagements sont souscrits par la France, au niveau international et, en particulier, européen.

La politique de l'eau a pour objectif la protection et la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Elle s'inscrit, notamment, dans le cadre législatif défini par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui a transposé en droit français la directive-cadre européenne sur l'eau d'octobre 2000 (DCE). Elle prend ainsi appui sur les dispositifs de cette directive et utilise plusieurs leviers : la planification, la réglementation et les contrôles, les incitations fiscales et financières.

Cette politique se décline :

- ◆ **dans les objectifs fixés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE),** qui constituent les plans de gestion mis en place en application de la DCE dans chacun des grands bassins hydrographiques français¹. Ces schémas, dont la dernière version a été validée fin 2015 pour la période 2016-2021, prévoient d'atteindre deux tiers de masses d'eau en bon état écologique en 2021. Ils s'appuient sur un état des lieux et sont accompagnés de programmes de surveillance (PDS) et de mesures (PDM), visant respectivement à permettre les reportages de données au niveau européen et à décliner les mesures permettant d'atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau ;
- ◆ **dans des objectifs de protection des captages d'eau potable** (notamment des 1 000 captages d'eau prioritaires), **de lutte contre les pollutions diffuses agricoles** (notamment les nitrates et les résidus des produits phytopharmaceutiques) **et de lutte contre les pesticides** (la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 a fixé des échéances aux acteurs publics et aux jardiniers amateurs pour atteindre l'objectif « zéro pesticide ») ;
- ◆ **dans un objectif de poursuivre la mise en conformité des systèmes d'assainissement au titre de la directive de 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU).**

La politique de la biodiversité repose sur une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la société pour préserver, restaurer, renforcer, valoriser la biodiversité et en assurer un usage durable et équitable. Elle doit permettre la mise en œuvre des directives européennes relatives à la protection de la faune et de la flore sauvages (directive « Oiseaux » de 1979 et « Habitats, faune, flore » de 1992). Au plan national, elle s'inscrit, notamment, dans le cadre défini par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et s'incarne, singulièrement dans la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), qui concrétise l'engagement français au titre de la Convention internationale sur la diversité biologique (CDB).

¹ Sept bassins métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie) et cinq bassins d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Cette politique se décline dans des objectifs :

- ◆ **de protection des espèces menacées**, qui s'appuient notamment sur :
 - des **plans nationaux d'action (PNA)** prévoyant, sur cinq ou dix ans, des mesures pour enrayer le déclin des espèces menacées et rétablir leurs populations. La loi n° 2016-1087 prévoit que l'État établisse, d'ici le 1^{er} janvier 2020, des plans nationaux d'action en faveur des espèces endémiques de faune ou de flore sauvage particulièrement menacées ;
 - une **politique de protection des grands prédateurs** (loup, ours) ;
 - une **politique de lutte contre les espèces exotiques envahissantes**, dont la présence menace les écosystèmes en entrant en compétition avec les espèces indigènes et dont les conséquences sont particulièrement néfastes en outre-mer, où existent de très nombreuses espèces endémiques et rares ;
- ◆ **de protection des espaces naturels**, en s'appuyant sur plusieurs dispositifs :
 - **les parcs nationaux (10)**, dont les zones cœurs et aires d'adhésion couvrent respectivement 1,25 et 3,78 millions d'hectares terrestres et marins, en métropole (sept parcs) et en outre-mer (trois parcs). La réforme intervenue en 2006 avec la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a renforcé la protection des cœurs de parcs ainsi que leur ancrage dans l'environnement via une charte, élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés puis validée par décret en Conseil d'État, qui fixe un projet du territoire du parc pour quinze ans ;
 - **les parcs naturels régionaux (51)**, qui couvrent 14,5 % du territoire national et traduisent l'engagement de 4 386 communes pour devenir des territoires porteurs des politiques relatives à la biodiversité et au développement durable ;
 - **les réserves naturelles nationales (167), régionales (170) et de Corse (6)**, qui constituent des outils réglementaires de protection, à long terme, d'espaces, d'espèces animales et végétales et d'objets géologiques rares ou caractéristiques, ainsi que de milieux naturels fonctionnels et représentatifs de la diversité biologique en France. Elles couvrent 67,8 millions d'hectares terrestres et marins ;
 - **le réseau « Natura 2000 »**, qui regroupe 1 768 sites, s'étendant sur 11 194 km² terrestres et 41 461 km² marins, soit 12,78 % du territoire métropolitain. Il fait partie d'un réseau européen de préservation de la biodiversité découlant de deux directives ;
 - **la Trame verte et bleue (TVB)**, outil d'aménagement du territoire permettant de créer des continuités écologiques pour faciliter la migration naturelle des espèces ;
 - **la mise en œuvre d'une politique nationale de préservation des milieux humides**, en application des engagements pris par la France avec la signature de la Convention internationale de Ramsar pour la préservation des zones humides, reposant notamment sur des plans nationaux d'action en faveur des milieux humides et la constitution d'un réseau de zones humides d'importance internationale (48 « sites Ramsar » en métropole et outre-mer).

La politique relative au littoral et au milieu marin est structurée par :

- ◆ **la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) de 2008**, qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines à l'horizon 2020 et se décline en programmes de surveillance (PDS) et de mesures (PDM). La mise en œuvre progressive des PDM, adoptés en avril 2016 par les préfets coordonnateurs et notifiés à la Commission européenne en juillet 2016, a commencé ;
- ◆ **la mise en œuvre de la stratégie nationale de création et de gestion d'aires marines protégées**. Le réseau d'aires marines protégées (AMP), qui ont des statuts et des objectifs de conservation différents (neuf parcs naturels marins, espaces marins de parcs nationaux, réserves naturelles marines, etc.), représente 22 % des eaux sous juridiction française. Les objectifs affichés par l'État sur ce volet concernent : (i) le déploiement de la gestion effective de ces aires ; (ii) la finalisation de l'extension de la réserve des terres australes françaises ; (iii) le lancement de la création de zones de conservation halieutique, nouvelle catégorie d'AMP créée par la loi n° 2016-1087 et (iv) la mise en œuvre de la politique « Natura 2000 » en mer ;
- ◆ **la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**, qui vise à assurer une préservation particulière des littoraux.

2°) Les politiques de l'eau et de la biodiversité et du milieu marin sont mises en œuvre, au niveau national, par une vingtaine d'opérateurs de l'État² :

- ◆ **six agences de l'eau métropolitaines³ (AE)**, qui prélèvent des ressources fiscales affectées (redevances pour pollution et collecte, prélèvement de la ressource en eau et autres usages), et octroient des aides financières à des porteurs de projets publics et privés pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ;
- ◆ **dix établissements publics de parcs nationaux (EPPN)**, qui exercent, à la fois, une mission de protection du cœur des parcs et d'appui au développement local ;
- ◆ **l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**, dont les missions couvrent :
 - l'organisation et le développement des connaissances et des savoirs, et, notamment le pilotage du système d'information (SI) sur l'eau, la mise en place du SI sur les milieux marins, la coordination du SI sur la nature et les paysages ;
 - la gestion d'espaces protégés (parcs naturels marins, sanctuaire Agoa aux Antilles, la moitié des sites « Natura 2000 » en mer) et l'appui à d'autres gestionnaires (EPPN, sites « Natura 2000 », réserves avec partie marine, etc.) ;
 - l'attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau, notamment la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, et, plus spécifiquement en faveur de ceux de la Corse et des outre-mer ;
 - la contribution à l'exercice de missions de police administrative (avis techniques, à la demande des services de l'État, pour évaluer la pertinence et l'impact des travaux et usages envisagés) et de police judiciaire (vérification du respect de la réglementation et constatation des infractions, sous l'autorité du procureur de la République) relatives à l'environnement, avec 600 agents assermentés en tant qu'inspecteurs de l'environnement ;

² La mission n'a pas étendu ses investigations à l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), qui ne figurait pas dans le champ de sa lettre de commande.

³ En outre-mer, des offices de l'eau, dotés de compétences similaires à celles des agences métropolitaines, prennent la forme d'établissements publics locaux rattachés aux conseils départementaux/à la collectivité unique.

Annexe III

- l'appui à la mise en œuvre des politiques publiques de la biodiversité : appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales ; appui technique et expertise aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau et de la biodiversité dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
 - le conseil et l'expertise aux acteurs socio-professionnels ;
 - la communication, la mobilisation et la sensibilisation de la société ;
 - la formation et la structuration des métiers ;
- ◆ **l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui :**
- est un acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, notamment en matière de suivi des grands prédateurs (ours, loup, lynx, etc.), des oiseaux migrateurs protégés, de la faune terrestre sédentaire ou des espèces susceptibles d'occasionner des dégâts, ainsi que de prévention des menaces sanitaires (tuberculose bovine, influenza aviaire, brucellose) ;
 - est le premier acteur en matière de police de la nature et de lutte contre les atteintes aux espèces protégées (sur le territoire ou importées) ou aux espaces protégés (circulation dans les espaces naturels, etc.), avec 1 071 inspecteurs de l'environnement commissionnés et assermentés en 2017 ;
 - bien que n'exerçant que 28,70 % d'activités strictement cynégétiques (organisation de l'examen et délivrance du permis de chasser, police de la chasse) contre 34,62 % d'activités non cynégétiques (police de la nature et appui aux services de l'État), l'office pâtit d'un positionnement institutionnel peu lisible lié, d'une part, à son mode de financement (~65 % de ses ressources sont issues du monde de la chasse) et au poids des représentants des milieux cynégétiques dans sa gouvernance (la moitié des membres du conseil d'administration) ;
- ◆ **l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), créé en 2012 pour mettre en œuvre une politique de gestion de l'eau et des milieux humides dans un contexte de contentieux européen pour manquement aux obligations de la directive « Oiseaux » ;**
- ◆ **le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), qui mène une politique foncière visant, notamment, le respect des équilibres écologiques.**

Leurs effectifs sous plafond s'établissaient, à fin 2017, à 5 236,87 ETPT (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Effectifs 2017 des opérateurs du programme 113 (ETPT)

Opérateurs du programme 113	Effectifs sous plafond en 2017	Part du total (%)
Agences de l'eau (6)	1 669,73	31,88
Établissements publics de parcs nationaux (10)	798,12	15,24
Agence française pour la biodiversité	1 127,39	21,53
Office national de la chasse et de la faune sauvage	1 493,63	28,52
Établissement public du Marais poitevin	8,00	0,15
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	140,00	2,67
Total	5 236,87	100,00

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau, les établissements publics de parcs nationaux, l'AFB, l'ONCFS et des plafonds d'emploi de l'EPMP et du CELRL.

Ces opérateurs exercent leur action aux côtés des services de l'État, représentés :

- ◆ **au niveau central, par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)** de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), qui pilote le programme 113, exerce la tutelle de ces opérateurs et élabore la réglementation ;
- ◆ **à l'échelon territorial, par :**
 - **les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M))**, qui délivrent les autorisations administratives liées à la police de l'eau et, dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), exercent une mission de coordination des polices de l'eau et de la nature et déclinent, au sein des plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT), les PDM du SDAGE ;
 - **les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**, qui pilotent et animent, au niveau régional, les politiques de l'eau et de la biodiversité, contribuent à leur mise en œuvre (plans nationaux sur les espèces menacées, espèces protégées par la convention de Washington, etc.), et peuvent appuyer le préfet coordonnateur de bassin dans ses missions (« DREAL de bassin »).

Les effectifs des services de l'État au titre de l'action 7 (gestion des milieux et de la biodiversité) du programme 113 s'élevaient à 3 155 ETPT à fin 2016. Les effectifs affectés à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité au sein des services de l'État et de ses opérateurs peuvent être estimés à environ 8 390 ETPT en 2017.

Le nombre d'acteurs étatiques et la superposition des missions qu'ils exercent confèrent un manque de lisibilité à la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité, comme l'illustre le tableau 2, d'où ressort un besoin de mise en cohérence de celle-ci.

Tableau 2 : Les acteurs étatiques dans les politiques de l'eau et de la biodiversité

Acteurs	Connaissance / planification / expertise			Levier réglementaire		Levier incitatif		Actions en propre
	Connaissance	Planification, pilotage, coordination et animation des politiques	Appui technique et expertise, accompagnement des acteurs	Réglementation et police administrative	Contrôle des usages	Levier fiscal	Aides	
AE	X	X	X	-	-	X	X	X
EPPN	X	X	X	X	X	-	X	X
AFB	X	X	X	-	X	-	X	X
ONCFS	X	X	X	-	X	-	-	-
EPMP	X	X	X	-	-	-	X	X
DDT	X	X	X	X	X	-	-	-
DREAL	X	X	-	X	-	-	X	-

Source : Mission.

3°) Les modalités d'organisation et de financement des politiques de l'eau et de la biodiversité ont connu plusieurs évolutions ces dernières années.

En premier lieu, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé l'AFB au 1^{er} janvier 2017 par intégration de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de Parcs nationaux de France (PNF), du groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN) et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et prévu le rattachement à cette agence de l'ensemble des établissements publics de parcs nationaux. Près de 80 % des effectifs intégrés dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017 provenaient de l'ex-Onema et un peu plus de 14 % de l'ex-AAMP.

Annexe III

Le 11 décembre 2017, une unité mixte de service « Patrimoine naturel » (UMS PatriNat) a été créée entre l'AFB, le service patrimoine du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Elle prendra notamment en charge :

- ◆ le partage et la validation des données naturalistes, en vue de conforter l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN) ;
- ◆ le développement d'indicateurs, d'analyses de données et d'expertises ;
- ◆ la mobilisation et la sensibilisation des publics à la connaissance du patrimoine naturel ;
- ◆ le développement d'outils et de méthodes pour la surveillance de la biodiversité.

La loi a prévu un élargissement des missions du nouvel établissement, bien au-delà de celles exercées précédemment par les opérateurs intégrés. Si des effectifs supplémentaires ont été affectés à l'AFB à sa création⁴, le plafond d'emploi étant ainsi passé de 1 092 ETPT pour les quatre opérateurs intégrés à l'AFB à 1 227 ETPT pour l'AFB (plafond stable sur la période 2017-2020), cette situation soulève plusieurs difficultés :

- ◆ s'agissant des missions attendues en milieu terrestre : les effectifs de l'AFB issus du GIP ATEN et de PNF (64 ETPT sous plafond à fin 2016) ne comptaient que pour 2,64 % de ceux qui sont consacrés à la biodiversité terrestre au sein des opérateurs de l'État, l'essentiel des effectifs se situant à l'ONCFS et dans les parcs nationaux ;
- ◆ s'agissant des missions en milieu marin : avec une équipe permanente variant de 3 à 22 ETP et s'établissant, en moyenne, à moins de 10 ETP, les neuf parcs naturels marins (PNM)⁵ ne disposent pas des moyens humains nécessaires pour remplir leurs missions. Seul le PNM d'Iroise, avec 22 ETP, semble en mesure de fonctionner correctement ;
- ◆ s'agissant des missions relatives à l'eau et aux milieux aquatiques, les moyens humains disponibles sont souvent considérés comme insuffisants, ce qui réduit les capacités de redéploiement interne. En particulier, s'agissant des missions de police de l'environnement, et singulièrement, de police de l'eau exercées par l'ex-Onema, les effectifs des services départementaux et interdépartementaux atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'agence à maintenir une pression de contrôle suffisante : l'effectif moyen de ces services s'établissait en effet à 5,22 ETP à fin 2017, légèrement au-dessus de l'effectif-cible minimal de cinq agents (dont le chef de service) identifié comme constituant un plancher pour assurer le fonctionnement d'un service départemental. Près de 30 % de ces services étaient d'ores et déjà caractérisés par un effectif inférieur à ce seuil.

Ces difficultés sont par ailleurs renforcées par le fait que :

- ◆ il n'y a eu aucun redéploiement d'effectifs de l'administration (services centraux et déconcentrés) vers l'AFB, en accompagnement des missions existantes dont la prise en charge lui est ou lui sera transférée ;
- ◆ l'économie d'échelle que permettrait la mise en commun des fonctions support des quatre organismes intégrés sera limitée par l'implantation du siège sur trois sites (regroupant au total 350 personnes) pour les services centraux, à Brest, Montpellier et Vincennes, ce qui réduira le potentiel de redéploiement des effectifs ;
- ◆ le nombre d'implantations territoriales est important (181).

⁴ Ces effectifs ont été en partie pré-fléchés pour remédier à la situation difficile des parcs naturels marins, en sous-effectif manifeste et fonctionnant en partie avec des services civiques et emplois aidés et à l'intégration des agents du MNHN au sein de l'UMS PatriNat.

⁵ Six en métropole et trois en Outre-mer. En métropole, il s'agit des PNM d'Iroise (2007), du Golfe du Lion (2010), des Estuaires picards et de la mer d'Opale (2012), du Bassin d'Arcachon (2014), de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (2015), du Cap Corse et de l'Agriate (2016). En Outre-mer, il s'agit des PNM de Mayotte (2010), des Glorieuses (2012) et de Martinique (2017).

Annexe III

La contractualisation de l'AFB avec d'autres acteurs publics, notamment ceux qui apportent leur contribution à la politique publique de la biodiversité et tout particulièrement aux dispositifs de connaissance nécessaires pour satisfaire aux obligations communautaires, sera ainsi incontournable.

Au-delà, la loi confère un rôle particulier aux régions dans le pilotage des politiques publiques de la biodiversité :

- ◆ elle prévoit que les régions, à leur initiative, peuvent mettre en place conjointement avec l'AFB des structures territoriales communes, dénommées « agences régionales de la biodiversité » (ARB), auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles⁶. Ces délégations, qui visent à créer un lieu et des moyens de coopération pour renforcer l'efficacité de l'action des acteurs existants, sont susceptibles d'exercer tout ou partie des missions de l'AFB, à l'exception des missions de police de l'environnement. Les conditions de mise en œuvre des ARB ne sont pas encore stabilisées ;
- ◆ elle fixe le cadre dans lequel doivent être déclinés les engagements pris par la France dans la convention sur la diversité biologique, adoptée à Nairobi le 22 mai 1992 et ouverte à la signature au Sommet de Rio-de -Janeiro (juin 1992) :
 - l'État élabore une stratégie nationale pour la biodiversité, en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, d'acteurs socio-économiques, d'organisations de protection de l'environnement et des membres de la communauté scientifique ;
 - les régions définissent et mettent en œuvre une stratégie régionale pour la biodiversité, tenant compte des orientations de la stratégie nationale, les « agences régionales de la biodiversité » (ARB) apportant leur soutien aux régions pour l'élaboration de leur stratégie et le suivi de sa mise en œuvre.

En second lieu, la réforme territoriale a renforcé les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, consacré la région comme chef-de-file des politiques de la biodiversité et ouvert la possibilité d'un transfert de la compétence d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. En effet :

- ◆ la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam ») :
 - a créé une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, confiée à titre obligatoire et exclusif aux communautés de communes et d'agglomérations, aux communautés urbaines et aux métropoles ;
 - a chargé la région d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la protection de la biodiversité ;

⁶ La protection, la gestion et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles est une compétence du département, qui contribue ainsi à la préservation de l'environnement et de l'écosystème sur son territoire.

Annexe III

- ◆ la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale pour la République (dite loi « NOTRe ») :
 - a entériné le transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes et d'agglomérations, les communautés urbaines et métropoles étant déjà compétentes à titre obligatoire. L'échéance de ce transfert, prévue au 1^{er} janvier 2020, devrait être repoussée au 1^{er} janvier 2026⁷ ;
 - a donné compétence à la région pour l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fixant les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière de protection et de restauration de la biodiversité ;
 - a ouvert à la région la possibilité de se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Le décret n° 2017-764 du 4 mai 2017 a ainsi confié ces missions à la région Bretagne, en coordination avec les comités des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, et en lien avec les services de l'État et les agences de l'eau concernées, dans le but de faciliter l'atteinte des objectifs fixés dans les SDAGE et les PDM qui y sont associés ;
 - a ouvert la possibilité, pour l'État, de se retourner, en cas de condamnation pour manquement à ses obligations par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), en tout ou en partie contre les collectivités territoriales, lorsque l'obligation concernée relève en tout en partie de leur compétence ou de leurs groupements et établissements publics (article 112).

Ces évolutions :

- ◆ devraient permettre de réduire le nombre d'interlocuteurs des agences de l'eau, le nombre d'autorités gestionnaires des services publics d'eau et d'assainissement devant être réduit d'un facteur 10 à 20 avec le transfert de ces compétences aux EPCI ;
- ◆ interrogent sur le rôle que doivent conserver les DREAL dans le domaine de la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité⁸ ;
- ◆ doivent conduire :
 - d'une part, à considérer que le premier niveau de solidarité doit s'exercer au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour le financement des systèmes d'eau et d'assainissement ;
 - d'autre part, à réinterroger les modalités de mise en œuvre de la politique de poursuite de la mise en conformité des systèmes d'assainissement au titre de la DERU, notamment via la politique d'aides financières accordées par les agences de l'eau.

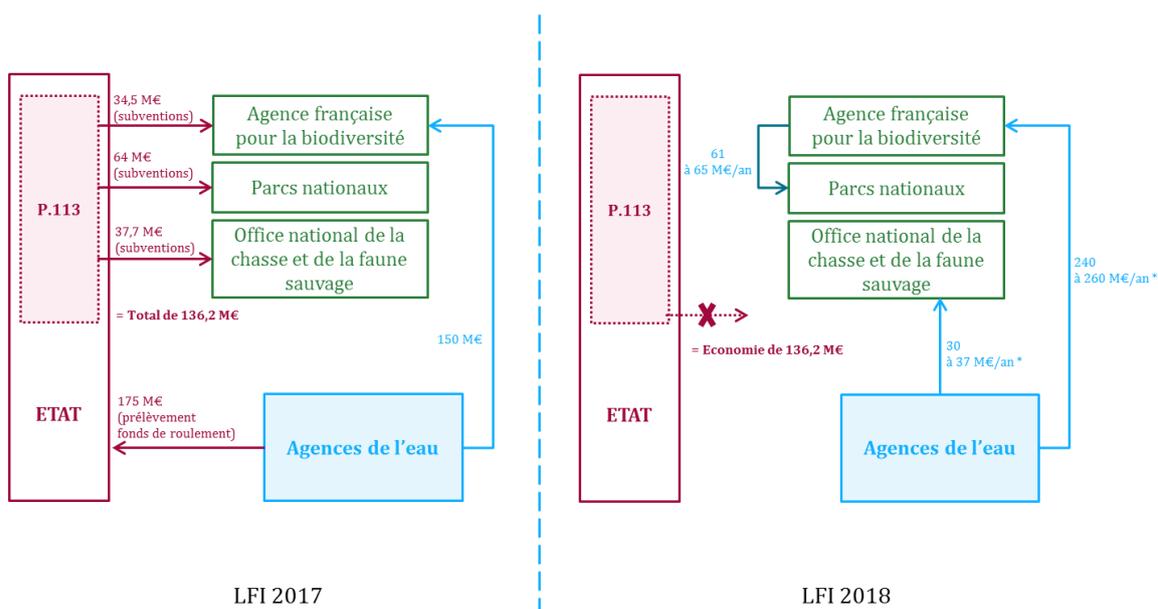
⁷ Cf. proposition de loi de M. Richard Ferrand et plusieurs de ses collègues relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, adoptée le en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018 et en cours d'examen par le Sénat.

⁸ À moyen terme, ces évolutions interrogent également sur le rôle que devraient conserver les DREAL, y compris de bassin, ainsi que sur le positionnement que devraient conserver les agences de l'eau si les régions Grand-Est et Hauts-de-France, dont les frontières administratives englobent intégralement les bassins Rhin-Meuse et Artois-Picardie, venaient à demander un transfert de la compétence d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Cette demande est en cours d'instruction pour ce qui concerne la région Grand-Est.

En troisième lieu, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a profondément remanié le financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité :

- ◆ d'une part, en prévoyant la débudgétisation des subventions pour charges de service public antérieurement versées par le programme 113 aux établissements publics de parcs nationaux, à l'ONCFS et à l'AFB, remplacées par une contribution annuelle des agences de l'eau ;
- ◆ d'autre part, en abaissant le plafond mordant annuel de redevances des agences de 2,3 Mds€ à 2,105 Mds€ à compter de 2019, date d'engagement du XI^e programme pluriannuel d'intervention, et en intégrant à ce plafond les contributions annuelles aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité (qui en étaient auparavant exclues).

Figure 1 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité



Source : Direction du budget.

4°) Dans ce contexte :

- ◆ les politiques de l'eau et de la biodiversité doivent être recentrées sur leurs fondamentaux et prioriser leurs objectifs, de manière à garantir une adéquation entre les missions et les moyens. Ce premier point fait l'objet de développements ci-dessous ;
- ◆ l'organisation, interne et en réseau, des opérateurs de l'eau et de la biodiversité doit être optimisée, afin de rechercher des gains d'efficacité, tout en conservant la capacité à exercer leurs missions fondamentales, et, dans le même temps, la place des services de l'État, dans la mise en œuvre, à leurs côtés, de ces politiques, doit être repensée pour plus d'efficacité. Ce second point sera traité dans les autres annexes au rapport.

Les fondamentaux des politiques de l'eau et de la biodiversité concernent le réseau d'obligations communautaires et d'engagements internationaux dans lequel ces politiques s'inscrivent. Au sein de ce réseau, les risques contentieux les plus marqués, à court comme à moyen terme, justifiant la mobilisation de moyens financiers importants, apparaissent liés au domaine de l'eau.

Annexe III

En effet, les risques contentieux dans le domaine de la biodiversité terrestre trouvent jusqu'à présent principalement leur origine, soit dans une protection réglementaire jugée insuffisante par la Commission, soit dans la non-atteinte d'un état de conservation favorable pour une espèce mentionnée en annexe à la directive « Habitats », notamment en cas de réalisation d'un projet d'aménagement mettant en œuvre des mesures compensatoires insuffisantes.

Dès lors, le levier réglementaire (protection et contrôle de sa mise en œuvre) apparaît comme un instrument adéquat pour limiter les risques contentieux, dont les éventuelles sanctions financières associées sont de l'ordre du million ou de la dizaine de millions d'euros. Sa bonne utilisation suppose :

- ◆ de recentrer les services de l'État sur cette mission (police administrative) ;
- ◆ de s'assurer d'effectifs de terrain suffisants, au niveau départemental, pour la conduite des missions de police de l'environnement (appui à la police administrative et police judiciaire) ;
- ◆ que des suites effectives et proportionnées soient données aux infractions constatées, ce qui n'est que rarement le cas.

Miser principalement sur le levier réglementaire pour respecter les obligations communautaires dans le domaine de la biodiversité risquerait toutefois de susciter de nouveau de vives oppositions des acteurs socio-économiques⁹. Il paraît donc opportun de maintenir également, voire de renforcer dans certains cas (« Natura 2000 »), des dispositifs contractuels de nature incitative.

Les risques contentieux dans le domaine de l'eau et des milieux marins, d'une part, apparaissent d'un ordre de grandeur au moins dix fois supérieur et, d'autre part, supposent, pour leur atténuation, l'utilisation combinée du levier réglementaire et du levier incitatif, que celui-ci repose sur des incitations de nature fiscale ou des interventions financières en appui aux projets.

À court terme, ces risques sont principalement liés :

- ◆ au niveau du « petit cycle de l'eau », à un non-respect des obligations issues de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) de 1991, en raison de performances épuratoires insuffisantes de certaines stations ou à des rejets par temps secs trop importants dans certaines agglomérations ;
- ◆ au niveau du « grand cycle de l'eau », à un défaut de mise en place du réseau de surveillance au titre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSSM) et à une pollution trop importante par les nitrates au titre de la directive « nitrates ».

⁹ Dans le passé, les acteurs socio-économiques du mode rural, réunis au sein du « groupe des neuf », ont émis de vives inquiétudes vis-à-vis d'une option réglementaire de mise en œuvre de la politique « Natura 2000 » sur une surface couvrant plus de 10 % du territoire métropolitain. Cette opposition a conduit le Premier ministre à décider, le 19 juillet 1996, de « geler » en France l'application de la directive européenne « Habitats, faune, flore », jusqu'à ce que la Commission européenne réponde, en janvier 1997, que les sites « Natura 2000 » pourraient être gérés de manière contractuelle.

Annexe III

Ils peuvent être limités :

- ◆ d'une part, en actionnant le volet réglementaire, tant s'agissant de la pollution par les nitrates¹⁰ que de la conformité des stations d'épuration et des réseaux d'assainissement, la dernière échéance pour l'application de la DERU (2005) remontant à plus d'une dizaine d'années. Il convient par ailleurs de souligner que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, l'État a la possibilité de se retourner en tout ou en partie contre les collectivités défailtantes, en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne ;
- ◆ d'autre part, au travers de l'attribution de crédits suffisants pour la mise en place du réseau de surveillance prévu par la DCSSM. À cet égard, l'augmentation des crédits prévus au programme 113 pour cette action, de 5,33 M€ en 2016 à 9,65 M€ en 2018 (soit +81,05 %) va dans le bon sens. Il faut cependant noter qu'elle résulte d'un redéploiement qui fait suite à la débudgétisation des subventions pour charge de service public auparavant attribuées aux opérateurs de la biodiversité terrestre.

À moyen terme, les risques contentieux dans le domaine de l'eau et des milieux marins sont principalement liés :

- ◆ au niveau du « petit cycle de l'eau », à un durcissement de l'appréciation de conformité à la DERU des systèmes d'assainissement, notamment par temps de pluie ;
- ◆ au niveau du « grand cycle de l'eau », à une non atteinte des objectifs de résultats en matière de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau (DCE) pour les eaux continentales et par la DCSSM pour les eaux marines.

Limiter le risque contentieux associé, qui serait susceptible de porter sur des montants comparables aux estimations réalisées, dans les années 2000, dans le cadre des contentieux liés à la mise en œuvre de la DERU, soit plusieurs centaines de millions d'euros, suppose :

- ◆ à titre principal, d'utiliser le levier incitatif des agences de l'eau :
 - en renforçant la prise en compte du principe « pollueur-payeur » dans les redevances qu'elles prélèvent ; et, surtout,
 - en ciblant leurs interventions financières sur les mesures les plus efficaces du point de vue de l'amélioration de l'état des masses d'eau et, singulièrement, sur celles liées à la mise en œuvre de la DCE dans le « grand cycle de l'eau » ;
- ◆ au-delà, de mieux prendre en compte, dans les SDAGE, l'identification de coûts disproportionnés éventuels, permettant de demander des dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures de la DCE, l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027 apparaissant, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, difficilement tenable, alors que seules 43,7 % des 11 414 masses d'eau de surface étaient au moins en bon état écologique selon les critères de la DCE en 2015.

¹⁰ Le volet réglementaire est indispensable mais ne pourra suffire à lui seul. Après cinq plans d'actions nitrates, les résultats sont, dans les zones de grande culture et à ce stade, mitigés.

Cette dernière recommandation s'inscrit dans le contexte, plus général, d'une politique publique de l'eau et de la biodiversité construite sur l'accumulation d'objectifs parfois trop ambitieux, notamment au regard des moyens disponibles, qui créent un risque politique de crédibilité des engagements pris par l'État :

- ◆ la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement avait ainsi retenu l'objectif « *d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel [...] de l'ensemble des masses d'eau, tant continentales que marines* », « [l]État se fix[ant] l'objectif de ne pas recourir aux reports de délais autorisés par cette directive, pour plus d'un tiers des masses d'eau » (article 27). Comme cela a été indiqué précédemment, 43,7 % des masses d'eau de surface satisfaisaient à cet objectif en 2015 et l'objectif des deux tiers des masses d'eau en bon état est celui retenu pour fin 2021 par les SDAGE actuels ;
- ◆ alors que seul le parc naturel marin d'Iroise dispose des effectifs suffisant pour assurer ses missions (22 ETP), et que le parc naturel marin des Estuaires picards et de la mer d'Opale, créé en 2012, n'en dispose que de la moitié (11 ETP), quatre parcs naturels marins ont été créés entre 2014 et 2017, sans perspective crédible de disposer à court ou moyen termes des moyens humains suffisants ;
- ◆ les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'AFB et de l'ONCFS ont atteint un étiage pour maintenir une pression de contrôle suffisante en matière de police de l'eau et de la nature. L'ONCFS se trouve en effet dans une situation similaire, de ce point de vue, à celle de l'AFB évoquée plus haut : l'effectif moyen de ses services départementaux et interdépartementaux s'établissait, à fin 2017, à un niveau inférieur (10,44 ETP) à l'effectif-cible minimal (11 ETP), et près de 42 % des services disposaient d'effectifs inférieurs à ce seuil ;
- ◆ cependant, et dans un contexte de forte baisse des plafonds d'emplois des opérateurs du programme 113 et, singulièrement, des établissements publics de parcs nationaux, la création d'un nouvel établissement public de parc national (le onzième) dans les forêts de Champagne et de Bourgogne est envisagée.

Dans ces conditions, la mission estime nécessaire :

- ◆ **de sanctuariser les effectifs de terrain affectés aux missions de police de l'eau et de la nature à l'AFB et à l'ONCFS et de rechercher les conditions d'une meilleure articulation entre les services, *a minima* départementaux, de ces deux structures, ainsi qu'avec les services de l'État ;**
- ◆ **de prioriser, dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs qui doivent être conclus, les missions qui leur sont confiées, au regard des moyens disponibles, et de retenir, comme règle, de ne confier une nouvelle mission à ces opérateurs que si des moyens peuvent être redéployés à partir de la réduction ou de l'abandon d'une autre mission, clairement identifiée ;**
- ◆ **sur le modèle des SDAGE et de leurs PDM, de prévoir, dans les stratégies nationales et régionales de la biodiversité, des programmes de mesures qui leur soient adossés, déclinant, de manière pluriannuelle, les actions et les financements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, tenant compte des moyens mobilisables par les différents acteurs publics et privés à cette fin.**

1. Les politiques de l'eau et de la biodiversité s'inscrivent dans un réseau d'engagements internationaux et européens, au sein duquel les risques contentieux les plus marqués sont liés au domaine de l'eau et supposent une bonne articulation des différents leviers de l'action publique

1.1. De nombreux engagements ont été pris par la France, tant au niveau international qu'europpéen, en matière de préservation de la biodiversité, de bon état des masses d'eau et de biodiversité marine.

1.1.1. La France a pris plusieurs engagements internationaux pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité et son action en la matière est liée par plusieurs directives et règlements communautaires

1.1.1.1. *La France a pris plusieurs engagements internationaux pour répondre au défi de la préservation de la biodiversité continentale et marine*

La France a ratifié la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 1994.

Face au recul de la diversité du monde vivant au niveau mondial, la dixième conférence des Parties à la convention sur la biodiversité biologique, connue sous le nom de « Conférence de Nagoya », a adopté, en octobre 2010, une stratégie mondiale 2011-2020, qui constitue le cadre des engagements internationaux de l'Europe et de la France en la matière. À cette occasion, vingt objectifs, dits d' « Aichi », ont été approuvés afin de stopper la perte de la biodiversité.

Les parties se sont notamment entendues pour :

- ◆ réduire au moins de moitié, ou, lorsque c'est possible, à près de zéro, le taux de perte d'habitats naturels, y compris les forêts ;
- ◆ fixer un objectif de sauvegarde de la biodiversité pour 17 % des zones terrestres et des eaux continentales et pour 10 % des zones marines et côtières.

En outre, les gouvernements se sont engagés à restaurer au moins 15 % des zones dégradées et à faire un effort spécial pour réduire les pressions affectant les récifs coralliens.

Concernant plus particulièrement les questions de biodiversité marine, la France, à travers le ministère chargé de l'environnement, participe à de nombreuses conventions et accords internationaux pour la conservation et la protection des espèces marines menacées et la préservation de la biodiversité marine au sens large.

Annexe III

Au-delà de la désignation des sites marins en métropole découlant des directives « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore » et de la protection des espèces marines listées par les annexes de ces directives (cf. *infra*), les engagements pris dans ce cadre portent sur les espèces suivantes :

- ◆ les pétrels et les albatros (Accord sur la conservation des albatros et des pétrels, dit « ACAP », conclu au titre des Terres australes et antarctiques françaises) ;
- ◆ les mammifères marins (Commission baleinière internationale, accord Pelagos en Méditerranée Occidentale et dans le Pacifique) ;
- ◆ les requins (toutes mers confondues, dans le cadre de la convention sur les espèces migratrices) ;
- ◆ les tortues marines (avec le mémorandum d'accord ISOEA - Océan Indien et du Sud-Est Asiatique) ;
- ◆ les dugongs (Océan Indien).

Par ailleurs, les conventions des mers régionales, telles que celles des Nations-Unies (convention de Carthage dans la région Caraïbes, de Barcelone en Méditerranée, de Nairobi, convention OSPAR dans le Nord-Est Atlantique, PROE dans le Pacifique), offrent un cadre d'action au niveau régional pour la conservation de la biodiversité par des recommandations, plans d'action, programmes de restauration de certaines espèces marines particulièrement menacées ou à protéger juridiquement (cf. par exemple le sanctuaire Agoa pour les mammifères marins dans les Antilles françaises, qui est une « Zone spécialement protégée » de la Convention de Carthage).

1.1.1.2. Au plan européen, quatre directives et quatre règlements lient la France et structurent son action en matière de biodiversité

1.1.1.2.1. La directive « Oiseaux » fixe aux États membres des objectifs de conservation des populations d'oiseaux

La directive n° 79/409/CEE, dite « directive Oiseaux », impose aux États membres de maintenir les populations d'oiseaux à un niveau qui réponde « *notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles [...], compte tenu des exigences économiques et récréatives* ». Ceux-ci doivent en outre prendre « *toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d'habitats* ».

Par la mise en place de zones de protection spéciale (ZPS), importantes pour la protection et la gestion des oiseaux, la directive consacre également la notion de réseau écologique, en tenant compte des mouvements migratoire des oiseaux pour leur protection et de la nécessité d'un travail transfrontalier. Cette directive impose également aux États membres la prise de mesures de type contractuel ou réglementaire sur les ZPS afin de permettre l'atteinte des objectifs de conservation qu'elle s'est fixés.

La directive « Oiseaux » ne prévoit pas d'évaluation de l'état de conservation au niveau communautaire. Toutefois, à la suite d'un consensus entre les États membres, il a été décidé de rapprocher les bilans périodiques de la directive « oiseaux » avec ceux de la directive « Habitats, faune, flore » (cf. *infra*). Un rapportage est ainsi fait sur les tendances de tous les oiseaux régulièrement présents.

Afin d'évaluer la capacité à atteindre la cible fixée par la stratégie communautaire pour la biodiversité à l'horizon 2020 (selon laquelle 50 % des évaluations d'espèces indiqueront un état stabilisé ou amélioré à cet horizon), la Commission a proposé de classer les espèces d'oiseaux en catégories selon l'état des populations et à partir de la référence de l'état des populations d'oiseaux dans l'Union européenne établie en 2004.

Annexe III

1.1.1.2.2. *La directive « Habitats, Faune, Flore » définit un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux d'intérêt communautaire*

La directive n° 92/43/CEE, souvent dite, de manière résumée, « directive Habitats », « vise à contribuer au maintien de la biodiversité dans les États membres en définissant un cadre commun pour la conservation des habitats, des plantes et des animaux d'intérêt communautaire ».

L'objectif premier de la directive « Habitats » est le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels¹¹ et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire inscrites aux annexes II, IV ou V¹².

Pour ce qui concerne les espèces, deux concepts principaux sont mobilisés pour atteindre cet objectif :

- ◆ d'une part, la conservation des habitats des espèces visées à l'annexe II et, en particulier, le maintien et la remise en état de ces habitats par l'établissement de sites protégés (réseau Natura 2000) ;
- ◆ d'autre part, des dispositions s'appliquant sur tout le territoire, qui concernent la protection stricte des espèces inscrites à l'annexe IV (articles 12 et 13 de la directive) et le contrôle de l'exploitation des espèces visées à l'annexe V (article 14 et 15).

De nombreuses espèces relèvent de deux annexes et sont soumises à une combinaison de mesures de conservation, dans les sites Natura 2000 et hors des sites Natura 2000, sur l'ensemble de leur aire de répartition. Les sites Natura 2000¹³ peuvent être désignés soit au titre de la protection d'habitats naturels, soit au titre de la protection de certaines espèces et de leurs habitats, soit au titre d'une combinaison de ces deux objectifs.

L'article 2 de la directive « Habitats » indique que « les mesures prises visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire ». Ce concept d' « état de conservation favorable » s'applique à la situation de toutes les espèces listées aux annexes II, IV et V de la directive, qui doit être évaluée et surveillée afin de décider si elle est ou non favorable.

Le réseau dit « Natura 2000 » est formé par les zones spéciales de conservation (ZSC) désignées au titre de la directive « Habitats » et par les ZPS désignées au titre de la directive « Oiseaux ». Les ZSC et les ZPS peuvent se superposer totalement ou partiellement. Cet ensemble de sites naturels, terrestres et marins, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe.

¹¹ En Europe, la directive « Habitats Faune Flore » (DHFF), définit la notion d'habitat naturel par « un espace homogène par ses conditions écologiques (compartiment stationnel avec ses conditions climatiques, son sol et matériau parental et leurs propriétés physico-chimiques), par sa végétation (herbacée, arbustive et arborescente), hébergeant une certaine faune, avec des espèces ayant tout ou partie de leurs diverses activités vitales sur cet espace ». En d'autres termes, un habitat naturel (ou semi-naturel) est « un ensemble reconnaissable, formé par des conditions stationnelles (climat, sol, relief) et par une biocénose caractéristique aussi bien végétale qu'animale ».

¹² L'annexe II de la directive « Habitat, Faune, Flore » liste les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite d'identifier et de désigner des zones spéciales de conservation (ZSC) pour leur sauvegarde. L'annexe IV regroupe les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte. L'annexe V traite des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion.

¹³ Chaque site Natura 2000 doit faire l'objet d'un document de gestion (dit « document d'objectif » ou « DOCOB »), d'une animation de terrain et d'une gouvernance partagée (comité de pilotage [COFIL] présidé soit par un élu, soit par le préfet). Chaque fois qu'un projet ou une planification est susceptible d'avoir un effet significatif sur l'état de conservation des espèces ou des habitats qui ont justifié la désignation du site, une évaluation de ses incidences doit être faite (soit dans le cadre d'une étude d'impact, soit de manière séparée) ; si cette évaluation conclut à une incidence significative, l'interdiction du projet ou le rejet de la planification est de droit, sauf modalités dérogatoires très encadrées par le droit communautaire.

Annexe III

Une fois qu'un site « Natura 2000 » est défini, les États membres doivent empêcher, par des mesures contractuelles, réglementaires ou administratives appropriées, la détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces présents sur ces sites.

Le réseau « Natura 2000 » français représente 12,8 % de la surface terrestre métropolitaine (soit 7 millions d'hectares) et 11,2 % de la surface marine de la zone économique exclusive. Parmi ces zones protégées figurent des milieux aquatiques (par exemple, les vallées de la Loire, de l'Allier, de la Maine ou encore l'estuaire de la Gironde) et des zones humides (par exemple, le marais poitevin, la Camargue, la Sologne ou la Bresse).

Tous les six ans, chaque État membre doit transmettre à la Commission européenne un rapport¹⁴ concernant le déroulement de l'application de la directive, notamment sur les mesures de conservation, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11 de la directive.

L'analyse se fait, pour les milieux et espèces terrestres ou d'eau douce, par zone biogéographique (méditerranéenne, continentale, océanique et alpine). Il existe un cadre particulier pour le milieu marin.

L'évaluation de l'état de conservation doit inclure un diagnostic fondé sur l'état actuel, mais également un pronostic tenant compte des influences positives ou négatives sur l'espèce dans un avenir prévisible.

Un cadre harmonisé, selon une échelle à trois niveaux (favorable, défavorable inadéquat, défavorable mauvais, avec néanmoins la possibilité de mentionner un statut inconnu), a été adopté par les États membres pour l'évaluation de l'état de conservation des espèces¹⁵. Comme pour la directive-cadre sur l'eau (DCE, voir *infra*), c'est le facteur le plus défavorable (sur la base de l'examen de 4 familles de paramètres) qui emporte le classement.

De même que la directive « Oiseaux », la directive « Habitats » porte sur le territoire européen des États membres, ce qui n'inclut pas les départements et collectivités de l'outre-mer français.

La directive « Habitats » et la directive « Oiseaux » sont des directives fondées sur des obligations de résultats pour les États-membres, et pas sur des obligations de moyens, ce qui n'est ni compris, ni véritablement intégré dans les décisions concernant la mise en œuvre de ces directives. Par ailleurs tous les projets, activités, plans ou programmes susceptibles de causer une incidence significative à l'état de conservation des espèces ou habitats naturels ayant justifié la désignation d'un site « Natura 2000 » doivent faire l'objet d'un processus spécifique d'évaluation des incidences. Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site « Natura 2000 » et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente ne peut donner son accord que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur.

¹⁴ Les États membres ont effectué en 2007 le premier rapportage au titre de l'article 17 de la directive et le deuxième rapportage a eu lieu fin 2013. En France, l'élaboration du rapport national a été pilotée par le service du patrimoine naturel (SPN) du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Cette unité fait l'objet, depuis le 11 décembre 2017, de la convention AFB-MNHN-CNRS de création de l'Unité mixte de service « Patrimoine naturel » basée au Muséum (UMS PatriNat). Dotée de 105 agents (74 postes AFB et 31 postes MNHN), il s'agit d'un centre d'expertise et de données sur la nature pour l'ensemble des territoires français, dans les domaines marin et terrestre (y compris l'eau douce).

¹⁵ Lors du rapportage effectué en 2013, 714 espèces couvrant 314 taxons ont été évaluées pour 659 espèces lors du premier rapportage en 2007. Globalement, les résultats montrent une amélioration entre 2013 et 2007 de la situation en France : l'état favorable progresse de 21 à 28 %, l'état défavorable mauvais régresse de 33 à 24 %, l'état inadéquat augmente de 21 à 30 %, alors que l'état inconnu recule de 25 à 18 %.

Annexe III

Enfin, l'article 10 de la directive « Habitats » fonde la politique dite « de l'infrastructure verte », animée par la Commission européenne dans un cadre juridiquement non contraignant, mais à laquelle participe la quasi-totalité des pays membres. En France, c'est le fondement de la politique de la trame verte et de la trame bleue, qui vise à définir, protéger et restaurer les « noyaux de biodiversité » et les continuités écologiques qui les relient. Ces ambitions figurent dans le code de l'environnement (partie « eau » et partie « espaces naturels ») et dans le code de l'urbanisme. Elles sont souvent au cœur des réflexions partagées entre l'État et les conseils régionaux sur les opportunités d'action des agences régionales de la biodiversité (ARB, voir *infra*).

1.1.1.2.3. Les directives sur l'évaluation environnementale soumettent à la réalisation d'une évaluation environnementale préalable, notamment pour ce qui concerne la biodiversité, les projets, plans ou programmes susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement

Les deux directives sur l'évaluation environnementale, n° 85/337/CEE dite « directive projets » et n° 2001/42/CE dite « directive plans et programmes » prescrivent que les projets, plans ou programmes faisant l'objet de décisions publiques soient soumis à évaluation environnementale, notamment pour ce qui concerne la biodiversité : les mesures prises pour « éviter, atténuer ou à défaut compenser » les impacts négatifs doivent être décrites et validées par la puissance publique avant autorisation de l'opération. Un avis public est rendu par une « autorité environnementale » sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la manière dont le projet, le plan ou la programme prend effectivement en compte l'environnement, notamment la biodiversité et l'état de conservation des sites « Natura 2000 ».

Le processus d'évaluation et sa validation publique font par ailleurs l'objet d'une publicité obligatoire, pour faciliter la participation du public à la préparation de la décision, conformément à la convention d'Aarhus (et depuis 2005, à la Constitution française).

1.1.1.2.4. Le règlement sur les anguilles européennes institue des mesures de reconstitution du stock de cette espèce

Le règlement n° 1100/2007 du Conseil du 18 septembre 2007 institue des mesures de reconstitution du stock d'anguilles européennes.

Pour reconstituer le stock d'anguilles européennes aujourd'hui en voie d'extinction, il est nécessaire de réduire les pressions sur cette espèce. La seule mesure de diminution de la pêche ne pouvant suffire pour atteindre cet objectif, des actions sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques et sur la restauration de l'accessibilité à l'amont des bassins versants sont indispensables pour garantir la recolonisation de son milieu naturel et assurer sa survie et sa croissance. Des opérations de repeuplement sont également proposées afin de contribuer à la reconstitution de ce stock.

1.1.1.2.5. Le règlement n° 1143/2014 du 22 octobre 2014 demande aux États membres de prendre toutes les mesures permettant de lutter contre les espèces exotiques envahissantes, qui constituent l'une des causes majeures d'atteintes à la biodiversité

Le règlement n° 1143/2014 du 22 octobre 2014 est relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes. En effet, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes est l'une des causes majeures d'atteintes à la biodiversité au niveau international. Les milieux insulaires sont particulièrement concernés.

Annexe III

Les espèces préoccupantes pour l'Union sont interdites d'importation, de transport, de commercialisation, d'utilisation, de culture et d'introduction dans l'environnement et « *les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir [leur] introduction ou [leur] propagation non intentionnelle, y compris, le cas échéant, par négligence grave* ». Ce règlement prévoit qu'une analyse des voies d'introduction et qu'un système de surveillance des espèces soient réalisés d'ici 2018.

La Commission européenne a adopté, le 13 juillet 2016, une première liste des espèces préoccupantes pour l'Union européenne (règlement d'exécution n° 2016/1141). 37 espèces exotiques envahissantes ont été désignées, dont 14 pour la flore et 23 pour la faune. De nouvelles espèces sont en cours d'expertise et devaient être désignées fin 2017.

En lien avec ses engagements internationaux et européens, la France a mis en place un dispositif de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et leurs conséquences.

Plusieurs opérateurs, dont l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB), apportent un appui scientifique et technique au ministère chargé de l'environnement, en particulier sur la surveillance du territoire et le suivi de la progression de ces espèces. Toutefois, ces nouvelles missions n'ont pas fait l'objet d'affectation de moyens humains ou financiers spécifiques.

Le coût sanitaire ou de maintien d'écoulement des eaux de crues lié à ces proliférations se chiffre en dizaines de millions d'euros.

1.1.1.2.6. Deux règlements communautaires complètent cet encadrement pour ce qui concerne le commerce et l'usage des espèces et ressources génétiques

Des règlements communautaires complètent cet encadrement pour ce qui concerne le commerce et l'usage des espèces et ressources génétiques.

Il s'agit :

- ◆ du règlement n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce, qui reprend, harmonise, complète et renforce les dispositions de la convention sur le commerce des espèces dite « convention CITES » ou « convention de Washington » ;
- ◆ le règlement n° 511/2014 relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages, adopté le 16 avril 2014, puis son règlement d'exécution n° 2015/1866 du 13 octobre 2015 précisant les modalités d'application en ce qui concerne le registre des collections, le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA), important notamment en Outre-mer, la surveillance du respect des règles par l'utilisateur et les bonnes pratiques.

1.1.2. La réglementation européenne dans le domaine de l'eau s'est d'abord développée autour de directives sectorielles- notamment celles relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, aux eaux résiduaires urbaines et aux nitrates -, puis par des directives-cadre, sur l'eau (2000), les inondations (2007) et les milieux marins (2008).

1.1.2.1. La directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU) a fixé trois échéances (1998, 2000 et 2005) en matière de collecte et de traitement des rejets d'agglomérations

La directive n° 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux résiduaires urbaines imposait :

- ◆ la délimitation des zones sensibles à l'eutrophisation, et la collecte et le traitement des rejets, avant le 31 décembre 1998, dans les agglomérations de plus de 10 000 équivalent-habitants (EH) situées dans ces zones sensibles ;
- ◆ la mise en place, avant le 31 décembre 2000, des systèmes de collecte et de traitement des eaux résiduaires dans les agglomérations de plus de 15 000 EH situés dans des régions non sensibles ;
- ◆ la mise en place, avant le 31 décembre 2005, de la collecte et du traitement des rejets provenant d'agglomérations entre 2 000 et 15 000 EH.

1.1.2.2. Les directives sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et « nitrates » encadrent la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire et demandent aux États membres d'engager des programmes d'actions pour protéger les zones vulnérables de cette pollution

La directive n° 75/440 sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire imposait une teneur maximale en nitrates dans les eaux, conduisant à de nombreuses tensions dans les zones d'agriculture et d'élevage intensifs. Elle a été abrogée par l'article 22 de la directive n° 2000/60/CE dite « directive-cadre sur l'eau » (DCE) avec effet sept ans après la date d'entrée en vigueur de la directive. La directive n° 80/778/CEE, modifiée par la directive n° 98/83/CE, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, et à laquelle se réfère la DCE, impose toutefois également une teneur maximale en nitrate.

La directive n° 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (dite directive « nitrates ») impose aux États membres :

- ◆ de désigner les zones vulnérables à la pollution par les nitrates ;
- ◆ d'engager des programmes d'action qui « doivent comporter des mesures visant à limiter l'épandage sur les sols de tout engrais contenant de l'azote et, en particulier, à fixer des limites spécifiques pour l'épandage d'effluents d'élevage ».

1.1.2.3. La directive-cadre sur l'eau (DCE), qui est mise en œuvre dans les SDAGE au niveau national, vise à l'atteinte ou au maintien du bon état des eaux de surface et souterraines

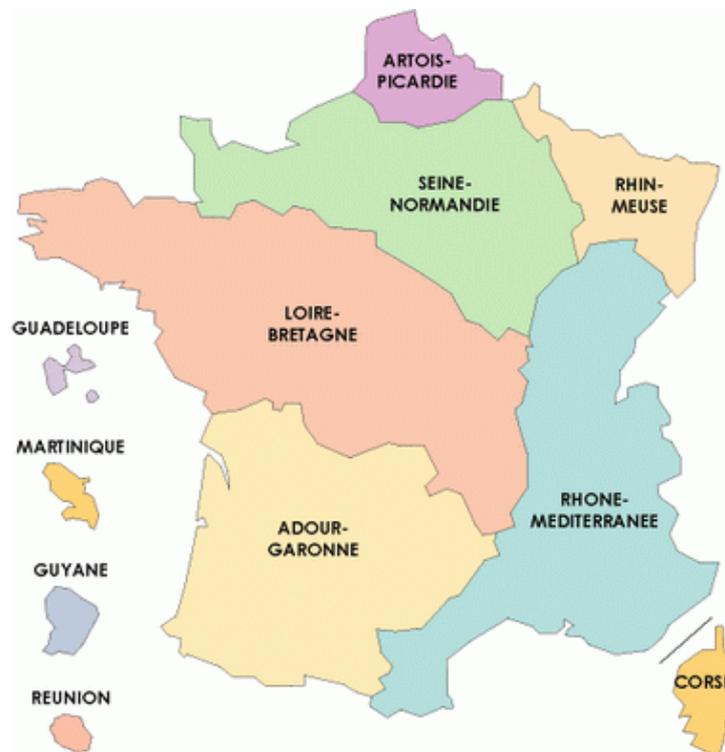
La directive n° 2000/60/CE dite « directive-cadre sur l'eau » (DCE) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état des eaux de surface et souterraines sur le territoire européen, y compris dans les régions ultra-périphériques (DROM), via divers objectifs liés :

- ◆ à la maîtrise des pollutions ;
- ◆ à la gestion durable de la ressource ;
- ◆ à l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource (maîtrise des inondations et sécheresses) ;
- ◆ au bon état des écosystèmes aquatiques.

À ce titre, elle impose une obligation de résultat en prescrivant que le « bon état écologique » des masses d'eau doit être assuré. Elle introduit des objectifs à atteindre d'ici 2015, 2021 ou, au plus tard, 2027.

En France, la DCE est mise en œuvre à l'échelle des bassins hydrographiques¹⁶, par l'élaboration de Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), qui constituent, au niveau national, les « plans de gestion » visés par la DCE. Il existe sept bassins hydrographiques métropolitains (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Corse) et quatre bassins ultra-marins (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion).

Figure 2 : Carte des bassins hydrographiques français



Source : eaufrance.fr

¹⁶ Un bassin hydrographique est un bassin versant de grande taille, ensemble du territoire drainé par un réseau de cours d'eau et de leurs affluents se déversant vers la mer par une seule embouchure, estuaire ou delta. Les limites d'un bassin hydrographique sont constituées par la ligne de partage des eaux superficielles, déterminée par l'hydrographie de la zone de drainage.

Annexe III

La mise en œuvre de la DCE s'effectue selon un cycle de six années, chacun composé de quatre étapes, incluant une consultation du public :

- ◆ l'évaluation de l'état initial, dit « état des lieux », aboutissant dans chaque district hydrographique à une caractérisation des « masses d'eau superficielles et souterraines » et à la définition, pour chacune d'elle, du « risque de non atteinte du bon état » (RNABE). Le premier état des lieux a été réalisé en 2004 et a fait l'objet d'une mise à jour en 2013 ;
- ◆ le suivi régulier, en parallèle, de l'évolution de l'état des masses d'eau par un programme de surveillance (PDS) ;
- ◆ la définition des objectifs au sein des SDAGE (échéances d'atteinte du bon état des masses d'eau au titre de la DCE) et des mesures pour les atteindre dans un programme de mesure (PDM), arrêtés conjointement. Les SDAGE et PDM actuellement en vigueur pour la période 2016-2021 ont été adoptés fin 2015 ;
- ◆ l'établissement d'un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre des PDM.

Les SDAGE, instruments français de mise en œuvre de la DCE, déclinent ainsi, à l'échelle des bassins et des districts, les objectifs à atteindre pour l'état qualitatif et quantitatif des eaux superficielles et souterraines.

Au niveau local (à l'échelle de bassins versants, de rivières, de nappes, etc.), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les contrats de milieux (contrats de rivière, lac, nappe, baie, etc.) sont des instruments à disposition des acteurs locaux pour mettre en œuvre les opérations visant à préserver, protéger les ressources en eau et satisfaire les usages.

Les SDAGE Artois-Picardie, Rhin, Meuse et, dans une moindre mesure Rhône-Méditerranée (la Suisse se coordonne avec l'Union européenne pour la DCE), doivent s'articuler avec les objectifs des pays voisins.

1.1.2.4. La directive-cadre inondations vise à établir un cadre de mesures permettant de réduire les risques d'inondations au sein de l'Union européenne

La directive n° 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations, vise à établir un cadre de mesures permettant de réduire les risques d'inondations au sein de l'Union européenne (UE) :

- ◆ en évaluant ces risques dans les bassins hydrographiques et les régions côtières ;
- ◆ en dressant la carte des zones qui sont susceptibles d'être fortement inondées ;
- ◆ en élaborant des plans de gestion des risques d'inondations reposant sur une coopération étroite entre les États membres.

Ces plans de gestion des risques d'inondation sont coordonnés au niveau des districts hydrographiques ou côtiers. Ils fixent des objectifs de gestion des risques d'inondations en se concentrant principalement sur ;

- ◆ la prévention (par exemple, éviter de construire dans des zones sujettes aux inondations) ;
- ◆ la protection, par la mise en œuvre de mesures visant à réduire la probabilité d'inondations dans un endroit spécifique ;
- ◆ la préparation, par l'information du public sur les risques d'inondations et ce qu'il convient de faire en cas d'inondations.

Ces plans ont été approuvés avant le 22 décembre 2015, en parallèle des plans de gestion pour la mise en œuvre de la DCE, puis seront réexaminés tous les six ans.

1.1.2.5. La directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état écologique du milieu marin sur le territoire européen

La directive n° 2008/56/CE dite « directive cadre stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) vise à l'atteinte ou au maintien du bon état écologique du milieu marin sur le territoire européen, hors régions ultra-périphériques, en organisant la lutte contre les nombreuses menaces qui pèsent sur lui.

En France, cette directive est mise en œuvre à l'échelle des sous-régions marines, par l'élaboration de plans d'action pour le milieu marin (PAMM), initiés en 2012. Sur le modèle des SDAGE, ces PAMM comprennent cinq éléments :

- ◆ l'évaluation initiale des eaux marines ;
- ◆ la définition du bon état écologique ;
- ◆ les objectifs environnementaux et indicateurs associés ;
- ◆ un programme de surveillance ;
- ◆ un programme de mesures.

La DCSMM est explicitement articulée avec la DCE et les directives « Oiseaux » et « Habitats », qui contribuent à l'atteinte ou au maintien du bon état écologique du milieu marin.

Au niveau géographique, la DCE couvre seulement les eaux côtières (eaux situées en deçà de 1 mille nautique de la ligne de base), alors que les eaux « marines » couvertes par la DCSMM correspondent aux eaux marines jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa juridiction, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer, c'est-à-dire de la limite extérieure de la Zone Économique Exclusive (ZEE) jusque et y compris aux eaux côtières. La DCSMM a donc un périmètre plus étendu que la DCE.

Lors de sa communication du 14 novembre 2012 relative à un « plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe » (dit « *Blueprint* »), la Commission européenne a insisté sur la nécessaire articulation entre la DCE et la DCSMM, qui ont été élaborées selon des structurations très proches et dont le calendrier de mise en œuvre est convergent puisque les SDAGE et les PAMM couvrent la période 2016-2021.

1.1.2.6. La directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable instaure un cadre d'action communautaire sur l'utilisation des pesticides

La directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaure un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Elle prévoit que les États membres adoptent des plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers, en vue :

- ◆ de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé et l'environnement ;
- ◆ d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution afin de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides.

Ces objectifs peuvent relever de différents sujets de préoccupation, par exemple la protection des travailleurs, la protection de l'environnement, les résidus, le recours à des techniques particulières ou l'utilisation sur certaines cultures¹⁷.

¹⁷ Les plans d'action nationaux comprennent aussi des indicateurs destinés à surveiller l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives particulièrement préoccupantes, notamment quand il existe des solutions de substitution.

En France, le plan d'action national est le plan « Ecophyto », porté par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement. Outre les crédits budgétaires et les fonds de formation, le plan a été financé par une hausse de la redevance pour pollution diffuses perçue par les agences de l'eau. Les actions locales sont financées directement par les agences de l'eau, et les actions nationales sont financées par l'Agence française pour la biodiversité (AFB)¹⁸, à partir d'une fraction de la redevance qui lui est reversée (actuellement 41 M€/an).

1.1.3. Les obligations communautaires s'imposant à la France sur les eaux continentales et le milieu marin s'inscrivent dans un cadre strict et planifié de mise en œuvre, ce qui n'est pas le cas en matière de biodiversité terrestre

La présentation des obligations communautaires s'imposant à la France en matière de biodiversité et de qualité des eaux montre que, si les dispositions de la DCSMM s'inspirent de celles de la DCE et conduisent, comme pour la DCE, à un cadre strict et planifié de mise en œuvre (plans de gestion, programme de mesures), il n'en est pas de même pour les directives « Oiseaux » et « Habitats ».

Ces deux dernières directives sont également fondées sur une obligation de résultats et sur un rapportage régulier à la Commission européenne, mais elles laissent aux États-membres une plus grande liberté pour s'organiser au nom du principe de subsidiarité, tout en mettant en place un outil communautaire obligatoire d'évaluation des incidences. La mission constate que le contexte hautement conflictuel de la fin des années 1990 et du début des années 2000 concernant le réseau « Natura 2000 » n'a pas permis de mieux structurer d'entrée de jeu le cadre de mise en œuvre, et que l'apaisement progressif des années 2000-2010 ne s'est pas accompagné d'une volonté de planification et d'évaluation plus ambitieuse. Elle a pris connaissance d'une note préliminaire de réflexion et de proposition de l'AFB, non validée à ce jour par la tutelle, pour donner suite à certaines des recommandations du rapport CGEDD-CGAAER de 2015, mais elle constate surtout que la recommandation de « *mettre en place un programme de surveillance sur une base statistique, capable d'alimenter une concertation à l'échelle des nouvelles grandes régions et d'évaluer les résultats des actions menées à une échelle à définir (site, groupe de sites, espèces, groupe d'espèces)* » n'a pas encore été traduite de manière opérationnelle.

Il faut également noter que seules la DCE et la DERU s'appliquent dans les outre-mer. Ces différences expliquent, en partie, que les politiques de préservation de la biodiversité en milieu terrestre ne bénéficient ni de la même organisation, ni des mêmes moyens, que le secteur des eaux continentales.

¹⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2017 ; auparavant, les actions nationales étaient financées par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

1.2. La France a été condamnée à de nombreuses reprises pour manquements aux obligations communautaires issues des principales directives relatives à la qualité des eaux et à la protection de la biodiversité terrestre

1.2.1. Les risques contentieux liés aux directives sur la qualité des eaux sont avérés, avec des enjeux financiers importants, liés, à court terme, à l'application de la DERU et, à moyen terme, de la DCE

1.2.1.1. Alors que la France a déjà fait l'objet de trois condamnations pour manquement au titre de la DERU, une nouvelle mise en demeure a été adressée par la Commission européenne fin 2017 et de nouveaux contentieux relatifs à la conformité par temps de pluie pourraient être à attendre

1.2.1.1.1. La France a fait l'objet, en 2004, d'une condamnation de la CJCE et d'une mise en demeure de la Commission européenne pour manquement à la mise en œuvre des obligations de la DERU

Plusieurs rapports d'information de M^{me} Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, faits au nom de la commission des finances du Sénat, ont réalisé un état détaillé des enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement en 2006, 2007, 2008 et 2011. Ils ont notamment pointé les enjeux liés aux insuffisances dans l'application de la directive n° 91/271/CEE sur le traitement des eaux résiduaires urbaines.

S'agissant du respect de l'échéance au 31 décembre 1998 fixée par cette directive pour la délimitation de zones sensibles à l'eutrophisation¹⁹ et la collecte et le traitement des rejets des agglomérations de plus de 10 000 EH situées dans ces zones, et à la suite d'une procédure précontentieuse engagée le 22 octobre 1999 par la Commission européenne, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a condamné la France pour manquement le 23 septembre 2004²⁰ pour deux griefs :

- ◆ la délimitation insuffisante des zones sensibles à l'eutrophisation (la baie de Seine et la Seine-aval, les eaux littorales du bassin Artois-Picardie, certains bassins de Bretagne, le Vistre en aval de Nîmes ainsi que l'étang de Thau) ;
- ◆ le retard pris en matière de traitement des rejets dans les agglomérations de plus de 10 000 EH situées dans les zones sensibles et listées par l'arrêt (121 agglomérations, outre celles situées dans les zones ci-dessus).

La France a également été poursuivie par la Commission européenne le 18 décembre 2000 pour défaut de communication des informations relatives à la surveillance des eaux des agglomérations concernées par la première échéance de la directive (31 décembre 1998). Elle a été condamnée pour manquement le 16 juin 2005²¹.

¹⁹ L'eutrophisation des écosystèmes aquatiques est une succession de processus biologiques enclenchés en réponse à un apport excessif de nutriments. Elle se traduit par des réponses complexes de l'ensemble des écosystèmes aquatiques d'eau douce, saumâtre ou salée. Elle peut être progressive ou brutale. Les effets les plus notables sont des proliférations de producteurs primaires (plantes aquatiques, algues, cyanobactéries), des phénomènes de toxicité ou d'anoxie (absence d'oxygène), des pertes de biodiversité. L'eutrophisation apparaît le plus souvent aux yeux du grand public comme un problème environnemental très localisé et à travers des phénomènes très médiatisés comme les marées vertes sur les côtes bretonnes (Source : Expertise scientifique collective confiée par les ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture et l'Agence française pour la biodiversité au CNRS, à l'Ifremer, à l'INRA et à Irstea).

²⁰ Affaire C-280/02, arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre) du 23 septembre 2004.

²¹ Affaire C-191/04, arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (sixième chambre) du 16 juin 2005/

Annexe III

Sur l'échéance au 31 décembre 2000 pour la collecte et le traitement des rejets des agglomérations de plus de 15 000 EH situées dans les zones non sensibles à l'eutrophisation, la Commission a adressé, le 9 juillet 2004, une lettre de mise en demeure à la République française, dans laquelle elle indiquait que 341 agglomérations françaises ne respectaient pas les obligations relatives à la collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires (nombre réduit à 199 en décembre 2005 après réponse des autorités françaises).

La prise de conscience du risque financier d'une condamnation pour manquement sur manquement s'est accélérée lorsque, pour ne pas avoir exécuté un premier arrêt de la CJCE datant de 1991, dans une affaire de pêche de « poissons sous taille »²², la France a été condamnée à payer à la fois une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte de 57,8 millions d'euros par période de 6 mois (somme répartie entre cinq ministères).

Le non-respect de la directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines présentait un risque financier élevé, estimé entre 300 et 400 millions d'euros. Il a fait l'objet de provisions dans les comptes de l'État (10 % au titre de l'urbanisme, 45 % au titre de la police de l'eau, 45 % au titre du contrôle de la légalité, en l'attente de l'évaluation de la possibilité, pour l'État, de se retourner contre les collectivités défaillantes²³).

1.2.1.1.2. Face à ce risque contentieux, le Gouvernement a engagé un plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées fin 2007

Face à ce risque contentieux, le Gouvernement a engagé, en novembre 2007, un plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées des agglomérations françaises, dit « plan Borloo »²⁴.

Ce plan s'est appuyé sur trois axes, détaillés dans une circulaire de décembre 2006²⁵ :

- ◆ **au niveau réglementaire**, en demandant aux préfets de mettre en demeure toutes les agglomérations d'assainissement non conformes de taille supérieure à 2 000 EH et dont les travaux d'assainissement, qui auraient dû être en cours ou terminés en décembre 2006²⁶, n'étaient pas commencés à cette date ;
- ◆ **au niveau de l'urbanisme**, en demandant aux préfets de veiller à ce que l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs ne puisse intervenir alors que la collecte et le traitement des eaux usées qui en seraient issues ne pourraient pas être effectués dans des conditions conformes à la réglementation en vigueur ;

²² Affaire C-304/02, arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 12 juillet 2005

²³ Cette possibilité a été ouverte par l'article 112 de la loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, codifié à l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Sur la période 2007-2011, 141 stations d'épuration urbaines ont été mises aux normes. Ce plan a été poursuivi par un nouveau plan d'action assainissement pour la période 2012-2018.

²⁵ Circulaire du 8 décembre 2006 relative à la mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux usées des communes soumises aux échéances des 31 décembre 1998, 2000 et 2005 en application de la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines

²⁶ L'échéance fixée par la directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines pour la mise en place de la collecte et du traitement des rejets des agglomérations de plus de 2 000 EH était en effet le 31 décembre 2005.

- ◆ **au niveau incitatif**, en demandant aux agences de l'eau :
 - de proposer à toutes les collectivités non conformes concernées par les échéances 1998 et 2000 la signature d'un contrat avant le 31 décembre 2007:
 - leur permettant de bénéficier des aides financières de l'agence pour leurs travaux de mise en conformité ;
 - dans lequel elles s'engageaient, en contrepartie, à respecter un échéancier détaillé de leurs travaux de mise en conformité, ne prenant en compte que les délais liés à des contraintes techniques, les aides des agences étant dégressives en cas de non-respect du calendrier.
 - d'obtenir, au plus tard au 31 décembre 2010, un échéancier de travaux pour chacune des collectivités non conformes concernées par l'échéance 2005.

Une circulaire du 17 décembre 2007 a renforcé le dispositif en rappelant la nécessité de la conformité à la directive tant des dispositifs de collecte que de l'auto-surveillance des rejets.

Le plan « Borloo » prévoyait également la mise à disposition de 2 milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés sur 30 ans avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), afin d'accélérer les travaux et d'atténuer l'impact de leur coût sur le prix de l'eau.

1.2.1.1.3. La France a été condamnée trois fois pour manquement au respect des échéances de 1998, 2000 et 2005 fixées par la directive sur le traitement des eaux résiduaires urbaines, mais est parvenue à échapper, à ce stade, à une condamnation pour « manquement sur manquement »

S'agissant de l'échéance 1998, à la suite de la condamnation pour manquement précitée du 23 septembre 2004, une procédure de manquement sur manquement a été engagée par un avis motivé de la Commission en date du 31 janvier 2008. Grâce aux efforts fournis, cette procédure a été classée le 24 janvier 2013²⁷.

S'agissant de l'échéance 2000, la France a été condamnée le 7 novembre 2013 pour manquement, en n'ayant pas assuré la collecte des eaux urbaines résiduaires de l'agglomération de Basse-Terre et le traitement des eaux urbaines résiduaires des agglomérations d'Ajaccio-Sanguinaires, de Basse-Terre, de Bastia-Nord, de Cayenne-Leblond et de Saint-Denis. Cette procédure a finalement été classée le 22 juillet 2016²⁸.

Une procédure spécifique concernant 56 agglomérations du bassin Seine-Normandie écartées des échéances de 1998 et 2000 a été classée le 24 novembre 2010²⁹.

S'agissant de l'échéance 2005, la Commission européenne a poursuivi la France le 29 avril 2015 devant la Cour de justice des Communautés européennes pour traitement insuffisant des eaux résiduaires de 18 agglomérations comprises entre 2 000 et 15 000 EH. La France a été condamnée pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) le 23 novembre 2016. Cette procédure a été finalement classée le 13 juillet 2017³⁰.

Ainsi, la France a été condamnée pour plusieurs manquements mais, grâce aux efforts entrepris, qui ont conjugué pression administrative et soutien financier des agences de l'eau (et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques en outre-mer), elle a pu échapper, à ce stade, à une condamnation financière.

²⁷ Numéro de l'infraction 1998-2110.

²⁸ Numéro de l'infraction 2004-2032.

²⁹ Numéro de l'infraction 2006-2128.

³⁰ Numéro de l'infraction 2009-2306. Affaire C 314/15.

Annexe III

Il convient de souligner que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, l'État a la possibilité de se retourner en tout ou en partie contre les collectivités défaillantes, en cas de condamnation par la Cour de justice. Cette possibilité a été ouverte par l'article 112 de cette loi, codifié à l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales³¹.

1.2.1.1.4. *Plusieurs États-membres ont été condamnés pour manquement sur manquement par la CJUE avec des conséquences financières importantes*

Plusieurs pays voisins de la France ont été condamnés pour manquement sur manquement par la CJUE (cf. tableau 3), et se sont vus imposer le paiement d'amendes (sommes forfaitaires) et d'astreintes par jour ou semestre de retard.

³¹ Cet article est ainsi rédigé : « I.- Lorsque la Commission européenne estime que l'État a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que l'obligation concernée relève en tout ou partie de la compétence de collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics, l'État les en informe et leur notifie toute évolution ultérieure de la procédure engagée sur le fondement des articles 258 ou 260 du même traité.

« II.- Les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics mentionnés au I transmettent à l'État toute information utile pour lui permettre de vérifier l'exécution de ses obligations et d'assurer sa défense.

« III.- Il est créé une commission consultative composée de membres du Conseil d'État, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales.

« IV.- Lorsque des provisions pour litiges sont constituées dans les comptes de l'État en prévision d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne constatant un manquement sur le fondement de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que le manquement concerné relève du I du présent article, la commission définie au III est saisie par le Premier ministre. La commission rend un avis après avoir entendu les représentants de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et établissements publics concernés ainsi que toute personne ou organisme dont l'expertise lui paraît utile à ses travaux. L'avis inclut une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte dont le paiement est susceptible d'être imposé par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics à raison de leurs compétences respectives.

« V.- Si la Cour de justice de l'Union européenne constate un manquement relevant du I du présent article et impose le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte sur le fondement de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics concernés et la commission définie au III du présent article en sont informés dans les plus brefs délais. La commission peut rendre un avis dans un délai de quinze jours à compter du prononcé de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne pour ajuster, le cas échéant, la répartition de la charge financière au regard des motifs et du dispositif de l'arrêt.

« VI.- Un décret, pris après avis de la commission prévu, selon le cas, aux IV ou V, fixe les charges dues par les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics, qui constituent des dépenses obligatoires, au sens de l'article L. 1612-15.[...] »

Tableau 3 : Condamnation par la CJUE d'États membres pour manquement sur manquement au titre de la directive « eaux résiduaires urbaines »

Référence de l'arrêt de la CJUE	État-membre condamné	Condamnation pour manquement sur manquement
n° 133/2013 du 17 octobre 2013	Belgique	Somme forfaitaire de 10 M€ et astreinte d'un montant de 859 404 € par semestre de retard.
n° 152/2013 du 28 novembre 2013	Luxembourg	Somme forfaitaire de 2 M€ et astreinte de 2 800 € par jour de retard (soit 0,51 M€ par semestre)
n° 126/2015 du 15 octobre 2015	Grèce	Somme forfaitaire de 10 M€ et astreinte de 3,64 M€ par semestre de retard
n° 67/2016 du 22 juin 2016	Portugal	Somme forfaitaire de 3 M€ et astreinte de 8 000 € par jour de retard (soit 1,46 M€ par semestre)
n° 98/2018 du 22 février 2018	Grèce	Somme forfaitaire de 5 M€ et astreinte de 3,276 M€ par semestre de retard

Source : Cour de justice de l'Union européenne.

La Commission a également entamé des procédures de manquement sur manquement contre plusieurs États membres, notamment l'Espagne et l'Italie³².

1.2.1.1.5. La Commission européenne a adressé à la France une nouvelle mise en demeure pour manquements aux obligations de la directive ERU, liés à des performances épuratoires insuffisantes ou à des rejets directs par temps sec trop importants dans certaines agglomérations, et de nouvelles actions contentieuses pourraient être attendues, à l'avenir, s'agissant de la conformité par temps de pluie

La directive n° 91/271/CEE comporte certaines notions susceptibles d'interprétations divergentes, comme le « rendement suffisant » des stations d'épuration, les « précipitations exceptionnellement fortes » ou le « coût excessif » justifiant des dérogations, ou encore « la limitation de la pollution des eaux réceptrices résultant des surcharges dues aux pluies d'orage ».

L'attention des autorités françaises s'était portée en priorité sur la conformité des équipements des stations d'épuration, jusqu'à un arrêt de 2012 de la CJUE à l'encontre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, les condamnant pour insuffisance de prise en compte du temps de pluie dans la collecte et le traitement des eaux usées³³.

La Commission reprochait notamment à ces États qu'il y ait eu approximativement 60 rejets par an d'eaux usées provenant des déversoirs d'orage de Londres et cela même lors de périodes de précipitations modérées, un volume de plusieurs millions de tonnes d'eaux non traitées étant ainsi déversé tous les ans dans la Tamise. Faute d'éléments quantitatifs fixés dans la directive, la Commission s'est appuyée sur la « base des connaissances techniques les plus avancées, sans entraîner des coûts excessifs » citée au point A de l'annexe I de cette même directive³⁴.

³² Pour l'Espagne, la procédure a été engagée le 17 novembre 2016 (la Commission demande une amende de 46,52 M€ et une astreinte de 0,17 M€ par jour). En ce qui concerne l'Italie, la procédure a été engagée le 8 décembre 2016 (la Commission demande une amende de 62,70 M€ et une astreinte de 0,34 M€ par jour).

³³ Affaire C-301/10, Arrêt de la Cour (première chambre) du 18 octobre 2012.

³⁴ Selon l'avocat général, la Commission aurait indiqué que, « de manière générale, le dépassement de la limite des 20 rejets par an constituerait un signal d'alarme quant à l'existence d'un éventuel manquement ».

Pour faire face à ce risque contentieux lié aux performances des stations d'épuration, les autorités françaises ont adapté la réglementation en 2015³⁵, en apportant notamment des précisions sur la prise en compte du temps de pluie dans les projets d'assainissement. Toutefois, il convient de signaler que certaines collectivités s'inquiètent du coût imposé par ces préconisations.

Enfin, la Commission a décidé d'adresser, le 4 octobre 2017, une nouvelle lettre de mise en demeure à la France³⁶.

À la suite de la réception du dernier rapport de mise en œuvre, la Commission considère en effet que la France enfreint les exigences de la directive du fait du non-respect par 373 agglomérations des exigences relatives au traitement secondaire prévues par celle-ci et du fait que 49 de ces agglomérations auraient également dû installer ou réaliser un traitement tertiaire (zones sensibles).

Ces manquements sont évalués à partir des données de fonctionnement 2014 des systèmes d'assainissement, qui ont été communiquées à la Commission européenne en 2016. Ils sont liés à des performances épuratoires insuffisantes et/ou à des rejets directs d'eaux usées par temps sec trop importants (en zone sensible ou non sensible). Ils ne concernent, à ce stade, ni le fonctionnement des systèmes de collecte par temps de pluie, ni les agglomérations de moins de 2 000 EH.

Les autorités françaises s'emploient à apporter à la Commission les précisions sur chacune des situations rencontrées.

1.2.1.2. La directive-cadre sur l'eau peut générer un contentieux important à terme, dont l'atténuation suppose de mieux prendre en compte dans les SDAGE les possibilités d'exemption dont l'existence de coûts disproportionnés éventuels

1.2.1.2.1. Le premier cycle de « plans de gestion » (SDAGE) 2009-2015 avait fixé les objectifs de bon état des masses d'eau à un niveau très ambitieux (les deux tiers)

L'article 27 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I »), a fixé pour objectif d'atteindre ou de conserver d'ici à 2015 le bon état écologique ou le bon potentiel, pour au moins deux-tiers des masses d'eau, tant continentales que marines.

Les premiers « plans de gestion » des districts hydrographiques (PGDH)³⁷ ont été approuvés à la fin de l'année 2009, dans le respect de l'orientation fixée au niveau national. Ils établissent, pour six ans, les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de « bon état des eaux ». Les programmes de mesures (PDM) qui y sont associés sont les actions opérationnelles à réaliser pour atteindre les objectifs des SDAGE au niveau de chaque bassin.

³⁵ Arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et note technique du 7 septembre 2015 relative à la mise en œuvre de certaines dispositions de l'arrêté du 21 juillet 2015. Cette dernière note se base sur des rejets par temps de pluie représentant moins de 5 % des volumes d'eaux usées ou moins de 20 jours de déversement constatés durant l'année.

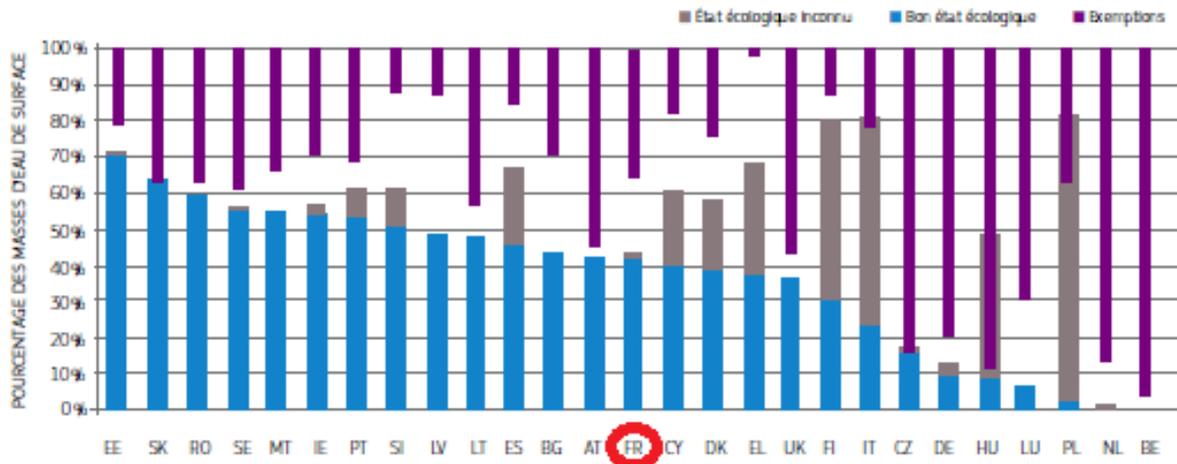
³⁶ Numéro de l'infraction 2017-2125.

³⁷ En France il s'agit des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : institués par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, ces documents de planification ont évolué à la suite de l'entrée en vigueur de la DCE.

Annexe III

La Commission a publié une évaluation de l'ensemble des plans de gestion européens. De fortes disparités existaient dans le bon état écologique initial : de 0 % (Pays-Bas) à 71 % (Estonie) ; la France se situait dans la moyenne des États européens avec 41 % des masses d'eau de surface en bon état écologique, pour une moyenne européenne s'établissant à 43 %.

Figure 3 : L'état de l'eau en 2009 selon les PGDH des États membres, évalué par la Commission - État écologique des masses d'eau de surface



Source : Commission européenne - Blue Print - 2012.

Des niveaux d'ambitions très variables, mesurés par l'écart entre le pourcentage de masses d'eau en bon état écologique en 2009 et le pourcentage de masses d'eau pour lequel une dérogation pour report de délai était demandée, étaient constatés : 8 % de masses d'eau à reconquérir d'ici 2015 pour le Royaume-Uni, 11 % pour l'Allemagne, 24 % pour la France et 54 % pour l'Italie.

1.2.1.2.2. *Le deuxième cycle de plans de gestion (SDAGE) 2016-2021 a repoussé à 2021 l'atteinte de l'objectif de deux tiers des masses d'eau de surface en bon état*

En 2016, la France a rendu compte à la Commission européenne de la mise en œuvre de la DCE. Les données transmises incluaient notamment une évaluation de l'état des eaux, l'affectation à chaque masse d'eau d'un objectif et une estimation détaillée par bassin du coût des actions nécessaires pour l'atteinte de ces objectifs.

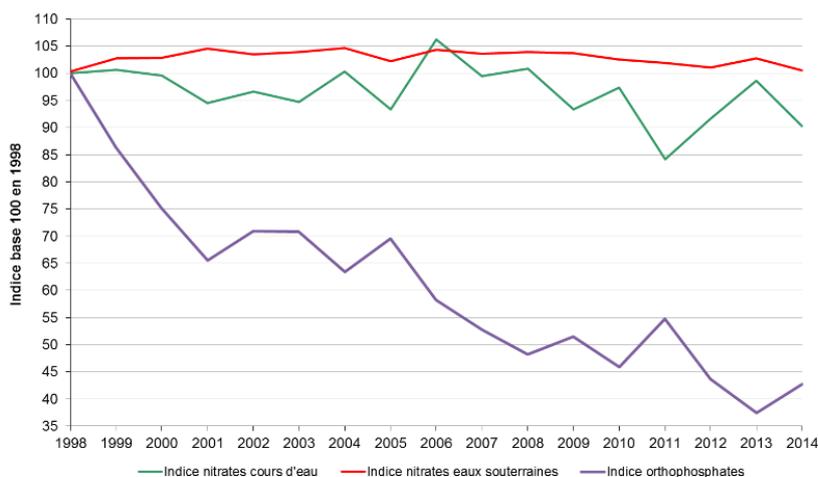
En 2015 :

- ◆ 43,7% des 11 414 masses d'eau de surface (toutes catégories d'eau confondues) étaient au moins en bon état écologique, loin de l'objectif ambitieux de 66 % fixé par la loi « Grenelle I », et 62,9 % en bon état chimique ;
- ◆ 89,8 % des 645 masses d'eau souterraine étaient en bon état quantitatif, et 69,1% de ces masses d'eau étaient en bon état chimique.

Annexe III

La connaissance des masses d'eau a progressé et de nouveaux paramètres ont été mesurés. Des progrès importants ont été obtenus sur certains paramètres, mais l'application du principe de déclassement global de toute la masse d'eau à partir d'un seul paramètre déclassant nuit à la visibilité des progrès accomplis tant qu'il demeure un paramètre déclassant (principe « *one out, all out* ») : il suffit d'un paramètre moins bon que la référence pour que la masse d'eau ne soit pas classée en bon état et que, par conséquent, cet indicateur ne progresse pas. Ce phénomène peut être illustré par la figure 4, qui met en évidence que l'évolution très positive, sur la période 1998-2014, du paramètre « orthophosphates », en forte décroissance grâce au traitement des eaux résiduaires urbaines, ne s'est pas accompagnée d'une évolution aussi favorable du paramètre « nitrates »³⁸.

Figure 4 : Indices de pollution des cours d'eau (nitrates, orthophosphates) et des eaux souterraines (nitrates)



Source : SOeS, d'après agences de l'Eau ; BRGM ; banque Ades ; réseaux RCS, RCO ; Meem/DEB.

Par ailleurs, si la plupart des actions du programme ont été engagées, certaines l'ont été avec retard compte tenu de la difficulté à trouver des maîtres d'ouvrages locaux, notamment en matière de restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau ou de lutte contre les pollutions diffuses agricoles. De plus, il faut souvent du temps pour que la réduction des pollutions diffuses se traduise par une amélioration significative de la qualité des eaux de surface, et surtout des eaux souterraines, en raison de l'inertie de ces milieux.

En matière d'eaux résiduaires urbaines, la directive spécifique permet de contribuer de façon importante à l'objectif de bon état des eaux. Cependant, dans le cas de grandes stations d'épuration se rejetant dans des cours d'eau de faible débit, un traitement classique ne suffit pas. Dans ces cas, pour garantir l'atteinte du bon état écologique des eaux, des traitements complémentaires sont nécessaires.

Les SDAGE 2016-2021 (deuxièmes cycles de plans de gestion) ont fixé de nouveaux objectifs pour 2021 de l'ordre de 66 % de masses d'eau de surface en bon état écologique, sensiblement à la hauteur de l'objectif non atteint en 2015. L'objectif est de 100 % en 2027.

³⁸ Cf. indicateurs nationaux de suivi de la transition écologique vers un développement durable (2015-2020) - évolution de l'indice de pollution des cours d'eau (nitrates, orthophosphates) et de l'indice de pollution des eaux souterraines (nitrates).

La Commission européenne a annoncé pour juin 2018, la publication du rapport d'évaluation des plans de gestion qui lui ont été transmis. Il permettra de comparer la situation française à celles des autres pays européens et de mieux apprécier les attentes et préoccupations de la Commission.

Par ailleurs, un réexamen de la DCE est en cours, notamment en vue de fixer les modalités de son application après 2027. Cet exercice aura une incidence sur les risques contentieux potentiels et sera dimensionnant quant aux priorités des programmes d'intervention des agences de l'eau.

1.2.1.2.3. Les risques de contentieux concernent essentiellement, à moyen terme, la non atteinte des objectifs de résultats de la DCE, avec un risque financier de l'ordre de grandeur de celui chiffré pour les contentieux ERU

Les premiers contentieux relatifs à la directive-cadre sur l'eau ont porté sur la transposition de la directive, la Commission européenne ayant reproché à la France que certaines dispositions n'aient été transposées que par des circulaires ministérielles. Ces dispositions ont été régulièrement transposées en droit français par la publication, en 2010, des arrêtés prévus aux articles R. 212-5 (pour ce qui concerne la délimitation et la classification, par catégories et types, des masses d'eau ainsi que leur caractérisation), R. 212-18 (pour ce qui concerne les règles d'évaluation de l'état des masses d'eau de surface) et R. 212-22 (pour le contenu des programmes de surveillance) du code de l'environnement.

Malte a été condamnée pour manquement le 22 décembre 2010 pour n'avoir pas mis en place de réseau de surveillance³⁹, l'argument de sa très petite taille et d'un climat méditerranéen ne se prêtant pas à l'application de la directive n'ayant pas été admis par la CJUE.

Par ailleurs, il convient de souligner que, dans le cadre d'une stratégie commune d'implémentation⁴⁰, la Commission européenne et les 28 directeurs de l'eau des États membres de l'Union européenne ont élaboré en commun de nombreux guides pour la mise en œuvre de la DCE, ce qui est de nature à réduire les divergences d'interprétation entre la Commission et les États membres. Ces guides ont été déclinés au niveau français, afin de réduire le risque contentieux.

Dans ce contexte, les risques, à court terme, de contentieux avec la Commission européenne concernent la réalisation de projets susceptibles de détériorer l'état écologique de la masse d'eau (comme, par exemple, le cas du projet du barrage de Sivens dans le Tarn, où une procédure a été ouverte, avant d'être classée).

Les risques à moyen terme concernent la non atteinte des objectifs de résultats. La défense consistant à dire qu'on a mis en œuvre les plans de gestion et les programmes de mesures mais que les résultats tardent à venir, risque de trouver assez vite sa limite, si des résultats plus probants ne sont pas obtenus, notamment en matière de pollutions diffuses. S'il est très difficile de chiffrer précisément ce risque contentieux, il paraît en revanche de l'ordre de grandeur de celui qui avait été évalué sur les eaux résiduaires urbaines (quelques centaines de millions d'euros).

À cet égard, il convient de rappeler que la DCE indique que le bon état des eaux dans l'Union européenne (bon état écologique et chimique pour les eaux de surface, bon état quantitatif et chimique pour les eaux souterraines) doit être atteint en 2015 (avec des dérogations possibles jusqu'en 2027) sauf si les « plans de gestion » (SDAGE) démontrent masse d'eau par masse d'eau qu'ils ne peuvent jamais l'être, ou pas à cette échéance.

³⁹ Affaire C 351/09 arrêt de la Cour (première chambre) du 22 décembre 2010.

⁴⁰ Stratégie commune d'implémentation Acronyme anglais : *Common Implementation Strategy* (CIS).

Annexe III

C'est la notion d'exemption motivée par des coûts disproportionnés (économiques et sociaux), la faisabilité technique ou les conditions naturelles (inertie du milieu), devant mener soit à des reports temporels, soit à un objectif dit « moins strict » pour la masse d'eau concernée, soit, dans certains cas, à la désignation en masse d'eau fortement modifiée (MEFM).

Or, selon la mission interministérielle d'évaluation de la politique de l'eau conduite en 2013, la France se caractérisait alors par :

- ◆ un recours plus limité que d'autres pays au motif d'exemption pour coûts disproportionnés. La mission constatait que :
 - cela conduisait notamment à relativement peu de reports à ce titre (par exemple, pour l'état écologique : 12 % contre 42 % au Royaume-Uni, 51 % en Autriche, 55 % aux Pays-Bas)⁴¹ ;
 - « *les exemptions pour objectifs moins stricts dans les SDAGE se limit[aient] à 0,5 % des masses d'eau⁴², ce qui par[aisait] très optimiste* ».
 - le principe de la DCE consistant à définir les coûts disproportionnés en analysant le rapport des coûts supplémentaires des actions engagées rapportés aux bénéfices supplémentaires avait laissé place en France à une analyse du rapport des coûts supplémentaires rapportés aux bénéfices totaux, moins favorable ;
- ◆ une faible utilisation des masses d'eau fortement modifiées (MEFM). Ces masses d'eau fortement modifiées constituaient, dans le cadre du premier cycle de plans de gestion, 7,5 % des masses d'eau superficielles en France⁴³, alors que la moyenne européenne est de 25 %, l'Allemagne ayant notamment qualifié ainsi la moitié de ses masses d'eau. La mission admettait qu'il était difficile, dans les bassins internationaux de faire la part dans les classements observés entre les causes « objectives », géographiques, et des approches différentes entre États membres et relevait que la désignation des masses d'eau comme « fortement modifiées » devait être réexaminée lors du deuxième cycle de la DCE ;
- ◆ une interprétation optimiste des zones d'incertitude : lors du premier état des lieux où était apprécié l'état de chaque masse d'eau et le risque de non atteinte des objectifs de bon état, les connaissances sur l'état du milieu étaient lacunaires et les appréciations ont largement résulté de dires d'experts. Alors que, par défaut, de nombreuses masses d'eau ont été classées par les SDAGE avec un objectif de bon état à l'échéance 2015, d'autres États membres ont eu une approche beaucoup plus prudente dans l'interprétation des zones d'incertitude.

Dans ces conditions, **il apparaît nécessaire de mieux prendre en compte, dans les SDAGE, les possibilités d'exemptions notamment liées à l'identification de coûts disproportionnés éventuels.** L'appréciation des coûts disproportionnés est d'autant plus importante qu'elle peut constituer un argument de demande de dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures complémentaires de la DCE. Or, de nombreux interlocuteurs de la mission estiment difficilement tenable l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027, alors même que l'objectif de deux tiers des masses d'eau en bon état en 2021, retenu dans l'actuelle génération de SDAGE et déjà en retard de six ans par rapport aux objectifs du Grenelle de l'environnement, apparaît ambitieux.

⁴¹ Le rapport d'évaluation de la Commission sur les plans de gestion adoptés fin 2015 est attendu en juin 2018. Il permettra d'actualiser cette analyse entre les différents pays européens.

⁴² Le rapportage 2016 fait état de 0,6 % d'objectifs environnementaux moins stricts au sens de l'article 4 (point 5) de la directive pour les masses d'eau de surface (cours d'eau et plans d'eau).

⁴³ Le rapportage 2016 fait état de 8,6 % de masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées.

Proposition n° 1 : Mieux prendre en compte, dans les SDAGE, les possibilités d'exemptions notamment liées à l'identification de coûts disproportionnés éventuels, permettant de demander des dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures de la DCE, l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027 apparaissant, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, difficilement tenable, alors que seules 43,7 % des 11 414 masses d'eau de surface étaient au moins en bon état écologique selon les critères de la DCE en 2015.

1.2.1.3. En Bretagne, le manquement aux obligations de la directive sur la qualité des eaux brutes destinées à la production d'eau potable a conduit à une condamnation de la France par la CJCE en 2001, amplifiée par des contentieux nationaux

Dans l'affaire de pollution des eaux par les nitrates en Bretagne⁴⁴, la France avait été condamnée le 8 mars 2001 pour manquement aux dispositions de la directive n° 75/440 sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. Les griefs soulevés par la Commission portaient sur la non-conformité de la teneur en nitrates des eaux superficielles destinées à l'alimentation en eau potable dans 9 bassins versants sur les 27 initialement visés par le premier arrêt de la Cour.

Le 21 mars 2007, la Commission a décidé de saisir la CJCE en vue du prononcé d'un arrêt en manquement sur manquement. Cette décision de saisine était assortie d'une demande d'astreinte de 117 882 euros par jour et d'une somme forfaitaire de 28 millions d'euros.

Le 12 septembre 2007, la Commission a toutefois accepté de surseoir à cette saisine. Cet ultime sursis, obtenu, selon le SGAE, « après une très forte mobilisation politique de MM. Borloo et Barnier », a résulté de la présentation, par la France, d'un ambitieux plan d'action, dont le coût était estimé, en juin 2007, par le gouvernement, à 60 millions d'euros sur 5 ans. Un suivi technique et administratif très strict en a été assuré sous la responsabilité du préfet de la région Bretagne.

La Commission européenne a annoncé, le 24 juin 2010, sa décision de ne pas donner suite à la procédure d'infraction contre la France concernant le défaut d'application de la directive n° 75/440 pour 37 prises d'eau en Bretagne. Ce classement n'a toutefois pas modifié les dispositions applicables sur les bassins versants concernés par le contentieux pour lequel la France avait été condamné en 2001, la Commission européenne demandant un point régulier sur l'avancement des actions.

Au-delà des conséquences financières directes du contentieux européen, celui-ci est amplifié par les contentieux nationaux : le juge national s'appuie sur les manquements reconnus par la CJCE pour reconnaître la carence de l'État et/ou la responsabilité des collectivités et le droit à indemnisation des victimes (Bretagne eau pure, Marées vertes, etc.). Ainsi, la Cour administrative d'appel de Nantes⁴⁵ a considéré, en 2009, que la responsabilité de l'État était engagée en raison de ses carences dans la mise en œuvre des réglementations communautaires, et également en raison de défaillances dans l'application aux exploitations agricoles d'élevages de la réglementation des installations classées. Au terme de cet examen, elle a ainsi condamné l'État à leur verser des sommes plus importantes qu'en première instance, allant de 2 000 € à 15 000 €. Au-delà, l'État a été amené à contribuer financièrement au coût du ramassage des algues vertes par les collectivités en Bretagne (coût actuel estimé à 1,3 M€ par an).

⁴⁴ Affaire C-266/99, Arrêt de la Cour (sixième chambre) du 8 mars 2001.

⁴⁵ CAA de Nantes, 1er décembre 2009, MEEDDM contre Association « Halte aux marées verte » et autres, n° 07NT03775

Poursuivant cette jurisprudence, le tribunal administratif de Rennes vient, le 9 février 2018, de condamner l'État à payer 556 509 € à Saint-Brieuc Armor Agglomération pour n'avoir pas su empêcher la prolifération d'algues vertes dans la baie briochine. Les préfets ont annoncé leur intention de demander au ministère chargé de l'écologie de faire appel du jugement, en mettant en avant les actions des plans « algues vertes » et la réduction obtenue des flux d'azote printaniers et estivaux de plus de 50 % depuis le début des années 2000.

Même si la directive n° 75/440 a été abrogée sept ans après l'entrée en vigueur de la directive-cadre sur l'eau, qui en avait repris les objectifs, la France a été condamnée pour manquement à une date antérieure à son abrogation. Ainsi, dans le cas où la France ne respecterait pas ses engagements, la Commission pourrait réengager une action en manquement sur manquement.

1.2.1.4. La France a été condamnée pour manquement aux obligations communautaires issues de la directive nitrates et a réussi à éviter une condamnation pour manquement sur manquement par l'extension des zones vulnérables et le renforcement du programme d'actions national

Le 27 février 2012, la Commission européenne a décidé de traduire la France devant la CJUE pour n'avoir pas pris les mesures efficaces contre la pollution des eaux par les nitrates. Bien que la directive « nitrates » fût en vigueur depuis 1991, elle estimait que la France n'avait toujours pas désigné un certain nombre de zones vulnérables à la pollution par les nitrates, et qu'il lui restait à adopter des mesures pour lutter efficacement contre cette pollution dans ces zones.

La France a été condamnée pour manquement par la CJUE, d'une part pour insuffisance de désignation des zones vulnérables, d'autre part, pour insuffisance des plans de gestion⁴⁶.

Afin d'éviter une condamnation pour manquement sur manquement, les zones vulnérables ont été étendues (par exemple, les surfaces ont presque doublé dans le bassin Adour-Garonne) et le programme national d'actions à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole a été renforcé par un arrêté du 27 avril 2017. Ces mesures ont permis de clôturer le contentieux avec la Commission sur les programmes d'actions, mais pas sur la désignation des zones vulnérables⁴⁷. La Commission reste vigilante sur les résultats.

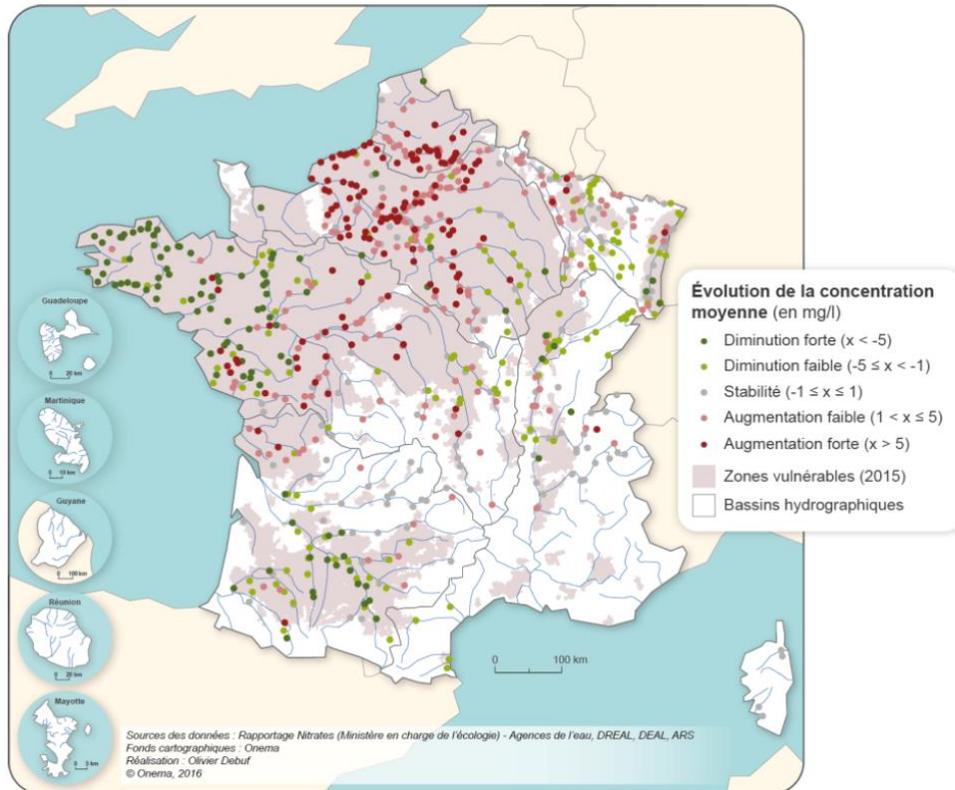
Si des résultats ont été obtenus en Bretagne sur les bassins versants concernés par les plans « algues vertes », les résultats sont loin d'être positifs dans d'autres zones vulnérables, malgré cinq plans d'actions successifs, comme le montrent les cartes de la figure 5 et de la figure 6 présentant l'évolution des concentrations moyennes en nitrates entre 1992-1993 et 2014-2015, respectivement pour les eaux de surface ainsi que pour les eaux souterraines⁴⁸.

⁴⁶ 1/ Affaire C-193/12 Arrêt de la Cour (septième chambre) du 13 juin 2013,
2/ Affaire C-237/12, Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 4 septembre 2014

⁴⁷ La situation est complexe, car si la France a modifié ses désignations pour se conformer aux désirs de la commission, les tribunaux administratifs ont annulé certaines désignations.

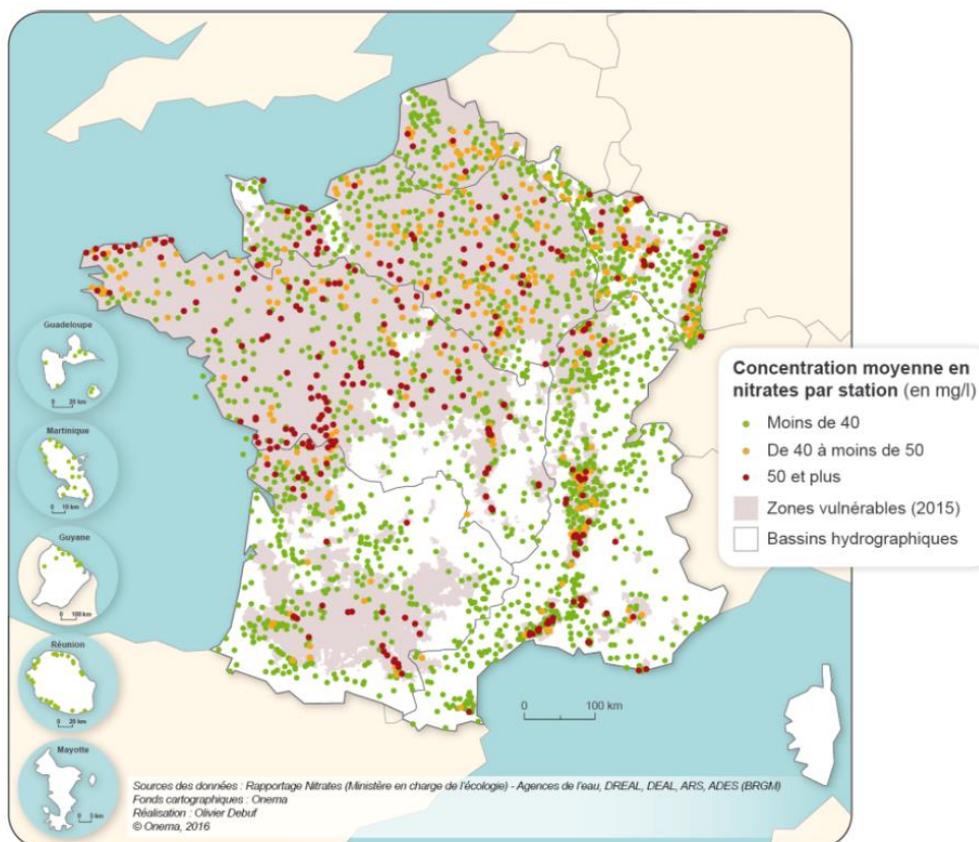
⁴⁸ AFB (Onema) sur www.eaufrance.fr. Bulletin n° 5 du 10 janvier 2017 : Concentration en nitrates d'origine agricole dans les cours d'eau et les eaux souterraines - Édition 2016, données 2014-2015.
http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/nitrates_20142015_201612.pdf

Figure 5 : Répartition spatiale des stations selon l'évolution des concentrations moyennes en nitrates entre 1992-1993 et 2014-2015 (en eaux de surface)



Source : AFB (Onema) à partir des données du ministère chargé de l'environnement, des agences de l'eau, des DREAL, DEAL et ARS.

Figure 6 : Répartition spatiale des stations selon l'évolution des concentrations moyennes en nitrates entre 1992-1993 et 2014-2015 (en eaux souterraines)



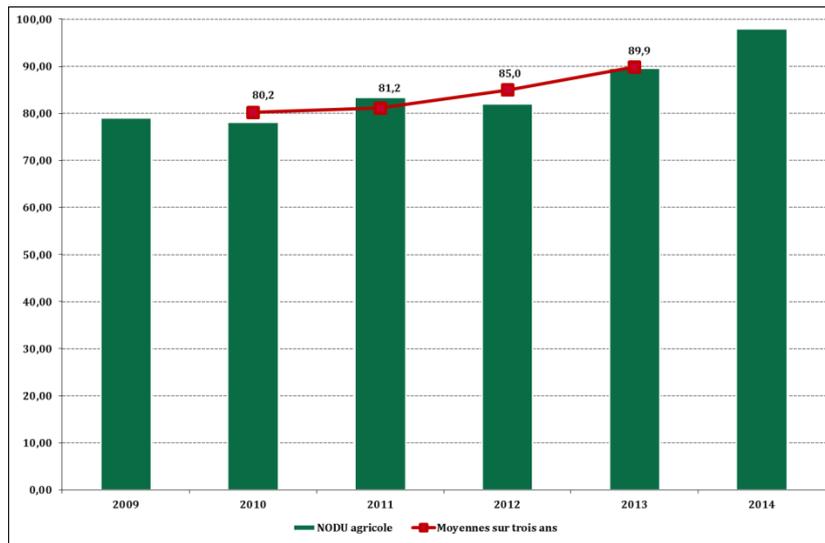
Source : AFB (Onema) à partir des données du ministère chargé de l'environnement, des agences de l'eau, des DREAL, DEAL et ARS.

1.2.1.5. Les risques contentieux associés aux autres directives (DCSMM et directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable) apparaissent maîtrisés à court terme

S'agissant de la **directive-cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM)**, les risques contentieux sont liés à court terme à la mise en place du réseau de surveillance. Les risques associés à l'insuffisance de résultats quant à l'atteinte du bon état écologique des eaux marines liés à une ambition insuffisante des plans d'action sont de plus long terme.

S'agissant de la **directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable**, la France s'est conformée à l'obligation européenne et est un des rares pays à s'être fixé des objectifs de réduction ambitieux de l'usage des phytosanitaires (baisse de 50 % en dix ans). Toutefois, ces objectifs ne sont pas atteints, puisqu'au contraire, une hausse des ventes a été observée jusqu'à présent, comme le montre le graphique 1. Le Gouvernement vient de lancer une concertation nationale pour réaffirmer les objectifs de réduction de l'utilisation des pesticides, notamment des substances les plus préoccupantes.

Graphique 1 : Évolution du nombre de doses unités (Nodu) à usage agricole⁴⁹



Source : Direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, d'après les données de la banque nationale des ventes des distributeurs (BNV-D) au 31 octobre 2015 et du service de la statistique et de la prospective (SSP) du secrétariat général.

1.2.2. À ce jour, la France a été condamnée plusieurs fois pour manquements aux obligations issues des directives « Oiseaux » et « Habitats »

1.2.2.1. La France a été condamnée deux fois pour non-respect de la directive « oiseaux », sur le Marais poitevin et l'estuaire de la Seine

1.2.2.1.1. La condamnation de la France pour manquement aux obligations issues de la directive « Oiseaux » sur le Marais poitevin a conduit à la mise en œuvre d'un plan gouvernemental couvrant la période 2003-2013

En 1989, l'association « coordination pour la défense du Marais poitevin » a déposé une plainte devant la Commission européenne. Elle y dénonçait le défaut de gestion hydraulique globale, l'intensification agricole et le drainage des prairies naturelles.

Malgré les mesures prises localement (protocole signé en 1991) et les évolutions générales favorables au marais (loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune [PAC] de 1992), la Commission européenne a adressé à la France une mise en demeure le 23 décembre 1992, puis un avis motivé le 28 novembre 1995, pour manquement à la directive « Oiseaux ». Les griefs invoqués étaient l'insuffisance de la ZPS désignée et des mesures prises pour préserver les habitats des oiseaux.

⁴⁹ Usage agricole : hors traitements de semences et produits de la liste « biocontrôle vert ». Ce graphe montre le nombre de doses de produits phytosanitaires vendus pour des usages dans l'agriculture (NODU-agri) en millions d'hectares, ainsi que la moyenne mobile sur trois ans du NODU (point 2010 = moyenne des années 2009, 2010 et 2011).

Annexe III

Les griefs invoqués par la Commission portaient sur :

- ◆ l'insuffisance de superficie classée en zone de protection spéciale (ZPS), dans le délai prescrit, dans le Marais poitevin ;
- ◆ le défaut d'adoption des mesures conférant aux ZPS classées dans le Marais poitevin un statut juridique suffisant ;
- ◆ l'absence de prise de mesures appropriées pour éviter la détérioration tant des sites du Marais poitevin classés en ZPS que de certains de ceux qui auraient dû l'être (notamment menace par un drainage systématique et une mise en culture intensive).

La procédure a abouti à une condamnation de la France pour manquement par la CJCE le 25 novembre 1999⁵⁰.

La Commission, considérant que la France n'avait pas pris les mesures nécessaires pour exécuter complètement l'arrêt de la Cour, engagea en 2002 une deuxième procédure pour « manquement sur manquement », susceptible d'aboutir à une nouvelle condamnation, cette fois avec une astreinte financière pouvant atteindre 150 000 €/jour, le cas échéant cumulable avec une amende forfaitaire.

Pour répondre aux insuffisances relevées par la CJCE et par la Commission européenne, un « plan gouvernemental pour le Marais poitevin » couvrant la période 2003-2013 a été adopté en 2002. L'extension de la ZPS sur une surface totale d'environ 68 000 hectares, l'adoption du document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 et l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ont permis le classement de la procédure d'infraction par la Commission européenne en 2005.

Le bilan dressé en 2013 par le CGEDD et le CGAAER⁵¹ montre que, malgré des résultats appréciables, tous les objectifs du plan gouvernemental n'ont pu être atteints.

La situation est d'autant plus sensible que le maintien des prairies permanentes a pu être obtenu, et même légèrement amélioré, grâce à des mesures financières (versement d'indemnités de compensation du handicap naturel [ICHN] au titre de la PAC, représentant en moyenne 6 000 € par exploitation). La révision des zones concernées en cours de discussion avec la Commission européenne pourrait mettre fin à ce dispositif. Il convient de rester très vigilant sur le maintien de l'ICHN pour les zones du Marais poitevin, car une suppression pourrait probablement relancer localement le retournement des prairies au profit des cultures.

Si les surfaces en prairies, qui concentrent l'essentiel de la faune et de la flore dans la zone du Marais poitevin, devaient se réduire, les représentants des associations environnementales, des syndicats de marais et du parc naturel régional considèrent que le risque de contentieux communautaire ressurgirait. Dans le cas où la France ne respecterait pas ses engagements, la Commission pourrait réengager une action en manquement sur manquement.

⁵⁰ Affaire C-96/98, arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 25 novembre 1999 « Manquement d'État — Directive 79/409/CEE — Conservation des oiseaux sauvages — Zones de protection spéciale ».

⁵¹ « Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin », rapport CGEDD – CGAAER établi par M. Thierry Lavoux, M. Jean-Jacques Benezit et M. Philippe Quevremont, juin 2014.

Annexe III

1.2.2.1.2. Le contentieux ouvert en 1991 relatif à l'estuaire de la Seine, qui avait conduit à une condamnation de la France en 1999, n'est pas encore classé

Concernant l'estuaire de la Seine, le contentieux a été ouvert dès 1991, sur plaintes d'associations de protection de la nature.

La France a été condamnée en 1999 pour insuffisance de classement en ZPS et de son confortement par un statut juridique suffisant. En réponse, la surface de la ZPS a été portée à 18 840 ha en 2000. Sur cette base, le classement du contentieux est intervenu en 2005.

Toutefois, à la suite de nouvelles demandes d'informations de la Commission portant notamment sur le braconnage, la non fermeture de la route de l'estuaire, le dragage du chenal et le dépôt des sédiments sur la zone maritime du Kannik, la Commission a repris un avis motivé (article 228) en 2009, menaçant de rouvrir le contentieux et donnant un avis négatif pour un financement par la Banque européenne d'investissement (BEI) de la deuxième tranche de travaux de Port 2000. Pour la France, la sanction financière potentielle consisterait en une amende pouvant aller jusqu'à 160 millions d'euros, assortie d'une astreinte journalière importante jusqu'à régularisation de la situation.

En réponse, la France a fait de nouvelles propositions, notamment sur la diminution de la pression de chasse et l'avancement du volet agricole.

Ce dossier fait l'objet d'échanges réguliers entre la France et la Commission dans le cadre de la procédure EU Pilot.

Bien que des résultats très significatifs aient été obtenus, le contexte de mise en œuvre de la totalité des engagements pris par la France est complexe, et le climat reste tendu entre plusieurs acteurs clés.

1.2.2.2. La non atteinte d'un état de conservation favorable pour une espèce mentionnée en annexe à la directive « Habitats » peut conduire à une situation contentieuse et, le cas échéant, à une condamnation par la CJUE, comme cela a été le cas avec le Grand Hamster

La non atteinte d'un état de conservation favorable pour une espèce mentionnée en annexe à la directive « Habitats » peut conduire à une situation contentieuse et, le cas échéant, à une condamnation par la CJUE, comme cela a été le cas avec le Grand hamster.

Depuis de nombreuses années, il existe également un précontentieux sur l'ours faisant l'objet d'échanges réguliers dans le cadre de la procédure EU Pilot.

Plus récemment, un contentieux a été ouvert devant la CJUE sur le bruant-ortolan (au titre de la directive « Oiseaux »), pour lequel la Commission s'est ensuite désistée, conduisant la CJUE à radier cette affaire le 8 décembre 2017.

1.2.2.2.1. Après la condamnation de la France, en 2011, pour manquement à la directive « Habitats » s'agissant du Grand Hamster d'Alsace, la mise en œuvre d'un nouveau plan d'actions en octobre 2012 a conduit la Commission à classer le contentieux le 4 octobre 2017

La France a été condamnée pour manquement à l'article 258 du traité par arrêt de la CJUE n° C-383/09 du 9 juin 2011 dans le cas du Grand Hamster.

En effet, malgré la mise en place de deux plans nationaux d'actions successifs menés depuis l'année 2000, la Cour a considéré que le dispositif national n'avait pas été en mesure d'enrayer le déclin de la population de hamsters (-75 %) et la décroissance de son aire de répartition (présence sur 19 communes au lieu de 53 entre 2001 et 2012).

Ainsi, l'obligation de moyens ne suffit pas si des résultats satisfaisants ne sont pas obtenus.

Cette situation a conduit à l'adoption, en octobre 2012, d'un nouveau plan d'actions, placé sous le pilotage du préfet de la région Alsace, dont la mise en œuvre est coordonnée par une « mission Hamster », directement rattachée au directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui comprend une directrice de projet, une ingénieure, et deux personnes à temps plein à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour l'appui scientifique et technique sur le terrain.

Le coût global du plan a été estimé à 10,3 M€. Sur cette base, le contentieux Grand Hamster d'Alsace a été classé le 4 octobre 2017 par la Commission.

1.2.2.2. La condamnation de l'État par le tribunal administratif de Toulouse, le 6 mars 2018, pour manquement à ses obligations concernant l'ours brun au titre de la directive « Habitats » renforce le risque d'une condamnation par la CJUE à la suite de la procédure d'infraction ouverte en novembre 2012 par la Commission européenne

La Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la France en novembre 2012 pour violation de la directive « Habitats » au titre de la conservation de la population d'ours.

Par un jugement du 6 mars 2018, le tribunal administratif de Toulouse a reconnu la carence de l'État français dans son obligation de maintenir la population d'ours bruns dans un état de conservation favorable au sens de la directive « Habitats »⁵². Cette carence étant constitutive d'une faute engageant la responsabilité de l'État, celui-ci a été condamné en conséquence à indemniser les associations requérantes pour le préjudice moral subi en raison de cette carence⁵³. Cette décision, qui constitue une première sur le dossier de l'ours, vient confirmer les analyses de la Commission européenne et renforce le risque contentieux européen.

À plusieurs reprises, la Commission européenne a suspendu son accord de participation financière à de grands projets à une avancée des désignations de sites « Natura 2000 » (LGV Paris-Strasbourg et ZPS) ou d'évolution de projet (FEDER Aquitaine et esturgeon en Gironde dans le cadre du projet de LGV Sud Europe Atlantique Tours-Bordeaux).

⁵² Ce jugement fait suite à une plainte déposée en avril 2015 par deux associations (Pays de l'ours - ADET et FERUS - Ours, loup, lynx, conservation) pour faire reconnaître l'insuffisance de la politique française de protection de l'ours brun. Le tribunal a relevé que, si la France avait mis en place une législation destinée à protéger l'espèce ursine et si elle avait procédé, en 1996 et en 2006, à l'introduction de nouveaux spécimens dans le massif pyrénéen, les rapports des autorités compétentes attestaient de manière constante que la population d'ours n'avait toujours pas retrouvé un état de conservation favorable. Eu égard à l'importance des actions menées par les deux associations requérantes depuis une vingtaine d'années, le tribunal a estimé que la carence de l'État leur avait causé un préjudice moral et a ainsi accordé à chacune d'entre elles une indemnité de 8 000 euros à ce titre.

⁵³ Eu égard à l'importance des actions menées par les deux associations requérantes depuis une vingtaine d'années, le tribunal a estimé que la carence de l'État leur avait causé un préjudice moral et a ainsi accordé à chacune d'entre elles une indemnité de 8 000 euros à ce titre.

1.2.2.3. *L'application des règlements européens relatifs aux anguilles et à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes ne fait pas apparaître de risques contentieux à court terme pour la France*

1.2.2.3.1. *La majorité des actions prévues par le plan de gestion de l'anguille de la France pour la période 2012-2015 a été mise en œuvre, si bien qu'un risque contentieux sur l'application du règlement européen sur les anguilles paraît maîtrisé*

Le rapportage de ce plan de gestion à l'Europe, réalisé pour la seconde fois en 2015, permet de faire le point sur les différentes actions cinq ans après sa mise en œuvre⁵⁴.

La quasi-totalité des actions prévues par le plan de gestion de l'anguille de la France pour la période 2012-2015, a été mise en œuvre ou est encore en cours pour les actions à caractère pluriannuel et sur un plus long terme :

- ◆ l'effort de pêche a été réduit significativement ;
- ◆ le programme français de repeuplement est pleinement opérationnel depuis 2013 ;
- ◆ la réduction de la mortalité liée à des facteurs extérieurs à la pêche s'inscrit dans la mise en œuvre des programmes de mesures prévus par la directive cadre sur l'eau et d'un plan d'actions très ambitieux pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, sans équivalent en Europe.

S'agissant de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, la France avait inscrit dans son plan de gestion un objectif d'effacer ou aménager 1 555 ouvrages dans les zones prioritaires.

Comme l'indique le rapportage, ces objectifs très ambitieux n'ont pas été atteints, même si l'action menée est exemplaire au niveau européen. Les difficultés sont techniques et économiques (coûts de construction et d'entretien élevés des « passes à poissons ») ou d'acceptation sociale (opposition des associations de protection des moulins contre les projets d'effacement de barrage). D'une part, il apparaît que la définition et le nombre d'ouvrages prioritaires mériteraient d'être actualisés. D'autre part, le rapportage pour chaque bassin n'est pas totalement homogène, mais il en ressort qu'en 2015, de l'ordre de 18 % des ouvrages étaient transparents (effacés ou équipés), 15 % des ouvrages faisaient l'objet d'études et de concertations avec le propriétaire. Il resterait à agir sur près de deux-tiers des ouvrages.

Il reste nécessaire de poursuivre l'action pour éviter un risque contentieux européen.

1.2.2.3.2. *Le règlement sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes est récent et aucun risque contentieux n'est identifié à court terme*

Il s'agit d'un règlement récent dont les contentieux à court terme devraient porter surtout sur les moyens affectés à la connaissance et les moyens de lutte contre les importations illégales.

À plus long terme, le risque de contentieux pourrait porter sur l'insuffisance des plans d'actions mis en œuvre lorsqu'une invasion est constatée sur le territoire national.

⁵⁴ Plaquette éditée par l'AFB « Anguille européenne : les efforts engagés par la France pour réduire les causes de mortalité et reconstituer le stock ».

1.2.2.4. Une quinzaine de contentieux sont recensés, au niveau national, sur le réseau « Natura 2000 »

Il faut également tenir compte du fait qu'il existe, à la connaissance de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère chargé de l'environnement, une quinzaine de contentieux en droit national, portant soit sur des insuffisances d'évaluation des incidences « Natura 2000 », soit sur des autorisations données à certaines activités en sites « Natura 2000 », soit sur des modalités de gestion de sites « Natura 2000 ». Il n'est pas possible d'apprécier si tout ou partie de ces contentieux prospéreront jusqu'à une éventuelle saisine de la Commission européenne au cas où le plaignant (parfois une association) ne serait pas satisfait d'un jugement.

Enfin il existe encore un précontentieux pour insuffisance du réseau « Natura 2000 » en France, avec un volet marin et un volet terrestre.

1.3. Les politiques nationales de l'eau et de la biodiversité s'inscrivent dans un cadre européen et bénéficieront, en 2018, d'environ 120 M€ du programme 113

1.3.1. Trois stratégies nationales déclinent la stratégie biodiversité de l'Union européenne à horizon 2020

La stratégie biodiversité de l'Union européenne (UE) à l'horizon 2020 fixe le cadre d'action pour respecter les engagements internationaux et mettre en œuvre les directives et règlements communautaires. Des stratégies nationales déclinent en France ces engagements et orientations.

1.3.1.1. La stratégie européenne fixe le cadre pour enrayer la perte de biodiversité à horizon 2020 au sein de l'Union

La stratégie de l'UE répond à deux engagements majeurs pris par les responsables européens en mars 2010, à savoir :

- ◆ enrayer la perte de biodiversité dans l'UE d'ici à 2020 ; et
- ◆ protéger, évaluer et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2050.

Cette stratégie fait partie intégrante de la stratégie « Europe 2020 », notamment de l'initiative phare intitulée « *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources* ». Elle définit six objectifs et identifie 20 actions qui couvrent les principaux facteurs de perte de biodiversité afin de diminuer les pressions les plus fortes qui s'exercent sur la nature :

- ◆ **objectif n° 1 : mettre pleinement en œuvre les directives «Oiseaux» et «Habitats»**, enrayer la détérioration de l'état de l'ensemble des espèces et habitats couverts par la législation européenne relative à la nature et améliorer leur état de manière significative et mesurable de façon à ce que, d'ici à 2020, par rapport aux évaluations actuelles :
 - 100 % des évaluations supplémentaires d'habitats et 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Habitats», indiquent une amélioration de l'état de conservation ;
 - 50 % des évaluations supplémentaires d'espèces, effectuées au titre de la directive «Oiseaux», indiquent un état stabilisé ou amélioré ;

- ◆ **objectif n° 2 : préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services.** L'objectif de l'UE est que, d'ici à 2020, les écosystèmes et leurs services soient préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte (cf. article 10 de la directive « Habitats ») et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés. Le 6 mai 2013, la Commission européenne a ainsi publié une communication sur l'infrastructure verte, qui décrit notamment les éléments constitutifs de la future stratégie de l'UE dans ce domaine, à savoir :
 - promouvoir l'infrastructure verte dans les domaines politiques pertinents ;
 - améliorer l'information, les connaissances et l'innovation pour favoriser le déploiement de l'infrastructure verte ;
 - améliorer l'accès au financement pour les projets d'infrastructure verte ;
 - étudier la faisabilité de projets d'infrastructure verte à l'échelle de l'UE ;
- ◆ **objectif n° 3 : renforcer la contribution de l'agriculture et de la foresterie au maintien et à l'amélioration de la biodiversité.** Pour l'UE :
 - les instruments prévus au titre de la PAC doivent contribuer à étendre les zones couvertes par des mesures de biodiversité d'ici à 2020 dans les prairies, les terres arables et les cultures permanentes ;
 - l'objectif est également que les plans de gestion des forêts ou les instruments équivalents soient mis en place pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers dépassant une certaine superficie d'ici à 2020. Ces plans devront garantir une gestion durable des forêts pour bénéficier d'un financement au titre de la politique de développement rural de l'UE.

Les mesures adoptées pour assurer un mode de gestion durable dans l'agriculture et la foresterie doivent également contribuer à la réalisation des objectifs n° 1 et n° 2 de la stratégie.
- ◆ **objectif n° 4 : garantir l'utilisation durable des ressources de pêche.** La stratégie européenne prévoyait que les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche devaient permettre d'atteindre le rendement maximal durable d'ici à 2015, ce qui supposait de parvenir à une distribution de la population par âge et par taille, indiquant un bon état du stock. Grâce à une gestion des pêches sans effets négatifs importants sur les autres stocks, espèces et écosystèmes, la stratégie doit ainsi rendre possible l'atteinte d'un bon état écologique d'ici à 2020, conformément à la DCSPM ;
- ◆ **objectif n° 5 : lutter contre les espèces allogènes envahissantes.** À cette fin, la stratégie européenne prévoit que, d'ici à 2020 :
 - les espèces allogènes envahissantes et leurs voies d'accès seront répertoriées et traitées en priorité ;
 - les principales espèces seront endiguées ou éradiquées ;
 - les voies d'accès seront contrôlées pour éviter l'introduction et l'installation de nouvelles espèces ;

- ◆ **objectif n° 6 : gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial.** D'ici à 2020, la stratégie européenne prévoyait, à horizon 2020, une intensification de sa contribution à la lutte contre la perte de biodiversité mondiale en tenant les engagements pris lors de la 10^e conférence des parties à la convention des Nations unies sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Nagoya en 2010. Lors de cette conférence, l'UE s'était en effet engagée à :
 - atteindre les objectifs fixés par le plan stratégique mondial pour la biodiversité 2011-2020 ;
 - mettre en œuvre le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (protocole APA) ;
 - mobiliser des ressources de financement supplémentaires à la hauteur du défi de la protection de la biodiversité au niveau mondial⁵⁵.

1.3.1.2. *Trois stratégies nationales déclinent le cadre européen*

C'est dans le respect de ces engagements ou de ces cadres stratégiques que sont mises en place, en France, les politiques nationales de la biodiversité, notamment via des stratégies comme :

- ◆ la **stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2011-2020**. Celle-ci vise à produire un engagement important des divers acteurs, à toutes les échelles territoriales, en métropole et en outre-mer, en vue d'atteindre les objectifs adoptés. Elle fixe pour ambition commune de préserver, restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, d'en assurer l'usage durable et équitable et de réussir, pour cela, l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité. Six orientations complémentaires réparties en vingt objectifs, couvrent tous les domaines d'enjeux pour la société ;
- ◆ la **stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP)**. Cette stratégie a pour objectif la mise sous protection forte⁵⁶ de 2 % du territoire terrestre français métropolitain dans un réseau écologiquement cohérent d'aires protégées ;
- ◆ la **stratégie nationale des aires marines protégées** (parcs marins, Natura 2000 en mer, etc.). Adoptée en avril 2012, cette stratégie doit permettre de placer 20 % des eaux françaises sous protection à l'horizon 2020. Elle mentionne la perspective de créer une dizaine de parcs naturels marins⁵⁷.

Ces stratégies sont mises en œuvre sur les territoires, via des schémas, plans d'actions et dispositifs divers y contribuant.

⁵⁵ Pour aider à la conservation de la biodiversité très riche de l'outre-mer européen, la Commission, à la demande du Parlement européen en 2010, a mis en place une action « volontaire » dénommée « BEST », avec des financements dédiés.

⁵⁶ Le terme de « protection forte » se définit par le recours aux outils réglementaires suivants : réserves naturelles nationales (RNN) ou régionales (RNR) ; arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) et de géotope (APPG) ; protection des cœurs de parcs nationaux ; réserves biologiques forestières (RB), dirigées (RBD) et intégrales (RBI).

⁵⁷ À la date du présent rapport, les deux seuls projets de parcs naturels marins qui n'aient pas été menés à leur terme concernent, d'une part, le golfe normand-breton (Bretagne du nord) et le Mor Braz (Bretagne du sud).

1.3.2. Hors débudgétisation des subventions pour charge de service public des opérateurs du programme 113, les moyens consacrés par l'État à la politique de la biodiversité terrestre et marine s'établiront à 119,17 M€ en 2018, en baisse de 1,09 % par rapport à 2016

Le financement de la politique de la biodiversité terrestre et marine fait intervenir, aux côtés de l'État, les collectivités territoriales, des fonds européens ainsi que le secteur privé. Dans cette section sont uniquement présentés les moyens consacrés par l'État à cette politique⁵⁸.

1.3.2.1. Le profond remaniement du financement de la politique de la biodiversité en loi de finances pour 2018 conduit à une division par deux des financements du programme 113 en faveur de la biodiversité et des espaces naturels

Le financement apporté par le budget de l'État pour la biodiversité et les espaces naturels terrestres est assuré quasi-exclusivement par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », au travers de son action 7 (« Gestion des milieux et biodiversité »).

Les moyens inscrits sur ce programme ont fortement diminué à l'occasion de la débudgétisation opérée en loi de finances initiale pour 2018 (cf. section 2.3), qui a transféré aux agences de l'eau le financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité (AFB, établissements publics des parcs nationaux, ONCFS), assuré auparavant par les subventions pour charge de service public du programme 113.

1.3.2.1.1. Les moyens consacrés par le programme 113 à la connaissance du patrimoine naturel et de son évolution s'établiront à 16,40 M€ en 2018

En 2016, le programme 113 contribuait à hauteur de 16,60 M€⁵⁹ au financement de la mise en œuvre du système d'information sur la nature et les paysages (SINP) et aux programmes d'acquisition et de valorisation de la connaissance⁶⁰.

⁵⁸ Des informations plus complètes et des estimations pour les autres financeurs (collectivités, fonds européens, secteur privé) peuvent être trouvés dans le rapport du CGEDD n°010447-01, « Propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », publié en juillet 2016.

⁵⁹ Ce montant devrait être complété par une partie des dotations pour charges de service public apportées aux organismes de recherche qui produisent des connaissances scientifiques sur la biodiversité. En effet, le programme 172 contribue pour plusieurs dizaines de millions d'euros à financer des recherches sur la biodiversité dans plusieurs organismes (IRSTEA, IRD, CIRAD). Toutefois, l'absence d'informations dans l'annexe au PLF sur certains organismes importants comme l'INRA ou le CNRS ne permet pas de fournir une estimation fiable sur les moyens consentis aux organismes de recherche pour leur contribution à la connaissance sur la biodiversité.

⁶⁰ Les inventaires et expertises portent sur la connaissance des milieux et des espèces pour répondre aux besoins des acteurs publics et privés. Le réseau des conservatoires botaniques nationaux (CBN), le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), les autres établissements publics et le réseau associatif mettent en œuvre les actions correspondantes : acquisition des données sur le terrain, organisation et diffusion des données, établissement de cartographies spécifiques, réalisation d'évaluations, rapportage des directives européennes, etc.

Annexe III

Le programme 113 apportait également environ 7 M€ de subventions pour charges de service public à des opérateurs dont l'action peut être rattachée au domaine de la connaissance :

- ◆ 4,24 M€ au Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)⁶¹ qui fournit une expertise au profit de nombreuses politiques mises en œuvre au sein du programme (aires protégées, trame verte et bleue, protection des espèces, Natura 2000 et protection du milieu marin). Une unité mixte de services a désormais été créée entre le MNHN, le CNRS et l'AFB ;
- ◆ 0,30 M€ à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)⁶² ;
- ◆ 2,42 M€ au GIP Atelier technique des espaces naturels (ATEN) dorénavant intégré au sein de l'AFB.

Avec l'intégration du GIP ATEN au sein de l'AFB et la création d'une unité commune entre le MNHN et l'AFB, les moyens financiers dédiés à la connaissance sur le programme 113 ont été réduits à 16,40 M€ pour l'année 2018 (-1,20 % sur 2016-2018).

1.3.2.1.2. Après la débudgétisation de la subvention pour charge de service public versée à l'ONCFS jusqu'en 2017, les moyens consacrés par le programme 113 aux actions de préservation de la biodiversité terrestre s'établiront à 10,40 M€ en 2018

Le programme 113 apportait, en 2016, un financement de l'ordre de 10,60 M€ pour la mise en œuvre pluriannuelle :

- ◆ des plans de restauration des espèces continentales ;
- ◆ des actions relatives aux grands prédateurs (loups, ours) ;
- ◆ des actions de la lutte contre les espèces envahissantes.

Ces moyens sont maintenus, pour l'année 2018, à 10,40 M€ (-1,89 % sur 2016-2018).

Tableau 4 : Actions de préservation de la biodiversité terrestre financées par le programme 113

Actions financées par le programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Plans de gestion d'espèces	6,30	6,20	-1,59
Grands carnivores	3,50	3,50	0,00
Espèces exotiques envahissantes	7,80	7,70	-1,28
Total	10,60	10,40	-1,89

Source : Mission, à partir des documents annexés aux projets de loi de finances pour la mission « Écologie, développement durable ».

⁶¹ Il ne s'agit pas des dépenses totales prévues par le MNHN, mais uniquement des subventions versées par le programme 113 à cet opérateur. Ce raisonnement s'applique à tous les opérateurs cités ultérieurement dans le présent document.

⁶² La contribution du programme 113 cofinance les travaux méthodologiques et le déploiement annuel d'un certain nombre de points de collecte de données descriptives des écosystèmes forestiers nécessaires au rapportage de la directive européenne Habitats-Faune-Flore. Par ailleurs, le programme 159 finance l'IGN à hauteur d'environ 1,8 M€ pour collecter dans le cadre du SINP des informations à teneur environnementale (relevés floristiques, conditions écologiques, pédologie) dans le cadre des opérations d'inventaire forestier.

Annexe III

Le programme 113 incluait également, en 2016 (et 2017), la subvention pour charge de service public attribuée à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui peut être rattachée à ce thème (37,67 M€ inscrits en loi de finances pour 2016)⁶³. Depuis la loi de finances pour 2018, ce montant fait l'objet d'une débudgétisation totale et il est dorénavant financé à partir des taxes affectées aux agences de l'eau. Hors du programme 113, les actions pouvant être rattachées à ce domaine correspondaient, en 2016, à un financement de l'ordre du million d'euros⁶⁴.

1.3.2.1.3. *Après la débudgétisation de la subvention pour charge de service public versée à PNF et aux parcs nationaux jusqu'en 2017, les moyens consacrés par le programme 113 en 2018 à la préservation des espaces naturels terrestres s'établiront à 73,43 M€*

Si le programme 113 contribuait à cette politique pour 139,71 M€ en 2016, les moyens que la loi de finances prévoit d'y consacrer ne seront plus que de 73,43 M€ en 2018 (du fait de la débudgétisation du financement des établissements publics de parcs nationaux et de leur tête de réseau), répartis selon trois rubriques :

- ◆ **le soutien à la gestion et à des actions d'animation relatives aux espaces naturels protégés**, dont le détail est présenté dans le tableau 5 ;

Tableau 5 : Actions de soutien à la gestion et à des actions d'animation relatives aux espaces naturels protégés financées par le programme 113

Actions financées par le programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Parcs naturels régionaux	8,56	7,73	-9,70
Réserves naturelles nationales	21,54	22,36	3,81
Conservatoires régionaux des espaces naturels	1,06	1,03	-2,83
Office national des forêts	3,73	3,74	0,27
Élaboration et suivi des SRCE ⁶⁵	4,80	2,97	-38,13
Programme zones humides	0,43	0,54	25,58
Dotation en fonds propres aux parcs nationaux	1,00	0,98	-2,00
Total	41,05	39,35	-4,14

Source : Mission, à partir des documents annexés aux PLF pour la mission « Écologie, développement durable ».

- ◆ **le financement de la politique « Natura 2000 »**, dont le détail est présenté dans le tableau 6 ;

⁶³ Il faut y ajouter les taxes cynégétiques affectées à l'ONCFS pour un montant plafonné à 67 M€.

⁶⁴ 0,65 M€ de subventions versées à des associations et des études en matière de préservation de la biodiversité (programme 217, « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ») et 0,40 M€ pour financer des actions consacrées à la gestion des milieux et de la biodiversité à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie (programme 123, « Conditions de vie outre-mer »). Le financement de 16 M€ attribué à l'ONF sur le programme 149 « Forêt », qui correspond à un versement compensateur pour des actions menées pour les collectivités locales et guère à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité, n'est pas comptabilisé. De même, il est difficile d'isoler au sein de l'action 14 « gestion équilibrée et durable des territoires » du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », les actions en faveur de la biodiversité au sein des mesures agro-environnementales.

⁶⁵ SRCE : schéma régional de cohérence écologique (dans le cadre de la politique de la trame verte et bleue).

Annexe III

Tableau 6 : Financement de la politique « Natura 2000 » par le programme 113

Actions financées par le programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Animation des documents d'objectifs	21,50	23,80	10,70
Contrats pour la préservation des sites (ASP)	7,00	6,59	-5,86
Appui technique, soutien à des associations	1,55	1,95	25,81
Cofinancement de projets LIFE	1,00	1,11	11,00
Total	31,05	33,45	7,73

Source : Mission, à partir des documents annexés aux PLF pour la mission « Écologie, développement durable ».

◆ **des subventions pour charges de service public (SCSP)⁶⁶ :**

- les établissements publics des parcs nationaux et Parcs nationaux de France (PNF) bénéficiaient de 66,86 M€ de subventions pour charges de service public en loi de finances pour 2016. Depuis la loi de finances pour 2018, le financement des établissements publics des parcs nationaux⁶⁷ a été totalement débudgétisé et il est assuré par les taxes fiscales affectées aux agences de l'eau via l'AFB ;
- le Domaine national de Chambord continue à être financé par le programme 113 : 0,63 M€ en 2018 contre 0,75 M€ en 2016.

1.3.2.1.4. Le financement de la politique de la biodiversité terrestre a été fortement remanié en loi de finances pour 2018

Le tableau 7 présente la synthèse de l'évolution des financements de la biodiversité terrestre inscrits sur le programme 113 après la débudgétisation intervenue lors du PLF 2018.

Tableau 7 : Évolution des financements de la biodiversité terrestre sur le programme 113

Financements du programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Connaissance	23,60	16,40	-30,51
Préservation des espèces	10,60	10,40	-1,89
Espaces protégés	41,05	39,35	-4,14
Natura 2000	31,05	33,45	7,73
<i>Sous-total hors SCSP</i>	<i>106,30</i>	<i>99,60</i>	<i>-6,30</i>
Parcs nationaux (y compris PNF)	66,86	-	-
ONCFS	37,67	-	-
Domaine de Chambord	0,75	0,63	-16,00
<i>Sous-total SCSP</i>	<i>105,28</i>	<i>0,63</i>	<i>-99,40</i>
Total	211,58	100,23	-52,63

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité ; mission.

⁶⁶ Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) peut être rattaché à ce thème puisque son action de sauvegarde des espaces naturels littoraux passe par l'acquisition foncière, la restauration des sites et leur gestion en relation avec les collectivités. Il est essentiellement financé par des ressources fiscales affectées (37 M€ correspondant pour l'essentiel au produit plafonné du droit de francisation des navires).

⁶⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2017, PNF a été intégré dans l'AFB.

1.3.2.2. Si l'on excepte la débudgétisation du financement de l'ex-AAMP, les financements consacrés par l'État aux milieux marins seront en croissance de 38,01 % entre 2016 et 2018, où ils s'établiront à 19,57 M€

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » est le principal contributeur direct au financement de la politique de préservation des milieux marins. Il finance ainsi :

- ◆ l'application de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) ;
- ◆ les dispositifs « Natura 2000 » en mer ;
- ◆ des plans de restauration d'espèces menacées et l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR)⁶⁸ ;
- ◆ le plan POLMAR et la protection du trait de côte.

Comme le met en évidence le tableau 8, les financements consacrés par le programme 113 au milieu marin augmentent de 38,01 % entre 2016 et 2018.

Tableau 8 : Évolution des financements du milieu marin sur le programme 113

Actions financées par le programme 113	2016 (M€)	2018 (M€)	Évolution (%)
Études et connaissance	0,35	0,64	82,86
Surveillance DCSMM	5,33	9,65	81,05
Animation DCSMM	0,15	0,29	93,33
Natura 2000 en mer	0,35	0,47	34,29
Plans espèces marines	1,20	1,34	11,67
Récifs coralliens	0,80	0,67	-16,25
Protection du littoral	3,00	3,50	16,67
Pollutions marines	3,00	3,01	0,33
Total	14,18	19,57	38,01

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité ; mission.

Le programme 113 était également le support de la dotation pour charges de service public attribuée à l'Agence des aires marines protégées (AAMP) pour un montant de 23,09 M€ en loi de finances pour 2016, qui a été reconduit en 2017 lors de l'intégration de l'ex-AAMP dans l'AFB. Cette dotation a fait l'objet d'une débudgétisation totale en loi de finances pour 2018 et elle est dorénavant incluse dans la contribution que les agences de l'eau apportent à l'AFB.

D'autres programmes apportent par ailleurs une contribution plus ou moins directe au financement des milieux marins. C'est principalement le cas :

- ◆ du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », qui assure l'acquisition de connaissances, la préservation de la ressource et la vérification du respect des quotas de pêche, mais contribue également au contrôle des aires marines protégées⁶⁹ ;
- ◆ le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » cofinance pour 0,2 M€ l'IFRECOR.

⁶⁸ IFRECOR est une plate-forme de concertation des actions de gestion et de protection des récifs qui contribue à la gestion de 10 % des récifs coralliens mondiaux.

⁶⁹ Le programme 205 finance notamment :

- pour 7,65 M€ le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, qui œuvre principalement au contrôle des pêches (préservation de la ressource et la vérification du respect des quotas de pêche), mais contribue également au contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection du milieu marin ;
- pour 7,40 M€, l'acquisition de connaissances, les évaluations de stocks et expertises dans le cadre du programme « Data Collection Framework » cofinancé par des crédits du FEAMP.

Enfin, différents opérateurs reçoivent des dotations pour charges de service public via le programme 172 « recherche », qui contribuent à la politique en faveur des milieux marins. C'est notamment le cas de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) doté, en 2016, de 13,54 M€ pour l'étude de la biodiversité et des écosystèmes marins (sur un montant total de 43,27 M€ attribué pour ses activités de recherche).

1.3.2.3. Selon un rapport du CGEDD, la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs fixés par les politiques de la biodiversité terrestre et marine nécessiterait un besoin supplémentaire de financement compris entre 185 et 225 M€/an, dont 75 à 90 M€/an pour l'État et ses opérateurs

Un rapport du CGEDD de juillet 2016 relatif à des « propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins » fournit une analyse détaillée des besoins, réalisée en considérant les engagements pris par la France, aux échelons national, européen et international, et à partir de la connaissance de l'état d'accomplissement de ces engagements. Les besoins ont été exprimés en termes de moyens supplémentaires ou nouveaux par rapport aux financements mis en œuvre par les différents acteurs publics (État, collectivités, établissements publics, fonds européens) pour autant que ces moyens soient connus.

Pour la biodiversité terrestre, ce rapport estimait le besoin supplémentaire de financements entre 165 et 205 M€ par an, dont 60 M€ pour l'État ou ses opérateurs. (cf. encadré 1)

Encadré 1 : Estimation des besoins supplémentaires de financement nécessaires pour la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs fixés pour la biodiversité terrestre

▪ **Besoin complémentaire pour la connaissance de la biodiversité terrestre**

Jusqu'à la création de l'AFB, la production, la collecte et la valorisation des connaissances en matière de biodiversité terrestre étaient financés par des moyens de l'État, sous forme d'interventions (environ 20 M€/an via le programme 113), une partie du budget de l'ONCFS (6 à 7 M€) et des parcs nationaux (6 à 7 M€) et des financements des collectivités territoriales, auxquels s'ajouteraient les moyens indirectement mobilisés par les réseaux associatifs au travers du bénévolat.

Si l'on s'en tient à la couverture des lacunes les plus substantielles pour satisfaire aux obligations de la directive « Habitats », les besoins complémentaires de production de données estimés par le MNHN conduiraient à un coût supplémentaire d'environ 8 M€/an, auquel il faudrait ajouter 4 M€/an pour la cartographie et les outils de diffusion des données. Un montant estimé à 5 M€/an serait de plus nécessaire pour l'animation et le fonctionnement du dispositif territorial de connaissance.

Pour avoir une connaissance générale de la biodiversité, au-delà de celle relevant du respect des directives, un montant de 3 à 5 M€ supplémentaires serait nécessaire, voire de 5 à 8 M€ afin de mieux distinguer les situations des régions. Le versement à l'inventaire national des données acquises par les maîtres d'ouvrage de projets d'aménagements dans le cadre de la réalisation des évaluations environnementales préalables, rendu obligatoire par la loi sur la biodiversité, devrait permettre d'améliorer la connaissance à moindre coût, sous réserve de disposer des outils *ad hoc*.

En ne retenant que les moyens nécessaires au respect des directives et à condition que l'action des réseaux associatifs naturalistes reste suffisamment soutenue, la mission du CGEDD considérait que le besoin complémentaire nécessaire, en année de croisière, pour la connaissance de la biodiversité terrestre serait au total de 17 M€/an, dont 12 M€ à l'échelon national et le solde dans les territoires.

▪ **Besoins complémentaires pour la conservation et la restauration des espèces menacées**

La conservation et la restauration des populations d'espèces menacées mobilise environ 8 M€ sur le programme 113 (dont 2 M€ pour les espèces marines et les récifs coralliens) qui sont délégués aux deux tiers aux DREAL. Les agences de l'eau complètent ces moyens pour les espèces aquatiques menacées (1,6 M€). Des financements sont également apportés par le programme LIFE et les collectivités. Enfin, l'État consacre de l'ordre de 3,5 M€ aux mesures de protection et d'indemnisation relatives aux grands prédateurs et environ 0,8 M€ à la lutte contre les espèces envahissantes.

L'estimation des besoins doit tenir compte, d'une part, des obligations européennes d'amélioration de l'état de conservation des espèces⁷⁰ et, d'autre part, des orientations à prendre pour rendre cette politique plus efficace et efficiente. Il convient également de considérer le récent règlement européen sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

La mission du CGEDD estimait que serait nécessaire un montant supplémentaire de 2,5 M€/an pour le montage et l'animation de la nouvelle génération de plans d'action sur les espèces terrestres (hors outre-mer) plus intégrés et de 4 M€/an pour les actions complémentaires à l'animation, la restauration étant financée par les autres dispositifs existants. Par ailleurs, le règlement européen sur les espèces envahissantes, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, impose des obligations afin de limiter l'impact de ces espèces. Dans l'attente de la révision de la stratégie nationale et de ses déclinaisons territoriales, la mission du CGEDD estimait le montant supplémentaire nécessaire à 0,5 M€ pour animer la stratégie nationale et 8 M€ pour des actions territoriales dans le cadre d'un partenariat entre l'État (et ses opérateurs) et les collectivités.

Globalement, les besoins de financement supplémentaires liés aux espèces seraient de 3 M€ à l'échelon national et de 12 M€ pour les actions menées dans les territoires, selon la mission du CGEDD de 2016.

▪ **Besoins financiers supplémentaires, pour placer 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte à l'horizon 2020**

Conformément à l'objectif n° 11 de la convention sur la diversité biologique adopté à Aïchi, la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres (SCAP) prévoit de placer 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte à l'horizon 2020, alors que 1,36 % du territoire est actuellement protégé. Pour satisfaire aux obligations européennes, il resterait ainsi 0,64 % du territoire terrestre métropolitain à mettre sous protection forte d'ici 2020, soit environ 352 000 ha.

Cet objectif pourrait être atteint par : (i) la création, si elle était confirmée, du onzième parc national sur les forêts de feuillus de Champagne et de Bourgogne, soit 70 000 ha, pour un coût annuel estimé à 6 M€ ; (ii) la prise de nouveaux arrêtés de protection de biotope sur une surface estimée, en appliquant le taux actuel d'espaces sous ce type de protection, à 74 000 ha, ce qui n'entraîne pas de coût au-delà des moyens de police de l'environnement ; (iii) la création de nouvelles réserves sur les 208 000 ha restants, ce qui conduirait, en faisant l'hypothèse d'un tiers de réserves nationales et deux tiers de réserves régionales, à des besoins de financements publics estimés par la mission à respectivement 9,5 M€ (pour les réserves nationales) et 23 M€ (pour les réserves régionales).

Les besoins financiers supplémentaires pour les aires protégées seraient ainsi de 38,5 M€/an de fonds publics, dont environ 15 M€ pour l'État, le solde étant pris en charge par les régions.

▪ **Besoin supplémentaire pour le pilotage et l'animation du réseau « Natura 2000 »**

Les moyens mobilisés pour le dispositif Natura 2000 ont été analysés dans un rapport du CGEDD et du CGAAER publié en novembre 2015⁷¹. Ils dépendent, pour partie, des fonds européens et sont donc programmés dans ce cadre.

⁷⁰ La Commission a fixé l'objectif qu'à l'échéance 2020 et à l'échelle communautaire, 50% des évaluations de l'état de conservation des espèces au titre de la directive habitats soient favorables ou indiquent une amélioration et que 50% des évaluations au titre de la directive oiseaux indiquent un état stabilisé ou amélioré. En France, seulement une espèce sur quatre se trouvait en bon état de conservation au cours de la période 2007-2012.

⁷¹ CGEDD-CGAAER, « Analyse du dispositif Natura 2000 en France », novembre 2015.

Sur la période de programmation 2007-2013, les postes principaux de dépenses ont porté sur : (i) l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs : 192 M€, dont 135 M€ du programme 113 ; (ii) les mesures agro-environnementales territorialisées à enjeu nature : 174 M€ du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et une contrepartie nationale de crédits du ministère chargé de l'agriculture ; (iii) les contrats non agricoles et les projets « LIFE », ayant mobilisé environ 100 M€, dont 33 M€ sur le programme 113.

Pour l'élaboration, la révision et l'animation des documents d'objectifs et les contrats non agricoles, un rapport⁷² transmis officiellement à la Commission européenne estimait le besoin sur la période 2014-2020 à environ 540 M€, auxquels il faut ajouter 42 M€ pour le pilotage général du dispositif et les actions de surveillance.

Or, dans la programmation 2014-2020, un total de 262 M€ de fonds européens a été inscrit dans les maquettes (10 M€ du fonds européen de développement économique et régional [FEDER] et 252 M€ du FEADER), avec, en contrepartie, 200,60 M€ de fonds nationaux (dont « top-up »). Le cofinancement européen de ces mesures étant de 50 %, il faudrait arriver à engager au moins 260 M€ (voire 280 M€ avec le « top up ») pour respecter le montant indiqué à la Commission, soit un écart de 60 à 80 M€ par rapport aux maquettes, ce qui correspond à un besoin complémentaire de 8,5 à 11,5 M€ par an. La mission CGEDD proposait de retenir le montant de 8,5 M€/an, qui permet de mettre 50 % de contreparties nationales.

Pour atteindre les 6 M€ considérés comme nécessaires pour le pilotage national, sur lesquels il n'y a pas de fonds européens disponibles selon les maquettes, la mission du CGEDD estimait qu'il faudrait disposer de 4,5 M€ par an en plus des moyens actuels gérés au niveau national sur le programme 113.

La mission du CGEDD a donc estimé le besoin supplémentaire identifié sur les actions non agricoles, le pilotage et l'animation du réseau « Natura 2000 » à 13 M€ en moyenne annuelle. En raison de la sensibilité du dossier, de la responsabilité de l'État et des risques liés au non-respect des obligations communautaires, la mission insistait sur la nécessité de préserver et d'adapter aux besoins les moyens dédiés au réseau « Natura 2000 ».

▪ **Besoins financiers complémentaires pour le déploiement du volet terrestre de la trame verte et bleue en métropole**

À l'horizon 2019, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) pourraient être intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévus par la loi NOTRe.

Les moyens mobilisés pour les SRCE et la trame verte et bleue (TVB) sur le programme 113 sont en partie déconcentrés en DREAL pour assurer l'animation de la mise en œuvre des SRCE, les crédits gérés au niveau national servant au centre de ressources TVB, à des études et au réseau écologique outre-mer. Les agences de l'eau contribuent au maintien des continuités sur les cours d'eau et en milieux humides pour une part des 230 M€ prévus en moyenne chaque année sur la durée du X^{ème} programme pour les milieux aquatiques. Les différents échelons de collectivités territoriales et le FEDER, voire des entreprises pour ce qui concerne les infrastructures de transport, sont également des financeurs, sans qu'il soit possible d'identifier les montants dédiés aux continuités écologiques.

Les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre du volet terrestre de la trame verte et bleue sont difficiles à appréhender dans la mesure où les plans d'action associés aux SRCE n'ont pas été chiffrés, à l'exception de celui de l'Ile-de-France. Selon des hypothèses qu'elle a explicitées dans son rapport, la mission du CGEDD proposait de retenir un montant compris entre 50 et 90 M€ par an de moyens publics à mobiliser à l'échelon territorial par les collectivités pour le déploiement du volet terrestre de la trame verte et bleue en métropole sur une durée d'une quinzaine d'années.

▪ **Besoin supplémentaire global de financement pour les parcs naturels régionaux à l'échelon territorial**

Un parc naturel régional (PNR) est un territoire pour lequel les élus ont choisi volontairement un mode de développement basé sur la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels considérés comme riches et fragiles.

⁷² Cadre d'action prioritaire pour Natura 2000 adressé par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) à la Commission européenne en avril 2013.

La création de parcs naturels régionaux (PNR) et le soutien de leurs actions ne constituent pas une politique incluse dans la stratégie de création d'aires protégées ou répondant à des obligations réglementaires. Néanmoins, les territoires des parcs abritent plus de la moitié de la surface terrestre des réserves naturelles et 20 % de celle classée « Natura 2000 ».

Il existe actuellement 52 PNR, financés à 90 % par les collectivités territoriales. L'État apporte un financement modeste destiné à soutenir la capacité d'ingénierie des parcs pour un montant total de 7,7 M€ par an.

Selon la fédération nationale des parcs naturels régionaux (FNPNR), 8 nouveaux PNR pourraient être classés d'ici à 2020 sur 20 projets à l'étude, soit un besoin supplémentaire global de financement au terme de ce classement d'environ 22,5 M€ par an à l'échelon territorial.

La contribution de l'État étant inscrite dans les CPER, la mission du CGEDD proposait de maintenir un financement de l'État en appui à ces actions, nécessitant un complément annuel de l'ordre de 1 M€, le solde étant assuré par les collectivités et en premier lieu les Régions. À terme, la mission estimait que le maintien d'une contribution de l'État au financement des PNR se poserait sachant que les agences de l'eau financent déjà une partie de leurs actions.

▪ **Besoins supplémentaires de financement pour l'animation territoriale des politiques de la biodiversité**

Pour compléter le tableau des gestionnaires d'espaces naturels, il convient d'ajouter le réseau des 29 conservatoires d'espaces naturels (CEN), qui sont des structures associatives faisant l'acquisition de terrains à la biodiversité remarquable ou qui interviennent sous convention de gestion. Outre leur rôle en matière de protection et de gestion de sites, ils apportent également une capacité d'expertise sur les espèces et sont opérateurs et animateurs de nombreux documents d'objectifs Natura 2000. De même que pour les autres réseaux associatifs, il est important que les moyens dont ils disposent puissent être au moins maintenus.

Par comparaison avec la politique de l'eau mise en œuvre via des programmes intégrés sur des territoires pertinents, il manque une maîtrise d'ouvrage structurée pour la biodiversité terrestre et une animation et un accompagnement des collectivités locales (en se référant par exemple aux animateurs financés sur les contrats de bassin).

Afin d'améliorer significativement l'accompagnement des collectivités et autres acteurs des territoires pour le montage de projets de qualité en faveur de la biodiversité et la sensibilisation à l'intégration de la biodiversité dans les différentes politiques publiques, notamment d'aménagement, conduites sur les territoires, un montant de 10 M€ par an permettrait de financer à un taux élevé (80 %) environ 15 à 20 animateurs dans chacune des régions métropolitaines qui pourraient relever des agences régionales de la biodiversité là où elles sont ou seront mises en place.

Source : Mission, à partir du rapport du CGEDD relatif à des « propositions de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », juillet 2016.

Pour les milieux marins, le besoin supplémentaire de financement était estimé à près de 30 M€/an, dont 21,5 M€ seraient apportés par l'État ou ses opérateurs (cf. encadré 2).

Même en retranchant les efforts financiers complémentaires réalisés entre 2016 et 2018 sur le programme 113 pour la politique « Natura 2000 » (+2,40 M€) et la mise en œuvre du programme de surveillance requis par la DCSMM (4,32 M€), les besoins supplémentaires de financement pour la mise en œuvre des objectifs et ambitions de la politique de la biodiversité s'établiraient à 75 M€/an pour l'État et représenteraient ainsi une augmentation des moyens du programme 113 d'un peu plus de 60 %.

Encadré 2 : Estimation des besoins supplémentaires de financement nécessaires pour la mise en œuvre de l'ensemble des objectifs fixés pour les milieux marins

Au-delà des moyens humains nécessaires aux parcs naturels marins pour l'exercice de leurs missions, les besoins financiers supplémentaires ont été estimés par la mission du CGEDD en distinguant ceux nécessaires à la mise en œuvre des programmes de surveillance (PDS) et de mesures (PDM) requis par la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et pour le réseau « Natura 2000 » en mer.

▪ **Moyens nécessaires pour la mise en œuvre du PDS requis par la DCSMM.**

Le PDS requis par la DCSMM est destiné à évaluer l'état du milieu marin. Sa réalisation relève de l'action d'une dizaine d'organismes à vocation scientifique. Le coût du programme a été estimé par la DEB à environ 60 M€/an. Une partie des besoins, évaluée à 80 % des coûts, sera couverte par des dispositifs existants. Les besoins nouveaux liés à l'évolution des dispositifs existants ou à la mise en œuvre de nouveaux sont évalués à environ 12 M€/an, avec une montée en puissance progressive.

▪ **Moyens supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre des PDM de la DCSMM**

Les programmes de mesures (PDM) pour mettre en œuvre les plans d'action pour le milieu marin ont été élaborés à l'échelle des sous-régions marines en articulation avec les SDAGE et les programmes de mesures associés, afin de traiter conjointement les enjeux communs à la DCSMM et à la DCE.

Au sein de ces PDM, les mesures existantes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière et seules les mesures nouvelles ou celles existantes nécessitant des compléments ou des adaptations ont été chiffrées par la mission du CGEDD de 2016. L'estimation des coûts réalisée par la mission est très incertaine, puisque les mesures nouvelles de niveau national ont été évaluées dans une fourchette comprise entre 4 et 29 M€ sur six ans et les mesures de niveau local entre 14 et 60 M€.

Au total, en prenant la moyenne de ces fourchettes, l'estimation du besoin supplémentaire de financement du programme de mesures serait d'environ 9 M€ par an. Tenant compte de la nature de ces mesures, leur financement pourrait être assuré à hauteur de 2 M€ à l'échelon national et 6,5 M€ à l'échelon territorial, auxquels s'ajouteraient 0,5 M€ du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

▪ **Moyens supplémentaires nécessaires pour le réseau « Natura 2000 » en mer**

Le réseau « Natura 2000 » comprend 213 sites en mer, dont les deux tiers au sein des parcs naturels marins, où la gestion « Natura 2000 » est intégrée à celle du parc. De ce fait, l'approche est significativement plus réglementaire que sur les sites terrestres.

Sous réserve de quelques compléments au-delà de la mer territoriale, le réseau est considéré comme complet dans les 12 milles où il est représentatif des habitats et espèces d'intérêt communautaire. La priorité est donc de conforter le réseau existant.

L'AFB coordonne le travail technique de gestion des sites de l'ensemble du réseau « Natura 2000 » en mer. Elle est l'opérateur et l'animateur des documents d'objectifs dans la quasi-totalité des sites majoritairement marins. La prise en charge de ce rôle est progressive, mais elle requiert une montée en puissance des moyens humains.

Dans un rapport adressé à la Commission européenne, les autorités françaises ont estimé le besoin total de financement sur la période 2014-2020 à 11,2 M€ par an. Toutefois, en tenant compte de l'implication déjà existante de l'ex-AAMP, la mission du CGEDD a estimé que 10 M€ par an de crédits supplémentaires devraient être suffisants pour financer le réseau « Natura 2000 » en mer.

L'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs sont éligibles à un financement du FEAMP au titre de l'article 80 et, dans la programmation 2014-2020, une sous-enveloppe de 1,8 M€ est directement disponible pour le réseau « Natura 2000 » en mer, le programme 113 apportant la contrepartie nationale. La mission du CGEDD estimait souhaitable que ce montant augmente lors de la prochaine programmation des fonds européens.

Compte-tenu des différentes incertitudes, la mission du CGEDD faisait l'hypothèse d'un besoin de financement national supplémentaire à terme de 7,5 M€ par an en cible, le complément venant du FEAMP.

Source : Rapport du CGEDD relatif à des « proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », juillet 2016.

1.4. Si un dispositif de solidarité interbassins a été mis en place pour soutenir la mise en œuvre dans les DROM des directives dans le domaine de l'eau, le contexte qui prévaut en matière de biodiversité dans ces territoires y justifierait l'élaboration d'une stratégie spécifique, déclinée en plans d'actions territoriaux

Ainsi que cela a été exposé *supra*, plusieurs directives relatives au domaine de l'eau sont applicables aux départements d'outre-mer, ce qui n'est pas le cas des directives en matière de biodiversité ni de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

1.4.1. Un dispositif de solidarité interbassins, porté par l'Onema, puis l'AFB, a été mis en place par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour soutenir la mise en œuvre dans les DOM des directives dans le domaine de l'eau

Pour ce qui concerne l'eau et les milieux aquatiques, la DCE et la DERU sont applicables aux départements d'outre-mer (DOM). Elles sont également désormais applicables à Mayotte mais avec des délais spécifiques⁷³.

Si la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution était applicable dans les DOM, elle y est longtemps restée inappliquée. C'est seulement en 1992 que la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a explicitement consacré la création de comités de bassin dans les DOM, qui seront en place en 1997. L'article 51 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a ensuite prévu la création dans les DOM d'offices de l'eau sous la forme d'établissements publics locaux rattachés aux conseils départementaux (ou, le cas échéant, à la collectivité unique). Ces offices de l'eau sont dotés de compétences similaires à celles des agences de l'eau métropolitaines. Les offices de l'eau de la Martinique et de la Réunion ont été créés en 2002 et 2003, ceux de Guyane en 2005 et de Guadeloupe en 2006.

Compte-tenu de ces quarante ans de retard pour la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les DOM, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a créé un dispositif spécifique de solidarité interbassins portée par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), intégré à l'AFB au 1^{er} janvier 2017, qui s'est substitué aux solidarités antérieures⁷⁴. L'article 88 de cette loi a ainsi prévu que « [l']office garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie. ». Cette solidarité financière, portée par l'Onema puis l'AFB, provient de la contribution des agences de l'eau, afin d'aider l'outre-mer, notamment à se mettre en conformité avec les obligations européennes.

⁷³ Mayotte est devenue région ultra périphérique de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2014. Pour la DCE, un décalage de 6 ans est appliqué par rapport aux autres districts hydrographiques français et européens. Ainsi, le cycle de gestion 2016-2021 est le premier cycle de gestion officiel de Mayotte. Pour la DERU, les mises en conformité sont prévues pour 2020 et 2027 en application du décret no 2017-1497 du 26 octobre 2017. Il n'a pas été jugé utile de créer un office de l'eau à Mayotte, dans la mesure notamment où il existe un unique syndicat de communes compétent pour l'eau potable et l'assainissement.

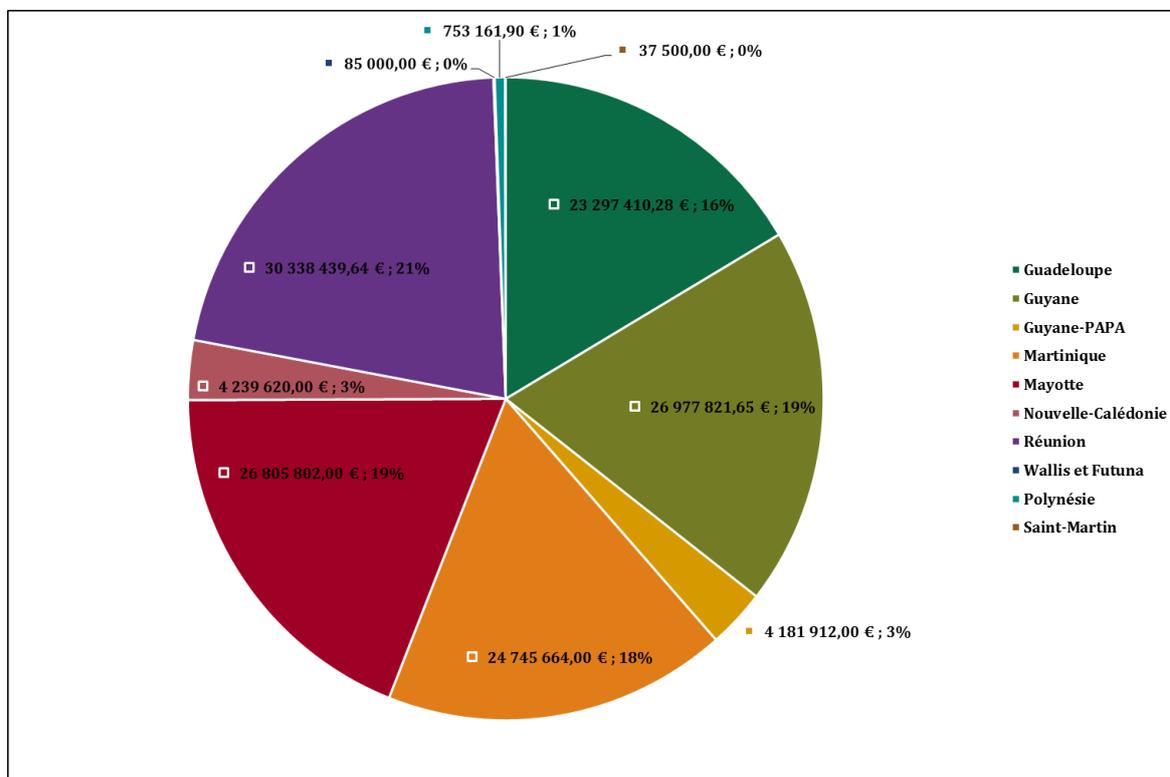
⁷⁴ Antérieurement, le fonds national de développement des adductions d'eau potable (FNDAE) apportait l'équivalent de 8 M€/an pour l'eau potable des DOM et la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement apportait 6 M€/an d'aides pour l'assainissement urbain.

Annexe III

De 2008 à 2011, 14 M€/an y ont été consacrés. Cette somme a été portée à 30 M€/an par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ce montant incluant toutefois des financements à destination de la Corse, qui a bénéficié, à cette occasion, d'un plan exceptionnel d'investissements (PEI), devant s'arrêter en 2018⁷⁵. Ce PEI a été engagé pour une durée de quinze ans en application de l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Dans ce cadre, l'État a demandé à l'Onema d'assurer une solidarité nationale, complémentaire à celle exercée par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse⁷⁶. Des conventions ont été conclues à cet effet entre l'Onema et l'agence, avec un terme fin 2018.

L'Onema a ainsi apporté 141,46 M€ de subventions au titre de la solidarité interbassins dans les DOM 2008 à 2015 (en priorité pour l'assainissement, et un peu pour la ressource en eau potable en Corse, à Mayotte et en Guyane au bénéfice de communes du Parc amazonien de Guyane), selon la répartition présentée dans le graphique 2. Ces subventions sont intervenues en complément des aides apportées par les offices de l'eau, les fonds européens et la part d'autofinancement des collectivités. Le ministère de l'Outre-mer est intervenu surtout dans le domaine de l'eau potable.

Graphique 2 : Solidarité interbassins portée par l'Onema envers les DOM de 2008 à 2015



Source : Rapport au CA de l'Onema du 19 novembre 2015 - Point 9 : Programme d'intervention 2016 au titre de la solidarité interbassins.

⁷⁵ Sur la période 2012-2015, la Corse aura ainsi bénéficié de 62,32 M€ de financements au titre de la solidarité « interbassins ».

⁷⁶ La Corse n'avait pas été mentionnée spécifiquement au titre de la solidarité interbassins dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 mais cette mention a été ajoutée par l'article 124 de la loi de finances pour 2012.

1.4.2. Le contexte qui prévaut dans les collectivités d'outre-mer en matière de biodiversité est significativement différent de celui de la métropole et justifierait l'élaboration d'une stratégie spécifique à ces territoires, déclinée en plans d'actions territoriaux

Le contexte qui prévaut dans les collectivités d'outre-mer en matière de biodiversité est significativement différent de celui de la métropole. Pour autant, la mission du CGEDD de 2016 a estimé les moyens financiers mis en œuvre dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) pour la biodiversité continentale et marine à environ 75 M€ par an et à environ 1 000 agents les moyens humains toutes structures confondues (hors recherche), ce qui est en moyenne supérieur à ce qui est constaté en métropole. Ceci est toutefois à comparer à une richesse biologique beaucoup plus grande qu'en métropole.

De manière plus générale, les enjeux considérables liés à la biodiversité terrestre, aquatique et marine dans les outre-mer, les spécificités naturelles des habitats et des espèces de ces territoires, la différence dans l'application des directives avec la métropole (seules certaines directives dans le domaine de l'eau – et, notamment, la directive-cadre sur l'eau s'appliquant dans les outre-mer) et les particularités du cadre de gouvernance font qu'il est souhaitable d'élaborer une stratégie spécifique à ces territoires⁷⁷ selon une approche intégrée entre les différents milieux.

Un plan d'actions propre à chacun des territoires devrait ensuite être établi dans la mesure où les situations, les besoins et les ressources sont très hétérogènes. Ce plan devra veiller à bien expliciter les maîtrises d'ouvrage des actions retenues, ce qui permettra de s'assurer qu'elles existent, ainsi que les financements disponibles et nécessaires. Cet exercice permettrait d'identifier sérieusement les moyens financiers qui seraient nécessaires et de s'assurer de la capacité à les mettre en œuvre.

Ainsi que cela a été fait en 2015 pour le secteur de l'eau et de l'assainissement, cette démarche stratégique et opérationnelle pourrait être préparée par une mission spécifique. La démarche serait suivie localement par le comité régional de la biodiversité fusionné avec le comité de bassin⁷⁸. Là où les acteurs locaux le souhaiteront, la préparation puis le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions pourraient bénéficier de l'appui d'une agence régionale de la biodiversité.

Proposition n° 2 : Sur le modèle des SDAGE et des programmes de mesures qui leur sont annexés, élaborer une stratégie spécifique en faveur de la biodiversité en outre-mer, selon une approche intégrée entre les différents milieux, déclinée sous la forme de plans d'actions territoriaux, explicitant les maîtrises d'ouvrage des actions retenues. Ces plans devront être bâtis à partir des moyens financiers pouvant être mobilisés de manière réaliste sur les territoires par l'ensemble des cofinanceurs.

⁷⁷ Une mission du CGEDD sur les plans nationaux d'action sur les espèces menacées avait déjà estimé, en 2014, qu'« il [était] souhaitable que l'État (ministères en charge de l'environnement et des outre-mer) engage avec les collectivités de chacun des outre-mer l'élaboration d'une stratégie de préservation de la biodiversité, notamment des espèces menacées d'extinction ».

⁷⁸ Cette disposition législative adoptée lors du débat de première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi sur la biodiversité (article 7) est propre aux DROM.

1.5. La mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'eau, notamment dans l'objectif de respecter les obligations issues des directives européennes, nécessite de bien articuler les leviers réglementaire et incitatif

Les politiques publiques peuvent mobiliser plusieurs leviers d'action :

- ◆ d'un côté, la réglementation et son contrôle ;
- ◆ de l'autre, des mesures incitatives, prenant la forme d'interventions financières en soutien aux projets (aides) ou de mesures fiscales visant à décliner le principe « pollueur-payeur ».

Le domaine de l'eau s'efforce de combiner ces deux outils au sein du programme pluriannuel de mesures (PDM) qui contribue à la réalisation des objectifs et des dispositions du SDAGE. Ces mesures sont mises en œuvre sous la forme notamment de dispositions réglementaires, d'incitations financières ou d'accords négociés :

- ◆ l'action réglementaire comprend des mesures pour limiter l'impact des nouveaux ouvrages ou des extensions d'ouvrages existants (police administrative) ainsi que pour contrôler le respect de la réglementation par les ouvrages récents ou anciens (police judiciaire). Il convient de souligner que, dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE⁷⁹, la Commission a estimé que la France faisait figure de bon élève dans la mise en œuvre de la politique environnementale, notamment par de bonnes capacités administratives (par exemple : des organismes de contrôle spécialisés dans la protection de l'environnement et une autorité environnementale participant à l'évaluation des plans et des programmes) ;
- ◆ les incitations financières sont apportées par les agences de l'eau dans le cadre de leur programme pluriannuel d'interventions.⁸⁰

Une bonne combinaison des mesures incitatives et réglementaires est indispensable pour l'obtention des résultats fixés, comme l'a démontré l'exemple des eaux résiduaires urbaines (cf. section 1.2.1.1).

1.5.1. Dans le domaine de l'eau, l'action réglementaire comprend des mesures pour limiter l'impact des nouveaux ouvrages ou des extensions d'ouvrages existants (police administrative) ainsi que pour contrôler le respect de la réglementation par les usagers (police judiciaire)

1.5.1.1. La police administrative de l'eau vise à limiter l'impact des nouveaux ouvrages ou des extensions d'ouvrages existants sur l'état des eaux

La réalisation d'installations, ouvrages, travaux et activités nouvelles ayant une forte incidence sur l'eau est soumise à un régime d'autorisation ou de déclaration, en fonction de cette incidence. Il en est de même en cas de modification substantielle d'ouvrages existants. Les procédures sont suivies par les services de l'État (DDT ou DREAL, s'il s'agit d'installations classées pour la protection de l'environnement), en s'appuyant si besoin sur l'avis technique d'autres services (dont AFB, ONCFS).

⁷⁹ Commission européenne : Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale de l'UE : faits marquants - France - Février 2017. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/factsheet_fr_fr.pdf Le rapport complet est disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_fr_fr.pdf

⁸⁰ Cf. code de l'environnement, articles L. 212-2-1 et R. 212-20.

Il est essentiel de s'assurer que la réalisation de nouveaux ouvrages ne va pas conduire à dégrader l'état des eaux, alors que pendant le même temps de nombreuses incitations financières sont consenties pour atteindre le bon état écologique des masses d'eaux existantes.

L'article 4 de la DCE, intitulé « Objectifs environnementaux », fixe des objectifs d'atteinte du bon état des eaux, mais pose également un principe général de non dégradation de l'état des eaux. La Cour de Justice de l'Union européenne a récemment précisé « *que les États membres sont tenus, sous réserve de l'octroi d'une dérogation, de refuser l'autorisation d'un projet particulier lorsqu'il est susceptible de provoquer une détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou lorsqu'il compromet l'obtention d'un bon état des eaux de surface ou d'un bon potentiel écologique et d'un bon état chimique de telles eaux à la date prévue par cette directive.* »⁸¹

Les dérogations éventuelles à ce principe sont encadrées par l'article 4, paragraphe 7, de la DCE pour des projets inscrits dans le plan de gestion, répondant à un intérêt général majeur ou à un objectif de développement durable et en l'absence d'alternatives pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés. À cet égard, il convient de souligner que la Commission européenne vient de publier un guide spécifique pour l'instruction des demandes d'exemption aux objectifs environnementaux⁸².

La procédure permet de s'assurer que les mesures ont bien été prises pour éviter et réduire les impacts, et si besoin, pour en compenser l'impact résiduel. Les mesures correctives et compensatoires doivent être précisées dans les actes d'autorisation et, le cas échéant, dans les arrêtés « complémentaires », de façon à ce qu'elles soient vérifiables.

1.5.1.2. La police judiciaire vise à contrôler le respect de la réglementation par les usagers dans le cadre de plans de contrôle départementaux

Le contrôle du respect des réglementations existantes est une mesure de base du programme de mesures. Il constitue un outil essentiel, régalién, de la politique de préservation de l'eau, de la nature et des ressources non énergétiques. La police de l'environnement doit, en outre, permettre à la France de respecter ses engagements internationaux et communautaires.

Une note technique du 22 août 2017 précise les modalités de pilotage régional de la politique de contrôle et de mise en œuvre des contrôles en département⁸³.

La coordination des missions de police de l'environnement s'inscrit, pour la quasi-totalité des départements, dans le cadre d'une mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN) et de l'élaboration d'un plan de contrôle interservices. La MISEN élabore une stratégie pluriannuelle identifiant les enjeux prioritaires du territoire à l'échelle départementale et prenant en compte les orientations définies au niveau national et au niveau régional.

⁸¹ CJUE, Affaire C 461/13, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 1^{er} juillet 2015. Cet arrêt précise : « *La notion de « détérioration de l'état » d'une masse d'eau de surface, [...] doit être interprétée en ce sens qu'il y a détérioration dès que l'état d'au moins l'un des éléments de qualité, au sens de l'annexe V de cette directive, se dégrade d'une classe, même si cette dégradation ne se traduit pas par une dégradation de classement, dans son ensemble, de la masse d'eau de surface.* »

⁸² Commission européenne, janvier 2018, « *Common implementation strategy for the water framework directive and the flood directive - Guidance Document No. 36 - Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities* ».

⁸³ Note technique du 22 août 2017 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de missions de police de l'eau et de la nature.

Annexe III

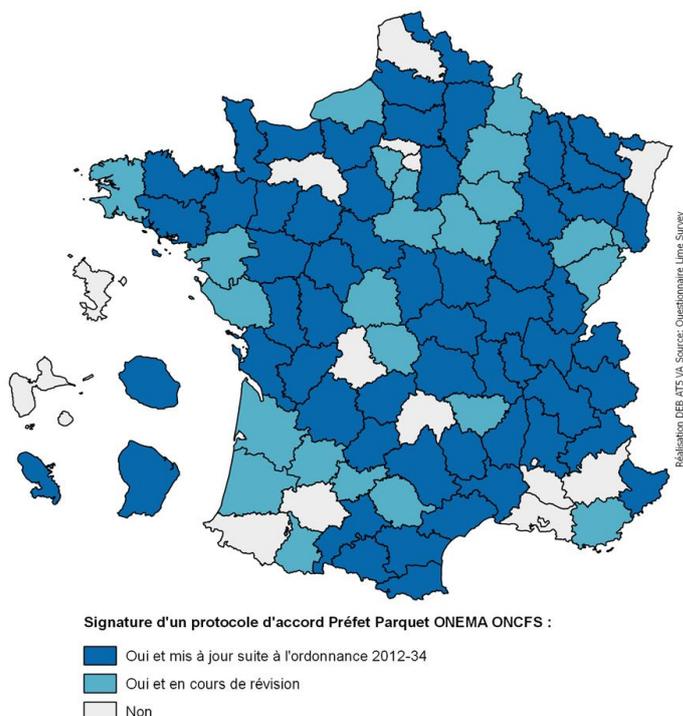
Le plan de contrôle interservices associe l'ensemble des services et établissements exerçant des missions de police dans les domaines de l'eau et de la nature : la DDT(M), la DD(CS)PP, la DREAL, la DRAAF, la gendarmerie, l'ARS, l'AFB (services régionaux et départementaux, parcs naturels marins) et l'ONCFS, le cas échéant dans le cadre d'unités de travail communes, l'ONF, les parcs nationaux, les réserves naturelles, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

Les agents affectés à l'AFB et à l'ONCFS chargés de missions de police de l'eau et de l'environnement apportent leur concours au représentant de l'État dans le département et au représentant de l'État en mer pour exercer des contrôles en matière de police administrative dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre VII du livre I^{er} du code de l'environnement. Ils exercent leurs missions de police judiciaire dans leur domaine de compétence sous l'autorité du procureur de la République, dans les conditions prévues aux articles L. 172-1 et L. 172-2 du même code.

Il convient de souligner que l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement a fait sensiblement évoluer le cadre juridique d'exercice des missions de police de l'environnement et étendu les pouvoirs d'enquête des nouveaux inspecteurs de l'environnement, dont font partie les agents affectés à l'AFB et à l'ONCFS chargés de missions de police de l'eau et de l'environnement.

En 2016, près de 81 % des départements disposaient d'un protocole d'accord signé entre le préfet, le parquet, l'Onema (AFB) et l'ONCFS (71 % en 2014 et 78 % en 2015) (cf. figure 7). Ces protocoles quadripartites garantissent la coordination et la complémentarité des actions de police, permettant de donner des suites adaptées aux atteintes causées à l'environnement. Ils constituent notamment une réponse aux rapports de la Cour des comptes (2015) et du Conseil d'État (2010) consacrés à la politique de l'eau, qui avaient en effet souligné l'insuffisance de la répression et de son suivi face aux objectifs ambitieux d'atteinte du bon état des eaux.

Figure 7 : Existence ou révision d'un protocole d'accord quadripartite (préfet-parquet-Onema-ONCFS) en matière de politique pénale environnementale en 2016



Source : DEB, rapport d'activité des services déconcentrés.

1.5.2. Les mesures incitatives, qu'elles soient de nature fiscale (principe « pollueur-payeur ») ou reposent sur des interventions financières en soutien à des projets, sont mises en œuvre par les agences de l'eau dans le cadre de leurs programmes pluriannuels d'intervention

Initiée dans le domaine de l'eau dès 1964 par l'application du principe pollueur-payeur, les incitations financières pour changer ou infléchir les comportements visent, à travers des instruments économique et financier, à orienter le comportement des usagers de l'eau et acteurs territoriaux par des outils incitatifs, dissuasifs ou stimulants, en agissant sur les coûts, les prix ou à partir de subventions ou de compensations financières.

Il s'agit tout à la fois :

- ◆ de taxer par la fiscalité écologique les comportements non vertueux. À cet égard, la loi encadre les assiettes et taux des redevances prélevées par les agences de l'eau, qui sont des ressources affectées, et plafonne le montant total de redevances pour l'ensemble des six agences. Dans le respect de ce cadre, les conseils d'administration des agences fixent les taux applicables, après avis conforme du comité de bassin ;
- ◆ d'aider les comportements vertueux, par des interventions financières (subventions et avances) des agences de l'eau. Pour chaque agence, le programme pluriannuel d'intervention, d'une durée de six ans en cohérence avec les cycles de la DCE, détermine les domaines et les conditions de l'action de l'établissement et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. Il est adopté par le comité de bassin et le conseil d'administration de l'agence.

1.5.3. La gestion des risques contentieux associés aux obligations résultant des directives européennes sur l'eau et les milieux aquatiques suppose une utilisation complémentaire du levier réglementaire (police administrative et judiciaire) et du levier incitatif

Le tableau 9 reprend, de manière synthétique, les principaux risques contentieux associés aux obligations résultant des directives européennes sur l'eau et les milieux aquatiques, tels qu'ils ressortent de l'analyse développée en section 1.2, et met en regard les mesures d'atténuation possibles (action sur le volet réglementaire et les contrôles et action incitative).

Tableau 9 : Risques contentieux associés aux obligations résultant des directives européennes sur l'eau et les milieux marins

Directives	Risques contentieux	Atténuations possibles
ERU	À court terme, liés aux performances épuratoires de certaines stations ou à des rejets par temps sec dans certaines agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action réglementaire plus marquée (police de l'eau) ▪ Action incitative au bon fonctionnement des systèmes de collecte et de traitement via les agences de l'eau ▪ Article L. 1611-10 du CGCT (partage ou transfert des sanctions financières aux collectivités)
	À moyen terme, liés à la conformité des systèmes d'assainissement par temps de pluie.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action réglementaire plus marquée (police de l'eau) ▪ Action incitative à la mise en conformité via agences de l'eau ▪ Article L. 1611-10 du CGCT (partage ou transfert des sanctions financières aux collectivités)
DCE	À moyen terme, liés à la non atteinte des objectifs de résultats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meilleure appréciation, dans les SDAGE, de l'existence de coûts disproportionnés d'atteinte du bon état des masses d'eau, permettant de justifier d'exemptions ; caractérisation plus marquée des masses d'eau comme fortement modifiées. ▪ Action incitative via les agences de l'eau : interventions financières ou utilisation du levier fiscal (principe « pollueur-payeur ») ▪ Action réglementaire (police de l'eau)
Nitrates	À court terme, condamnation pour manquement sur manquement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action réglementaire plus marquée (police de l'eau) ▪ Action incitative via les agences de l'eau : interventions financières ou utilisation du levier fiscal (principe « pollueur-payeur »)
DCSSM	À court terme, défaut de mise en place du réseau de surveillance. À plus long terme, insuffisance de résultats quant à l'atteinte du bon état écologique des eaux marines liés à une ambition insuffisante des plans d'action.	<p>Mise en place du réseau de surveillance prescrit par la directive et mobilisation des crédits nécessaires (cf. section ☐)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Action réglementaire plus marquée (police de l'eau) ▪ Action incitative via les agences de l'eau : interventions financières ou utilisation du levier fiscal (principe « pollueur-payeur »)
Utilisation des pesticides compatible avec le développement durable	À moyen terme, insuffisance de résultats quant à la réduction de l'utilisation des pesticides	<p>Action incitative via les agences de l'eau/APB : interventions financières (plan « Ecophyto ») et utilisation du levier fiscal (principe « pollueur-payeur »)</p>

Source : Mission.

2. Les réflexions de la mission s'inscrivent dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et des Assises de l'eau, dans un contexte marqué par plusieurs évolutions législatives récentes, qui ont modifié les modalités d'organisation et de financement des politiques nationales et territoriales de l'eau et de la biodiversité

2.1. La réforme territoriale conduite sous la précédente législature a renforcé les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et consacré la région comme chef de file des politiques de la biodiversité

2.1.1. Les lois Maptam et NOTRe ont renforcé les compétences des intercommunalités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam ») a créé une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi⁸⁴), confiée à titre obligatoire et exclusif aux communautés de communes et d'agglomérations, aux communautés urbaines et aux métropoles.

Le risque d'inondation ou les atteintes à la qualité des milieux n'étant pas circonscrits aux frontières administratives, la loi encourage le regroupement des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au sein de structures dédiées ayant les capacités techniques et financières adaptées pour exercer la compétence à une échelle hydrographique pertinente. Ainsi, la compétence pourra être transférée ou déléguée à un syndicat mixte de droit commun ou constitué sous la forme d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Afin de financer ce transfert de compétence, cette même loi a créé, en son article 56, une taxe additionnelle facultative, dite « taxe Gemapi », codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale pour la République (dite loi « NOTRe ») a entériné le transfert des compétences eau potable⁸⁵ et assainissement⁸⁶ aux communautés de communes et d'agglomérations (article 59), les communautés urbaines et métropoles étant déjà compétentes à titre obligatoire.

⁸⁴ Aux termes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la Gemapi recouvre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe et visant :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

⁸⁵ Le service public d'eau potable défini par la compétence « eau » comprend deux missions : l'une, obligatoire, de distribution de l'eau potable aux usagers et l'autre, facultative, de production, de transport et de stockage de l'eau potable, en amont de sa distribution.

⁸⁶ La compétence « assainissement » se décompose en deux volets : collectif et non collectif.

- L'assainissement collectif concerne les eaux usées produites par les immeubles raccordés au réseau public de collecte. En 2008, il concernait 82 % des logements français. Ce service recouvre les missions

Annexe III

Cette évolution de l'exercice des compétences locales relatives à l'eau potable et à l'assainissement répondait à la nécessité d'assurer la réduction du morcellement des compétences exercées dans ces deux domaines, tout en générant des économies d'échelle : alors que 24 162 collectivités étaient chargées, en 2012, de 35 160 services publics d'eau potable et d'assainissement, les observateurs estiment que le nombre d'autorités gestionnaires devrait être compris entre 1 500 et 3 500 à l'issue de ce transfert de compétences, soit une réduction d'un facteur de 10 à 20⁸⁷.

L'échéance de ce transfert, prévue au 1^{er} janvier 2020, devrait être repoussée au 1^{er} janvier 2026, comme le Premier ministre l'avait annoncé lors de la Conférence nationale des territoires, le 14 décembre 2017. La proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017, a été adoptée le 30 janvier 2018 par cette assemblée⁸⁸. Elle prévoit que, si une minorité de blocage (25 % des communes représentant au moins 20 % de la population) le demande, le transfert pourra être reporté au 1^{er} janvier 2026 au plus tard⁸⁹.

La loi NOTRe a par ailleurs ouvert la possibilité, pour l'État, de se retourner, en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour manquement à l'une des obligations qui lui incombent en application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en tout ou en partie contre les collectivités territoriales, lorsque l'obligation concernée relève en tout ou en partie de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics (article 112).

Afin d'appuyer la vision intégrée des politiques de l'eau portées par la réforme territoriale, un arrêté du 2 février 2016 crée la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle). Cette stratégie doit permettre de penser l'exercice des compétences dans le domaine de l'eau, du petit cycle au grand cycle, par un diagnostic de la répartition existante et par des propositions d'évolution. Arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin, avant le 31 décembre 2017, elle est annexée au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

obligatoires de contrôle des raccordements au réseau public, de collecte, de transport et d'épuration des eaux usées ainsi que d'élimination des boues produites.

- L'assainissement non collectif s'applique aux eaux usées collectées par des dispositifs individuels privés de collecte et de traitement pour les habitations qui ne sont pas raccordées au réseau public d'assainissement collectif. La collectivité compétence en matière d'assainissement non collectif a pour obligation de créer un service public d'assainissement non collectif (Spanc), qui a pour mission obligatoire le contrôle des installations d'assainissement non collectif, et qui peut, à titre facultatif, effectuer des travaux auprès des propriétaires.

⁸⁷ Source : « Préparer le transfert des compétences eau potable et assainissement », édité par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) en partenariat avec Suez.

⁸⁸ Il convient de souligner qu'une proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes a été déposée au Sénat par M. Bruno Retailleau, M. François Zocchetto, M. Philippe Bas, M. Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues le 11 janvier 2017.

⁸⁹ Entre 2020 et 2026, le transfert pourra être redemandé si la communauté le souhaite, mais la possibilité de blocage demeurera, dans les mêmes conditions.

2.1.2. Les lois Maptam et NOTRe ont consacré le rôle de la région comme chef de file des politiques de la biodiversité et lui ont ouvert la possibilité de se voir attribuer les compétences d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « Maptam ») a chargé la région « *d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives [...] la protection de la biodiversité* » (article 3, codifié à l'article L. 111-9 du code général des collectivités territoriales).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale pour la République (dite loi « NOTRe ») :

- ◆ prévoit que « *la région [...] élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [...] [qui] fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière [...] de protection et de restauration de la biodiversité [...]* » ;
- ◆ a ouvert à la région la possibilité « *de se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, par décret, à sa demande, et après avis de la conférence territoriale de l'action publique* », « *lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région* » (article 12, codifié au I ter de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). La région exerce alors ces attributions « *en coordination avec le comité de bassin* » :
 - « *sans préjudice des compétences des autres collectivités, de leurs groupements et des syndicats mixtes* » ; et
 - « *sans préjudice des missions des personnes morales de droit public auxquelles la commission locale de l'eau a confié son secrétariat ainsi que, le cas échéant, les études et les analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre* ».

Le **décret n° 2017-764 du 4 mai 2017** a ainsi confié à la région Bretagne les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Il prévoit que ces missions seront exercées en coordination avec les comités des bassins Loire-Bretagne et Seine-Normandie, et en lien avec les services de l'État et les agences de l'eau concernées, dans le but de faciliter l'atteinte des objectifs fixés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, auxquels sont associés les programmes pluriannuels de mesures, prévus par le code de l'environnement.

2.2. La loi pour la reconquête de la biodiversité a créé l'AFB et étendu à la biodiversité les interventions des agences de l'eau

Constatant :

- ◆ que l'action publique s'était concentrée, en France, en Europe et dans le monde, sur une politique de protection de la nature, marquée par la création d'espaces dédiés (création des parcs nationaux dans les années 1960) ou la protection des espèces et des habitats (loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, directive « Oiseaux » et directive « Habitats, faune, flore »), et
- ◆ qu'il convenait, au-delà d'un encadrement réglementaire des activités, de rechercher la mobilisation des parties prenantes lancée par la convention sur la diversité biologique de 1992, prolongée lors de la conférence des parties de 2010 à Nagoya avec les objectifs d'Aichi,

la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages avait pour ambition, selon son exposé des motifs, de renouveler l'action publique en faveur de la biodiversité, prise dans son ensemble, « depuis les gènes jusqu'au niveau le plus important d'organisation des écosystèmes que sont les paysages, sur terre comme en mer ». Il s'agissait ainsi de passer d'une logique de protection des espaces et espèces remarquables à une logique de préservation de la biodiversité ordinaire.

L'encadré 3 reprend la présentation des six titres de la loi qu'en fait son exposé des motifs.

Encadré 3 : Présentation des six titres de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

La conférence environnementale de 2012 et les débats menés en région ont permis de retenir les axes de réforme, qui forment les différents titres de la loi :

- le titre I^{er} a pour ambition de renouveler la vision de la biodiversité et les principes d'action qui doivent permettre sa protection et sa restauration ;
- le titre II est consacré à la gouvernance de la biodiversité, au niveau national et régional ;
- le titre III vise à doter la France d'un grand opérateur public, l'agence française pour la biodiversité, qui permettra un regroupement et une meilleure diffusion et valorisation de la connaissance ainsi qu'un appui renforcé et unifié à la fois méthodologique et financier aux porteurs de projets en faveur de la biodiversité ;
- le titre IV s'inscrit dans le contexte de l'entrée en vigueur à venir du protocole de Nagoya à la Convention sur la Diversité Biologique et de la proposition de règlement européen sur le même objet. Il s'agit de garantir un cadre juridique clair à la recherche et développement (R&D) sur les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles associées à ces ressources génétiques, sur le territoire français ;
- le titre V propose une palette d'outils gradués en fonction des enjeux pour renforcer l'action en faveur de la préservation et de la reconquête de la biodiversité des acteurs publics, État ou collectivités, ou privés ;
- le titre VI concrétise le changement de paradigme de la politique des paysages initiée par la loi paysages de 1993 et renforcée par la Convention européenne du paysage qui passe d'une logique de protection des paysages remarquables vers une prise en compte de tous les paysages.

Source : Exposé des motifs de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Annexe III

Cette loi a introduit plusieurs évolutions majeures dans l'organisation des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, leur gouvernance et le cadre des politiques de la biodiversité :

- ◆ **l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est créée au 1^{er} janvier 2017** par intégration de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF), ainsi que du groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN), auxquels elle se substitue ;
- ◆ **l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire de l'AFB relatives à l'eau et à l'environnement s'exerce en liaison avec les établissements publics compétents**, au premier rang desquels figure l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), **dans le cadre d'unités de travail communes** (article 21) ;
- ◆ **une stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité « contribuent à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières »** (article 8). L'élaboration d'une stratégie nationale pour la biodiversité est prévue à l'article 6 de la convention sur la diversité biologique, adoptée à Nairobi le 22 mai 1992. Un Comité national de la biodiversité (CNB) est créé comme instance d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité (article 14) ;
- ◆ **les régions et l'AFB peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées « agences régionales de la biodiversité » (ARB)**, auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles⁹⁰. Ces délégations exercent tout ou partie des missions de l'agence, à l'exception des missions de police de l'environnement. Elles peuvent être constituées en établissements publics de coopération environnementale mentionnés à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales. Elles apportent leur soutien aux régions pour l'élaboration de leur stratégie régionale de la biodiversité et assurent le suivi de sa mise en œuvre. ;
- ◆ **tous les établissements publics de parcs nationaux sont « rattachés » de manière obligatoire à l'AFB** (article 22). De manière plus générale, la loi prévoit qu'un établissement public de l'État régi par le code de l'environnement peut être rattaché à un ou plusieurs établissements publics de l'État, à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé, afin de mettre en commun des services et moyens. Les services et moyens mis en commun entre les établissements sont précisés par décret. En cas de rattachement, les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière ;
- ◆ **les agences de l'eau peuvent désormais contribuer à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin**, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale et des stratégies régionales pour la biodiversité ainsi que du plan d'action pour le milieu marin ;

⁹⁰ La protection, la gestion et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles est une compétence du département, qui contribue ainsi à la préservation de l'environnement et de l'écosystème sur son territoire. Les espaces naturels sensibles sont issus de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagements, qui en donne compétence à l'échelon départemental.

Annexe III

- ◆ la composition des deux premiers collèges des comités de bassin évolue, la loi prévoyant :
 - la présence d'un parlementaire (un député ou un sénateur) au sein du premier collège des comités de bassin (article 34) ;
 - que le deuxième collège est désormais composé de trois sous-collèges, comprenant chacun des représentants, respectivement :
 - des usagers non professionnels ;
 - des usagers professionnels des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'aquaculture, de la batellerie et du tourisme ; et
 - des usagers professionnels du secteur industriel et de l'artisanat (article 34).
- Chaque sous-collège du collège des usagers du comité de bassin désigne en son sein ses propres représentants au conseil d'administration de chacune des agences de l'eau, dont au moins trois représentants appartenant au sous-collège des usagers non professionnels (article 35).

2.3. La loi de finances pour 2018 a profondément remanié le financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et abaissé le plafond de redevances des agences de l'eau

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a prévu, en son article 44, un abaissement du plafond annuel des redevances des agences de l'eau à 2,105 Mds€ (plafond dit « mordant »)⁹¹, auparavant fixé à 2,3 Mds€ par l'article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour l'année 2016, en cohérence avec l'article 124 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, qui avait plafonné les redevances perçues par les agences de l'eau pour l'ensemble de leur X^e programme d'intervention (2013-2018) à 13,8 Mds€.

En cas de dépassement du montant global des redevances perçues par les six agences de l'eau, hors versement prévu à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement (reversement dit « Ecophyto » affecté à l'AFB⁹²), la part excédant le plafond est reversée au budget de l'État. Ce reversement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. Il est constaté par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget⁹³.

Toutefois, à titre dérogatoire, le plafond de redevances a été fixé à 2,280 Mds€ pour 2018, un prélèvement de 200 millions d'euros étant par ailleurs prévu sur les « ressources accumulées » des agences de l'eau. Ce prélèvement est réparti entre les agences, par un arrêté ministériel, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances, sans lien ni avec les paiements restant à honorer, ni avec les niveaux individuels de fonds de roulement des agences (cf. annexe IV).

⁹¹ Ce plafond est fixé par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Les modalités de reversement en cas de dépassement sont fixées au III bis de ce même article.

⁹² Le V de cet article prévoit que : « [e]ntre 2012 et 2018, il est effectué un prélèvement annuel sur le produit de la redevance au profit de [l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques puis de] l'Agence française pour la biodiversité afin de mettre en œuvre le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents. Ce prélèvement, plafonné à 41 millions d'euros, est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement au produit annuel qu'elles tirent de cette redevance [...]. »

⁹³ Il n'est ainsi pas fixé de répartition « a priori » du plafond entre les agences, cette répartition est faite « a posteriori » en cas de dépassement du plafond par le cumul des six agences, même si le dépassement n'est dû qu'à une ou plusieurs agences.

Annexe III

De plus, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, en son article 135, institue une contribution annuelle des agences de l'eau au profit :

- ◆ d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), à hauteur d'un montant compris entre 240 M€ et 260 M€⁹⁴ ; et,
- ◆ d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à hauteur d'un montant compris entre 30 M€ et 37 M€.

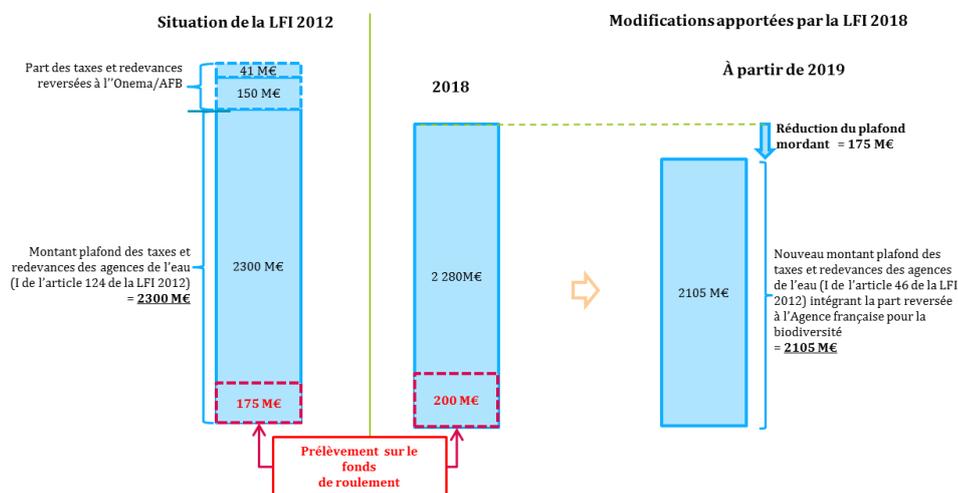
Cette contribution annuelle se substitue :

- ◆ d'une part, à la contribution fixée antérieurement à un maximum de 150 M€ pour l'ex-Onema, intégré au sein de l'AFB au 1^{er} janvier 2017 ;
- ◆ d'autre part, comme l'illustre la figure 8, aux dotations pour charges de service public qui étaient attribuées à l'ONCFS, aux parcs nationaux et à l'AFB (pour l'ex-AAMP et PNF) pour un montant total de 136,18 M€ en 2017.

Elle est répartie entre les agences, par arrêté ministériel, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel pour l'année concernée des redevances. Précédemment, elle était calculée en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale. Il convient par ailleurs de souligner que la contribution versée à l'ex-Onema, plafonnée à 150 M€, était exclue du plafond annuel de redevances des agences de l'eau, alors que la contribution annuelle aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité est désormais incluse sous le plafond.

La débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité conduit à une diminution à due proportion des crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 7 (gestion des milieux et biodiversité) du programme 113, qui passent de 157,87 M€ en loi de finances pour 2017 à 21,17 M€ en loi de finances pour 2018.

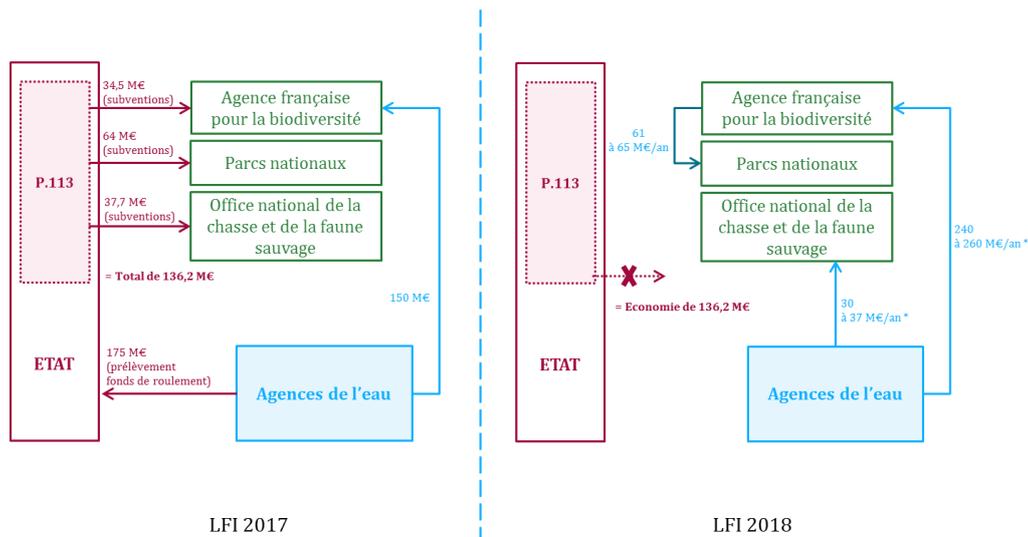
Figure 8 : Modification du plafond de redevances des agences de l'eau introduite par la loi de finances pour 2018



Source : Mission.

⁹⁴ À partir de la contribution qui lui est destinée l'AFB assurera le financement des parcs nationaux.

Figure 9 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité



Source : Direction du budget.

2.4. Les propositions de la mission s'inscrivent dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et des « Assises de l'eau », ainsi que l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance entre l'État et les opérateurs de l'eau et de la biodiversité

2.4.1. Les propositions de la mission ont vocation à alimenter les réflexions du programme « Action publique 2022 »

Ainsi que cela figure dans la lettre de mission, les propositions de la mission ont vocation à alimenter les réflexions du programme « Action publique 2022 ».

Ce programme, qui consiste à repenser le modèle de l'action publique en interrogeant en profondeur les métiers et les modes d'action publique, a été lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017. Les objectifs visent à accompagner la baisse des dépenses publiques, tout en améliorant la qualité des services publics et en offrant aux agents publics un environnement de travail modernisé.

Sous le pilotage du Comité interministériel de la transformation publique (CITP), les ministères sont en charge de conduire la transformation des politiques publiques qu'ils mènent en prenant en compte les administrations publiques de l'État et ses opérateurs. À l'issue d'une première phase de diagnostic prévue d'octobre 2017 à mars 2018, une seconde phase d'élaboration puis de mise en œuvre opérationnelle des plans de transformation (ministériels et transversaux) sera engagée.

2.4.2. Des assises de l'eau doivent être organisées en 2018

Lors de la clôture du Congrès des maires de France, le 23 novembre 2017, le Président de la République a annoncé la tenue d'Assises de l'eau en 2018. Celles-ci pourraient être organisées en deux séquences complémentaires :

- ♦ une première séquence, qui se tiendrait au mois de mai, centrée sur les enjeux liés au patrimoine des infrastructures des services publics d'eau et son financement ;
- ♦ une seconde séquence, organisée à l'automne, portant sur le grand cycle de l'eau.

Les propositions de la mission, en particulier celles relatives aux dépenses d'intervention des agences de l'eau, viendront alimenter les réflexions des Assises de l'eau.

2.4.3. À l'exception de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), dont le contrat est récent, des contrats d'objectifs et de performance vont devoir être conclus entre l'État et les opérateurs de l'eau et de la biodiversité

À l'exception de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), dont le contrat est récent, des contrats d'objectifs et de performance vont devoir être conclus entre l'État et tous les opérateurs concernés par la mission :

- ♦ l'AFB, mise en place depuis le début de l'année 2017, ne dispose pas encore d'un contrat d'objectifs signé avec l'État, ce qui devient indispensable pour lui permettre d'agir dans le cadre de priorités hiérarchisées ;
- ♦ celui de l'ONCFS, qui prenait fin au 31 décembre 2016, a été prolongé par avenant pour deux ans (2017-2018). Ce calendrier était justifié afin de prendre le temps nécessaire à la définition précise du partenariat à construire entre l'AFB et l'ONCFS⁹⁵, à traduire par de futurs contrats d'objectifs respectifs construits en pleine cohérence, qui mettent en avant les missions mutualisées et les missions spécifiques de chaque établissement, au regard des compétences reconnues et des moyens alloués.
- ♦ de même, les contrats d'objectifs des établissements publics de parcs nationaux, qui couvrent la période 2015-2017, sont parvenus à échéance. De nouveaux contrats sont à conclure, notamment pour tenir compte du rattachement des établissements à l'AFB ;
- ♦ les contrats des agences de l'eau sont habituellement révisés pour accompagner la mise en œuvre d'un nouveau programme d'intervention. Ils doivent donc être renouvelés pour la période 2019-2024, avec l'entrée dans un nouveau programme pluriannuel d'intervention des agences (le XI^e). Eux aussi devront clarifier l'articulation des interventions respectives des agences et de l'AFB.

Le cadre de référence pour la préparation des contrats d'objectifs sera influencé par les suites qui seront données aux propositions de la mission.

⁹⁵ Comme évoqué en section 2.1, l'article 21 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, codifié à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, prévoit que les missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement s'exercent en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes.

3. Les politiques de l'eau et de la biodiversité sont mises en œuvre par une vingtaine d'opérateurs de l'État, qui agissent aux côtés des services déconcentrés de l'État

3.1. Les agences de l'eau constituent l'instrument de l'État pour la mise en œuvre d'une politique incitative de gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques

3.1.1. Les six agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif chargés de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a décentralisé la gestion de l'eau par bassin versant et créé les agences de l'eau, qui interviennent sur chaque bassin de métropole. Pour la première fois dans l'histoire administrative française, une entité naturelle, le bassin hydrographique, a été définie comme un territoire pour mener une politique publique et organiser l'action d'un établissement public.

Les six agences de l'eau⁹⁶, dont les principales caractéristiques des territoires qu'elles couvrent sont présentées dans le tableau 10, ont évolué au fil des législations successives. Ainsi, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, puis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA ») ont précisé la définition et les missions de ces agences. Aux termes de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, les agences de l'eau sont des établissements publics de l'État à caractère administratif chargés de mettre en œuvre les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) prévus par l'article L. 212-1 du même code.

Tableau 10 : Principales caractéristiques des territoires couverts par les six agences de l'eau

Agence de l'eau ⁹⁷	Superficie du bassin (km ²)	Population du bassin	Départements couverts	Linéaire de cours d'eau (km)	Linéaire de côtes (km)
AEAG	117 650	7 000 000	26	33 000	450
AEAP	19 700	4 700 000	4	6 700	N.D.
AELB	155 000	12 000 000	31	135 000	2 600
AERM	31 300	4 200 000	8	20 000	0
AERMC	138 700	15 300 000	31	155 000	2 000
AESN	100 000	18 000 000	28	70 000	600

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences ou de leurs sites internet.

Les six agences de l'eau constituent des acteurs très importants, sur les plans technique et financier, dans la mise en œuvre en métropole des politiques publiques de gestion intégrée des ressources en eau. Ce domaine englobe :

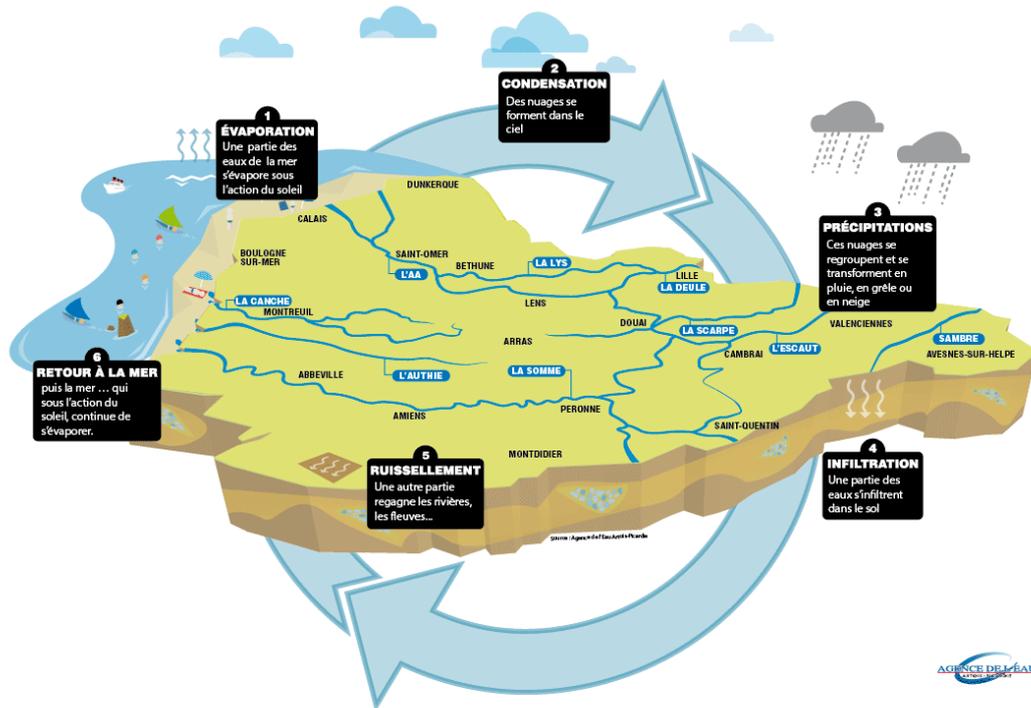
⁹⁶ Une seule agence de l'eau est commune aux deux bassins « Rhône-Méditerranée » et « Corse ». Il n'existe pas d'agence de l'eau dans les outre-mer, mais des établissements publics locaux, les offices de l'eau. Un dispositif de solidarité financière des bassins de métropole à l'égard des outre-mer a été confié à l'Onema et repris par l'AFB à sa création (cf. section 1.4).

⁹⁷ AEAG : Adour-Garonne ; AEAP : Artois-Picardie ; AELB : Loire-Bretagne ; AERM : Rhin-Meuse ; AERMC : Rhône-Méditerranée-Corse ; AESN : Seine-Normandie.

Annexe III

- ◆ d'une part, ce que l'on appelle fréquemment le « grand cycle » de l'eau, à savoir les ressources en eau et milieux aquatiques naturels, mais aussi leurs utilisations ou modifications par les activités humaines ;
- ◆ d'autre part, le « petit cycle » de l'eau que gèrent les services publics d'eau et d'assainissement.

Figure 10 : Le « grand cycle » de l'eau (cycle naturel)



Source : Agence de l'eau Artois-Picardie.

Figure 11 : Le « petit cycle » de l'eau



Source : « Le cycle de l'eau », fiche web produite par les agences de l'eau et l'Onema.

Annexe III

Le système des agences de l'eau repose sur les principes fondamentaux suivants :

- ◆ un territoire d'action qui est le bassin versant, ce qui correspond à une même ressource en eau et permet de prendre en compte les interactions entre l'amont et l'aval ;
- ◆ une gestion concertée entre les parties prenantes (collectivités, agriculteurs et industriels, société civile et État) rassemblées au sein d'un comité de bassin, créé lui aussi par la loi de 1964, sans qu'aucune catégorie n'ait la possibilité d'imposer son point de vue aux autres ;
- ◆ une capacité de financement autonome, basée sur des taxes fiscales affectées, encadrées par la loi mais gérées de façon décentralisée par le comité de bassin, incitant les parties prenantes à agir en faveur des objectifs environnementaux dans le cadre de programmes d'intervention de six années⁹⁸ (le X^e programme couvre la période 2013-2018 et le XI^e programme, en cours d'élaboration, couvrira la période 2019-2024).

Les effectifs des six agences de l'eau s'établissaient, en 2017, à 1 681,75 ETPT, dont 1 669,73 sous plafond (cf. tableau 11), chiffre légèrement supérieur au plafond d'emploi pour 2017 (1 668 ETPT). Les effectifs des agences ont diminué de 102,74 ETPT sous plafond sur la période 2013-2017, soit -5,80 % ou -1,48 % en moyenne annuelle avec, cependant, d'importantes disparités entre agences, comme le montre le tableau 12.

Tableau 11 : Répartition des effectifs des agences de l'eau en 2017 (en ETPT)

Agences de l'eau	Effectifs sous plafond d'emploi			Effectifs hors plafond d'emploi	Effectifs totaux
	Effectifs des fonctions « support » (ETPT)	Effectifs des fonctions « métiers » (ETPT)	Total		
AEAG	67,96	181,55	249,51	-	249,51
AEAP	55,51	103,09	158,60	2,38	160,98
AELB	74,51	237,22	311,73	5,15	316,88
AERM	58,30	122,74	181,04	-	181,04
AERMC	74,36	275,66	350,02	1,08	351,10
AESN	103,41	315,42	418,83	3,41	422,24
Ensemble	434,05	1 235,68	1 669,73	12,02	1 681,75

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Tableau 12 : Évolution en ETPT des effectifs sous plafond d'emploi des agences de l'eau entre 2013 et 2017

Agences de l'eau	2013 (ETPT)	2014 (ETPT)	2015 (ETPT)	2016 (ETPT)	2017 (ETPT)	Évolution 2013-2017		
						ETPT	%	Moyenne annuelle (%)
AEAG	252,58	252,51	252,43	251,57	249,51	-3,07	-1,21	-0,30
AEAP	173,37	170,15	166,99	162,20	158,60	-14,77	-8,52	-2,20
AELB	321,65	319,58	320,86	317,59	311,73	-9,92	-3,08	-0,78
AERM	195,07	189,46	190,16	186,10	181,04	-14,03	-7,19	-1,85
AERMC	372,37	365,21	366,00	358,66	350,02	-22,35	-6,00	-1,54
AESN	457,43	444,80	444,07	429,97	418,83	-38,60	-8,44	-2,18
Ensemble	1 772,47	1 741,71	1 740,61	1 706,09	1 669,73	-102,74	-5,80	-1,48
Plafond d'emploi	1 783,00	1 745,00	1 744,00	1 706,00	1 668,00	-115,00	-6,45	-1,65

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

⁹⁸ Fondée au départ sur le principe pollueur payeur, l'incitation a été rapidement étendue au principe préleveur-payeur et complétée par des aides financières – subventions ou prêts – pour obtenir le consensus nécessaire.

Annexe III

Le tableau 13 présente les dépenses en droits constatés des agences de l'eau sur le X^e programme. Il met en évidence que celles-ci devraient s'établir à 2,56 Mds€ en moyenne annuelle sur la période 2013-2018, y inclus les dépenses de personnel et de fonctionnement des agences, les contributions versées aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité et les versements au budget général de l'État.

Tableau 13 : Synthèse des paiements du X^e programme des agences de l'eau⁹⁹

Agences de l'eau	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
AEAG	242,09	281,30	284,56	276,45	330,72	354,14	294,88
AEAP	176,37	188,12	189,81	172,85	212,28	199,67	189,85
AELB	361,86	421,51	389,19	370,68	403,10	414,16	393,42
AERM	186,62	193,93	175,27	178,31	189,40	172,77	182,72
AERMC	509,21	538,72	552,55	556,70	606,33	589,04	558,76
AESN	952,15	1 002,75	911,14	950,08	929,89	900,24	941,04
Ensemble	2 428,29	2 626,32	2 502,51	2 505,08	2 671,73	2 630,02	2 560,66

Source : Jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

3.1.2. La gouvernance de la politique territoriale de l'eau s'articule autour, d'une part, d'un comité de bassin, faisant office de « parlement de l'eau » et, d'autre part, d'un conseil d'administration de l'agence de l'eau

Chacune des agences de l'eau est dotée d'un conseil d'administration composé de 35 membres (article R. 213-33 du code de l'environnement). Outre le président nommé par décret et un représentant du personnel, trois collèges (les collectivités territoriales, les usagers, l'État et ses établissements publics) disposent chacun de 11 membres. Le conseil d'administration de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse comprend par ailleurs un représentant choisi par et parmi les membres représentant les collectivités territoriales du bassin de Corse, un représentant choisi par et parmi les membres du comité de bassin de Corse, le préfet de Corse (article R. 213-34 du code de l'environnement).

Chacun des grands bassins hydrographiques est doté d'un comité de bassin¹⁰⁰ qui est une assemblée de taille importante (80 à 190 membres selon la taille des bassins, cf. graphique 3), souvent qualifiée de « parlement local de l'eau », rassemblant les parties prenantes regroupés en trois collèges : les collectivités territoriales (40 % des membres), les usagers et personnes compétentes (40 %) et les représentants de l'État (20 %).

Le comité de bassin élabore le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin, document de planification opposable au plan réglementaire, qui définit les orientations fondamentales de la politique de l'eau dans le bassin et assure le rôle de plan de gestion requis par la directive cadre sur l'eau.

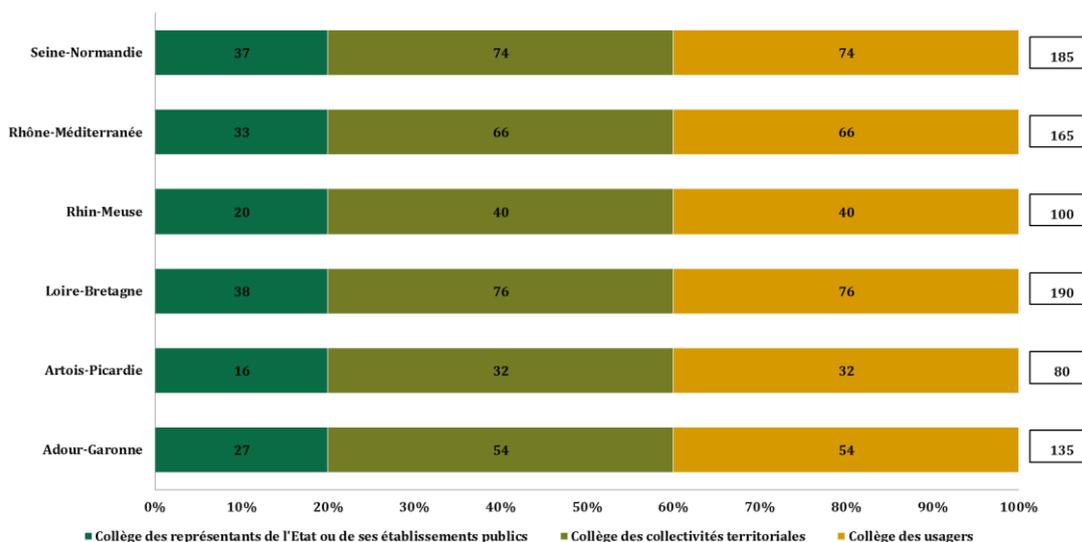
⁹⁹ Exécutions 2013-2016 et prévisions 2017-2018.

¹⁰⁰ La loi sur l'eau de 1964 avait créé 6 agences de l'eau et 6 comités de bassin. La loi sur la Corse a créé en 2002 un comité de bassin spécifique à la Corse. Par ailleurs, la loi sur l'eau de 1992 avait créé quatre comités de bassin dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) auxquels s'est ajouté en 2001 un comité de bassin pour Mayotte.

Annexe III

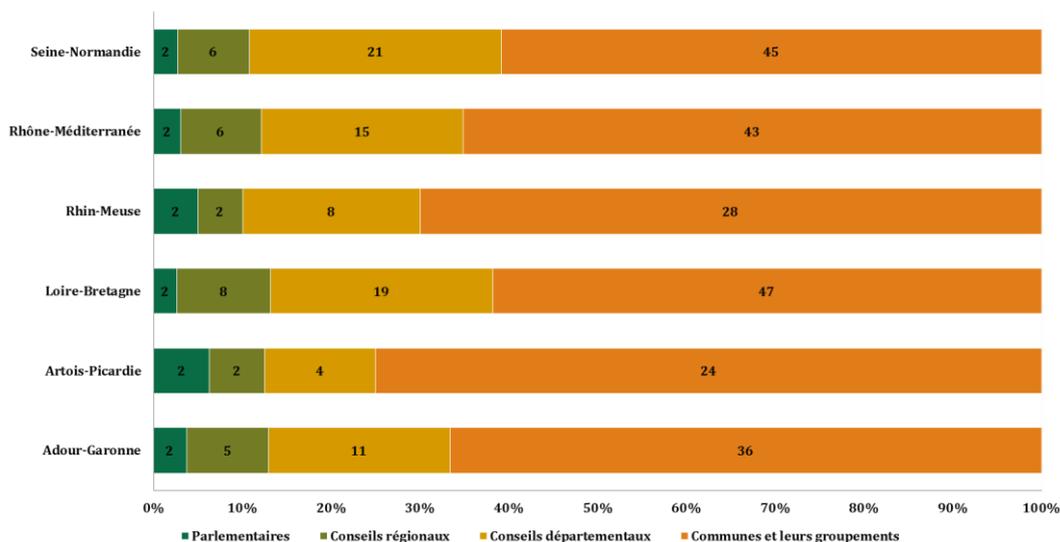
Le comité de bassin a également en charge le vote des taux des redevances sur les usages de l'eau justifiées par le programme d'intervention de l'agence de l'eau. De ce fait, il existe un mécanisme de « co-décision » entre le comité de bassin et le conseil d'administration de l'agence de l'eau. Les membres des collèges des usagers et des collectivités qui siègent au conseil d'administration, sont désignés par et parmi les membres du comité de bassin. Il faut noter que le président du comité de bassin ne siège pas avec voix délibérative au sein du conseil d'administration de l'agence, où il n'est qu'invité.

Graphique 3 : Composition des six comités de bassin métropolitains



Source : Mission.

Graphique 4 : Composition du collège des collectivités territoriales au sein des comités de bassin métropolitains



Source : Mission.

La mission a adressé un questionnaire aux préfets coordonnateurs des six bassins métropolitains (cf. encadré 4), qu'elle a notamment souhaité interroger sur :

- ◆ la taille et la composition des comités de bassin ;
- ◆ l'articulation entre le comité de bassin et le conseil d'administration des agences.

Encadré 4 : Le préfet coordonnateur de bassin

Le préfet coordonnateur de bassin

Le préfet coordonnateur de bassin anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau, afin de réaliser l'unité et la cohérence des actions déconcentrées de l'État, et la politique de l'État en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation (article L. 213-7 du code de l'environnement).

Il est assisté dans cette mission par une commission administrative de bassin qu'il préside. Elle est composée des préfets de région, des préfets de département, des chefs des pôles régionaux de l'État chargés de l'environnement, du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement, qui assure la fonction de délégué de bassin, du directeur régional des finances publiques et du directeur de l'agence de bassin. Elle est notamment consultée sur les projets de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, de programme de mesures et de schéma directeur de prévision des crues.

Le délégué de bassin

Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement assure, sous l'autorité du préfet coordonnateur du bassin, la fonction de délégué de bassin. Il assiste le préfet coordonnateur de bassin dans l'exercice de ses missions, assure le secrétariat de la commission administrative de bassin, anime et coordonne l'action des services déconcentrés de l'État intervenant dans le domaine de l'eau et apporte conseil et assistance technique aux organismes de bassin. (article R 213-16 du code de l'environnement).

Il est notamment chargé, sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, des missions suivantes :

- il contribue à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, du programme de mesures, du programme de surveillance de l'état des eaux et du système d'information sur l'eau ;
- il coordonne les actions nécessaires à la gestion de la ressource en eau et à la prévention des risques d'inondation et contribue à la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ;
- il veille à la cohérence, au niveau interrégional, de l'exercice des polices de l'eau, de la protection des milieux aquatiques et de la pêche.

Le service de bassin

Au sein de la DREAL de bassin, le service de bassin joue le rôle du service technique du préfet coordonnateur de bassin en charge de l'administration de l'eau, aux côtés de l'agence de l'eau vouée à l'animation et au financement de la politique de l'eau déclinée par le comité de bassin.

Source : Mission, à partir de la présentation faite par la DREAL Centre-Val-de-Loire de ses missions.

S'agissant du premier point, il ressort du traitement de ces questionnaires que, selon les préfets coordonnateurs de bassin :

- ◆ la taille des comités de bassin apparaît adaptée aux spécificités et enjeux des bassins, et permet d'assurer au mieux une représentation et une expression équilibrées des territoires et des intérêts. Les préfets coordonnateurs de bassin relèvent, unanimement, la richesse des débats intervenus ces dernières années au sein du comité, notamment sur les sujets de la réorganisation des compétences de l'eau des collectivités territoriales sur les petit et grand cycles de l'eau et l'élaboration des XI^e programmes d'intervention ;
- ◆ l'équilibre des représentations dans les comités de bassin apparaît globalement satisfaisant, et les évolutions prévues par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (cf. section 0), qui doivent intervenir à compter du premier renouvellement des membres des comités de bassin (prévu en juillet 2020), devraient conduire à équilibrer encore davantage les débats des comités entre usagers économiques et non économiques de l'eau.

Annexe III

Certains préfets coordonnateurs de bassin avancent toutefois le besoin de favoriser la représentation des EPCI et des EPTB par rapport aux communes au sein du sous-collège des communes et de leurs groupements, en cohérence avec les lois Maptam et NOTRe. En tout état de cause, les préfets coordonnateurs de bassin soulignent le besoin de conserver, à l'issue de ce renouvellement, une certaine stabilité dans la composition du comité de bassin, notamment au regard de la durée des cycles de gestion de l'eau, de manière à ce que ses membres puissent bien appréhender les enjeux du bassin notamment dans la perspective d'une révision des SDAGE ;

- ◆ en revanche, au-delà des équilibres numériques au sein des comités de bassin :
 - certains membres des comités de bassin apparaissent mieux organisés pour influencer sur les décisions, avec une situation différente entre les bassins selon les enjeux (plus grande influence des acteurs économiques, bien organisés et assidus, pour le bassin Seine-Normandie et plus grande influence de la profession agricole et des associations de protection de la nature en Loire-Bretagne) ;
 - l'équilibre de représentation au sein des commissions, où une part importante du travail est conduite, apparaît plus aléatoire ;
- ◆ enfin, le bénéfice d'un accroissement du poids du collège des représentants de l'État au sein du comité de bassin n'apparaît pas évident, les contre-pouvoirs s'autorégulant.

S'agissant du second point, il ressort du traitement de ces questionnaires que, selon les préfets coordonnateurs de bassin :

- ◆ la possibilité, pour le président du comité de bassin, de participer au conseil d'administration contribue à la fluidité et aux échanges d'information entre les deux instances de gouvernance des agences de l'eau, de même que les réunions organisées conjointement par certaines commissions du comité de bassin et du conseil d'administration et que l'exercice du secrétariat technique du comité de bassin par les agences de l'eau ;
- ◆ que, pour autant (et ce, de manière unanime), il ne paraît ni nécessaire ni souhaitable d'en faire un membre de droit du conseil d'administration, avec voix délibérative, dans la mesure où :
 - l'impartialité de l'avis conforme que doivent rendre les comités de bassin sur les décisions des conseils d'administration des agences en lien avec la politique générale de l'eau (approbation des taux de redevances et des programmes pluriannuels d'intervention, notamment) serait susceptible d'être remise en cause dans une telle hypothèse ;
 - le président du comité de bassin doit pouvoir orienter les débats de ce comité sans être lié par des positions qu'il aurait prises au sein du conseil d'administration ;
- ◆ la revalorisation du rôle du bureau des comités de bassin pourrait toutefois permettre un dialogue renforcé entre le président du comité de bassin et le directeur général et le président du conseil d'administration de l'agence.

3.2. L'Agence française pour la biodiversité, créée au 1^{er} janvier 2017 par l'intégration de quatre opérateurs, est financée quasi-intégralement par les agences de l'eau

3.2.1. L'AFB a été créée au 1^{er} janvier 2017 par l'intégration de l'Onema, de l'AAMP, de PNF et du GIP ATEN et dotée de larges missions, dépassant le périmètre de celles exercées auparavant par ces opérateurs

La loi n° 2016 1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB), constituée à partir de quatre opérateurs :

- ◆ l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) ;
- ◆ l'Agence des aires marines protégées (AAMP) ;
- ◆ Parcs nationaux de France (PNF) ;
- ◆ le groupement d'intérêt public (GIP) « Atelier technique des espaces naturel » (ATEN).

Elle s'appuie sur l'unité mixte de service « Patrimoine naturel » (UMS PatriNat) créée avec le MNHN et le CNRS le 11 décembre 2017. Cette unité prendra notamment en charge :

- ◆ le partage et la validation des données naturalistes, en vue de conforter l'Inventaire National du Patrimoine Naturel (INPN) ;
- ◆ le développement d'indicateurs, d'analyses de données et d'expertises ;
- ◆ la mobilisation et la sensibilisation des publics à la connaissance du patrimoine naturel ;
- ◆ le développement d'outils et de méthodes pour la surveillance de la biodiversité.

Comme le met en évidence le tableau 14, près de 80 % des effectifs intégrés dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017 provenaient de l'ex-Onema et un peu plus de 14 % de l'ex-AAMP.

Tableau 14 : Répartition des effectifs sous plafond en 2016 des opérateurs intégrés dans l'AFB

Opérateurs intégrés dans l'AFB au 1 ^{er} janvier 2017	Effectifs sous plafond en 2016 (ETPT)	Part du total (%)
Onema	870,00	79,67
AAMP	158,00	14,47
PNF	45,00	4,12
GIP ATEN	19,00	1,74
Ensemble	1 092,00	100,00

Source : Mission.

Ces quatre opérateurs représentaient, à fin 2016, de l'ordre de 20 % des effectifs des opérateurs du programme 113, comme l'illustre le tableau 15. À ces emplois s'ajoutaient des effectifs hors plafond, ainsi que des personnels mis à disposition par d'autres organismes¹⁰¹. Ces personnels étaient numériquement plus nombreux que les effectifs sous plafond d'emploi à l'ATEN et représentaient 40 % des effectifs sous plafond de l'AAMP. Enfin, il convient de souligner que seuls les effectifs de l'AAMP ont progressé au cours des dernières années¹⁰², même si cette augmentation modérée n'a clairement pas permis de doter chaque parc naturel marin d'une équipe atteignant une taille critique, compte tenu du rythme élevé de création de nouveaux parcs (cf. section 3.2.5).

¹⁰¹ Les effectifs hors plafond étaient de 51 ETPT à l'AAMP (19 contrats aidés), 10 à l'ATEN (4 contrats aidés) et 5 à l'Onema (contrats aidés). Les personnels mis à disposition étaient de 14 à l'AAMP, 4 à l'Onema et 9 à l'ATEN.

¹⁰² Le plafond d'emplois de l'AAMP est passé de 146 ETPT en 2014 à 158 en 2016

Tableau 15 : Répartition des effectifs sous plafond en 2016 des opérateurs du programme 113

Opérateurs du programme 113	Plafonds d'emploi 2016 (ETPT)	Part du total (%)
Agences de l'eau	1 706,00	32,16
Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	1 545,00	29,13
Opérateurs intégrés à l'AFB au 1 ^{er} janvier 2017	1 092,00	20,59
Établissements publics de parcs nationaux	813,00	15,33
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	140,00	2,64
Établissement public du Marais poitevin (EPMP)	8,00	0,15
Ensemble	5 304,00	100,00

Source : Mission.

Les missions de l'AFB sont fixées par l'article L. 131-9 du code de l'environnement. La plupart d'entre elles étaient déjà couvertes en tout ou partie **par les organismes intégrés à l'Agence, mais d'autres sont à développer.**

Les missions principales portent sur :

- ◆ le développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et les institutions productrices de connaissances ;
- ◆ l'appui technique et l'expertise aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
- ◆ l'appui au suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales ;
- ◆ l'attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau (notamment la solidarité financière entre les bassins hydrographiques, et plus spécifiquement en faveur de ceux de la Corse et des outre-mer, comme exposé en section 1.4) ;
- ◆ la formation et la communication ;
- ◆ la gestion ou l'appui à la gestion d'aires protégées ;
- ◆ la contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'environnement.

Les missions attendues en milieu terrestre n'étaient présentes qu'au sein des deux plus petites entités intégrées dans l'AFB, le GIP ATEN¹⁰³ et PNF dont le rôle premier était d'apporter un soutien aux établissements publics de parcs nationaux. Plus spécifiquement, les effectifs de l'agence issus de l'ATEN et de PNF ne comptaient que pour 2,64 % de ceux qui sont consacrés à la biodiversité terrestre au sein des opérateurs de l'État, l'essentiel des effectifs étant à l'ONCFS et dans les parcs nationaux¹⁰⁴. De ce fait, la prise en charge des nombreuses missions assignées à l'Agence sur la biodiversité terrestre ne peut se faire à partir des seuls organismes intégrés. Certaines missions confiées par la loi à l'AFB apparaissent par ailleurs totalement nouvelles, comme l'accès et le partage des avantages (APA) ou la lutte contre la biopiraterie.

¹⁰³ Créé en 1997 pour développer et diffuser les méthodes de gestion patrimoniale des espaces naturels, et contribuer à la mise en œuvre du réseau « Natura 2000 », au bénéfice d'une vingtaine de structures (publiques, associatives et privées).

¹⁰⁴ En se référant aux données du tableau 14 et du tableau 15, les effectifs sous plafond à fin 2016 de PNF et du GIP ATEN représentaient 64 ETPT, alors que les effectifs des opérateurs du programme 113 consacrés à la biodiversité terrestre (ONCFS, parcs nationaux, PNF et GIP ATEN) s'élevaient à 2 422 ETP.

Annexe III

Sur le milieu marin, le dispositif n'apparaît pas complet, ni en termes d'aires marines protégées (principalement les sites « Natura 2000 » en mer et les parcs naturels marins), ni du point de vue de la mise en œuvre des plans d'action pour le milieu marin.

À la création de l'AFB, des effectifs supplémentaires lui ont été affectés, en priorité pour les activités liées aux milieux marins et pour constituer l'unité de services avec le MNHN : le plafond d'emploi des quatre opérateurs intégrés à l'AFB au 1^{er} janvier 2017 est ainsi passé de 1 092 ETPT en 2016 à 1 227 ETPT pour l'AFB (+12,36 %). En revanche, aucun ETP n'a été redéployé à ce stade vers l'AFB, notamment en provenance de l'administration centrale, en accompagnement de missions existantes dont la prise en charge lui est ou lui sera transférée.

Tableau 16 : Répartition des effectifs de l'AFB en 2017 (ETPT)

Effectifs sous plafond d'emploi				Effectifs hors plafond d'emploi	Effectifs totaux
Fonctions « support » (ETPT)	Fonctions « métiers »		Total		
	Services départementaux	Services centraux et régionaux			
132,80	464,48	530,11	1 127,39	40,29	1 167,68

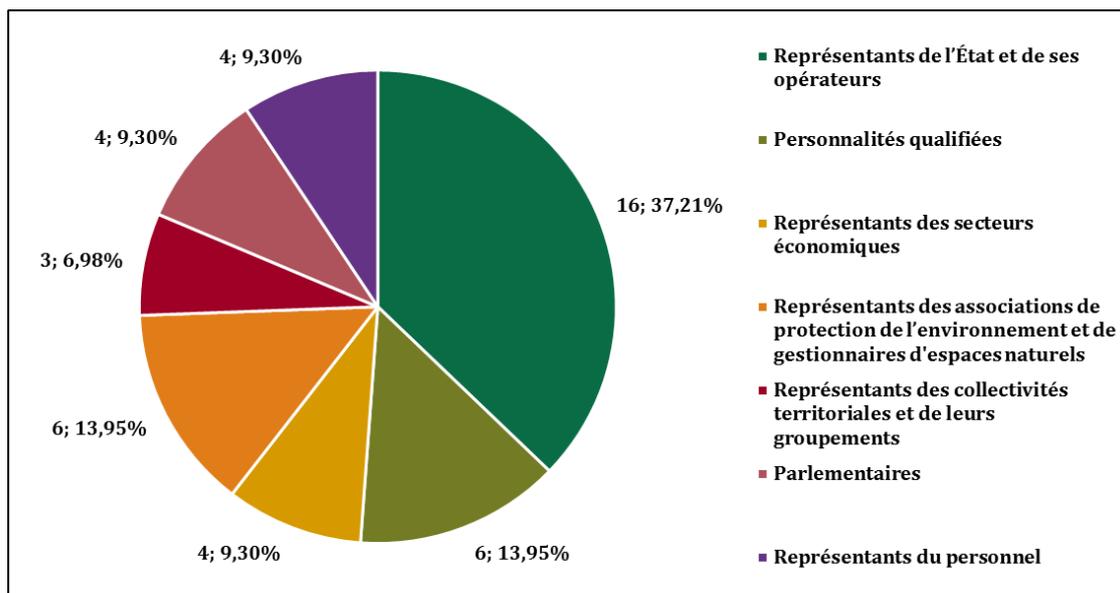
Source : AFB.

3.2.2. Les représentants de l'État et de ses opérateurs sont minoritaires au conseil d'administration de l'agence et doivent construire des stratégies d'alliance

La composition du conseil d'administration est régie par les dispositions des articles L. 131-10 et R. 131-28 du code de l'environnement, qui prévoient qu'il est composé de 43 membres, dont :

- ◆ 10 représentants de l'État ;
- ◆ 6 représentants des établissements publics œuvrant dans le champ des compétences de l'Agence française pour la biodiversité ;
- ◆ 6 personnalités qualifiées en raison de leurs compétences dans le domaine de la protection de la biodiversité terrestre, marine ou de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- ◆ 4 représentants des secteurs économiques ;
- ◆ 6 représentants des associations agréées de protection de l'environnement ou d'éducation à l'environnement et de gestionnaires d'espaces naturels ;
- ◆ 3 représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- ◆ 2 députés et 2 sénateurs ;
- ◆ 4 représentants du personnel.

Graphique 5 : Composition du conseil d'administration de l'AFB



Source : Mission.

Certaines personnes auditées ont fait part à la mission de leur regret d'une faible représentation du secteur de l'eau au sein de ce conseil, alors que les agences de l'eau deviennent les contributeurs exclusifs de cet établissement.

Le conseil d'administration s'appuie par ailleurs sur :

- ◆ des comités d'orientation thématiques, au nombre de quatre (mer, eau douce, outre-mer et espaces naturels), qui sont des « lieux de débats, contribu[ant] à la définition des orientations et des priorités du programme de travail de l'Agence », ouverts à des personnalités extérieures » ;
- ◆ un conseil scientifique, composé de vingt-deux membres, qui l'assiste dans la définition de la politique scientifique de l'agence (articles L. 131-11 et R. 131-29 du code de l'environnement).

3.2.3. L'AFB, dont les dépenses propres augmenteront de près de 10 % entre 2017 et 2018, est dorénavant financée quasi-exclusivement par les agences de l'eau

3.2.3.1. L'Onema pesait pour plus de 81 % dans le budget global des quatre opérateurs intégrés à l'AFB au 1^{er} janvier 2017

Les ressources financières prévisionnelles attribuées par l'État aux quatre organismes intégrés à l'AFB s'élevaient, en 2017, à :

- ◆ 145 M€ de ressources affectées versées à l'Onema à partir des redevances perçues par les agences de l'eau, auxquels il convient de rajouter le reversement d'une partie de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences (41 M€) pour la mise en œuvre du plan « Ecophyto », géré dans un budget annexe ;
- ◆ 30 M€ de subventions pour charges de service public sur le programme 113 du budget de l'État : 23,1 M€ à l'AAMP, 4,5 M€ à PNF et 2,4 M€ au GIP ATEN.

Il convient de souligner que moins de 4 % des moyens apportés à la nouvelle agence proviennent des deux organismes s'intéressant à la biodiversité terrestre.

Annexe III

Le tableau 17 fournit la ventilation par activité des dépenses (hors plan « Ecophyto » pour l'ex-Onema) des quatre organismes intégrés dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017. Il met en évidence que :

- ◆ l'ex-Onema représente à lui seul plus de 81 % des dépenses du nouvel ensemble devant l'ex-AAMP à 14 %, les deux organismes de la biodiversité terrestre pesant ensemble un peu moins de 5 %. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux évoqués supra s'agissant des effectifs ;
- ◆ en termes d'activités, la connaissance et l'appui technique comptent ensemble pour près de la moitié des dépenses de l'ensemble comprenant les quatre opérateurs intégrés dans l'AFB, notamment en raison du poids de ces activités à l'ex-Onema qui, outre la production de données, avait en charge la coordination technique du système d'information sur l'eau et un soutien important aux activités de recherche-développement sur l'eau et les milieux aquatiques. Les actions d'intervention (44 % de son budget) sont une caractéristique propre à l'ex-Onema au sein du nouvel ensemble, notamment en raison du renforcement de son rôle de solidarité à l'égard des bassins de Corse et d'outre-mer (cf. section 1.4) voulue par le législateur en 2012¹⁰⁵.

Tableau 17 : Coûts complets par activité (2015, M€)

Activité	Onema	AAMP	PNF	ATEN	Total	Part du total (%)
Appui technique	18,30	6,60	0,70	0,50	26,10	15,45
Connaissance	52,70	2,90	1,10	-	56,70	33,57
Police	23,60	1,80	-	-	25,40	15,04
Gestion d'espaces naturels	-	7,90	2,30	-	10,20	6,04
Formation	1,90	-	-	0,90	2,80	1,66
Financement de politiques spécifiques	23,60	-	-	-	23,60	13,97
Management et soutien	17,10	4,60	0,50	1,90	24,10	14,27
Total (hors « Ecophyto »)	137,20	23,80	4,60	3,30	168,90	100,00
Part du total (%)	81,23	14,09	2,72	1,95	100,00	-

Source : Mission de préfiguration de l'AFB.

3.2.3.2. L'AFB, dont les dépenses propres augmenteront de près de 10 % entre 2017 et 2018, est dorénavant financée quasi-exclusivement par les agences de l'eau

En pratique, et comme l'illustre le tableau 18 :

- ◆ les moyens effectivement disponibles en 2017 pour les missions propres de l'AFB se sont élevés à 172,88 M€ (hors programme « Ecophyto »), dont 145,00 M€ de contribution des agences de l'eau et 27,21 M€ de subventions pour charge de service public sur le programme 113 ;
- ◆ hors recettes fléchées (contributions au financement des parcs nationaux et du programme « Ecophyto », subventions européennes), les moyens prévisionnels de l'AFB pour l'année 2018 sont de 180,92 M€ dont la quasi-totalité, soit 180,00 M€, seront apportés par les agences de l'eau.

¹⁰⁵ Le plafond des dépenses annuelles pour la solidarité à l'égard des bassins de Corse et d'outre-mer est passé de 14 M€ lors de la période 2008-2012 à 30 M€ pour la période 2013-2018.

Annexe III

Le tableau 19 présente la répartition des dépenses de l'AFB pour les années 2017 et 2018. Les dépenses exécutées en 2017 apparaissent très proches de la somme de celles réalisées en 2015 (cf. tableau 17) par les quatre organismes intégrés (170,18 M€ en 2017 pour 168,90 M€ en 2015). S'il n'est pas possible d'analyser l'évolution de ces dépenses par destination dans la mesure où les charges de personnel de l'année 2017 ne sont pas ventilées par activité, il apparaît toutefois que les dépenses pour les activités propres à l'AFB augmentent de 9,77 % entre 2017 et 2018.

Tableau 18 : Ressources de l'AFB en 2017 et 2018

(en milliers d'euros)	2017 (exécution)	2018 (prévision)
Recettes globalisées	172 880,63	180 915,00
<i>dont contribution des agences de l'eau au budget de l'AFB</i>	145 000,00	180 000,00
<i>dont subvention pour charge de service public</i>	27 207,84	-
<i>dont recettes propres (prestations de formation, ventes de publications,...)</i>	672,792	915,00
Recettes fléchées	41 880,44	108 000,00
<i>dont contribution des agences de l'eau au budget des parcs nationaux</i>	N.A.	65 000,00
<i>dont contribution des agences de l'eau au plan « Ecophyto »</i>	41 000,00	41 000,00
<i>dont subventions européennes</i>	880,44	2 000,00
Total	214 761,07	288 915,00

Source : Données communiquées à la mission par l'AFB.

Tableau 19 : Dépenses (CP) de l'AFB en 2017 et 2018

Activités	2017 (réalisé)	2018 (prévisions)
Recherche, développement, innovation	35,33	27,37
Appui technique aux politiques publiques	6,33	8,07
Police	1,10	2,88
Formation, éducation	3,28	4,02
Appui financier aux politiques publiques	22,35	26,67
Gestion ou appui à la gestion des aires protégées	2,39	7,34
Soutien et management	99,39	110,46
<i>dont dépenses de personnel</i>	76,65	82,23
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	18,45	22,30
<i>dont dépenses d'investissement</i>	4,29	5,93
Total activités propres à l'AFB	170,17	186,81
« Ecophyto »	32,04	37,10
Parcs nationaux	-	65,00
Total	202,22	288,91

Source : Données communiquées à la mission par l'AFB.

3.2.4. Les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'AFB atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'agence à exercer les missions de police de l'environnement qui lui sont confiées par la loi

Dans l'insertion à son rapport public annuel 2017 consacrée à l'Onema, la Cour des comptes regrettait qu' « entre 2012 et 2015, la diminution du plafond d'emplois de l'établissement ait été intégralement appliquée aux services territoriaux, tandis que le siège voyait ses effectifs croître », relevant que le nombre des agents des 88 services départementaux et interdépartementaux aient vu leurs effectifs diminuer de 7 % sur la période.

Annexe III

Le tableau 20 met en évidence que ce mouvement s'est poursuivi, avec une réduction des effectifs des services départementaux et interdépartementaux, qui exercent, sur le terrain, les missions de police de l'eau, de 53 ETP en deux ans. Alors qu'un effectif cible minimal de cinq agents par service départemental ou interdépartemental (dont le chef de service) a été identifié comme constituant un seuil critique pour assurer le fonctionnement d'un service, le nombre de services avec un effectif inférieur au plancher est passé de 11,5 % à fin 2015 à 29,5 % à fin 2017 et l'effectif moyen est passé de 5,82 ETP à 5,22 ETP (-10,3 %). **Cette situation menace la capacité de l'AFB à conduire les missions de police de l'environnement, notamment de police de l'eau, qui lui sont confiées par la loi.**

Tableau 20 : Évolution des effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux de l'Onema/AFB entre 2015 et 2017

Indicateurs	Onema au 31/12/2015	AFB au 31/12/2017	Évolution
Effectif (ETP)	512,20	459,20	-53,00
Effectif minimal (ETP)	-	2,00	+,200
Effectif maximal (ETP)	9,00	9,00	-
Effectif moyen (ETP)	5,82	5,22	-10,35 %
Effectif « plancher »	5,00	5,00	-
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	10	26	+16
% de services avec un effectif inférieur au plancher	11,49	29,55	+18,06 pp

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'AFB.

Proposition n° 3 : Veiller à ce que les mises en œuvre des schémas d'emploi ou des redéploiements internes nécessaires à l'exercice, par l'AFB, des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi ne remettent pas en cause la capacité des services départementaux à conduire les actions de police de l'environnement, nécessaires au respect des obligations communautaires dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.

3.2.5. Avec une équipe permanente variant de 3 à 22 ETP et s'établissant, en moyenne, à 11 ETP, les neuf parcs naturels marins ne disposent pas des moyens humains nécessaires pour remplir leurs missions

Les parcs naturels marins, créés en application de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et parcs naturels régionaux, constituent l'une des catégories d'aires marines protégées à laquelle s'ajoutent principalement les sites « Natura 2000 » en mer, les parcs nationaux et les réserves naturelles ayant une partie maritime, ainsi que les arrêtés préfectoraux de biotope¹⁰⁶. La loi leur confie des missions génériques de connaissance, de protection et de développement durable des activités en mer (article L. 334-3 du code de l'environnement).

¹⁰⁶ Cette liste est complétée d'autres catégories par l'arrêté du 3 juin 2011 portant identification des catégories d'aires marines protégées entrant dans le champ de compétence de l'Agence des aires marines protégées

Annexe III

Les parcs naturels marins ne disposent pas de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière, à la différence des établissements publics de parcs nationaux (cf. section 3.4). Ils s'appuient toutefois, pour leur gouvernance, sur un conseil de gestion, composé (article L. 334-4 du code de l'environnement) :

- ◆ de représentants locaux de l'État de façon minoritaire ;
- ◆ de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents ;
- ◆ du représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés ;
- ◆ du représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë ;
- ◆ de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement ;
- ◆ de personnalités qualifiées.

Le conseil de gestion (article L. 334-4 du code de l'environnement) :

- ◆ se prononce sur les questions intéressant le parc¹⁰⁷ ;
- ◆ élabore le plan de gestion du parc¹⁰⁸ ;
- ◆ définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer ;
- ◆ peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'AFB pour certaines décisions.

Anciennement gérés par l'agence des aires marines protégées (AAMP), les parcs naturels marins sont désormais gérés par l'AFB. La quasi-totalité des fonctions administratives ou support (gestion budgétaire, financière et comptable, gestion de la paye, gestion des ressources humaines, gestion des systèmes d'information, communication, géomatique, assistance juridique, etc.) sont mutualisées et réalisées par le siège de l'agence, ce qui permet de limiter à une seule personne par parc naturel marin la gestion des tâches administratives. Une partie des missions techniques (élaboration de protocoles scientifiques, mise en place d'actions inter-parcs, etc.) est également assumée par le siège de l'AFB. Dans ces conditions, la composition-type d'un parc naturel marin est présentée dans l'encadré 5.

¹⁰⁷ L'article L. 334-5 prévoit notamment que « *Lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Agence française pour la biodiversité ou, sur délégation, du conseil de gestion. Cette procédure n'est pas applicable aux activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution.* »

¹⁰⁸ Le plan de gestion détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin. Il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Il est mis en révision tous les quinze ans au moins. (Article L. 334-5 du code de l'environnement)

Encadré 5 : Composition-type d'un parc naturel marin

La composition-type d'un parc naturel marin pour assurer ses missions fondamentales est la suivante :

- **un directeur délégué et une assistante administrative ;**
- **un service « opérations »**, composé d'agents de catégorie C (agents techniques de l'environnement) et B (techniciens de l'environnement), se concentrant principalement aux actions côtières : surveillance, collecte de données (suivi de l'environnement pour alimenter le rapportage), interventions sur les milieux pour restaurer le bon état écologique. Les agents de ce service assurent par ailleurs le lien avec les acteurs de proximité indispensable à l'appropriation de l'outil. Au large, les opérations de surveillance rentrent dans le champ normal de l'activité des services de l'action de l'État en mer ;
- **un service « ingénierie »**, composé d'agents de catégorie A (ingénieurs) qui, dans un premier temps, est chargé de l'élaboration du plan de gestion. Il conduit les analyses nécessaires au conseil de gestion pour prendre ses décisions et formuler les avis requis par la réglementation. Cette équipe doit également avoir une capacité à monter des projets avec les acteurs, ce qui constituera le principal moteur de la mise en œuvre du plan de gestion. Elle doit également concevoir et mettre en œuvre une politique de sensibilisation.

Source : Agence française pour la biodiversité.

Si le modèle des parcs naturels marins apparaît économe en moyens, du fait notamment de son absence de personnalité morale et d'autonomie financière, l'AFB n'apparaît pas en mesure d'y consacrer les moyens humains minimaux qui seraient nécessaires pour leur permettre d'assurer les missions qui leur sont confiées par la loi, comme le met en évidence le tableau 21, qui présente les effectifs permanents des parcs naturels marins début 2018 (auxquels s'ajoutent cinq personnes au siège de l'AFB assurant le pilotage et la coordination technique).

Ceux-ci varient en effet de 3 ETP à 22 ETP, avec une moyenne à 11 ETP (en excluant le sanctuaire de mammifères marins Agoa, qui ne dispose que d'un ETP). Mis en place dès 2007, seul le parc naturel marin d'Iroise dispose actuellement d'une équipe permanente structurée (22 ETP) lui permettant de conduire l'intégralité des missions qui lui sont confiées par la loi¹⁰⁹. Les autres parcs créés, au nombre de neuf (dont le dernier date de mai 2017), sont dotés de moyens qui peinent à progresser, ce qui empêche ou retarde la mise en œuvre de ceux des plans de gestion déjà élaborés. Seuls les effectifs des parcs naturels marins du Golfe du Lion et de Mayotte et des Glorieuses se rapprochent du seuil d'effectif atteint par le parc naturel marin d'Iroise.

Cette situation crée un risque politique de crédibilité des engagements pris par l'État.

L'AFB estime qu'avec une montée en puissance du siège de l'AFB pour apporter une expertise transversale et coordonnée, et élaborer des projets ou programmes techniques inter-parcs, les effectifs du service ingénierie de chaque parc pourraient être réduits par rapport au modèle actuellement déployé sur le parc naturel marin de l'Iroise. Dans ces conditions, une centaine d'ETP supplémentaires seraient nécessaires pour permettre à l'ensemble des neuf parcs naturels marins d'assurer convenablement leurs missions. Au total, la politique des parcs naturels marins pourrait ainsi être assurée avec 195 ETP en effectifs permanents.

¹⁰⁹ Ce fonctionnement à 22 ETP apparaît plus économe que celui envisagé avant le vote de la loi de 2006 (40 ETP).

Tableau 21 : Effectifs permanents (ETP) des parcs naturels marins début 2018

Parcs naturels marins	Date de création	Effectifs permanents (ETP)
Parc naturel marin d'Iroise	2007	22
Parc naturel marin du Bassin d'Arcachon	2014	8
Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate	2016	5
Parc naturel marin du Golfe du Lion	2010	18
Parc naturel marin Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis	2015	7
Parcs naturel marin de Mayotte	2010	14 ¹¹⁰
Parc naturel marin des Glorieuses	2012	
Parc naturel marin des Estuaires picards et mer d'Opale	2012	11
Parc naturel marin de Martinique	2017	3
Sanctuaire de mammifères marins Agoa	-	1
Effectifs au siège de l'AFB dédiés à la gestion des parcs marins	-	5
Total	-	94

Source : AFB.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire à la mission d'abroger l'arrêté ministériel de 2010 relatif à la procédure d'étude et de création d'un parc naturel marin dans le golfe normano-breton, d'autant plus que la mission mise en place par l'Agence des aires marines protégées est en sommeil (les agents ont été redéployés) depuis 2013, compte tenu des oppositions venant tant des socioprofessionnels que de certains élus.

Par ailleurs la remontée récente au niveau du conseil d'administration de l'AFB, de l'avis conforme sur les activités susceptibles d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, alors que cet avis conforme avait été précédemment systématiquement délégué au conseil de gestion, déstabilise le modèle des parcs naturels marins, et à tout le moins ne rend pas ce nouveau modèle attractif pour une éventuelle évolution institutionnelle des parcs nationaux, telle qu'envisagée par la lettre de mission.

Proposition n° 4 : Consolider les effectifs des parcs naturels marins dans une approche utilisant au maximum les mutualisations possibles au sein de l'AFB avant de développer de nouvelles missions au sein de l'AFB. En tout état de cause, éviter la création de nouveaux parcs si les moyens nécessaires à un fonctionnement satisfaisant ne peuvent être mobilisés.

3.2.6. Dans un contexte contraint, l'AFB doit poursuivre l'effort de contractualisation avec d'autres institutions pour l'exercice de ses missions

La tension sur les ressources humaines de la nouvelle agence est forte tant en termes de compétences que de plafond d'emploi. En effet :

- ◆ d'un côté, la mise en place récente et encore largement à construire de la politique des milieux marins nécessiterait des moyens humains renforcés (cf. tableau 21 de la section 0) et des compétences spécialisées seraient également nécessaires pour disposer d'une capacité de pilotage suffisante du secteur de la biodiversité terrestre ;
- ◆ de l'autre, les moyens humains disponibles pour assurer les missions relatives à l'eau et aux milieux aquatiques, sont souvent considérés comme insuffisants, ce qui réduit les capacités de redéploiement interne, notamment en ce qui concerne les missions de police de l'eau (cf. section 3.2.4).

¹¹⁰ Les parcs naturels marins de Mayotte et des Glorieuses sont contigus et forme une aire marine protégée de plus de 110 000 km² dans l'Océan indien.

La mise en commun des fonctions support des quatre organismes intégrés doit permettre d'envisager, à terme, une économie d'échelle, qui sera cependant limitée par l'implantation du siège sur plusieurs sites (Vincennes, Montpellier et Brest). Si l'on tient compte de l'élargissement des missions, qui induira nécessairement des besoins administratifs accrus ne devant pas être sous-estimés, le potentiel de redéploiement devrait être limité (une dizaine de postes selon le rapport de préfiguration). De même, le réseau territorial, qui compte 181 implantations, constitue une difficulté supplémentaire.

En raison des contraintes qui existent sur les effectifs et en prolongement de ce qui était pratiqué par l'ex-Onema pour le secteur de l'eau, la formule de la contractualisation avec d'autres institutions est une nécessité, notamment avec celles qui apportent leur contribution à la politique publique de la biodiversité et tout particulièrement aux dispositifs de connaissance nécessaires pour satisfaire aux obligations communautaires.

Dans ce contexte, la constitution, fin 2017, d'une unité de services commune avec le MNHN et le CNRS contribue utilement à conforter la fonction de centre de ressources de l'AFB et ses missions d'expertise.

Des modalités spécifiques de collaboration avec d'autres établissements publics, en premier lieu l'ONCFS, restent toutefois à engager. De manière laconique, la loi « biodiversité » prévoit que l'AFB contribue « à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes » (cf. section 0). La loi laisse ainsi aux établissements le soin d'expérimenter une organisation et d'en envisager une généralisation. En pratique, la collaboration au sein d'unités communes n'a pas encore été mise en œuvre pour diverses raisons, qui seront exposées dans l'annexe V.

3.2.7. Les conditions de mise en place des agences régionales de la biodiversité, délégations territoriales de l'AFB prévues par la loi du 8 août 2016 et laissées à l'initiative des régions, ne sont pas encore stabilisées

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit que les régions, à leur initiative, et l'AFB peuvent mettre en place conjointement des délégations territoriales, dénommées « agences régionales de la biodiversité » (ARB), auxquelles peuvent notamment s'associer les départements, en particulier au titre de leur compétence en matière d'espaces naturels sensibles.

Ces délégations, qui visent à créer un lieu et des moyens de coopération pour renforcer l'efficacité de l'action des acteurs existants, sont susceptibles d'exercer tout ou partie des missions de l'AFB, à l'exception des missions de police de l'environnement. Ces délégations peuvent être constituées en établissements publics de coopération environnementale mentionnés à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales.

À ce stade, les conditions de mise en place des ARB ne sont pas encore stabilisées, comme l'illustre le tableau 22. En outre-mer, une préfiguration d'ARB est en cours à Mayotte et les discussions se poursuivent dans les autres DROM.

Il convient de souligner qu'en région Bretagne, à laquelle la compétence d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (cf. section 2.1.2) a été transférée, l'agence régionale de la biodiversité devrait lier les enjeux de l'eau et de la biodiversité.

Tableau 22 : Constitution d'agences régionales de la biodiversité (ARB) en métropole

Régions	Processus de création d'une ARB ou d'un dispositif partenarial engagé ? (O/N)	Si oui, état d'avancement de la constitution et si non, alternative envisagée
Auvergne-Rhône-Alpes	N	-
Bourgogne-Franche-Comté	O	Préfiguration en cours
Bretagne	O	Préfiguration en cours autour d'une structure liant l'eau et la biodiversité
Centre-Val-de-Loire	O	Préfiguration en cours
Corse	N	-
Grand Est	N	Processus partenarial (comité des financeurs)
Hauts-de-France	N	-
Ile-de-France	O	Convention de partenariat entre l'AFB et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France signée le 23 novembre 2017
Normandie	O	Convention de partenariat signée le 21 septembre 2017 entre la Région, l'AFB, l'État, les agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne pour la création d'une ARB
Nouvelle-Aquitaine	O/N	Création de l'ARB NA au 1 ^{er} janvier 2018 par fusion de l'Agence Régionale pour la Biodiversité en Aquitaine (ARBA) et de l'Observatoire Régional de l'Environnement (Ore). Cette association associe la région et divers acteurs locaux, mais, à ce stade, l'AFB n'est pas officiellement impliquée.
Occitanie	O	Préfiguration en cours (processus lancé le 21 octobre 2016)
Pays-de-la-Loire	N	-
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	O	Préfiguration en cours

Source : Mission.

3.3. Acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pâtit d'un positionnement institutionnel peu lisible lié à son mode de financement et à la prédominance des représentants des milieux cynégétiques dans sa gouvernance

3.3.1. La loi du 26 juillet 2000 relative à la chasse a élargi les missions de l'Office national de la chasse, créé en 1972, et l'a renommé « Office national de la chasse et de la faune sauvage »

L'Office national de la chasse (ONC) a été créé en 1972 pour encadrer la pratique de la chasse. Hébergés par les fédérations départementales de chasseurs, ses agents avaient pour missions la lutte contre le braconnage, la police de la chasse ainsi que la régulation des « nuisibles » par le piégeage.

Dès 1976, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a permis aux agents de l'ONC de relever les infractions sur un champ plus large que celui de la chasse. Après dix années de tensions liées – entre autres – à la difficulté de rendre compatible l'exercice des missions régaliennes et certaines politiques fédérales, les agents ont quitté en 1998 les fédérations de chasseurs pour constituer des services départementaux.

Annexe III

En ajoutant les termes faune sauvage après ONC, la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse a confirmé une évolution de fait en plaçant l'établissement public administratif dénommé « Office national de la chasse et de la faune sauvage » (ONCFS) sous cotutelle des ministères en charge de l'agriculture et de l'environnement et en élargissant ses missions.

L'ONCFS a pour missions (i) de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et (ii) la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux.

Il participe à la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation. Ses agents chargés de missions de police en département apportent leur concours au préfet en matière d'ordre public et de police administrative, dans leur domaine de compétence.

Il apporte à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage, pour la surveillance des dangers sanitaires que celle-ci peut présenter et pour le suivi de sa gestion. Le développement des menaces sanitaires¹¹¹ est une préoccupation importante du ministère en charge de l'agriculture, qui assure la cotutelle de l'ONCFS avec le ministère chargé de l'environnement et est en attente d'expertise, d'aide à l'élaboration de réglementations ou de mesures de police.

L'ONCFS fournit enfin sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats. Il est chargé, pour le compte de l'État, de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance du permis de chasser. Il assure le secrétariat technique de la commission nationale d'indemnisation des dégâts de grand gibier.

L'article L. 428-20 du code de l'environnement précise les catégories d'agents, outre les officiers et agents de police judiciaire et les inspecteurs de l'environnement notamment employés par l'ONCFS, habilités à rechercher et à constater des infractions aux dispositions du code de l'environnement en matière de chasse. Deux autres catégories d'agents sont habilitées par ce même code à constater des infractions en matière de police de la chasse : les gardes-chasses particuliers et les agents de développement des fédérations départementales de la chasse (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Les missions de police de la chasse des gardes-chasse particuliers et des agents de développement des fédérations départementales des chasseurs

Les gardes-chasse particuliers assermentés

Aux termes de l'article L. 428-21 du code de l'environnement, « *les gardes-chasse particuliers assermentés constatent par procès-verbaux les infractions aux dispositions [du titre II relatif à la chasse du code de l'environnement] qui portent préjudice aux détenteurs de droits de chasse qui les emploient. Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Ils sont habilités à procéder à la saisie du gibier tué à l'occasion des infractions qu'ils constatent* ».

Selon les chiffres communiqués par la Fédération nationale des chasseurs, il existerait de l'ordre de 25 000 gardes-chasse particuliers.

¹¹¹ La peste porcine africaine, la tuberculose bovine, l'influenza aviaire, la brucellose sont notamment transmises par la faune sauvage.

Les agents de développement des fédérations départementales de chasseurs

Selon l'article L. 421-5 du code de l'environnement, « *les fédérations départementales de chasseurs participent [...] à la protection et à la gestion de la faune sauvage ainsi que de ses habitats* », « *apportent leur concours à la prévention du braconnage* » et « *élaborent, en association avec les propriétaires, les gestionnaires et les usagers des territoires concernés, un schéma départemental de gestion cynégétique* » (SDGC). Ces schémas sont opposables aux chasseurs et aux sociétés, groupements et associations de chasse du département (article L. 425-3) ; les infractions à leurs dispositions sont punies des amendes prévues par les contraventions de la première à la quatrième classe (article L. 425-3-1). Au-delà, les fédérations départementales de chasseurs « *conduisent des actions de prévention des dégâts de gibier et assurent l'indemnisation des dégâts de grand gibier* ».

Les fédérations départementales de chasseurs « *peuvent recruter, pour l'exercice de leurs missions, des agents de développement mandatés à cet effet* », qui « *veillent notamment au respect du schéma départemental de gestion cynégétique sur tous les territoires où celui-ci est applicable* ». En application de l'article L. 421-10 de ce même code, « *[l]e préfet contrôle l'exécution des missions de service public auxquelles participe la fédération départementale des chasseurs* ».

Selon l'article L. 428-21 de ce même code, « *[à] la demande des propriétaires et détenteurs des droits de chasse, une convention peut être passée entre eux et la fédération départementale des chasseurs dont ils sont membres pour que la garderie particulière de leurs terrains soit assurée par des agents de développement de cette fédération. Les agents ainsi nommés dans cette fonction sont agréés par le représentant de l'État dans le département.* » Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives que les gardes-chasse particuliers « *dans les limites des territoires dont ils assurent la garderie* ».

Les agents de développement constatent les infractions à la police de la chasse, mais ne les recherchent pas ; placés sous la surveillance et l'autorité du Procureur de la République, ils peuvent recevoir les déclarations des auteurs d'infractions ou des témoins et recevoir les plaintes des victimes. Aux termes de l'article L. 428-29, « *[h]ors de leur domicile, les chasseurs et les personnes les accompagnant sont tenus d'ouvrir leurs carniers, sacs ou poches à gibier à toute réquisition [d] gardes des fédérations départementales des chasseurs* ».

Ainsi, la mission des agents de développement est double :

- **ils assurent la surveillance des territoires en convention volontaire avec la fédération départementale des chasseurs**, sur lesquels ils exercent une activité de garde-chasse particuliers. Les infractions pouvant être relevées par les agents de développement dans ce cadre concernent les territoires de chasse, le permis de chasser, l'exercice de la chasse (temps de chasse, modes et moyens), le transport et la commercialisation du gibier et la destruction des espèces classées nuisibles ;
- **ils veillent au respect du schéma départemental de gestion cynégétique**. À cet égard, les mesures contrôlées concernent le respect des plans de chasse et des plans de gestion, des mesures relatives à la sécurité des chasseurs et des non-chasseurs, des actions en vue d'améliorer la pratique de la chasse (fixation de prélèvements maximum autorisés, lâchers de gibier, prescriptions relatives à l'agrainage et à l'affouragement, etc.), des actions menées en vue de préserver, de protéger par des mesures adaptées ou de restaurer les habitats naturels de la faune sauvage et des dispositions permettant d'atteindre l'équilibre agro-sylvo-cynégétique (il s'agit des dispositions obligatoires des SDGC selon l'article L. 425-2 du code de l'environnement).

Près de 200 agents de développement assermentés pour la police de la chasse ont été recrutés par les fédérations départementales de chasseurs. En 2017, ils ont relevé 171 infractions (dont 27 sous forme de procès-verbal), couvrant 224 contraventions (dont 27 % aux prescriptions du schéma départemental de gestion cynégétique) et ont effectué 9 saisies.

Source : Mission.

3.3.2. Les représentants du monde de la chasse sont prédominants au sein du conseil d'administration de l'ONCFS

La composition du conseil d'administration de l'ONCFS est encadrée par l'article L. 421-1 du code de l'environnement. Dans sa version issue de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, cet article prévoit, en son II, que « [l]e conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est composé de **vingt-six membres dont la moitié sont des représentants issus des milieux cynégétiques**. Il comporte des représentants des fédérations des chasseurs, des représentants des associations les plus représentatives de chasse spécialisée nommés à partir d'une liste établie par la Fédération nationale des chasseurs, des représentants de l'État, de ses établissements publics gestionnaires d'espaces naturels et forestiers, **un représentant des régions, un représentant des départements, un représentant des communes**, des représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières, d'organismes de protection de la nature, des personnels de l'établissement et des personnes qualifiées dans le domaine de la chasse et de la faune sauvage. »

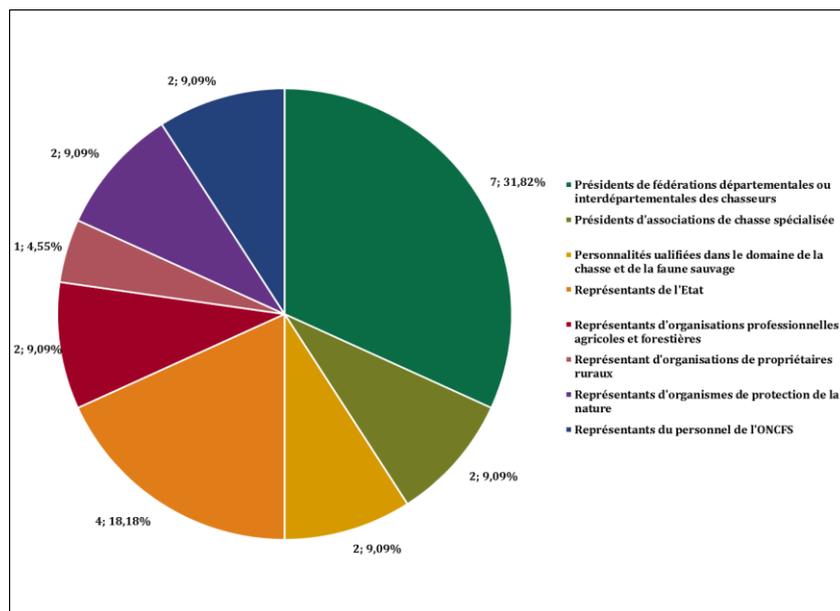
Le décret d'application de cet article n'étant pas encore paru à la date du présent rapport, la composition du conseil d'administration de l'ONCFS demeure régie par l'article R. 421-8 du code de l'environnement, qui prévoit que celui-ci est composé de 22 membres :

- ◆ quatre représentants de l'État :
 - le sous-directeur chargé de la chasse, représentant le ministre chargé de la chasse ou son représentant ;
 - le directeur chargé de la forêt représentant le ministre chargé de l'agriculture et de la forêt, ou son représentant ;
 - le directeur du budget, représentant le ministre chargé du budget ou son représentant ;
 - le directeur général de l'Office national des forêts ou son représentant ;
- ◆ sept présidents de fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs, nommés sur proposition de la Fédération nationale des chasseurs ;
- ◆ deux présidents d'associations de chasse spécialisée les plus représentatives choisis sur une liste de huit noms établie par la Fédération nationale des chasseurs ;
- ◆ deux personnalités qualifiées dans le domaine de la chasse et de la faune sauvage ;
- ◆ deux représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières ;
- ◆ un représentant d'organisations de propriétaires ruraux ;
- ◆ deux représentants d'organisme de protection de la nature ;
- ◆ deux représentants du personnel de l'ONCFS.

Cette composition est illustrée dans le graphique 6.

Dans sa version issue de la loi pour la reconquête de la biodiversité, le conseil d'administration de l'ONCFS devrait comprendre deux nouveaux représentants issus des milieux cynégétiques (portant leur nombre à treize) et trois représentants des collectivités.

Graphique 6 : Composition du conseil d'administration de l'ONCFS



Source : Mission.

3.3.3. Les missions liées à la biodiversité ont pris le pas au sein de l'ONCFS sur celles liées strictement à la chasse

Si la chasse a longtemps été le cœur de l'activité de l'ONCFS, ses missions fondamentales ont évolué au cours des dernières années pour s'adapter à l'évolution des enjeux :

- ♦ en matière de police de l'environnement et de la chasse, l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement a donné aux agents de l'ONCFS la qualité d'« inspecteurs de l'environnement », élargi leurs compétences en matière de police judiciaire et a progressivement contribué à modifier la manière dont l'établissement assume sa mission de police, qui s'est diversifiée¹¹².

Concrètement, cela se traduit par une organisation des missions de police en fonction d'enjeux jugés prioritaires par le gouvernement, l'établissement (direction de la police) et les préfets (MISEN et plans de contrôle). Ces enjeux sont principalement liés à la sécurité à la chasse et à certaines espèces identifiées (oiseaux migrateurs, espèces liées à une niche écologique rare ou menacée, espèces sensibles compte tenu du faible niveau de leur population, espèces faisant l'objet de trafics ou braconnage, etc.).

Comme l'illustre le graphique 7, élaboré à partir du tableau 23, la police de la chasse représentait moins de 40 % (37,48 %) de l'activité de police dans les données de rapportage¹¹³ en 2016 ;

¹¹² La police de la chasse, qui n'est que l'un des quatorze enjeux du contrat d'objectifs, est désormais orientée vers une logique environnementale : « Enjeu 8 : Poursuivre une police de la chasse adaptée à une gestion durable de la faune sauvage ».

¹¹³ La mission prend par ailleurs en compte qu'il n'est pas pertinent d'apprécier l'effort de police en se fondant sur les seuls procès-verbaux, car il existe des infractions pour lesquelles il est facile de faire du chiffre, alors que d'autres infractions à très fort enjeu (par exemple, les nouveaux trafics d'espèces protégées) peuvent nécessiter des mois d'enquête mobilisant plusieurs agents.

Annexe III

- ◆ la recherche et l'expertise en matière de gestion de la faune sauvage et des habitats sont fondées sur un vivier de compétences internes et évoluent de la compréhension de la dynamique de population des espèces, en particulier de gibier, vers celle des habitats et de leur rôle dans l'évolution des populations ;
- ◆ la délivrance du permis de chasser continue de sanctionner des connaissances en matière de reconnaissance des espèces, mais son objectif principal est désormais de s'assurer que les candidats maîtrisent les fondamentaux en matière de sécurité¹¹⁴ ;
- ◆ de manière générale, les activités strictement cynégétiques représentaient 24,61 % de l'activité de l'ONCFS selon le tableau 23, les activités mixtes 31,46 % (auxquels il conviendrait sans doute d'intégrer une partie des activités d'appui aux services de l'État, notamment s'agissant de l'appui à l'approbation des schémas départementaux de gestion cynégétique) et les activités non cynégétiques (police de la nature et appui aux services de l'État) 29,69 % (auxquels il conviendrait, corrélativement, d'enlever une partie des activités d'appui aux services de l'État).

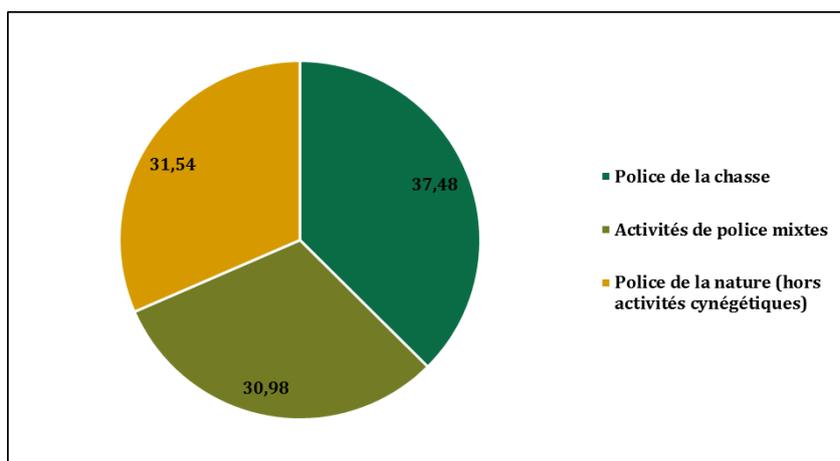
En répartissant les activités de management au prorata de ces trois activités (cynégétiques, mixtes, non cynégétiques), la part des activités cynégétiques s'établirait à 28,70 %, celle des activités mixtes à 36,68 % et celle des activités non cynégétiques à 34,62 % (cf. graphique 8).

Tableau 23 : Répartition de l'activité de l'ONCFS en 2016

Activités de l'ONCFS	ETPT	% du temps de travail
Activités de police	850,58	55,71
<i>dont : police de la chasse</i>	318,79	<i>20,88</i>
<i>dont : activités de police mixtes (lutte contre le braconnage et surveillance générale des territoires)</i>	263,52	<i>17,26</i>
<i>dont : police de la nature (hors activités cynégétiques)</i>	268,25	<i>17,57</i>
Activités de connaissance et d'expertise	216,80	14,20
Autres activités cynégétiques (permis de chasser,...)	56,94	3,73
Activités d'appui aux services de l'État	185,04	12,12
Activités de management	217,41	14,24
Total	1 526,77	100,00

Source : ONCFS.

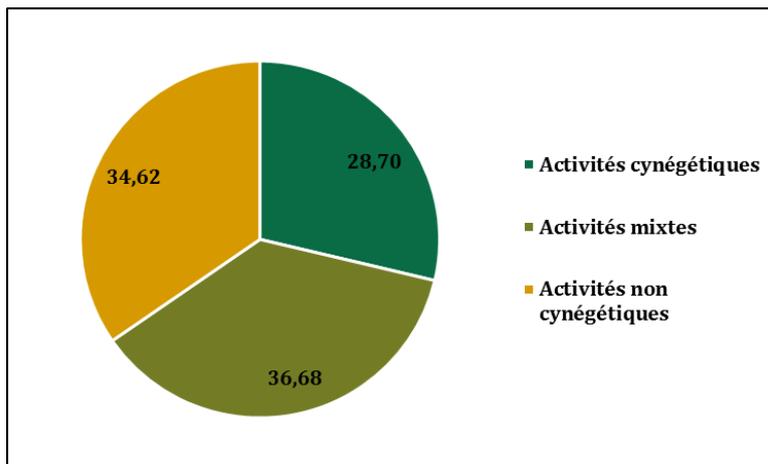
Graphique 7 : Répartition des activités de police de l'ONCFS en 2016 (%)



Source : Mission, à partir des données communiquées par l'ONCFS.

¹¹⁴ Cette évolution a contribué à la division par deux en vingt ans des accidents de chasse mortels.

Graphique 8 : Répartition des activités de l'ONCFS en 2016 (%)



Source : Mission, à partir des données communiquées par l'ONCFS.

L'avenant au contrat d'objectifs pour les années 2017-2018 conforte ces évolutions.

Ainsi, le rôle confié à l'établissement est renforcé en matière de gestion du loup, d'actions conduites en faveur de la gestion des habitats, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de veille sanitaire territoriale et de surveillance épidémiologique face aux dangers sanitaires liés à la faune sauvage, de lutte contre le braconnage, notamment d'espèces protégées, d'action en outre-mer et d'amélioration du service lié à l'organisation du permis de chasser. L'appui technique au ministère en charge de l'environnement est affirmé pour le respect des obligations communautaires et des engagements internationaux de la France, notamment en matière d'avifaune migratrice.

Le tableau 24 présente le suivi des activités selon les rubriques du contrat d'objectifs. Il met en évidence que, selon les données de suivi internes à l'établissement, les activités de l'ONCFS directement liées à la chasse, c'est-à-dire celles relevant de l'axe 3 de son contrat d'objectifs (« conforter la chasse comme élément essentiel de gestion durable de la nature et des territoires »), représentaient 30,59 % du total des activités de l'établissement en 2016. Pour autant, plusieurs enjeux des autres axes (« développer la police de la protection de la faune et de ses habitats », « évaluer l'état de conservation des espèces menacées ou chassables et assurer un suivi sanitaire performant », « comprendre le fonctionnement des populations en relation avec leurs milieux pour élaborer des outils de gestion pertinents ») comprennent des activités mixtes à la fois cynégétiques et non cynégétiques.

Si les hypothèses sur lesquelles le rapportage est organisé font, par exemple, inclure dans l'enjeu n° 8 des activités « *Poursuivre une police de la chasse adaptée à une gestion durable de la faune sauvage* » qui, dans le cadre d'un autre mode de gouvernance, pourraient être rattachées à d'autres champs de la police de l'environnement, à l'instar de la lutte contre le braconnage¹¹⁵ qui touche des espèces chassables et protégées et pourrait ainsi, légitimement, ne plus être comptabilisé en tant que police de la chasse *stricto sensu*, l'analyse effectuée sur la base du tableau 24 conduit à des conclusions similaires à celle effectuée sur la base du tableau 23 communiqué à la mission par l'ONCFS en réponse à son questionnaire.

¹¹⁵ Le braconnage occupe une part non négligeable du temps des agents et des procédures réalisées. Il peut être relevé à l'occasion d'enquêtes ou à l'occasion du flagrant délit. Les moyens de lutte sont les mêmes qu'il s'agisse d'espèces chassables ou protégées. Dans la mesure où le braconnage « organisé » tend à prendre le pas sur le braconnage de « subsistance », il pourrait ne plus être comptabilisé en tant que police de la chasse, tout en restant un sujet très sensible pour le monde de la chasse (il s'agissait de l'une des missions principales de l'ONC à sa création).

Annexe III

Tableau 24 : Suivi 2016 des activités de l'ONCFS selon les rubriques du contrat d'objectifs

Axes et enjeux du contrat d'objectif		Heures	% réalisé
Axe 1	Contribuer à la sauvegarde de la biodiversité	944 534,98	40,96
Enjeu 1	Encourager une gestion concertée des espèces menacées dans leurs milieux	82 133,79	3,56
Enjeu 2	Développer la police de la protection de la faune et de ses habitats	709 713,72	30,78
Enjeu 3	Contribuer à la maîtrise des espèces animales exotiques envahissantes et de celles portant atteinte à l'équilibre des écosystèmes ou aux activités humaines	36 379,88	1,58
Enjeu 4	Protéger et valoriser les espaces remarquables	51 369,73	2,23
Enjeu 5	Participer à la préservation de la biodiversité de l'Outre-mer	64 937,86	2,82
Axe 2	Améliorer la connaissance pour une expertise solide en matière de faune sauvage	327 431,65	14,20
Enjeu 6	Évaluer l'état de conservation des espèces menacées ou chassables et assurer un suivi sanitaire performant	169 280,16	7,34
Enjeu 7	Comprendre le fonctionnement des populations en relation avec leurs milieux pour élaborer des outils de gestion pertinents	158 151,49	6,86
Axe 3	Conforter la chasse comme élément essentiel de gestion durable de la nature et des territoires	705 314,52	30,59
Enjeu 8	Poursuivre une police de la chasse adaptée à une gestion durable de la faune sauvage	574 643,09	24,92
Enjeu 9	Promouvoir la sécurité à la chasse et progresser dans une gestion dynamique du permis de chasser	86 094,40	3,73
Enjeu 10	Faire évoluer et promouvoir les pratiques conduisant à une gestion durable des espèces chassables dans les territoires agricoles et forestiers	44 577,02	1,93
Axe 4	Poursuivre la construction d'un service public de l'écologie et du développement durable moderne et efficace	328 436,61	14,24
Enjeu 11	Adapter l'organisation des services aux territoires à enjeux et les effectifs aux missions	37 038,32	1,61
Enjeu 12	Faire évoluer les métiers et les parcours professionnels pour mieux répondre aux enjeux	153 173,16	6,64
Enjeu 13	S'appuyer sur des outils modernes et efficaces pour optimiser la qualité de gestion de l'ONCFS	130 212,18	5,65
Enjeu 14	Promouvoir et valoriser l'action de l'établissement à travers une politique de communication partagée	8 012,95	0,35

Source : ONCFS.

3.3.4. Les ressources de l'ONCFS, dont les effectifs totaux ont diminué de 4,75 % entre 2013 et 2017, proviennent à 63,20 % des redevances cynégétiques et 29,93 % de l'État ou de ses opérateurs

Le tableau 25 présente la répartition des effectifs de l'ONCFS en 2017 : 1 493,63 ETPT sous plafond (en-deçà du plafond d'emploi à 1 513 ETPT) et 80,30 ETPT hors plafond.

Tableau 25 : Répartition des effectifs de l'ONCFS en 2017 (ETPT)

Effectifs sous plafond d'emploi				Effectifs hors plafond d'emploi	Effectifs totaux
Effectifs des fonctions « support » (ETPT)	Effectifs des fonctions « métiers » (ETPT)		Total		
	Services départementaux	Services centraux et régionaux			
156,45	969,19	367,99	1 493,63	80,30	1 573,93

Source : ONCFS.

Annexe III

Le tableau 26 met en évidence que les effectifs totaux (sous et hors plafond) de l'ONCFS ont diminué de 4,75 % sur la période 2013-2017 (- 78,51 ETPT). En revanche, la masse salariale n'a diminué que de 0,91 %, si bien que la charge par agent a augmenté de 4,03 % sur la période, soit une augmentation moyenne annuelle sur la période de 0,99 %.

Tableau 26 : Évolution des effectifs, de la masse salariale et de la masse salariale de l'ONCFS par ETPT sur la période 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017 (%)
Effectifs (ETPT)	1 652,44	1 636,45	1 609,71	1 598,27	1 573,93	-4,75
Masse salariale (k€)	93 005,13	92 541,26	92 176,89	92 878,89	92 159,76	-0,91
Masse salariale par ETPT	56,28	56,55	57,26	58,11	58,55	4,03

Source : Mission, à partir des bilans sociaux, rapports d'activités et données communiquées par l'ONCFS.

Le tableau 27 présente les ressources financières de l'ONCFS :

- ◆ jusqu'en 2017, l'ONCFS était principalement financé par des taxes affectées acquittées par les chasseurs (redevance cynégétique et droit de timbre) et par une subvention pour charge de service public sur le programme 113. Par ailleurs, le nombre de chasseurs a tendance à diminuer ;
- ◆ depuis la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, la subvention pour charge de service public a été débudgétisée (cf. section 2.3) et, dorénavant, ce sont les agences de l'eau qui apportent sur leurs recettes de « redevances » une contribution plafonnée à 37 M€ par an (article 135). La taxe cynégétique acquittée annuellement pour valider le permis de chasser est affectée à l'ONCFS pour un montant plafonné à 67,62 M€ pour la période 2018-2022 (72 M€ en loi de finances pour 2013)¹¹⁶. Par ailleurs, l'ONCFS perçoit, pour un montant annuel de l'ordre de 7 M€, des redevances pour services rendus (droit d'examen, délivrance initiale, droit de validation du permis de chasser) dont le montant n'est pas plafonné.

Tableau 27 : Ressources de l'ONCFS en 2015, 2016, 2017 et 2018

(en M€)	2015	2016	2017	2018 (prév.)	Moy. 2015-2018	Part du total (%)
Redevances cynégétiques	67,62	67,62	67,62	67,62	67,62	58,33
Droits de timbres	6,46	5,38	5,35	5,38	5,64	4,87
SCSP ¹¹⁷	37,12	27,75	36,99	-	34,70	29,93
Contribution des agences de l'eau	-	-	-	36,95		
Autres subventions, y.c. recettes fléchées	7,10	4,22	2,65	3,97	4,49	3,87
Redevances pour délivrance du permis de chasser	0,93	1,06	0,99	1,00	1,00	0,86
Examen du permis de chasser	0,58	0,69	0,66	0,70	0,66	0,57
Autres ressources propres ¹¹⁸	2,05	1,93	1,63	1,71	1,87	1,61
Total	121,86	108,65	115,89	117,33	115,93	100,00

Source : ONCFS.

¹¹⁶ Définies à l'article L. 423-19 du Code de l'environnement, les « redevances cynégétiques » sont acquittées annuellement pour valider le permis de chasser. Fixée par arrêté, la redevance nationale annuelle est actuellement d'un montant de 223,64 € et la redevance départementale de 43,79 €. Il existe également des redevances correspondant à une jouissance temporaire, de trois ou neuf jours, du permis.

¹¹⁷ Subvention pour charge de service public.

¹¹⁸ Ventes de biens ou prestations, produits financiers, etc.

Annexe III

Le tableau 28 détaille les dépenses de l'ONCFS par grand type d'activités ; il met en évidence, notamment, que les dépenses de personnel pèsent pour 79,48 % dans le total des dépenses de l'ONCFS. Il convient de signaler qu'à la différence de l'AFB, l'ONCFS ne dispose pas de moyens d'intervention.

Tableau 28 : Dépenses de l'ONCFS de 2015 à 2018

(en M€)	2015	2016	2017	2018 (prév.)
Police	65,62	61,75	61,90	63,31
<i>dont dépenses de personnel</i>	54,07	53,44	52,56	56,80
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	8,80	6,72	7,21	5,68
<i>dont dépenses d'investissement</i>	2,76	1,59	2,13	0,82
Connaissance	20,80	16,84	17,84	19,11
<i>dont dépenses de personnel</i>	13,16	12,97	13,73	14,33
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	6,84	3,25	3,49	4,30
<i>dont dépenses d'investissement</i>	0,80	0,62	0,62	0,49
Appui technique aux politiques publiques	19,18	19,66	20,45	17,64
<i>dont dépenses de personnel</i>	13,95	14,50	14,71	13,29
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	4,45	4,48	4,78	3,88
<i>dont dépenses d'investissement</i>	0,78	0,68	0,97	0,47
Soutien et management	14,27	14,97	14,39	22,79
<i>dont dépenses de personnel</i>	11,00	11,97	11,16	11,99
<i>dont dépenses de fonctionnement</i>	2,80	2,67	2,86	8,22
<i>dont dépenses d'investissement</i>	0,46	0,32	0,37	2,59
Total	119,87	113,22	114,58	122,85

Source : Comptes financiers de l'ONCFS.

3.3.5. Les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS atteignent un niveau critique, qui remet en cause la capacité de l'office à exercer les missions de police de l'environnement qui lui sont confiées par la loi

Le tableau 29 met en évidence que les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS, qui exercent, sur le terrain, les missions de police de la chasse et de la nature, ont suivi la même évolution récente que ceux de l'AFB, avec une baisse de 54,70 ETP en deux ans. Alors qu'un effectif cible minimal de onze agents par service départemental ou interdépartemental (dont le chef de service) avait été identifié comme constituant un seuil critique pour assurer le fonctionnement d'un service, l'effectif moyen est passé en-dessous de ce seuil entre 2015 et 2017 et 41,94 % des services avaient des effectifs situés en deçà de ce seuil à fin 2017.

Cette situation menace, à un degré moindre que pour l'AFB, la capacité de l'ONCFS à conduire les missions de police de l'environnement qui lui sont confiées par la loi.

Tableau 29 : Évolution des effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS entre 2015 et 2017

Indicateurs	ONCFS au 31/12/2015	ONCFS au 31/12/2017	Évolution
Effectif (ETP)	1 025,60	970,90	-54,70
Effectif minimal (ETP)	3,00	3,00	-
Effectif maximal (ETP)	18,80	19,00	+0,20
Effectif moyen (ETP)	11,03	10,44	-5,33 %
Effectif « plancher »	11,00	11,00	-
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	38	39	+1
% de services avec un effectif inférieur au plancher	40,86	41,94	1,08 pp

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'AFB.

3.3.6. Alors qu'il est le principal organisme public en charge de faire respecter la réglementation environnementale et qu'il dispose de compétences avérées en matière de biodiversité terrestre, l'ONCFS pâtit d'un positionnement difficilement lisible dans le paysage institutionnel

Au-delà du nom qui ne permet pas aux interlocuteurs de l'Office une compréhension intuitive de son statut et de son rôle, la gouvernance et le mode de financement conduisent – à tort ou à raison – de nombreux acteurs à s'interroger sur les liens de l'ONCFS avec le monde de la chasse. En effet :

- ◆ s'agissant de sa gouvernance, la moitié des membres du conseil d'administration de l'ONCFS sont des représentants issus des milieux cynégétiques (cf. section 3.3.2) ;
- ◆ au sein des ressources de l'Office, les recettes issues du secteur de la chasse restent encore majoritaires, même si, comme l'a déjà rappelé la Cour des Comptes, « *les redevances cynégétiques ne relèvent pas de la catégorie des redevances pour service rendu mais de celle des impositions de l'État, et elles sont donc destinées à financer toutes les activités de l'établissement* » ;
- ◆ l'Office peut collaborer avec la Fédération nationale des chasseurs et avec les fédérations départementales des chasseurs sur des questions relatives à leurs domaines d'action respectifs.

Pour ces raisons, la perception de l'ONCFS au sein du monde de la chasse reste ambivalente : certains considèrent qu'il doit être au service des fédérations de chasse, d'autres estiment au contraire qu'étant un établissement public à caractère administratif, dont l'État nomme le directeur général, placé sous la tutelle des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture, il échappe aux chasseurs.

A contrario, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission, et pas uniquement les associations de protection de la nature, voient encore en l'ONCFS un instrument principalement au service des chasseurs.

L'établissement n'est pas identifié pour ce qu'il fait réellement. Le fait que le principal organisme public en charge de faire respecter la réglementation environnementale et qui dispose de compétences avérées en matière de biodiversité terrestre soit resté en dehors de l'AFB, ne fait qu'ajouter de la confusion.

Afin de consolider les évolutions récentes et d'envisager de les poursuivre, il semble opportun, dans un contexte de réduction des moyens, de s'interroger sur les missions dévolues à l'ONCFS et sur celles qui pourraient être reprises par d'autres acteurs dont le monde fédéral de la chasse. Cette clarification nécessaire devra s'accompagner d'une réflexion sur la gouvernance et le financement de l'établissement, ainsi que sur son devenir.

3.4. La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a prévu le rattachement des dix établissements publics de parcs nationaux à l'AFB, après un bilan mitigé de l'action de Parcs Nationaux de France (PNF), centre de services partagé créé par la loi du 14 avril 2006

Les parcs nationaux sont présents dans presque tous les pays du monde. Au niveau mondial, leur nombre est d'environ 6 500 et ils couvrent environ 4 millions de km². Ils sont à peu près tous investis de trois grands types de missions : protéger la nature, soutenir les activités traditionnelles et gérer la fréquentation du public.

3.4.1. Les dix parcs nationaux français s'organisent autour d'un cœur terrestre protégé, fortement réglementé, et d'une aire d'adhésion volontaire à la charte du parc national participant de la protection du cœur

La taille relativement réduite de la quasi-totalité des parcs nationaux en France (Guyane exceptée), la maîtrise foncière très partielle et la présence fréquente dans le cœur d'usages anciens impliquant les habitants des territoires environnants a conduit à faire émerger dans la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux le concept de « solidarité écologique » (codifié à l'article L. 331-1 du code de l'environnement) entre :

- ◆ d'un côté, le « **cœur** » du parc national, espace protégé fortement réglementé¹¹⁹ ; et
- ◆ de l'autre, les espaces environnants, au travers d'une « **aire d'adhésion** » volontaire à la charte du parc national¹²⁰.

La protection efficace du cœur suppose en effet d'investir, en lien avec les collectivités territoriales concernées, dans un développement durable des territoires environnants, qui soit compatible avec les objectifs de protection du cœur et de fréquentation touristique maîtrisable.

Les trois grandes activités d'un établissement public de parc national issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sont ainsi :

- ◆ la connaissance du patrimoine¹²¹ ;
- ◆ la protection de ce patrimoine et l'éducation à l'environnement ;
- ◆ le soutien des activités traditionnelles et le développement durable de l'aire d'adhésion¹²².

Il existe actuellement dix parcs nationaux en France :

- ◆ sept parcs métropolitains (parcs nationaux de la Vanoise, des Écrins, du Mercantour, des Pyrénées, des Cévennes, des Calanques et de Port-Cros) ;
- ◆ trois parcs ultra-marins (parcs nationaux de la Guadeloupe et de La Réunion, parc amazonien de Guyane).

Il existe ainsi :

- ◆ trois parcs alpins (parcs nationaux de la Vanoise, des Écrins et du Mercantour) ;
- ◆ un parc pyrénéen (parc national des Pyrénées) ;
- ◆ trois parcs partiellement marins (parcs nationaux de Port-Cros, des Calanques et de la Guadeloupe) ;
- ◆ trois parcs caractérisés par des cœurs habités (Cévennes, Guyane et Réunion).

¹¹⁹ Voir notamment les articles L. 331-4 à L. 331-6, L. 331-14, L. 331-15, L. 331-15-1 à L. 331-15-3, R. 331-18 à R. 331-21 du code de l'environnement.

¹²⁰ Si, en moyenne, les adhésions de communes peuvent sembler satisfaisantes (excepté en ce qui concerne le parc national de la Vanoise) pour une première charte, il se pose néanmoins la question de savoir si les établissements publics de parcs nationaux pourront ou non trouver durablement un équilibre de leurs actions qui puisse être considéré comme satisfaisant par les populations locales, évitant ainsi le risque d'un retrait massif lors du renouvellement de la charte, ce qui serait dommageable pour la crédibilité de la politique des parcs nationaux.

¹²¹ À titre d'illustration, plus de 1 200 publications scientifiques ont été recensées entre la création du premier parc national en 1963 et 2012.

¹²² Une mission du CGEDD de 2014 a estimé le poids de cette activité à 8,5 % des ETP pour le volet « développement durable de l'aire d'adhésion » et 15 % pour le suivi et l'animation de la charte, soit un peu moins de 25 % des effectifs d'un établissement public de parc national. Pour les parcs nationaux caractérisés par un cœur habités, l'enjeu concerne également au premier chef l'accompagnement des habitants concernés dans leur démarche de développement.

Annexe III

Les deux plus anciens parcs (Port-Cros et Vanoise) datent de 1963 et les trois plus récents de 2007 (Guyane et Réunion) et 2012 (Calanques). Le plus petit cœur de parc national est celui de Port-Cros (17 km² pour la partie terrestre) et le plus vaste celui de Guyane (20 236 km²). Au total les dix parcs nationaux couvrent 54 409 km² (soit 3 % du territoire « métropole et DOM »), dont un peu moins de la moitié en cœur de parc, et un peu moins de 4 000 km² en mer. Les parcs nationaux accueillent chaque année environ 8 millions de visiteurs, très inégalement répartis selon les parcs. Leurs principales caractéristiques sont présentées dans le tableau 30.

Ce tableau met par ailleurs en évidence que les parcs nationaux sont désormais, dans l'ensemble, si l'on excepte celui de la Vanoise et des Calanques (le plus récent), et, dans une moindre mesure, celui de Port-Cros, bien inscrits dans leurs territoires, dans l'esprit de ce qui avait été souhaité par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

La création d'un parc national forestier, à cheval sur la Côte d'Or et la Haute-Marne, est à l'étude depuis 2009.

Une étude réalisée en 2014¹²³ a évalué les retombées sur l'activité économique et sur l'emploi à :

- ◆ 11 euros pour 1 euro investi pour le parc national de la Guadeloupe, la valeur des bénéfices marchands et non marchands ayant été estimée à 57,50 M€ pour ce parc ;
- ◆ 92 euros pour 1 euro investi pour le parc national de Port-Cros, la valeur des bénéfices marchands et non marchands ayant été estimée à 260 M€ pour ce parc¹²⁴.

¹²³ Note : « Les parcs nationaux : une valeur sûre pour les territoires », mai 2014, accompagnant l'étude des retombées du parc national sur l'activité économique et sur l'emploi du parc national de Port-Cros (IRAP Sarl – Étude et conseil) et l'étude d'approche des éléments de valeur du parc national de la Guadeloupe (BRL Ingénierie).

¹²⁴ L'île de Porquerolles accueille chaque année autour d'un million de visiteurs et l'île de Port-Cros 300 000 visiteurs, essentiellement pendant la période estivale.

Tableau 30 : Principales caractéristiques des dix parcs nationaux

Parcs nationaux	Année de création	Superficie de la zone cœur (km ²) (y compris mer)	Nombre de communes dans l'aire optimale d'adhésion	Nombre de communes ayant adhéré à la charte	Part des communes ayant adhéré à la charte (%)	Superficie de l'aire optimale d'adhésion (terrestre)	Superficie de l'aire d'adhésion actuelle (terrestre)	Part de l'aire d'adhésion dans l'aire optimale d'adhésion (%)	Nombre de visiteurs annuels du parc
PN de la Vanuaise	1963	534	29	2	7	1 465	208	14	820 000
PN des Écrins	1973	923	61	46	75	1 793	1 416	79	800 000
PN du Mercantour	1979	679	28	21	75	1 463	987	67	500 000
PN des Cévennes	1970	937	145	140	76	2 793	1 747	63	800 000
PN des Calanques	2012	520	7	3	43	83	26	31	N.D.
PN de Port-Cros	1963	46	11	5	45	229	112	49	220 000 à Port-Cros 1 000 000 à Porquerolles
PN des Pyrénées	1967	457	86	63	73	2 070	1 284	62	1 200 000
Parc Amazonien de Guyane	2007	20 236	5	5	100	13 600	13 600	100	N.D.
PN de la Réunion	2007	1 054	24	17	71	877	528	60	N.D.
PN de la Guadeloupe	1989	221	21	16	76	941	780	83	> 1 000 000

Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics de parcs naturels ; Jfen, « Les parcs nationaux, entre protection et développement » (2002).

3.4.2. La création du parc national des Calanques en 2012 s'est faite par redéploiement des effectifs des autres établissements publics de parcs nationaux entre 2013 et 2017, plafonnés à 794,50 ETPT en 2018 pour une dotation budgétaire globale de 63,32 M€

En France, depuis la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, chaque parc national est adossé à un établissement public à caractère administratif, doté d'un conseil d'administration¹²⁵ et d'un directeur nommé par le ministre chargé de l'environnement au terme d'une procédure transparente, associant paritairement l'État et des représentants du conseil d'administration.

Le directeur de l'établissement public du parc national est doté de pouvoirs réglementaires propres¹²⁶, néanmoins encadrés par la loi, le décret de création du parc et une charte qui est à la fois un projet de territoire et une traduction opérationnelle des modalités d'application de la réglementation découlant du décret de création du parc.

Pour caractériser le travail d'un établissement public de parc national, une mission du CGEDD de 2014¹²⁷ a retenu quinze missions opérationnelles (se déclinant en 28 actions) et sept activités de management et de soutien. Elle a considéré qu'en moyenne (car les établissements publics de parc national sont très différents¹²⁸), les effectifs nécessaires pour l'exercice des quinze missions opérationnelles devraient *a priori* se situer entre 63 et 75 ETP et ceux nécessaires pour les sept activités de management et de soutien entre 14 et 17 ETP (fourchette que la mission estimait elle-même être sans doute par excès), hors effectifs de PNF (intégrés à l'AFB depuis le 1^{er} janvier 2017) dédiés à la gestion des parcs nationaux. Selon cette mission, les effectifs totaux des établissements publics de parcs naturels devraient s'établir entre 77 et 92 ETP.

Sur cette seule base (et donc sans prendre à leur juste mesure les différences résultant des facteurs énumérés dans la note de bas de page n° 128), pour ce qui concerne les parcs créés antérieurement à la loi de 2006 :

- ◆ les parcs nationaux des Écrins, de Port-Cros et des Cévennes ressortaient dans la fourchette haute de ces effectifs-cibles ;
- ◆ les parcs nationaux des Pyrénées, de la Vanoise et le parc amazonien de Guyane ressortaient dans la fourchette basse de ces effectifs-cibles¹²⁹.

¹²⁵ La loi n° 2006 436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux dispose, à ce sujet, que : « le conseil d'administration est composé de représentants de l'État (minoritaires), de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, d'un représentant du personnel de cet établissement ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement. Les membres choisis en fonction de leur compétence comprennent notamment des représentants des associations de protection de l'environnement, des propriétaires, des habitants et des exploitants, des professionnels et des usagers. »

¹²⁶ Il dispose notamment, dans le cœur du parc, des compétences attribuées au maire pour la police de la circulation et du stationnement, la police des chemins ruraux, la police des cours d'eau, la police de destruction des animaux d'espèces non domestiques, la police des chiens et chats errants (article L. 331-10 du code de l'environnement).

¹²⁷ Rapport du CGEDD n° 008706-02, « Évaluation des moyens nécessaires aux parcs nationaux – Rapport complémentaire au rapport n° 008706-01 relatif à l'évaluation de la réforme des parcs nationaux issue de la loi du 14 avril 2006 », mai 2014.

¹²⁸ Ils diffèrent notamment (liste non exhaustive) par la surface de leur cœur et de leur aire d'adhésion, leur accessibilité, la sécurité et les risques pour les agents, le niveau de fréquentation du cœur, l'existence d'une spécificité maritime ou d'une spécificité ultra-marine (y compris cas particulier du contexte d'administration de la Guyane), la présence ou non d'un cœur habité et la pression (notamment) démographique autour du PN.

¹²⁹ Il n'existe pas d'approche de la programmation des moyens des établissements publics de parcs nationaux par la technique dite du « budget base zéro » (BBZ) ; la diversité des cas de figure explique probablement en grande partie cette situation (cf. par exemple, l'amplitude des différences entre PN de Port-Cros et le PAG).

Annexe III

En 2018, le plafond d'emploi des dix établissements publics de parcs nationaux s'établit à 794,50 ETPT, après arbitrage du ministre chargé de l'environnement ; il était de 797 ETPT en 2017. Comme le montre le tableau 31, les effectifs sous plafond s'échelonnaient, en 2017, de 59,54 ETPT pour le parc national des Calanques (dernier parc créé en 2012, dont les effectifs restent en croissance) à 94,53 ETPT pour le parc national des Écrins.

La dotation des moyens¹³⁰, notamment en ETP, affectée aux établissements publics de parcs nationaux a connu une forte croissance après la loi de 2006 et ceci jusqu'en 2012, dans la triple perspective de :

- ◆ créer trois nouveaux parcs nationaux (Guyane et Réunion, puis Calanques) et mettre en place un GIP de préfiguration d'un possible 11^{ème} parc national ;
- ◆ faire face aux missions supplémentaires découlant de la loi, notamment dans l'aire d'adhésion ;
- ◆ faire évoluer la structure d'emploi (plus d'agents de catégories A et B et moins d'agents de catégorie C et évolution des compétences nécessaires), passant par une redéfinition des métiers (notamment pour s'adapter au contexte évolutif des partenaires et des missions) et partiellement par la mutualisation via PNF.

Le tableau 32 met en évidence que les effectifs globaux ont augmenté de 4,92 ETPT entre 2013 et 2017 : la création du parc national des Calanques s'est ainsi faite par redéploiement des effectifs des autres établissements publics de parcs nationaux.

En prenant en compte à la fois les redéploiements nécessités par la montée en puissance du parc national des Calanques (+59,74 ETPT sous plafond entre la création du parc en 2012 et 2017) et l'accroissement des effectifs du parc national de La Réunion (+11,19 ETPT), la baisse des effectifs a été de l'ordre de -5,8 % en moyenne pour les huit autres établissements publics de parcs nationaux entre 2013 et 2017. Cette baisse a cependant réellement affecté quatre établissements publics de parcs nationaux, à savoir les parcs nationaux de la Vanoise (-17,4 %), du Mercantour (-8,5 %), de la Guadeloupe (-8,0 %) et des Écrins (-5,9 %), pour lesquels la moyenne des réductions d'effectifs s'établit à -9,8 %.

Tableau 31 : Effectifs des établissements publics de parcs nationaux en 2017 (ETPT)

Parcs nationaux	Effectifs sous plafond	Effectifs hors plafond	Effectifs totaux
PN de la Vanoise	74,82	1,00	75,82
PN des Écrins	94,53	3,34	97,87
PN du Mercantour	82,30	2,80	85,10
PN des Cévennes	86,61	4,59	91,20
PN des Calanques	59,54	0,20	59,74
PN de Port-Cros et Porquerolles	90,20	7,50	97,70
PN des Pyrénées	73,40	2,00	75,40
Parc amazonien de Guyane (PAG)	85,49	2,52	88,01
PN de la Réunion	83,05	8,96	92,01
PN de la Guadeloupe	68,18	14,00	82,18
Total	798,12	46,91	845,03

Source : Établissements publics des parcs nationaux.

¹³⁰ Moyens affectés aux établissements publics de parcs nationaux et à PNF : 2006 : plafond d'emploi notifié de 541 ETPT et SCSP de 27,5 M€ ; 2012 : 854 ETPT et SCSP de 68,2 M€ ; 2015 : 794 ETPT et SCSP de 68,2 M€ ; 2018 : 794,5 ETPT et SCSP de 63,32 M€.

Annexe III

Tableau 32 : Évolution des effectifs totaux des parcs nationaux entre 2012 et 2017 (ETPT)

Parcs nationaux	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2012-2017 ¹³¹	
						(ETPT)	(%)
PN de la Vanoise	91,84	89,42	87,89	79,89	75,82	-16,02	-17,44
PN des Écrins	103,96	100,27	96,77	94,00	97,87	-6,09	-5,86
PN du Mercantour	93,00	88,50	88,00	87,10	85,10	-7,9	-8,49
PN des Cévennes	89,00	92,34	91,14	93,24	91,20	2,2	2,47
PN des Calanques	23,62	43,39	52,34	61,10	59,74	36,12	152,92
PN de Port-Cros et Porquerolles	98,25	100,25	99,25	96,89	97,70	-0,55	-0,56
PN des Pyrénées	82,00	78,50	75,40	76,40	75,40	-6,6	-8,05
Parc Amazonien de Guyane	88,32	91,76	89,95	87,06	88,01	-0,31	-0,35
PN de la Réunion	80,82	82,85	88,34	92,06	92,01	11,19	13,85
PN de la Guadeloupe	89,30	95,68	94,42	85,58	82,18	-7,12	-7,97
Total	840,11	862,96	863,5	853,32	845,03	4,92	0,59

Source : Établissements publics des parcs nationaux.

Le budget de base des parcs nationaux était assuré, jusqu'en 2017, par une subvention pour charges de service public (SCSP) sur le programme 113, couvrant, en moyenne, un peu moins de 80 % des dépenses. À partir de 2018, ces moyens ont été totalement débudgétisés et les établissements publics de parcs nationaux sont désormais financés par une contribution des agences de l'eau affectée à l'AFB, qui reverse ensuite une quote-part à chacun des établissements selon une répartition fixée par arrêté du ministre chargé de l'écologie. Cette répartition pour l'année 2018 est présentée dans le tableau 33.

Tableau 33 : Notification des moyens en crédits et en emplois pour l'année 2018

Parcs nationaux	Plafond d'emploi 2018 (EPT)	Schéma d'emploi 2018 (ETP)	Dotation 2018 (€)
PN de la Vanoise	73,90	-1	5 661 995,00
PN des Écrins	92,70	-2	6 927 245,00
PN du Mercantour	81,30	-1	6 567 561,00
PN des Cévennes	84,80	-1	6 714 918,00
PN des Calanques	62,10	+3	5 245 322,00
PN de Port-Cros et Porquerolles	89,20	-1	5 450 501,00
PN des Pyrénées	73,40	-1	5 916 117,00
Parc Amazonien de Guyane	85,80	-	7 523 142,00
PN de la Réunion	82,80	-1	6 751 751,00
PN de la Guadeloupe	68,50	-	6 560 670,00
Total	794,50	-5	63 319 222,00

Source : Lettres de notification des moyens en crédits et en emplois pour 2018 du DGALN aux directeurs des parcs nationaux.

Ces moyens permettent aux établissements publics de financer leur personnel, leur fonctionnement ainsi qu'une partie des actions menées par l'établissement¹³². S'y ajoutent des moyens provenant essentiellement de subventions publiques (notamment européennes) et de quelques ressources propres.

Les capacités d'investissement des établissements publics de parcs nationaux se sont très fortement réduites sur la période 2010-2013, passant de 13 M€ en 2010 à 0,3 M€ en 2013.

¹³¹ Pour le Parc national des Calanques, l'évolution calculée correspond à la période 2013-2017.

¹³² La part du budget des établissements publics de parcs nationaux correspondant à des dépenses d'intervention permettant aux EPPN de verser des subventions pour soutenir directement quelques actions sur le territoire des parcs est très réduite (3 %, soit 250 000 euros en moyenne par parc, en 2013).

La forte augmentation de la SCSP jusqu'en 2012 a été affectée, pour l'essentiel, à l'augmentation de la masse salariale, qui est passée d'environ 50 % des dépenses du budget de fonctionnement en 2006 à 68 % en 2012, tandis que les dépenses de fonctionnement hors masse salariale restaient relativement stables en valeur absolue. Les mesures de revalorisation statutaires et indemnitaires, l'augmentation du taux de cotisations patronales, en particulier pour les retraites, et, dans une moindre mesure, l'évolution de la structure d'emplois (recrutement d'agents de catégorie A, pour s'adapter aux évolutions induites par la loi) expliquent largement cette évolution.

3.4.3. Les établissements publics de parcs nationaux exercent une grande diversité de missions

Le tableau 34 illustre, à partir de trois cas, la diversité des missions des établissements publics de parcs nationaux et leur variabilité selon les situations¹³³. Le choix de ces quatre établissements s'explique de la façon suivante :

- ◆ le parc de la Vanoise est le plus ancien parc national, et un parc de haute montagne, où la charte n'a été signée que par deux communes ;
- ◆ le parc des Cévennes est un parc de moyenne montagne, ancien, avec un cœur habité, et un taux d'adhésion à la charte élevé ;
- ◆ le parc amazonien de Guyane est un des parcs les plus récents, outre-mer, opérant dans un contexte très particulier au regard de la surface, de l'accessibilité et de la présence de populations vivant traditionnellement en forêt tropicale, avec une adhésion de toutes les communes à la charte.

Les principaux groupes d'activités portent sur :

- ◆ la surveillance et la police (de 13 à 20 %) ;
- ◆ la recherche et la connaissance (de 7 à 23 %) ;
- ◆ l'animation, l'éducation à l'environnement et l'accueil du public (de 11 à 18%) ;
- ◆ le management et les activités support (de 18 à 30%).

Tous les établissements de parcs nationaux métropolitains sont également gestionnaires de sites « Natura 2000 » dans les cœurs, mais aussi souvent dans l'aire d'adhésion, voire exceptionnellement au-delà ; ils contribuent ainsi à la mise en œuvre des directives « Habitats » et « Oiseaux ».

Les deux parcs nationaux métropolitains partiellement marins contribuent enfin à la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

¹³³ Il n'existe pas de dispositif consolidé de rapportage des activités des établissements publics de parcs nationaux.

Tableau 34 : Répartition des ETPT par activités pour trois établissements publics de parcs nationaux (années 2015 ou 2016)

Missions	PN des Cévennes 2015		PN de la Vanoise 2015		PN de la Vanoise 2016		PA de Guyane 2016	
	ETPT affectés à la mission	Part des ETPT totaux affectés à la mission (%)	ETPT affectés à la mission	Part des ETPT totaux affectés à la mission (%)	ETPT affectés à la mission	Part des ETPT totaux affectés à la mission (%)	ETPT affectés à la mission	Part des ETPT totaux affectés à la mission (%)
Production et diffusion de connaissance	13,75	17,30	15,00	20,41	15,30	21,49	3,50	4,09
Contribution à des programmes de recherche	0,66	0,83	1,00	1,36	1,10	1,54	2,90	3,39
Surveillance terrestre, fluviale et maritime, autorisations, police	14,07	17,70	9,80	13,33	9,70	13,62	16,97	19,84
Gestion des espèces et des milieux (hors milieux agricoles et forêts)	5,33	6,70	0,50	0,68	0,90	1,26	0,80	0,94
Intervention sur le patrimoine bâti et culturel	0,83	1,04	0,10	0,14	0,10	0,14	1,50	1,75
Animation, EEDD, communication grand public	10,37	13,04	11,20	15,24	10,20	14,33	5,40	6,31
Accueil du public	4,19	5,27	3,40	4,63	2,70	3,79	4,60	5,38
Création et entretien des sentiers	0,36	0,45	2,70	3,67	2,70	3,79	6,77	7,91
Agriculture, forêts	6,57	8,26	3,10	4,22	2,80	3,93	4,05	4,73
Tourisme et activités de pleine nature	3,00	3,77	2,80	3,81	2,80	3,93	4,39	5,13
Paysage, urbanisme et aménagement	2,50	3,14	1,10	1,50	1,20	1,69	0,25	0,29
Autres activités culturelles	0,28	0,35	0,40	0,54	0,40	0,56	3,80	4,44
Pilotage et animation territoriale de la charte	2,98	3,75	1,80	2,45	0,70	0,98	1,20	1,40
Contribution aux autres politiques territoriales	0,29	0,36	3,10	4,22	3,00	4,21	2,95	3,45
Management	3,58	4,50	2,50	3,40	2,60	3,65	8,86	10,36
Fonctionnement des instances	2,31	2,91	0,70	0,95	0,80	1,12	1,10	1,29
Relations institutionnelles, européennes et internationales	0,28	0,35	1,30	1,77	0,90	1,26	0,20	0,23
Gestion financière, juridique, logistique	5,37	6,75	6,80	9,25	6,70	9,41	11,90	13,91
Gestion des biens immobiliers et fonciers de l'EPPN	0,48	0,60	4,10	5,58	4,20	5,90	2,40	2,81
Ressources humaines	1,19	1,50	2,00	2,72	2,10	2,95	1,60	1,87
Recherche de financement	1,11	1,40	0,10	0,14	0,30	0,42	0,40	0,47
Total	79,50	100,00	73,50	100,00	71,20	100,00	85,54	100,00

Source : Parcs nationaux, mission.

3.4.4. Les agents de terrain des parcs nationaux, qui sont, pour la plupart, des inspecteurs de l'environnement, exercent des missions de police de l'environnement en cœur de parc et en aire optimale d'adhésion

Les agents de terrain des établissements publics de parcs nationaux peuvent se livrer à deux types de contrôle.

En premier lieu, ils peuvent se livrer à des contrôles administratifs en cœur de parc.

Dans ce cadre, les agents de terrain peuvent être amenés à contrôler que les termes d'une autorisation délivrée par le directeur, soit en vertu des pouvoirs de police du maire qui lui sont transférés en cœur de parc, soit des pouvoirs de police qui lui sont directement confiés par la réglementation spéciale en cœur de parc (telle que définie dans le décret de création), sont bien respectés, notamment ceux portant sur les autorisations de travaux.

Il s'agit ainsi, le plus souvent, de contrôles de conformité durant le chantier, réalisés lors des tournées de veille territoriale, et de contrôles de conformité à l'achèvement des travaux, qui font l'objet d'un acte réglementaire (procès-verbal de contrôle).

En second lieu, ils peuvent constater des infractions à la réglementation spéciale en cœur de parc et aux dispositions du code de l'environnement en cœur et en aire optimale d'adhésion.

En effet, les agents de terrain des établissements publics de parcs nationaux sont, pour la plupart, des « inspecteurs de l'environnement », au sens de l'article L. 172-1 du code de l'environnement, habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du code de l'environnement et aux dispositions du code pénal relatives à l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets.

Ils sont commissionnés, pour la police du parc, dans le cœur du parc (infractions à la réglementation spéciale du cœur du parc, des réserves naturelles nationales, des arrêtés de protection du biotope) et pour les diverses polices de l'environnement (eau, nature, chasse, pêche) à la fois dans le cœur du parc et l'aire optimale d'adhésion.

Leur activité, en la matière, est placée sous l'autorité hiérarchique du procureur de la République, auquel ils transmettent directement les infractions constatées, lorsqu'elles font l'objet d'une procédure écrite formalisée, et qui décide, le cas échéant, des suites à donner. Face à une infraction, les gardes-moniteurs des établissements publics de parcs nationaux ont en effet deux possibilités :

- ◆ faire un rappel à l'ordre (remontrance verbale, avertissement oral) et indiquer le comportement à adopter (confiscation de génépi détenue par un cueilleur, remise à l'eau d'oursins, etc.) ;
- ◆ dresser un constat d'infraction, qui peut prendre la forme, selon la nature de l'infraction :
 - d'un avertissement écrit, transmis au procureur de la République, qui ne donne pas lieu à une condamnation (ni amende, ni jugement) ;
 - d'un timbre-amende : selon la classe de l'infraction, le contrevenant est alors tenu de s'acquitter d'une somme forfaitaire fixée par le code de l'environnement allant jusqu'à 135 euros ;
 - d'un procès-verbal, l'infraction étant alors transmise au procureur de la République, qui décide des suites à donner (classement ou poursuite pénale, la sanction étant alors fixée par un tribunal).

Annexe III

Les infractions peuvent être constatées, par les agents assermentés des parcs, soit dans le cadre des opérations de surveillance générale du territoire des agents, soit dans le cadre d'opérations de contrôle, visant à la recherche d'infractions, qui s'inscrivent alors au sein des plans de contrôles départementaux annuels élaborés par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) (cf. section 1.5.2).

Il ressort toutefois des entretiens que la mission a pu conduire avec les directeurs d'établissements publics de parcs nationaux, de même que des différents rapports d'audits du CGEDD ou de la Cour des comptes¹³⁴ que la mission a consultés, que les agents des établissements publics de parcs nationaux, qui ne sont majoritairement pas armés, contrairement aux agents de l'AFB et de l'ONCFS, même s'ils disposent d'uniformes et d'insignes officiels, sont souvent peu à l'aise avec la mission de police, qu'ils exercent le plus souvent dans le cadre de leur activité de surveillance générale du territoire du parc, plutôt que dans le cadre d'opérations prévues par les plans de contrôle élaborés annuellement au sein des MISEN.

Comme le relevait le rapport d'audit du parc national des Écrins du CGEDD, « leur affectation au plus près de la population les soumet à une pression difficile à supporter, nécessitant beaucoup de doigté et le soutien de leur hiérarchie », si bien que, « si l'on excepte la part importante des affaires liées à des survols non autorisés, leur activité consiste pour l'essentiel à faire des remontrances verbales, le plus souvent aux touristes, pour des questions de chiens, d'usage du feu et de camping ».

Ainsi, comme l'illustre le tableau 35, le nombre de procédures formalisées (avertissements formalisés, timbres-amendes, procès-verbaux) reste faible, dans l'ensemble, voire très faible pour certains parcs, à l'exception notable du Parc national des Calanques, dont l'implication dans les activités de police apparaît marquée. Cet engagement du parc doit être mis en regard de l'implication des autorités judiciaires dans le domaine : le procureur de la République a en effet mis en place une instance spécifique, le « groupe opérationnel Calanques » (GOC), composé des services et administrations de contrôle et des référents du parquet afin d'assurer un suivi judiciaire particulier et adapté.

Tableau 35 : Procédures formalisées en 2016 par les agents assermentés des parcs

Parc national	Année	Nombre d'avertissements écrits	Nombre d'amendes forfaitaires (timbre-amende)	Nombre de procès-verbaux	Nombre de procédures rédigées par agent
PN de la Vanoise	2016	14	39	2	1,70
PN des Écrins	2016	-	28	6	N.D.
PN du Mercantour	2014	-	47	4	N.D.
PN des Cévennes	2014	-	-	4	N.D.
PN des Calanques	2017	-	130	58	8,95
PN de Port-Cros	2015	-	61	38	N.D.

Sources : Note au conseil d'administration du 27 février 2017 de la directrice du parc national de la Vanoise relative à l'activité de police de l'environnement des agents du parc à la faveur du bilan de l'activité pour l'année 2016 ; observations définitives de la Cour des comptes relative aux exercices 2009 à 2015 du parc national des Écrins ; observations définitives de la Cour des comptes relatives aux exercices 2009 à 2014 du parc national du Mercantour ; rapport du CGEDD et du CGAER relatif à l'audit de l'établissement public du parc national des Cévennes, mars 2016 ; données communiquées à la mission par le directeur du parc national des Calanques ; rapport d'activités 2015 du parc national de Port-Cros et Porquerolles.

¹³⁴ Rapport d'observations définitives de la Cour des comptes relative aux exercices 2009 à 2014 du Parc national du Mercantour, 2009 à 2015 du Parc national des Écrins,

Annexe III

La plus grande présence des agents assermentés des établissements publics de parcs nationaux – comparativement à d'autres inspecteurs de l'environnement, comme ceux qui exercent dans les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS –, que le tableau 36 permet de mesurer, a précisément pour but de dissuader les intentions d'enfreinte aux textes, d'expliquer aux usagers et aux visiteurs la réglementation des parcs et de les aider à en comprendre les raisons. Le nombre d'agents assermentés dans les parcs y apparaît en effet, en moyenne, de l'ordre de 50 % plus élevé que l'ensemble des effectifs des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, pour des surfaces à couvrir deux à trois fois plus faibles. Au regard, toutefois, de la part des temps de travail des agents consacrés aujourd'hui aux missions de police dans ces établissements¹³⁵, le nombre total de jours.agents dédiés à ces activités dans les parcs reste toutefois plus faible que dans les services départementaux de l'AFB et à l'ONCFS.

Tableau 36 : Agents assermentés (inspecteurs de l'environnement) dans les parcs nationaux et services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS

Parc national	Département		Parc		Effectifs physiques des services départementaux	
	Code	Surface (km ²)	Surface totale ¹³⁶ (km ²)	Nombre d'agents assermentés	AFB	ONCFS
PN de la Vanoise	73		1 961	34	5	13
PN des Écrins	05	5 549	2 713	42	6	14
	38	7 431			8	14
PN du Mercantour	04	6 295	2 146	35 ¹³⁷	5	14
	06	4 299			5	11 ¹³⁸
PN des Cévennes	07	5 529	3 730	19 ¹³⁹	7	11 ¹²⁴
	30	5 853			6	14
	48	5 167			6	11
PN des Calanques	13	5 087	1 580	21	5	11
PN de Port-Cros et Porquerolles	83	5 973	1 497	22	5	12
PN des Pyrénées	64	7 645	2 535	36	5	16
	65	4 464			5	14

Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics.

Dans le même temps, alors que les effectifs des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS se réduisent (cf. section 3.2.4 et section 3.3.5), ces établissements souhaiteraient une implication plus importante des établissements publics de parcs nationaux dans la conduite d'opérations de contrôle en aire optimale d'adhésion, s'inscrivant dans le cadre des plans de contrôles élaborés par les MISEN et d'opérations coordonnées avec l'AFB et l'ONCFS. De telles opérations présentent par ailleurs l'avantage d'accroître les relations entre les agents des différents opérateurs et de faciliter, le cas échéant, les mobilités entre établissements.

¹³⁵ Entre 60 et 70 % du temps de travail est consacré aux activités de police dans les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS. Dans les établissements publics de parcs nationaux, ce pourcentage s'établit entre 13 et 20 %.

¹³⁶ Surface du cœur et de l'aire optimale d'adhésion.

¹³⁷ Au 31 décembre 2017, l'établissement public du parc national du Mercantour comptait 40 agents, inspecteurs de l'environnement, pouvant exercer des fonctions de police de l'environnement. Parmi eux 35 étaient affectés à des postes où ces missions étaient expressément mentionnées dans le descriptif de leurs activités pour un temps défini.

¹³⁸ Dix agents sont assermentés à ce stade ; un onzième, en formation, devrait être commissionné au fin 2018.

¹³⁹ Au 31 décembre 2017, l'établissement public du parc national des Cévennes comptait 23 agents, inspecteurs de l'environnement, pouvant exercer des fonctions de police de l'environnement. Parmi eux 19 étaient affectés à des postes où ces missions étaient expressément mentionnées dans le descriptif de leurs activités pour un temps défini.

Annexe III

Cette implication plus marquée nécessitera que la tutelle en fasse un objectif clair des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux. Or, force est de constater que, dans les lettres d'objectifs annuelles et les lettres de mission des directeurs de parc, il n'est fait, à ce stade, aucune référence aux activités de police de l'environnement. La circulaire n° 2010/23 du 25 décembre 2010 du ministère en charge de l'écologie rappelle pourtant que « *dans le respect des contrats d'objectifs des établissements publics (...), il est impératif de consolider la pratique des contrôles et de mieux coordonner l'intervention des services et établissements* ».

Proposition n° 5 : Mobiliser davantage les inspecteurs de l'environnement des établissements publics de parcs nationaux dans la réalisation d'opérations de contrôle s'inscrivant dans les plans de contrôles départementaux annuels élaborés par les MISEN, notamment dans le cadre d'opérations coordonnées avec les agents des services départementaux de l'ONCFS et de l'AFB. À cette fin, en faire un objectif explicite dans les lettres d'objectifs annuelles des directeurs de parcs, et demander, dans ce même cadre, la formalisation de plans de contrôle au niveau des établissements.

3.4.5. La création de Parcs nationaux de France (PNF) par la loi de 2006, qui devait constituer un centre de services partagés pour les établissements publics de parcs nationaux, n'a pas atteint les effets escomptés et la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a prévu leur rattachement à l'AFB

La création de Parcs nationaux de France (PNF), par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, n'a pas atteint tous les effets qu'on pouvait escompter pour améliorer la gouvernance des parcs nationaux et l'efficacité des moyens qui leur sont alloués. Aux termes de l'article 11 de cette loi, codifié à l'article L. 331-29 du code de l'environnement, cet établissement public administratif avait pour mission de :

- ◆ prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international ;
- ◆ apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux, et entre ceux-ci et lui-même ;
- ◆ organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale ;
- ◆ représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun à tout ou partie de ces établissements ;
- ◆ déposer et administrer, dans les conditions prévues aux articles L. 715-1 à L. 715-3 du code de la propriété intellectuelle, sa marque collective spécifique, que certifie un organisme de contrôle scientifique indépendant, lequel atteste que les produits et les services, issus d'activités exercées dans les parcs nationaux, s'inscrivent dans un processus écologique en vue notamment de la préservation ou de la restauration de la faune et de la flore ;
- ◆ contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux ;
- ◆ donner au ministre chargé de la protection de la nature un avis sur les questions concernant la mise en œuvre de la politique des parcs nationaux et lui présenter toute étude ou projet dans ce domaine ;

Annexe III

- ◆ donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux.

Si la valeur ajoutée des groupes métiers animés par PNF est reconnue par les établissements publics de parcs nationaux, il semble que PNF ait eu du mal à s'imposer, sinon comme un donneur d'ordre, du moins comme animateur actif et volontariste du réseau des établissements publics de parcs nationaux, faute d'une vraie adhésion de tous les établissements publics de parcs nationaux à l'objectif de mutualisation, d'une capacité à démontrer l'amélioration de la qualité du service rendu par rapport à la situation antérieure et d'un soutien fort de la tutelle, qui aurait permis de dépasser les réticences.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit, à l'article 8, codifié à l'article L. 131-1 du code de l'environnement, la possibilité de mettre en place une forme de coopération renforcée entre établissements ou structures régis par le code de l'environnement, appelée rattachement, chaque établissement conservant sa personnalité morale et son autonomie financière. Cet article dispose en effet que : « *[u]n établissement public de l'État régi par le présent code peut être rattaché à un ou plusieurs établissements publics de l'État, à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé, afin de mettre en commun des services et moyens. Les services et moyens mis en commun entre les établissements sont précisés par décret. En cas de rattachement, les établissements conservent leur personnalité morale et leur autonomie financière.* »

Cette même loi a prévu le rattachement obligatoire des établissements publics des parcs nationaux à l'AFB (article 10), ce rattachement devant se traduire par la mise en commun de moyens (notamment en matière de fonctions support à l'instar des prestations offertes par PNF aux parcs nationaux), mais aussi, notamment, dans le domaine de la connaissance et par la mise en place d'un cadre stratégique commun. Ce rattachement a été organisé par le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017, qui a conduit à l'élaboration d'une convention de rattachement entre les établissements publics de parcs nationaux et l'AFB (cf. annexe V). La tutelle devrait mieux utiliser les outils du management par objectifs dont elle dispose pour piloter les établissements publics de parcs nationaux

La mission note que, si l'objectif d'une mutualisation accrue est bien identifié dans les lettres de mission et d'objectifs annuelles des directeurs de parcs, la tutelle ne semble pas en avoir tiré toutes les conséquences en termes d'évaluation annuelle et de détermination de la part variable de la rémunération des directeurs, au moins pour ceux en situation de détachement ou qui sont des agents non titulaires.

Le tableau 37 met en effet en évidence que, sur les dix directeurs d'établissements publics de parcs nationaux, trois sont des fonctionnaires en position normale d'activité, dont la rémunération ne comprend pas de part variable.

Annexe III

Tableau 37 : Statut des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux

Parcs nationaux	Statut des directeurs (PNA, détachement et durée le cas échéant,...)	Date de première nomination	Temps passé en poste au 31 mars 2018 (en années)	Existence d'une part variable significative dans la rémunération (O/N)
PN de la Vanoise	PNA	27/06/2016	1,76	N
PN des Écrins	Détachement (3 ans)	01/11/2016	1,41	O
PN du Mercantour	Détachement (3 ans)	01/01/2016	2,25	O
PN des Cévennes	Détachement (3 ans)	01/01/2016	2,25	O
PN des Calanques	Détachement (3 ans)	01/06/2013	4,83	O
PN de Port-Cros et Porquerolles	Détachement (3 ans)	01/05/2017	0,91	O
PN des Pyrénées	Détachement (3 ans)	01/04/2017	1,00	O
Parc Amazonien de Guyane	PNA	01/10/2014	3,50	N
PN de la Réunion	Contractuel	01/06/2017	0,83	O
PN de la Guadeloupe	PNA	04/11/2013	4,40	N

Source : Établissements publics des parcs nationaux.

Si la mission a pris connaissance des problèmes rencontrés par la tutelle pour certains directeurs, qui, selon elle, expliqueraient la situation administrative finalement retenue pour les trois directeurs en position normale d'activité (PNA), elle n'est toutefois pas convaincue par la solution retenue.

En effet, aux termes de la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés, « [l]es emplois [de ces] dirigeants sont des emplois contractuels occupés, soit par des fonctionnaires en position de détachement ou en position hors cadres, soit par des agents non titulaires.

« La nomination à ces emplois donne lieu à la signature d'un contrat qui, outre les dispositions communes applicables en la matière, tient compte des particularités de ce type d'emploi à la décision du gouvernement ou des autorités ministérielles de tutelle.

« Ainsi doivent être mentionnés le décret ou l'arrêté de nomination, la durée du mandat, la décision relative à la rémunération du dirigeant, les divers éléments composant cette rémunération, les modalités de leur attribution et leur évolution. Doivent être également rappelés les procédures applicables lors d'une éventuelle révocation (rupture immédiate du contrat), ainsi que les conséquences financières en résultant, notamment pour les agents non titulaires ».

Cette même circulaire prévoit que la rémunération des dirigeants d'établissements publics de l'État à caractère administratif est constituée de deux éléments distincts :

- ◆ une part fixe, versée mensuellement, comportant une composante fonctionnelle, complétée, le cas échéant, par une composante individuelle ;
- ◆ une part variable, plafonnée à 20 % de la part fonctionnelle, qui tient compte des résultats obtenus au regard des objectifs annuels notifiés et d'une appréciation portée sur les compétences personnelles du dirigeant et le fonctionnement de l'établissement.

À cet égard, la mission ne peut que regretter que les objectifs apparaissant dans les lettres de mission et les lettres d'objectifs annuelles soient insuffisamment précis et qu'ils ne soient pas associés à des résultats quantifiés à atteindre et à des indicateurs de suivi et de mesure, permettant d'apprécier la performance des directeurs d'établissement à cette aune et de fixer, en conséquence, la part variable de leur rémunération.

Annexe III

La mission rappelle, du reste :

- ◆ d'une part, que la circulaire du 8 octobre 2007 précise que les objectifs annuels notifiés à l'intéressé permettant la détermination de la part variable de la rémunération sont « affectés chacun d'un coefficient », « sont en nombre limités et accompagnés d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer leur degré de réalisation » ;
- ◆ d'autre part, que la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre du 26 mars 2010, relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État demande que, « [d]e manière générale, [la] lettre de mission compren[ne] [...] la fixation d'objectifs principaux (cinq à dix au maximum) pour la durée du mandat, qui sont déclinés plus précisément en sous-objectifs associés à des résultats à atteindre et à des indicateurs de suivi et de mesure. La déclinaison des objectifs principaux en sous-objectifs et en indicateurs permet, d'une part, de garantir un caractère opérationnel à la lettre de mission et, d'autre part, de servir de fondement au dispositif de suivi de la performance des dirigeants lorsque leur rémunération prévoit une part variable. »

À titre d'exemples :

- ◆ la lettre de mission adressée par la ministre chargée de l'écologie à la directrice de l'établissement public du parc national des Cévennes, datée du 9 décembre 2015 est rédigée comme suit, s'agissant de l'objectif de recherche d'une plus grande performance de l'établissement : « [l]e contexte budgétaire contraint devra vous conduire à développer significativement les mutualisations avec l'établissement public Parcs nationaux de France, avec les autres parcs nationaux, ainsi qu'avec les autres établissements, administrations et acteurs locaux de votre territoire. Des axes de travail commun pourront également être développés avec des structures territoriales jouxtant le parc national, notamment les parcs naturels régionaux voisins ». Aucun sous-objectif n'est associé à des résultats concrets à atteindre (nombre d'actions de mutualisations à présenter, objectifs de gains en termes d'effectifs ou de dépenses, etc.) et aucun indicateur de suivi et de mesure n'est prévu ;
- ◆ dans les lettres d'objectifs que la mission a pu consulter pour l'année 2017, l'objectif général de « recherche d'une efficacité renforcée » est précisé de la façon suivante : « vous poursuivrez les efforts entrepris pour favoriser les synergies avec les acteurs du territoire dans les domaines d'activité du contrat d'objectifs, mais également au sein du collectif des parcs nationaux et avec l'établissement tête de réseau AFB. Vous poursuivrez les dynamiques entreprises avec les gestionnaires d'espaces protégés situés sur le territoire du parc national et à proximité, notamment les membres de l'association IPAMAC ». Cet objectif est par ailleurs resté inchangé entre les années 2016 et 2017, ce qui tend à indiquer que la tutelle (DEB) n'utilise pas les lettres d'objectifs et les évaluations devant permettre d'arrêter la part variable des directeurs comme un réel moyen de pilotage des établissements ;
- ◆ l'évolution de la part variable de la rémunération du directeur du parc national des Calanques sur la période 2013-2015, telle qu'elle ressort de l'audit du parc réalisé par la Cour des comptes pour les exercices 2009 à 2015, n'apparaît pas corrélée à l'atteinte d'objectifs pondérés, la seule corrélation visible étant celle avec le nombre d'années d'ancienneté dans les fonctions (la part variable augmente d'un point de pourcentage chaque année), comme le montre le tableau 38).

Tableau 38 : Évolution de la part variable de la rémunération du directeur du parc national des Calanques

Année	Pourcentage (%)
2013	10
2014	11
2015	12

Source : Cour des comptes.

Proposition n° 6 : Pour les tutelles, (i) veiller à ce que, conformément à la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés, l'ensemble des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux soient placés sous contrat, avec une part variable plafonnée à 20 % de leur part fonctionnelle fixe ; (ii) utiliser l'existence d'une part variable significative comme un outil de pilotage des établissements, pour la mise en œuvre d'objectifs ambitieux en matière de renforcement des mutualisations. Pour ce faire, fixer, dans les lettres annuelles d'objectifs, des objectifs précis et accompagnés d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer leur degré de réalisation, et leur associer une pondération explicite incitative dans la notation devant permettre de déterminer la part variable de la rémunération.

3.4.6. La politique de la marque commerciale « Esprit Parc national » doit faire l'objet d'une évaluation conduisant, soit à son abandon en l'absence de potentiel économique pour les acteurs du territoire, soit à son repositionnement dans une logique de rentabilité financière permettant de développer les ressources propres des établissements publics de parcs nationaux

La mission s'est intéressée à la marque commerciale « Esprit Parc national », qui a été développée par Parcs nationaux de France (PNF, intégré dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017) et que les établissements publics de parcs nationaux déploient sur leur territoire.

Mise en place dans le cadre de l'article L. 331-29 du code de l'environnement, introduit par la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, la marque a été enregistrée à l'institut national de la propriété intellectuelle en avril 2014 et publiée au bulletin officiel de la propriété intellectuelle –(BOPI) sous le n° 4 164 196 en date du 12 mars 2015. Elle a été lancée au niveau national le 22 juillet 2015.

La marque est dite « collective » car elle est exploitée par les acteurs économiques de l'ensemble des dix parcs nationaux, qui doivent, pour ce faire, respecter les critères techniques conditionnant le droit d'utiliser la marque définis dans les règlements d'usage catégoriels (hébergements touristiques, sorties de découverte des patrimoines, miel et produits de la ruche, etc.), établis par le collectif des parcs nationaux dans le cadre du comité de gestion de la marque (CGM). Les produits ainsi marqués doivent respecter et valoriser les patrimoines des parcs naturels.

Les produits marqués, qui couvrent un large spectre (miel¹⁴⁰ et produits de la ruche, gîtes, gîtes d'étape et chambres d'hôtes¹⁴¹, refuges, sorties de découvertes¹⁴², viandes, fromages, vins et séjours, etc.), font l'objet de contrats de partenariat entre les prestataires et le parc national concerné.

¹⁴⁰ Les critères pour « marquer » un miel peuvent, par exemple, être les suivants : les ruches sont situées dans le parc national au moins 5 semaines ; les miels sont issus de fleurs sauvages ou emblématiques du parc ; les pratiques d'élevage des abeilles sont sans phytocides.

¹⁴¹ Pour l'hébergement, les critères peuvent, par exemple, être les suivants : l'hébergeur a mis en place au moins trois dispositifs d'économie d'énergie ; il propose des outils de découverte du parc (malle, guides, jumelles) ; des matériaux locaux ou naturels ont été utilisés dans la construction.

¹⁴² Les critères pour marquer une sortie découverte accompagnée peuvent être les suivants : les sorties sont accompagnées par un professionnel diplômé et qualifié ; le professionnel propose une découverte de patrimoines naturels et/ou culturels ; les produits locaux sont valorisés (agricoles ou services touristiques) ; le bénéficiaire participe à des formations proposées par le parc.

Annexe III

Au regard des échanges qu'elle a eu avec les directeurs d'établissements publics de parcs nationaux et des informations qui lui ont été communiquées, la mission note que cette marque a été conçue avant tout comme un outil de promotion du caractère et des valeurs des parcs nationaux français. Elle constate que la gestion pratique de la marque vise essentiellement à encourager le développement économique des territoires dans le respect du caractère et des valeurs des parcs nationaux. Elle regrette que la légitime préoccupation d'un juste retour pour répondre à une logique de rentabilité financière de la marque et de contribution aux ressources propres des établissements publics de parcs nationaux soit à peu près totalement occultée. Dans sa forme actuelle, la marque ne peut donc pas être considérée comme un mécanisme de financement additionnel pour les parcs nationaux en France. La mission comprend d'ailleurs que ce débat a eu lieu entre les dix directeurs de parcs et que le choix a été explicitement fait, en inter-parcs, de laisser la valeur ajoutée créée par la labellisation bénéficier aux acteurs économiques de chaque territoire, dont les produits et services marqués font l'objet de contrats avec le parc pour une durée de trois ans.

Ainsi :

- ◆ les redevances annuelles s'établissent à des niveaux particulièrement bas, alors même que la première année du contrat est gratuite : de 50 € par produit « marqué » jusqu'à 149 999 € H.T. de chiffre d'affaires jusqu'à 400 € au-delà de 1 000 000 € H.T. de chiffre d'affaires (cf. tableau 39). L'option prise concernant la progressivité au regard du chiffre d'affaires est déjà globalement peu compréhensible en termes de couverture des frais engagés par des établissements publics, mais le plafonnement de la redevance pour les chiffres d'affaires dépassant un million d'euros est encore moins compréhensible, alors que certains directeurs ont fait état d'activités économiques entrant dans ce champ. Au-delà de son impact direct sur le chiffre d'affaires de la labellisation, cette situation soulève deux difficultés complémentaires du point de vue de la mission :
 - en premier lieu, la grille tarifaire est fixée de manière homogène pour l'ensemble des établissements publics de parcs nationaux, alors que leur situation est très hétérogène, s'agissant tant de la fréquentation du parc et de son rayonnement que des caractéristiques socio-économiques des territoires et des acteurs intéressés par bénéficier de cette marque ;
 - en second lieu, le faible montant de la redevance paraît presque antinomique avec l'objectif affiché, selon lequel « *avec la marque, le Parc national attribue son image positive à des produits ou à des services qui répondent aux critères du développement durable et à un ancrage local fort* », le faible prix demandé pour l'usage de la marque pouvant renvoyer l'image d'une faible valeur intrinsèque de cette marque et, partant, de l'image du parc ;
- ◆ les établissements publics de parcs nationaux et leur tête de réseau (Parcs nationaux de France, intégré dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017) supportent des coûts pour la mise en œuvre de cette politique de marquage de produits :
 - le paiement des prestations d'audit de certification des produits et services incombe aux établissements publics de parcs nationaux ;
 - la tête de réseau finance des prestations de promotion de la marque, au travers de la mise en œuvre d'un plan de communication national et de la création du site internet www.espritparcnational.com;
 - les établissements publics de parcs nationaux sont mobilisés pour faire vivre cette marque : communication (relations avec la presse, évolution des sites internet pour valoriser les produits marqués), organisation de journées de formation, d'information et d'échange avec les prestataires ayant obtenu la marque, remise d'un kit de communication (logo et affiches) aux prestataires bénéficiant de la marque.

Annexe III

**Tableau 39 : Mode de calcul de la redevance annuelle pour l'usage de la marque
« Esprit Parc national »**

Chiffres d'affaires hors taxes	Montant de la redevance annuelle	% du CA
Jusqu'à 149 999 € H.T.	50 €	Au moins 0,03 %
De 150 000 € à 299 999 € H.T.	100 €	De 0,03 % à 0,07 %
De 300 000 € à 999 999 € H.T.	200 €	De 0,02 à 0,07 %
Supérieur à 1 000 000 € H.T.	400 €	Au plus 0,04 %

Source : Mission, à partir de l'appel à candidatures pour les refuges publié par le parc national des Écrins le 29 mars 2017.

Dans ces conditions, la mission estime qu'une évaluation de la marque doit être organisée, afin de s'assurer que les mesures prises au niveau national avec PNF puis l'AFB ou au niveau territorial par les différents établissements publics de parcs nationaux ne conduisent pas à une mobilisation d'argent public disproportionnée au profit de personnes physiques et morales privées dont l'effort contributif se limite dans les faits à la redevance précitée. Il conviendra ensuite d'en tirer les conclusions :

- ◆ soit la politique de gestion et de développement de la marque devra être abandonnée, en l'absence de valeur économique pour les bénéficiaires ;
- ◆ soit elle devra être repositionnée dans une logique de plus grande rentabilité financière, si le potentiel économique sous-jacent existe, afin que les parcs captent une part significative de la rente économique générée par le marquage afin de développer leurs ressources propres. Ce repositionnement supposera notamment que chaque établissement public de parc national puisse librement fixer le montant et/ou le pourcentage d'activité de la redevance annuelle, au regard de la valeur propre de la marque et de la capacité contributive des acteurs économiques du territoire.

La mission ne peut, sur ces sujets, que formuler des remarques similaires à celles de la section 3.4.5 : la tutelle doit mieux utiliser l'outil de pilotage que représentent les lettres d'objectifs annuelles et l'évaluation annuelle préalable à la détermination de la part variable qui en découle pour dépasser les « réticences » des établissements publics et les mobiliser sur les objectifs de recherche d'efficience qu'elle souhaite porter.

Ainsi :

- ◆ les lettres d'objectifs annuels 2016 et 2017 que la mission a pu consulter reprennent le même objectif demandant aux directeurs de « *poursuiv[r]e les efforts entrepris pour [...] diversifier les ressources budgétaires de l'établissement, en accordant une attention particulière [...] aux ressources propres (redevances) [...]* », sans qu'il soit possible de mesurer s'il y a eu une quelconque amélioration sur ce volet entre les deux années ;
- ◆ les lettres de mission aux directeurs d'établissements publics de parcs naturels dont la mission a eu connaissance reprennent strictement le même objectif (« *vous poursuivrez la stratégie de recherche de financements complémentaires, avec une attention particulière pour les fonds européens, le développement de ressources propres et la mobilisation de fonds privés (mécénat, dons)* »). Cet objectif général n'est décliné en aucun sous-objectif associé à des résultats à atteindre et à des indicateurs de suivi et de mesure (taux de croissance des ressources propres, chiffre d'affaires de l'activité de marquage, etc.), comme le prévoit pourtant la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

Là encore, la mission recommande à la tutelle de fixer des objectifs quantitatifs mesurables et de sanctionner leur non atteinte en n'octroyant pas les pourcentages de part variable qui y sont associés.

Proposition n° 7 : Organiser une évaluation de la marque « Esprit parc national » afin de s'assurer que les mesures prises au niveau national avec PNF puis l'AFB ou au niveau territorial par les différents établissements publics de parcs nationaux ne conduisent pas à une mobilisation d'argent public disproportionnée au profit de personnes physiques et morales privées. En tirer les conclusions, soit en abandonnant la politique de gestion et de développement de la marque, en l'absence de valeur économique pour les bénéficiaires, soit en la repositionnant dans une logique de rentabilité financière, si le potentiel économique sous-jacent est confirmé, afin de développer les ressources propres des établissements publics de parcs nationaux.

3.5. L'Établissement public du Marais poitevin (EPMP) a été créé en 2012 dans le contexte d'un contentieux européen pour manquements aux obligations associées à la directive « Oiseaux », dont une part concernait la gestion de l'eau et son impact sur la biodiversité

3.5.1. L'EPMP est un établissement public créé dans le contexte d'un contentieux européen pour application insuffisante de la directive « Oiseaux »

À la suite d'une plainte initiée par la « Coordination pour la défense du Marais poitevin », la France a été condamnée par la Cour de Justice des Communautés européennes, le 25 novembre 1999, pour application insuffisante de la directive « Oiseaux » (astreinte fixée à 105 500 écus par jour de retard). La condamnation portait essentiellement sur le classement d'une surface insuffisante en ZPS et les mesures pour éviter la détérioration des habitats (cf. section 1.2.2.1.1).

La condamnation a été suspendue fin 2005 après l'adoption d'un plan d'action pour le Marais poitevin en mars 2002 puis du document d'objectifs de la zone « Natura 2000 » en décembre 2003, dont la superficie a été doublée (passage de 33 742 à 68 000 ha pour 77 900 ha reconnus comme zone importante).

Afin d'organiser la cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques de gestion de l'eau et de la biodiversité, de mettre en œuvre le SDAGE, d'assurer la coordination des 3 SAGE existants et d'accélérer la mise en œuvre du plan d'actions permettant de répondre aux engagements pris par la France dans le cadre du contentieux communautaire, un établissement public à caractère administratif, l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), a été créé par l'article 158 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi « Grenelle 2 ») et son fonctionnement réglé par le décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011.

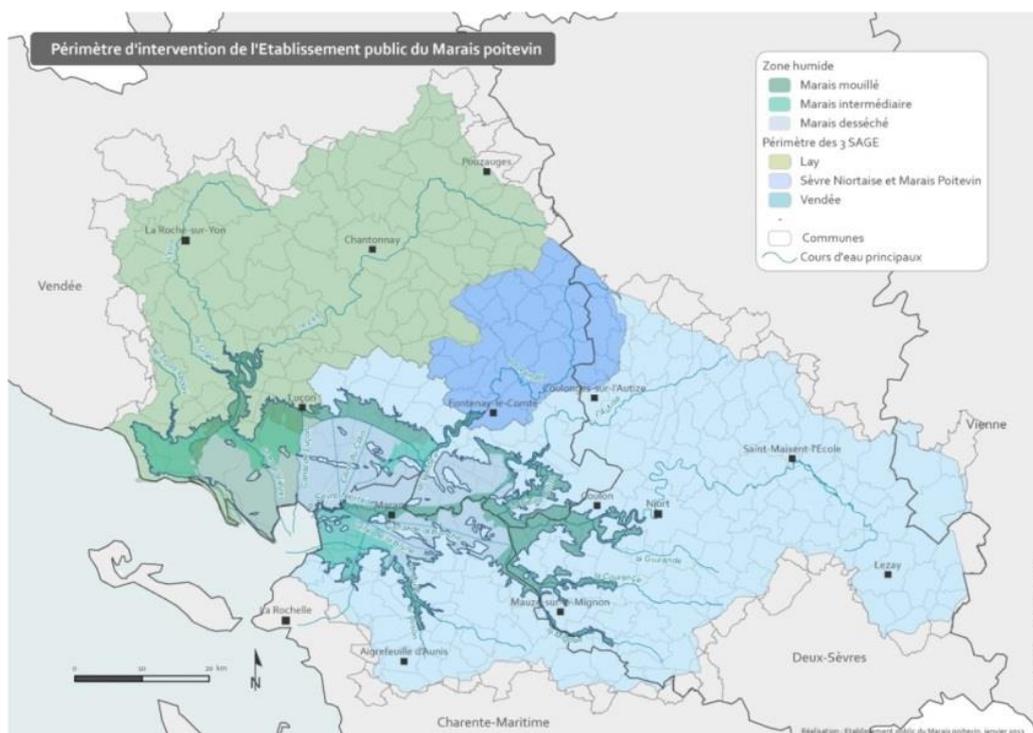
L'EPMP dispose d'un conseil d'administration composé de 45 membres, répartis en quatre collèges et présidé par le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine. Le conseil d'administration est doté de deux commissions consultatives sur le suivi de la gestion opérationnelle des niveaux d'eau (près de 70 membres) et sur la répartition des prélèvements pour l'irrigation agricole. L'EPMP dispose d'un plafond d'emplois fixé à 8 ETP.

Le périmètre d'intervention de l'établissement public (cf. figure 12) couvre 633 000 ha dont 30 000 ha de marais mouillé et 70 000 ha de marais desséché. Il englobe tout ou partie du territoire de 346 communes réparties sur trois départements et deux régions, ce qui explique les difficultés de gouvernance qui ont conduit à créer l'établissement public.

Annexe III

Son budget de base est assuré par le reversement, par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, du quart des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau perçues dans le périmètre de l'EPMP¹⁴³ (s'établissant à 0,73 M€ en moyenne sur 2012-2017) et par une subvention pour charges de service public versée par le programme 113, qui s'est établie à 374 033 M€ sur 2012-2017 et a crû de manière dynamique sur la période (+33,80 %). Au total, les ressources de l'EPMP se sont établies à 1,22 M€ en moyenne sur 2012-2017 et ont augmenté de +32,50 % sur la période (+6,00 %/an en moyenne). Ces moyens, qui permettent à l'EPMP de financer son personnel ainsi que ses actions¹⁴⁴, sont retracés dans le tableau 40.

Figure 12 : Périmètre d'intervention de l'Établissement public du Marais poitevin



Source : EPMP.

Tableau 40 : Ressources de l'EPMP sur 2012-2017

Ressources	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
SCSP	343 789	342 449	342 472	326 458	429 045	459 984	374 033
AELB	789 109	689 006	739 090	722 520	669 262	785 443	732 405
Recettes fléchées	-	-	65 058	50 566	296 880	255 942	167 112
Total	1 132 898	1 031 455	1 146 620	1 099 544	1 395 187	1 501 369	1 217 846

Source : EPMP.

¹⁴³ L'article 23 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a fixé la contribution de l'agence de l'eau Loire-Bretagne au financement de l'EPMP à 25 % du montant des redevances perçues sur les prélèvements en eau sur le territoire d'intervention de l'EPMP et prévu que la contribution annuelle ne puisse pas être inférieure à 500 000 €. Il convient de souligner que l'agence a par ailleurs engagé 228 000 € au titre de son programme d'intervention en 2017 pour des études et des suivis assurés par l'EPMP.

¹⁴⁴ Études préalables aux contrats de marais et aux règlements d'eau, évaluation - animation - réécriture du document d'objectifs (DOCOB), étude d'impact de l'autorisation unique de prélèvement, base de données des irrigants, évaluation du plan de répartition, système d'information sur l'eau, échelles limnimétriques nivelées, mesures de débits aux exutoires, étude biodiversité, et prochainement piézomètres du Nord Aunis, etc.

Annexe III

Aux ressources propres de l'EPMP, s'ajoutent des moyens sur le Programme des interventions territoriales de l'État¹⁴⁵ (PITE) pour financer des interventions (mesures agro-environnementales, par exemple), pour un montant de dépenses (CP) de 1,07 M€ en moyenne annuelle sur 2012-2017 et d'autorisation d'engagement (AE) de 1,31 M€ (cf. tableau 41). Selon les documents annexés au projet de loi de finances pour 2018, ce programme doit être arrêté fin 2018.

Tableau 41 : Moyens prévus pour le Programme des interventions territoriales de l'État (PITE)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
AE	1 827 130	1 565 000	2 278 203	834 399	1 032 487	958 324	640 000	1 305 078
CP	1 000 000	954 306	1 864 783	2 300 262	800 000	274 541	267 165	1 065 866

Source : EPMP.

Pour des objectifs de clarté dans les interventions financières et les circuits de financement, et alors même que l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au travers des contrats territoriaux milieux aquatiques (CTMA) représente l'un des principaux cofinanceurs du PITE, notamment pour son volet biodiversité, la mission estime qu'il n'est pas nécessaire de maintenir des dotations à l'EPMP pour la mise en œuvre du PITE au-delà de 2018.

Si des interventions financières doivent être maintenues (par exemple, au bénéfice des mesures agro-environnementales ou des syndicats de marais), la mission estime qu'elles doivent être prises en charge, pour la part relevant de l'État, par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au titre de ses interventions du domaine 3 (mesures territoriales de gestion de l'eau), notamment de sa ligne de programme 24, dédiée à la restauration et à la gestion des milieux aquatiques.

Proposition n° 8 : Après l'arrêt du dispositif « PITE » à la fin de l'année 2018, faire financer, le cas échéant, les interventions relatives à la gestion de l'eau sur le Marais poitevin par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au titre de ses interventions du domaine 3.

3.5.2. Selon un rapport du CGEDD, l'EPMP a réussi à faire la démonstration de sa valeur ajoutée locale dans l'exercice des missions confiées par la loi

L'EPMP exerce les missions qui lui ont été fixées par la loi « Grenelle 2 » (codifiées à l'article L. 123-12-1 du code de l'environnement), le décret n° 2011-912 du 29 juillet 2011 (codifiées aux articles R. 123-49-3 à R. 123-49-8 du code de l'environnement), le SDAGE ainsi que les instructions ministérielles, notamment :

- ◆ celles d'établissement public territorial de bassin (EPTB), à l'exclusion de la prévention des risques liés aux inondations ;
- ◆ l'étude et le suivi de la ressource en eau ;
- ◆ la surveillance et la détermination des modalités de gestion des niveaux d'eau, qui conditionne la biodiversité sur la zone humide et constitue un axe important de réponse vis-à-vis du contentieux européen ;
- ◆ les fonctions d'organisme unique de gestion collective (OUGC) des prélèvements pour l'irrigation¹⁴⁶ ;

¹⁴⁵ Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), mis en place en 2006, comporte quatre actions adossées à des plans interministériels territorialisés. L'action 3 est dédiée au Marais poitevin. Elle comporte elle-même quatre objectifs ou axes : hydraulique, agriculture, biodiversité et développement durable du territoire.

¹⁴⁶ À ce titre, il maîtrise ou intervient sur l'ensemble des outils de la gestion quantitative, notamment les règles de répartition des volumes, le plan annuel de répartition, les protocoles de gestion collective, les contrats territoriaux de gestion quantitative, le suivi des assolements et des sources de bordure, l'arrêté-cadre sécheresse ;

Annexe III

- ◆ l'information des usagers ;
- ◆ l'amélioration du bon état quantitatif des masses d'eau ;
- ◆ le pilotage du site « Natura 2000 » du Marais poitevin¹⁴⁷.

Au-delà :

- ◆ à la demande des deux régions Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine (ancienne région Poitou-Charentes), l'EPMP est l'opérateur de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales sur le Marais poitevin¹⁴⁸, ce qui a permis de développer un projet cohérent pour encourager les pratiques favorables à la biodiversité dans les prairies humides ciblées par le contentieux européen ;
- ◆ l'EPMP est chargé de coordonner les trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Marais poitevin¹⁴⁹ ;
- ◆ l'EPMP a coordonné l'élaboration en 2012 d'une doctrine sur le drainage, partagée avec les services de police de l'eau, qui incite à ne pas autoriser le drainage en site « Natura 2000 » et à imposer une compensation pour les autres secteurs. Cette doctrine doit permettre d'éviter de dégrader le caractère humide du marais et contribue de ce fait à éloigner les risques associés au contentieux européen.

Dans un rapport daté de juin 2016¹⁵⁰, le CGEDD a considéré que l'EPMP avait réussi à faire la démonstration de sa valeur ajoutée locale, en étant un vecteur d'apaisement des tensions et de progrès en matière de gestion de l'eau et de la biodiversité, son positionnement au sein de la sphère de l'État lui permettant en effet d'être perçu comme un interlocuteur équilibré, « neutre » et fiable, prenant en considération tous les acteurs.

Au regard de sa petite taille (8 ETP) et de ses moyens limités, une coordination renforcée avec les services de l'État apparaît nécessaire, notamment pour mieux utiliser l'action réglementaire en complément de l'action contractuelle, de même qu'une meilleure association des collectivités aux concertations conduites. Les coopérations sont par ailleurs à renforcer entre l'EPMP et le parc naturel régional (PNR) du Marais poitevin, ainsi qu'avec le parc naturel marin des Pertuis charentais récemment créé.

la réalisation d'expertises et d'évaluations. L'EPMP a délégué la répartition des prélèvements aux trois chambres d'agriculture via des conventions. Quatre contrats territoriaux de gestion quantitative ont été conclus avec l'agence de l'eau Loire Bretagne (Lay et Vendée, Curé, Sèvre Niortaise et Mignon).

¹⁴⁷ L'EPMP a repris, en 2012, le rôle d'opérateur « Natura 2000 ». À ce titre :

- il a porté l'évaluation du document d'objectifs du Marais poitevin en 2014-2015 ;
- il a assuré l'élaboration d'un nouveau document d'objectifs (DOCOB) dans le cadre d'une large concertation garante de l'acceptabilité de ce document de planification, dont le rôle est central en matière de gestion des espaces au cœur du contentieux.

¹⁴⁸ À titre d'exemple de mesures agro-environnementales, il est possible de signaler :

- une mesure permettant d'encourager les pratiques extensives sur les prairies humides, en particulier les prairies sub-saumâtres pour lesquelles le Marais poitevin porte une responsabilité européenne au sein du réseau « Natura 2000 » ;
- le maintien des baisses en eau, qui a pour effet d'augmenter significativement la capacité d'accueil pour la faune et la flore caractéristiques de la zone humide ;
- le retard de fauche sur les prés salés de la baie de l'Aiguillon, dont l'attractivité pour la faune aviaire se confirme.

¹⁴⁹ Le SDAGE de 1996 a instauré une commission de coordination des trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Marais poitevin. Cette commission n'a plus été convoquée depuis 2010, le préfet coordonnateur du Marais poitevin et président du conseil d'administration de l'EPMP l'ayant remplacée par une conférence des trois SAGE, qui s'est réunie trois fois depuis 2011. Ce travail de coordination, nécessaire pour faire prévaloir la cohérence de la zone humide dans les documents de planification, apparaît toutefois malaisé pour l'EPMP.

¹⁵⁰ Rapport CGEDD n°005928-04, « *Le Marais poitevin : État des lieux actualisé des actions menées à la suite du plan gouvernemental 2003-2013 et orientations* », juin 2016.

3.6. Les services déconcentrés de l'État (directions départementales et régionales) concourent aux politiques de l'eau et de la biodiversité dans les territoires, avec un effectif moyen de l'ordre de 30 ETPT par département

Comme le montre le tableau 42, plus de 3 100 ETPT participent à la mise en œuvre de l'action 7 (gestion des milieux et de la biodiversité) du programme 113 (paysages, eau et biodiversité) du ministère chargé de l'environnement. Les effectifs dédiés à la politique de l'eau et de la biodiversité représentent 82,7 % des effectifs totaux (2 609 ETPT) et, au sein de ceux-ci, les effectifs des directions départementales des territoires (DDT) 68,4 % du total et ceux des directions régionales (DREAL, DRIEE et DEAL¹⁵¹) 25,6 %.

Tableau 42 : Effectifs de l'action 7 (gestion des milieux et de la biodiversité) du programme 113 en administration centrale et dans les services déconcentrés de l'État en 2016 (ETPT)

Services	Biodiversité	Eau et milieux aquatiques	Mer et littoral	Ressources minérales non énergétiques	Pilotage des enjeux transversaux, démarche qualité, avis	Total	Part du total (%)
DDT	469,00	1 314,00	221,00	2,00	130,00	2 136,00	67,70
DR ¹⁵²	287,00	380,00	43,00	25,00	70,00	805,00	25,51
AC ¹⁵³	87,56	71,50	28,67	15,05	11,40	214,18	6,79
Total	843,56	1 765,5	292,67	42,05	211,4	3 155,18	100,00
Part du total (%)	26,74	55,96	9,28	1,33	6,70	100,00	-

Source : Missions, à partir des données SALSA communiquées par la direction de l'eau et de la biodiversité.

Les services biodiversité, eau et paysages (SBEP) des directions régionales ont pour principales missions :

- ◆ d'assurer un partage de la connaissance et sa garantie scientifique dans le domaine de la biodiversité, et de produire et valoriser les données sur l'eau pour l'hydrométrie et l'hydrobiologie ;
- ◆ piloter et mettre en œuvre les politiques de préservation de la biodiversité :
 - par la mise en œuvre de plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées ;
 - par des voies contractuelles (Natura 2000) ;
 - par des voies réglementaires (réserves naturelles nationales, arrêtés préfectoraux de protection de biotope, ...)
- ◆ mettre en œuvre la Convention de Washington relative aux échanges commerciaux des espèces menacées ;
- ◆ coordonner la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et participer à la gestion des espaces protégés ;
- ◆ contribuer à la restauration des continuités écologiques ;
- ◆ garantir la bonne intégration des enjeux environnementaux dans les projets d'aménagement et inciter à la prise en compte des enjeux du patrimoine naturel dans les politiques publiques ;

¹⁵¹ DEAL en outre-mer, DRIEE en Ile-de-France et DREAL dans les autres régions métropolitaines.

¹⁵² Directions régionales : DEAL en outre-mer, DRIEE en Ile-de-France et DREAL dans les autres régions métropolitaines.

¹⁵³ AC : administration centrale.

Annexe III

- ◆ mettre en œuvre la politique de l'eau et animer les acteurs de l'eau ; participer à la mise en œuvre des politiques des milieux marins et littoraux.

Les modes d'intervention des SBEP des DREAL sont variables. Ils concernent en effet :

- ◆ la déclinaison régionale des politiques nationales portées par d'autres acteurs (agences de l'eau, DDT, collectivités, associations...);
- ◆ la mise en œuvre directe de ces politiques ou de procédures (réserves naturelles nationales, sites, dérogations d'espèces, mise en œuvre de la convention de Washington);
- ◆ la réalisation en régie de prestations (production de données hydrométriques ou hydrobiologiques).

Lorsque le directeur régional est également délégué de bassin, il est notamment chargé, sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin et avec l'appui de ses services (« DREAL de bassin »), des missions suivantes :

- ◆ il contribue à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, du programme de mesures, du programme de surveillance de l'état des eaux et du système d'information sur l'eau ;
- ◆ il coordonne les actions nécessaires à la gestion de la ressource en eau et à la prévention des risques d'inondation et contribue à la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ;
- ◆ il veille à la cohérence, au niveau interrégional, de l'exercice des polices de l'eau, de la protection des milieux aquatiques et de la pêche ;
- ◆ il pilote les plans « grands fleuves », volet eau et biodiversité.

Les directions départementales des territoires sont chargées, pour le compte du préfet, généralement dans le cadre d'un service « eau et nature », de l'animation départementale de la politique de l'eau et de la biodiversité, au travers, notamment :

- ◆ de la coordination et de l'application des polices de l'eau et de la nature dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), réunissant les principaux acteurs de l'environnement (DDT, DDPP, DRAAF, DREAL, AFB, ONCFS, ONF, agences de l'eau, gendarmerie) ;
- ◆ de la délivrance des autorisations administratives liées à la police de l'eau (prélèvements, rejets,...) permettant notamment la préservation des milieux aquatiques ;
- ◆ de la déclinaison du programme de mesures du SDAGE et de l'animation d'un plan d'action pour la nature ;
- ◆ d'une action en faveur de la gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- ◆ de la lutte contre les pollutions diffuses (nitrates et produits phytopharmaceutiques), en soutenant les acteurs locaux dans les démarches associées à la protection des captages d'eau potable, en accompagnant la mise en œuvre du programme de la directive « Nitrates » et en collaborant à la mise en œuvre annuelle de contrôles (conditionnalité de la politique agricole commune, bonne application du plan d'action départementale nitrates) ;
- ◆ d'une action en faveur d'une gestion partagée et équilibrée des milieux naturels et au maintien de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, notamment en réglementant la gestion de la faune sauvage du département (activités de chasse, régulation des nuisibles et de la pêche) ;
- ◆ de la tutelle des fédérations en charge de la pêche et de la chasse ;

Annexe III

- ◆ d'une participation à l'animation des groupes de travail et des comités de pilotage des sites « Natura 2000 », la validation des documents d'objectifs, l'instruction des contrats et des adhésions aux chartes ;
- ◆ de l'évaluation des incidences « Natura 2000 » pour les projets d'aménagement ;
- ◆ du pilotage du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement, afin d'alimenter et abonder l'observatoire national sur ces services publics

Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) sont en outre chargées :

- ◆ de participer à la préservation de l'environnement marin, notamment en participant aux comités de pilotage des sites « Natura 2000 » en mer et en contribuant à l'élaboration de leurs documents d'objectifs ;
- ◆ de lutter contre les pollutions du milieu marin ;
- ◆ de veiller au respect des protections environnementales en œuvre sur les sites « Natura 2000 » en mer.

La répartition des effectifs de l'action 7 du programme 113 entre les services déconcentrés des régions métropolitaines et des collectivités d'outre-mer est présentée dans le tableau 43.

Tableau 43 : Effectifs de l'action 7 (gestion des milieux et de la biodiversité) du programme 113 par région en 2016 (ETPT)

Région (les régions sièges des comités de bassin sont repérées par un astérisque)	Biodiversité	Eau et milieux aquatiques	Mer et littoral	Ressources minérales non énergétiques	Pilotage des enjeux transversaux, démarche qualité, avis	Total
Auvergne- Rhône-Alpes*	85	197	-	1	23	306
Bourgogne- Franche-Comté	66	118	-	-	15	199
Bretagne	33	104	69	-	8	214
Centre*	36	132	0	1	12	181
Corse	18	21	19	-	3	61
Grand Est*	92	156	-	7	20	275
Hauts-de-France*	36	99	18	1	10	164
Ile-de-France*	41	98	-	1	9	149
Normandie	47	90	23	1	20	181
Nouvelle-Aquitaine	100	204	24	3	25	356
Occitanie*	99	205	26	3	19	352
Pays-de-la--Loire	38	105	25	2	13	183
PACA	58	84	43	1	12	198
Guadeloupe	5	17	6	-	3	31
Martinique	12	17	6	-	1	36
Guyane	5	15	4	5	1	30
Région	14	19	4	2	3	42
Mayotte	7	13	4	-	2	26
Total	792	1694	271	28	199	2 984

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité.

Aux termes de cette section, il apparaît à la mission que le nombre d'acteurs étatiques et la superposition des missions qu'ils exercent, comme l'illustre le tableau 2, confèrent un manque de lisibilité à la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité, d'où ressort un besoin de mise en cohérence de celle-ci. Ce besoin est encore accentué par les évolutions introduites par la réforme territoriale, rappelées en section 2.1.

Annexe III

Tableau 44 : Les acteurs étatiques dans les politiques de l'eau et de la biodiversité

Acteurs	Connaissance / planification / expertise			Lever réglementaire		Lever incitatif		Actions en propre
	Connaissance	Planification, pilotage, coordination et animation des politiques	Appui technique et expertise, accompagnement des acteurs	Réglementation et police administrative	Contrôle des usages	Lever fiscal	Aides	
AE	X	X	X	-	-	X	X	X
EPPN	X	X	X	X	X	-	X	X
AFB	X	X	X	-	X	-	X	X
ONCFS	X	X	X	-	X	-	-	-
EPMP	X	X	X	-	-	-	X	X
DDT	X	X	X	X	X	-	-	-
DREAL	X	X	-	X	-	-	X	-

Source : Mission.

Proposition n° 9 : Pour la tutelle, engager, au-delà de l'optimisation du réseau des opérateurs du programme 113, une réflexion sur les missions qui doivent être conservées, aux niveaux régional et départemental, par les services déconcentrés de l'État dans la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Mieux prendre en compte, dans les SDAGE, les possibilités d'exemptions notamment liées à l'identification de coûts disproportionnés éventuels, permettant de demander des dérogations de délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures de la DCE, l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027 apparaissant, pour nombre d'interlocuteurs de la mission, difficilement tenable, alors que seules 43,7 % des 11 414 masses d'eau de surface étaient au moins en bon état écologique selon les critères de la DCE en 2015.

Proposition n° 2 : Sur le modèle des SDAGE et des programmes de mesures qui leur sont annexés, élaborer une stratégie spécifique en faveur de la biodiversité en outre-mer, selon une approche intégrée entre les différents milieux, déclinée sous la forme de plans d'actions territoriaux, explicitant les maîtrises d'ouvrage des actions retenues. Ces plans devront être bâtis à partir des moyens financiers pouvant être mobilisés de manière réaliste sur les territoires par l'ensemble des cofinanceurs.

Proposition n° 3 : Veiller à ce que les mises en œuvre des schémas d'emploi ou des redéploiements internes nécessaires à l'exercice, par l'AFB, des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi ne remettent pas en cause la capacité des services départementaux à conduire les actions de police de l'environnement, nécessaires au respect des obligations communautaires dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.

Proposition n° 4 : Consolider les effectifs des parcs naturels marins dans une approche utilisant au maximum les mutualisations possibles au sein de l'AFB avant de développer de nouvelles missions au sein de l'AFB. En tout état de cause, éviter la création de nouveaux parcs si les moyens nécessaires à un fonctionnement satisfaisant ne peuvent être mobilisés.

Proposition n° 5 : Mobiliser davantage les inspecteurs de l'environnement des établissements publics de parcs nationaux dans la réalisation d'opérations de contrôle s'inscrivant dans les plans de contrôles départementaux annuels élaborés par les MISEN, notamment dans le cadre d'opérations coordonnées avec les agents des services départementaux de l'ONCFS et de l'AFB. À cette fin, en faire un objectif explicite dans les lettres d'objectifs annuelles des directeurs de parcs, et demander, dans ce même cadre, la formalisation de plans de contrôle au niveau des établissements.

Proposition n° 6 : Pour les tutelles, *(i)* veiller à ce que, conformément à la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés, l'ensemble des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux soient placés sous contrat, avec une part variable plafonnée à 20 % de leur part fonctionnelle fixe ; *(ii)* utiliser l'existence d'une part variable significative comme un outil de pilotage des établissements, pour la mise en œuvre d'objectifs ambitieux en matière de renforcement des mutualisations. Pour ce faire, fixer, dans les lettres annuelles d'objectifs, des objectifs précis et accompagnés d'indicateurs quantifiables permettant de mesurer leur degré de réalisation, et leur associer une pondération explicite incitative dans la notation devant permettre de déterminer la part variable de la rémunération.

Annexe III

Proposition n° 7 : Organiser une évaluation de la marque « Esprit parc national » afin de s'assurer que les mesures prises au niveau national avec PNF puis l'AFB ou au niveau territorial par les différents établissements publics de parcs nationaux ne conduisent pas à une mobilisation d'argent public disproportionnée au profit de personnes physiques et morales privées. En tirer les conclusions, soit en abandonnant la politique de gestion et de développement de la marque, en l'absence de valeur économique pour les bénéficiaires, soit en la repositionnant dans une logique de rentabilité financière, si le potentiel économique sous-jacent est confirmé, afin de développer les ressources propres des établissements publics de parcs nationaux.

Proposition n° 8 : Après l'arrêt du dispositif « PITE » à la fin de l'année 2018, faire financer, le cas échéant, les interventions relatives à la gestion de l'eau sur le Marais poitevin par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au titre de ses interventions du domaine 3.

Proposition n° 9 : Pour la tutelle, engager, au-delà de l'optimisation du réseau des opérateurs du programme 113, une réflexion sur les missions qui doivent être conservées, aux niveaux régional et départemental, par les services déconcentrés de l'État dans la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité.

ANNEXE IV

Analyse des financements et des interventions des agences de l'eau

SOMMAIRE

LEXIQUE.....	1
SYNTHÈSE.....	3
1. UNE ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE REDEVANCES PRÉLEVÉES PAR LES AGENCES DE L'EAU APPARAÎT SOUHAITABLE POUR LUI PERMETTRE DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR, DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DES AGENCES, ET D'EN MAINTENIR L'ACCEPTABILITÉ AVEC L'EXTENSION DES INTERVENTIONS À LA BIODIVERSITÉ.....	16
1.1. Les redevances perçues par les agences de l'eau constituent des ressources fiscales affectées dont le produit total fait l'objet d'un plafonnement annuel, abaissé, en loi de finances pour 2018, de 2 280 à 2 105 M€ à compter de 201916	
1.1.1. <i>En droit, les redevances perçues par les agences de l'eau sont considérées comme des ressources fiscales affectées</i>	<i>16</i>
1.1.2. <i>Le montant des redevances perçues par les agences de l'eau fait l'objet d'un plafonnement annuel, qui sera abaissé de 2 280 à 2 105 M€ à compter de 2019, mais les orientations prioritaires de leurs programmes pluriannuels d'intervention ne sont pas définies par le Parlement préalablement à leur approbation comme le prévoyait la loi sur l'eau et les milieux aquatiques.....</i>	<i>17</i>
1.2. Les redevances des agences de l'eau sont perçues très majoritairement auprès des usagers domestiques, dont les représentants élus et associatifs contestent la mise à mal du principe « l'eau paie l'eau » après la débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité introduite en loi de finances pour 2018.....	19
1.2.1. <i>Les agences de l'eau perçoivent douze redevances, dont les assiettes doivent être estimées en amont de la construction du programme pluriannuel d'intervention et peuvent connaître une variabilité marquée.....</i>	<i>19</i>
1.2.2. <i>Les redevances des agences de l'eau sont perçues très majoritairement auprès des usagers domestiques.....</i>	<i>22</i>
1.2.3. <i>De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont déploré que la débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité soit une entorse au principe « l'eau paie l'eau », auxquels ils se disent attachés.....</i>	<i>26</i>
1.3. Si le coût de collecte annuel des redevances apparaît globalement efficient, celui-ci pourrait être encore réduit grâce à des démarches d'optimisation dans certaines agences et à des simplifications législatives	29
1.3.1. <i>Le coût de collecte annuel des redevances des agences de l'eau s'établit à environ 1 % de son produit, même si ce chiffre cache d'importantes disparités entre catégories de redevances et entre agences</i>	<i>29</i>
1.3.2. <i>Des simplifications des dispositions législatives relatives aux redevances prélevées par les agences de l'eau permettraient toutefois d'en alléger encore la charge de gestion</i>	<i>33</i>

1.4.	Les redevances perçues par les agences constituent, dans leur très grande majorité, des redevances de rendement, dont la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée	34
1.4.1.	<i>Les redevances perçues sur les pollutions urbaines, industrielles et agricoles ne présentent qu'imparfaitement les caractéristiques d'une fiscalité environnementale.....</i>	36
1.4.2.	<i>Les taux des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau restent éloignés des taux plafonds, même dans les bassins marqués par des enjeux de gestion quantitative de l'eau, et les écarts marqués entre taux plafonds selon les usages ne peuvent être rattachés à des différences de pression exercée sur le milieu naturel</i>	41
1.4.3.	<i>Les redevances sur la collecte des eaux usées des collectivités et des industries raccordées constituent, avant tout, une taxe de rendement, assise sur les volumes d'eaux usées collectés et non sur la pollution produite par les réseaux, pour laquelle les différences de taux selon la catégorie d'usagers qui persistent dans trois bassins n'apparaissent pas justifiées</i>	43
1.4.4.	<i>Les redevances pour stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur cours d'eau et protection du milieu aquatique présentent, dans leur construction, un caractère environnemental marqué, mais leurs produits demeurent faibles et les coûts de gestion relativement plus importants que ceux des autres redevances.....</i>	44
1.5.	Au-delà des évolutions proposées à système de redevances constant, celui-ci pourrait gagner en efficience via une rénovation de la redevance pour pollution d'origine domestique et la diversification des ressources affectées aux agences de l'eau permettant de mettre à contribution les atteintes à la biodiversité voire les ventes d'engrais azotés minéraux.....	46
1.5.1.	<i>La redevance pour pollution d'origine domestique pourrait être rénovée en rapprochant le dispositif de celui en vigueur pour les redevances industrielles.....</i>	47
1.5.2.	<i>Une diversification des ressources affectées aux agences de l'eau devrait être envisagée pour contribuer, à produit total constant, au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité.....</i>	48
1.5.3.	<i>La mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, mériterait d'être envisagée</i>	53
1.6.	Le principe de spécialité des établissements publics s'oppose à un soutien financier des agences à la mission de gestion hydraulique de Voies navigables de France (VNF) et devrait conduire à répartir en complémentarité les interventions des agences et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en faveur des milieux humides.....	54
1.6.1.	<i>En vertu du principe de spécialité des établissements publics, les agences de l'eau n'ont vocation à intervenir qu'en soutien à des projets d'investissement de VNF, et non à financer sa mission de gestion hydraulique des voies navigables.....</i>	54
1.6.2.	<i>Les agences de l'eau ont apporté, en moyenne, 4,64 M€ par an au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) sur la période 2013-2017 pour l'acquisition de zones humides, alors qu'il serait de bonne gestion de prévoir une répartition en complémentarité des interventions de ces deux établissements publics de l'État en faveur des milieux humides.....</i>	56

2. LA MISE EN PLACE D'UN PLAFOND MORDANT ANNUEL CONTRAIGNANT POUR LES REDEVANCES DES AGENCES À COMPTER DE 2019 ENTRAÎNE UN EFFET CISEAU SUR LEURS INTERVENTIONS ET DOIT CONDUIRE À RÉPARTIR CE PLAFOND SUR LA BASE D'UNE ANALYSE DES BESOINS ET D'UNE APPRÉCIATION DES RESSOURCES NETTES MOBILISABLES PAR LES AGENCES.....	60
2.1. Le produit des redevances va baisser d'environ 7 % entre les X ^e et XI ^e programmes pour l'ensemble des agences de l'eau, avec des disparités importantes toutefois entre les agences.....	60
2.2. Si la contribution au financement de l'AFB et de l'ONCFS dans le cadre du XI ^e programme sera, malgré son augmentation, d'un montant inférieur à la somme de la contribution aux opérateurs et au budget général de l'État sur la durée du X ^e programme, la modification de sa clé de répartition entre agences pose question du point de vue des enjeux de solidarité territoriale	61
2.2.1. <i>Avec l'imputation des contributions aux opérateurs de la biodiversité sur le plafond de recettes, les ressources issues des redevances qui resteront effectivement disponibles pour les interventions des agences baisseront d'environ 7 % entre les X^e et XI^e programmes.....</i>	<i>61</i>
2.2.2. <i>La modification de la clé de répartition de la contribution financière des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité revient sur le mécanisme de solidarité entre territoires urbains et ruraux instauré à la disparition du FNDAE.....</i>	<i>62</i>
2.2.3. <i>En l'absence de nouveaux prélèvements de l'État sur les ressources des agences, leur contribution au financement de l'AFB et de l'ONCFS dans le cadre du XI^e programme sera d'un montant inférieur de 9 % à la somme de la contribution aux opérateurs et au budget général de l'État sur la durée du X^e programme.....</i>	<i>66</i>
2.3. Si les restes à payer seront d'environ 3,3 Mds€ sur la durée du XI ^e programme et viendront réduire les capacités de nouveaux engagements en début de programme, les retours d'avances remboursables offrent une marge de manœuvre importante, avec des situations contrastées selon les agences.....	66
2.3.1. <i>Les restes à payer seront d'environ 3,3 Mds€ sur la durée du XI^e programme</i>	<i>66</i>
2.3.2. <i>Les retours d'avances remboursables offrent une marge de manœuvre importante aux agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie.....</i>	<i>67</i>
2.4. Après cinq années de prélèvements sur les ressources cumulées des agences au profit du budget de l'État, sans tenir compte de la situation réelle du fonds de roulement et de la trésorerie des agences, celle-ci devrait s'établir, en moyenne, à un peu moins d'un mois d'activité, avec de fortes disparités selon les agences	68
2.4.1. <i>Après avoir atteint des niveaux élevés jusqu'à la fin de l'année 2016, les fonds de roulement et trésorerie des agences de l'eau devraient refluer en fin de X^e programme.....</i>	<i>68</i>
2.4.2. <i>La répartition du prélèvement sur les ressources cumulées des agences au profit du budget de l'État n'a pas tenu compte de la situation réelle du fonds de roulement et de la trésorerie de chacune des agences.....</i>	<i>70</i>
2.5. Du fait de la forte dynamique d'évolution des restes à payer et de la décroissance des retours d'avance, les ressources nettes des agences disponibles pour les engagements nouveaux dans le XI ^e programme connaîtront une baisse plus marquée, à -11 %, que celle des recettes issues des redevances, avec toutefois de forts écarts entre établissements	72
2.6. Les autorisations de programme baissent de 15 % en moyenne entre les X ^e et XI ^e programmes, avec des écarts importants entre agences	75
2.7. La mise en place d'un plafond mordant annuel pour les redevances des agences doit conduire à répartir ce plafond entre les agences sur la base d'une analyse des besoins d'intervention au niveau des bassins et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences	77

3. LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES ET PRIMES DE PERFORMANCE ÉPURATOIRE DES AGENCES DE L'EAU BAISSERONT DE 15 % AU XI^e PROGRAMME, L'AJUSTEMENT SE FAISANT À LA FOIS SUR LES DÉPENSES D'INTERVENTION RELATIVES AU PETIT CYCLE DE L'EAU DANS LE DOMAINE 2 ET SUR LES PRIMES DE PERFORMANCE ÉPURATOIRE	81
3.1. Les interventions financières des agences de l'eau, qui prennent la forme de subventions et d'avances aux porteurs de projets, sont encadrées par un programme pluriannuel de six ans et se déclinent de différentes façons dans les bassins	81
3.1.1. <i>Les interventions financières des agences de l'eau sont encadrées par un programme pluriannuel d'une durée de six ans.....</i>	<i>81</i>
3.1.2. <i>Les agences de l'eau mettent en œuvre leur programme d'intervention selon différentes modalités.....</i>	<i>82</i>
3.1.3. <i>Sur le X^e programme, les aides des agences de l'eau auront eu un effet de levier de 2,3 € pour 1 € attribué.....</i>	<i>86</i>
3.2. Les dépenses d'interventions (hors primes) diminueront de 12 % entre les X ^e et XI ^e programmes	87
3.2.1. <i>Les contraintes d'effectifs et de moyens auxquelles vont être confrontées les agences supposent une plus grande sélectivité dans les aides et un abandon de certaines interventions</i>	<i>87</i>
3.2.2. <i>Les contraintes de moyens auxquelles les agences vont être confrontées supposent que l'ensemble des agences excluent de leurs interventions les actions relevant du principe de non dégradation des masses d'eau, abandonnent les petites interventions et envisagent l'abandon des avances remboursables.....</i>	<i>93</i>
3.2.3. <i>La simplification des règles d'intervention et la dématérialisation des demandes constituent un autre enjeu d'importance de la gestion des aides dans un contexte de raréfaction des moyens.....</i>	<i>95</i>
3.2.4. <i>Les maquettes de XI^e programmes examinées par la mission apparaissent en phase avec les priorités gouvernementales et s'inscrivent dans le cadrage financier global prévoyant un plafonnement à 2,105 Mds€ des redevances</i>	<i>95</i>
3.3. Les agences de l'eau prévoient d'ajuster leurs interventions à la baisse de leurs ressources grâce à une réduction marquée des autorisations de programme du domaine 2, intégralement consacré au « petit cycle » de l'eau	98
3.3.1. <i>Les dépenses d'intervention du domaine 1 (connaissance, planification, gouvernance) seraient préservées au XI^e programme, au regard des enjeux particuliers relatifs à la mise en œuvre des obligations communautaires issues de la DCE et de la DCSMM et des programmes de surveillance des SDAGE</i>	<i>98</i>
3.3.2. <i>Si les agences prévoient bien de diminuer les interventions du domaine 2 au XI^e programme pour s'adapter à la baisse de leurs ressources, cet effort apparaît, d'une part, inégalement réparti et, d'autre part, pourrait être encore accentué, en concentrant les interventions sur le petit cycle de l'eau aux enjeux d'amélioration des milieux et de solidarité territoriale.....</i>	<i>102</i>
3.3.3. <i>Les interventions sur le domaine 3, qui concentrent les actions prioritaires pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, devraient légèrement augmenter au XI^e programme.....</i>	<i>114</i>

3.4. La prime pour performance épuratoire, dont les montants prévisionnels doivent baisser de 36 % au XI ^e programme, est un instrument auquel les agences de l'eau paraissent attachées mais dont il n'est pas possible d'apprécier le réel impact à ce stade.....	123
3.4.1. <i>De « redevance négative » à l'origine, les primes épuratoires ont évolué vers une aide au fonctionnement avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006</i>	124
3.4.2. <i>En l'absence d'étude économétrique sérieuse réalisée sur le sujet, il n'est pas possible de conclure quant à l'existence d'un réel impact des primes sur l'amélioration de la gestion des systèmes épuratoires.....</i>	125
3.4.3. <i>Le caractère incitatif des primes pourrait être renforcé en privilégiant, pour les conformités réglementaires, l'éligibilité à la modulation.....</i>	128
3.4.4. <i>Les agences de l'eau restent, sauf exception, attachées au maintien des primes.....</i>	130
3.4.5. <i>Les critères de calcul, qui visent à rendre la prime directement proportionnelle à la performance de l'outil épuratoire, diffèrent entre les agences.....</i>	130
3.4.6. <i>Quatre agences prévoient de gérer la prime pour performance épuratoire selon des modalités communes au XI^e programme</i>	133
3.4.7. <i>Avec près de 45 ETPT dans les cinq agences qui les ont maintenues, la charge d'instruction, de gestion et de contrôle des primes est significative, mais une partie de ces effectifs devrait, en tout état de cause, être conservée pour l'expertise des dispositifs d'auto-surveillance et de gestion des données de pression si les primes étaient abandonnées ou pour l'instruction d'une redevance pour pollution domestique rendue plus incitative.....</i>	133
3.4.8. <i>Les primes épuratoires, dont le montant total prévisionnel baissera en moyenne de 36 %, est une variable d'ajustement des XI^e programmes ...</i>	134
3.5. La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » et des dépenses d'intervention vers les programmes de surveillance et de mesure adossés aux SDAGE se poursuit au XI ^e programme, mais cet effort pourrait être encore davantage marqué	135
3.5.1. <i>En l'état, les cadrages des XI^e programmes prévoient 6 Mds€ d'interventions sur le petit cycle, en baisse de 25 % par rapport au X^e programme, et, respectivement, 4 Mds€ d'interventions sur le grand cycle et 1 Md€ d'interventions « mixtes », en continuité avec le X^e programme</i>	135
3.5.2. <i>En l'état, près de 82 % des dépenses d'intervention des agences de l'eau du XI^e programme financeraient des actions des programmes de surveillance et de mesures adossés aux SDAGE, contre un peu plus de 74 % au X^e programme</i>	137
3.5.3. <i>Le recentrage des interventions des agences autour, d'un côté, de la solidarité territoriale dans le « petit cycle » de l'eau et, de l'autre, le grand cycle et la protection de la biodiversité ainsi que du milieu marin permettrait, à moyen terme, de redéployer voire de réduire jusqu'à 45 % des dépenses d'intervention.....</i>	138

LISTE DES PROPOSITIONS.....	142
------------------------------------	------------

LEXIQUE

Sigle	Signification
APE	Aide à la performance épuratoire
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AEP	Alimentation en eau potable
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ANC	Assainissement non collectif
ARB	Agences régionales de la biodiversité
ASP	Agence des services de paiement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFE	Comité pour la fiscalité écologique
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CREN	Conservatoires régionaux d'espaces naturels
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DDT	Direction départementale des territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
(D)ERU	(Directive relative au traitement des) eaux résiduaires urbaines
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPMP	Établissement public du Marais poitevin
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FNDAE	Fonds national pour le développement des adductions d'eau potable
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités entraînant un rejet d'eaux pluviales
LEMA	Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques
LP	Ligne de programme
MNHN	Museum national d'histoire naturelle
NODU	Nombre de doses unités
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PDM	Programmes de mesures
PDS	Programmes de surveillance
PNR	Parcs naturels régionaux
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

Annexe IV

Sigle	Signification
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
STEP	Station d'épuration des eaux usées
VNF	Voies navigables de France
ZRR	Zones de revitalisation rurale
ZSCE	Zone soumise à contrainte environnementale

SYNTHÈSE

1°) La politique de l'eau est soumise à des obligations de résultats par plusieurs directives européennes, notamment les directives « nitrates » et « eaux résiduaires urbaines » (DERU) de 1991, et la directive-cadre sur l'eau (DCE) de 2000, qui doit permettre d'apprécier le bon état des masses d'eau (chimique et écologique pour les eaux superficielles, chimique et quantitatif pour les eaux souterraines). Visant, selon le code de l'environnement, « *la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau* », elle est organisée autour des bassins hydrographiques, avec une gouvernance *ad hoc*, pour la gestion du « grand cycle » (le mouvement de l'eau sous tous ses états), et au niveau local pour la gestion du « petit cycle » (eau potable et assainissement).

L'État, qui pilote la politique de l'eau, dispose de plusieurs outils pour sa mise en œuvre :

- ◆ **en matière de planification**, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), adoptés par les comités de bassin et approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin, constituent les plans de gestion mis en place en application de la DCE dans chacun des grands bassins hydrographiques français. Ces schémas, dont la dernière version a été validée fin 2015 pour la période 2016-2021, s'appuient sur un état des lieux des masses d'eau et sont accompagnés de programmes de surveillance (PDS) et de mesures (PDM), visant respectivement à suivre l'état des masses d'eau rapporté au niveau européen et à présenter les mesures permettant d'atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau. Les PDM sont déclinés, au niveau départemental, dans le cadre de plans d'action opérationnels territorialisés (PAOT) ;
- ◆ **la réglementation (nationale et départementale), le contrôle de son respect, par les industriels, les agriculteurs et les collectivités territoriales et les sanctions en cas de manquement**. Aux côtés des services de l'État, centraux et territoriaux, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) assure les missions de contrôle des usages (police de l'eau) ;
- ◆ **les incitations**, qui peuvent revêtir deux formes :
 - **les incitations de nature fiscale**, au travers de la mise en œuvre d'une taxation environnementale de type « pollueur-payeur » visant à l'internalisation, par les acteurs, de leurs externalités négatives sur l'état des masses d'eau ;
 - **les aides financières**, en appui à des projets portés par des maîtres d'ouvrage ou au bon fonctionnement des systèmes d'assainissement.

Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, **les agences de l'eau sont le principal instrument « incitatif » de la mise en œuvre de la politique de l'eau**. Leur activité est encadrée par un programme pluriannuel d'interventions d'une durée de six ans, adopté par leur conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin, comprenant deux volets, correspondant aux deux modes « d'incitations » précités :

- ◆ **un volet « redevances »**, organisant le prélèvement, par les agences, de taxes fiscales affectées, dont l'assiette est fixée par la loi et dont les taux sont déterminés par les instances de bassin, dans la limite de plafonds définis par la loi ;
- ◆ **un volet « aides »**, dans le cadre duquel elles apportent, directement ou indirectement, des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques (collectivités territoriales, qui disposent de la compétence eau et assainissement) et privées (agriculteurs, industriels, dans le respect du régime des aides d'État), pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, dans le respect des orientations nationales.

Annexe IV

Si, dans l'esprit de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les orientations prioritaires du programme des agences ainsi que le plafond global de dépenses devaient être fixés par le Parlement, dans une logique d'adéquation des moyens aux missions, c'est une autre logique qui s'est imposée au X^e programme, dans laquelle ce sont les redevances qui ont été plafonnées, sans que le Parlement ne se prononce sur leurs orientations.

2°) Alors que le produit des redevances prélevées par les agences de l'eau était en progression entre les IX^e et X^e programmes, **la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit plusieurs évolutions :**

- ◆ **elle a abaissé de 2,3 Mds€ (dans le cadre du X^e programme) à 2,105 Mds€, à compter de 2019, le plafond annuel de redevances** pouvant être prélevées par les agences de l'eau. Ce plafond est dit « mordant » car, en cas de dépassement, le différentiel doit être reversé au budget général, la répartition se faisant proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. L'abaissement du plafond « mordant » annuel doit être « compensé » par un arrêt des prélèvements sur les ressources accumulées des agences au profit du budget général, qui se sont établis, en moyenne, à 187 M€/an sur la période 2014-2018 ;
- ◆ **elle a augmenté fortement la contribution des agences de l'eau au financement des autres opérateurs du programme 113**, qui sera comprise entre 270 et 297 M€ sur la durée du XI^e programme, alors que la contribution des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), puis à l'AFB, était plafonnée à 150 M€ jusqu'en 2017¹. La contribution à l'AFB et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a été fixée à 280,27 M€ pour 2018 ;
- ◆ **elle a placé sous plafond « mordant » annuel cette contribution des agences à l'AFB et à l'ONCFS**, alors que la contribution à l'Onema, puis à l'AFB en 2017, en était exclue ;
- ◆ **elle a modifié la clé de répartition, entre agences, de cette contribution** : alors que celle-ci était calculée, jusqu'en 2017, en fonction du potentiel économique du bassin et de l'importance relative de la population rurale, la loi de finances pour 2018 a prévu qu'elle soit répartie au prorata de la part respective des agences dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée.

Ces évolutions soulèvent plusieurs difficultés :

- ◆ **premièrement, l'abaissement du plafond « mordant » annuel de redevances en loi de finances pour 2018 a été uniquement motivée par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, sans partir d'une analyse des besoins correspondant aux objectifs des politiques publiques et sans réflexion sur le périmètre des missions confiées aux agences**². Si, comme cela sera exposé par la suite, cet abaissement ne remettra pas en cause la capacité des agences de l'eau à apporter leur part de financement aux PDS et PDM adossés aux SDAGE³, qui déclinent les engagements français en matière de reconquête du bon état des masses d'eau en application de la DCE, l'approche retenue soulève un problème de méthode, que la mission ne peut que regretter ;

¹ Hors reversement d'une part (41 M€) de la redevance pour pollutions diffuses reversée à l'Onema, puis à l'AFB au 1^{er} janvier 2017, pour la mise en œuvre du plan « Écophyto ».

² À cet égard, l'exposé des motifs de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018, au sein duquel était prévu cet abaissement du plafond mordant, précise que : « [c]et article a pour objet de faire contribuer à la réduction de la dépense publique dans la richesse nationale les organismes financés par de la fiscalité affectée [...] ».

³ La part des dépenses d'intervention des agences liées aux PDS et PDM passera de 74,18 % au X^e programme à 81,71 % au XI^e programme.

Annexe IV

- ◆ deuxièmement, **même si le prélèvement total au profit des opérateurs et du budget général de l'État devrait, en moyenne, baisser de 9 % entre le X^e et le XI^e programmes, l'évolution, au sein des agences, apparaît particulièrement contrastée** : ainsi, sur la base d'une contribution moyenne aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité de 290 M€/an sur la période 2019-2024, les prélèvements augmenteront de plus de 5 % au XI^e programme pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, alors qu'ils diminueront pour l'ensemble des autres agences (de -4,5 % pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse à -14 % pour l'agence de l'eau Seine-Normandie) ;
- ◆ troisièmement, **la baisse prévisionnelle du produit des redevances entre les X^e et XI^e programmes, qui devrait s'établir à -7 % au regard du produit total prévisionnel sur 2013-2018, se traduira en réalité par une baisse des ressources disponibles pour de nouveaux engagements de 11 %**, sous l'effet conjugué :
 - de la dynamique d'évolution des restes à payer (+4 %), liée à la progression des redevances et des interventions entre les IX^e et X^e programmes ; et
 - de la baisse des retours d'avance (-14 %) entre ces deux programmes.Cet « effet ciseau » sur les ressources des agences s'accompagne toutefois de différences très marquées entre les établissements : les agences de l'eau Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse verront leurs ressources baisser d'une vingtaine de pourcents, là où l'agence de l'eau Seine-Normandie devrait voir ses ressources augmenter de 1 % ;
- ◆ quatrièmement, **l'augmentation de la contribution aux autres opérateurs du programme 113 constitue une entorse au principe « l'eau paie l'eau »**, auquel les interlocuteurs rencontrés par la mission se disent attachés, puisqu'elle permet la débudgétisation des subventions pour charges de service public versées par l'État, en 2017, à l'AFB, aux établissements publics de parcs nationaux et à l'ONCFS.

3°) Dans ce contexte, **l'examen des cadrages prévisionnels des XI^e programmes d'intervention (2019-2024) des agences, auquel s'est livré la mission, met en évidence**, dans le respect du cadrage financier global et des orientations du Gouvernement, telles qu'elles ressortent, notamment, de la lettre de cadrage de ces programmes signée du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, datée du 28 novembre 2017 :

- ◆ **une baisse de 15 % des autorisations de programme(AP) prévues pour les aides financières** (dépenses d'intervention au sens des trois domaines et primes) ;
- ◆ **que cet ajustement se fera par une baisse des primes épuratoires de 36 % et par une baisse globale de 26 % des interventions du domaine 2, dédiées au « petit cycle » de l'eau**. À l'inverse, les interventions au titre des domaines 1 (planification/connaissance) et 3, où se concentrent les interventions en faveur du « grand cycle », seront stables ;
- ◆ **que de l'ordre de 82 % des dépenses d'intervention (hors primes) du XI^e programme financeraient des actions des PDS et PDM adossés aux SDAGE, en augmentation de 7,5 points par rapport au X^e programme**, marquant un renforcement du lien entre ces programmes et les programmes d'intervention des agences.

Ces considérations appellent deux remarques :

- ◆ d'une part, **si les interventions en faveur du « petit cycle » baisseront de 25 % entre les X^e et XI^e programmes, les cadrages des XI^e programmes prévoient encore, en l'état, près de 6 Mds€ d'interventions en faveur des systèmes d'eau potable et d'assainissement, soit près de 1 Md€/an**. Les dépenses d'intervention en faveur de la connaissance et du « grand cycle » s'établiront, pour leur part, à près de 4 Mds€, et celles en faveur d'actions mixtes bénéficiant à la fois au petit et au grand cycle de l'eau 1 Md€, en continuité avec les moyens consacrés à ces actions par le X^e programme ;
- ◆ d'autre part, **les visions agrégées ainsi présentées cachent de fortes disparités entre les agences**, comme le met en évidence le tableau 1.

Tableau 1 : Évolutions entre les X^e et XI^e programmes et appréciation de l'adéquation entre les ressources et les besoins des agences

Agences de l'eau	Évolution des redevances (%)	Évolution des ressources disponibles (%)	Évolution des dépenses prévues (AP) pour les aides financières (dont primes) (%)	Évolution des dépenses (AP) en faveur du « petit cycle » (dont primes) (%)	Évolution des dépenses (AP) en faveur de la connaissance et du « grand cycle » (%)	Évolution des dépenses (AP) mixtes (%)	Indicateur de distance à l'objectif de bon état des masses d'eau ⁴
AEAG	+2	-10	-22	-43	+8	-23	27
AEAP	-11	-18	-	-7	+13	+34	14
AELB	-8	-20	-25	-41	-13	-12	36
AERM	-5	-20	-19	-19	-10	+5	27-39
AERMC	-7	-21	-21	-33	-2	-20	16-18
AESN	-10	+1	-5	-15	+10	+101	23
Toutes	-7	-11	-15	-25	-	-	N.D.

Source : Mission.

4°) S'agissant plus spécifiquement des **primes de performance épuratoire**, dont le montant prévisionnel s'établit à un peu plus de 1 Md€ au XI^e programme (soit près de 180 M€/an) :

- ♦ au regard des études et données communiquées à la mission, **l'existence d'un réel impact de ces primes sur l'amélioration ou le maintien de la performance de la gestion des systèmes épuratoires ne peut être établi**, en l'absence d'étude économétrique sérieuse sur le sujet.

En effet, l'amélioration des indicateurs permettant de mesurer la performance des systèmes épuratoires dans les agences qui attribuent des primes ne traduit qu'une corrélation entre cette politique et la performance épuratoire, qui peut résulter de causalités multiples (réglementation et contrôles, menaces de sanctions financières en cas de contentieux sur l'application de la DERU, etc.).

Au surplus, au regard des données qui lui ont été communiquées, la mission constate une amélioration des rendements des principaux paramètres polluants des stations d'épuration du bassin Loire-Bretagne sur la période 2007-2015, alors que cette agence a arrêté d'attribuer des primes en début de IX^e programme ;

- ♦ **sur un plan théorique, ce système peut se justifier par le principe « pollueur-payeur »**. En effet, contrairement à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, qui est assise sur la pollution rejetée dans les milieux, la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique est uniquement assise sur les volumes d'eau facturés à l'abonné. La prime permet ainsi de réintroduire une logique environnementale dans cette fiscalité, même si son assiette (la pollution évitée ou supprimée) n'a pas de lien direct avec celle de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique. En tout état de cause, la prime, qui représenterait de l'ordre de 10 % des frais de fonctionnement du service d'assainissement, minore indirectement la facture d'eau des usagers domestiques (de l'ordre de 2 % en moyenne au niveau national) ;

⁴ Cet indicateur est égal à la racine carrée de la somme des carrés des écarts de chaque indicateur en 2015 à son objectif (% d'écart entre l'état et l'objectif des masses d'eau de surface pour le bon état écologique et le bon état chimique, des eaux souterraines pour le bon état chimique et le bon état quantitatif). Les valeurs en Rhin-Meuse correspondent aux deux districts (Rhin puis Meuse) et en Rhône-Méditerranée-Corse à celles prises par les bassins de Corse et Rhône-Méditerranée. S'il donne une idée de l'écart entre l'état et l'objectif, cet indicateur méritera d'être approfondi, notamment pour tenir compte de la taille des masses d'eau (le nombre de masse d'eau souterraines est beaucoup plus faible que celui des masses d'eau superficielles et leurs temps de réaction à des modifications de pratique différent).

Annexe IV

- ◆ au-delà, les cinq agences qui maintiennent un système de primes avancent deux arguments pour justifier son maintien au XI^e programme :
 - **sur un plan technique, les agences utilisent les informations nécessaires au calcul de la prime pour connaître la pollution domestique et son impact sur les milieux** et alimenter ainsi l'état des lieux des SDAGE. Pour cette même raison, une partie des 45 ETPT en charge de l'instruction, de la gestion et du contrôle des primes devrait, en tout état de cause, être conservée pour l'expertise des dispositifs d'auto-surveillance et de gestion des données de pression si les primes de performance épuratoire étaient abandonnées ;
 - **sur un plan politique, les instances des agences y sont attachées, car les primes assurent une forme de retour en direction des grandes agglomérations**, dont l'effort d'épuration est relativement plus important ;
- ◆ **à l'inverse, ce système est contestable pour au moins deux motifs :**
 - d'une part, **il a de plus en plus pour objectif le maintien des performances épuratoires** par le bon entretien des systèmes (d'autant plus que le taux d'équipement en auto-surveillance des systèmes d'assainissement se rapproche de 100 % dans les bassins dont la mission a eu communication des données), alors que la logique de recentrage des aides financières vers la *reconquête* du bon état des masses d'eau devrait plutôt conduire à exclure des interventions des agences les actions relevant du principe de non dégradation des masses d'eau ;
 - d'autre part, **l'État dispose, avec les actions de police de l'eau, d'un autre levier pour inciter au maintien des performances épuratoires**, en contrôlant la conformité réglementaire des systèmes d'assainissement et sanctionnant, le cas échéant, les écarts constatés ; de leur côté, les agences peuvent également conditionner leurs interventions financières à la conformité réglementaire des systèmes d'assainissement des collectivités concernées.

5°) Si le prélèvement des redevances apparaît globalement efficient, avec un coût de collecte annuel moyen s'établissant, sur l'ensemble des agences, de l'ordre de 1 % de son produit, **le système des redevances présente deux insuffisances principales :**

- ◆ premièrement, **la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée**, notamment dans une perspective de réduction des dépenses d'intervention des agences (qui supposera de mieux actionner les deux autres leviers de la politique de l'eau que constituent la réglementation et le contrôle, d'un côté, et les incitations fiscales de l'autre). Sans viser à l'exhaustivité, il est possible de relever, à cet égard, que :
 - en premier lieu, **la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement**. Ainsi, alors que les collectivités (usagers domestiques) acquittaient 86 % du produit total des redevances en 2016, la contribution du secteur agricole restait faible (5,7 % du produit des redevances en 2016) et, comme le relevait la Cour des comptes, *« nettement inférieure [à ce qu'elle devrait être] au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles »* ;
 - en second lieu, **les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale**, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances (47 % en 2016) ;
 - en troisième lieu, **les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale** (et, notamment, redevances pour prélèvements sur la ressource en eau, redevance pour obstacles sur cours d'eau, redevance pour pollutions diffuses) **restent insuffisamment utilisées dans cet objectif** (différenciation insuffisante des taux par zones selon les enjeux, mise au plafond fixé par la loi des taux de redevances dans les zones à enjeux, etc.) ;

Annexe IV

- ◆ deuxièmement, **le financement des agences par le système de redevances actuel s'écarte de plus en plus du principe « l'eau paie l'eau »**, en raison tant de l'augmentation de leur contribution aux autres opérateurs du programme 113, comme évoqué *supra*, que de l'extension de leurs interventions au champ de la biodiversité terrestre par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- ◆ troisièmement, **un financement des agences très largement porté par les usagers domestiques**, qui en assuraient, dans une logique de rendement, près des trois quarts du produit au titre des seules redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, **conduit mécaniquement à des demandes de « retours » via des aides au fonctionnement (primes de performance épuratoire) ou à l'investissement (stations d'épuration et réseaux de collecte) dans les systèmes d'eau potable et d'assainissement**, afin de modérer, à performances constantes, les augmentations du prix de l'eau. À cet égard, il convient de signaler que les redevances pèsent pour environ 14 % dans le prix de l'eau, qui varie entre 3,70 et 4,58 €/m³ selon les bassins.

En l'état, **ces insuffisances du système de redevances rendent délicat un recentrage plus marqué des interventions des agences sur le « grand cycle » de l'eau.**

* *

*

Dans ce contexte, la mission est amenée à formuler plusieurs recommandations, en distinguant le socle « minimal » d'évolutions qui lui semblent devoir être mises en œuvre, dès le XI^e programme d'intervention (2019-2024), pour améliorer l'efficacité du système et l'efficacité de la conduite de la politique de l'eau, d'une évolution plus importante de ce système à moyen terme, et singulièrement dans le cadre du XII^e programme (2025-2030).

6°) S'agissant du volet « ressources », la mission recommande ainsi, à court terme :

- ◆ **dans une logique d'adéquation des moyens aux objectifs, que :**
 - conformément à la LEMA, **le Parlement définit**, préalablement à leur adoption, **les orientations prioritaires des programmes d'intervention** des agences de l'eau et fixe, en cohérence, le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée, dans le respect du plafond de redevances prévu en loi de finances ;
 - **la tutelle répartisse le plafond de redevances entre les agences**, non pas sur la base de leur part actuellement constatée dans le produit total des redevances, mais **(i) d'une part, en prenant en compte leur effet sur les ressources disponibles pour de nouveaux engagements** pour les agences, au regard, notamment, des retours d'avances attendus ainsi que des restes à payer et **(ii) d'autre part, en recherchant une allocation des ressources la plus efficiente du point de vue de l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la DCE et des risques contentieux propres, à terme, pour l'État.** Au-delà, il convient de souligner que la prise en compte de l'ensemble des ressources dont disposent les agences pour de nouveaux engagements éviterait de les encourager à privilégier le recours aux avances remboursables dans le cadre du XI^e programme, notamment en début de période, afin de se prémunir des effets d'une nouvelle baisse du plafond annuel ;
- ◆ **d'améliorer le système du plafond « mordant » annuel de recettes :**
 - d'une part, **par une modification de la règle de répartition du reversement en cas de dépassement** du plafond mordant, en prévoyant que celle-ci se fasse, entre les seules agences ayant dépassé leurs produits provisionnels, au prorata de leur part dans la somme des dépassements individuels des produits provisionnels de l'année considérée ;

Annexe IV

- d'autre part, **au regard de la variabilité annuelle des assiettes des redevances perçues par les agences, en prévoyant, par exemple, un plafond pluriannuel de redevances**, calé sur la période couverte par le XI^e programme, fixé à 12,63 Mds€ et décliné en plafonds de 2,105 Mds€ pour 2019, 4,210 Mds€ pour 2020, etc. ;
- ◆ **au titre de la solidarité entre les territoires urbains et ruraux**, de revenir, à compter de 2019, voire dès le deuxième versement au titre de l'année 2018, à l'ancienne clé de répartition de la contribution financière des agences aux autres opérateurs du programme 113, qui était calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale ;
- ◆ **de procéder à des ajustements limités du système de redevances actuel** (pouvant nécessiter une disposition spécifique en loi de finances ou dans une loi ordinaire), visant à le simplifier et à le rendre plus incitatif du point de vue de la protection de l'environnement pour ce qui concerne les redevances sur les élevages, les prélèvements et les obstacles (cf. propositions n° 4, n° 6, n° 7 et n° 8).

La mission s'est essayée à conduire une analyse de l'adéquation entre les ressources et les besoins des agences dans le cadre du XI^e programme. Dans le tableau 1, elle a ainsi fait ressortir, en rouge, les paramètres qui tendraient à indiquer que l'agence a bénéficié, comparativement, d'une part du plafond de redevances trop importante⁵ et, en vert, ceux qui, à l'inverse, tendraient à indiquer que l'agence a bénéficié, comparativement, d'une part du plafond de redevances trop faible. Il ressort de cette approche que les agences de l'eau Adour-Garonne, Loire-Bretagne et, dans une moindre mesure, Rhône-Méditerranée-Corse, seraient « sous-dotées », les agences Artois-Picardie et Seine-Normandie apparaissant, à l'inverse, « sur-dotées ».

S'agissant du volet « interventions », la mission recommande, à court terme :

- ◆ **de relever à 10 000 € le montant de travaux susceptibles de faire l'objet d'une aide financière** des agences, afin d'abandonner le financement d'interventions à faible bénéfice environnemental mais présentant un coût de gestion élevé pour les agences ;
- ◆ **d'accroître la sélectivité des interventions** des agences, en passant réellement d'une logique de guichet à une logique de projets. À cet égard, il s'agirait de limiter les interventions sous formes d'aides individuelles sur critères d'éligibilité aux porteurs de projets, qui constituent le mode traditionnel d'intervention des agences et de privilégier, à la place, celles s'inscrivant dans des contrats territoriaux et résultant d'appels à projets ;
- ◆ **d'accompagner la réforme territoriale et le transfert des compétences eau et assainissement aux EPCI** prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (dite loi « NOTRe »), **en veillant à ne pas subventionner les projets des collectivités qui seraient contraires à cet objectif de rationalisation des compétences**. Le premier niveau de solidarité, dans le petit cycle de l'eau, a vocation à être assuré par les EPCI et non par les agences⁶ ;
- ◆ **d'accentuer le recentrage des aides vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux**, en s'appuyant sur les PAOT ;

⁵ Figurent ainsi en rouge : une augmentation du produit de recettes attendu ; une évolution des ressources moins défavorable que la moyenne des agences ; une baisse moins marquée des autorisations de programmes pour les aides financières, des dépenses en faveur du petit cycle ou des interventions « mixtes » ; une hausse plus marquée des dépenses en faveur du grand cycle ; un indicateur de distance à l'objectif plus faible

⁶ La proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes a été adoptée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018. Elle prévoit que, si une minorité de blocage le demande, le transfert pourra être reporté au 1^{er} janvier 2026 au plus tard.

- ◆ **d'arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité** aux obligations issues de la DERU, hors fonctionnement par temps de pluie qui représentent près de 850 M€ dans les cadrages actuels, et d'inciter, en contrepartie, les collectivités à se mettre en conformité :
 - d'une part, en mobilisant davantage les outils réglementaires (police de l'eau, blocage des ouvertures à l'urbanisation par les préfets et, le cas échéant, report sur celles-ci des sanctions financières qui seraient issues de contentieux européens) ;
 - d'autre part, en généralisant et en renforçant les critères de conditionnalité des interventions financières des agences ;
- ◆ **d'arrêter les aides à l'assainissement non collectif (ANC) au titre du domaine 2**, qui représentent un montant prévisionnel d'interventions de 140 M€ dans les cadrages du XI^e programmes, au regard de leur faible efficacité du point de vue des enjeux environnementaux, et de n'aider l'ANC, au titre du domaine 3, que dans le cadre d'opérations groupées dès lors qu'il existe un enjeu environnemental avéré (protection de captages, zones littorales karstiques, zones de conchyliculture, etc.) ;
- ◆ de **recentrer les interventions du domaine 2 relatives à l'eau potable** sur les projets de rationalisation de l'alimentation et sur certains secteurs spécifiques portant des enjeux de solidarité territoriale (zones de montagne, zones de revitalisation rurale) ;
- ◆ de concentrer les aides du domaine 3 relatives à la gestion quantitative de la ressource en eau sur les investissements ayant le meilleur ratio coût/efficacité, et notamment dans les économies d'eau en agriculture là où les déséquilibres quantitatifs sont les plus forts (zones de répartition des eaux) ;
- ◆ dans un contexte de raréfaction des moyens des agences et de bas taux d'intérêt, **d'abandonner le système des avances remboursables** ou, *a minima*, d'augmenter le seuil d'octroi de ces aides et de veiller à une prise en compte des retours d'avance dans l'appréciation des ressources mobilisables par les agences et la fixation de leur part du plafond de redevances (cf. *infra*) ;
- ◆ de **remplacer les coefficients de conformité réglementaire qui modulent le calcul des primes de performance épuratoire par des critères d'éligibilité stricts**, permettant d'exclure de son bénéfice les systèmes d'assainissement qui ne respectent pas les performances minimales exigées par la DERU.

Afin de garantir leur bonne mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, **ces dispositions devraient figurer, soit dans les orientations prioritaires qui seraient arrêtées par le Parlement, soit, a minima, dans une circulaire** qui serait adressée, par la tutelle, à l'ensemble des agences, afin d'encadrer leurs interventions au XI^e programme.

Enfin, la mission estime que l'application du principe de spécialité des établissements publics doit conduire :

- ◆ d'une part, à **restreindre les interventions financières des agences de l'eau au profit de Voies navigables de France (VNF) au seul soutien à des projets d'investissements visant à améliorer l'insertion environnementale des ouvrages et à restaurer la diversité des milieux aquatiques**, dans le cadre de la ligne de programme dédiée à la restauration et à la gestion des milieux aquatiques (LP 24) ;
- ◆ d'autre part, à **répartir les objectifs et interventions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et des agences de l'eau en faveur des milieux humides de manière à garantir la complémentarité de ces actions** et d'éviter les recouvrements entre celles-ci, en prévoyant, dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, une compétence unique du CELRL pour l'acquisition de milieux humides sur son territoire d'intervention et une intervention complémentaire des agences de l'eau sur les territoires hors zones de compétence du Conservatoire.

7°) À moyen terme (pour une mise en œuvre à l'horizon du XII^e programme), la mission estime que des évolutions plus marquées sont souhaitables sur ces deux volets, dans le cadre d'un recentrage des interventions des agences autour de deux piliers : la solidarité territoriale et les interventions sur le grand cycle visant au bon état des masses d'eau.

S'agissant des ressources, une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau conditionne, à double titre, le recentrage strict des interventions des agences autour des deux piliers précités :

- ◆ d'une part, pour des raisons d'acceptabilité : sortir d'une logique de « retour » financier dans les interventions des agences (« retour » vers les usagers domestiques via le financement du « petit cycle » de l'eau, « retour » vers les grandes agglomérations via les primes de performance épuratoire) suppose une évolution du système de redevances vers une réelle fiscalité environnementale ;
- ◆ d'autre part, pour des raisons d'efficacité : le recentrage des interventions financières des agences suppose une utilisation plus marquée des deux autres outils de la politique de l'eau (réglementation/contrôle et incitations fiscales), ce qui implique un réel volontarisme de l'État local.

Les évolutions proposées reposent ainsi sur :

- ◆ **une rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique en faisant évoluer l'assiette du volume d'eau facturé aux abonnés vers la quantité de pollution rejetée au milieu** par les systèmes d'assainissement, ce qui la rapprocherait du dispositif existant pour les industriels. La collectivité en charge du service d'assainissement urbain, qui est responsable du rejet, en deviendrait ainsi le redevable (à la place des usagers domestiques). Cette évolution s'accompagnerait de la **suppression de la prime pour performance épuratoire** ;
- ◆ **une suppression des redevances pour modernisation des réseaux de collecte**, acquittées par les usagers domestiques et les industriels raccordés. La LEMA avait en effet mis en place cette taxe de rendement (son assiette repose sur le volume d'eaux usées collectées) pour aider à financer la modernisation des réseaux de collecte, en application de la DERU, notamment pour la gestion du temps de pluie ;
- ◆ **l'instauration d'une redevance de solidarité territoriale, assise sur le mètre cube d'eau potable, collectée selon le mécanisme de l'actuelle redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique** ;
- ◆ **une diversification des ressources affectées aux agences de l'eau pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention** à la biodiversité, dans une logique prévoyant que « les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions au bénéfice de l'eau et de la biodiversité ». Une mission du CGEDD de juin 2016 a examiné diverses options permettant d'atteindre cet objectif, reposant sur la mise en œuvre, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante⁷, dont le produit serait affecté aux agences de l'eau, soit d'une taxe nouvelle. Elle avait retenu un objectif de recette de 100 à 150 M€, qui s'avère du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences de l'eau à l'AFB, y compris pour le financement des parcs nationaux, et à l'ONCFS, instaurée en loi de finances pour 2018. Cette mesure pourrait être mise en œuvre dès la loi de finances initiale pour 2019 ;

⁷ Une taxe additionnelle de 0,5 % à la taxe d'aménagement, dont le taux moyen est de 1,8 % pour un plafond à 2,5 %, ou une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti de 0,3 à 0,4 %, permettraient de dégager de 100 à 150 M€/an.

- ◆ **la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés**, qui serait ainsi acquittée par les distributeurs, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau. Une telle redevance, qui serait cohérente avec les objectifs de la DCE et de la directive « nitrates », était appelée de ses vœux par la Cour des comptes dans l'insertion à son rapport public annuel 2015 consacrée aux agences de l'eau. **Elle aurait vocation à être accompagnée**, pour en faciliter l'acceptabilité, **par un renforcement à due proportion des interventions du domaine 3** au titre de la lutte contre la pollution agricole (ligne de programme 18) et de la protection de la ressource (ligne de programme 23) au **bénéfice des agriculteurs** ;
- ◆ **une évolution de la redevance pour pollutions diffuses agricoles**, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre en clôture des états généraux de l'alimentation. Même si le produit supplémentaire qui résulterait d'une augmentation de son taux, actuellement trop bas pour dissuader le recours à ces substances, serait sans doute affecté à un renforcement du plan « *Écophyto* » et non aux interventions des agences de l'eau, cette évolution permettrait de mieux utiliser le levier fiscal pour contribuer à l'amélioration des masses d'eau en luttant, à la source, contre les pollutions.

Cette évolution des ressources permettrait un recentrage strict des interventions des agences sur (i) les actions de connaissance, de planification et de gouvernance, (ii) la solidarité territoriale dans le « petit cycle » de l'eau, (iii) les interventions en faveur du « grand cycle », du milieu marin et de la biodiversité. Les agences de l'eau, dont les aides financières relèvent de trois logiques (financement d'opérations d'intérêt commun au bassin dans le « grand cycle » de l'eau, financement de la solidarité urbain-rural dans le « petit cycle » et rôle de « mutuelle » des services d'eau et d'assainissement), cesseraient ainsi de faire office de « mutuelle » pour les services d'eau potable et d'assainissement des collectivités.

Ce recentrage strict des interventions des agences de l'eau au XII^e programme se justifie, du point de vue de la mission, pour plusieurs raisons :

- ◆ dans le principe, le financement du renouvellement des équipements, dans le « petit cycle », a vocation à être assuré, dans le cadre d'un service public industriel et commercial, par le consommateur d'eau, via le prix de l'eau, et non pas au travers d'interventions financières des agences. Ce financement sera par ailleurs facilité par le transfert obligatoire de la compétence « eau et assainissement » aux EPCI, prévu par la loi « NOTRe », qui doit permettre de réduire d'un facteur 10 à 20 le nombre d'autorités gestionnaires. Même si la date limite est reporté au 1^{er} janvier 2026, ce transfert devrait avoir quasiment abouti en début de XII^e programme ;
- ◆ s'agissant de l'accompagnement de la mise en conformité aux normes issues de la DERU :
 - l'interprétation jurisprudentielle de la DERU s'agissant de la gestion du temps de pluie⁸ sera connue depuis une douzaine d'années, et sa traduction réglementaire, en droit national, datera presque d'une dizaine d'années, délai suffisant pour se mettre aux normes ;
 - la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique rénovée pénalisera financièrement les collectivités ne respectant pas les normes issues de la DERU, et constituera donc un levier incitatif à la mise en conformité ;
 - les services de police de l'eau et les préfets disposent des outils juridiques nécessaires (contrôles, mise en demeure, blocage des ouvertures à l'urbanisation) pour obtenir la mise aux normes des agglomérations retardataires ;

⁸ Affaire C-301/10, arrêt du 18 octobre 2012 ; arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif.

Annexe IV

- l'État a les moyens de reporter le risque financier associé à des manquements à la DERU sur les collectivités, alors qu'il portera, seul, le risque financier associé aux manquements aux obligations de résultats de la DCE en matière de bon état écologique des masses d'eau, qui, en l'état des textes, doit être assuré au plus tard en 2027 : depuis l'entrée en vigueur de la loi « NOTRe », l'État a en effet la possibilité de se retourner en tout ou en partie contre les collectivités défailtantes, en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne (article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales).

Ce recentrage des interventions des agences se traduirait par :

- ◆ **le remplacement des lignes de programmes du domaine 2 (« mesures générales de gestion de l'eau ») par une enveloppe de « solidarité urbain-rural »,** qui interviendrait en soutien aux investissements dans le « petit cycle » de l'eau des EPCI des zones très rurales où la facture d'eau ne peut pas suffire, **en maintenant un prix de l'eau autour de la moyenne nationale**, à financer le renouvellement des réseaux ou la modernisation des systèmes d'assainissement, en raison du faible nombre d'abonnés au kilomètre de réseau :
 - les zones concernées par ce mécanisme de péréquation pourraient être celles où l'indice linéaire de consommation est inférieur à $10 \text{ m}^3/(\text{jour}\cdot\text{km})$;
 - l'enveloppe annuelle qui y serait consacrée pourrait être de l'ordre de 150 à 200 M€ (soit une réduction de 500 à 550 M€/an en engagements⁹ par rapport aux cadrages actuels des XI^e programme), afin de conserver un ordre de grandeur similaire aux interventions du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et aux montants retenus comme objectifs sur la période 2007-2012 lors de son transfert aux agences de l'eau¹⁰. Elle aurait vocation à être arrêtée par le Parlement simultanément aux orientations fixées pour les programmes pluriannuels d'intervention, même si elle s'inscrit en dehors du programme d'interventions à visée environnementale (cf. *infra*) ;
- ◆ **l'abandon des interventions au titre de la gestion du temps de pluie au sein du domaine 3 (« mesures territoriales de gestion de l'eau »),** qui représentent de l'ordre de 120 M€/an dans les cadrages des XI^e programmes.

En ajoutant la fin des primes de performance épuratoire, qui représentent 179 M€/an dans les cadrages des XI^e programmes, les interventions financières des agences de l'eau pourraient baisser de l'ordre de 800 à 850 M€/an en engagements (4,8 à 5,1 Mds€ sur la durée d'un programme d'intervention), soit une baisse de l'ordre de 45 %.

⁹ Une baisse en engagements ne produit une baisse en paiements (donc une baisse du plafond de redevances) qu'après plusieurs années. Ainsi, en début de programme, il faut assurer les restes à payer des programmes antérieurs (de l'ordre de 1,5 année d'engagements). Afin de lisser la transition entre les XI^e et XII^e programmes, il devrait être tenu compte du recentrage strict des interventions des agences dès la revoyure du XI^e programme (2022).

¹⁰ Compte d'affectation spécial géré par le ministère de l'agriculture, le FNDAE apportait, entre 1954 et 2004, une aide financière en capital aux collectivités rurales pour leurs travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. En 2002, le fonds disposait de 142 M€ de crédits. Il a été transféré au 1^{er} janvier 2005 aux agences de l'eau. L'article 83 de la LEMA a prévu que « le montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2007 et 2012 ».

Cette baisse pourrait toutefois être réduite si des interventions plus importantes dans le grand cycle de l'eau s'avéraient nécessaires :

- ♦ **soit afin de décliner les PDM 2022-2027 des SDAGE et d'atteindre les obligations de résultat en matière de bon état des masses d'eau à horizon 2027 ;**
- ♦ **soit afin de mieux prendre en compte, dans les interventions des agences, les questions d'adaptation au changement climatique**, qui soulèveront, notamment dans les bassins situés au sud de la France, des enjeux forts de gestion quantitative de la ressource en eau.

Ainsi, alors que le bassin Adour-Garonne est d'ores et déjà caractérisé par des étiages sévères récurrents, résultant de prélèvements en eau supérieurs à la ressource disponible¹¹, le manque d'eau y sera un problème récurrent et structurel en 2050¹².

Ces situations de tension sur la ressource nécessitent une gestion équilibrée permettant de satisfaire l'ensemble des usages (eau potable¹³, industrie, agriculture irriguée¹⁴) et de préserver les débits nécessaires à la vie aquatique.

De plus, le gouvernement pourrait être conduit à renforcer l'implication des agences de l'eau dans le financement des programmes de mesures des plans d'action pour le milieu marin en application de la DCSMM, ainsi que dans le domaine de la biodiversité afin de mettre les moyens disponibles en cohérence avec les besoins liés aux engagements pris par la France.

À l'inverse, des économies complémentaires seraient envisageables, sur l'action internationale (domaine 1), sous réserve des orientations qui seront arrêtées dans la stratégie française à l'international pour l'eau et l'assainissement, en gelant les dépenses d'information et communication (domaine 1) et en concentrant les aides à la gestion quantitative de la ressource (domaine 3) sur les investissements ayant le meilleur ratio coût-efficacité, et notamment les économies d'eau dans l'agriculture, comme proposé à court terme.

¹¹ Sur la période 2003-2015 : en moyenne annuelle, 43 % des volumes prélevés l'étaient par l'agriculture, 34 % pour l'eau potable et 23 % pour l'industrie ; en période d'étiage, 68 % des volumes prélevés l'étaient pour l'agriculture, contre 20 % pour l'alimentation en eau potable et 12 % pour l'industrie. (Source : « Sécheresse : origines, conséquences et actions de l'agence de l'eau Adour-Garonne – point sur la ressource en eau avant l'étiage 2017 », AEAG).

¹² Selon l'étude prospective sur les besoins et les ressources en eau à l'échelle du bassin de la Garonne à horizon 2050 conduite de 2010 à 2013 par l'agence de l'eau Adour-Garonne (« Garonne 2050 »), sans compensation, les débits naturels d'étiage se réduiraient de moitié à horizon 2050 en période estivale du fait du changement climatique et de la croissance de la population du bassin (qui gagnerait un million d'habitants, passant à 5,5 millions d'habitants, soit +22 %) ; le déficit quantitatif quinquennal serait de 75 millions de m³. La compensation totale de la baisse naturelle des débits conduit à un déficit quinquennal de 760 millions de m³ et un scénario maintien (compensation pour moitié de la baisse naturelle des débits) à un déficit de 335 millions de m³.

¹³ L'agence de l'eau Adour-Garonne accompagne ainsi financièrement, dans le cadre de son X^e programme, l'aménagement ou la création de nouvelles réserves en eau, qui stockent l'eau en dehors de la période critique de l'étiage et qui permettent de compenser ou de se substituer à des prélèvements existants.

¹⁴ L'agence de l'eau Adour-Garonne accompagne ainsi financièrement des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) permettant de réduire les prélèvements en eau par la transition vers un système agricole moins dépendant de l'irrigation (33 % des superficies irriguées au niveau national, couvrant 530 000 hectares, sont situées sur le bassin) : diminution des surfaces en maïs grain (principale culture irriguée sur le bassin, avec 2/3 des superficies irriguées), développement des cultures d'hiver et de cultures moins consommatrices en eau en période estivale.

L'échéance de mise en œuvre de ces orientations, proposée pour le XII^e programme d'intervention des agences, se justifie par plusieurs considérations :

- ◆ **en premier lieu, elle évite une trop grande remise en cause des XI^e programmes d'interventions**, dont les agences ont déjà commencé l'élaboration, en lien avec leurs instances de gouvernance (comités de bassin et conseil d'administration), en vue de leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ **en second lieu, elle donne de la visibilité aux agences de l'eau s'agissant de la détermination de leurs organigrammes-cibles à cet horizon et des ajustements requis**. Elle laisse aussi le temps de mettre en œuvre les rapprochements d'agences qui pourraient être justifiés par les contraintes d'effectifs ;
- ◆ **en troisième lieu, elle permet d'accentuer la pression pour la mise en conformité « temps de pluie » des systèmes d'assainissement des collectivités**, sur le modèle du schéma retenu en 2007, dans le cadre du plan « Borloo », à la suite du précontentieux introduit par la Commission européenne en juillet 2004 : le couplage d'une action réglementaire et d'un accompagnement financier des agences limité dans le temps avait alors permis d'accélérer la mise aux normes au titre de la DERU ;
- ◆ **en dernier lieu, elle donne de la visibilité aux services d'eau potable et d'assainissement des collectivités pour la programmation de leurs investissements**, dans une période qui sera également marquée par leur regroupement dans le cadre du transfert obligatoire de compétence prévu par la loi « NOTRe ».

Afin d'éviter un « effet ciseau » trop marqué sur les dépenses d'intervention des agences en début de XII^e programme, l'effet conjugué des retours d'avances remboursables et des restes à payer devra être pris en compte dans le calcul de l'ajustement du plafond de redevances permettant d'accompagner ces évolutions.

1. Une évolution du système de redevances prélevées par les agences de l'eau apparaît souhaitable pour lui permettre de mieux prendre en compte le principe pollueur-payeur, dans un contexte de réduction des dépenses d'intervention des agences, et d'en maintenir l'acceptabilité avec l'extension des interventions à la biodiversité

Le système des agences de l'eau repose sur une capacité de financement autonome, basée sur des taxes fiscales affectées, dont l'assiette est fixée par la loi et les taux votés par le conseil d'administration, après avis conforme du comité de bassin et dans la limite de montants plafonds définis par la loi. Ce dispositif vise à inciter les parties prenantes à agir en faveur des objectifs environnementaux dans le cadre de programmes d'intervention d'une durée de six ans.

1.1. Les redevances perçues par les agences de l'eau constituent des ressources fiscales affectées dont le produit total fait l'objet d'un plafonnement annuel, abaissé, en loi de finances pour 2018, de 2 280 à 2 105 M€ à compter de 2019

1.1.1. En droit, les redevances perçues par les agences de l'eau sont considérées comme des ressources fiscales affectées

La qualification juridique des contributions perçues par les agences de l'eau, intitulées « redevances » par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, a été évolutive.

Le Conseil d'État, dans un avis rendu le 27 juillet 1967, a tout d'abord considéré que les « redevances » introduites par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 correspondaient à des redevances d'un nouveau type, créées par le législateur, *sui generis*, qui n'étaient assimilables ni à des impôts, ni à des taxes parafiscales, ni à des redevances pour service rendu, ni à des taxes syndicales. Par la suite, le Conseil constitutionnel¹⁵ et le Conseil d'État ont considéré que les redevances perçues par les agences devaient être rangées parmi les impositions de toute nature.

Ces redevances ont ensuite été transformées et, depuis l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), sont présentées parmi les ressources fiscales affectées. La loi a ainsi institué douze redevances perçues par les agences de l'eau, dont elle détermine les assiettes ainsi que les taux ou les taux plafonds, en-deçà desquels il appartient alors au conseil d'administration, après avis du comité de bassin, de fixer les taux applicables sur le bassin (articles L. 213-10-1 et suivants du code de l'environnement). Son article 82, codifié à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, précisait que « [l]e Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée [...] ».

Ainsi, dans l'esprit de la loi, les redevances devaient découler des besoins de financement issus des orientations prioritaires définies par le Parlement, et donc des dépenses envisagées dans les programmes pluriannuels d'intervention des agences pour mettre en œuvre ces orientations.

Dans son rapport de juillet 2013¹⁶, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), chargé de proposer une stratégie de rationalisation de la fiscalité affectée, avait classé les redevances affectées aux agences de l'eau dans le groupe « *constitué des taxes restant affectées mais étant plafonnées* » à court terme.

¹⁵ Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982. Le Conseil constitutionnel a considéré que l'avis conforme des comités de bassin, composés majoritairement des redevables publics et privés à qui il incombera de payer ces redevances, représente une garantie au profit de ceux-ci et constitue une règle relative à l'assiette et au taux d'une imposition.

¹⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, « *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes* », juillet 2013.

Ce constat était motivé par « *des difficultés techniques justifi[ant] que leurs ressources ne soient pas rebudgétisées immédiatement : d'une part, la fiscalité affectée aux agences est complexe (plus d'une dizaine de taxes avec un pouvoir de taux local) ; d'autre part, la gouvernance des agences repose sur un équilibre subtil au sein des comités de bassin, où l'État est minoritaire* ».

1.1.2. Le montant des redevances perçues par les agences de l'eau fait l'objet d'un plafonnement annuel, qui sera abaissé de 2 280 à 2 105 M€ à compter de 2019, mais les orientations prioritaires de leurs programmes pluriannuels d'intervention ne sont pas définies par le Parlement préalablement à leur approbation comme le prévoyait la loi sur l'eau et les milieux aquatiques

En cohérence partielle avec l'article L.213-9-1 du code de l'environnement précité, un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2012, introduisant le X^e programme pluriannuel des agences de l'eau, avait fixé à 13,8 milliards d'euros le plafond de dépenses des agences dans le cadre de ce programme. La cohérence n'était toutefois que partielle, car les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences n'avaient pas été préalablement définies par le Parlement (ce qui aurait sans doute supposé un autre vecteur législatif qu'une loi de finances), contrairement à ce qui avait été fait au IX^e programme, dont l'article 89 de la LEMA avait fixé les orientations prioritaires.

En seconde lecture, l'Assemblée nationale a cependant remplacé le plafond de dépenses introduit par l'amendement précité par un plafond de redevances. L'article 124 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a ainsi plafonné les redevances perçues par les agences de l'eau pour l'ensemble de leur X^e programme d'intervention (2013-2018) à 13,8 milliards d'euros :

- ◆ hors part des redevances pour pollutions diffuses, dont le reversement à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), intégré à l'Agence française de la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017, était prévu entre 2012 et 2018 dans le cadre du plan « Ecophyto » et plafonné à 41 millions d'euros par an par le V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement ; et
- ◆ hors contribution au budget général de l'Onema (AFB), plafonnée à 150 millions d'euros par an entre 2013 et 2018.

Il était alors prévu que :

- ◆ l'excédent éventuel en fin de programme soit reversé au budget de l'État, sa répartition entre les agences de l'eau devant se faire proportionnellement au produit tiré des redevances pour les années 2013 à 2018 ;
- ◆ le plafond de 13,8 milliards d'euros se décline en plafonds annuels cumulés sur la durée du programme¹⁷ ;
- ◆ les taux des redevances votés pour l'année suivante par les conseils d'administration des agences de l'eau, après avis conforme du comité de bassin, soient ainsi adaptés, chaque année, afin de garantir le respect de ces plafonds annuels cumulés, l'excédent éventuel de recettes étant reversé au budget général en fin de programme.

Dans son rapport de juillet 2013 précité, le CPO avait proposé que les redevances perçues par les agences de l'eau soient plafonnées afin de réduire la pression fiscale locale.

¹⁷ 2,3 milliards d'euros en 2013, 4,6 milliards d'euros en 2014, 6,9 milliards d'euros en 2015, 9,2 milliards d'euros en 2016, 11,5 milliards d'euros en 2017 et 13,8 milliards d'euros en 2018

Annexe IV

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a ainsi prévu, au III de son article 16, l'instauration, à compter de 2016, d'un plafonnement annuel des impositions de toutes natures affectées à certains opérateurs de l'État, dont les agences de l'eau.

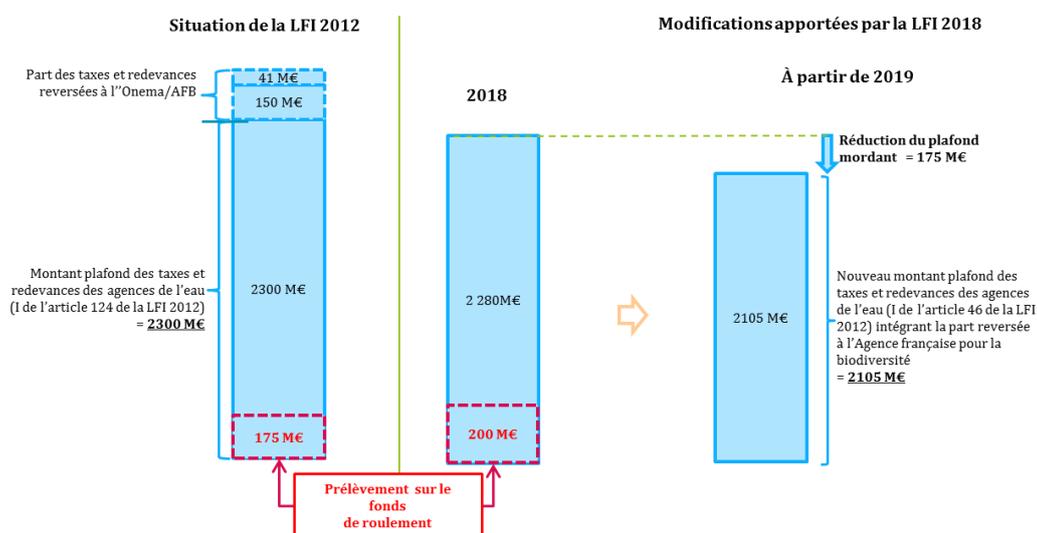
Le plafonnement annuel des recettes des agences de l'eau a ensuite été fixé à 2,3 milliards d'euros par l'article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour l'année 2016. Ce plafond global, mutualisé à l'échelle des six établissements, a été fixé légèrement au-dessus du rendement prévisionnel des redevances de l'époque, en respectant le sixième de la valeur plafond prévue à l'échelle du X^e programme en 2012, qui était elle-même légèrement supérieure au cumul des besoins de redevances nécessaires pour couvrir les dépenses prévues dans ce programme. Par conséquent, la mise en place de ce plafond annuel de redevances s'est révélée neutre du point de vue de l'exécution du programme en cours.

En cas de dépassement du plafond annuel pour l'ensemble des agences de l'eau, le reversement est réparti entre les agences proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget en constate le montant pour chaque agence de l'eau.

Enfin, la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a fixé ce plafond (dit « mordant »), en son article 44, à :

- ◆ 2,280 milliards d'euros pour l'année 2018, hors fraction de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan « Ecophyto » et reversée à l'Agence française de la biodiversité pour un montant de 41 millions d'euros¹⁸, en prévoyant également un prélèvement de 200 millions d'euros sur les ressources accumulées des agences de l'eau au bénéfice de l'État ;
- ◆ 2,105 milliards d'euros à compter de 2019, montant correspondant au produit constaté des redevances (2,280 milliards d'euros) diminué du prélèvement prévu sur les ressources accumulées des agences par la loi de finances pour 2017 (175 millions d'euros).

Figure 1 : Modification du plafond de redevances des agences de l'eau introduite par la loi de finances pour 2018



Source : Mission.

¹⁸ Le V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement prévoit un prélèvement annuel, entre 2012 et 2018, plafonné à 41 millions d'euros, sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les agences de l'eau (avec une répartition entre les agences au prorata du montant total de redevances perçues) au profit de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) puis, à compter du 1^{er} janvier 2017, de l'Agence française de la biodiversité (AFB), afin de mettre en œuvre le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et la maîtrise des risques y afférents (plan « Ecophyto »).

Cet abaissement du plafond « mordant » annuel de redevances a été uniquement motivé par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, sans partir d'une analyse des besoins correspondant aux objectifs des politiques publiques et sans réflexion sur le périmètre des missions confiées aux agences. À cet égard, l'exposé des motifs de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018, au sein duquel était prévu cet abaissement du plafond « mordant », précise que : « [c]et article a pour objet de faire contribuer à la réduction de la dépense publique dans la richesse nationale les organismes financés par de la fiscalité affectée et non des subventions de l'État. »

Si, comme cela sera exposé par la suite (cf. section 3.5.2), cet abaissement ne remettra pas en cause la capacité des agences de l'eau à apporter leur part de financement aux PDS et PDM adossés aux SDAGE¹⁹, qui déclinent les engagements français en matière de reconquête du bon état des masses d'eau en application de la DCE, l'approche retenue soulève un problème de méthode, que la mission ne peut que regretter.

Proposition n° 1 : Dans l'esprit de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), faire définir par le Parlement, préalablement à leur élaboration et à leur adoption, les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, et lui faire fixer le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée.

1.2. Les redevances des agences de l'eau sont perçues très majoritairement auprès des usagers domestiques, dont les représentants élus et associatifs contestent la mise à mal du principe « l'eau paie l'eau » après la débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité introduite en loi de finances pour 2018

1.2.1. Les agences de l'eau perçoivent douze redevances, dont les assiettes doivent être estimées en amont de la construction du programme pluriannuel d'intervention et peuvent connaître une variabilité marquée

Depuis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, les agences de l'eau bénéficient de douze « redevances » différentes qu'elles collectent directement :

- ◆ neuf sont collectées, pour son propre compte, par chacune des agences. Il s'agit des redevances :
 - pour pollution de l'eau d'origine domestique des collectivités, pour modernisation des réseaux de collecte des collectivités, pour prélèvement des collectivités (alimentation en eau potable) ;
 - pour pollution de l'eau d'origine non domestique, pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie, pour prélèvement des industries ;
 - pour prélèvement de l'agriculture (irrigation) ;
 - pour le stockage en période d'étiage ;
 - pour obstacles sur cours d'eau ;

¹⁹ La part des dépenses d'intervention des agences liées aux PDS et PDM passera de 74,18 % au X^e programme à 81,71 % au XI^e programme.

Annexe IV

- ◆ trois font l'objet d'une perception mutualisée entre les agences :
 - la redevance pour pollutions diffuses de l'agriculture (produits phytosanitaires), perçue par l'agence de l'eau Artois-Picardie (AEAP) et dont une partie du produit est reversé au profit de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) puis, à compter du 1er janvier 2017, de l'Agence française de la biodiversité (AFB), en application du V de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement ;
 - la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage, perçue par l'agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB) ;
 - la redevance pour la protection du milieu aquatique (activités de pêche), perçue par l'agence de l'eau Adour-Garonne.

Ces redevances ont un rôle budgétaire puisqu'elles sont destinées à assurer le financement du programme d'intervention des agences. La politique de redevances (taux, modulation géographique) est fixée dans chaque programme pluriannuel d'intervention (six ans) par les instances de bassin, dans le respect du cadre législatif et du plafond fixé par la loi, en cohérence avec les priorités d'intervention de ce programme.

Le tableau 2 présente le montant des redevances perçues par les six agences de l'eau sur la période 2013-2017 et offre une comparaison entre les montants prévus et réalisés. Il met en évidence que, sauf pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, le produit des redevances a été supérieur aux prévisions.

Tableau 2 : Produit des redevances prélevées par les agences de l'eau

Agences de l'eau	Recettes totales prévues sur les années 2013 à 2017 (M€)	Recettes totales réalisées sur les années 2013 à 2017 (M€)	Part des recettes perçues par rapport aux prévisions (en %)
AEAG	1 431,21	1 391,76	97,24
AEAP	716,47	737,96	103,00
AELB	1 765,92	1 803,34	102,12
AERM	844,43	853,73	101,10
AERMC	2 528,75	2 644,90	104,59
AESN	4 369,90	4 639,74	106,17
Ensemble	11 656,68	12 071,43	103,56

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

L'écart constaté entre les produits prévus et réalisés des redevances s'explique par le fait que :

- ◆ les redevances prévisionnelles sont déterminées, dans le cadre de l'élaboration du programme pluriannuel d'intervention des agences, sur la base d'une estimation des assiettes prévisionnelles sur la période couverte par le programme pour chacune des redevances, en s'appuyant notamment sur l'historique des assiettes réalisées entre 2008 (première année de mise en œuvre du régime de redevances issu de la LEMA) et 2015. Après analyse des écarts observés entre les prévisions d'assiettes de chaque année et les réalisations, un calcul de tendance est effectué pour proposer une projection sur les années du programme en préparation ;
- ◆ pour certaines redevances, les évolutions d'assiettes au cours du temps sont marquées. Tel est le cas, notamment, de la pollution d'origine non domestique (hors élevage), qui montre des assiettes en baisse régulière (de 10 % à 50 %) selon les paramètres polluants, ce qui souligne son caractère incitatif ;

Annexe IV

- ◆ pour d'autres, on observe une relative instabilité de la tendance, avec des écarts interannuels qui rendent les prévisions délicates. Tel est le cas :
 - des redevances pour pollution et collecte domestiques, avec des variations interannuelles de - 3 % à + 3% des assiettes ;
 - des redevances dont les assiettes sont liées aux aléas climatiques : ainsi en va-t-il pour les prélèvements du monde agricole destinés à l'irrigation et à l'hydroélectricité, qui peuvent connaître des écarts interannuels allant de 20 % à 50 %, et dans une moindre mesure des prélèvements destinés à l'alimentation en eau potable.

Cette variabilité annuelle des assiettes des redevances rend la fixation d'un plafond mordant très contraignante, alors même que les dépenses d'intervention des agences que ces recettes permettent de financer s'inscrivent dans le cadre d'une programmation pluriannuelle (six ans).

En effet, avec un plafond mordant annuel, trois cas de figure sont possibles :

- ◆ si les agences ont retenu, *ex ante*, comme références pour la fixation des taux, les valeurs *centrales* des fourchettes attendues d'évolution des assiettes, alors le produit *ex post* des redevances sera, soit supérieur au plafond (les années où les assiettes atteignent leur fourchette haute), ce qui conduira à un reversement au budget de l'État (de redevances perçues localement sur les usages de l'eau), soit inférieur au plafond (les années où les assiettes atteignent leur fourchette basse), si bien que, en moyenne, les redevances perçues sur toute la durée du programme d'intervention seront inférieures à six fois la part du plafond annuel de redevances ;
- ◆ si les agences retiennent *ex ante*, comme références, les fourchettes *hautes* des différentes assiettes, et fixent les taux des redevances de manière à respecter, chaque année, leur part du plafond mordant, alors le produit total des redevances *ex post* sur la durée du programme d'intervention sera inférieur à six fois la part du plafond annuel de redevances ;
- ◆ si les agences retiennent, *ex ante*, comme références, les fourchettes basses des différentes assiettes, et fixent les taux des redevances de manière à atteindre, chaque année, leur part du plafond mordant, alors le produit total des redevances *ex post* sur la durée du programme d'intervention sera supérieur à six fois la part du plafond annuel de redevances, conduisant à des reversements au budget de l'État de redevances perçues localement sur les usages de l'eau.

Par ailleurs, avec un plafond mordant annuel défini collectivement pour l'ensemble des six agences et une règle prévoyant qu'en cas de dépassement de ce plafond, la répartition du reversement entre les agences se fait proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année considérée :

- ◆ d'une part, les agences « optimistes » dans leurs scénarios d'évolution d'assiette peuvent se retrouver pénalisées par les agences « pessimistes », fixant des taux plus élevés, puisque les premières peuvent être amenées à participer au reversement du dépassement du plafond global, quand bien même les redevances perçues seraient inférieures à leur part du plafond mordant. Cette circonstance est susceptible de conduire à un biais dans l'élaboration des scénarios d'évolutions de redevances ;
- ◆ d'autre part, des agences bénéficiant, de manière asymétrique, d'aléas favorables, élargissant leurs assiettes de redevances, peuvent conduire l'ensemble des six agences à dépasser le plafond mordant et pénaliser ainsi des agences bénéficiant d'aléas moins favorables et dont les redevances perçues auraient été inférieures à leur part du plafond mordant.

Aussi, il apparaîtrait préférable :

- ◆ de revenir à un seul plafonnement pluriannuel des redevances, calé sur les programmes pluriannuels d'intervention et fixé à 12,63 milliards d'euros pour la période 2019-2024 ;
- ◆ de moduler, chaque année, en loi de finances, le plafond de redevances des agences de l'eau, de manière à permettre la satisfaction d'un plafond annuel de 2,105 milliards d'euros en moyenne glissante sur la durée du XI^e programme d'intervention ;
- ◆ de modifier la règle de répartition du reversement en cas de dépassement du plafond mordant global, en prévoyant que cette répartition se fait, entre les agences ayant dépassé leurs produits provisionnels, au prorata de leur part dans la somme des dépassements individuels des produits provisionnels de l'année considérée.

Proposition n° 2 : Au regard de la variabilité annuelle des assiettes des redevances perçues par les agences de l'eau, revenir à un seul plafonnement pluriannuel des redevances, calé sur les programmes d'intervention des agences, et fixé à 12,63 milliards d'euros pour la période 2019-2024 ou moduler, chaque année, en loi de finances, le plafond de redevances des agences de l'eau, de manière à permettre la satisfaction d'un plafond annuel de 2,105 milliards d'euros en moyenne glissante sur la durée du XI^e programme d'intervention.

Proposition n° 3 : Modifier la règle de répartition du reversement en cas de dépassement du plafond mordant global, en prévoyant que cette répartition se fait, entre les seules agences ayant dépassé leurs produits provisionnels, au prorata de leur part dans la somme des dépassements individuels des produits provisionnels de l'année considérée.

1.2.2. Les redevances des agences de l'eau sont perçues très majoritairement auprès des usagers domestiques

1.2.2.1. Les redevances ont connu une évolution dynamique depuis 2010 et leur produit est resté inférieur au plafond introduit par la loi en 2012

Comme le montre le tableau 2, la moyenne annuelle des redevances prélevées par les agences de l'eau s'est établie à 2 414,29 M€ sur la période 2013-2017, soit en deçà du montant maximal pouvant être prélevé par les agences de l'eau tel que prévu par la loi, qui s'établissait à 2 491 M€ (cf. 1.1.2).

Comme le montre le tableau 3, les recettes issues des redevances des six agences de l'eau ont crû de 32,76 % sur la période 2010-2016, ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 4,84 %.

En 2016, les redevances pour pollution et collectes représentaient 82,86 % du total, et celles pour prélèvement 16,65 %.

Annexe IV

**Tableau 3 : Recettes annuelles issues des redevances des six agences entre 2010 et 2016
(hors fraction de la redevance pour pollutions diffuses reversée à l'Onema)**

Type de redevances	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010-2016 (%)
Redevances pour pollution et collectes	1 428,24	1 650,74	1 837,03	1 801,73	1 889,34	1 876,88	1 920,30	34,45
Redevances pour prélèvement	305,11	346,37	355,73	340,79	379,72	360,91	385,87	26,47
Redevances pour autres usages	12,28	8,58	10,10	9,07	8,93	9,06	8,71	-29,07
Total	1 745,63	2 005,69	2 206,86	2 151,59	2 277,99	2 246,85	2 314,88	32,76

Source : Jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

1.2.2.2. Les taux de redevances restent inférieurs aux taux plafonds fixés par la loi

Le tableau 4 montre que les taux de redevances sont rarement fixés au plafond prévu par la loi. Ils sont d'un niveau variable selon les bassins, les écarts pouvant être importants pour certaines redevances, notamment en ce qui concerne les redevances pour prélèvements, qui peuvent varier de 1 à 4,77 s'agissant des prélèvements pour l'irrigation, par exemple, entre les taux fixés par l'agence de l'eau Rhin-Meuse et ceux fixés par l'agence de l'eau Artois-Picardie.

Si l'article L. 213-10 du code de l'environnement dispose bien que l'agence « établit et perçoit, auprès des personnes publiques ou privées, des redevances pour atteintes aux ressources en eau », « en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages », la variabilité entre les niveaux de taux fixés par les agences ne paraît pas explicable uniquement par les caractéristiques des bassins : ainsi, les redevances pour prélèvement de l'agence de l'eau Adour-Garonne se situent à un niveau inférieur à la moyenne des six agences, alors que les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau y sont parmi les plus marqués.

Tableau 4 : Analyse du niveau moyen de redevance par rapport au plafond fixé par la loi selon les agences (%- sauf ratio, sans unité)

Redevances	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN	Ratio Max/Min
pour pollution de l'eau d'origine domestique des collectivités	63,00	77,60	56,42	70,00	58,59	78,96	1,40
pour modernisation des réseaux de collecte des collectivités	80,00	88,70	62,06	77,67	51,03	100,00	1,96
pour pollution de l'eau d'origine non domestique	40,00	70,30	68,69	59,52	38,48	72,14	1,87
pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	39,67	58,60	36,00	73,02	55,84	79,98	2,22
pour prélèvements des collectivités - alimentation en eau potable	38,89	81,30	42,89	69,21	55,46	71,24	2,09
pour prélèvement des industries	17,69	44,50	39,66	16,20	22,05	28,81	2,75
pour prélèvement de l'agriculture - irrigation	24,44	59,30	28,08	12,43	17,05	31,89	4,77
pour le stockage en période d'étiage	100,00	-	50,00	-	95,70	-	2,00
pour obstacles sur cours d'eau	51,00	56,30	54,24	N.D.	16,54	100,00	6,05

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

1.2.2.3. Les usagers domestiques sont les principaux contributeurs des agences, en apportant près de 86 % de leurs recettes, devant les industriels et la profession agricole

Comme le montre le tableau 5, les collectivités (et, partant, les ménages consommateurs d'eau) sont, de loin, les principaux contributeurs des agences, puisqu'elles ont procuré près de 86 % de leurs recettes en 2016 : 1 095,62 M€ au titre de la redevance pour pollution d'origine domestique, 626,50 M€ au titre de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique et 264,89 M€ au titre de la redevance pour les prélèvements destinés à l'eau potable.

Tableau 5 : Part des différentes redevances et contributeurs dans le total

Redevances	Recettes 2016 (M€)	Part du total (%)
Redevances des collectivités	1 987,10	85,84
<i>dont : redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique</i>	<i>1095,62</i>	<i>47,33</i>
<i>dont : redevance pour modernisation des réseaux de collecte</i>	<i>626,50</i>	<i>27,06</i>
<i>dont : redevance pour prélèvement (alimentation en eau potable)</i>	<i>264,89</i>	<i>11,44</i>
<i>dont : contre-valeur</i>	<i>0,09</i>	<i>-</i>
Redevances de l'industrie	187,31	8,09
<i>dont : redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique</i>	<i>73,31</i>	<i>3,17</i>
<i>dont : redevance pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie</i>	<i>18,03</i>	<i>0,78</i>
<i>dont : redevance pour prélèvement des industries</i>	<i>95,97</i>	<i>4,15</i>
Redevances de l'agriculture	131,75	5,69
<i>dont : redevances pour pollution par les activités d'élevage</i>	<i>3,53</i>	<i>0,15</i>
<i>dont : redevances pour pollutions diffuses (hors part reversée à l'Onema)</i>	<i>103,21</i>	<i>4,46</i>
<i>dont : redevance pour prélèvement de l'agriculture (irrigation)</i>	<i>25,01</i>	<i>1,08</i>
Redevances pour autre usages	8,72	0,38
<i>dont : redevances pour obstacles sur cours d'eau</i>	<i>0,23</i>	<i>0,01</i>
<i>dont : redevances pour protection du milieu aquatique</i>	<i>8,27</i>	<i>0,36</i>
<i>dont : redevances pour stockage d'eau en période d'étiage</i>	<i>0,22</i>	<i>0,01</i>
Total	2 314,88	100,00

Source : Jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

Le tableau 6 met en évidence que les redevances acquittées par les ménages pèsent, en moyenne au niveau national, pour un peu plus de 14 % de la facture d'eau et d'assainissement.

Annexe IV

Tableau 6 : Prix de l'eau moyen et part moyenne des redevances dans le prix de l'eau domestique sur les territoires des agences

Agences de l'eau	Prix moyen de l'eau ²⁰ domestique sur le territoire de l'agence (€ TTC/m ³)	Écart à la moyenne	Niveau moyen des redevances (pour pollution et collecte) imputées sur la facture d'eau (€/m ³)	Poids moyen des redevances dans le prix de l'eau domestique (en %)
AEAG	4,05	0,03	0,55	13,58
AEAP	4,52	0,50	0,62	13,72
AELB	4,09	0,07	0,50	12,22
AERM	3,77	-0,25	0,58	15,38
AERMC	3,70	-0,32	0,52	14,05
AESN	4,18	0,16	0,66	15,79
Ensemble (moyenne nationale²¹)	4,02	-	0,57	14,22

Source : Agences de l'eau.

Le secteur industriel contribue, pour sa part, à hauteur de 187,31 M€, soit 8,09 % des recettes. Les redevances pour pollutions et pour prélèvements acquittées par le secteur agricole (hors contribution de 41 M€ pour le plan « Ecophyto ») représentent un montant total de 131,75 M€, soit 5,69 % des recettes totales des agences. Les redevances perçues sur les autres usages sont d'un montant modeste (8,72 M€ en 2016).

1.2.2.4. Les usagers domestiques et les industriels sont ceux qui contribuent le plus au financement des mesures d'intérêt général des agences de l'eau

La masse des redevances prélevées par les agences de l'eau est globalisée et il n'y a pas de corrélation entre un type de redevance et un type d'action. **Selon le CPO²², le législateur a consacré des plafonds de taux d'abord fondés sur l'appréciation des facultés contributives et du contexte socio-économique, bien plus que sur l'utilité ou la « désutilité » pour l'environnement ou pour l'utilisateur.**

Pour autant, les représentants des différentes catégories d'usagers (domestiques, industriels et agricoles) aux comités de bassin sont attachés à une forme d'adéquation entre les moyens et les emplois des agences de l'eau.

La répartition des dépenses réalisées (2013-2016) et programmées (2017-2018) par domaine sur la durée du X^e programme est présentée dans le tableau 7. Comme le montrent ses résultats, synthétisés dans le tableau 8, si le secteur agricole bénéficie d'aides pour une part équivalente à sa contribution, il n'en est pas de même pour les collectivités. En conséquence, les consommateurs d'eau, et, à un degré moindre, les industriels, assurent le financement des mesures d'intérêt général.

²⁰ Le prix de l'eau s'entend pour le total eau potable et assainissement collectif.

²¹ Il s'agit d'une moyenne pondérée, pour chacune des agences, par le nombre d'habitants sur le bassin.

²² « Les effets des taxes affectées sur les finances publiques », rapport particulier n°4 au Conseil des prélèvements obligatoires, établi par M^{me} Justine Coutard, inspecteur des finances, mai 2013.

Annexe IV

Tableau 7 : Synthèse des engagements 2013-2018 (autorisations de programme) des six agences de l'eau au titre du X^e programme (hors contribution « Ecophyto » reversée à l'Onema)

Lignes de programme	Total (M€)	Montant annuel moyen (M€)	Part du total (%)
Conduite des politiques et État	3 845,85	640,98	24,03
<i>dont : D1 -Conduite des politiques</i>	2 264,35	377,39	14,13
<i>dont : opérateurs de l'État (Onema/AFB et EPMP)</i>	850,82	141,08	5,31
<i>dont : prélèvement budget de l'État</i>	735,00	122,50	4,59
Interventions bénéficiant aux collectivités (usagers domestiques)	6 388,85	1 343,54	50,31
<i>dont : primes épuratoires</i>	1 672,38	278,73	10,44
<i>dont : mesures générales de gestion de l'eau (domaine 2)</i>	5 819,40	969,90	36,32
<i>dont : mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3) à destination des collectivités (eaux pluviales)</i>	569,45	94,91	3,55
Mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3) à destination des industries	807,19	134,53	5,04
<i>dont : lutte contre la pollution des activités économiques hors agricoles</i>	762,17	127,03	4,76
<i>dont : aide à l'élimination des déchets</i>	45,02	7,50	0,28
Mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3) à destination de l'agriculture (lutte contre la pollution agricole)	846,74	141,12	5,28
Autres mesures territoriales de gestion de l'eau (domaine 3)	2 457,21	409,54	15,34
<i>dont gestion quantitative de la ressource en eau</i>	781,32	130,22	4,88
<i>dont restauration et gestion des milieux aquatiques</i>	1 416,54	236,09	8,84
<i>dont : protection de la ressource</i>	259,35	43,23	1,62
Total	16 018,22	2 669,70	100,00

Source : Jaune budgétaire 2018.

Tableau 8 : Redevances et interventions par grande catégorie d'usagers

Catégorie d'usagers	Redevances payées en 2016 (M€)	Part dans le total des redevances (%)	Autorisations de programme (AP) moyennes annuelles sur le Xe programme (M€)	Part dans le total des autorisations de programmes (%)	Ratio AP sur redevances (%)
Domestiques / Collectivités	1 987,10	85,84	1 343,54	50,31	67,61
Industriels	187,31	8,09	134,53	5,04	71,82
Agricoles	131,75	5,69	141,12	5,28	107,11

Source : Mission, à partir des données du Jaune budgétaire 2018.

1.2.3. De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont déploré que la débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité soit une entorse au principe « l'eau paie l'eau », auxquels ils se disent attachés

La contribution financière des agences de l'eau au budget des opérateurs de l'État était destinée, jusqu'en 2017, à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), intégré dans l'Agence française de la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017, pour un montant annuel moyen de 139,30 M€, compris entre 130 à 145 M€ (cf. tableau 9) et, marginalement, à l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), avec une contribution de l'agence de l'eau Loire-Bretagne limitée à 0,72 M€.

Annexe IV

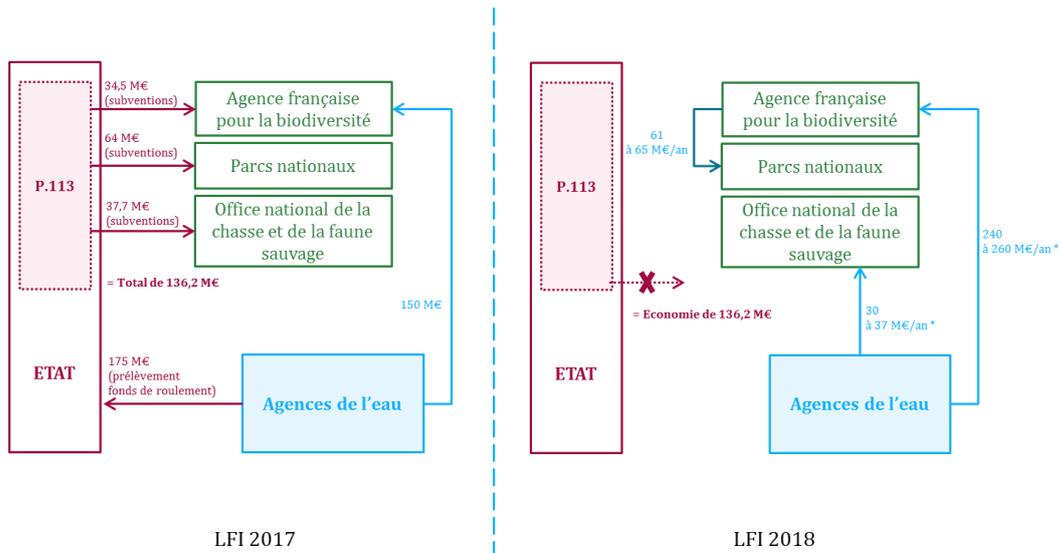
L'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 20 décembre 2017 de finances pour 2018 a institué, à compter de 2018, « une contribution annuelle des agences de l'eau mentionnées [...] au profit, d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité, à hauteur d'un montant compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros, et, d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à hauteur d'un montant compris entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros ». Cette opération de débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité, résumée en figure 2, a conduit à doubler le montant de la contribution des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité du programme 113.

Tableau 9 : Contribution financière des agences de l'eau au budget de l'Onema/AFB entre 2013 et 2017 (M€)

Agences de l'eau	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017	2018
AEAG	12,19	10,98	11,75	11,93	12,44	11,86	36,33
AEAP	10,21	9,19	10,12	10,27	10,72	10,10	18,61
AELB	21,92	19,73	19,63	19,92	20,78	20,40	44,63
AERM	8,61	7,75	8,19	8,31	8,67	8,31	20,49
AERMC	34,79	31,31	34,74	35,25	36,77	34,57	66,16
AESN	57,28	51,55	52,55	53,32	55,62	54,06	94,04
Total	145,00	130,50	137,00	139,00	145,00	139,30	280,27

Source : arrêtés du 31 janvier 2013, modifié, relatif à la contribution financière des AE (Onema) et du 25 avril 2017 (AFB)

Figure 2 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité



Source : Direction du budget.

Le prélèvement opéré au bénéfice de l'Onema depuis 2007 était accepté dans la mesure où il respectait le principe « l'eau paie l'eau » et son augmentation pour couvrir les dépenses liées à l'intégration de l'Agence des aires marines protégées au sein de l'AFB pouvait l'être également, dans la mesure où l'on restait au sein du secteur de l'eau.

Annexe IV

En revanche, alors que les prélèvements sur les ressources des agences de l'eau au profit du budget général de l'État ont été maintenus et même augmentés en 2018 (de 175 à 200 M€), et dans un contexte de réduction prévisionnelle des moyens d'intervention des agences de l'eau (cf. section 3.1.3), l'acceptabilité de l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité terrestre l'est beaucoup moins, ce d'autant plus qu'il s'agit de financer des structures de l'État et non des actions mises en œuvre dans les bassins²³. La sensibilité sur ce sujet est d'autant plus grande dans les bassins qui vont subir une augmentation de leur contribution supérieure à la moyenne entre 2017 et 2018 en raison du changement de clé de répartition (cf. tableau 10²⁴).

Tableau 10 : Évolution de la répartition du financement des opérateurs de l'État entre 2017 et 2018

Agences de l'eau	2017 (M€)	Part du total (%)	2018 (M€)	Part du total (%)	Évolution 2017-2018 (%)	Variation de la part du total (pp)
AEAG	12,44	8,58	36,33	12,96	192,05	4,38
AEAP	10,72	7,39	18,61	6,64	73,72	-0,75
AELB	20,78	14,33	44,63	15,92	114,79	1,59
AERM	8,67	5,98	20,49	7,31	136,31	1,33
AERMC	36,77	25,36	66,16	23,61	79,93	-1,75
AESN	55,62	38,36	94,04	33,55	69,07	-4,81
Ensemble	145,00	100,00	280,27	100,00	93,29	-

Source : Mission.

De manière générale, la plupart des acteurs rencontrés par la mission demandent que soient institués de nouveaux dispositifs de financement qui permettent de ne pas faire peser sur la seule facture d'eau le coût de cette extension des missions des agences à la biodiversité terrestre et en particulier au financement des opérateurs de l'État (ONCFS, établissements publics des parcs nationaux).

²³ Depuis l'adoption de la loi sur la biodiversité, l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement prévoit que les agences de l'eau peuvent apporter une aide financière aux personnes publiques ou privées qui réalisent des actions d'intérêt commun visant une gestion durable de la ressource en eau, ou visant une gestion équilibrée et durable du milieu marin et de la biodiversité.

²⁴ Jusqu'en 2017, la contribution de chaque agence était calculée en fonction du potentiel économique du bassin et de l'importance relative de sa population rurale. À partir de 2018, le prélèvement est réparti au prorata des recettes de redevances. De ce fait, la contribution triple pour l'agence Adour-Garonne et fait plus que doubler pour les agences Rhin-Meuse et Loire-Bretagne

1.3. Si le coût de collecte annuel des redevances apparaît globalement efficient, celui-ci pourrait être encore réduit grâce à des démarches d'optimisation dans certaines agences et à des simplifications législatives

1.3.1. Le coût de collecte annuel des redevances des agences de l'eau s'établit à environ 1 % de son produit, même si ce chiffre cache d'importantes disparités entre catégories de redevances et entre agences

Le tableau 12 et le tableau 11 montrent que l'ensemble du processus redevances (instruction, administration et recherche de nouveaux redevables, mesures des assiettes et contrôle fiscal, animation et activités transverses) mobilise 157,95 ETPT dans les effectifs des agences, pour un coût total de 25,12 M€. Le coût de collecte annuel des redevances s'établit ainsi, en moyenne pour l'ensemble des six agences, à 1,07 % des redevances prélevées (hors indemnisation forfaitaire des distributeurs d'eau²⁵).

Par comparaison, en application de l'article 1647 du code général des impôts (CGI), l'État effectue un prélèvement de droit commun pour frais d'assiette et de recouvrement qui s'élève à 4 % du montant des recouvrements. **La collecte des redevances par les agences est donc globalement efficiente et relativement peu coûteuse.**

Il convient par ailleurs de souligner que, depuis 2011, la gestion de l'ensemble du processus de liquidation et de recouvrement de plusieurs redevances est assurée de manière mutualisée par une seule agence qui intervient pour le compte des cinq autres :

- ◆ la redevance pour pollutions diffuses est collectée par l'agence de l'eau Artois-Picardie pour le compte des cinq autres ;
- ◆ la redevance pour protection des milieux aquatiques est collectée par l'agence de l'eau Adour-Garonne pour le compte des cinq autres ;
- ◆ la redevance pour pollution par les activités d'élevage est collectée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Ce dispositif donne satisfaction. En effet, cette mutualisation permet des économies d'effectifs (par exemple, l'agence de l'eau Loire-Bretagne comprend 80 % des élevages redevables et peut assurer le service pour les autres bassins pour un coût marginal faible). Elle permet aussi d'assurer un service uniforme auprès des redevables (par exemple, les distributeurs de produits phytosanitaires dont certains interviennent au niveau national).

Le coût moyen de gestion de l'activité redevances masque toutefois des disparités importantes entre redevances, comme le montrent le tableau 11 et le tableau 13 :

- ◆ disparités selon les agences, d'une part, comme le met en évidence, au niveau agrégé, le tableau 11, avec une efficacité de l'activité comprise entre 0,90 % pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 1,55 % pour l'Agence de l'eau Rhin-Meuse et comme le souligne également, à un niveau désagrégé, le tableau 13 ;

²⁵ L'article D. 213-48-39-1 du code de l'environnement prévoit l'indemnisation du service rendu par les exploitants qui perçoivent, à travers les factures d'eau qu'ils émettent à leurs abonnés, les redevances des agences de l'eau pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte.

Annexe IV

- ◆ disparités importantes entre types de redevances, d'autre part, les redevances perçues auprès des usagers domestiques ayant un coût de gestion nettement plus faible que celles perçues auprès des industriels et du secteur agricole (prélèvements, élevages), d'une gestion plus coûteuse au regard de leur rendement. Cette situation s'explique, notamment, par la complexité des critères de calcul des redevances pour pollution industrielle, qui ont un caractère avéré de fiscalité environnementale (cf. section 1.4). Les redevances qui sont les plus proches de taxes environnementales sont par ailleurs celles qui offrent le moins bon ratio rendement/coût de gestion. En tout état de cause, l'efficacité très médiocre de la redevance élevage, qui coûte, en gestion, un quart de son produit, interpelle.

Tableau 11 : Efficience de l'activité redevances des agences

Agences de l'eau	Coût analytique de l'activité redevances (M€)	Montant de redevances réalisé en 2016 (M€)	Efficience de l'activité redevances (%)
AEAG - Hors redevances mutualisées	2,59	261,02	0,99
AEAG - Redevance pour protection du milieu aquatique	0,02	8,27	0,24
AEAP - Hors redevances mutualisées	1,45	136,28	1,06
AEAP - Redevance pour pollutions diffuses	0,70	144,21	0,49
AELB - Hors redevances mutualisées	3,04	339,21	0,90
AELB - Redevance élevage	0,85	3,53	24,08
AERM - Hors redevances mutualisées	2,49	160,90	1,55
AERMC - Hors redevances mutualisées	6,07	544,89	1,11
AESN - Hors redevances mutualisées	7,91	757,57	1,04
Total	25,12	2 355,88	1,07

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences et du Jaune budgétaire 2018.

Tableau 12 : Coûts de gestion des redevances prélevées par les agences

Redevance	Nombre d'ETPT consacré en 2017	Nombre de dossiers consultés, instruits en 2017 au titre de 2016	Montant de redevance 2016 (M€)	Ratio nombre de dossiers par ETPT	Ratio montant de redevance instruit par ETPT (M€)
pour pollution de l'eau d'origine domestique (collectivités)	9,41	9 955	1 095,65	1 057	116,43
pour pollution de l'eau par les activités d'élevage*	3,51	10 498	3,53	2 991	1,01
pour pollution de l'eau d'origine non domestique (industrie)	21,41	9 560	73,31	447	3,42
pour modernisation des réseaux de collecte de collectivités	7,99	9 099	626,53	1 139	78,41
pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	8,02	6 174	18,03	770	2,25
pour pollutions diffuses de l'agriculture ^{26*}	3,24	6 414	144,21	1 980	44,51
pour prélèvements des collectivités – alimentation en eau potable	12,29	9 093	264,92	740	21,56
pour prélèvement de l'agriculture – irrigation	19,98	29 058	25,01	1 455	1,25
pour prélèvement des industries	10,34	6 905	95,97	2 836	9,28
pour le stockage d'eau en période d'étiage	0,20	313	0,22	1 565	1,10
pour obstacles sur cours d'eau	0,14	156	0,23	1 105	1,64
pour la protection du milieu aquatique*	0,10	124	8,27	1 240	82,70
Total pour l'instruction des redevances	96,63	97 349	2 355,88	1 007	24,38
Administration du rôle et nouveaux redevables	8,00	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Mesures des assiettes et contrôle fiscal	27,39	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Animation et activités transverses	25,94	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Total	157,95	97 349	2 355,88	1 007	14,91

Source : Agences de l'eau ; mission.

²⁶ Le montant de redevances intègre la part reversée à l'Onema.

Tableau 13 : Analyse de la part des coûts de gestion dans le produit de la redevance selon les agences (% - sauf ratio, sans unité)

Redevances ²⁷	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN	Ratio Max/Min
pour pollution de l'eau d'origine domestique des collectivités	0,18	0,36	0,86	0,19	0,25	0,13	6,62
pour modernisation des réseaux de collecte des collectivités	0,35	0,36	2,67	0,31	0,56	0,35	8,61
pour prélèvements des collectivités – alimentation en eau potable	1,10	0,69	0,56	1,88	1,41	0,93	3,36
pour pollution de l'eau d'origine non domestique	4,48	8,24	7,18	6,80	3,80	14,96	3,94
pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	19,45	5,16	10,32	6,74	17,89	7,31	3,77
pour prélèvement des industries	1,66	5,43	0,62	1,91	1,98	7,09	11,44
pour prélèvement de l'agriculture – irrigation	11,06	28,13	11,63	28,40	28,65	49,84	4,51
pour le stockage en période d'étéage	22,40	-	-	-	55,21	-	13,39
pour obstacles sur cours d'eau	N.D.	N.D.	18,75	N.D.	5,36	33,33	6,22
pour pollutions diffuses de l'agriculture*	-	0,48	-	-	-	-	-
pour pollution de l'eau par les activités d'élevage *	-	-	17,99	-	-	-	-
pour la protection du milieu aquatique*	0,28	-	-	-	-	-	-

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

²⁷ Les redevances mutualisées sont repérées par un astérisque.

1.3.2. Des simplifications des dispositions législatives relatives aux redevances prélevées par les agences de l'eau permettraient toutefois d'en alléger encore la charge de gestion

Afin d'améliorer encore l'efficacité de la perception des redevances, plusieurs possibilités de simplification, qui nécessitent des modifications législatives pouvant être introduites en loi de finances, peuvent être envisagées.

◆ **Asseoir les redevances pour pollutions domestiques et collecte domestique sur les montants facturés.**

Ces deux redevances sont actuellement imputées aux assujettis (abonnés) par le distributeur d'eau sur la base du volume soumis à redevance multiplié par le taux de redevance. La redevance n'est exigible qu'à l'encaissement du prix de l'eau distribuée par l'exploitant du service d'eau potable, ce qui contraint ces derniers à un suivi des facturations, encaissements, restes à encaisser, admissions en non valeurs potentiellement complexe à réaliser pour certaines collectivités, qui doivent obtenir ces informations des services des finances publiques²⁸. Les équipes des agences sont ainsi amenées à avoir de nombreux échanges avec les distributeurs pour obtenir ces informations, et certains dossiers sont bloqués quand l'information n'est pas obtenue. Cette situation alourdit considérablement les contrôles et la gestion pour les déclarants.

Une simplification de l'instruction pourrait être obtenue en supprimant la déclaration des encaissements, les redevances étant émises sur la base du montant facturé par les distributeurs. Ces derniers devraient, dans ce cas, faire l'avance des montants de redevance facturés mais non encore encaissés. Les réductions et/ou admissions en non valeurs continueraient à être prises en compte par l'agence et déduites des sommes dues les années suivantes par le redevable.

Une telle évolution nécessiterait une modification du IV de l'article R. 213-48-25 du code de l'environnement²⁹ (par décret en Conseil d'État) et que des échanges avec les distributeurs d'eau soient préalablement engagés par le ministère chargé de l'environnement.

◆ **Supprimer le doublement du taux de la redevance prélèvement.**

L'article 161 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit, à l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement relatif à la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, une disposition prévoyant que « *le taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » [...] est multiplié par deux lorsque le descriptif ou le plan d'actions visés à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales n'a pas été établi dans les délais prescrit* », « *[c]ette majoration pre[nant] effet à partir de l'année suivant le constat de cette carence jusqu'à l'année suivant laquelle : soit il est remédié à la non-réalisation du plan d'actions ; soit le taux de perte en eau du réseau de la collectivité s'avère inférieur au taux fixé par le décret prévu par le même article L. 2224-7-1* ».

²⁸ Ainsi, en 2017, les restes à encaisser datant de 2008 peuvent théoriquement encore faire l'objet d'une partie des travaux d'instruction. Un rapport de KPMG, établi en mai 2016 pour le compte de l'agence de l'eau Rhin-Meuse, montre les défaillances du système et les difficultés induites pour les régies publiques de distribution d'eau et/ou d'assainissement.

²⁹ Alors que l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement indique que l'assiette de la redevance est le volume d'eau facturé à l'abonné, le décret d'application demande de déclarer, outre le volume d'eau facturé, le montant des sommes encaissées au titre de cette redevance par année de facturation et oblige à tenir à jour un décompte, par année de facturation, du montant global des redevances facturées restant à encaisser, du montant des créances estimées irrécouvrables et le montant des rectifications d'assiette. Il s'agirait de supprimer la mention selon laquelle la redevance « *est exigible à l'encaissement du prix de l'eau distribuée* ».

L'article 36 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014 a, de nouveau, complété ces dispositions, en prévoyant que « [d]e même, lorsqu'un taux de perte en eau supérieur au taux fixé par le décret prévu au même article L. 2224-7-1 a été constaté et que le plan d'actions prévu audit article n'a pas été établi dans les délais prescrits, le taux de la redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » due au titre des prélèvements sur la ressource en eau effectués à compter de l'année au cours de laquelle devait être établi le plan d'actions est majoré de 100 % ».

L'opportunité de supprimer ces dispositions de l'article L. 213-10-9 (en loi de finances) mériterait d'être étudiée, dans la mesure où le descriptif susvisé devait être établi au 31 décembre 2014, de manière à alléger le temps d'instruction, de correction et de réclamation des agences, s'agissant de la mise en œuvre de ces majorations dans le calcul de la redevance pour prélèvement des collectivités. En préalable, cette mesure mériterait une évaluation plus fine de l'économie espérée en ETPT.

◆ **Supprimer l'exonération de redevance pour prélèvement des collectivités dont bénéficient les fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.**

L'article 116 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a ajouté, à l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, une exonération de la redevance « dans la limite d'un maximum de 5 000 mètres cubes par fontaine, les prélèvements destinés exclusivement à l'alimentation en eau des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne, à partir d'une ressource classée en catégorie 1, ainsi que la part plafonnée de même manière, destinée à ce même usage, des prélèvements dans une ressource de cette même catégorie pour plusieurs usages. Les fontaines patrimoniales sont celles existant avant 1950. »³⁰

La prise en compte de ces cas particuliers entraîne une complexité d'instruction pour les équipes des agences qui n'apparaît pas justifiée.

Proposition n° 4 : Afin d'améliorer l'efficacité de la perception des redevances, plusieurs simplifications du système sont proposées : (i) assoir les redevances pour pollutions domestiques et collecte domestique sur les montants facturés et non encaissés ; (ii) supprimer le doublement du taux de la redevance prélèvement ; (iii) supprimer l'exonération de redevance pour prélèvement des collectivités dont bénéficient les fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.

1.4. Les redevances perçues par les agences constituent, dans leur très grande majorité, des redevances de rendement, dont la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée

Les redevances sont assimilables à des taxes environnementales, dont l'objectif vise à modifier durablement les pratiques et les comportements des acteurs économiques en s'assurant que les prix qu'ils acquittent pour l'usage de la ressource internalisent les coûts environnementaux externes qu'ils occasionnent dans le même temps.

³⁰ Ce même article a également précisé que « l'assiette des prélèvements destinés exclusivement à l'alimentation en eau des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne, à partir d'une ressource classée en catégorie 2, est fixée forfaitairement à 5 000 mètres cubes par fontaine sauf si elle fait l'objet d'une mesure directe. Le tarif de la redevance est dans ce cas fixé en appliquant l'usage « autres usages économiques », si l'eau ne subit pas de traitement chimique, hors stérilisation. Ce même tarif est applicable à la part destinée à l'alimentation en eau des fontaines de mêmes caractéristiques que ci-dessus et pour un volume fixé de la même façon, des prélèvements effectués pour plusieurs usages dans une ressource de cette même catégorie. Les fontaines patrimoniales sont celles existant avant 1950. »

Annexe IV

Plusieurs rapports ont souligné que certaines des actuelles redevances perçues par les agences de l'eau ne prenaient pas suffisamment en compte le principe pollueur-payeur³¹. En effet, celui-ci suppose que soient réunies les conditions suivantes :

- ◆ l'assiette de la taxe doit cibler l'origine de la pollution ou de la perturbation ;
- ◆ la taxe doit être proportionnelle à l'atteinte causée à l'environnement ;
- ◆ son taux doit être déterminé en tenant compte des préjudices causés (externalités) ;
- ◆ son taux doit être fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements.

C'est à cette aune que sont examinées les redevances perçues par les agences de l'eau dans les sections 1.4.1 à 1.4.4, selon une analyse résumée dans le tableau 14.

Tableau 14 : Prise en compte du principe « pollueur-payeur » dans les redevances des agences

Redevances	L'assiette de la redevance cible-t-elle l'origine de la pollution ou de la perturbation au milieu naturel ? (O/N/P)	La redevance est-elle proportionnelle à l'atteinte causée au milieu naturel ? (O/N/P)	Le taux de la redevance est-il déterminé en tenant compte des préjudices causés ? (O/N/P)	Si oui, le taux de la redevance est-il fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements ? (O/N/P)
Pollution de l'eau d'origine domestique	N	P ³²	P ³³	N.A.
Pollution de l'eau d'origine non domestique	O	O	O	O
Pollutions diffuses de l'agriculture	O	O	O	N
Pollution de l'eau par les activités d'élevage	O	P	O	N
Modernisation des réseaux de collecte des collectivités	N	P	N	N.A.
Modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	N	P ³⁴	N	N.A.
Prélèvements des collectivités (AEP)	O	O	P	N
Prélèvement des industries	O	O	P	N
Prélèvement de l'agriculture (irrigation)	O	O	P	N
Stockage en période d'étiage	O	O	O	P
Obstacles sur cours d'eau	O	O	O	N
Protection du milieu aquatique	O	P	N	N

Source : Mission.

³¹ *Les instruments de la gestion durable de l'eau*, insertion du rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes (pages 629). *L'eau et son droit*, rapport public du Conseil d'État du 4 juin 2010 (pages 85 et 127). *Rapport de la mission interministérielle d'évaluation de la politique de l'eau* (CGEDD, CGAAER, IGF, IGA, CGEJET, Université Paris-Diderot), juin 2013 (pages 119 et suivantes).

³² Partiellement, dans la mesure où l'atteinte causée à l'environnement dépend du produit du volume rejeté par la quantité de pollution résiduelle par unité de volume.

³³ Deux agences (agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne) ont instauré des zonages pour les taux.

³⁴ Cf. note de bas de page n° 32.

Il convient toutefois, avant de procéder à cette analyse, de signaler le cas particulier du secteur agricole, dont la contribution au financement des agences reste faible (5,69 % des redevances en 2016, comme le montre le tableau 8) et « *nettement inférieure au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles* », selon l'insertion au rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes relative aux agences de l'eau et selon une analyse qui est partagée par de nombreux interlocuteurs de la mission³⁵. À titre d'exemple, la redevance prélevée sur les élevages s'est élevée à 3,53 M€ en 2016 (cf. tableau 5), alors que le seul coût du nettoyage des algues vertes sur le littoral est estimé au minimum à 30 M€ par an, comme le rappelait la Cour des comptes, se référant à une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD)³⁶.

Des études du CGDD de 2011 et 2015 ont tenté d'évaluer les externalités liées à l'utilisation de produits phytosanitaires et d'engrais azotés en agriculture³⁷. Il a estimé que « *[l]es dépenses additionnelles évaluées des ménages générées par ces pollutions liées aux excédents d'azote et de pesticides d'origine agricole se situeraient au minimum dans une fourchette comprise entre 1 005 et 1 525 millions d'euros, dont 640 à 1 140 millions d'euros répercutés sur la facture d'eau, représentant entre 7 et 12 % de cette facture en moyenne nationale.* »

1.4.1. Les redevances perçues sur les pollutions urbaines, industrielles et agricoles ne présentent qu'imparfaitement les caractéristiques d'une fiscalité environnementale

1.4.1.1. Même si deux agences ont recours à des zonages différenciés pour la fixation des taux, la redevance pour pollution d'origine domestique, assise sur les volumes d'eau facturés à l'abonné s'inscrit davantage dans une logique fiscale de rendement que dans une logique de taxation environnementale

Dans le système des redevances mis en place initialement, après l'adoption de la loi n° 64-245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution³⁸, le redevable de la redevance pour pollution domestique et assimilée était la collectivité responsable de l'assainissement collectif. La redevance était assise sur la pollution produite (estimée et non directement mesurée)³⁹. Une prime pour épuration venait en réduction des redevances selon l'efficacité du système de traitement mis en place. Ce dispositif permettait l'application du principe « pollueur-payeur » sur les pollutions d'origine domestique.

³⁵ Il convient ici de signaler que la mission a rencontré la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) le 1^{er} mars 2018 et que celle-ci, sur ce sujet particulier de la mise en regard des coûts environnementaux et des taxes acquittées par le secteur, estime que des progrès ont été réalisés et qu'il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des redevances acquittées par les agriculteurs, y compris la part reversée à l'AFB (Ecophyto).

³⁶ *Le financement de la gestion de la ressource en eau en France*. Études et documents n° 62, janvier 2012.

³⁷ « *les principaux coûts des pollutions agricoles* », CGDD (Olivier Bommelaer et Jérémy Devaux, septembre 2011), « *Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions* », CGDD (Vincent Marcus* et Olivier Simon, Décembre 2015)

³⁸ Les premières redevances furent perçues à partir du 1^{er} janvier 1969.

³⁹ L'assiette de la redevance brute était constituée par le nombre d'habitants agglomérés (collectivités de plus de 400 habitants), majoré de la population saisonnière. Le taux de base de pollution par habitant (57 g/jour de matières oxydables et 90 g/jour de matière en suspension initialement) était pondéré par un coefficient d'agglomération (croissant avec le nombre d'habitant) et par un coefficient de zone (dépendant de la sensibilité des milieux récepteurs). Pour les communes ayant instauré une redevance communale d'assainissement et pour les établissements prélevant plus de 6 000 m³ d'eau par an s'ajoutait une assiette exprimée en quantité de substance polluante (sels dissous, matières en suspension et oxydables) des usages non assimilés à un usage domestique.

Annexe IV

Cependant des élus ont souhaité que le coût de la redevance soit directement payé par l'utilisateur initial, c'est-à-dire l'abonné raccordé ou non au réseau d'assainissement. Face au coût et à la difficulté d'une perception de la redevance directement auprès de chaque abonné, la redevance a été intégrée à la facture d'eau à partir de 1976⁴⁰.

Dans ce nouveau système, la redevance correspondant à la pollution brute domestique était calculée, pour chaque commune, par l'agence de l'eau et perçue par l'exploitant du service de distribution d'eau, sous forme de « contre-valeur » applicable au prix du mètre cube d'eau payé par les usagers⁴¹.

La contre-valeur était toutefois une notion techniquement complexe à appréhender pour les usagers, qui induisait par ailleurs, d'une collectivité à l'autre, un prix au m³ différent sans que cela ne soit lié à des enjeux environnementaux (zonage) ou à une efficacité de l'assainissement (prime). Ce dispositif fonctionnait ainsi au détriment des principes de la loi de 1964, notamment en renonçant au caractère incitatif de la redevance.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, avec l'objectif de simplifier la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique⁴², a assis la redevance sur le volume d'eau annuel facturé à l'abonné, qui est l'assujéti à la redevance⁴³. Elle est perçue pour le compte de l'agence par le distributeur d'eau. La nouvelle assiette de la pollution domestique s'inscrit dans une logique fiscale de rendement sans caractère incitatif du point de vue de la pollution produite. Il paraît donc souhaitable de faire évoluer cette redevance pour lui redonner les caractéristiques d'une taxe environnementale.

La loi a fixé un plafond de 0,50 euro par mètre cube pour la redevance pour pollution d'origine domestique (sans fixer de plancher), et permet aux agences de fixer des tarifs différents selon, notamment, l'état des masses d'eau. Les agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie ont instauré de tels zonages⁴⁴, alors que les autres agences ont fixé un tarif unique sur le bassin. Le graphique 1 présente les taux fixés pour les différents bassins, en pourcentage par rapport au plafond fixé par la loi.

⁴⁰ Article 12 de la loi de finance rectificative de 1974, votée le 2 décembre 1974, complété par le décret n° 75-996 du 28 octobre 1975 et par l'arrêté du 28 octobre 1975.

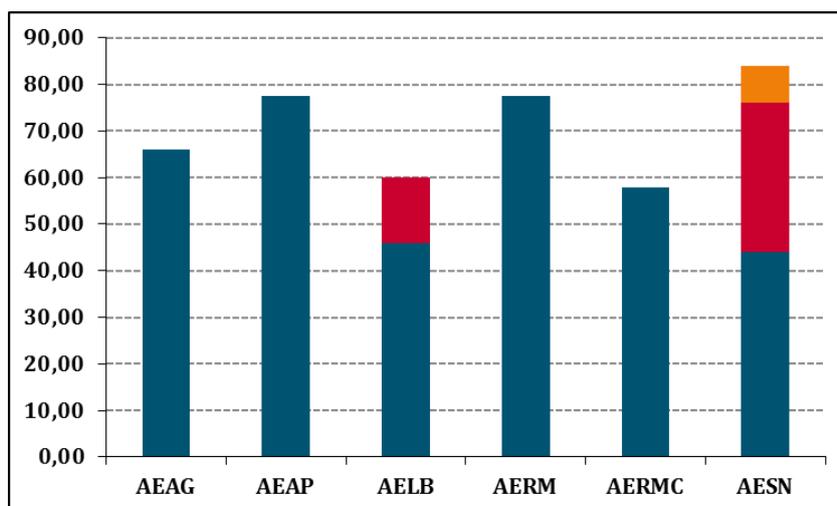
⁴¹ La contre-valeur est le quotient du montant de la redevance « pollution domestique théorique de la commune » rapporté au nombre de mètres cubes facturés annuellement au titre des usages domestiques et assimilés. Des problèmes de gestion pour les agences et de compréhension pour les redevables sont apparus, dans la mesure où la contre-valeur était déterminée en année $n-1$ pour l'année n alors que les volumes facturés de l'année n n'étaient pas encore connus.

⁴² Comme évoqué en section 1.3.2, le système prévu pour être simple d'application s'avère à l'usage et au fil du temps plus complexe que prévu, en raison de l'introduction du reversement à l'agence des sommes perçues (encaissements), le décalage entre le facturé et l'encaissé induisant un suivi complexe et fastidieux des restes à encaisser.

⁴³ Le maître d'ouvrage du dispositif d'épuration continue à percevoir une prime calculée en fonction de la quantité de pollution d'origine domestique dont le rejet au milieu naturel est évité. Une seconde prime est versée aux communes pour le contrôle de l'assainissement individuel et varie en fonction des résultats et de l'activité de contrôle. L'assiette de la redevance pour pollution domestique est un volume d'eau, alors que la prime est fonction de la pollution évitée ou supprimée. Les deux assiettes n'ont pas de lien direct entre elles. Dans ces conditions, la prime ne peut pas être considérée comme un abattement de l'imposition, mais comme une aide au fonctionnement.

⁴⁴ Pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, trois zones correspondant à trois taux différents sont définies en fonction de l'état écologique des rivières de chacune des 77 unités hydrographiques (UH) du bassin Seine-Normandie. En 2018, le taux était fixé à 0,22 €/m³ pour la zone de base, 0,38 €/m³ pour la zone moyenne et 0,42 €/m³ pour la zone renforcée. Pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, le taux était fixé à 0,23 €/m³ pour la zone 1 (non majorée) et 0,30 €/m³ en zone 2 (majorée).

Graphique 1 : Taux de la redevance pour pollution domestique (2018) par rapport au plafond fixé par la loi (%)



Source : Mission, à partir des données des agences de l'eau.

1.4.1.2. La redevance pour pollutions diffuses agricoles est fixée à un niveau trop bas pour dissuader le recours aux substances phytosanitaires et la redevance sur les élevages, d'une part, présente un caractère faiblement incitatif et des coûts de gestion élevés et, d'autre part, ne taxe que l'azote organique et non l'azote minéral

La redevance pour pollutions diffuses (article L. 213-10-8 du code de l'environnement) taxe les substances phytosanitaires à un niveau trop bas pour dissuader le recours à ces substances⁴⁵, qui a continué à augmenter depuis sa mise en place par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, comme le montre, notamment, le graphique 1⁴⁶.

Une évolution de cette taxe a été annoncée lors de la clôture des états généraux de l'alimentation⁴⁷. L'augmentation de son taux, qui serait techniquement simple à réaliser et offrirait un bon potentiel de rendement⁴⁸, devrait rencontrer une très forte hostilité du monde agricole. Dès lors, le produit supplémentaire qui en résulterait serait très probablement affecté à un renforcement du plan « Ecophyto » et non aux interventions des agences de l'eau⁴⁹. Cette évolution permettrait toutefois, dans un contexte marqué par une réduction des dépenses d'intervention des agences, de mieux utiliser le levier fiscal pour contribuer à l'amélioration des masses d'eau en luttant, à la source, contre les pollutions.

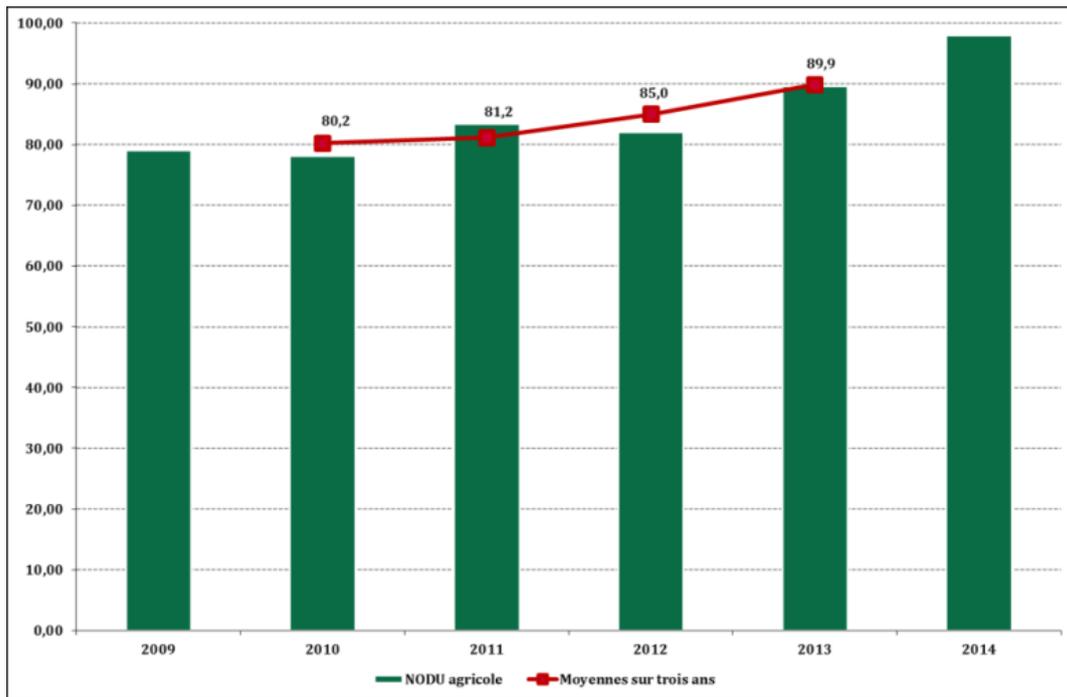
⁴⁵ La Cour des comptes, dans l'insertion à son rapport annuel 2015 consacrée aux agences de l'eau, relevait que la redevance pour pollutions diffuses, qui est répercutée sur le prix des produits phytosanitaires, ne représente en moyenne que 5 % à 6 % du prix de vente de ces produits, ce qui réduit son caractère incitatif.

⁴⁶ La consommation de produits phytosanitaires exprimée en nombre de doses unités (NODU) a augmenté de 12 % en 2012-2014 par rapport à la période de référence 2009-2011.

⁴⁷ « Nous modifierons la redevance pour pollutions diffuses pour tenir compte de la dangerosité des produits et financer l'accompagnement des agriculteurs et les actions que je viens d'évoquer dans le cadre du programme Ecophyto » (Discours du Premier ministre lors de la clôture des états généraux de l'alimentation le 21 décembre 2017)

⁴⁸ Cela est illustré par le tableau 12 et le tableau 13, qui mettent notamment en évidence que le coût de gestion de cette redevance ne représente que 0,48 % de son produit.

⁴⁹ À partir du 1er janvier 2015, l'assiette de la redevance a été élargie à toutes les substances actives cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2. L'extension de l'assiette correspondait à une recette supplémentaire d'environ 30 M€, portant le poids de cette fiscalité à environ 0,85% du résultat courant des exploitations. La recette supplémentaire a été allouée, via les agences de l'eau, au financement d'actions de réduction des usages des pesticides, dans le cadre du volet régional de la seconde génération du plan « Ecophyto ».

Graphique 2 : Évolution du nombre de doses unités (Nodu) à usage agricole⁵⁰

Source : Direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, d'après les données de la banque nationale des ventes des distributeurs (BNV-D) au 31 octobre 2015.

La redevance sur les élevages (article L. 213-10-2 du code de l'environnement) :

- ♦ est assise sur le nombre des unités de gros bétail et sur un chargement supérieur à 1,4 unité de gros bétail par hectare de surface agricole utilisée. Le taux de la redevance est de 3 €/unité. Le seuil de perception de la redevance est fixé à 90 unités et à 150 unités dans les zones visées aux articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Pour les élevages de monogastriques, la conversion des effectifs animaux en unités de gros bétail s'effectue en tenant compte des bonnes pratiques d'alimentation réduisant les rejets de composés azotés. La redevance est perçue à partir de la quarante et unième unité de gros bétail détenue. Son montant est multiplié par trois pour les élevages condamnés pénalement au titre des réglementations relatives à la protection de la qualité des eaux. La Cour des comptes relevait toutefois, dans l'insertion à son rapport public annuel 2015 consacrée aux agences de l'eau, que « *cette disposition est, en pratique, dépourvue de portée, du fait du faible nombre de condamnations* ». Elle regrettait par ailleurs que « *depuis la LEMA, les élevages qui ont fait l'effort de réduire leurs effluents acquittent autant de redevances que les autres, alors que l'ancienne redevance, en les avantageant, encourageait les comportements vertueux* » ;
- ♦ présente un coût unitaire de 58 € par dossier traité et de 75 € par titre émis, le taux de frais de gestion étant de 18 % du montant perçu⁵¹. Ces chiffres mis en parallèle avec le montant moyen perçu de 463 € par éleveur-payeur, montrent la faiblesse du rendement de cette redevance et son caractère faiblement incitatif. Au-delà, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a perçu, en 2017, seulement 23 016,00 € de frais de gestion de la part des autres agences pour 29 % des déclarations, si bien qu'elle supporte un coût de mutualisation de plus de 162 638,00 € au profit des autres agences (hors coût indirect de la structure) ;

⁵⁰ Usage agricole : hors traitements de semences et produits de la liste « biocontrôle vert ». Ce graphe montre le nombre de doses de produits phytosanitaires vendus pour des usages dans l'agriculture en millions d'hectares, ainsi que la moyenne mobile sur trois ans du NODU (point 2010 = moyenne des années 2009, 2010 et 2011).

⁵¹ La recette associée à la perception de cette redevance a été de 3,53 M€ au titre de l'année 2016 (cf. tableau 5) pour un coût total de 635 125,00 €.

Annexe IV

Tableau 15 : Coûts de gestion (2017) de la redevance pour élevage mutualisée au niveau de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Activités de gestion de la redevance pour élevage	Effectifs (ETPT)	Coûts (€)	Nature des unités d'œuvre	Nombre d'unités d'œuvre
Traitement, facturation et gestion administrative	3,57	221 056,00	Nombre de dossiers	10 455
Contrôle des éleveurs	0,48	34 443,00	Nombre de contrôles	63
Recouvrement, gestion des impayés, contentieux, recours, comptabilisation des recettes en émission et en encaissements	1,30	61 653,00	Nombre de titres émis	8 136
Encadrement, animation, fonctions support de redevance	1,39	126 518,00	Nombre d'ETPT encadrés	35
Gestion des interlocuteurs et mise à jour des référentiels	1,16	77 386,00	Nombre de dossiers	10 498
Évolution et maintenance des outils redevances	0,21	17 408,00	Nombre d'outils	3
Sous-total :	8,11	538 445,00	N.A.	N.A.
Amortissement des logiciels et frais courants	N.A.	96 680,00	N.A.	N.A.
Total :	8,11	635 125,00	N.A.	N.A.

Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Proposition n° 5 : Comme annoncé par le Premier ministre lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, faire évoluer la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau (élargissement de l'assiette et augmentation des taux), de manière à mieux utiliser le levier fiscal pour l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Proposition n° 6 : En cas de maintien de la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage, prévoir une répartition des coûts de gestion de l'agence de l'eau Loire-Bretagne permettant d'assurer, pour celle-ci, la couverture des coûts de mutualisation supportés au profit des autres agences.

1.4.1.3. La redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique s'approche d'une réelle fiscalité environnementale, en étant assise sur les niveaux de pollution rejetés dans les milieux

La redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (parfois appelée « industrielle ») est désormais calculée sur la base de la pollution annuelle rejetée dans le milieu naturel. Il s'agit d'un calcul intermédiaire entre la pollution annuelle moyenne et de la pollution de pointe⁵². L'assiette de la redevance prend en compte la pollution éliminée par les dispositifs d'épuration soit propres aux industriels, soit les stations d'épuration domestiques pour les industries raccordées au réseau public.

⁵² Le projet du Gouvernement en 2005 avait retenu une pollution moyenne sur l'année (au lieu d'une pollution mensuelle la plus forte comme précédemment), ce qui aurait beaucoup avantage les activités saisonnières au détriment des autres. Le Sénat a proposé cette position intermédiaire entre la pollution moyenne et la pollution de pointe.

Ainsi, la redevance est basée sur la pollution réelle rejetée dans le milieu, déterminée directement à partir des résultats du suivi régulier de l'ensemble des rejets, le dispositif de suivi étant agréé et contrôlé par un organisme mandaté par l'agence de l'eau. Les industries concernées étant souvent également des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une coordination forte des modalités de suivi des rejets est à maintenir entre la direction générale de la prévention des risques (DGPR), pour les ICPE, d'une part, et la DEB et les agences de l'eau, d'autre part.

Les seuils minimaux de perception de la redevance correspondent en moyenne à la pollution produite par deux cents habitants. En-dessous des seuils, les industriels concernés acquittent la redevance pour pollution domestiques. Une réflexion pourrait être engagée pour que le seuil puisse être apprécié sur une moyenne pluriannuelle glissante, pour éviter que les industriels proches de ce seuil ne basculent fréquemment d'un régime à l'autre.

1.4.2. Les taux des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau restent éloignés des taux plafonds, même dans les bassins marqués par des enjeux de gestion quantitative de l'eau, et les écarts marqués entre taux plafonds selon les usages ne peuvent être rattachés à des différences de pression exercée sur le milieu naturel

L'assiette actuelle de la redevance pour prélèvements sur la ressource en eau (article L. 213-10-9 du code de l'environnement) est le volume d'eau prélevé au cours d'une année. Dans un souci de simplification, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques n'a pas distingué les prélèvements en étiage, plus préjudiciables au milieu, de ceux effectués en hiver. De plus, elle n'a tenu compte du volume restitué (consommation nette) qu'à travers des taux plus faibles pour le refroidissement industriel ou l'alimentation d'un canal.

Comme le montre le tableau 16, la LEMA a également fixé des plafonds de taux pour les redevances, différents selon les usages industriels (« autres usages économiques »), domestiques (« production » d'eau potable par les collectivités) ou agricoles (l'irrigation des cultures) qui sont faits de la ressource, alors que la pression exercée sur le milieu naturel ne dépend pas de l'usage, mais peut dépendre de la saisonnalité (prélèvement en étiage ou en période hivernale). Elle avait en effet le souci d'éviter des hausses brutales qui auraient pu avoir des conséquences socio-économiques importantes pour certaines activités⁵³.

La LEMA n'a pas fixé de plancher pour laisser le maximum de liberté aux comités de bassin. Toutefois, il s'avère que les taux fixés par certains comités sont bas, comme l'illustre le tableau 17:

- ◆ y compris dans les bassins où les enjeux associés à la gestion quantitative de l'eau sont importants (Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée, notamment) ;
- ◆ alors même que la taxe n'est pas fixée à un niveau suffisamment élevé pour inciter les acteurs économiques à améliorer l'efficacité de l'usage de l'eau, par la lutte contre les fuites, le gaspillage ou encore le changement de pratiques agricoles⁵⁴.

⁵³ La directive-cadre sur l'eau (article 9) prévoit que les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, mais qu'ils peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

⁵⁴ Le rapport « Irrigation durable » du Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts N° CGGREF : 2185 du 9 février 2005 estime que « [l]a part que représente la redevance de bassin n'intervient que pour une part relativement faible dans les coûts d'irrigation (de 2 à 8 %) ».

<http://agriculture.gouv.fr/telecharger/44532?token=8bf8c7d8b4fafd0297c4de9dd5c5b536>

Dans le même sens, le rapport d'étude « *Économiser l'eau pour l'irrigation par les changements de pratiques agricoles : analyse comparée de politiques publiques et pistes d'amélioration en France* » réalisé en janvier 2018 par le bureau d'études Oréade-Brèche pour le compte des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement indique que « [l]a taxe de prélèvement est considérée comme peu incitative au vu de son faible taux. » (page 27).

<http://agriculture.gouv.fr/economiser-leau-pour-lirrigation-par-les-changements-de-pratiques-agricoles>

Annexe IV

Afin de mieux prendre en compte le principe « pollueur-payeur », il serait opportun d'aller vers une harmonisation progressive des taux entre les différents usages, en revoyant les taux plafonds et en fixant des taux planchers.

Enfin, la Cour des comptes, dans l'insertion à son rapport public annuel 2015 consacrée aux agences de l'eau, regrettait :

- ♦ d'une part qu'aucune étude d'impact n'ait mesuré la pertinence des exonérations introduites par la LEMA sur les prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques⁵⁵ au regard des enjeux de la politique de l'eau, même pour des activités très consommatrices d'eau comme l'aquaculture ;
- ♦ d'autre part, que la LEMA⁵⁶ exonère les irrigants de la majoration prévue dans les zones de répartition des eaux, caractérisées par une insuffisance de la ressource, dès lors qu'ils se regroupent au sein d'organismes uniques de gestion collective de la ressource en eau, bien que l'impact de ces regroupements sur les quantités prélevées ne soit pas avéré.

Proposition n° 7 : Prendre mieux en compte le principe « pollueur-payeur » dans les redevances pour prélèvements sur la ressource en eau : (i) harmoniser progressivement les assiettes et les taux (vers le haut) des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau selon les différents usages, (ii) rehausser les taux plafonds et fixer des taux planchers, (iii) différencier davantage les taux par zones selon les enjeux de gestion quantitative ou la nature des eaux (superficielles ou souterraines) et (iv) réexaminer la pertinence des exonérations prévues par la LEMA s'agissant des prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques ou d'un regroupement des irrigants en organisme unique de gestion collective.

Tableau 16 : Tarifs plafond pour la redevance pour prélèvements sur la ressource en eau (cts €/m³)

Usages	Catégorie 1	Catégorie 2
Irrigation - hors irrigation gravitaire	3,60	7,20
Irrigation gravitaire	0,50	1,00
Alimentation en eau potable	7,20	14,40
Refroidissement industriel	0,50	1,00
Alimentation d'un canal	0,03	0,06
Autres usages économiques	5,40	10,80

Source : Article L. 213-10-9 du code de l'environnement.

⁵⁵ Exhaure d'eaux de mines dont l'activité a cessé, prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, prélèvements effectués lors d'un drainage pour le maintien à sec des bâtiments et ouvrages, aquaculture, géothermie, prélèvements liés à la lutte antigel pour des cultures pérennes, prélèvements effectués en période d'étiage pour des ouvrages destinés à la réalimentation des milieux naturels.

⁵⁶ Les ressources en eau de chaque bassin sont classées en catégorie 1 lorsqu'elles sont situées hors des zones de répartition des eaux, caractérisées par une insuffisance de la ressource, ou en catégorie 2 dans le cas contraire. Pour tous les prélèvements destinés à l'irrigation effectués dans des retenues collinaires, et quelle que soit la localisation géographique de celles-ci, le taux de la redevance applicable est celui de la ressource de catégorie 1. Pour une ressource de catégorie 2, lorsque l'organisme défini au 6° du II de l'article L. 211-3 (organisme unique de gestion collective) est désigné par l'autorité administrative, le taux de la redevance est le taux applicable pour une ressource de catégorie 1.

Tableau 17 : Analyse du niveau moyen des redevances pour prélèvements par rapport aux plafonds fixés par la loi selon les agences (%- sauf ratio, sans unité)⁵⁷

Redevances	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN	Ratio Max/Min
pour prélèvements des collectivités – alimentation en eau potable	38,89	81,30	42,89	69,21	55,46	71,24	2,09
pour prélèvement des industries	17,69	44,50	39,66	16,20	22,05	28,81	2,75
pour prélèvement de l'agriculture – irrigation	24,44	59,30	28,08	12,43	17,05	31,89	4,77

Source : Mission, à partir des données des agences de l'eau.

1.4.3. Les redevances sur la collecte des eaux usées des collectivités et des industries raccordées constituent, avant tout, une taxe de rendement, assise sur les volumes d'eaux usées collectés et non sur la pollution produite par les réseaux, pour laquelle les différences de taux selon la catégorie d'usagers qui persistent dans trois bassins n'apparaissent pas justifiées

Au début du VI^e programme (1992), un coefficient multiplicateur était appliqué à la redevance pour pollution domestique, mais pas aux industriels raccordés au réseau communal. La valeur de ce coefficient était de l'ordre de 2 à 3 dans chacun des bassins, pour permettre de dégager les ressources nécessaires à l'accompagnement de la mise en œuvre de la directive relative aux eaux résiduaires urbaines, tant au niveau du traitement que de la collecte.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a remplacé ce système en créant une redevance pour modernisation des réseaux de collecte, applicable tant aux usagers domestiques qu'aux industriels raccordés, assise sur les volumes d'eau pris en compte pour le calcul de la facture d'assainissement.

Elle a fixé le plafond :

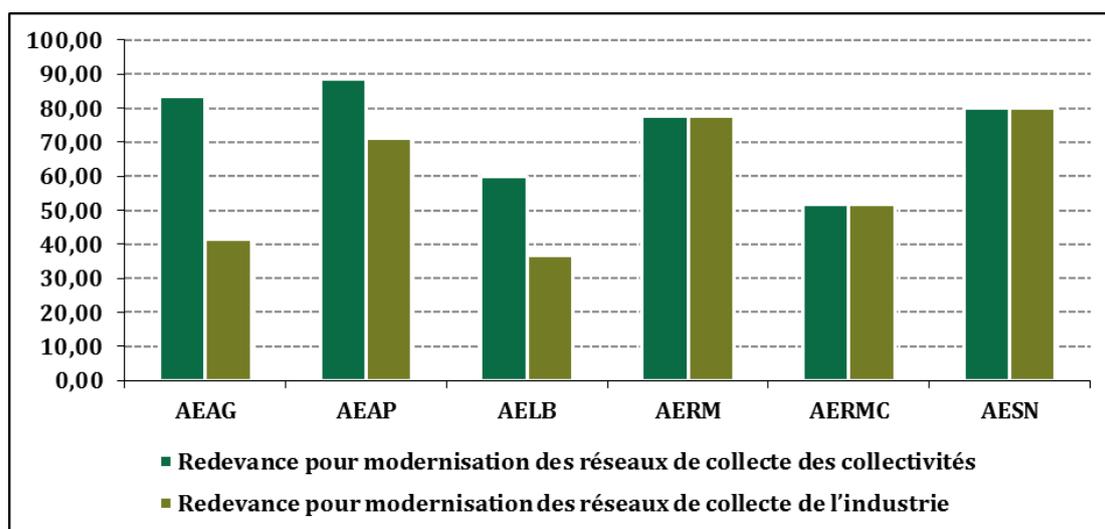
- ◆ à 0,30 euro par mètre cube pour les usagers domestiques ;
- ◆ à 0,15 euro par mètre cube pour les industriels raccordés, afin de tenir compte des conséquences socio-économiques qu'aurait eues une hausse trop brutale de cette redevance pour les usagers industriels.

La loi de finances pour 2012 a toutefois relevé le taux plafond applicable aux usagers industriels à 0,30 euro par mètre cube, afin d'aller vers une convergence des taux.

Comme le montre le graphique 3, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, l'agence de l'eau Rhin-Meuse et l'agence de l'eau Seine-Normandie (depuis 2018) ont atteint l'objectif de convergence des taux entre usagers domestiques et industriels, mais des différences significatives subsistent dans les trois autres agences (+24,88 % en Artois-Picardie à +101,60 % en Adour-Garonne entre les taux applicables aux usagers non-domestiques et domestiques).

⁵⁷ Les taux plafonds étant différents selon les types d'usage et le classement des ressources en eau, le calcul a été fait en divisant le produit des redevances pour prélèvements pour les trois catégories d'usagers par le produit qui serait obtenu si tous les taux étaient fixés aux plafonds prévus à l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement.

Graphique 3 : Taux des redevances (2018) pour modernisation des réseaux de collecte en pourcentage du taux plafond pour les usagers domestiques et industriels (%)⁵⁸



Source : Mission, à partir des sites internet des agences.

La redevance pour modernisation des réseaux de collecte a principalement pour but d'aider à financer la modernisation des réseaux, afin d'éviter la pollution, notamment par temps de pluie⁵⁹. Il s'agit avant tout d'une taxe de rendement, son assiette étant le volume d'eaux usées collectées, et non pas la pollution rejetée par les réseaux, pour laquelle des taux uniques ont été fixés par bassin⁶⁰.

1.4.4. Les redevances pour stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur cours d'eau et protection du milieu aquatique présent, dans leur construction, un caractère environnemental marqué, mais leurs produits demeurent faibles et les coûts de gestion relativement plus importants que ceux des autres redevances

Les redevances « stockage en période d'étiage » ; « obstacles sur les cours d'eau » et « protection du milieu aquatique », bien que d'un montant modeste (les recettes s'élevant respectivement, pour l'année 2016, à 0,22 M€, 0,23 M€ et 8,27 M€, cf. tableau 5), demeurent des leviers pertinents pour inciter à la recherche du maintien et de l'amélioration des mesures à engager pour protéger et aménager la continuité écologique du patrimoine commun des cours d'eau et pour permettre d'assurer, entre autres, la protection des poissons migrateurs.

⁵⁸ La donnée relative au niveau du taux de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte des usagers non domestiques pour l'agence de l'eau Adour-Garonne a été reconstituée par la mission à partir des données communiquées par l'agence pour l'année 2016 (reprises dans le tableau 4) et de l'évolution des taux applicables pour la redevance pour modernisation des réseaux de collecte des usagers non domestiques prévue entre l'année 2016 (0,119 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés inférieure ou égale à 50 000 m³ et 0,013 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés supérieurs à 50 000 m³) et l'année 2018 (0,124 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés inférieure ou égale à 50 000 m³ et 0,014 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés supérieurs à 50 000 m³) (délibération CL/CA/12-68 du conseil d'administration de l'agence dans sa version consolidée au 28 septembre 2015).

⁵⁹ Cf. annexe 1 § 1.2.1.1.5. sur le risque contentieux européen lié à une insuffisante prise en compte de la conformité par temps de pluie.

⁶⁰ En Adour-Garonne, deux taux existent en fonction des volumes d'eau rejetés (0,124 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés inférieure ou égale à 50 000 m³ et 0,014 €/m³ pour la part des volumes annuels rejetés supérieurs à 50 000 m³ en 2018).

La redevance pour stockage d'eau en période d'étiage (article L. 213-10-10 du code de l'environnement) est due par toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cube et qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage.

De fait, cette redevance concerne les bassins Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée et Corse et a pour but de dissuader les retenues hydroélectriques situées en amont des bassins de stocker de l'eau en période d'étiage (pour la turbiner l'hiver), ce qui aggraverait le déficit hydrique en aval. L'étiage de la Garonne est soutenu à partir de lâchers d'eau effectués depuis les barrages hydroélectriques dans les Pyrénées. À cet effet, le Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne, avec le soutien financier de l'agence de l'eau, passe une convention avec EDF pour l'indemniser des pertes financières occasionnées (différence entre le prix de l'électricité en heure creuse en été par rapport au prix en heure pleine en hiver). Si dans le même temps, d'autres barrages hydroélectriques stockaient l'eau en étiage pour la turbiner en hiver, ce serait inacceptable pour les financeurs du soutien d'étiage. De plus, le nombre de retenues de plus d'un million de mètres cubes est limité et le calcul de l'assiette de la redevance simple.

La redevance pour obstacle sur les cours d'eau (article L. 213-10-11 du code de l'environnement) est due par toute personne possédant un barrage, lequel constitue une gêne pour le transit piscicole et sédimentaire, les ouvrages hydroélectriques étant toutefois exclus du fait qu'ils acquittent une redevance sur le prélèvement d'eau, qui tient compte de la hauteur totale de chute brute de l'installation.

Cette redevance est basée directement sur l'impact de l'installation, dans la mesure où elle est assise sur le produit, exprimé en mètres, de la dénivelée entre la ligne d'eau à l'amont de l'ouvrage et la ligne d'eau à l'aval par le coefficient de débit du tronçon de cours d'eau au droit de l'ouvrage et par un coefficient d'entrave, fonction de l'importance de l'entrave apportée par l'obstacle au transport sédimentaire et à la circulation des poissons. Toutefois, le seuil de cinq mètres fixé au III de l'article L. 213-10-11 du code de l'environnement (associé à une condition cumulative de débit moyen inférieur à 0,3 m³/s pour le cours d'eau concerné) exonère de très nombreux ouvrages qui ont un impact cumulé important.

Un rapport du CGEDD de 2016⁶¹ notait que ses conditions de perception n'en font pas un levier de la politique de restauration de la continuité écologique et il faisait des propositions d'évolution de cette redevance afin de la rendre plus incitative et plus juste en répartissant mieux les efforts.

Dès lors, s'il pourrait être envisagé d'abaisser ce seuil, il convient de prendre en considération les éléments suivants :

- ◆ au regard des données renseignées dans le tableau 12 et le tableau 13, l'efficacité de la collecte de la redevance pour obstacles sur cours d'eau apparaît d'ores et déjà limitée ;
- ◆ au-dessous de 2,5 mètres, le nombre d'ouvrages concernés par la redevance augmenterait de manière importante, comme le montre le graphique 4 ;
- ◆ au regard des données figurant dans le tableau 12, l'instruction de la redevance pour obstacle sur cours d'eau mobilise, annuellement, 0,09 ETPT pour 100 dossiers. Une étude d'impact sera nécessaire pour évaluer le coût d'instruction de l'abaissement du seuil prévu au III de l'article L. 213-10-11 du code de l'environnement à 2,5 mètres
- ◆ et les recettes pouvant être obtenues ;
- ◆ le coefficient d'entrave apporté par l'obstacle au transport sédimentaire et à la circulation des poissons pourrait être fixé à zéro (au lieu de 0,3), pour les ouvrages conformes à la réglementation ;

⁶¹ « Concilier la continuité écologique des cours d'eau avec la préservation des moulins patrimoniaux, la très petite hydroélectricité et les autres usages Pour un développement durable et partagé Rapport de synthèse et propositions », rapport CGEDD n° 008036-03, décembre 2016.

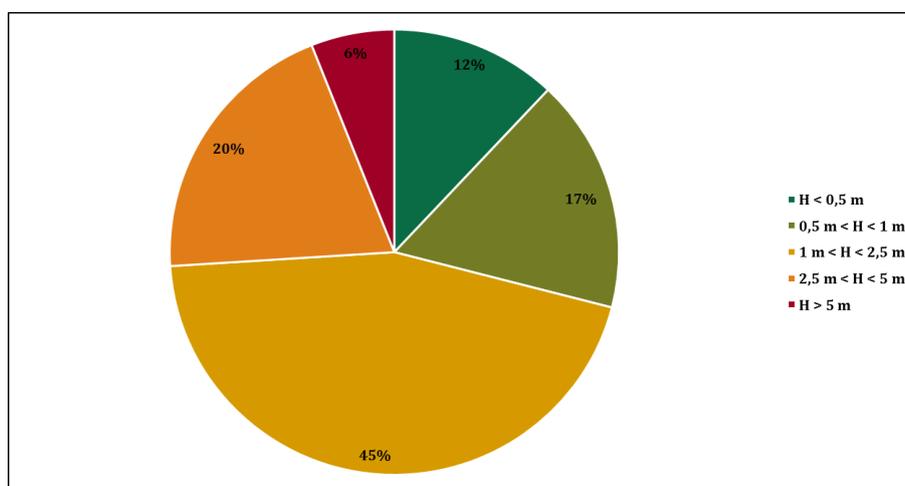
Annexe IV

- ◆ de l'ordre de 90 % des barrages de faible hauteur n'ont plus d'usage économique avéré (mais certains ont un intérêt patrimonial).

La redevance pour protection du milieu aquatique (article L. 213-10-12) est due par les pêcheurs en eau douce. Succédant à l'ancienne taxe piscicole qui était versée au Conseil supérieur de la pêche⁶², elle est justifiée par les perturbations apportées par les pêcheurs au milieu naturel (prélèvement de poissons naturels, alevinages). Son taux a été fixé à 8,80 € par pêcheur (inférieur au plafond de 10 €) sur l'ensemble du territoire. La collecte est assurée via les fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique, avant reversement à l'agence Adour-Garonne qui gère cette redevance de manière mutualisée.

Proposition n° 8 : Abaisser à 2,5 mètres le seuil de cinq mètres prévu au III de l'article L. 213-10-11 qui exonère de très nombreux obstacles ayant un impact cumulé important.

Graphique 4 : Répartition par classe de hauteur des ouvrages constituant un obstacle sur cours d'eau



Source : Référentiel des obstacles à l'écoulement du SIE de l'AFB. Étude en 2014 sur les cours d'eau classés liste 2 au titre de la continuité écologique (1 789 obstacles dont 44 % avaient une hauteur renseignée dans la base).

1.5. Au-delà des évolutions proposées à système de redevances constant, celui-ci pourrait gagner en efficacité via une rénovation de la redevance pour pollution d'origine domestique et la diversification des ressources affectées aux agences de l'eau permettant de mettre à contribution les atteintes à la biodiversité voire les ventes d'engrais azotés minéraux

L'analyse conduite en section 1.4 montre que la fiscalité perçue par les agences de l'eau présente des marges de progrès pour évoluer vers une fiscalité qui soit davantage environnementale et qui justifie qu'elle reste mise en œuvre par des institutions à caractère technique. Cette évolution apparaît d'autant plus justifiée que la baisse des interventions des agences de l'eau (cf. section 0) supposera d'être en mesure de mobiliser davantage les deux autres leviers (réglementaires et fiscaux) aux fins d'amélioration de la qualité des masses d'eau.

Dans cette section, la mission examine deux évolutions plus profondes du système des redevances prélevées par les agences de l'eau : la rénovation de la redevance pour pollution d'origine domestique et la mise en place d'une nouvelle ressource affectée aux agences de l'eau, assise sur des atteintes à la biodiversité, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité.

⁶² Le Conseil supérieur de la pêche a été intégré à l'Onema en avril 2007, cet organisme ayant lui-même été intégré dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017.

1.5.1. La redevance pour pollution d'origine domestique pourrait être rénovée en rapprochant le dispositif de celui en vigueur pour les redevances industrielles

Une redevance rénovée sur la pollution d'origine domestique doit remplir les cinq conditions suivantes :

- ◆ reposer sur une assiette fondée sur les dommages environnementaux de nature à légitimer la taxation ;
- ◆ être aisément compréhensible par ceux qui l'acquittent ;
- ◆ être de mise en œuvre aisée et économe en moyens ;
- ◆ offrir aux redevables des opportunités de mesurer les efforts consentis dans le pilotage de leurs systèmes de traitement des eaux usées ;
- ◆ être évolutive quant aux paramètres taxés afin de répondre aux enjeux des pollutions émergentes.

Pour améliorer son caractère de taxe environnementale, la mission propose de faire évoluer la redevance pour pollution domestique, de manière à l'asseoir sur la quantité de pollution rejetée au milieu naturel. Dans cette optique :

- ◆ l'assiette ne devra pas être basée sur des pollutions potentielles (ou « brutes »), mais tenir compte de la pollution supprimée par les équipements de dépollution ;
- ◆ le redevable sera la collectivité en charge du service d'assainissement urbain qui est responsable du rejet, le montant de la redevance étant répercuté sur la composante « assainissement » de la facture d'eau ;
- ◆ les usagers en assainissement non collectif, par définition non raccordés à l'assainissement collectif, en seront donc exclus⁶³.

Le nouveau dispositif se rapprocherait ainsi de celui en vigueur pour les redevances industrielles qui a fait la preuve de son efficacité pour réduire la pollution. Il permettrait d'alimenter un système d'information sur les pressions des différents usages de l'eau, utile pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE), en lieu et place de celui reposant actuellement sur les versements de la prime pour performance épuratoire (cf. section 3.4), qui serait supprimée. En effet, les paramètres qui étaient jusqu'à présent utilisés pour déterminer cette prime seraient utilisés pour établir la quantité de pollution brute et nette permettant de fixer le montant de la redevance (ou sa modulation).

Plusieurs scénarios d'évolution ont été examinés par la mission avec les agences de l'eau.

Le plus abouti consisterait à calculer le rejet au milieu naturel d'une unité d'assainissement collectif par différence entre :

- ◆ d'une part, la somme des pollutions domestiques de la zone d'assainissement collectif et non domestiques déversées dans le réseau. La pollution domestique serait calculée en fonction (i) du nombre d'habitants de la zone d'assainissement collectif et (ii) de la pollution moyenne d'un habitant, et tiendrait compte d'un coefficient d'agglomération. Les grands flux polluants industriels seraient évalués par mesure ou suivi régulier ; à défaut ils seraient déterminés par ratios représentatifs établis par études ou campagnes de mesures⁶⁴ ;
- ◆ d'autre part, la pollution supprimée par la station d'épuration.

⁶³ Sur le bassin Adour Garonne, on estime globalement à 32% la part de l'actuelle redevance pollution domestique acquittée par les usagers en assainissement non collectif. La nouvelle redevance à construire (assiette à prendre en compte, taux), devra prévoir un dispositif qui compense cette baisse pour maintenir le niveau des recettes et, partant, des interventions (sachant toutefois que, de ce point de vue, des économies pourront être faites en supprimant complètement les aides à l'assainissement non collectif).

⁶⁴ Le dispositif est simplifié du fait de la suppression du dispositif de régularisation des situations des industriels raccordés qui basculent du statut d'abonné assimilé domestique à celui de redevable direct (et inversement).

Cette redevance modernisée sur l'assainissement appliquerait ainsi davantage le principe pollueur-payeur, puisque son assiette serait basée sur la pollution rejetée au milieu naturel et non plus sur une pollution brute théorique, à l'exception toutefois des plus petites stations d'épuration. À cet égard, il serait souhaitable, également, que les bases de calcul de l'imposition continuent d'intégrer, à l'instar des primes, des critères allant au-delà des seuls rendements épuratoires (conformité, gestion des boues...).

Si le principe de cette réforme était retenu :

- ♦ une étude d'impact détaillée devrait être menée pour évaluer l'effet des différents scénarios sur les recettes ainsi que pour analyser leur impact sur le coût de perception de la redevance. Cet impact devrait toutefois être limité, les effectifs consacrés au calcul des primes pouvant, de fait, être redéployés vers le calcul de la nouvelle redevance et mutualisés avec ceux qui interviennent sur les redevances industrielles ;
- ♦ les articles L. 213-10-2 et L. 213-10-3 du code de l'environnement devraient être modifiés, par exemple, dans le cadre d'une loi de finances, leur nouvelle rédaction devant intégrer tous les critères ainsi que les paramètres à prendre en compte pour le calcul de la redevance.

La réforme de la redevance pour pollution d'origine domestique, désormais assise sur le service d'assainissement, conduit à s'interroger également sur la redevance pour « modernisation des réseaux de collecte » et, notamment, à envisager une fusion des deux redevances.

Proposition n° 9 : Réformer la redevance pour pollution d'origine domestique, de manière à l'asseoir sur les performances du service d'assainissement, permettant une meilleure prise en compte du principe « pollueur-payeur » et la suppression des primes pour performance épuratoire.

1.5.2. Une diversification des ressources affectées aux agences de l'eau devrait être envisagée pour contribuer, à produit total constant, au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a, en son article 29, élargi le champ d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre⁶⁵ et, en conséquence, posé le principe d'un élargissement de leurs redevances aux atteintes à la biodiversité⁶⁶, sans pour autant instaurer de nouvelle taxe.

Lors du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2018, le gouvernement s'est engagé à examiner l'opportunité de compléter les redevances définies aux articles L. 213-10 et suivants du code de l'environnement par une ou plusieurs redevances assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité.

⁶⁵ Le I de l'article L. 213-9-2 est désormais rédigé comme suit : « Dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention, l'agence de l'eau apporte directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques, du milieu marin ou de la biodiversité ».

⁶⁶ L'article L. 213-10 du code de l'environnement est désormais rédigé comme suit : « En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité, en particulier des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique. »

Annexe IV

De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait part de leur souhait que soient effectivement mises en place une ou plusieurs taxes assises sur des atteintes à la biodiversité afin d'étendre le champ du principe « pollueur-payeur » et d'appliquer le principe « les pressions sur la biodiversité paient pour la biodiversité », selon le modèle « l'eau paie l'eau ». Il s'agit d'un préalable pour les acteurs de l'eau, qui serait de nature à faciliter leur acceptation de l'extension des interventions des agences à la biodiversité sèche et à la débudgétisation des subventions pour charges de service public versées, jusqu'en 2017, par le programme 113 au bénéfice de l'ONCFS et des établissements publics de parcs nationaux.

Un objectif de recette compris entre 100 et 150 M€ paraît constituer un montant minimum raisonnable, au moins dans un premier temps⁶⁷. En contrepartie :

- ♦ soit, sans augmenter le plafond des recettes fiscales, la création de cette (ces) nouvelle(s) redevance(s) permettrait d'assurer une baisse de 5,8 à 8,7 % des redevances acquittées par les usagers domestiques pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte⁶⁸. Le prix de l'eau payé par les ménages n'en serait que peu affecté⁶⁹, mais cette baisse aurait une portée symbolique réelle ;
- ♦ soit, de manière alternative, cette marge de manœuvre sur la fiscalité perçue auprès des consommateurs d'eau pourrait être consacrée à abonder un dispositif de financement du renouvellement du patrimoine des réseaux d'eau potable dans les zones très rurales.

Un rapport du CGEDD publié en juillet 2016⁷⁰ a examiné diverses options visant à créer ou à renforcer des taxes existantes, assises sur les atteintes à la biodiversité. Après analyse d'une dizaine de possibilités fiscales, le CGEDD a préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols qui portent atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité.

Cette disposition peut s'envisager, soit par une taxe additionnelle, dont le produit serait affecté aux agences de l'eau, soit par la création d'une taxe nouvelle qui serait codifiée à l'article L.213-10-13.

Les six principales pistes envisageables sont présentées dans l'encadré 1.

Proposition n° 10 : À produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte.

⁶⁷ Un montant de 100 M€ correspond à l'ordre de grandeur de la contribution des agences de l'eau au budget des parcs nationaux et de l'ONCFS, 150 M€ permet d'inclure l'augmentation de la contribution à l'AFB (hors part reversée aux parcs nationaux) par rapport à celle en vigueur pour l'Onema et qui vient financer les activités marines et de biodiversité sèche de l'AFB.

⁶⁸ Les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte ont rapporté 1 722,12 M€ en 2016 (cf. tableau 2).

⁶⁹ D'après le tableau 6, les redevances perçues par les agences de l'eau représentent de l'ordre de 14 % de la facture d'eau potable ; parmi celles-ci, les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte représentaient 86,67 % du produit total en 2016 (cf. tableau 2). Dès lors, une baisse de 5,8 % à 8,7 % de ces redevances s'accompagnerait, toutes choses égales par ailleurs, d'une baisse de 0,71 % à 1,06 % du prix de l'eau.

⁷⁰ *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, rapport n° 010447-01 établi par M. Philippe Bellec, M^{me} Patricia Corrèze-Lénéé, M. Patrick Lavarde (coordinateur), juillet 2016.

Encadré 1 : Principales pistes envisageables pour instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité

1) Une nouvelle redevance pour artificialisation des sols

Une nouvelle taxe sur l'artificialisation des sols introduirait dans le paysage fiscal une ressource liée aux impacts non seulement sur l'eau (ruissellement et eaux pluviales) mais aussi sur la biodiversité, les zones humides et les continuités écologiques, traduits par une consommation, une imperméabilisation et un fractionnement de l'espace qui nuisent au patrimoine naturel. Plusieurs pistes sont envisageables :

▪ **Créer une taxe sur les surfaces artificialisées**

Afin de limiter la croissance des surfaces artificialisées qui entraînent généralement une imperméabilisation des sols et génèrent une fragmentation des habitats naturels affectant fortement la biodiversité, des mesures fiscales ont déjà été envisagées.

Le groupe de travail sur la biodiversité du Grenelle de l'environnement avait en son temps préconisé de « mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le m² de surface imperméabilisée, concernant les privés comme les collectivités, afin d'alimenter un fond national pour la biodiversité ». La question de l'artificialisation des sols a émergé dans plusieurs tables rondes de la conférence environnementale des 25 et 26 avril 2016 et l'évolution des leviers fiscaux a été débattue par les parties prenantes.

Les agences de l'eau ont également travaillé à un projet de nouvelle taxe sur l'imperméabilisation des sols dont le produit leur serait affecté. Cette taxe serait perçue auprès des communes et auprès des gestionnaires des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. L'assiette serait la surface imperméabilisée de la commune, exprimée en hectares, réduite des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. Elle inclurait le tissu urbain, les zones industrielles et commerciales, les espaces associés aux réseaux routier et ferroviaire, les zones portuaires et les aéroports⁷¹. La taxe ne serait due qu'au-delà d'un seuil de surface imperméabilisée⁷².

Le(s) taux applicable(s) serai(en)t fixé(s) par le Comité de bassin dans la limite d'un plafond proposé à 100 €/ha d'assiette imperméabilisée⁷³. Le produit annuel attendu peut être évalué à environ 100 M€ (taux moyen de 50 €/ha appliqué sur une assiette de 80 % des 2,5 millions d'hectares imperméabilisés).

Pour le cas spécifique des infrastructures linéaires (réseau routier, voies ferrées...)⁷⁴, l'assiette serait le nombre de kilomètres d'infrastructures linéaires concernées. La taxe ne serait due qu'au-delà de 20 km de réseau par redevable. Le taux plafond proposé serait de 100 €/km d'infrastructure linéaire avec possibilité de zonage identique au cas des collectivités. Le produit complémentaire attendu serait de l'ordre de 20 millions d'euros⁷⁵.

⁷¹ Cette liste de territoires artificialisés correspond aux codifications 111 à 124 de la nomenclature Corine Landcover qui couvre l'ensemble du territoire national.

⁷² Un seuil de 15 hectares par redevable correspondrait à une commune de l'ordre de 300 habitants ayant conservé la compétence urbanisme

⁷³ Le taux pourrait varier en 3 classes au maximum selon un zonage géographique pertinent au regard de l'importance du risque inondation lié au ruissellement urbain, de l'état des cours d'eau et des problématiques de fracturation des trames écologiques définies dans les SDAGE et les SRCE. Afin d'inciter à des pratiques vertueuses, un dégrèvement de 50% de l'assiette déclarée par la collectivité pourrait être opéré en cas d'aménagement favorable (éco-quartier, dé-imperméabilisation...), mais cette option complexifierait la gestion de la taxe.

⁷⁴ L'assiette pourrait être éventuellement élargie à d'autres infrastructures qui impactent certains des critères concernés (ex : voies navigables ou lignes électriques haute tension pour les continuités écologiques vis-à-vis des couloirs migratoires).

⁷⁵ Avec un taux moyen réel estimé à 45 €/km appliqué sur environ 500 000 km avec 90% de recouvrement (il existe aujourd'hui en France environ 12 000 km d'autoroutes, 11 800 km de routes nationales, 384 000 km de routes départementales et 550 000 km de routes communales et 29 000 km de voies ferrées en services).

Cette taxe, dont le produit serait adapté au besoin, risque de s'avérer techniquement difficile à instaurer dans la mesure où son assiette n'est pas simple à déterminer. De plus, dans le contexte de tension sur les ressources financières des collectivités, il est probable que cette proposition rencontrera l'hostilité des différents échelons de collectivités concernées, surtout pour contribuer à financer des actions mises en œuvre par des établissements publics de l'État. En effet, à la différence des taxes qui sont collectées directement auprès des usagers et versées par l'opérateur du service public d'eau ou d'assainissement à l'agence de l'eau, cette nouvelle taxe serait directement imputée sur le budget communal ou sur celui des départements pour le réseau routier départemental.

▪ Une taxe assise sur les autorisations IOTA

Une alternative plus facile à mettre en œuvre sur le plan de la faisabilité technique a été imaginée tout en répondant aux mêmes objectifs. Cette taxe serait due en une seule fois par toute personne bénéficiaire d'une autorisation pour des installations, des ouvrages, travaux et activités (IOTA) entraînant un rejet d'eaux pluviales, ayant un impact sur une zone humide ou soustrayant une surface à l'expansion des crues en lit majeur des cours d'eau. Cette assiette a toutefois l'inconvénient de rester centrée sur la biodiversité humide.

L'assiette de la redevance est la surface prise en compte pour l'application de la nomenclature IOTA multipliée par un coefficient tenant compte de l'impact. Les éléments d'assiette seraient transmis à l'agence de l'eau par l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation, sans obligation de déclaration de la part du bénéficiaire de l'autorisation.

Un montant de redevance par hectare serait fixé par le comité de bassin sur proposition de l'agence de l'eau dans la limite d'un plafond par unité géographique cohérente tenant compte de l'état des masses d'eau, des risques d'inondation, des enjeux en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques et des zones humides.

Pour un montant moyen de 3 000 euros par hectare, le produit annuel de la redevance estimé par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère chargé de l'environnement serait de l'ordre de 36 M€ pour les surfaces prises en compte dans les rubriques 2150, 3220, 3310 (autorisations)⁷⁶. Un tel montant serait toutefois insuffisant quant à l'objectif de rendement visé.

▪ Taxer les infrastructures

En alternative à une taxe générale sur l'artificialisation des sols, qui mettrait largement à contribution les collectivités locales, une taxe pour destruction de services écologiques limitée aux grandes infrastructures pourrait être envisagée. L'assiette taxable pourrait être la largeur d'emprise de l'infrastructure et concerner les infrastructures linéaires (autoroutes, LGV), les infrastructures non linéaires (ports, aéroports) et les surfaces d'urbanisme commercial (parking extérieurs, plates-formes logistiques) non incluses dans l'actuelle taxe sur les surfaces commerciales. Une estimation du produit de la taxe reste à effectuer⁷⁷.

⁷⁶ Le produit annuel escompté pourrait être significativement augmenté et/ou le taux moyen par hectare réduit en élargissant l'assiette à certains projets soumis à déclaration. Taxer les projets soumis à déclaration pour les rejets d'eau pluviale (seuil à 1 ha) permettrait de diviser par 3 le taux moyen pour un même rendement. De plus, cela permettrait d'éviter les effets de seuil entre projets soumis ou non à autorisation.

⁷⁷ Si l'on prend un taux moyen annuel de 50 €/ha impacté, le montant de la taxe serait de 700 €/km d'autoroute et de 350 €/km pour une ligne ferroviaire de type LGV. Sur ces bases, le produit annuel de la taxe serait de l'ordre de 6,5 M€ pour les seules autoroutes concédées et de 1 M€ pour les LGV.

2) Une taxe additionnelle

Dans son rapport de juillet 2016, le CGEDD préconisait d'avoir, de préférence, recours à une taxe additionnelle à une taxe existante, ce qui évite de créer une nouvelle taxe et facilite le recouvrement.

Les deux premières pistes proposées ci-après présentent de nombreux avantages⁷⁸ : (i) elles sont techniquement faciles à mettre en œuvre, (ii) leur assiette est clairement définie, (iii) elles n'engendrent pas de coût de collecte supplémentaire, (iv) leur impact économique est réduit. Si elles s'imputent sur l'utilisateur final, elles ont néanmoins un impact indirect sur les marges de manœuvre des collectivités en matière de fiscalité locale. La troisième piste est une alternative pour contourner cette difficulté.

▪ Une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement

Le taux moyen actuel de la part départementale de la taxe d'aménagement⁷⁹ affectée aux conseils départementaux est de 1,8 % pour un plafond fixé par la loi à 2,5 %. L'instauration d'une taxe additionnelle de 0,5 % permettrait en moyenne de rester en-deçà du plafond voulu par le législateur. Le recouvrement resterait assuré par la DGFIP, après liquidation par les DDT. Sur la base des derniers montants liquidés connus, le produit attendu serait de l'ordre de 150 M€⁸⁰, ce qui correspond au besoin de financement escompté.

▪ Une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti

Une solution alternative consisterait à instituer une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti, à l'exemple de ce qui existe déjà au profit des chambres d'agriculture sur le foncier non bâti⁸¹.

Cette solution présente l'avantage d'offrir un rendement important qui serait suffisant pour assurer une recette à la hauteur des objectifs mentionnés ci-dessus. Un taux additionnel de 0,1 point rapporterait un peu plus de 80 millions d'euros. En fonction des besoins de financement à couvrir, un taux additionnel de l'ordre de 0,15 % aux parts communales et départementales serait suffisant pour obtenir un montant d'environ 120 M€ par an⁸². L'augmentation de la taxe serait de 0,3 à 0,4 %, ce qui correspond à un montant de 2 à 3 euros pour une taxe annuelle de 700 €. Le taux de la taxe additionnelle pourrait être déterminé par les comités de bassin, ce qui ouvrirait la possibilité de modulations tenant compte de la pression exercée par l'urbanisation sur la biodiversité.

Cet impôt, qui serait recouvré par les services fiscaux, pèsera sur les propriétaires et ne pourra pas tenir compte de l'impact réel de la construction sur les milieux. De ce fait, il s'apparente plus à une fiscalité de rendement qu'à une taxe environnementale. Même si une réduction de la fiscalité sur la consommation d'eau intervenait en contrepartie, il rencontrera l'hostilité des collectivités locales dont il viendra réduire les marges de manœuvre fiscales.

⁷⁸ La proposition de taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti a été formulée dans le premier rapport de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité en février 2013. Les préfigurateurs de l'AFB considéraient que le prélèvement à effectuer sur le foncier bâti devait être d'un montant proche des pertes de services écologiques estimées à 400 M€ par an. Ce montant correspond à la surface totale des sols bâtis en France, estimée à environ 800 000 hectares, à laquelle est appliquée une estimation moyenne d'environ 500 euros par hectare et par an pour les services écologiques des zones non bâties (avant artificialisation).

⁷⁹ La taxe d'aménagement a été créée par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, qui vise à adapter le dispositif de la fiscalité de l'urbanisme aux nouveaux enjeux de l'aménagement durable et à le simplifier. Elle est ventilée en plusieurs parts, locale (communale ou intercommunale), départementale et régionale (pour l'Île-de-France). La part départementale sert à financer la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

⁸⁰ Le montant liquidé en 2015 à un taux moyen de 1,8 % est de 559 M€ (source : Rapport CGEDD, IGA, IGF, Revue de dépenses « *La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)* », septembre 2017). Un taux voté à 0,5 % procurerait un produit de 155 M€.

⁸¹ Selon l'article 1604 du code général des impôts, les chambres départementales d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe à recouvrer à leur profit, le taux d'imposition étant calculé par le service de fiscalité directe locale en divisant le produit total de la taxe arrêté par la chambre par le total des bases d'imposition du foncier non bâti dans la circonscription de la chambre. L'augmentation maximale du produit de la taxe est fixée chaque année par la loi.

⁸² Selon les statistiques de la direction générale des collectivités locales (DGCL), la taxe sur le foncier bâti a rapporté 29,3 milliards d'euros en 2014 pour un taux moyen cumulé de 35,5 % des parts communales (recette de 16,8 milliards d'euros) et départementales (recette de 12,5 milliards d'euros).

▪ **Une taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive pour la réalisation des aménagements et ouvrages qui doivent être précédés d'une étude d'impact**

Afin de ne pas peser sur les marges de manœuvre de la fiscalité locale, la taxation pourrait prendre la forme d'une taxe additionnelle qui serait acquittée par le redevable de la redevance d'archéologie préventive circonscrite aux travaux affectant le sous-sol, au sens de l'article L. 524-2 du code du patrimoine⁸³. Pour les projets soumis à étude d'impact (installations classées telles que carrières, grands linéaires...), une valeur forfaitaire est appliquée à l'emprise du projet d'aménagement (0,54 euro par mètre carré pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018 selon un arrêté du 28 décembre 2017).

Selon une estimation de la DEB, un montant de la redevance additionnelle égal à 0,25 € par mètre carré de surface telle que définie à l'art L. 524-7 du code du patrimoine procurerait une recette estimée à 50 M€. Par mesure de simplicité, il faudrait que cette taxe additionnelle soit liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) avec la redevance archéologie préventive. Il est cependant à prévoir qu'une telle proposition rencontrerait l'hostilité du ministère de la culture, dans la mesure où il réduirait ses possibilités d'évolution du financement de l'archéologie.

Source : Mission, à partir du rapport n° 010447-01, « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », établi par M. Philippe Bellec, Mme Patricia Corrèze-Lénéé, M. Patrick Lavarde (coordinateur), juillet 2016.

1.5.3. La mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, mériterait d'être envisagée

La redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage taxe l'azote organique, mais ne permet pas la taxation de l'azote minéral, qui est également source de nitrates, si bien que les dommages causés dans les eaux continentales et littorales par les engrais minéraux ne sont pas reflétés dans leurs prix. La création d'une taxe à acquitter par les distributeurs d'engrais azotés minéraux a ainsi été proposée à plusieurs reprises depuis 2006, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevée par les agences de l'eau (cf. encadré 2). La Cour des comptes, dans l'insertion consacrée aux agences de l'eau de son rapport public annuel 2015, regrettait d'ailleurs que « *les engrais azotés ne [soient] pas soumis à [la] redevance [pour pollutions diffuses], ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadre sur l'eau et nitrates* ». Elle rencontre cependant l'hostilité des organisations agricoles, qui rappellent par ailleurs que les pays d'Europe du Nord qui l'ont testée ont abandonné la voie fiscale.

Il apparaît néanmoins utile à la mission que, dans un contexte contraint où les interventions financières des agences sont amenées à diminuer, le levier fiscal puisse être davantage utilisé pour lutter contre les pollutions agricoles et participer à l'amélioration de l'état des masses d'eau. En contrepartie, et dans un souci d'acceptabilité, les interventions des agences dans la lutte contre les pollutions agricoles seraient renforcées à due proportion, afin que les contributions versées et les aides reçues par l'agriculture se composent.

Proposition n° 11 : Mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, et accroître, à due proportion, les dépenses d'intervention des agences en faveur de la lutte contre la pollution agricole, afin de mieux appliquer le principe « pollueur-payeur » tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole.

⁸³ La redevance d'archéologie préventive est due par les personnes projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui (i) sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, ou (ii) donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement, ou (iii) dans les cas des autres travaux d'affouillement, sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Encadré 2 : La taxation des différentes sources de pollution azotée

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 et de la préparation du X^e programme des agences de l'eau, la création d'une taxe à acquitter par les distributeurs d'engrais azotés minéraux a été proposée, sur le modèle de celle assise sur les pesticides et du même montant global. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a émis un avis favorable⁸⁴ mais partagé en raison de la vive opposition de la profession agricole.

Dans son avis n° 8 du 13 février 2014⁸⁵, le Comité pour la fiscalité écologique (CFE) a souhaité que soient réunis « *des éléments pour évaluer l'opportunité de mise en place une tarification environnementale des engrais azotés d'origine minérale fonctionnant de façon similaire* » à la fiscalité des produits phytosanitaires.

La mise en place d'une taxation de l'azote minéral permettrait d'asseoir une fiscalité sur l'ensemble des pollutions azotées, les éleveurs étant jusqu'à présent les seuls sollicités au titre de l'azote organique via la redevance sur les élevages.

La taxe aurait comme fait générateur la vente d'engrais azotés minéraux à l'utilisateur final. Son assiette serait constituée de la quantité d'azote contenue dans l'engrais azoté minéral. Elle serait perçue par les agences de l'eau, au stade de la distribution, comme la redevance phytosanitaire. Son produit serait affecté aux agences de l'eau.

Un rapport du CGEDD et du CGAAER⁸⁶ a proposé, en 2013, de se limiter à un montant unitaire modéré, qui ait un impact très limité sur le coût des engrais azotés, dont l'évolution n'est pas maîtrisable, compte tenu de la dépendance par rapport aux énergies fossiles. Une taxe appliquée au taux de 30 €/tonne d'azote minéral (déjà envisagé en 2006) sur l'ensemble des ventes aux utilisateurs finaux, permettrait de lever environ 60 M€ sur la base des consommations actuelles (environ 2 millions de tonnes/an, en baisse d'environ 1,5 % par an).

Source : Mission.

1.6. Le principe de spécialité des établissements publics s'oppose à un soutien financier des agences à la mission de gestion hydraulique de Voies navigables de France (VNF) et devrait conduire à répartir en complémentarité les interventions des agences et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en faveur des milieux humides

1.6.1. En vertu du principe de spécialité des établissements publics, les agences de l'eau n'ont vocation à intervenir qu'en soutien à des projets d'investissement de VNF, et non à financer sa mission de gestion hydraulique des voies navigables

1.6.1.1. Voies navigables de France (VNF) est l'établissement public à caractère administratif qui assure la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées en conciliant les usages diversifiés de la ressource aquatique

L'article L. 4311-1 du code des transports confie à Voies navigables de France (VNF), établissement public de l'État à caractère administratif, les missions suivantes :

- ♦ assurer l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables ainsi que de leurs dépendances en développant un transport fluvial complémentaire des autres modes de transport, contribuant ainsi au report modal par le réseau principal et par le réseau secondaire ;

⁸⁴ Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), *La gestion et l'usage de l'eau en agriculture*, avril 2013.

⁸⁵ La FNSEA s'est abstenue lors du vote de l'avis.

⁸⁶ Plan d'action relatif à une meilleure utilisation de l'azote en agriculture, rapport du CGEDD et du CGAAER, juin 2013.

Annexe IV

- ◆ assurer la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées en conciliant les usages diversifiés de la ressource aquatique, ainsi qu'en assurant l'entretien et la surveillance des ouvrages et aménagements hydrauliques situés sur le domaine qui lui est confié ;
- ◆ concourir au développement durable et à l'aménagement du territoire, notamment par la sauvegarde des zones humides et des aménagements nécessaires à la reconstitution de la continuité écologique, la prévention des inondations, la conservation du patrimoine et la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques ;
- ◆ gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'État qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1 ainsi que son domaine privé.

Le réseau des voies navigables de l'État qui a été confié à VNF est constitué de 6 700 km de voies navigables, de plus de 3 000 ouvrages d'art et de 40 000 ha de domaine public en bordure de voie d'eau. Le budget initial 2017 de VNF⁸⁷ prévoyait 598,18 M€ de recettes, dont :

- ◆ 244,60 M€ de subventions pour charges de service public du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » ;
- ◆ 132,84 M€ de fiscalité affectée, correspondant au produit de la taxe hydraulique ;
- ◆ 46,98 M€ de recettes propres, correspondant notamment aux péages et redevances domaniales perçues par VNF ;
- ◆ 167,83 M€ de recettes fléchées de l'État (100,00 M€ accordés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, AFITF) et d'autres cofinanceurs (collectivités territoriales, Union européenne et autres organismes) au titre de leurs contributions relatives aux investissements de modernisation des voies navigables, dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) ou aux grands projets de développement du réseau.

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 fixe un plafond d'emploi à 4 373 ETPT, 21 contrats aidés, hors plafond, devant par ailleurs être rémunérés par VNF.

1.6.1.2. Les agences de l'eau n'ont vocation à intervenir qu'en soutien à des projets d'investissement de VNF, et non en soutien du financement de sa mission de gestion hydraulique des voies navigables

VNF, que la mission a rencontré, souhaiterait bénéficier de financements des agences de l'eau dans le cadre de sa mission de gestion hydraulique des voies en conciliant les usages diversifiés de la ressource aquatique, qui rencontre des difficultés de financement.

Sur le principe, VNF perçoit, pour l'exercice de ses missions, une taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié (article L. 4316-3 du code des transports), dont le produit a été plafonné à 127,80 M€ par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En application du principe de spécialité des établissements publics, les missions de gestion hydraulique des voies n'ont vocation à être exercées que par VNF avec les ressources dont il dispose (prévues à l'article L. 4316-1 du code des transports), et les agences de l'eau ne sont susceptibles d'intervenir qu'en soutien à des projets d'investissements de cet opérateur visant à améliorer l'insertion environnementale de ses ouvrages et pour restaurer la diversité des milieux aquatiques, notamment de façon à assurer une continuité écologique sur son réseau.

⁸⁷ Source : Volet « opérateurs » du projet annuel de performance du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » annexé au projet de loi de finances pour 2018.

1.6.2. Les agences de l'eau ont apporté, en moyenne, 4,64 M€ par an au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) sur la période 2013-2017 pour l'acquisition de zones humides, alors qu'il serait de bonne gestion de prévoir une répartition en complémentarité des interventions de ces deux établissements publics de l'État en faveur des milieux humides

1.6.2.1. Le CELRL est un établissement public administratif de l'État ayant pour mission de mener une politique foncière visant, notamment, le respect des équilibres écologiques, et qui bénéficie, pour cela, d'une ressource fiscale affectée plafonnée à 38,50 M€ en loi de finances pour 2018

Selon l'article L. 322-1 du code de l'environnement, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) est un établissement public de l'État à caractère administratif, qui a pour mission de mener une politique foncière :

- ◆ ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent ;
- ◆ (i) dans les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975, (ii) dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et (iii) dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situés en aval de la limite de salure des eaux. Au-delà :
 - le CELRL peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié ;
 - son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes limitrophes de ceux cités au paragraphe précédent et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers.

Le CELRL est propriétaire des sites qu'il acquiert (couvrant de l'ordre de 196 000 hectares au 1^{er} janvier 2017) mais il les confie ensuite en gestion aux régions, départements, communes et communautés de communes, syndicats mixtes ou associations⁸⁸ (article L. 322-9 du code de l'environnement), qui sont spécifiquement chargés d'entretenir les sites et de les valoriser, employant, pour ce faire, près de 900 gardes du littoral qui accueillent le public, dont plus de 350 sont commissionnés au titre de la police de l'environnement.

Le CELRL est rattaché à l'action 7 « *Gestion des milieux et biodiversité* » du programme 113 « *Paysage, eau et biodiversité* » du ministère chargé de l'environnement. Afin de financer son action, il bénéficie d'une partie du produit du droit de francisation des navires et de la taxe sur les passagers maritimes et il reçoit par ailleurs des cofinancements des agences de l'eau et autres organismes, fonds européens, collectivités, interventions de l'État et dons et mécénat.

La loi de finances pour 2018 a fixé le plafond du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), principale ressource du CELRL, à 38,50 M€. En 2017, sur un total de recettes de 48,32 M€ :

- ◆ la fiscalité affectée au CELRL a représenté 37,90 M€ de recettes (78,44 %) ;
- ◆ les financements de l'État (0,91 M€) et autres financements publics (7,65 M€) fléchés 8,56 M€ (17,72 %).

⁸⁸ Le CELRL compte 250 gestionnaires de sites, dont 43 % de départements ou de syndicats mixtes départementaux, 14 % de communes ou de syndicats mixtes locaux, 13 % d'associations agréées (LPO, Bretagne vivante, conservatoires d'espaces naturels,...) et 5 % d'établissements publics.

Le plafond d'emploi du CELRL est fixé à 140 ETPT. En 2016, le CELRL employait par ailleurs 31 ETPT hors plafond, dont 23 contrats aidés, et 22 ETPT rémunérés par d'autres collectivités ou organismes y étaient en fonction.

1.6.2.2. La stratégie d'intervention 2015-2020 du CELRL prévoit une action sur les zones humides littorales et arrière-littorales et certains bassins versants de fleuves côtiers afin de contribuer à la préservation des milieux aquatiques et aux objectifs de bon état écologique des eaux douces et salées prévus dans la DCE

La stratégie d'intervention 2015-2020 du CELRL prévoit cinq orientations thématiques :

- ◆ paysage et patrimoine culturel ;
- ◆ ressource en eau, milieux aquatiques et zones humides ;
- ◆ biodiversité ;
- ◆ agriculture ;
- ◆ gestion de l'interface terre-mer et intervention sur le domaine public maritime ;
- ◆ bénéfices sociaux : accueil du public et usages.

L'orientation thématique « *ressource en eau, milieux aquatiques et zones humides* » de ce document relève que :

- ◆ « *les zones humides sont une des priorités d'intervention du Conservatoire depuis plusieurs décennies* », qui protège près de 80 000 hectares de zones humides littorales, rétro-littorales ou lacustres ; et
- ◆ qu'« *agir sur les zones humides littorales et arrière-littorales, intervenir sur certains bassins versants de fleuves côtiers, restaurer le lien eau douce-eau salée permet au Conservatoire de contribuer à la préservation des milieux aquatiques et aux objectifs (quantitatifs et qualitatifs) de bon état écologique des eaux douces et salées prévus dans la directive-cadre sur l'eau* », ce qui explique que « *[s]on intervention dans ce domaine se [fasse] notamment en étroite partenariat avec les agences et offices de l'eau* ».

De manière plus spécifique, cette stratégie prévoit :

- ◆ une intervention sélective, représentative de la diversité des écosystèmes à conserver, sur les grandes zones humides (grands estuaires et marins), visant « *en priorité la valeur ajoutée que ces types de zones apportent à la préservation de la ressource en eau et de la biodiversité* » ;
- ◆ une contribution à la préservation de la ressource en eau dans tout l'espace littoral :
 - en prenant en compte les captages d'eau potable dont la protection peut nécessiter une maîtrise foncière ;
 - en intégrant les zones humides littorales stratégiques identifiées dans les SDAGE si leur reconquête (travaux de restauration, gestion de l'hydraulique, continuité écologique) est essentielle, en particulier dans le cadre de la mise en place de la trame verte et bleue, si bien que le Conservatoire contribue ainsi à la réalisation des objectifs des plans nationaux d'actions en faveur des zones humides ;
- ◆ une contribution à la lutte contre les inondations et les submersions, au travers de :
 - l'acquisition et la gestion de sites pouvant permettre l'expansion des crues et constituer des zones tampons face à la submersion marine ;
 - le maintien ou la restauration des fonctionnalités des milieux.

1.6.2.3. Le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le CELRL pour la période 2016-2020 fixe un objectif d'acquisition de 800 à 1 200 ha de zones humides par an

En cohérence avec cette stratégie, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le CELRL pour la période 2016-2020 prévoit, dans l'objectif 2 « *constituer des sites cohérents à un rythme soutenu* » de son activité 1 « *intervention foncière* », l'acquisition annuelle de 800 à 1 200 hectares en milieux humides, « *les acquisitions dans les zones connaissance un enjeu « ressource et qualité en eau » identifiées en lien avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 [devant être] privilégiées* ».

Ce même contrat précise que « *[l]e rôle primordial du Conservatoire du littoral dans la mise en œuvre du 3^{ème} plan national d'actions « milieux humides » pour 2015-2018 et des SDAGE et le partenariat étroit avec les agences de l'eau conduisent à donner un caractère prioritaire à l'acquisition ou à l'affectation de ces espaces qui en outre sont riches en biodiversité* ».

1.6.2.4. Alors que les agences ont apporté, en moyenne, 4,69 M€/an au CELRL sur 2013-2017 pour l'acquisition de zones humides, une application stricte du principe de spécialité des établissements publics de l'État conduirait plutôt à répartir en complémentarité les actions en faveur des milieux humides de ces deux établissements

Dans le cadre présenté ci-avant, les agences de l'eau apportent des financements au CELRL pour la conduite de projets spécifiques d'acquisitions de zones humides. À titre d'exemples, les conventions conclues entre les agences de l'eau et le CELRL dans le cadre de leur X^e programme d'intervention concernent notamment :

- ◆ l'acquisition de l'étang de Saint-Jean sur le bassin Loire-Bretagne, dans le cadre d'une convention d'un montant de 0,56 M€ conclue en 2015 ;
- ◆ sur le bassin Rhône-Méditerranée, l'acquisition d'une zone humide en Camargue Gardoise, dans le cadre d'une convention d'un montant de 3,70 M€ conclue en 2015, et de la zone humide Ouest Grande Camargue pour un montant total de 2,28 M€ en 2017 ;
- ◆ l'acquisition du Marais Vernier sur le bassin Seine-Normandie, dans le cadre d'une convention conclue en 2016 pour un montant total de 0,64 M€.

Le tableau 18 présente ainsi les montants des financements des agences de l'eau au CELRL sur la période 2013-2017. Il met en évidence :

- ◆ que les financements des agences de l'eau, qui s'élèvent, en moyenne, à 4,69 M€/an sur 2013-2017, représentent de l'ordre de 12 % du montant des recettes fiscales affectées sur la période ;
- ◆ une grande variabilité dans les financements des agences de l'eau :
 - d'une part, en termes absolus. Si, logiquement, l'agence de l'eau Rhin-Meuse, qui ne dispose pas de côtes littorales, finance très peu l'action du CELRL, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, avec un linéaire de côtes de 2 600 km environ, apporte 4,78 fois moins de financements au CELRL que l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse concernée par 2 000 km de côtes environ. De même, avec un linéaire de côtes du même ordre de grandeur, l'agence de l'eau Adour-Garonne (450 km de côtes) apporte 10,03 fois moins que l'agence de l'eau Seine-Normandie (600 km de côtes) ;
 - d'autre part, en termes relatifs, s'agissant de la part des dépenses de restauration et de gestion des milieux aquatiques qui s'inscrivent dans des partenariats avec le CELRL. Le tableau 19 met ainsi en évidence que l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse inscrit de l'ordre de 3,74 % de ses interventions de restauration et gestion des milieux aquatiques en partenariat avec le CELRL, soit de l'ordre de trois fois plus que les agences de l'eau Artois-Picardie (1,27 %), Loire-Bretagne (1,22 %) et Seine-Normandie (1,16 %).

Annexe IV

Tableau 18 : Financements 2013-2017 des agences à des actions du CELRL (en milliers d'euros)

Agences de l'eau	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
AEAG	10	96	231	-	-	632
AEAP	104	206	494	-	17	821
AELB	142	251	1 068	669	574	2 705
AERM	14	-	-	-	-	14
AERMC	1 019	2 211	4 070	1 122	4 500	12 922
AESN	2 241	1 223	525	851	1 500	6 340
Total	3 530	3 987	6 388	2 642	6 886	23 434

Source : CELRL.

Tableau 19 : Part des dépenses d'intervention en faveur de la restauration et de la gestion des milieux aquatiques allant au CELRL

Agences de l'eau	Dépenses de restauration et gestion des milieux aquatiques prévues au X ^e programme (LP 24 du domaine 3) (M€)	Montant d'interventions versées au bénéfice du CELRL sur 2013-2017 (M€)	Part des dépenses en allant au CELRL ⁸⁹ (en %)
AEAG	198,00	0,63	0,38
AEAP	77,70	0,82	1,27
AELB	265,80	2,71	1,22
AERM	121,81	0,01	0,01
AERMC	414,50	12,92	3,74
AESN	654,30	6,34	1,16
Ensemble	1 417,71	23,43	1,98

Source : Agences de l'eau ; CELRL.

La mission estime que, si plusieurs établissements peuvent concourir à la mise en œuvre d'un même objectif (contribuer à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions « milieux humides » et des SDAGE), il est de bonne gestion d'éviter que leurs actions se recoupent, dans le respect du principe de spécialité des établissements publics.

Il appartient ainsi, à la tutelle, de définir la part que doit prendre chacun des établissements – en l'occurrence, le CELRL et les agences de l'eau – dans la mise en œuvre de la politique nationale en faveur de l'acquisition de milieux humides, au regard de leurs capacités et zones d'intervention respectives, tout en prêtant une attention suffisante à la charge que représente la gestion des terrains acquis, qui ne peut justifier le développement d'une nouvelle compétence au sein des agences de l'eau. Les contrats d'objectifs et de performance pourraient ainsi prévoir :

- ◆ une compétence unique du CELRL en faveur des milieux humides sur son territoire d'intervention, tel que précisé par la loi et les règlements ;
- ◆ une intervention complémentaire des agences de l'eau sur les territoires hors zones de compétence du CELRL en faveur des milieux humides, dès lors que l'enjeu des modalités de gestion des espaces acquis serait clarifié.

Proposition n° 12 : Dans le respect du principe de spécialité des établissements publics, répartir les objectifs et interventions du CELRL et des agences de l'eau en faveur de l'acquisition de milieux humides de manière à garantir la complémentarité de ces actions et d'éviter les recouvrements entre celles-ci, en prévoyant, dans les contrats d'objectifs et de performance, une compétence unique du CELRL en faveur des milieux humides sur son territoire d'intervention et une intervention complémentaire des agences de l'eau sur les territoires hors zones de compétence du Conservatoire.

⁸⁹ Par souci de simplicité, le calcul a été réalisé sous l'hypothèse d'une réalisation linéaire des programmes d'intervention des agences : le montant de financements attribués au CELRL est ainsi divisé par la quantité égale à 5/6^e des dépenses de restauration et gestion des milieux aquatiques inscrites en ligne de programme 24 du domaine 3.

2. La mise en place d'un plafond mordant annuel contraignant pour les redevances des agences à compter de 2019 entraîne un effet ciseau sur leurs interventions et doit conduire à répartir ce plafond sur la base d'une analyse des besoins et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences

Les ressources des agences de l'eau susceptibles d'être mobilisées pour réaliser leur programme d'intervention sont constituées de la somme du produit des redevances qu'elles collectent auprès des usagers (voir *supra*), des retours d'avances remboursables et, le cas échéant, de la possibilité de mobiliser leur fonds de roulement, dont il convient de déduire la contribution qu'elles apportent au financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, ainsi que les éventuels prélèvements opérés au profit du budget de l'État.

L'équilibre à trouver entre les différentes ressources et les besoins du programme d'interventions est négocié au sein des instances de chaque bassin, conformément au principe de la directive-cadre sur l'eau qui demande qu'un plan d'action soit élaboré au sein de chaque district hydrographique, sans imposer de dispositif de péréquation nationale.

Les agences de l'eau organisent un dispositif de solidarité financière et d'incitation à l'investissement au sein d'un même bassin, d'une part entre une même catégorie d'usagers (les collectivités acquittent des redevances annuelles et bénéficient de subventions lorsqu'elles ont besoin d'investir) et, d'autre part, vis-à-vis de certaines catégories d'usages. En complément une solidarité financière est assurée entre les bassins de métropole et ceux des outre-mer via l'AFB.

2.1. Le produit des redevances va baisser d'environ 7 % entre les X^e et XI^e programmes pour l'ensemble des agences de l'eau, avec des disparités importantes toutefois entre les agences

Le plafond annuel de redevances, qui avait été fixé à 2,3 Mds€ par l'article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, en cohérence avec le plafond pluriannuel de redevances fixé à hauteur de 13,8 Mds€ pour la durée du X^e programme par l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, a été abaissé durablement à 2,105 Mds€ par l'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. À titre dérogatoire, le plafond annuel de redevances a cependant été fixé à 2,28 Mds€ en 2018 par ce même article, qui a toutefois prévu, en contrepartie, un prélèvement de 200 M€ sur le fonds de roulement des agences de l'eau. Dans ces conditions, les redevances seront plafonnées à 12,63 Mds€ sur la durée du XI^e programme, contre 13,78 Mds€ sur la durée du X^e programme, soit une baisse de 8,35 %.

Comme le montre le tableau 20, les prévisions de redevances faites par les agences de l'eau pour élaborer leur XI^e programme d'interventions respectent globalement le plafond fixé par le projet de loi de finances. La baisse moyenne des recettes annuelles issues des redevances, qui s'établit à 7 % sous ces hypothèses, masque d'importantes disparités entre les agences, puisque le produit des redevances augmentera de 2 % pour l'agence Adour-Garonne en moyenne annuelle sur 2019-2024, alors qu'il baissera de 10 % et 11 % pour les agences de l'eau Seine-Normandie et Artois-Picardie.

Tableau 20 : Évolution des redevances entre les X^e et XI^e programmes d'intervention

Agences de l'eau	Recettes issues des redevances en moyenne annuelle (M€) sur le X ^e PPI ⁹⁰	Part du total (%)	Recettes issues des redevances en moyenne annuelle (M€) sur le XI ^e PPI ⁹¹	Part du total (%)	Évolution de la part du total entre les X ^e et XI ^e programmes (pp)	Évolution des recettes moyennes annuelles entre les X ^e et XI ^e programmes (M€)	Évolution des recettes entre les X ^e et XI ^e programmes (%)
AEAG	280,00	12,32	286,00	13,56	1,24	6,00	2,14
AEAP	149,43	6,58	133,55	6,33	-0,24	-15,88	-10,63
AELB	358,53	15,78	331,58	15,73	-0,05	-26,95	-7,52
AERM	168,41	7,41	160,34	7,60	0,19	-8,07	-4,79
AERMC	536,60	23,62	497,00	23,57	-0,05	-39,60	-7,38
AESN	779,00	34,29	700,00	33,20	-1,09	-79,00	-10,14
Ensemble	2 271,97	100,00	2 108,47	100,00	-	-163,50	-7,20

Source : Agences de l'eau ; mission.

2.2. Si la contribution au financement de l'AFB et de l'ONCFS dans le cadre du XI^e programme sera, malgré son augmentation, d'un montant inférieur à la somme de la contribution aux opérateurs et au budget général de l'État sur la durée du X^e programme, la modification de sa clé de répartition entre agences pose question du point de vue des enjeux de solidarité territoriale

2.2.1. Avec l'imputation des contributions aux opérateurs de la biodiversité sur le plafond de recettes, les ressources issues des redevances qui resteront effectivement disponibles pour les interventions des agences baisseront d'environ 7 % entre les X^e et XI^e programmes

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, en son article 135, institue une contribution annuelle des agences de l'eau au profit, d'une part, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), à hauteur d'un montant compris entre 240 M€ et 260 M€ (dont 60 à 64 M€ pour les parcs nationaux), et, d'autre part, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), à hauteur d'un montant compris entre 30 M€ et 37 M€.

Cette contribution se substitue à celle fixée antérieurement pour l'Onema (AFB), à un montant maximum de 150 M€, qui était toutefois placée en dehors du plafond de recettes par le II de l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, alors que celle instituée pour l'AFB et l'ONCFS est mise sous plafond. Elle est répartie entre les agences, par arrêté, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée.

Ainsi que l'illustre le tableau 21, les ressources issues des redevances qui resteront effectivement disponibles pour le XI^e programme des agences de l'eau à partir de 2019 seront d'un montant annuel d'environ 1 815 M€ (selon le montant de la contribution aux opérateurs et sans nouveau prélèvement de l'État), alors qu'elles étaient, théoriquement, de 2 300 M€ en moyenne en début de X^e programme (-21 % par rapport au cadrage du X^e programme) et, en pratique, de 1 953,05 M€ sur la durée du X^e programme (-7 %).

⁹⁰ Il s'agit des recettes moyennes annuelles en émissions de redevances, hors part de la redevance pour pollutions diffuses affectée à l'Onema/AFB (41 M€/an pour l'ensemble des agences). Le calcul est réalisé en divisant par six la somme des recettes réelles pour 2013 à 2017 et des recettes prévisionnelles pour 2018.

⁹¹ Il s'agit des recettes à partir desquelles sont réalisés les cadrages des interventions du XI^e programme.

Annexe IV

Tableau 21 : Évolution des ressources issues des redevances effectivement disponibles pour les programmes des agences de l'eau entre les périodes 2013-2018 et 2019-2024 (M€)

Programme	Redevances sous plafond pour les agences de l'eau	Prélèvements au profit de l'État	Contribution hors plafond au profit de l'Onema	Contribution sous plafond au profit de l'AFB et de l'ONCFS	Plafond de redevances totales	Redevances effectivement disponibles pour les dépenses de programme
Cadrage X ^e programme	13 800,00	-	900,00	-	14 700,00	13 800,00
X ^e programme	12 935,32	935,00 ⁹²	696,50 ⁹³	280,27 ⁹⁴	13 631,82	11 720,05
Cadrage XI ^e programme	12 630,00	-		1 740,00 ⁹⁵	12 630,00	10 890,00

Source : Mission.

2.2.2. La modification de la clé de répartition de la contribution financière des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité revient sur le mécanisme de solidarité entre territoires urbains et ruraux instauré à la disparition du FNDAE

Au-delà de l'imputation, à compter de 2018, de la contribution des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité sur le plafond de recettes, l'évolution de cette contribution introduite par l'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 est un sujet doublement sensible pour les agences de l'eau :

- ◆ d'une part, en raison de l'augmentation du montant de cette contribution, qui passe de 139,30 M€ en moyenne (avec un plafonnement à 150 M€) sur la période 2013-2017 pour le financement de l'Onema, intégré à l'AFB au 1^{er} janvier 2017, à 280,27 M€ en 2018 (243,32 M€ pour l'AFB, y inclus les établissements publics des parcs nationaux, et 36,95 M€ pour l'ONCFS) et potentiellement jusqu'à 297 M€ au XI^e programme ;
- ◆ par la modification de la clé de répartition de cette contribution entre les agences de l'eau qui s'accompagne, notamment, comme l'illustre le tableau 23, d'une évolution de +5,33 points de pourcentage pour l'agence de l'eau Adour-Garonne et, à l'inverse, une évolution de -13,92 points de pourcentage pour l'agence de l'eau Seine-Normandie. Afin de bien percevoir les enjeux qui sont associés à l'évolution de cette clé de répartition, il faut remonter à l'existence du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), comme expliqué dans l'encadré 3.

⁹² Le prélèvement sur les ressources des agences opéré au profit de l'État s'est élevé à 215 M€ en 2014, 175 M€ sur la période 2015-2017 et a été fixé à 200 M€ pour 2018.

⁹³ La contribution financière des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques a été fixée à 145,00 M€ au titre de l'année 2013, 130,50 M€ au titre de l'année 2014, 137,00 M€ au titre de l'année 2015, 139,00 M€ au titre de l'année 2016 et 145,00 M€ au titre de l'année 2017 (cf. tableau 22).

⁹⁴ Il s'agit de la prévision de contribution financière des agences de l'eau au profit de l'AFB (y compris parcs nationaux) et de l'ONCFS pour l'année 2018.

⁹⁵ Le montant total des contributions à l'AFB (y compris parcs nationaux) et à l'ONCFS est fixé entre 270 et 297 M€. L'hypothèse retenue ici est que la contribution totale s'établira à 290 M€.

Tableau 22 : Évolution de la répartition entre agences de la contribution financière aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité (€)

Agences de l'eau	2013 (Onema)	2014 (Onema)	2015 (Onema)	2016 (Onema)	2017 (AFB)	Moyenne 2013-2017	2018 (AFB+ONCFS)	Évolution 2013-2017 / 2018 (%)
AEAG	12 194 500	10 975 050	11 754 600	11 926 200	12 441 000	11 858 270	36 333 673	206,40
AEAP	10 208 000	9 187 200	10 124 300	10 272 100	10 715 500	10 101 420	18 614 614	84,28
AELB	21 924 000	19 731 600	19 632 100	19 918 700	20 778 500	20 396 980	44 629 218	118,80
ARM	8 613 000	7 751 700	8 192 600	8 312 200	8 671 000	8 308 100	20 490 205	146,63
AERMC	34 785 500	31 306 950	34 743 200	35 240 400	36 772 000	34 569 610	66 164 500	91,39
AESN	57 275 000	51 547 500	52 553 200	53 320 400	55 622 000	54 063 620	94 042 062	73,95
Ensemble	145 000 000	130 500 000	137 000 000	139 000 000	145 000 000	139 300 000	280 274 272	101,20

Source : Mission, à partir de l'arrêté du 31 janvier 2013 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et des arrêtés modificatifs du 23 avril 2014, 18 mai 2015, du 17 juin 2016, arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau et des données communiquées par la direction de l'eau et de la biodiversité (projet d'arrêté relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'AFB et à l'ONCFS signé le 22 février 2018 par le directeur de l'eau et de la biodiversité).

Tableau 23 : Évolution de la part des agences dans le financement de la contribution financière aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité (%)

Agences de l'eau	2013 (Onema)	2014 (Onema)	2015 (Onema)	2016 (Onema)	2017 (AFB)	Moyenne 2013-2017	2018 (AFB+ONCFS)	Évolution 2013-2017 / 2018 (pp)
AEAG	8,41	8,41	8,58	8,58	8,58	8,51	12,96	4,45
AEAP	7,04	7,04	7,39	7,39	7,39	7,25	6,64	-0,61
AELB	15,12	15,12	14,33	14,33	14,33	14,64	15,92	1,28
AERM	5,94	5,94	5,98	5,98	5,98	5,96	7,31	1,35
AERMC	23,99	23,99	25,36	25,36	25,36	24,82	23,61	-1,21
AESN	39,50	39,50	38,36	38,36	38,36	38,81	33,55	-5,26

Source : Mission, à partir de l'arrêté du 31 janvier 2013 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et des arrêtés modificatifs du 23 avril 2014, 18 mai 2015, du 17 juin 2016, arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau et des données communiquées par la direction de l'eau et de la biodiversité (projet d'arrêté relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'AFB et à l'ONCFS signé le 22 février 2018 par le directeur de l'eau et de la biodiversité).

Encadré 3 : Du fonds national de développement des adductions d'eau aux clés de répartition de la contribution des agences de l'eau à l'Onema

Entre 1954 et 2004, le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) a constitué un outil financier, mutualiste et solidaire, au service des communes rurales⁹⁶. Compte d'affectation spécial géré par le ministère de l'agriculture, il apportait une aide financière en capital aux collectivités rurales pour leurs travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. En 2002, le fonds disposait de 142 millions d'euros de crédits, dont 62 millions d'euros ont été consacrés aux travaux d'adduction d'eau et 67 millions d'euros aux investissements liés à l'assainissement⁹⁷.

Les actions financées par le FNDAE ont été transférées au 1^{er} janvier 2005 aux agences de l'eau par les II et III de l'article 121 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004⁹⁸. Ainsi, lors de la révision opérée à mi-parcours du VIII^e programme des agences, 245,6 M€ supplémentaires en autorisations de programmes ont été inscrits au titre des dépenses nouvelles correspondant au transfert du FNDAE.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a pris acte de ce transfert du FNDAE aux agences de l'eau. Son article 83 (non codifié) a fixé des orientations prioritaires pour les IX^e programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau et notamment le fait que « [l]e montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2007 et 2012 », confirmant ainsi les montants antérieurs inscrits sur le FNDAE.

Les bassins plus urbains (Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée et Corse, Artois-Picardie) ont été bénéficiaires du transfert du FNDAE, ayant plus de recettes que de dépenses. À l'inverse, les bassins plus ruraux (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse) ont été perdants. C'est pour cette raison que le Sénat a proposé que la contribution des agences au financement de l'Onema (actuelle AFB) soit calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale : plutôt que de rétablir un mécanisme de péréquation nationale qui aurait été géré par l'Onema, ce qui induisait une complexité certaine dans les circuits de financements, la péréquation envers les communes rurales a été ainsi appliquée au calcul des contributions des agences au financement de l'Onema, afin de laisser plus de disponibilités financières aux agences de l'eau caractérisées par une forte densité de communes rurales.

Ce mécanisme a été utilisé jusqu'en 2017 pour déterminer les contributions respectives de chacune des agences au financement de l'Onema fixées ensuite dans un arrêté interministériel. Cette modulation de la contribution des agences en fonction de l'importance relative de leur population rurale n'a pas été conservée par la loi de finances pour 2018, qui prévoit une ventilation des contributions par agence de l'eau au prorata de la part respective de chaque agence dans le produit total prévisionnel des recettes de redevances de l'année.

Source : Mission.

⁹⁶ Le FNDAE est devenu une section du Fonds national pour l'eau (FNE), créé par l'article 58 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

⁹⁷ En 2002, les recettes du FNDAE s'établissaient à 142 millions d'euros, dont 77 millions d'euros au titre d'une redevance sur les volumes d'eau distribués sur le territoire national par un réseau public d'eau potable (communes urbaines et rurales - le taux de base était fixé à 0,02134 euro par mètre cube depuis le 1er janvier 1996) et 65 millions d'euros au titre d'un prélèvement sur les recettes du Pari Mutuel (supprimé en 2003). L'article 38 de la loi de finances pour 2004 a clôturé le compte d'affectation spéciale et budgétisé le produit de la redevance.

⁹⁸ « Art.121 - III. - Les agences de l'eau subventionnent, à compter du 1er janvier 2005, dans le cadre de leurs attributions et selon le principe d'une solidarité envers les communes rurales, la réalisation des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu rural relevant précédemment de l'article 40 du chapitre 61-40 du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. »

Annexe IV

Le tableau 24 traduit l'évolution de la contribution des différentes agences au financement de l'Onema puis, à partir de 2018, de l'AFB (y inclus les établissements publics des parcs nationaux) et de l'ONCFS. Le changement de clé de répartition a comme conséquence que l'impact de la hausse des prélèvements et contributions est plus fort pour les agences de l'eau Adour-Garonne, Rhin-Meuse et, à un degré moindre, Loire-Bretagne (bassins ruraux), alors que les agences Seine-Normandie, Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse sont moins impactées que la moyenne.

Tableau 24 : Conséquences du changement de clé de répartition entre agences pour les prélèvements et contributions⁹⁹

Agences de l'eau	Clé Onema 2015-2017 (%)	Clé prélèvement 2018 (%)	2017			2018			Variation 2017-2018 (%)
			Onema (M€)	PLF (M€)	Total (M€)	AFB + ONCFS (M€)	PLF (M€)	Total (M€)	
AEAG	8,58	12,96	12,44	22,24	34,68	36,33	25,93	62,26	79,53
AEAP	7,39	6,64	10,72	11,58	22,3	18,61	13,28	31,90	43,04
AELB	14,33	15,91	20,78	27,04	47,82	44,63	31,85	76,48	59,92
AERM	5,98	7,31	8,67	12,71	21,38	20,49	14,62	35,11	64,23
AERMC	25,36	23,61	36,77	42,33	79,1	66,16	47,21	113,38	43,34
AESN	38,36	33,55	55,62	59,10	114,72	94,04	67,11	161,15	40,47
Ensemble	100,00	100,00	145,00	175,00	320,00	280,27	200,00	480,27	50,09

Source : Mission.

Le tableau 25 évalue l'impact financier, pour l'ensemble des agences, d'un retour à l'ancienne clé de répartition, calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale.

Tableau 25 : Impact financier d'un retour aux anciennes clés pour la répartition entre agences d'une contribution de 290 M€ aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité à compter de 2019

Agences de l'eau	Clé prélèvement PLF (%)	Répartition entre agences (M€)	Clé Onema 2015-2017 (%)	Répartition entre agences (M€)	Différence annuelle (M€)	Différence XI ^e programme (M€)
AEAG	12,96	36,33	8,58	24,05	-12,29	-73,72
AEAP	6,64	18,61	7,39	20,71	2,10	12,59
AELB	15,91	44,63	14,33	40,16	-4,47	-26,80
AERM	7,31	20,49	5,98	16,76	-3,73	-22,38
AERMC	23,61	66,16	25,36	71,08	4,91	29,48
AESN	33,55	94,04	38,36	107,51	13,47	80,83

Source : Mission.

Proposition n° 13 : Au titre de la solidarité territoriale entre les territoires urbains et ruraux, revenir, à compter de 2019, voire dès le deuxième versement au titre de l'année 2018 prévu au mois de mai, à l'ancienne clé pour la répartition de la contribution financière des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale.

⁹⁹ La part de chaque agence en 2017 était calculée selon la « clé Onema 2015 - 2018 » en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique et de l'importance relative de sa population rurale. Les contributions 2018 (prélèvement de l'État et contributions à l'AFB et à l'ONCFS) sont établies selon la « clé de prélèvement PLF » au prorata de la part respective de l'agence dans le produit prévisionnel total des redevances pour l'année 2018.

2.2.3. En l'absence de nouveaux prélèvements de l'État sur les ressources des agences, leur contribution au financement de l'AFB et de l'ONCFS dans le cadre du XI^e programme sera d'un montant inférieur de 9 % à la somme de la contribution aux opérateurs et au budget général de l'État sur la durée du X^e programme

Sur la durée du prochain programme, la contribution de l'ensemble des agences au financement de l'AFB, des établissements publics de parcs nationaux et de l'ONCFS (et de l'EPMP pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne) sera d'un montant inférieur de 8,99 % à la somme de la contribution à l'Onema et du prélèvement pour le budget de l'État au X^e programme, comme le montre le tableau 26.

Tableau 26 : Contribution des agences de l'eau au financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité au XI^e programme et comparaison avec les prélèvements du X^e programme

Agences de l'eau	Clé prélèvement 2018 (%)	Prélèvements opérateurs de l'eau et de la biodiversité sur la période 2019-2024 (M€) ¹⁰⁰	Prélèvements État et opérateurs de l'eau et de la biodiversité sur la période 2013-2018 (M€)	Variation des prélèvements entre les X ^e et XI ^e programmes (%)
AEAG	12,96	225,57	214,16	5,33
AEAP	6,64	115,56	130,16	-11,22
AELB	15,92	277,07	295,26	-6,16
AERM	7,31	127,21	133,13	-4,45
AERMC	23,61	410,76	460,84	-10,87
AESN	33,55	583,83	678,21	-13,92
Ensemble	100,00	1 740,00	1 911,77	-8,99

Source : Mission

2.3. Si les restes à payer seront d'environ 3,3 Mds€ sur la durée du XI^e programme et viendront réduire les capacités de nouveaux engagements en début de programme, les retours d'avances remboursables offrent une marge de manœuvre importante, avec des situations contrastées selon les agences

2.3.1. Les restes à payer seront d'environ 3,3 Mds€ sur la durée du XI^e programme

Les restes à payer¹⁰¹ sur les engagements pris sont stabilisés autour de 3,6 Mds€ depuis deux ans. Compte tenu du taux de perte entre les engagements et les paiements, qui s'établit à 8 % en moyenne pour l'ensemble des six agences, avec de fortes disparités toutefois entre les agences (du simple au double), le montant total des restes à payer devrait avoisiner 3,32 Mds € sur la durée du XI^e programme.

Comme l'indique le tableau 27, le taux de couverture des restes à payer par le fonds de roulement projeté à fin 2018 varie de 11 % pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse à 18 % pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, si l'on met à part le cas de l'agence de l'eau Artois-Picardie où il s'établit à hauteur de 33 %.

¹⁰⁰ La mission a supposé qu'il n'y aurait plus de prélèvements de l'État à compter de 2019 et que le prélèvement au bénéfice de l'AFB et de l'ONCFS serait stabilisé à 290 M€/an sur la période du XI^e programme.

¹⁰¹ Les restes à payer sont la différence entre le montant total des engagements pris et les paiements déjà effectués sur ces engagements. Ils peuvent être rapportés au montant des dépenses annuelles du dernier exercice ou du montant moyen de ces dépenses annuelles pour apprécier le nombre d'années nécessaires à leur paiement complet.

Annexe IV

Le tableau 28 met en évidence une grande variabilité du poids des restes à payer issus des programmes antérieurs dans les recettes prévisionnelles des redevances, de 19 % en agence de l'eau Seine-Normandie à 37 % en agence de l'eau Artois-Picardie.

Tableau 27 : Évaluation des restes à payer dans les interventions du XI^e programme

Agences de l'eau	Restes à payer maximaux théoriques sur la période 2019-2024 au regard des engagements pris dans les programmes antérieurs (M€)	Taux de perte moyen (%)	Estimation des restes à payer issus des programmes antérieurs sur la période 2019-2024 (M€)	Fonds de roulement à fin 2018 (M€, prévisionnel)	Taux de couverture des restes à payer par le fonds de roulement (%)	Ratio restes à payer / recettes issues des redevances sur la période 2019-2024 (%)
AEAG	502,00	7,00	467,00	81,80	17,52	27,21
AEAP	351,24	15,49	296,84	96,50	32,51	37,04
AELB	810,62	10,78	723,24	86,80	12,00	36,35
AERM	235,33	9,00	214,02	39,30	18,36	23,11
AERMC	868,00	8,00	798,70	84,80	10,62	26,78
AESN	836,00	8,00	816,00	120,20	14,73	19,67
Ensemble	3 603,19	7,98	3 315,80	509,40	15,36	26,39

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Tableau 28 : Poids des restes à payer dans les recettes prévisionnelles des redevances pour le XI^e programme

Agences de l'eau	Estimation des restes à payer issus des programmes antérieurs sur la période 2019-2024 (M€)	Recettes prévisionnelles issues des redevances pour le XI ^e programme (M€)	Poids des restes à payer issus des programmes antérieurs dans les recettes prévisionnelles des redevances pour le XI ^e programme (%)
AEAG	467,00	1 716,00	27,21
AEAP	296,84	801,30	37,04
AELB	723,24	1 989,48	36,35
AERM	214,02	962,04	22,25
AERMC	798,70	2 982,00	26,78
AESN	816,00	4 200,00	19,43
Ensemble	3 315,80	12 650,82	26,21

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

2.3.2. Les retours d'avances remboursables offrent une marge de manœuvre importante aux agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie

Les agences de l'eau recourent à deux modes principaux d'intervention en appui aux porteurs de projets : les subventions et les prêts ou avances remboursables sans intérêts.

Le remboursement des prêts et avances remboursables procure des recettes aux agences de l'eau, qui viennent s'ajouter aux recettes issues des redevances pour le financement des interventions de celles-ci. Le tableau 34 montre que ces remboursements de prêts et retours d'avance représenteront, pour l'ensemble des six agences, de l'ordre de 11 % des recettes issues des redevances, avec un poids particulièrement marqué en agence de l'eau Artois-Picardie (25 % des recettes issues des redevances) et en agence de l'eau Seine-Normandie (21 %).

Tableau 29 : Évaluation des retours d'avances dans les interventions du XI^e programme

Agences de l'eau	Estimation des retours d'avances sur la période 2019-2024 (M€)	Part dans le total des retours d'avances (%)	Recettes prévisionnelles issues des redevances pour le XI ^e programme (M€)	Ratio retours d'avances / recettes issues des redevances sur la période 2019-2024 (%)
AEAG	90,00	6,22	1 716,00	5,24
AEAP	196,57	13,58	801,30	24,53
AELB	175,49	12,13	1 989,48	8,82
AERM	48,89	3,38	962,04	5,08
AERMC	73,10	5,05	2 982,00	2,45
AESN	863,00	59,64	4 200,00	20,55
Ensemble	1 447,05	100,00	12 650,82	11,44

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

2.4. Après cinq années de prélèvements sur les ressources cumulées des agences au profit du budget de l'État, sans tenir compte de la situation réelle du fonds de roulement et de la trésorerie des agences, celle-ci devrait s'établir, en moyenne, à un peu moins d'un mois d'activité, avec de fortes disparités selon les agences

2.4.1. Après avoir atteint des niveaux élevés jusqu'à la fin de l'année 2016, les fonds de roulement et trésorerie des agences de l'eau devraient refluer en fin de X^e programme

L'objectif d'une baisse des trésoreries et des fonds de roulement doit être analysé au regard du cadre juridique régissant les interventions des agences de l'eau et de la spécificité des projets financés, en particulier :

- ◆ les aides sont destinées à financer des projets lourds, coûteux par nature, dont les durées d'exécution sont en partie incompressibles (au moins quatre ans pour une station d'épuration) ;
- ◆ les agences de l'eau ne peuvent pas placer leur trésorerie ;
- ◆ elles ne peuvent pas opérer de mutualisations financières entre elles.

Dans ce contexte, s'il est compréhensible que les fonds de roulement puissent être amenés à croître pour assurer la couverture d'une proportion significative des engagements pris, un pilotage financier et un cadre d'intervention adaptés, incitant notamment à un respect des échéanciers de réalisation prévisionnels par les porteurs de projet, doit permettre de contrôler l'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie de l'établissement.

Comme le montrent le tableau 30 et le tableau 31, après avoir été abondant jusqu'à la fin 2016¹⁰², le fonds de roulement des six agences de l'eau devrait représenter, en moyenne, de l'ordre de 2,38 mois de dépenses fin 2018, en ligne avec la norme de deux à trois mois de fonds de roulement pour les établissements publics. Toutefois :

- ◆ cette situation cache de fortes disparités, les fonds de roulement prévisionnels à fin 2018 des agences de l'eau Adour-Garonne et Artois-Picardie se situant au-delà de cette norme (de 3,33 à 6,10 mois de dépenses) ;

¹⁰² Ces montants étaient en hausse, par rapport à 2008, de respectivement 58% et 322%.

Annexe IV

- ◆ compte tenu du besoin en fonds de roulement (en moyenne, de l'ordre de 1,4 mois), le niveau de trésorerie ne serait plus, en moyenne, que d'un peu moins d'un mois à cet horizon, avec, là encore, une situation très contrastée selon les agences. Globalement, la trésorerie devrait ainsi diminuer de 564 M€ fin 2016 à 208 M€ fin 2018, avec l'apparition de différés de paiements ponctuels prévus par certaines agences de l'eau dès 2018. Quatre agences de l'eau auraient, notamment, à fin 2018, une trésorerie basse voire très basse : Seine-Normandie¹⁰³ (2 jours de dépenses), Loire-Bretagne (3 jours de dépenses), et dans une moindre mesure Rhône-Méditerranée-Corse (13 jours de dépenses) Les agences de l'eau Artois-Picardie et Adour-Garonne auraient, au contraire, une trésorerie élevée, tant en niveau absolu que relatif (2,6 et 6 mois de dépenses).

Tableau 30 : Évolution du fonds de roulement des agences entre fin 2013 et fin 2018 (M€, prévisionnel) et prélèvement annuel moyen de l'État sur la période 2014-2018

Agences de l'eau	Fonds de roulement à fin 2013 (M€)	Trésorerie à fin 2013 (M€)	Fonds de roulement à fin 2016 (M€)	Trésorerie à fin 2016 (M€)	Fonds de roulement à fin 2018 (M€, prév.)	Trésorerie à fin 2018 (M€, prév.)	Variation du fonds de roulement 2013-2018 (%)
AEAG	128,00	109,15	169,67	155,95	81,80	63,40	-36,09
AEAP	33,04	19,27	65,81	62,60	96,50	94,90	192,07
AELB	119,23	73,37	116,87	78,08	86,00	3,30	-27,87
AERM	40,40	29,04	46,84	37,75	39,30	19,90	-2,72
AERMC	97,15	62,22	190,76	149,15	84,80	20,20	-12,71
AESN	159,51	56,84	179,09	62,56	120,20	5,90	-24,64
Ensemble	577,33	349,89	769,04	546,09	508,60	207,60	-11,90

Source : Jaune budgétaire 2016 des agences de l'eau ; agences de l'eau pour les prévisions 2018 ; mission.

Tableau 31 : Fonds de roulement et trésorerie à fin 2018 des agences exprimés en nombre de mois de fonctionnement

Agences de l'eau	Total des dépenses en droits constatés 2013-2018 (prévision, M€)	Dépenses moyennes mensuelles sur la période 2013-2018 (prévision, M€)	Fonds de roulement à fin 2018 (en mois de dépenses, prévisions)	Trésorerie à fin 2018 (en mois de dépenses, prévision)
AEAG	1 769,26	24,57	3,33	2,58
AEAP	1 139,10	15,82	6,10	6,00
AELB	2 360,50	32,78	2,62	0,10
AERM	1 096,30	15,23	2,58	1,31
AERMC	3 352,55	46,56	1,82	0,43
AESN	5 646,24	78,42	1,53	0,08
Ensemble	15 363,95	213,39	2,38	0,97

Source : Mission, à partir des données du jaune budgétaire 2016 des agences de l'eau et des prévisions pour 2018 des agences.

¹⁰³ Cette gestion « au plus près des besoins » est rendue possible par la particularité de l'agence de l'eau Seine-Normandie, qui dispose d'un très gros attributaire (SIAAP) pour lequel le versement des subventions (un versement peut atteindre plusieurs millions d'euros) peut être piloté et anticipé plus facilement que lorsqu'il y a de multiples versements à de nombreux attributaires à gérer.

2.4.2. La répartition du prélèvement sur les ressources cumulées des agences au profit du budget de l'État n'a pas tenu compte de la situation réelle du fonds de roulement et de la trésorerie de chacune des agences

L'article 48 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, l'article 32 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 et l'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 prévoient que les agences de l'eau contribueront à l'effort de rétablissement des comptes publics au moyen de prélèvements sur leurs fonds de roulement, sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau qu'elles mettent en œuvre. Cette contribution prend la forme d'un prélèvement de 210 M€ sur le fonds de roulement de ces opérateurs en 2014, puis d'un prélèvement annuel de 175 M€ sur la période 2015-2017 et d'un prélèvement de 200 M€ en 2018, au profit du budget général de l'État.

Ces articles prévoient également que le montant de ce prélèvement est réparti équitablement chaque année entre les agences de l'eau, au prorata de leur part respective dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée. Pour les prélèvements des années 2014, 2015, 2016 et 2017, cette répartition a été respectivement fixée par les arrêtés du 23 juin 2014, du 20 mai 2015, du 17 juin 2016 et du 13 avril 2017. Elle est reprise dans le tableau 32 et dans le tableau 33.

Tableau 32 : Répartition entre agences des prélèvements opérés au profit du budget de l'État (€)

Agences de l'eau	2014	2015	2016	2017	2018 (prévisionnel)	Moyenne 2014-2018
AEAG	27 567 523	20 817 696	21 982 583	22 237 785	25 927 227	23 706 563
AEAP	13 047 667	11 169 638	11 953 738	11 587 204	13 283 141	12 208 278
AELB	33 346 391	28 009 228	28 401 394	27 044 374	31 846 818	29 729 641
AERM	16 468 637	14 096 854	13 212 565	12 702 614	14 621 538	14 220 442
AERMC	48 830 892	42 152 777	41 296 882	42 335 151	47 214 109	44 365 962
AESN	70 738 890	58 753 806	58 152 836	59 092 872	67 107 167	62 769 114
Ensemble	210 000 000	175 000 000	175 000 000	175 000 000	200 000 000	187 000 000

Source : Mission, à partir des arrêtés du 23 juin 2014, du 20 mai 2015, du 17 juin 2016 et du 13 avril 2017 relatifs à la mise en œuvre des prélèvements opérés au profit du budget de l'État prévus par les lois de finances pour 2014, 2015, 2016 et 2017. Pour 2018, l'hypothèse faite est celle d'une clé similaire à celle retenue pour les contributions à l'AFB et l'ONCFS.

Tableau 33 : Part du produit prévisionnel total des redevances ayant servi à fixer le montant de la contribution des agences au prélèvement opéré au profit du budget de l'État (%)

Agences de l'eau	2014	2015	2016	2017	2018 (prévisionnel)	Moyenne 2014-2018 ¹⁰⁴
AEAG	13,10	11,90	12,56	12,71	12,96	12,68
AEAP	6,20	6,38	6,83	6,62	6,64	6,53
AELB	15,90	16,01	16,23	15,45	15,92	15,90
AERM	7,80	8,06	7,55	7,26	7,31	7,60
AERMC	23,30	24,09	23,60	24,19	23,61	23,73
AESN	33,70	33,57	33,23	33,77	33,55	33,57

Source : Mission, à partir des arrêtés du 23 juin 2014, du 20 mai 2015, du 17 juin 2016 et du 13 avril 2017 relatifs à la mise en œuvre des prélèvements opérés au profit du budget de l'État prévus par les lois de finances pour 2014, 2015, 2016 et 2017. Pour 2018, l'hypothèse faite est celle d'une clé similaire à celle retenue pour les contributions à l'AFB et l'ONCFS.

¹⁰⁴ Il s'agit d'une moyenne pondérée par le poids des prélèvements annuels dans le total des prélèvements opérés sur les ressources des agences de l'eau au profit de l'État.

Annexe IV

Ces répartitions ont toutefois été opérées sans tenir compte de la situation réelle du fonds de roulement et de la trésorerie de chacune des agences, ce qui conduit à pénaliser les agences en faisant une gestion au plus près des besoins. En effet, comme cela ressort des données du tableau 34, et comme l'illustrent le graphique 5 et le graphique 6 :

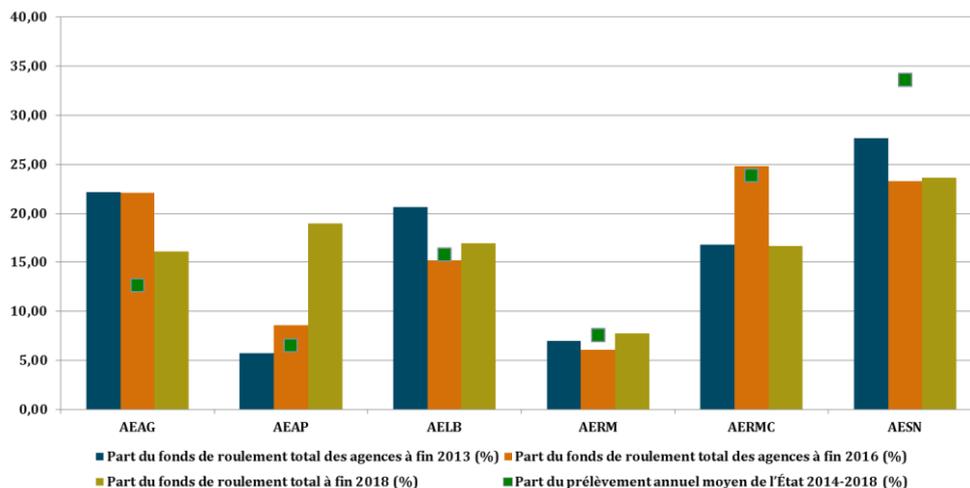
- ◆ la contribution des agences de l'eau Adour-Garonne et Artois-Picardie se sera établie, sur la base de modalités de répartition du prélèvement reposant sur le prorata de la part respective des agences dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée, à un niveau nettement inférieur à ce à quoi aurait conduit une répartition du prélèvement reposant sur la part des agences dans le fonds de roulement ou la trésorerie totaux ;
- ◆ à l'inverse, la contribution des agences de l'eau Seine-Normandie et, dans une moindre mesure, Rhône-Méditerranée-Corse, se sera établie à un niveau nettement supérieur à ce à quoi aurait conduit une répartition du prélèvement reposant sur la part des agences dans le fonds de roulement ou la trésorerie totaux ;
- ◆ la contribution des agences de l'eau Loire-Bretagne (dont la trésorerie aura nettement diminué à fin 2018) et Rhin-Meuse se sera établie à un niveau à peu près équivalent à ce à quoi aurait conduit une répartition du prélèvement reposant sur la part des agences dans le fonds de roulement ou la trésorerie totaux.

Tableau 34 : Comparaison entre les parts dans le fonds de roulement total des agences et dans le prélèvement annuel moyen de l'État sur la période 2014-2018

Agences de l'eau	Part du fonds de roulement total des agences à fin 2013 (%)	Part de la trésorerie totale des agences à fin 2013 (%)	Part du fonds de roulement total des agences à fin 2016 (%)	Part de la trésorerie totale des agences à fin 2016 (%)	Part du fonds de roulement total à fin 2018 (%)	Part de la trésorerie totale à fin 2018 (%)	Part du prélèvement annuel moyen de l'État 2014-2018 (%)
AEAG	22,17	31,20	22,06	28,56	16,08	30,54	12,68
AEAP	5,72	5,51	8,56	11,46	18,97	45,71	6,53
AELB	20,65	20,97	15,20	14,30	16,91	1,59	15,90
AERM	7,00	8,30	6,09	6,91	7,73	9,59	7,60
AERMC	16,83	17,78	24,80	27,31	16,67	9,73	23,73
AESN	27,63	16,25	23,29	11,46	23,63	2,84	33,57

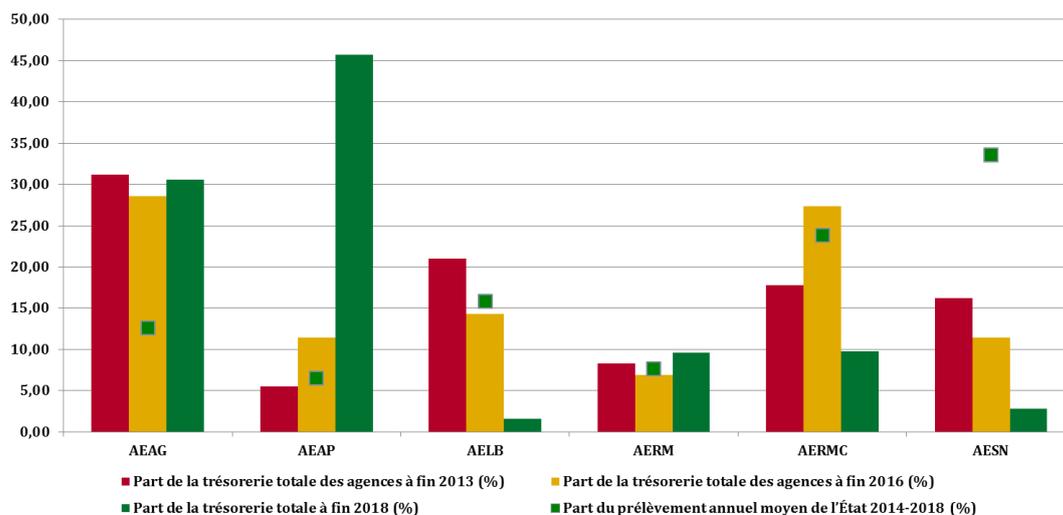
Source : Jaune budgétaire 2016 des agences de l'eau ; agences de l'eau pour les prévisions 2018 ; mission.

Graphique 5 : Comparaison entre la part prise par les agences dans la répartition de la contribution au budget de l'État et la part des agences dans le fonds de roulement total



Source : Mission.

Graphique 6 : Comparaison entre la part prise par les agences dans la répartition de la contribution au budget de l'État et la part des agences dans la trésorerie totale



Source : Mission.

2.5. Du fait de la forte dynamique d'évolution des restes à payer et de la décroissance des retours d'avance, les ressources nettes des agences disponibles pour les engagements nouveaux dans le XI^e programme connaîtront une baisse plus marquée, à -11 %, que celle des recettes issues des redevances, avec toutefois de forts écarts entre établissements

Si l'on excepte la possibilité, pour les agences de l'eau, de mobiliser leurs fonds de roulement, les ressources susceptibles d'être mobilisées pour réaliser les programmes d'intervention de ces établissements sont constituées de la somme du produit des redevances qu'elles collectent auprès des usagers et des retours d'avances remboursable attendus sur la période, dont il convient de déduire la contribution apportée par les agences au financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, ainsi que les éventuels prélèvements opérés au profit du budget de l'État.

Le tableau 35 apprécie, sur cette base, les ressources nettes mobilisables pour les engagements nouveaux¹⁰⁵ dans le cadre du X^e programme pluriannuel d'intervention.

Le tableau 36 procède à la même analyse pour le XI^e programme, à partir des recettes prévisionnelles issues des redevances prises en compte pour le cadrage des programmes dans chacune des agences, d'une hypothèse d'un prélèvement moyen au profit de l'AFB et de l'ONCFS à 290 M€/an et à partir des estimations des restes à payer et des retours d'avances communiquées par les agences.

¹⁰⁵ Ces engagements recouvrent les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement des agences, les versements de primes pour performance épuratoire le cas échéant, ainsi que les dépenses d'intervention au sens des trois domaines visés dans les programmes.

Annexe IV

Tableau 35 : Évaluation des retours d'avance et des restes à payer dans les interventions du X^e programme

Agences de l'eau	Estimation des restes à payer sur la période 2013-2018 (M€)	Retours d'avances sur la période 2013-2018 (M€)	Recettes issues des redevances sur la période 2013-2018 ¹⁰⁶ (M€)	Prélèvements au profit des opérateurs et de l'État sur la période 2013-2018 (M€)	Ressources nettes pour les engagements nouveaux dans le cadre du X ^e PPI ¹⁰⁷ (M€)	Part dans le total (%)
AEAG	338,74	101,04	1 684,00	214,16	1 232,14	12,11
AEAP	247,28	190,57	896,58	130,16	709,71	6,97
AELB	538,89	132,46	2 158,17	295,26	1 456,48	14,31
AERM	171,85	115,58	1 000,93	133,13	811,53	7,98
AERMC	642,00	221,50	3 220,20	460,84	2 338,86	22,99
AESN	1 246,00	878,00	4 673,00	678,21	3 626,79	35,64
Ensemble	3 184,76	1 639,15	13 632,88	1 911,76	10 175,51	100,00

Source : Agences de l'eau ; mission.

Tableau 36 : Évaluation des retours d'avance et des restes à payer dans les interventions du XI^e programme

Agences de l'eau	Estimation des restes à payer sur la période 2019-2024 (M€)	Retours d'avances attendus sur la période 2019-2024 (M€)	Recettes issues des redevances sur la période 2019-2024 (M€)	Contributions AFB/ONCFS sur la période 2019-2024 (M€)	Ressources nettes pour les engagements nouveaux dans le cadre du XI ^e PPI (M€)	Part dans le total (%)
AEAG	467,00	90,00	1 716,00	225,57	1 113,43	12,31
AEAP	296,84	196,57	801,30	115,56	585,47	6,47
AELB	723,24	175,49	1 989,48	277,07	1 164,66	12,88
AERM	214,02	48,89	962,04	127,21	669,70	7,41
AERMC	798,70	74,10	2 982,00	410,76	1 846,64	20,42
AESN	816,00	863,00	4 200,00	583,83	3 663,17	40,51
Ensemble	3 315,80	1 448,05	12 650,82	1 740,00	9 043,07	100,00

Source : Agences de l'eau ; mission.

Le tableau 38 met en évidence « l'effet ciseau » auquel se retrouvent confrontées les agences de l'eau dans le cadre de la mise en œuvre de leur X^e programme d'intervention : l'évolution dynamique des redevances entre les IX^e et X^e programmes (+ 27 %, cf. tableau 37) conduit à une croissance de 4 % des restes à payer entre les X^e et XI^e programmes, alors que, dans le même temps, les recettes issues des redevances sont amenées à baisser de 7 % entre ces deux programmes. Les retours d'avances étant également en baisse de 14 %, et malgré une diminution attendue des contributions globales aux opérateurs et au budget de l'État de 9 %, les ressources nettes disponibles pour le fonctionnement et les interventions des agences de l'eau sont en baisse de 11 % entre les X^e et XI^e programmes, soit une diminution plus marquée que celles des seules redevances.

¹⁰⁶ Hors part des redevances pour pollutions diffuses reversées à l'Onema pour la mise en œuvre du plan « Ecophyto » (41 millions d'euros annuels).

¹⁰⁷ Il s'agit de la somme des montants figurant colonnes 7 et 8, à laquelle est déduite le montant figurant en colonne 5 et celui figurant en colonne 9.

Annexe IV

Tableau 37 : Évolution des recettes issues des redevances entre les IX^e et X^e programmes d'intervention

Agences de l'eau	Recettes issues des redevances sur le IX ^e programme i.e. sur la période 2007-2012 (M€)	Recettes issues des redevances sur le X ^e programme i.e. sur la période 2013-2018 (M€)	Évolution des recettes issues des redevances entre les X ^e et X ^e programmes (%)
AEAG	1 184,00	1 680,00	41,89
AEAP	770,07	896,58	16,43
AELB	1 855,77	2 151,18	15,92
AERM	968,80	1 010,46	4,30
AERMC	2 406,50	3 219,60	33,80
AESN	3 586,89	4 674,00	30,31
Ensemble	10 772,03	13 631,82	26,55

Source : Agences de l'eau ; mission.

Tableau 38 : Évolution des ressources nettes pour les engagements nouveaux

Agences de l'eau	X ^e programme		XI ^e programme		Évolution X ^e -XI ^e programmes		
	Ressources nettes pour les engagements nouveaux dans le cadre du X ^e PPI (M€)	Part dans le total (%)	Ressources nettes pour les engagements nouveaux dans le cadre du XI ^e PPI (M€)	Part dans le total (%)	Évolution des recettes issues des redevances (%)	Évolution des ressources nettes (%)	Évolution de la part dans le total des ressources nettes des agences (pp)
AEAG	1 232,14	12,11	1 113,43	12,31	2,14	-9,63	0,20
AEAP	709,71	6,97	585,47	6,47	-10,63	-17,51	-0,50
AELB	1 456,48	14,31	1 164,66	12,88	-7,52	-20,04	-1,43
AERM	811,53	7,98	669,70	7,41	-4,79	-17,48	-0,57
AERMC	2 338,86	22,99	1 846,64	20,42	-7,38	-21,05	-2,57
AESN	3 626,79	35,64	3 663,17	40,51	-10,14	1,00	4,87
Ensemble	10 175,51	100,00	9 043,07	100,00	-7,20	-11,13	-

Source : Agences de l'eau ; mission.

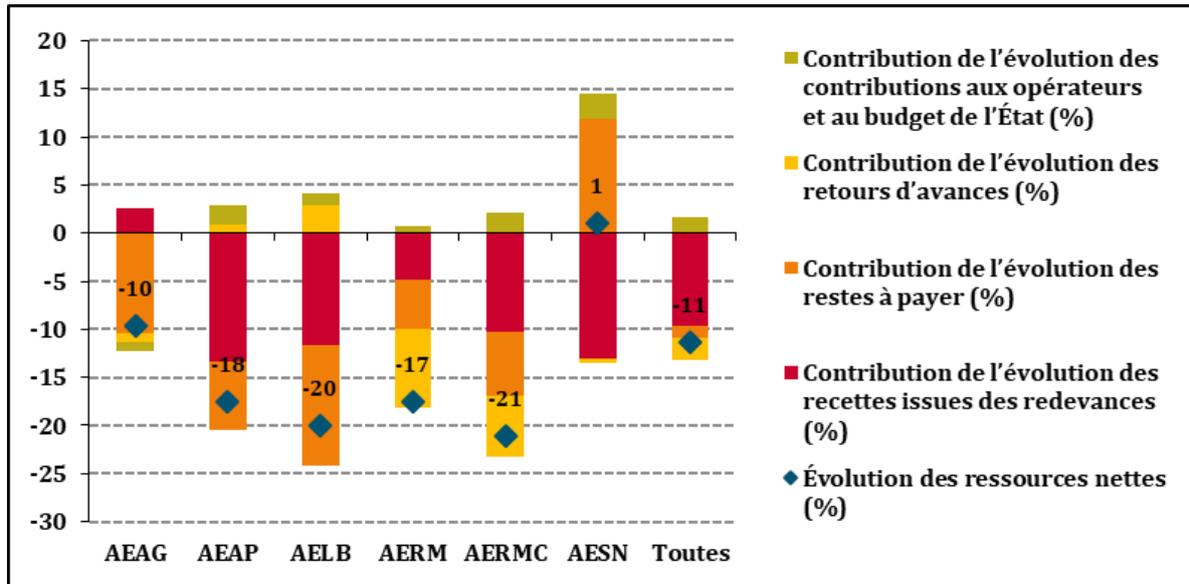
Tableau 39 : Décomposition de l'évolution des ressources des agences entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Évolution des ressources nettes (M€)	Contribution de l'évolution des recettes issues des redevances (M€)	Contribution de l'évolution des restes à payer (M€)	Contribution de l'évolution des retours d'avances (M€)	Contribution de l'évolution des contributions aux opérateurs et au budget de l'État (M€)
AEAG	-118,71	32,00	-128,26	-11,04	-11,41
AEAP	-124,24	-95,28	-49,56	6,00	14,60
AELB	-291,82	-168,69	-184,35	43,03	18,19
AERM	-141,83	-38,89	-42,17	-66,69	5,92
AERMC	-492,22	-238,20	-156,70	-147,40	50,08
AESN	36,38	-473,00	430,00	-15,00	94,38
Ensemble	-1149,52	-982,39	-131,04	-221,96	171,77

Source : Mission.

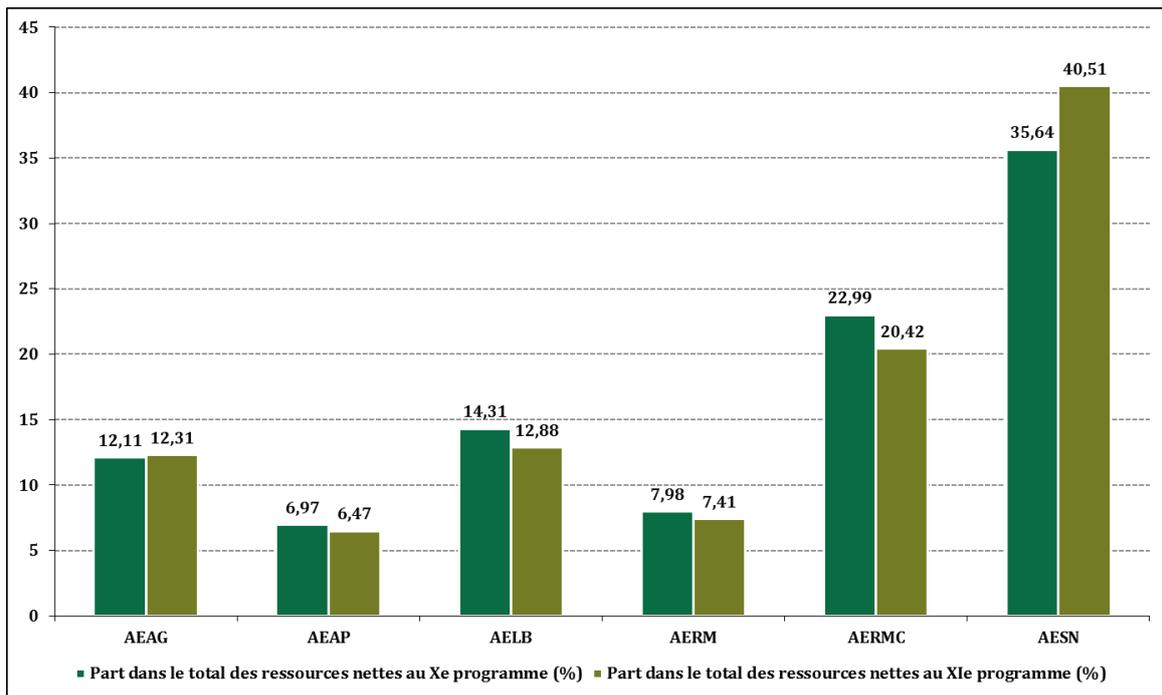
Annexe IV

Graphique 7 : Décomposition de l'évolution des ressources des agences entre les X^e et XI^e programmes (%)



Source : Mission.

Graphique 8 : Évolution de la part des agences dans les ressources nettes totales entre les X^e et XI^e programmes



Source : Mission.

2.6. Les autorisations de programme baissent de 15 % en moyenne entre les X^e et XI^e programmes, avec des écarts importants entre agences

Le tableau 40 présente l'évolution des autorisations de programme prévisionnelles entre les X^e et XI^e programmes associée à l'évolution des ressources nettes exposée en section 2.5. Il met en évidence que les autorisations de programme devraient baisser de 15 %, en moyenne.

Tableau 40 : Évolution du total d'autorisations de programmes (dépenses d'intervention et primes) entre les X^e et XI^e programmes d'intervention

Agences de l'eau	AP en moyenne annuelle (M€) sur le X ^e PPI	Part du total (%)	AP en moyenne annuelle (M€) sur le XI ^e PPI	Part du total (%)	Évolution de la part du total entre les X ^e et XI ^e programmes (pp)	Évolution des AP totales entre les X ^e et XI ^e programmes (M€/an)	Évolution des AP totales entre les X ^e et XI ^e programmes (%)
AEAG	269,00	12,46	211,00	11,51	-0,95	-58,00	-21,56
AEAP	143,08	6,63	143,27	7,81	1,19	0,19	0,13
AELB	355,50	16,47	265,98	14,51	-1,96	-89,52	-25,18
AERM	151,02	7,00	123,00	6,71	-0,29	-28,02	-18,55
AERMC	514,62	23,84	404,50	22,06	-1,78	-110,12	-21,40
AESN	725,30	33,60	685,60	37,40	3,79	-39,70	-5,47
Ensemble	2 158,52	100,00	1 833,35	100,00	-	-325,17	-15,06

Source : Agences de l'eau ; mission.

Comme l'indique le tableau, l'impact sera significativement différent selon les agences de l'eau. Deux agences auront des réductions de moyens inférieures à la moyenne : il s'agit des agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie. En effet :

- ◆ les autorisations de programme de l'agence de l'eau Artois-Picardie devraient être d'un montant légèrement supérieur à celui du X^e programme, la baisse de près de 11 % des redevances (cf. tableau 38) devant être compensée par :
 - la mobilisation d'une partie du fonds de roulement, qui passerait de 6,10 mois de dépenses fin 2018 à 2,3 mois de dépenses fin 2024 ;
 - la fin du remboursement d'un prêt¹⁰⁸ ;
- ◆ les capacités d'engagement prévisionnelles en Seine-Normandie devraient être en baisse de plus de 5 % par rapport aux autorisations de programme engagées en moyenne chaque année du X^e programme, grâce, notamment, à des retours d'avance importants (cf. section 2.5) ;
- ◆ le « taux de conversion » entre ressources nettes et autorisations de programme augmente de plus de 8 points de pourcentage entre les X^e et XI^e programmes.

En revanche, les trois autres agences connaîtront des baisses plus importantes que la moyenne, qui s'établiront à -22 % en agence de l'eau Adour-Garonne, -21 % en agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et à -25 % en agence de l'eau Loire-Bretagne :

- ◆ la baisse pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse découle de la baisse des ressources évoquée en section 2.5, et s'explique notamment par le fait que l'agence devra à la fois honorer des restes à payer importants au titre du X^e programme sur la période du XI^e programme (799 M€), en forte hausse (+24 %) par rapport aux reports constatés au programme précédent (en tenant compte de la réduction des engagements retenue en 2018) et faire face à l'érosion des retours d'avances (-74 %) ;
- ◆ l'agence Loire-Bretagne subit des restes à payer élevés (723 M€), en forte hausse (+34 %) par rapport aux reports constatés au programme précédent (en tenant compte de la réduction des engagements retenue en 2018) ;
- ◆ la baisse observée en agence de l'eau Adour-Garonne semble résulter d'un « taux de conversion » entre les ressources nettes et les autorisations de programme moins favorable au XI^e programme qu'au X^e programme.

¹⁰⁸ La fin du remboursement d'un emprunt de 40 M€ contracté en 2012 auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à la demande du ministère de tutelle pour le financement de la station d'épuration de Marquette se traduit par une dépense en moins d'environ 7 M€ par an.

Annexe IV

Tableau 41 : Évolution des « taux de conversion » entre ressources nettes et AP entre les X et XI^e programmes

Agences de l'eau	X ^e programme			XI ^e programme			Évolution des taux de conversion (pp)
	Ressources nettes pour les engagements nouveaux (M€)	AP en moyenne annuelle (M€)	Taux de conversion (%)	Ressources nettes pour les engagements nouveaux (M€)	AP en moyenne annuelle (M€)	Taux de conversion (%)	
AEAG	205,52	269,00	130,89	186,31	211,00	113,25	-17,64
AEAP	118,29	143,08	120,96	97,64	143,27	146,73 ¹⁰⁹	25,78
AELB	243,08	355,50	146,25	195,48	265,98	136,07	-10,18
AERM	131,53	155,02	114,82	105,05	123,00	126,20	2,27
AERMC	389,27	514,62	132,20	303,73	404,50	132,52	0,98
AESN	604,20	725,30	120,04	609,90	685,60	108,09	-7,63
Ensemble	1 691,71	2 158,52	127,59	1 498,11	1 833,35	121,95	-5,22

Source : Mission.

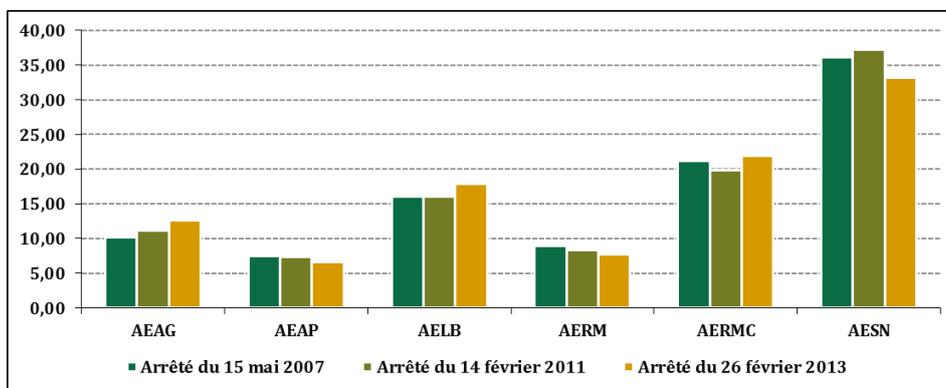
2.7. La mise en place d'un plafond mordant annuel pour les redevances des agences doit conduire à répartir ce plafond entre les agences sur la base d'une analyse des besoins d'intervention au niveau des bassins et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences

Comme cela a été exposé en section 1.1, la logique initialement retenue par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques était celle d'une définition des orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et d'une fixation du plafond global de leurs dépenses sur la période considérée par le Parlement.

La répartition entre les agences de l'eau, par grand domaine d'intervention, du plafond global de dépenses fait l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget, pris après avis du Comité national de l'eau, sans que ni la loi, ni les règlements ne prévoient de critère objectif de répartition du plafond de dépenses global entre les agences.

L'évolution de la répartition du plafond global de dépenses entre les agences au cours des IX^e et X^e programmes est représentée sur le graphique 9.

Graphique 9 : Évolution de la part des dépenses des agences dans le plafond de dépenses total (%)



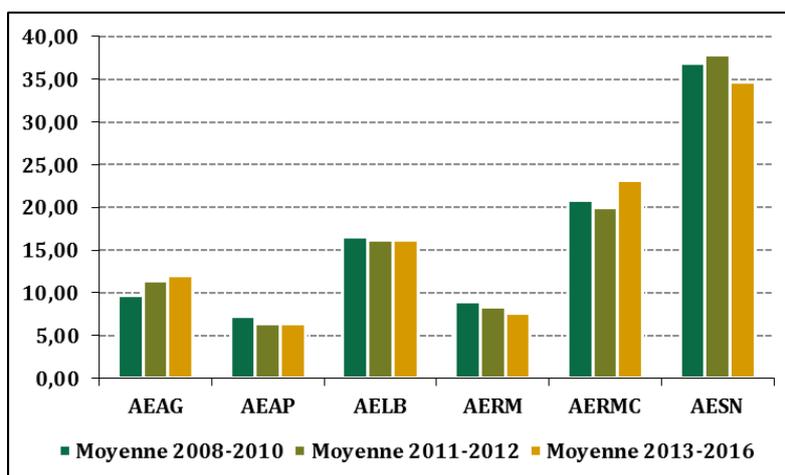
Source : Mission, à partir des arrêtés des 15 mai 2007, 14 février 2011 et 26 février 2013 encadrant le montant pluriannuel des dépenses du programme d'intervention des agences de l'eau.

¹⁰⁹ L'augmentation du « taux de conversion » pour l'agence de l'eau Artois-Picardie s'explique principalement par la mobilisation d'une partie du fonds de roulement, qui passerait de 6,10 à 2,3 mois de dépenses entre fin 2018 et fin 2024 et par la fin du remboursement d'un prêt évoquée en note de bas de page 108.

Annexe IV

L'évolution de la répartition du plafond global de dépenses entre 2007 (début du IX^e programme) et 2013 (début du X^e programme) telle qu'elle ressort du graphique 9 reflète, corrélativement, le rééquilibrage intervenu dans la perception des redevances au sein des bassins, que met en évidence le graphique 10 : les agences de l'eau Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse, dont les taux de redevance étaient sensiblement inférieurs à ceux des autres agences, ont procédé à un relèvement significatif de ces taux au X^e programme afin de financer l'augmentation de leurs besoins (+33 % et +31 % respectivement, contre une moyenne à +16 % pour l'ensemble des six agences).

Graphique 10 : Évolution de la part des redevances perçues par les agences dans le total (%)



Source : Mission, à partir des données du jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

Tableau 42 : Évolution du produit total des redevances prélevées par les agences

Agences de l'eau	Moyenne 2008-2010	Moyenne 2011-2012	Moyenne 2008-2012	Moyenne 2013-2016	Évolution 2013-2016 vs. 2008-2012 (%)
AEAG	180,61	245,40	206,53	273,86	32,60
AEAP	135,01	135,79	135,32	147,19	8,77
AELB	306,58	346,38	322,50	370,20	14,79
AERM	165,35	177,63	170,26	173,66	1,99
AERMC	386,72	427,95	403,21	528,33	31,03
AESN	684,05	810,75	734,73	790,85	7,64
Ensemble	1 858,32	2 143,90	1 972,55	2 284,09	15,79

Source : Mission, à partir des données du jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

La mise en place d'un plafond de redevances en début de X^e programme, devant contraignant en début de XI^e programme par l'effet conjugué, d'une part, de son abaissement (2,3 Mds€ à 2,105 Mds€) et, d'autre part, de la mise sous plafond des contributions, en augmentation (d'un plafond annuel de 150 M€ à un plafond total de 297 M€), au profit des opérateurs de la biodiversité, modifie la logique décrite précédemment.

En effet, le niveau des redevances prélevées dans chaque bassin ne découle plus de la rencontre entre des besoins d'intervention partagés au sein de ce bassin et un consentement à payer local, mais d'un partage, entre les bassins, du plafond mordant annuel de redevances fixé en loi de finances, d'où découle, au regard des restes à payer des engagements pris dans le cadre des programmes antérieurs, des retours d'avances attendus et de l'éventuelle mobilisation du fonds de roulement des agences, des capacités d'engagement pour les interventions des agences.

Annexe IV

Dans ces conditions, il importe que la répartition du plafond mordant de redevances entre les agences, qui reste le déterminant principal de leurs capacités d'intervention dans les bassins, soit déterminée, par la tutelle, non pas selon une « clause d'antériorité » (« *grandfathering* »), conduisant à répartir ce plafond au regard de la part respective des agences dans le produit total des redevances du X^e programme, comme cela semble être l'approche retenue à ce stade (ce que ne contredit pas totalement le tableau 20), mais à partir d'une appréciation :

- ◆ d'une part, des besoins d'intervention des différentes agences ;
- ◆ d'autre part, des ressources nettes susceptibles d'être mobilisées par les agences pour de nouveaux engagements (prise en compte des restes à payer, des retours d'avance attendus et, le cas échéant, d'une capacité à mobiliser le fonds de roulement de certains établissements).

Plusieurs paramètres peuvent être pris en compte pour apprécier les besoins d'intervention des différentes agences.

Le tableau 43 reporte les différences entre le pourcentage des masses d'eau superficielles et souterraine en bon état à fin 2015 (date du dernier inventaire) et l'objectif retenu dans le SDAGE à fin 2021, qui sont les indicateurs présentés dans les jaunes budgétaires des agences de l'eau. Sur cette base, un indicateur agrégé de distance à l'objectif (égal à la somme des carrés des distances des états aux objectifs pour les quatre indicateurs considérés) est calculé par la mission, pour chaque bassin (ou district de bassin dans le cas de l'agence de l'eau Rhin-Meuse).

Tableau 43 : Appréciation des écarts entre l'état des masses d'eau et les objectifs des SDAGE

	AEAG	AEAP	AELB	AERM		AERMC		AESN
				Rhin	Meuse	RM	Corse	
% des masses d'eau superficielles en bon état écologique à fin 2015 (état)	43	19	27	18	38	52	83	39
% des masses d'eau superficielles en bon état chimique à fin 2015 (état)	95	81	N.D.	22	15	94	97	84
% des nappes souterraines en bon état chimique à fin 2015 (état)	61	33	69	60	64	82	100	28
% des nappes souterraines en bon état quantitatif à fin 2015 (état)	90	94	88	93	100	89	93	98
% des masses d'eau superficielles en bon état écologique à fin 2021 (objectif)	68	33	60	41	54	66	97	61
% des masses d'eau superficielles en bon état chimique à fin 2021 (objectif)	99	81	N.D.	32	49	98,50	97	92
% des nappes souterraines en bon état chimique à fin 2021 (objectif)	68	33	75	67	73	85	100	28
% des nappes souterraines en bon état quantitatif à fin 2021 (objectif)	94	94	100	100	100	98,70	100	100
Indicateur de distance à l'objectif¹¹⁰	27	14	36	27	39	18	16	23

Source : Jaune budgétaire ; agences de l'eau.

¹¹⁰ Égal à la racine carrée de la somme des carrés des distances de chaque indicateur en 2015 à son objectif. Cet indicateur donne une idée de l'écart entre l'état des masses et l'objectif, mais il méritera d'être approfondi, notamment pour tenir compte de la taille des masses d'eau (le nombre de masse d'eau souterraines est beaucoup plus faible que celui des masses d'eau superficielles). Leur temps de réaction à des modifications de pratique est également différent. Le coût des mesures nécessaires pour atteindre l'objectif dépend aussi des paramètres déclassants la masse d'eau.

Annexe IV

L'analyse conduite au tableau 43, sous réserve d'approfondissements pour en améliorer la représentativité suggérerait en première analyse que les agences pourraient être classées en trois grandes catégories :

- ◆ les agences pour lesquelles la distance à l'objectif est plus importante que la moyenne : il s'agit des agences de l'eau Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Adour-Garonne ;
- ◆ les agences pour lesquelles la distance à l'objectif est moins importante que la moyenne : il s'agit des agences de l'eau Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse ;
- ◆ l'agence pour laquelle la distance à l'objectif est dans la moyenne : il s'agit de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

Si l'on suit cette logique qu'il convient de perfectionner :

- ◆ la part des redevances prélevées par les agences de l'eau Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Adour-Garonne dans le total devrait augmenter entre les X^e et XI^e programmes ;
- ◆ la part des redevances prélevées par les agences de l'eau Artois-Picardie, et Rhône-Méditerranée-Corse dans le total devrait baisser entre les X^e et XI^e programme ;
- ◆ la part des redevances prélevées par l'agence de l'eau Seine-Normandie dans le total devrait rester à peu près stable entre les X^e et XI^e programmes.

Selon le tableau 20, la part prévisionnelle des redevances prélevées par les agences de l'eau Adour-Garonne et Rhin-Meuse dans le total des redevances devrait bien augmenter entre les X^e et XI^e programmes, mais la part des redevances prélevées par l'agence de l'eau Loire-Bretagne devrait légèrement baisser, d'un même nombre de points de pourcentage que l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, alors qu'il s'agit de l'agence présentant l'indicateur de distance à l'objectif le plus élevé. De même, c'est l'agence de l'eau Seine-Normandie qui devrait connaître la plus forte baisse de la part des redevances prélevées dans le total, alors que son indicateur de distance à l'objectif se situait dans la moyenne.

Si l'analyse est effectuée au regard de l'évolution de la part des ressources nettes des agences dans le total entre les X^e et XI^e programmes, les résultats n'apparaissent cohérents que pour l'agence de l'eau Adour-Garonne (+0,3 pp). À l'inverse, l'agence de l'eau Seine-Normandie verrait sa part des ressources nettes dans le total augmenter de 5 points de pourcentage entre les deux programmes et l'agence de l'eau Loire-Bretagne devrait voir cette même part baisser de 1,3 point de pourcentage.

Si l'écart entre l'état des masses d'eau et les objectifs à horizon 2021 permet d'apprécier le « chemin à parcourir » pour les agences en valeur relative, les efforts et moyens à mettre en œuvre pour parcourir le chemin peuvent être toutefois très variables selon les masses d'eau et les pressions qui s'exercent : dans certains cas, notamment en cas de masses d'eau fragiles soumises à forte pression, le simple maintien du bon état peut justifier une poursuite des efforts et des moyens.

Dans ces conditions, la mission recommande que la tutelle et les agences de l'eau élaborent des indicateurs permettant d'apprécier, pour chaque agence, le « chemin restant à parcourir », au regard des objectifs fixés dans les SDAGE et des engagements européens de la France, et que la tutelle utilise ensuite cet indicateur pour déterminer la répartition du plafond mordant annuel de redevances entre les agences, au regard notamment des restes à payer et des autres ressources mobilisables par celles-ci pour leurs interventions (retours d'avances et fonds de roulement).

Proposition n° 14 : Élaborer un indicateur permettant d'apprécier le « chemin à parcourir » pour les agences dans leur objectif de reconquête des masses d'eau et procéder à la répartition du plafond mordant de redevances entre les agences au regard des valeurs prises par cet indicateur et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences pour leurs interventions, intégrant l'effet des restes à payer, des retours d'avances et, le cas échéant, des évolutions du fonds de roulement.

3. Les interventions financières et primes de performance épuratoire des agences de l'eau baisseront de 15 % au XI^e programme, l'ajustement se faisant à la fois sur les dépenses d'intervention relatives au petit cycle de l'eau dans le domaine 2 et sur les primes de performance épuratoire

3.1. Les interventions financières des agences de l'eau, qui prennent la forme de subventions et d'avances aux porteurs de projets, sont encadrées par un programme pluriannuel de six ans et se déclinent de différentes façons dans les bassins

3.1.1. Les interventions financières des agences de l'eau sont encadrées par un programme pluriannuel d'une durée de six ans

Le programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau détermine, pour une période de six années, les domaines et les conditions de son action et prévoit le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.

Les interventions des agences de l'eau sont encadrées par le code de l'environnement, qui dispose que celles-ci :

- ◆ mettent en œuvre le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques ;
- ◆ mènent également une politique foncière de sauvegarde des zones humides approuvée par le comité de bassin ;
- ◆ mènent et soutiennent des actions de coopération internationale ;
- ◆ dans le cadre de leurs programmes pluriannuels d'intervention, apportent, directement ou indirectement, des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques et à l'atteinte des objectifs du SDAGE.

L'article L.213-9-1 du code l'environnement prévoit que « le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée ». Pour les raisons évoquées *supra*, c'est dorénavant le plafond fixé pour les redevances qui détermine le montant du programme d'intervention.

Un plafond de dépenses reste néanmoins fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances. Il est réparti par agence selon trois grands domaines d'intervention :

- ◆ le **domaine 1** concerne les actions de connaissance, de planification et de gouvernance, d'acquisition des données, de prospective, de communication et de soutien aux acteurs nationaux et internationaux de la politique de l'eau. Les dépenses propres au fonctionnement et au personnel des agences de l'eau sont rattachées à ce domaine ;
- ◆ le **domaine 2** concerne les **mesures générales de gestion de l'eau**, dont l'application est invariante sur le territoire et qui visent à assurer la bonne application des textes français et européens, quel que soit l'état du milieu ou l'effet attendu sur le milieu. Il s'agit notamment des mesures financées au titre de la directive eaux résiduaires urbaines ou de la directive eau brute pour l'eau potable ;

- ◆ le **domaine 3** concerne les **mesures territoriales de gestion de l'eau**, qui viennent compléter les mesures nationales et sont motivées par la réalisation des objectifs de la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE)¹¹¹, la lutte contre les effets de la sécheresse et certaines mesures de prévention des inondations.

Depuis le X^e programme, les dépenses prévues dans ces trois domaines par chaque agence ne sont plus fongibles sans restrictions entre elles. Selon un principe de fongibilité asymétrique, les dépenses du domaine 1 peuvent alimenter le domaine 2 et le domaine 3, celles du domaine 2 peuvent alimenter le domaine 3, mais celles du domaine 3 ne peuvent être redéployées ni sur le domaine 1 ni sur le domaine 2.

Le plafond des dépenses des X^e programmes d'intervention des agences de l'eau a été fixé à 13,3 Mds€ sur la période 2013-2018 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et du budget en date du 26 février 2013, pris après avis du Comité national de l'eau. Ce plafond s'entend :

- ◆ hors part de la redevance pour pollutions diffuses, reversée à l'Onema (de 2013 à 2016) puis à l'AFB (pour 2017 et 2018) dans le cadre de la mise en œuvre du plan « EcoPhyto » ;
- ◆ hors contribution au budget général des opérateurs de l'eau et de la biodiversité (Onema de 2013 à 2016, AFB en 2017 et AFB et ONCFS en 2018) ; et
- ◆ hors primes de performance épuratoire.

Les X^e programmes d'intervention des agences ont été construits en privilégiant les aides consacrées aux milieux aquatiques et aux objectifs territoriaux de la DCE (domaine 3), portant notamment, dans le cadre du « grand cycle » de l'eau, sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole et sur les continuités écologiques, par rapport aux interventions liées à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement, dans le cadre du « petit cycle » de l'eau, après les efforts importants consacrés lors du programme précédent aux mises aux normes de la directive eaux résiduaires urbaines (ERU).

3.1.2. Les agences de l'eau mettent en œuvre leur programme d'intervention selon différentes modalités

Les agences de l'eau mettent en œuvre leur programme d'intervention selon différentes modalités, décrites ci-dessous.

3.1.2.1. Les aides individuelles sur critères d'éligibilité aux porteurs de projets constituent le mode traditionnel d'intervention des agences de l'eau

Les aides individuelles sur critères d'éligibilité restent le mode traditionnel d'intervention des agences de l'eau, avec des taux d'aides en principe plus élevés pour les actions à forte valeur ajoutée environnementale. Elles peuvent être octroyées, de manière directe ou indirecte, à des personnes publiques ou privées réalisant des actions ou des travaux d'intérêt commun au bassin, contribuant à la gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques ayant une compétence dans le domaine concerné.

Des prix de référence et des prix plafonds sont définis pour certaines catégories d'actions, notamment celles relatives au petit cycle de l'eau et aux aides aux industriels, afin de contribuer à la maîtrise des coûts.

¹¹¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Annexe IV

Pour l'attribution d'aides forfaitaires aux particuliers pour les dispositifs d'assainissement non collectif (ANC)¹¹², des conventions de mandat sont signées avec les services publics d'assainissement non collectif (SPANC), qui regroupent les demandes, en assurent la gestion et versent les aides aux particuliers, avec un rendu compte à l'agence. Il en est de même avec l'agence des services de paiement (ASP) pour la gestion des aides individuelles aux agriculteurs dans le cadre des programmes de développement rural régionaux, l'instruction des dossiers étant assurée par les directions départementales des territoires (DDT).

3.1.2.2. Les agences de l'eau accompagnent par ailleurs les maîtres d'ouvrage des projets par le biais d'avances remboursables

Si les aides des agences de l'eau se font, pour l'essentiel, sous forme de subventions, le X^e programme prévoyait également un accompagnement des agences par le biais d'avances remboursables, pour un montant de l'ordre de 20 % des autorisations de programme sur le domaine 2 et 15 % sur le domaine 3. Les avances sont mobilisées, souvent en complément de subventions, pour les actions qui sont considérées comme moins prioritaires¹¹³. Si leur instruction est ainsi, pour l'essentiel, mutualisée avec celle des subventions et les coûts de gestion limités au regard du montant d'avances octroyé, de l'ordre de 2,5 ETP sont affectés à leur gestion pour l'ensemble des agences (cf. tableau 44).

Le maître d'ouvrage et l'agence peuvent convenir de transformer une partie de la subvention en avance remboursable, avec un coefficient de conversion environ égal à 17 en 2017 pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse¹¹⁴. Selon les agences interrogées par la mission, cette conversion intervient, le plus souvent, à la demande du maître d'ouvrage, afin de faciliter le financement du projet, le cas échéant en améliorant sa solvabilité par rapport à l'organisme prêteur, dans la mesure où l'avance concédée par l'agence n'entre pas dans le ratio d'endettement.

Tableau 44 : Coût de gestion administrative des avances remboursables

Agences de l'eau	Montant d'avances remboursables accordées dans le cadre du X ^e programme (M€)	Coût de gestion (M€/an)	ETPT affectés
AEAG	82,00	0,080	0,05
AEAP	242,68	0,039	0,41
AELB	191,21	0,03	0,50
AERM	67,81	N.D.	0,05
AERMC	83,90	N.D.	0,20
AESN	878,00	0,13	1,30
Ensemble	1 545,60	0,28	2,51

Source : Agences de l'eau ; mission.

¹¹² Environ 20 000 dispositifs d'assainissement non collectif ont été aidés par les agences sur la période 2013-2017.

¹¹³ À titre d'exemple, l'agence de l'eau Seine-Normandie a recours à des aides mixtes combinant subventions et avances pour accompagner les travaux d'assainissement et pour l'alimentation en eau potable. Les travaux d'économies d'eau des collectivités et les travaux d'urgence pour l'eau potable et l'assainissement (en cas d'inondation, notamment) font l'objet d'un accompagnement au travers d'avances remboursables.

¹¹⁴ Ainsi, un maître d'ouvrage peut bénéficier d'une subvention de 30% pour ses travaux de station d'épuration, ou bien de 29% de subvention et 17% d'avances remboursables, ou 28% de subvention et 34% d'avances remboursables, etc.

3.1.2.3. *Les contrats, et notamment les contrats territoriaux, constituent un outil privilégié pour la mise en œuvre de la politique territoriale et des actions prioritaires définies par les agences*

Les contrats constituent un outil utilisé par les agences pour mettre en œuvre la politique territoriale et les actions prioritaires définies par les agences, auquel celles-ci ont plus particulièrement recours lorsqu'il apparaît nécessaire de faciliter et de soutenir l'émergence et le suivi des projets les plus pertinents pour la mise en œuvre du programme pluriannuel d'intervention.

Selon les agences, plusieurs types de contrats sont mis en œuvre :

- ◆ les **contrats financiers pluriannuels** permettent d'assurer la cohérence de l'ensemble des opérations sous maîtrise d'ouvrage d'une même collectivité, selon une vision pluriannuelle. S'ils n'ont pas de valeur contractuelle à proprement parler, les opérations qui y sont visées faisant toujours l'objet d'une décision d'aide individuelle après dépôt d'un dossier de demande, ils présentent toutefois un intérêt pour la gestion des enveloppes budgétaires des agences et donnent de la visibilité aux maîtres d'ouvrage. Les critères d'éligibilité des opérations qui figurent dans ces contrats sont les mêmes que pour les aides individuelles aux porteurs de projets, mais certains taux peuvent être majorés dans le cadre d'une négociation sur les objectifs relatifs aux milieux (principe des « bonifications contractuelles »)¹¹⁵ ;
- ◆ les **contrats territoriaux**, dont le nom peut varier selon les agences¹¹⁶, permettent de cibler les aides en fonction des priorités territoriales de reconquête de la qualité des masses d'eau, dans le cadre de la mise en œuvre des priorités des programmes de mesures (déclinées dans les plans d'action opérationnels territorialisés à l'échelle du département - PAOT) et des SAGE. Ils doivent permettre de définir des stratégies de territoires, concertées et partagées, intégrant la dimension socio-économique, assorties d'objectifs de moyens et de résultats. Ces contrats reposent sur des actions thématiques ciblées et hiérarchisées, à mener pour répondre aux objectifs du programme de mesures et aux enjeux du territoire. Ils doivent permettre de combiner des actions qui soient favorables à la fois à la qualité de l'eau et à celle des milieux, y compris au bénéfice de la biodiversité terrestre. Les contrats territoriaux visent à articuler au mieux l'ensemble des interventions pour gagner en synergie de financement, voire à conditionner l'accès à certaines aides non prioritaires dans une négociation adaptée au contexte local, qui permet à l'agence d'imposer, en contrepartie, certaines actions prioritaires. Dès l'étape de diagnostic territorial de ces contrats, les conditions de la pérennisation des résultats obtenus, après l'arrêt des financements des agences de l'eau, sont à envisager systématiquement, et les méthodes d'évaluation et les modalités de suivi de l'efficacité des actions mises en œuvre, notamment par le biais de bilans intermédiaires, sont à prévoir ;
- ◆ le **contrat d'animation** permet le financement d'actions d'animation visant à faire émerger des projets concernant des thématiques ou des territoires à enjeux particuliers (absence de maître d'ouvrage et/ou de dynamique locale, enjeu particulier sur une masse d'eau, sensibilisation de certaines catégories d'utilisateurs, etc.). L'animation peut être multi-thématique (animation agricole, gestion à la source des eaux pluviales, etc.) ou mono-thématique.

¹¹⁵ Les aides à taux majorés et les aides spécifiques accordées dans le cadre des contrats représentent un montant global maîtrisé à l'échelle des agences. À titre d'illustration, le cumul des majorations (en comptant le « sur-taux » mais pas le taux de base accessible « hors contrat ») et des aides spécifiques (en comptant par nature la totalité de l'aide) correspond à 4 % des engagements décidés en 2017 par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

¹¹⁶ L'agence de l'eau Seine-Normandie les nomme ainsi « contrats globaux d'actions ».

3.1.2.4. Les appels à projets, qui constituent une modalité d'intervention plus récente des agences, permettent de plus grandes réactivité et flexibilité pour tester de nouvelles actions ou mobiliser des porteurs de projet et constituent un moyen efficace pour accroître la sélectivité des interventions des agences

Les appels à projets constituent une modalité d'intervention plus récente. Ils sont mobilisés pour le développement d'opérations pilotes, expérimentales ou exemplaires et permettent de sortir, de manière exceptionnelle, du cadre fixé par le programme d'intervention. Chaque appel à projets fait l'objet d'un cahier des charges comprenant le champ des projets visés, les modalités d'aide des projets, l'enveloppe financière de l'appel à projets, les critères d'éligibilité et les critères de sélection. Il est validé par le conseil d'administration.

Au cours du X^e programme, toutes les agences ont lancé des appels à projets portant sur des thèmes diversifiés comme la lutte contre les fuites en réseaux de distribution d'eau potable, des initiatives « biodiversité et qualité du milieu marin », la gestion durable des eaux de pluie dans les nouveaux aménagements, la réutilisation des eaux usées traitées, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), la structuration et la gestion durable des services d'eau et d'assainissement.

Certains appels à projets sont lancés conjointement avec des partenaires, à l'exemple de l'appel à manifestation d'intérêt pour la trame verte et bleue lancé en 2018 par la région Grand Est, en partenariat avec les agences de l'eau Rhin-Meuse, Seine Normandie, Rhône Méditerranée Corse, et la DREAL Grand Est.

Par rapport aux autres modalités d'intervention des agences (aides individuelles sur critères d'éligibilité et contrats territoriaux), les appels à projets permettent une plus grande réactivité et flexibilité pour tester de nouvelles actions ou mobiliser des porteurs de projets, notamment en majorant des taux d'intervention pendant une période limitée dans le temps¹¹⁷. Ils assurent une meilleure maîtrise des financements et permettent de sélectionner les dossiers les plus efficaces au regard des objectifs fixés, notamment pour les « nouvelles politiques ».

3.1.2.5. Les coûts de gestion des aides, qui s'établissent, en moyenne, à hauteur de 4,41 % du montant distribué, apparaissent maîtrisés, mais leur variabilité entre agences met en évidence l'existence d'économies d'échelle marquées dans cette gestion

Ainsi que l'indique le tableau 45, les coûts de gestion des aides s'établissent, en moyenne, à hauteur de 4,4 % du montant distribué (de 3,5 % en agence de l'eau Seine-Normandie à 5,8 % en agence de l'eau Rhin-Meuse). Le graphique 11, pour sa part, met en évidence une corrélation négative entre le poids du coût de gestion des aides et le montant moyen annuel attribué¹¹⁸ : l'efficacité de la gestion des aides d'une agence est ainsi d'autant plus importante que le montant total d'aides distribué, et, partant, la taille de l'agence, est important. Il fait également ressortir une efficacité relative moindre qu'attendu dans la gestion des aides par l'agence de l'eau Loire-Bretagne (5,4 % vs. 4,9 %, soit un surcoût de 1,8 M€).

¹¹⁷ À titre d'exemple, cette pratique a été mise en œuvre avec succès en Adour-Garonne, avec :

- le subventionnement des travaux à des taux exceptionnels de 60% pour les communes urbaines (au lieu de 35 %) et 70 % (au lieu de 60 %) pour les communes rurales, pour des systèmes d'assainissement situés sur des masses d'eau inférieures au bon état et subissant une pollution domestique importante connue. Cet appel à projets a permis d'engager des travaux sur 130 des 526 masses d'eau éligibles ;
- le subventionnement à 100 % des travaux d'arasements (contre 80 % dans le programme classique), ce qui a permis de débloquer les travaux sur 167 ouvrages au sein d'opérations coordonnées (plusieurs ouvrages sur un même cours d'eau permettant d'ouvrir un linéaire important à la continuité) et/ou situées sur des cours d'eau classés en liste 2 au sens de la réglementation.

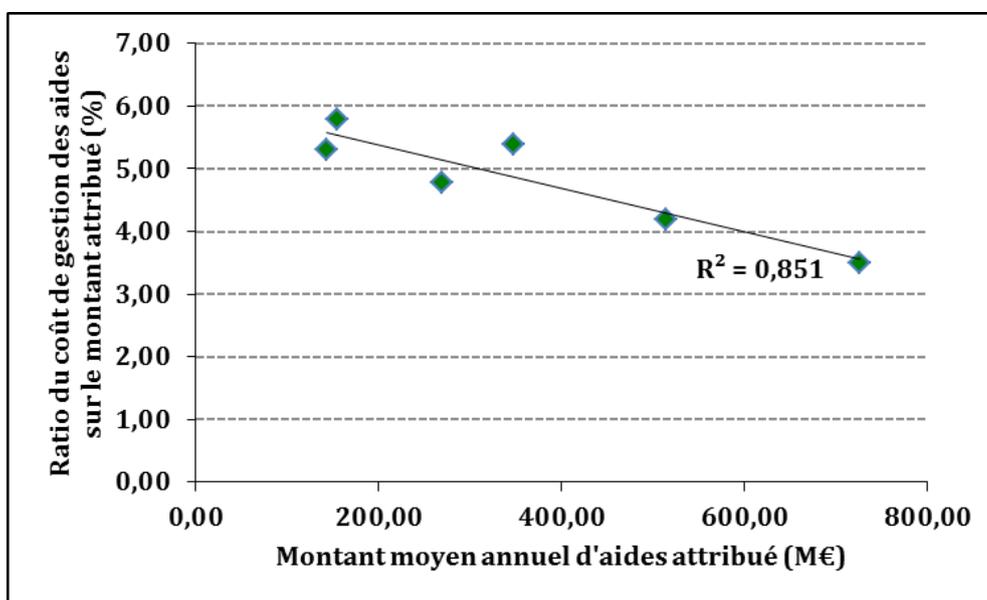
¹¹⁸ Le coefficient de détermination de la régression (R^2) est égal à 85,10 %, ce qui signifie que 85,10 % de la variation du coût moyen de gestion des aides entre les agences est expliqué par les variations du montant d'aides attribué.

Tableau 45 : Efficience de la gestion des aides des agences

Agences de l'eau	Coût de gestion des aides en 2016 (M€)	Moyenne annuelle des aides ¹¹⁹ attribuées par les agences sur le X ^e programme (M€)	Ratio coût de gestion des aides / montant attribué (%)
AEAG	12,87	269,00	4,78
AEAP	7,59	143,08	5,30
AELB	18,66	346,83	5,38
AERM	9,00	155,21	5,80
AERMC	21,57	514,62	4,19
AESN	25,39	725,30	3,50
Ensemble	95,08	2 154,04	4,41

Source : Agences de l'eau – annexe B au contrat d'objectif.

Graphique 11 : Poids du coût de gestion des aides dans le montant distribué selon la taille de l'agence



Source : Mission.

3.1.3. Sur le X^e programme, les aides des agences de l'eau auront eu un effet de levier de 2,3 € pour 1 € attribué

Le tableau 46 présente, pour chaque agence, le volume d'aides qui auront été attribuées dans le cadre du X^e programme et le volume total d'actions qui auront été financées par ce biais. Il en ressort :

- ◆ que le taux moyen de cofinancement des agences de l'eau s'établit à 42,72 % au X^e programme et aura ainsi permis, à partir de l'attribution de 11,15 Mds€ d'aides, le financement de 26,10 Mds€ d'interventions au sens des trois domaines, soit un effet de levier de 2,34 (1 € d'aides participe de 2,34 € d'interventions) ;

¹¹⁹ Il s'agit d'un montant en autorisations de programmes pour les dépenses d'intervention des agences au sens des trois domaines et les primes de performance épuratoire.

Annexe IV

- ♦ une forte disparité dans les taux moyens de cofinancement des différentes agences, de 32,70 % pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (1 € d'aide versé par l'agence participe au financement de 3,06 € d'interventions au sens des trois domaines) à 56,00 % en agence de l'eau Rhin-Meuse (1 € d'aide versé par l'agence participe au financement de 1,78 € d'interventions au sens des trois domaines).

Le recentrage des interventions des agences sur le domaine 3 (grand cycle) et le maintien de taux de cofinancement élevés présentant un caractère suffisamment incitatif pour générer des interventions dans ce domaine devraient conduire à une diminution de l'effet de levier des agences au XI^e programme.

Tableau 46 : Appréciation de l'effet de levier des agences de l'eau

Agences de l'eau	Volume d'aides accordées dans le cadre du X ^e programme (M€)	Taux moyen de cofinancement de l'agence (en %)	Volume total d'actions financées (M€)
AEAG	1 437,00	36,00	3 991,00
AEAP	1 171,84	43,70	2 681,56
AELB	1 745,00	47,91	3 642,00
AERM	639,00	56,00	1 135,00
AERMC	2 437,00	32,70	7 450,00
AESN	3 720,00	51,60	7 202,00
Ensemble	11 149,84	42,72	26 101,56

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

3.2. Les dépenses d'interventions (hors primes) diminueront de 12 % entre les X^e et XI^e programmes

La réduction des moyens financiers disponibles (cf. section 2) et les contraintes pesant sur les moyens humains imposent une révision de la politique d'intervention des agences de l'eau au XI^e programme, tout en garantissant la poursuite des actions prioritaires de la politique de l'eau.

3.2.1. Les contraintes d'effectifs et de moyens auxquelles vont être confrontées les agences supposent une plus grande sélectivité dans les aides et un abandon de certaines interventions

Trois grandes voies, détaillées dans le tableau 47, peuvent être utilisées pour adapter les programmes d'intervention des agences aux contraintes de moyens décrites en section 2 :

- ♦ **des baisses de taux des aides à champ d'intervention inchangé.** Celles-ci peuvent être mises en œuvre plus facilement là où les maîtres d'ouvrages bénéficiaires ont la capacité d'assumer une part d'autofinancement plus importante, soit davantage sur le petit cycle de l'eau, financé par le prix de l'eau, que sur le grand cycle, où il faut parfois inciter à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage adaptée ;
- ♦ **une plus grande sélectivité des interventions**, qui peut s'exercer :
 - en fonction de priorités géographiques plus restrictives (zonages), en accentuant le mouvement initié dans le cadre du X^e programme (ciblage des aides sur les aires d'alimentation des captages prioritaires, les zones déficitaires en eau, etc.) ;
 - par un recours plus marqué aux appels à projets, permettant de sélectionner les interventions les plus efficaces (avec le meilleur ratio coût/bénéfices pour l'environnement), dans le respect d'une enveloppe donnée ;

- ◆ **l'abandon de certaines interventions**, et notamment celles :
 - qui apparaissent comme étant les moins efficaces du point de vue des objectifs environnementaux ;
 - pour lesquelles un recours accru au levier réglementaire (contrôles et sanctions, le cas échéant) et/ou l'ancienneté des obligations réglementaires ne justifient plus le maintien de financements.

Ces différents leviers actionnables doivent notamment s'apprécier au regard des contraintes liées à la mise en œuvre du schéma d'emploi. De ce point de vue :

- ◆ la baisse des taux d'aide n'apporte aucun bénéfice, l'attribution d'une aide réduite ne générant pas d'économie d'instruction ou de gestion ;
- ◆ la plus grande sélectivité des interventions, comme le ciblage des aides sur des territoires plus réduits, conduit certes à diminuer le nombre de bénéficiaires et donc le nombre d'aides à gérer, mais peut générer une charge d'instruction accrue en amont pour justifier de l'éligibilité ;
- ◆ l'abandon de certaines politiques d'aide permet de dégager des unités d'œuvre pouvant être redéployées après suppression des postes dédiés à la gestion de ces aides.

Dans ces conditions, l'arrêt de certaines politiques d'interventions semble à privilégier dans un contexte de réduction des financements disponibles, par rapport à la mise en œuvre de dispositions réduisant les taux d'aides ou bien restreignant l'éligibilité des aides, mais induisant des règles d'instruction plus lourdes à gérer.

À cet égard, il convient de signaler que la lettre de cadrage du XI^e programme adressée par le ministre d'État aux présidents des comités de bassin indique que la réduction des moyens constitue une opportunité de repenser les programmes d'intervention des agences de l'eau à l'aune de l'efficacité, de la sélectivité et de la simplicité. Pour conserver des taux incitatifs sur les thématiques les plus prioritaires, le ministre d'État préconise ainsi, dans cette lettre, l'abandon de certaines politiques d'aides ou le recentrage des aides sur les projets les plus efficaces au regard des priorités, de leur coût et de leur juste répartition entre usagers.

La mission a pu constater que ces orientations étaient, dans l'ensemble, bien suivies dans les travaux de préparation des XI^e programmes dont elle a pu avoir connaissance, comme le met en évidence le tableau 48. Ainsi les baisses de taux d'aides envisagées par certaines agences sont limitées et ciblées afin de conserver un caractère incitatif suffisant aux aides pour déclencher les opérations les plus difficiles.

Tableau 47 : Modalités d'adaptation à une diminution des moyens des agences

Modalités d'adaptation	Interventions ciblées	Champs d'application possibles	Impact sur les moyens humains
Baisse du taux des aides à champ d'intervention inchangé	<p>Interventions pour lesquelles les maîtres d'ouvrage bénéficiaires ont la capacité d'assumer une part d'autofinancement plus importante, y compris avec l'appui d'autres partenaires (régions, départements)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventions pouvant être sélectionnées en fonction de priorités géographiques plus restrictives ▪ Interventions pouvant faire l'objet d'appels à projets pour sélectionner les plus efficaces 	<p>Petit cycle de l'eau (domaine 2 : possibilité pour les services publics d'eau et d'assainissement d'augmenter le prix de l'eau pour compenser les désengagements des agences)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aires d'alimentation des captages prioritaires, zones déficitaires en eau ▪ Recentrage de l'enveloppe dédiée à la solidarité territoriale (assainissement) sur les territoires ruraux à revenu fiscal faible 	<p>Aucun (l'attribution d'une aide réduite ne génère pas d'économie d'instruction ou de gestion)</p>
Plus grande sélectivité des interventions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventions pour lesquelles la pression réglementaire et/ou l'ancienneté des obligations réglementaires ne justifient plus le maintien de financements ; ▪ « Petites » interventions présentant un coût de gestion élevé au regard de l'impact sur le milieu naturel. 	<p>Mitigé :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ réduction du nombre de bénéficiaires et donc du nombre d'aides à gérer ; ▪ charge d'instruction accrue pour justifier de l'éligibilité. 	<p>Favorable :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'abandon de certaines politiques d'aides permet de dégager des unités d'œuvre pouvant être redéployées après suppression des postes dédiés à la gestion de ces aides ; ▪ la réduction du nombre de « petites aides » et donc de dossiers à instruire permet de diminuer le besoin en unités d'œuvre.
Abandon d'interventions (y compris rehaussement des planchers d'interventions et durcissement des conditions d'éligibilité)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interventions les moins efficaces du point de vue des objectifs environnementaux, notamment au regard des évaluations conduites ; ▪ Interventions pour lesquelles la pression réglementaire et/ou l'ancienneté des obligations réglementaires ne justifient plus le maintien de financements ; ▪ « Petites » interventions présentant un coût de gestion élevé au regard de l'impact sur le milieu naturel. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assainissement non collectif (ANC) : coût de gestion élevé au regard d'une efficacité sur les milieux non mesurable compte-tenu de la dispersion des interventions ▪ Aides à la gestion de la ressource (économie d'eau et substitution) dans le domaine de l'eau potable : le ratio coût/efficacité des investissements de gestion de la ressource est beaucoup plus élevé dans l'agriculture que dans l'AEP (cf. évaluation de la politique en matière de gestion de la ressource) ▪ Mise aux normes des stations d'épuration au titre de la directive ERU, dont les échéances sont dépassées depuis plusieurs années et pour lesquelles les outils juridiques nécessaires sont à la disposition des services de police de l'eau et des préfets pour obtenir la mise aux normes des agglomérations retardataires (par ex. : blocage des ouvertures à l'urbanisation) ▪ Arrêt du financement des filières d'élimination des déchets toxiques en quantités dispersées (une étude d'évaluation (AERM) a montré que l'aide de l'agence n'était plus incitative pour les PME du bassin) 	<p>Favorable :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'abandon de certaines politiques d'aides permet de dégager des unités d'œuvre pouvant être redéployées après suppression des postes dédiés à la gestion de ces aides ; ▪ la réduction du nombre de « petites aides » et donc de dossiers à instruire permet de diminuer le besoin en unités d'œuvre.

Source : Mission.

Tableau 48 : Modalités d'adaptation à une diminution des capacités d'interventions financières et des effectifs envisagées par les agences

Agences de l'eau	Baisse du taux des aides à champ d'intervention inchangé	Plus grande sélectivité des interventions	Abandon d'interventions ¹²⁰
AEAG		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de l'enveloppe dédiée à la solidarité territoriale sur le petit cycle en réduisant le territoire éligible ▪ Restriction aux zones de revitalisation rurale (ZRR) des aides à la protection des captages et à la conformité de l'eau distribuée ▪ Restriction aux zones rurales de montage de l'accompagnement des traitements curatifs pour l'eau potable ▪ Concentration des aides à la restauration de la continuité écologique sur les cours d'eau classés en listes 1 et 2 de l'article L. 214-17 du code de l'environnement ▪ Conditionner la poursuite des plans d'actions territoriaux (protection des captages prioritaires) à la mise en place d'une zone soumise à contrainte environnementale (ZSCE) par le Préfet ▪ Conditionner les aides à la récupération du coût auprès des bénéficiaires (gestion quantitative, prix de l'eau minimal) ▪ Ciblage des aides à la conversion agricole sur des territoires restreints ▪ Restriction du financement de la création et l'extension des réseaux de collecte des eaux usées aux ZRR ▪ Réduction de la prime de performance épuratoire sur les enjeux environnementaux et de solidarité territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relèvement de 500 à 2 000 € du seuil de montants de travaux permettant l'obtention d'une aide ▪ Arrêt de l'aide au traitement des déchets dangereux ▪ Arrêt des aides à l'ANC (primes de résultats au SPANC et travaux de réhabilitation) ▪ Arrêt de la prime de performance épuratoire ? ▪ Arrêt du financement de la réhabilitation de réseaux de distribution d'eau potable pour fuites ▪ Arrêt du financement de la politique « pollutions dispersées » des TPE/artisans raccordées aux réseaux d'assainissement collectif ▪ Arrêt de l'accompagnement des collectivités pour le passage au zéro phyto dans les espaces ouverts au public (obligation réglementaire dépasse depuis le 1er janvier 2017)

¹²⁰ Y compris rehaussement des planchers d'intervention.

Agences de l'eau	Baisse du taux des aides à champ d'intervention inchangé	Plus grande sélectivité des interventions	Abandon d'interventions ¹²⁰
AEAP		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de zonages pour la priorisation des aides : introduction d'un zonage érosion ; révision des périmètres de zonages à enjeux eaux potable et macro polluants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abandon des financements sites et sols pollués, pisciculture ▪ Relèvement de 2 000 à 10 000 € du seuil de montants de travaux permettant l'obtention d'une aide ▪ Mise en place d'un seuil minimum d'éligibilité à 10 branchements pour les dossiers de demande d'aide à l'assainissement non collectif ▪ Maintien des avances remboursables si supérieures à 100 000 € pour les activités économiques hors agricoles ou à 50 000 € pour les collectivités
AELB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse des taux d'aides (qui avaient été relevés à mi-parcours du X^e programme de 5 ou 10%) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plus grande sélectivité des aides sur la base de la contribution des opérations à l'atteinte des objectifs de bon état des eaux ▪ Durcissement des conditions d'éligibilité, zonage des aides (notamment restriction aux ZRR des aides aux travaux AEP et assainissement) et appels à projets envisagés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêt de l'aide à la purification des coquillages ▪ Arrêt du financement des procédures réglementaires liées aux périmètres de protection des captages
AERM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse des taux d'intervention ▪ Réduction des aides au fonctionnement : primes pour épuration, mission d'animation, prime à l'assainissement non collectif 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conditionnalité des aides au titre des interconnexions de réseau AEP au niveau des aires d'alimentation des captages du SDAGE prioritaires car dégradés de manière récurrente ▪ Financement de mesures agroenvironnementales restreintes à la conversion à l'agriculture biologique et à la remise en herbe ▪ Plus grande sélectivité géographique ou territoriale dans les aides agricoles (zones sensibles aux pollutions agricoles), notamment pour la conversion à l'agriculture biologique. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions d'investissement relevant du principe de non dégradation des masses d'eau déjà au bon état ▪ Arrêt du financement de la seule mise aux normes ERU des STEP ▪ Arrêt du financement des mises en conformité sanitaires isolées en ANC ▪ Arrêt du financement des stations de traitement en AEP pour les paramètres de pollution diffuse agricole ▪ Arrêt du financement des filières d'élimination des déchets toxiques en quantités dispersées ▪ Arrêt du dispositif de suivi des rejets « Rejet Réseau Urbain »

Annexe IV

Agences de l'eau	Baisse du taux des aides à champ d'intervention inchangé	Plus grande sélectivité des interventions	Abandon d'interventions ¹²⁰
AERMC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baisse de 50 % du montant des primes à la performance épuratoire ▪ Réduction de 80 % à 70 % du taux d'intervention le plus élevé au X^e programme, à quelques exceptions près (réseaux de surveillance DCE-DCSMM) ; ▪ Réduction de 80 % à 50 % des aides à la gestion de la ressource (économies d'eau et substitution) dans le domaine de l'eau potable (les aides de même nature dans le domaine de l'agriculture resteraient au taux le plus élevé, soit 70 %) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restriction des interventions vis-à-vis des pollutions agricoles au seul périmètre des aires d'alimentation des captages prioritaires pour le financement de l'accompagnement aux changements de pratiques agricoles (aides à la conversion à l'agriculture biologique notamment) ▪ Réduction de l'enveloppe dédiée à la solidarité territoriale sur le petit cycle (-15 à -20 %) en réduisant de plus de la moitié le territoire éligible, pour bénéficier aux territoires ruraux à revenu fiscal faible ▪ Restriction aux ZRR des aides à la potabilisation et à la conformité sanitaire ▪ Restriction aux ZRR des aides aux procédures de DUP et aux travaux prescrits par les DUP de protection des captages prioritaires dégradés ▪ Recentrage sur les secteurs prioritaires du SDAGE des interventions en matière de gestion quantitative de la ressource ▪ Restriction à des actions au titre de la LP 24 « restauration et gestion des milieux aquatiques » des aides à taux majorés et des aides spécifiques accordées dans les contrats 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arrêt des aides à l'ANC ▪ Arrêt des aides à la mise en conformité ERU, qui, selon le cas, se faisait soit via le financement de travaux sur STEP¹²¹ (LP 11) soit via le financement du raccordement sur une STEP plus importante ou nouvelle (LP 12) ▪ Plancher de demande de subvention porté de 3 000 € à 10 000 € ▪ Seuil pour le versement des primes de performance épuratoire porté de 200 à 500 équivalents-habitants
AESN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de l'ordre de 30 % des primes pour épuration. ▪ Réduction des aides proches d'aides au fonctionnement, comme l'entretien des milieux (zones humides, cours d'eau, littoral). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitation des aides à l'ANC aux zones à enjeux prioritaires (littoral, périmètres rapprochés de protection des captages...). ▪ Durcissement des conditions d'éligibilité, notamment pour les aides « curatives » (AEP, réseaux, érosion / ruissellement), en les conditionnant à la mise en œuvre de projets « préventifs » (protection de la ressource, gestion à la source, etc.) ▪ Conditionnalité accrue, notamment liée à la prise en compte des enjeux de changement climatique et à la réforme territoriale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réflexion sur la suppression des aides à l'ANC (100 M€ prévus au XI^e programme). ▪ Arrêt des aides au zéro-phyto pour les collectivités territoriales. ▪ Relèvement des seuils minimum d'aides, de 600 € d'aides à 4 000 € de travaux

Source : Mission, à partir des éléments communiqués par les agences.

¹²¹ L'AERMC avait arrêté, dans le cadre du X^e programme, les aides au financement de la mise aux normes des stations d'épuration de capacité supérieure à 15 000 équivalents-habitants (échéances 1998 et 2000 de la DERU).

3.2.2. Les contraintes de moyens auxquelles les agences vont être confrontées supposent que l'ensemble des agences excluent de leurs interventions les actions relevant du principe de non dégradation des masses d'eau, abandonnent les petites interventions et envisagent l'abandon des avances remboursables

Comme le montre le tableau 48, la mission a noté que, de manière générale, les agences s'orientent vers l'arrêt ou la réduction de certaines aides au fonctionnement afin de recentrer les fonds disponibles vers les investissements. C'est particulièrement le cas des aides à la performance épuratoire traitées en section 3.4, qui servent de variable d'ajustement pour l'équilibre des programmes de plusieurs agences.

Les aides devraient continuer à être recentrées vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux en s'appuyant sur les PAOT définis en lien avec les services de l'État. Ainsi, comme cela est envisagé par l'agence de l'eau Rhin-Meuse (cf. tableau 48), les actions d'investissement relevant du principe de non dégradation des masses d'eau déjà au bon état devraient être exclues du financement ou, *a minima*, être considérées comme non prioritaires.

La mission a eu écho des débats difficiles que ces orientations soulevaient dans certaines instances de bassin. Il convient d'éviter que l'absence de choix ne conduise à une baisse uniforme des taux d'aide qui ferait perdre son caractère incitatif au programme d'intervention et remettrait en cause la capacité à atteindre les objectifs visés en matière de qualité des masses d'eau.

La plupart des agences souhaitent poursuivre l'attribution d'avances remboursables, considérant que les retours d'avances sont un moyen de lisser leurs ressources entre programmes. Ainsi, comme le montre le tableau 49, le montant d'avances prévu pour le XI^e programme ne baisserait que de 9,55 % par rapport aux montants attribués au X^e programme, soit moins que la baisse globale du programme sur les lignes concernées des domaines 2 et 3.

Tableau 49 : Évolution des montants d'avances remboursables entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Montant d'avances remboursables accordées dans le cadre du X ^e programme (M€)	Montant d'avances remboursables prévues dans le cadre du XI ^e programme (M€)	Évolution entre les X ^e et XI ^e programmes (%)
AEAG	82,00	95,00	15,85
AEAP	242,68	244,15	0,61
AELB	191,21	175,49	-8,22
AERM	67,81	93,31	37,61
AERMC	83,90	60,00	-28,49
AESN	878,00	730,00	-16,86
Ensemble	1 545,60	1 397,95	-9,55

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Considérant que leur caractère incitatif s'est érodé avec la baisse des taux d'intérêts auprès des établissements bancaires, la question est posée d'y mettre fin et de développer, dans le cadre d'un partenariat organisé avec les agences de l'eau pour l'instruction technique unique des dossiers, le recours aux prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) sur fonds d'épargne qui ont déjà fait la preuve de leur intérêt (cf. encadré 4). Au-delà, dans un contexte de raréfaction des moyens des agences, le coût d'opportunité des fonds qu'elles mobilisent augmente, si bien que le maintien d'avances remboursables à taux zéro apparaît de moins en moins justifié.

Annexe IV

En tout état de cause, la prise en compte de l'ensemble des ressources nettes mobilisables par les agences pour la mise en œuvre de leurs interventions lors de la répartition du plafond mordant annuel de redevances (cf. section 2) doit permettre d'éviter d'inciter les agences à maintenir des niveaux importants d'avances remboursables uniquement dans l'objectif de lisser leurs ressources entre programmes, notamment si elles anticipent une poursuite de la baisse du niveau du plafond mordant pour les prochains programmes.

Encadré 4 : Mobilisation des prêts de la CDC pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées (2008-2012)

Le plan d'action pour la mise aux normes de l'assainissement des eaux usées (2008-2012) prévoyait la mise à disposition (jusqu'au 31 décembre 2012) d'une enveloppe globale de 1,5 Md€ de prêts bonifiés sur 30 ans sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), afin d'accélérer les travaux de mise aux normes et d'atténuer l'impact de leur coût sur le prix de l'eau. La convention signée entre les six agences de l'eau et la CDC le 20 février 2009 prévoyait une enveloppe de 1,2 Md€ pour la métropole et de 300 M€ pour l'outre-mer.

En métropole, les agences de l'eau devaient contractualiser directement avec la CDC, dispositif complexe qui peut sans doute expliquer pour partie la faible réalisation : seuls 152 M€ ont fait l'objet de prêts effectivement octroyés à trois agences de l'eau (Adour-Garonne, Artois-Picardie et Seine-Normandie). En Artois-Picardie, par exemple, l'agence a mobilisé 40 M€ au bénéfice de la communauté européenne de Lille pour le financement de la station d'épuration de Marquette

Tableau 50 : Répartition entre les agences de l'enveloppe de prêts bonifiés sur fonds d'épargne de la CDC

Agence de l'eau	Montant engagé par la CDC/DFE	Montant du contrat signé	Montant des tirages réalisés
AEAG	175,00	60,00	37,00
AEAP	60,00	40,00	40,00
AELB	145,00	80,00	-
AERM	25,00	-	-
AERMC	195,00	-	-
AESN	400,00	150,00	75,00
Total	1 000,00	330,00	152,00

Source : CDC.

En outre-mer, où la CDC contractualisait directement avec chacune des collectivités concernées, le dispositif a mieux fonctionné : 192 M€ de prêts ont effectivement été octroyés, dont 148 M€ à la Réunion.

Après le 31 décembre 2012, la CDC a mis en place une enveloppe de 20 Mds€ de prêts sur fonds d'épargne (2013-2017) en faveur des collectivités (et assimilées). Le dispositif a été effectif mi-2013. Fin juin 2015, 638 M€ de prêts relevant de la thématique « eau potable et assainissement » avaient été signés (791 prêts contractés par 649 collectivités différentes) et le montant des offres en cours de validité s'élevait à 114 M€. Ces prêts ont permis de satisfaire des besoins de volumes divers (de 10 000 € à 31,5 M€) dans les territoires ruraux, les petites et moyennes communes, les grandes agglomérations.

Source : Mission, à partir des données issues de la DEB et des bilans des fonds d'épargne de la CDC.

Au-delà, l'abandon des « petites interventions », présentant un coût de gestion élevé au regard de l'impact sur le milieu naturel, doit permettre aux agences de faire face à la réduction de leurs moyens financiers et humains. À cet égard, les différences d'approches envisagées, à ce stade, par les agences, et présentées dans le tableau 48, apparaissent difficilement compréhensibles par la mission, avec des relèvements des seuils de demande d'aide envisagés allant de 2 000 de travaux pour l'agence de l'eau Adour-Garonne à 10 000 € pour les agences de l'eau Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse, en passant par 4 000 € pour l'agence de l'eau Seine-Normandie.

Proposition n° 15 : Poursuivre le recentrage des aides vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux en s'appuyant sur les PAOT et, dans ce cadre, exclure notamment des interventions des agences les actions d'investissement relevant du principe de non dégradation des masses d'eau déjà au bon état.

Proposition n° 16 : Dans un contexte de raréfaction des moyens des agences et de bas taux d'intérêt, envisager l'abandon de l'octroi d'avances remboursables pour l'ensemble des agences. *A minima*, augmenter le seuil d'octroi des avances remboursables à 100 000 € et veiller à une prise en compte des retours d'avance dans l'appréciation des ressources mobilisables par les agences et la fixation de leur part du plafond mordant de redevances, afin d'éviter que les agences ne maintiennent des agences remboursables que dans l'objectif de lisser leurs ressources entre programmes.

Proposition n° 17 : Rehausser à 10 000 €, pour l'ensemble des agences, le montant de travaux susceptibles de faire l'objet d'un subventionnement.

3.2.3. La simplification des règles d'intervention et la dématérialisation des demandes constituent un autre enjeu d'importance de la gestion des aides dans un contexte de raréfaction des moyens

Un autre enjeu, pour les agences, réside dans la simplification des règles d'intervention et la dématérialisation des demandes, afin de pouvoir faire des gains de productivité dans l'instruction et la gestion des aides.

Différentes mesures de simplification sont envisagées par les agences, pour leur XI^e programme d'intervention, afin de faire face aux contraintes de moyens, ces différentes démarches possibles sont inégalement partagées par les agences :

- ◆ utilisation d'aides forfaitaires pour différentes politiques (branchements, ANC, classes d'eau, animation, entretien des cours d'eau ou zones humides)
- ◆ mise en place de conventions de mandat pour les aides « diffuses » (branchement, raccordement au réseau public de collecte, artisanat, etc.)
- ◆ finalisation du déploiement de la dématérialisation
- ◆ limitation du nombre de taux d'intervention différents
- ◆ harmonisation et simplification des modalités de soutien à l'animation de projets dans toutes les politiques
- ◆ mise en place d'appels à projets communs (pluvial en ville, animation agricole, agriculture biologique, etc.) avec partage des expertises et approfondissement de partenariats en termes de participation financière

Proposition n° 18 : Sous le pilotage de la tutelle, faire la revue des simplifications possibles dans la gestion des aides des agences et veiller à leur mise en œuvre harmonisée.

3.2.4. Les maquettes de XI^e programmes examinées par la mission apparaissent en phase avec les priorités gouvernementales et s'inscrivent dans le cadrage financier global prévoyant un plafonnement à 2,105 Mds€ des redevances

Caveat : Les maquettes ci-dessous, relatives à la préparation des XI^e programmes, émanent des propositions des services des agences de l'eau au 31 mars 2018. Elles n'ont pas, à ce stade, été discutées, et encore moins approuvées, par les instances de bassins. Elles doivent donc être interprétées avec prudence.

Annexe IV

Le tableau 51 présente les maquettes de préparation des XI^e programmes telles qu'elles ont été préparées par les services des agences à l'issue des premiers échanges avec les instances de bassin. Elles sont en phase avec les ressources disponibles qui résultent du plafond de redevances fixé pour la durée du programme (cf. section 2).

Elles mettent en évidence :

- ◆ une diminution globale de 12 % des dépenses d'intervention au sens des trois domaines entre les X^e et XI^e programmes. Cette baisse apparaît :
 - inférieure à la diminution des autorisations de programme (dépenses d'intervention au sens des trois domaines et primes), qui s'établit à 15 % (cf. tableau 40), ce qui s'explique par le fait que les primes de performance épuratoire, qui constituent des aides au fonctionnement, ont été utilisées, par de nombreuses agences, comme variable d'ajustement ;
 - supérieure à la diminution des redevances (-7 %), en raison de l'effet ciseau évoqué en section 2.5 ;
 - du même ordre de grandeur que la diminution des ressources nettes (-11 %).
- ◆ une grande variabilité des évolutions des dépenses d'intervention entre agences, avec une quasi-stabilité pour les agences de l'eau Artois-Picardie (pour les raisons déjà évoquées en 2.6) et Seine-Normandie, où les ressources nettes disponibles pour les engagements nouveaux sont stables et la baisse des autorisations de programme uniquement liée à celle des primes pour performance épuratoire (ce qui explique la baisse du « taux de conversion » présenté dans le tableau 41).

L'analyse par domaines du programme d'intervention présentée en section 3.3 détaille les orientations proposées par les services des agences, dans le cadrage de moyens fixé pour le XI^e programme.

Au XI^e programme, l'effort en matière d'interventions devrait porter plus spécifiquement sur le grand cycle de l'eau (restauration et préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité, lutte contre les pollutions diffuses agricoles et contre la pollution des activités économiques non agricoles, adaptation au changement climatique, restauration des équilibres quantitatifs de la ressource en eau), les interventions en faveur du petit cycle de l'eau, et plus particulièrement les interventions qui ne contribuent pas directement à l'atteinte du bon état des masses d'eau, comme l'assainissement non collectif et l'alimentation en eau potable, étant en retrait entre les périodes 2013-2018 et 2019-2024.

En effet, le fait de considérer que l'atteinte du bon état des masses d'eau est l'objectif prioritaire du XI^e programme conduit naturellement à proposer que les financements du domaine 3 soient à peu près maintenus. Sachant que les dépenses d'intervention du domaine 1 concernent un volant d'actions relativement incompressibles par ailleurs, le domaine 2 doit en conséquence supporter la part majoritaire de la baisse à opérer, tout en conservant les mesures qui concourent également à l'atteinte des objectifs de bon état des eaux.

Tableau 51 : Évolution des dépenses d'intervention au sens des trois domaines (Autorisations de programme hors primes) entre les X^e et XI^e programmes d'intervention

Agences de l'eau	Dépenses d'intervention en moyenne annuelle (M€) sur le X ^e PPI	Part du total (%)	Dépenses d'intervention en moyenne annuelle (M€) sur le XI ^e PPI	Part du total (%)	Évolution de la part du total entre les X ^e et XI ^e programmes (pp)	Évolution des dépenses d'intervention entre les X ^e et XI ^e programmes (M€)	Évolution des dépenses d'intervention entre les X ^e et XI ^e programmes (%)
AEAG	239,50	12,75	196,00	11,85	-0,90	-43,50	-18,16
AEAP	122,18	6,50	123,27	7,45	0,95	1,09	0,89
AELB	355,50	18,92	265,98	16,08	-2,85	-89,52	-25,18
AERM	131,93	7,02	109,00	6,59	-0,43	-22,93	-17,38
AERMC	413,27	22,00	354,50	21,43	-0,57	-58,77	-14,22
AESN	616,25	32,80	605,60	36,61	3,80	-10,65	-1,73
Ensemble	1 878,63	100,00	1 654,35	100,00	0,00	-224,28	-11,94

Source : Agences de l'eau ; mission.

3.3. Les agences de l'eau prévoient d'ajuster leurs interventions à la baisse de leurs ressources grâce à une réduction marquée des autorisations de programme du domaine 2, intégralement consacré au « petit cycle » de l'eau

3.3.1. Les dépenses d'intervention du domaine 1 (connaissance, planification, gouvernance) seraient préservées au XI^e programme, au regard des enjeux particuliers relatifs à la mise en œuvre des obligations communautaires issues de la DCE et de la DCSMM et des programmes de surveillance des SDAGE

Le domaine 1 représentera un peu moins de 8 % des autorisations de programme des agences de l'eau (dépenses d'intervention au sens des trois domaines et primes de performance épuratoire comprises), hors frais de personnel et de fonctionnement, qui diminueront par ailleurs (de 12 %) en raison de la baisse des effectifs (cf. tableau 52).

Tableau 52 : Évolution des dépenses courantes et autres dépenses (au sein du domaine 1) entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Dépenses courantes et autres dépenses du domaine 1 au X ^e programme (M€)	Dépenses courantes et autres dépenses du domaine 1 au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	153,56	172,00	12,01
AEAP	149,32	112,34	-24,77 ¹²²
AELB	223,50	220,00	-1,57
AERM	265,73	253,97	-4,43
AERMC	292,00	262,00	-10,27
AESN	463,50	345,00	-25,57
Ensemble	1 547,61	1 365,31	-11,78

Source : Agences de l'eau.

Les dépenses sur le domaine 1 devraient globalement rester stables (-0,45 % entre les X^e et XI^e programmes). Si les lignes dédiées à la planification (ligne 29) et à la communication (ligne 34) devraient diminuer de, respectivement, 3,5 % et 2,4 %, celles portant sur l'action internationale (ligne 33) (+0,4 %) et les études générales et la connaissance environnementale (lignes 31 et 32) pourraient légèrement augmenter (+0,8 %).

Les lignes de programmes du domaine 1 apparaissent comme étant d'une importance inégale.

En effet, les interventions des lignes de programme 29, 31 et 32 concourent directement, pour une large part :

- ◆ au respect des obligations communautaires (DCE, DCSMM) qui s'imposent à la France (pour une part augmentant, en moyenne, de 57 % à 61 % entre les X^e et XI^e programmes, comme le montre le tableau 55) ; et
- ◆ à la mise en œuvre des programmes de surveillance (PDS) des SDAGE pour la période 2016-2021 (cf. tableau 56¹²³).

¹²² Le X^e programme a été marqué par un niveau important de charges financières (36 M€) liées au prêt contracté à la CDC au cours du IX^e programme (cf. encadré 4). Ce prêt sera définitivement remboursé en 2018, expliquant la baisse significative des « dépenses courantes et autres dépenses » entre le X^e programme et le XI^e programme.

¹²³ Malgré plusieurs relances de la mission, il a été impossible d'obtenir les données de la part de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

Parmi celles-ci, la ligne 32, relative à la connaissance environnementale, revêt une importance particulière car elle permet de financer la production des données nécessaires à l'évaluation de l'état physico-chimique et écologique au sens de la DCE, tant en eaux de surface continentales (cours d'eau, canaux et plans d'eau), qu'en eaux souterraines et en eaux littorales. Le rapport sur l'évaluation de la politique de l'eau relevant du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique avait d'ailleurs recommandé, en 2013, de ne pas sous-estimer le coût du programme de surveillance dans la mesure où « *[l]e coût d'éventuelles mesures inappropriées et celui du risque financier de contentieux européen pour non atteinte du bon état [écologique des masses d'eau] seraient infiniment supérieurs* ».

Si les agences de l'eau Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse prévoient de réduire leurs dépenses globales en matière de connaissance, d'autres comme Seine-Normandie et Loire-Bretagne opèrent un redéploiement pour compenser la hausse des besoins relatifs à la connaissance en réduisant les dépenses d'études. Deux agences prévoient une augmentation significative des dépenses sur la ligne 32 entre les X^e et XI^e programmes : Adour-Garonne (+20 %), ce qui revient à conserver sur la durée du XI^e programme la dotation 2018¹²⁴ et Artois-Picardie¹²⁵ (+67 %), afin de rattraper le retard pris dans le domaine de la surveillance et de la connaissance.

À l'inverse, **les interventions de la ligne 33 (action internationale)**, qui représentent, pour les six établissements, une moyenne annuelle de 17 M€ d'autorisations de programme dans les cadrages de XI^e programme transmis à la mission, ne concourent pas à la mise en œuvre de la DCE et aux engagements européens pris par la France dans ce cadre et apparaissent donc moins prioritaires.

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre fixé par l'article L. 213-2 du code de l'environnement, issu de la loi du 9 février 2005 dite loi Oudin-Santini, qui a laissé aux agences la possibilité (mais pas l'obligation) de consacrer jusqu'à 1 % de leurs ressources à l'action internationale. Dans l'insertion au rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes consacrée aux agences de l'eau et à la politique de l'eau, la Cour avait relevé que « *[l']intérêt de certaines de ces actions n'apparaît pas de manière évidente, d'autant que les projets échappent au pilotage de l'aide publique au développement, dont la responsabilité est confiée à l'agence française de développement* » et avait indiqué « *n'[être] pas convaincue de la pertinence de ces actions internationales qui mobilisent des ressources au détriment d'actions plus prioritaires* ». Il est souhaitable que ces actions de coopération internationale s'inscrivent pleinement dans la stratégie française à l'international pour l'eau et l'assainissement qui sera élaborée avant la fin de l'année 2018 pour faire suite au relevé de conclusions du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 8 février 2018.

¹²⁴ Les dotations annuelles ont augmenté entre 2013 et 2018 en Adour-Garonne, afin d'intégrer les évolutions réglementaires en matière de programme de surveillance DCE : plus de paramètres (substances dangereuses en particulier), fréquence augmentée, nouveaux milieux (lacs et littoral), nouveaux supports d'analyse (sédiments, biote...). De plus, le nombre de masses d'eau rivières mesurées est passé de 25 % en 2009 à 45 % en 2017, pour consolider la fiabilité de l'évaluation de l'état des masses d'eau.

¹²⁵ La ligne 32 (connaissance environnementale) passerait de 10,90 M€ à 15,90 M€ pour faire face à la mise en œuvre de la DCSMM (augmentation de 30%), à la mise à jour des substances prioritaires de la DCE et au suivi de ces substances sur les organismes vivants, à la mise en œuvre de nouvelles méthodologies de surveillance (échantillonneurs passifs, biomarqueurs pour évaluer les effets sur le vivant, applications de nouvelles normes pour les relevés hydrobiologiques, nouveaux indicateurs, ADN environnemental), au transfert de certains suivis en ce qui concerne l'hydrobiologie et l'hydromorphologie, à l'externalisation de certaines missions de connaissances en raison de la réduction d'effectifs et à la gestion et l'exploitation de données de pression-impact permettant d'évaluer et de déterminer les politiques de l'agence.

Annexe IV

Il en va de même pour les **interventions de la ligne 34**, qui représentent, pour les six établissements, une moyenne annuelle de près de 15 M€ d'autorisations de programme dans les cadrages de XI^e programme transmis à la mission. Toutefois, la consultation du public est un impératif de la directive cadre sur l'eau, ce qui implique de mettre à sa disposition des éléments d'information adaptés. C'est indispensable également pour la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, fixé par la Charte française de l'environnement adossée à la constitution.

Proposition n° 19 : Parmi les dépenses d'intervention du domaine 1, sanctuariser les moyens nécessaires au financement de la part relative au respect des obligations communautaires s'imposant à la France (DCE, DCSMM) et privilégier, en cas de contrainte non anticipée sur les dépenses d'intervention de ce domaine, la diminution des interventions consacrées à l'action internationale (ligne 33) et l'information, la communication et l'éducation à l'environnement (ligne 34).

Tableau 53 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 1 (hors dépenses courantes et autres dépenses) entre les X^e et XI^e programmes (en autorisations de programme)

Agences de l'eau	X ^e programme		XI ^e programme		Évolution Xe-XI ^e programmes	
	AP en moyenne annuelle pour le domaine 1 (M€)	Part dans le total des AP du domaine 1 (%)	AP en moyenne annuelle pour le domaine 1 (M€)	Part dans le total des AP du domaine 1 (%)	Évolution des AP pour le domaine 1 (%)	Évolution de la part dans le total des AP du domaine 1 (pp)
AEAG	25,00	17,53	29,00	20,43	16,00	2,90
AEAP	4,75	3,33	6,43	4,53	35,37	1,20
AELB	35,90	25,18	34,00	23,95	-5,29	-1,23
AERM	11,85	8,31	11,25	7,93	-5,06	-0,39
AERMC	32,68	22,92	28,33	19,96	-13,31	-2,96
AESN	32,40	22,72	32,93	23,20	1,64	0,48
Ensemble	142,58	100,00	141,94	100,00	-0,45	-

Source : Agences de l'eau.

Tableau 54 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 1 (hors dépenses courantes et autres dépenses) entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Évolution des AP de la LP29 entre les Xe et XI ^e programmes (%)	Évolution des AP des LP31-32 entre les Xe et XI ^e programmes (%)	Évolution des AP de la LP33 entre les Xe et XI ^e programmes (%)	Évolution des dépenses de la LP34 entre les Xe et XI ^e programmes (%)
AEAG	33,33	20,00	-20,00	0,00
AEAP	25,00	66,94	0,00	18,18
AELB	-13,97	0,00	0,00	0,00
AERM	2,90	-13,43	4,69	22,37
AERMC	-1,64	-16,52	-15,75	-9,87
AESN	-3,85	0,00	26,35	-12,66
Ensemble	-3,45	0,77	0,42	-2,44

Source : Agences de l'eau.

Annexe IV

Tableau 55 : Part des financements du domaine 1 concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires

Agences de l'eau	Xe programme			XIe programme			Évolution (pp)
	Dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 1 (M€)	Part des dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (%)	Dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 1 (M€)	Part des dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (%)	
AEAG	114,00	150,00	76,00	141,00	174,00	81,03	5,03
AEAP	15,71	28,50	55,12	21,90	38,58	56,77	1,64
AELB	114,60	215,40	53,20	96,00	204,00	47,06	-6,14
AERM	40,46	71,10	56,91	38,75	67,50	57,41	0,50
AERMC	107,90	196,08	55,03	121,00	169,98	71,18	16,16
AESN	95,50	194,40	49,13	100,00	197,58	50,61	1,49
Ensemble	488,17	855,48	57,06	518,65	851,64	60,90	3,84

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Tableau 56 : Financement des programmes de surveillance (PDS) 2016-2021 par les interventions du domaine 1 des agences de l'eau

Agences de l'eau	Xe programme			XIe programme			Coût moyen annuel estimé de mise en œuvre des programmes PDS (M€)	Part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des PDS (%)
	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention liées à la mise en œuvre des PDS (M€)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention du domaine 1 (M€)	Part du financement des dépenses d'intervention du domaine 1 (%)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention liées à la mise en œuvre des PDS (M€)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention du domaine 1 (M€)	Part du financement des dépenses d'intervention du domaine 1 (%)		
AEAG	N.D.	25,00	N.D.	N.D.	29,00	N.D.	N.D.	N.D.
AEAP	2,61	4,75	54,95	3,65	6,43	56,77	3,13	3,54
AELB	21,50	35,90	59,89	18,90	34,00	55,59	20,20	47,30
AERM	5,59	11,85	47,17	6,45	11,25	57,33	6,02	N.D.
AERMC	8,60	32,68	26,32	8,80	28,33	31,06	8,70	9,60
AESN	15,80	32,40	48,77	16,50	32,93	50,11	16,15	37,00
Ensemble	N.D.	142,58	N.D.	N.D.	141,94	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

3.3.2. Si les agences prévoient bien de diminuer les interventions du domaine 2 au XI^e programme pour s'adapter à la baisse de leurs ressources, cet effort apparaît, d'une part, inégalement réparti et, d'autre part, pourrait être encore accentué, en concentrant les interventions sur le petit cycle de l'eau aux enjeux d'amélioration des milieux et de solidarité territoriale

3.3.2.1. Les interventions du domaine 2, dédié au petit cycle de l'eau, diminueront de 26 % entre les X^e et XI^e programmes, avec, notamment, une réduction marquée (de l'ordre de -45 %) pour les agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne

Le tableau 57 montre que, selon les maquettes préparées par les agences de l'eau, les dépenses sur le domaine 2 devraient diminuer en moyenne de 26 % entre les X^e et XI^e programmes. Cette forte réduction des dépenses liées aux investissements en matière d'eau potable et d'assainissement permettra, avec la baisse des primes pour épuration, d'assurer l'équilibre financier des XI^e programmes. Elle est particulièrement marquée (-45 %) en Adour-Garonne et Loire-Bretagne, alors qu'elle est plus modérée en Artois-Picardie (-14%) et Seine-Normandie (-15 %), ce qui explique que la part de ces agences dans le total des autorisations de programme consacrées au domaine 2 augmente entre les programmes.

Les moyens prévus pour les réseaux d'assainissement ne sont que faiblement réduits (-1,5 % en moyenne sur la ligne 12, avec, toutefois, une augmentation marquée en Seine-Normandie (à +28 %), alors que les aides aux stations d'épuration baissent fortement (-38 % en moyenne sur la ligne 11). Les aides à l'eau potable sont également en forte baisse (-40 % en moyenne sur la ligne 25), même s'il faut souligner que, s'agissant de l'agence de l'eau Seine-Normandie, la réhabilitation des réseaux de distribution d'eau potable est transférée de la ligne 25 (domaine 2) vers la ligne 21 (domaine 3) entre les X^e et XI^e programmes (à l'instar de l'imputation qui était déjà pratiquée par les autres agences), si bien que la baisse de 38 % sur cette ligne de programme cache en réalité une stabilité des interventions de l'agence s'agissant de ses interventions en matière d'alimentation en eau potable hors lutte contre les fuites d'eau.

Le fort différentiel entre les évolutions respectives des domaines 2 et 3 (voir ci-après) est perçu avec réticence au sein de certaines instances de bassin où les représentants des collectivités locales n'adhéreront pas facilement à ce recentrage des interventions des agences de l'eau, surtout s'il n'est pas accompagné d'une évolution des sources de redevances.

Tableau 57 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 2 entre les X^e et XI^e programmes (en autorisations de programme)

Agences de l'eau	X ^e programme		XI ^e programme		Évolution X ^e -XI ^e programmes	
	AP en moyenne annuelle pour le domaine 2 (M€)	Part dans le total des AP du domaine 2 (%)	AP en moyenne annuelle pour le domaine 2 (M€)	Part dans le total des AP du domaine 2 (%)	Évolution des AP pour le domaine 2 (%)	Évolution de la part dans le total des AP du domaine 2 (pp)
AEAG	100,00	10,62	55,00	7,86	-45,00	-2,76
AEAP	65,73	6,98	56,22	8,03	-14,47	1,05
AELB	161,00	17,10	88,44	12,64	-45,07	-4,46
AERM	64,77	6,88	48,44	6,92	-25,21	0,04
AERMC	149,93	15,92	110,50	15,79	-26,30	-0,13
AESN	400,05	42,49	341,33	48,77	-14,68	6,28
Ensemble	941,49	100,00	699,93	100,00	-25,66	-

Source : Agences de l'eau.

Annexe IV

Tableau 58 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 2 entre les Xe et XIe programmes

Agences de l'eau	Évolution des AP de la LP11 hors gestion et traitement des eaux pluviales entre les Xe et XIe programmes (%)	Évolution des AP de la LP12 hors gestion et traitement des eaux pluviales entre les Xe et XIe programmes (%)	Évolution des AP de la LP15 entre les Xe et XIe programmes (%)	Évolution des AP de la LP25 entre les Xe et XIe programmes (%)
AEAG	-63,64	-13,79	0,00	-54,17
AEAP	-15,00	-11,37	-22,20	-23,01
AELB	-45,41	-30,69	-28,72	-69,64
AERM	-23,21	-25,93	-2,18	-26,87
AERMC	-24,56	-30,40	-39,76	-23,48
AESN	-37,85	27,53	-35,48	-37,83
Ensemble	-38,42	-1,51	-23,79	-40,49

Source : Agences de l'eau.

3.3.2.2. Les interventions du domaine 2 poursuivent des objectifs à la fois environnementaux (installations de traitement et réseaux de collecte des eaux usées) et de santé publique (eau potable), rattachables directement ou indirectement aux obligations issues des directives communautaires

Le tableau 60 rattache les différentes lignes de programme du domaine 2 aux obligations résultant des directives communautaires.

Tableau 59 : Examen des lignes de programme du domaine 2 au regard des obligations communautaires

Lignes de programme	Ces interventions visent-elles à mettre en œuvre des obligations communautaires ? (O/N/Partiellement)	Le cas échéant, de quelle directive ces obligations proviennent-elles ?
11- Installation de traitement des eaux usées domestiques et assimilées hors gestion et traitement des eaux pluviales	0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DERU ▪ DCE ▪ DCSMM
12 – Réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques et assimilées hors réseaux d'eaux pluviales et bassins d'orage	0	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DERU ▪ DCE ▪ DCSMM
15- Assistance technique dans le domaine de l'eau	Partiellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DERU ▪ DCE ▪ Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
25- Eau potable	Partiellement	Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (reprise par DCE)

Source : Mission, à partir des réponses au questionnaire des agences.

Il met en évidence que :

- ◆ les lignes de programme 11 et 12, qui concernent les interventions sur les systèmes d'assainissement hors gestion et traitement des eaux pluviales, sont directement rattachables aux obligations issues de la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU), qui imposait la mise en place progressive de la collecte et du traitement des rejets provenant des agglomérations entre 1998 et 2005. Ces mises aux normes participent également à l'atteinte de l'objectif de bon état des masses d'eau issu de la DCE et de la DCSMM ;
- ◆ la ligne de programme 25, qui concerne les interventions en soutien aux travaux sur les systèmes de production, d'adduction et de distribution d'eau potable en vue d'améliorer la qualité de l'eau au robinet, s'inscrit dans le cadre des obligations fixées par la directive n° 80/778/CEE, modifiée par la directive n° 98/83/CE, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et répond ainsi davantage à des enjeux de santé humaine que de protection de l'environnement ;
- ◆ enfin, la ligne de programme 15, relative à l'assistance technique dans le domaine de l'eau¹²⁶, ne correspond pas à une action directement prescrite par les directives européennes, mais peut concourir à sa mise en œuvre, notamment pour les agglomérations de faible importance.

Les interventions financées au titre de ces lignes de programme concourent ainsi à la mise en œuvre des SDAGE, qui intègrent les objectifs pour l'eau et les milieux aquatiques portés par les autres directives sectorielles, au-delà des seules interventions liées aux programmes de mesures (PDM) adossés à ces schémas, qui regroupent les actions opérationnelles à réaliser pour atteindre les objectifs liés à la DCE.

Le tableau 60 montre l'évolution de la part des dépenses d'intervention du domaine 2 associées aux lignes de programme 11 et 12, qui sont directement rattachables aux objectifs environnementaux de bon état des masses d'eau et aux obligations communautaires issues des DERU et DCE. Sur l'ensemble des six agences, celle-ci passerait de 79 % à 82 % entre les X^e et XI^e programmes et augmenterait pour toutes les agences, sauf Artois-Picardie.

De manière plus spécifique, le tableau 61 identifie, au sein des interventions du domaine 2, celles qui contribuent, selon les réponses des agences au questionnaire adressé par la mission, à la mise en œuvre des PDM. Il fait apparaître une forte variabilité, entre les agences, à la fois de la part des interventions relevant des opérations du PDM dans le total et de la part des financements des agences dans le total des dépenses (tous cofinanceurs) de mise en œuvre des PDM, sachant qu'une partie de cette différence provient de la façon dont sont construits les PDM dans les différents bassins.

¹²⁶ Les agences peuvent, dans ce cadre, participer au financement des services d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (SATESE), qui ont notamment pour mission l'accompagnement technique à l'assainissement des agglomérations rurales, ainsi que la collecte de données dans le cadre du schéma directeur des données sur l'eau (SDDE). Selon le document d'évaluation de la politique d'assainissement de l'agence de l'eau Adour-Garonne, « *pour l'Agence, les SATESE constituent de formidables démultiplicateurs de terrain* » de ses politiques pour un effort financier modeste rapporté au coût de la politique d'assainissement ».

Annexe IV

Tableau 60 : Part des financements du domaine 2 concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires

Agences de l'eau	X ^e programme			XI ^e programme			Évolution (pp)
	Dépenses d'intervention liées aux LP11 et 12 (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 2 (M€)	Part des dépenses d'intervention liées aux LP11 et 12 (%)	Dépenses d'intervention liées aux LP 11 et 12 (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 2 (M€)	Part des dépenses d'intervention liées aux LP 11 et 12 (%)	
AEAG	438,00	600,00	73,00	246,00	330,00	74,55	1,55
AEAP	320,20	394,40	81,19	280,17	350,20	80,00	-1,18
AELB	752,40	966,00	77,89	454,26	530,64	85,61	7,72
AERM	292,21	388,61	75,19	219,36	290,64	75,47	0,28
AERMC	623,80	899,60	69,34	456,00	663,00	68,78	-0,56
AESN	2 060,00	2 400,30	85,82	1 782,00	2 048,00	87,01	1,19
Ensemble	4 486,61	3 248,61	79,42	3 437,79	4 212,48	81,61	2,19

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Tableau 61 : Financement des programmes de mesures (PDM) 2016-2021 par les interventions du domaine 2 des agences de l'eau

Agences de l'eau	X ^e programme			XI ^e programme			Moyenne annuelle des dépenses d'intervention des X ^e et XI ^e programmes liées à la mise en œuvre des PDM (M€)	Coût moyen annuel estimé de mise en œuvre des PDM (M€)	Part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des PDM (%)
	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention (AP) liées à la mise en œuvre des PDM (M€)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention (AP) du domaine 2 (M€)	Part du financement des PDM dans le total des dépenses d'intervention du domaine 2 (%)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention (AP) du domaine 2 (M€)	Part du financement total des dépenses d'intervention du domaine 2 (%)				
AEAG	55,00	100,00	55,00	55,00	69,09	46,50	179,00	25,98	
AEAP	63,08	65,73	95,96	58,37	95,25	59,34	147,95	40,11	
AELB	81,70	161,00	50,75	88,44	83,22	77,65	140,45	55,29	
AERM	48,57	64,77	74,99	48,44	70,81	41,44	93,80	44,18	
AERMC	38,10	149,93	25,41	110,50	28,69	31,76	137,00	23,18	
AESN	367,25	400,05	91,80	341,33	90,24	337,63	570,00	59,23	
Ensemble	756,00	941,49	80,30	702,08	85,55	678,31	1268,20	53,49	

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

3.3.2.3. Alors que près de 850 M€ d'interventions financières sont encore prévus au XI^e programme pour accompagner la mise en conformité des stations d'épuration au titre de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, les aides à l'assainissement collectif devraient être strictement recentrées sur les enjeux de qualité du milieu

Au cours des programmes précédents, les interventions financières des agences de l'eau ont permis de réduire les pollutions ponctuelles, en finançant la mise aux normes européennes de la très grande majorité des stations d'épuration urbaines, et la suppression ou le traitement des principaux rejets industriels. La qualité physico-chimique des cours d'eau s'est ainsi nettement améliorée : par exemple, dans le bassin Rhône Méditerranée Corse, le taux de cours d'eau en bonne qualité chimique est passé de 30 % à 80 % entre 1990 et 2014.

Au X^e programme, l'action concertée de toutes les agences a permis (grâce à des aides dégressives) de résorber les défaillances de conformité en équipement des stations d'épuration. Ces mesures d'intervention ont été conjuguées avec l'utilisation des pouvoirs de police des préfets qui mettent en demeure les collectivités d'assurer la mise aux normes des stations d'épuration, ainsi que le montre le tableau 62.

L'appui financier des agences de l'eau aux travaux sur les systèmes d'assainissement collectif poursuit, en l'état, plusieurs objectifs :

- ◆ accélérer les travaux de mise en conformité de ces systèmes ;
- ◆ offrir une réponse à des difficultés financières de certaines collectivités pour effectuer ces travaux ;
- ◆ favoriser le consentement à payer des redevances, en garantissant un certain équilibre entre les contributions financières des usagers domestiques de l'eau (majoritaires au sein du système de redevances, cf. section 1.2.2.3) et les aides accordées par les agences de l'eau aux collectivités.

La pression communautaire est permanente et de nouvelles sources de contentieux émergent, avec, notamment, l'ouverture, le 4 octobre 2017, d'un nouveau précontentieux sur la directive ERU. La Commission a en effet estimé que 373 agglomérations d'assainissement de plus de 2 000 EH ne respectaient pas les obligations qui leur incombent au regard des articles 4, 5, 10 et 15 de la directive. Ces manquements concernent non plus les équipements, mais la collecte et/ou le traitement des eaux usées d'agglomérations dont les rejets s'effectuent ou non en zone sensible à l'eutrophisation.

Si les besoins d'investissement des agglomérations de moins de 2 000 habitants et les besoins résiduels de premier équipement des communes rurales restent à prendre en compte au titre du domaine 2, le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise aux normes ERU devrait être arrêté. L'économie, sur les dépenses d'intervention des agences, qui pourrait être générée par cet arrêt peut être estimée à près de 850 M€ sur le cadrage actuel des XI^e programme des agences, comme le montre le tableau 63. En effet :

- ◆ les échéances fixées par cette directive (selon les cas : 1998, 2000 ou 2005) seront en effet dépassées de 13 à 20 ans en début de XI^e programme ;
- ◆ les services de police de l'eau et les préfets ont les outils juridiques nécessaires pour obtenir la mise aux normes des agglomérations retardataires, l'arme la plus efficace pour ce faire semblant être le blocage des ouvertures à l'urbanisation en cas d'assainissement non conforme. ;

Annexe IV

- ◆ depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République, l'État a la possibilité de se retourner en tout ou en partie contre les collectivités défaillantes, en cas de condamnation par la Cour de justice. Cette possibilité a été ouverte par l'article 112 de cette loi, codifié à l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales ;
- ◆ enfin, sauf exception, dans le petit cycle de l'eau, le financement de l'amortissement des équipements a vocation à être assuré, dans le cadre d'un service public industriel et commercial, par le consommateur d'eau, via le prix de l'eau, et non pas au travers d'interventions financières des agences.

Hors solidarité urbain-rural, les stations de traitement resteraient ainsi aidées au seul titre des enjeux de qualité du milieu identifiés dans les PDM et PAOT. Cette circonstance conduirait sans doute à faire basculer dans le domaine 3 les interventions financières qui seraient réalisées à ce titre.

Il convient de signaler que cette approche apparaît largement partagée par les préfets coordonnateurs de bassin que la mission a interrogés.

Au-delà, il convient de renforcer, dans le cadre du XI^e programme, les critères de conditionnalité des interventions financières que certaines agences ont commencé à introduire. Il s'agirait ainsi :

- ◆ de généraliser la conditionnalité des aides relatives à l'extension de la collecte¹²⁷ (réseaux d'assainissement), en restreignant leur éligibilité à (i) la conformité ERU ou l'engagement des travaux de mise en conformité et (ii) la compatibilité du système d'assainissement avec l'objectif de bon état des masses d'eau ou l'engagement de travaux d'amélioration au titre de cet objectif ;
- ◆ de prévoir, dans le cadre des XI^e programmes, qu'une collectivité n'ayant pas respecté les échéanciers fixés par arrêté et qui a été mise en demeure par l'État ne puisse plus être aidée par les agences de l'eau pour ses investissements.

Proposition n° 20 : Arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Cette mesure permettrait une économie de près de 850 M€ sur les dépenses d'intervention des agences.

Proposition n° 21 : Inciter les collectivités à se mettre en conformité avec les obligations de la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, d'une part, en mobilisant davantage les outils réglementaires (police de l'eau, blocage des ouvertures à l'urbanisation par les préfets et, le cas échéant, en reportant sur les collectivités les sanctions financières qui seraient issues d'un contentieux européen) et, d'autre part, en généralisant et en renforçant les critères de conditionnalité des interventions financières des agences.

¹²⁷ La conditionnalité des aides aux réseaux fournit un meilleur effet de levier que celle sur les aides aux dispositifs épuratoires, qui ne permettrait de toucher que la proportion très faible de collectivités susceptibles d'avoir un projet d'investissement (la réfection d'une station d'épuration urbaine intervient en moyenne tous les 35 ans).

Annexe IV

Tableau 62 : Nombre de non-conformités relevées par la police de l'eau en 2016 et 2017 et suites données en matière de police administrative

Année	Nombre de STEU à rendre conformes aux normes de rejet locales pour chaque tranche d'obligation		Nombre d'agglomérations à rendre conformes pour la collecte des effluents (autosurveillance insuffisante ou rejets trop importants)		Nombre d'arrêtés de mise en demeure émis l'année N par rapport au nombre de STEU non conformes en équipement (ERU et locales) au 31 décembre de l'année N-1	Nombre d'arrêtés de mise en demeure signés l'année N par rapport au nombre de STEU non conformes en équipement (ERU et locales) au 31/12 de l'année N-1	Part des non-conformités donnant lieu à la signature d'un arrêté (%)				
	STEU supérieures à 100 000 EH	STEU entre 10 000 et 100 000 EH	Total	STEU supérieures à 100 000 EH				STEU entre 10 000 et 100 000 EH	Total		
2016	14	164	581	759	29	250	347	626	83	86	6,21
2017	20	199	548	767	29	227	353	609	90	60	4,36

Source : Mission, à partir des rapports d'activité de la police de l'eau 2016 et 2017.

Tableau 63 : Part des actions d'accompagnement à la mise en conformité réglementaire ERU au XI^e programme

Agences de l'eau	AP prévues pour les LP11 et 12 (hors pluvial) au XI ^e programme (M€)	AP associées à la mise aux normes ERU des stations d'épuration (M€)	Part des AP prévues aux LP11 et 12 pour la mise aux normes ERU des stations d'épuration (%)
AFAG	246,00	N.D. ¹²⁸	N.D.
AEAP	280,17	256,00	91,37
AELB	502,60	502,60	100,00
AERM	205,82	-	-
AERM C	-	-	-
AESN	1 736,00	86,80	5,00
Ensemble	2 970,59	845,40	28,46

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

¹²⁸ L'agence a indiqué à la mission « ne pas être en capacité d'identifier dans les dotations assainissement la stricte contribution à l'ERU ».

3.3.2.4. Les aides à l'assainissement non collectif au titre du domaine 2, auxquelles les agences de l'eau prévoient de consacrer 140 M€ au XI^e programme, pourraient être arrêtées, au regard de leur faible efficacité du point de vue des enjeux environnementaux

L'assainissement non collectif (ANC) est une solution d'assainissement aussi efficace que l'assainissement collectif et plus adaptée dans les secteurs d'habitat dispersé. C'est une solution à promouvoir pour éviter les investissements disproportionnés dans des réseaux d'assainissement collectif difficiles à rentabiliser.

Comme le montre le tableau 64, les agences de l'eau ont toutes apporté un soutien aux investissements d'ANC au cours de leur X^e programme selon des modalités variées. Le principe de l'harmonisation des aides des agences à la réhabilitation des installations d'ANC a été adopté en 2016 afin que les aides soient apportées pour des dispositifs pérennes, bien conçus, adaptés aux spécificités locales et bien entretenus¹²⁹.

Tableau 64 : Soutien aux investissements dans l'assainissement non collectif (ANC) par les agences dans le cadre de leur X^e programme d'intervention

Agences de l'eau	Soutien aux investissements dans l'ANC ? (O/N)	Si oui, modalités d'intervention
AEAP	O	Subvention de 45 % en zone rurale et 30 % en zone urbaine
AEAG	O	Aide forfaitaire de 3 500 €
AELB	O	Subvention de 50 %
AERM	O	Subvention de 60 %
AERMC	O	Aide forfaitaire de 3 000 €
AESN	O	Subvention de 60 %

Source : Mission.

Compte-tenu des contraintes liées à la diminution globale des ressources disponibles pour de nouveaux engagements au XI^e programme (cf. section 2), plusieurs agences de l'eau prévoient d'arrêter le financement de l'assainissement non collectif uniquement motivé par de la mise en conformité sanitaire, notamment pour les opérations isolées. Les aides à l'ANC ne seraient ainsi maintenues que dans des cas bien spécifiques, où il existe un enjeu environnemental avéré (zones littorales, secteurs karstiques...) ¹³⁰. Dès lors, ces aides ne relèveraient plus du domaine 2, mais des interventions au titre du domaine 3, notamment de la ligne de programme 23 relative à la protection de la ressource (aide à l'ANC dans les périmètres rapprochés de protection de captage) ou de la ligne de programme 24 relative à la restauration et gestion des milieux aquatiques (aides à l'ANC en zones littorales).

S'il est possible de craindre qu'un arrêt des aides à l'assainissement non collectif conduise les agences à financer des systèmes d'assainissement collectif dans des secteurs où la densité de population est trop faible pour les rentabiliser, le tableau 65 met en évidence que l'arrêt des aides à l'ANC ne pénaliserait pas, pour autant, les usagers, puisque ce système d'assainissement, adapté aux zones à très faible densité de population, n'entraîne pas de surcoût pour l'utilisateur par rapport à ce qu'il serait en cas de raccordement à un réseau collectif.

¹²⁹ Le conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne a refusé cette évolution en juin 2016 et, à la suite d'un contentieux, le tribunal administratif a demandé à l'agence mi-2017 de revoir ses modalités d'aides.

¹³⁰ Il est douteux que l'outil réglementaire suffise pour inciter à la mise en conformité réglementaire des installations d'assainissement non collectif, sachant que, dans la plupart des cas, ce sera uniquement lors des transactions immobilières que cette conformité pourra être efficacement vérifiée.

Annexe IV

Tableau 65 : Comparaison des dépenses à la charge de l'utilisateur entre ANC et assainissement collectif

Assainissement collectif				Assainissement non collectif (ANC)					
Type de charges	Unité	Nombre	Prix unitaire (€/unité)	Coût (€)	Type de charges	Unité	Nombre	Prix unitaire (€/unité)	Coût (€)
Redevance part assainissement	m ³	3 300	2,20	6 600,00	Investissement dans le dispositif d'ANC	u	1,00	7 500,00	7 500,00
PFAC ¹³²	u	1	2 500,00	2 500,00	Coût de l'emprunt pour financer l'investissement ¹³¹	u	1,00	1 190,00	1 190,00
Travaux de raccordement	u	1	1 000,00	1 000,00	Entretien (vidanges)	u	6,25	200,00	1 250,00
					Contrôle du bon fonctionnement du dispositif	u	2,5	100,00	250,00
					Contrôle de la conception du dispositif	u	1,00	200,00	200,00
Total des charges sur 25 ans				10 100,00	Total des charges sur 25 ans				10 390,00
Coût moyen annuel				404,00	Coût moyen annuel				416,00

Source : Mission.

¹³¹ Hypothèse : taux d'intérêt nominal de 3 % sur 10 ans.

¹³² Participation pour le financement de l'assainissement collectif.

Annexe IV

Selon le tableau 66, les interventions financières prévues dans le cadre du XI^e programme au titre de l'ANC s'élèvent à 140 M€.

Tableau 66 : Financement prévisionnel de l'assainissement non collectif au XI^e programme

Agences de l'eau	AP prévues pour la LP11 (hors pluvial) (M€)	AP prévues pour le financement de l'ANC (M€)	Part du financement de l'ANC dans les AP de la LP 11 (%)
AEAP	85,00	20,00	23,53
AEAG	96,00	-	-
AELB	249,24	N.D ¹³³	N.D.
AERM	82,23	20,00	24,32
AERMC	282,00	-	-
AESN	752,00	100,00	13,30
Ensemble	1 546,47	140,00	9,05

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Proposition n° 22 : Arrêter les aides à l'assainissement non collectif au titre du domaine 2, qui représentent un montant prévisionnel d'interventions de 140 M€ au XI^e programme. Aider, au titre du domaine 3, l'assainissement non collectif, dès lors qu'existe un enjeu environnemental avéré (protection de captages, zones littorales, karstiques, etc.).

3.3.2.5. Les interventions au titre de la politique « eau potable » du domaine 2 doivent être recentrées afin de privilégier les interventions de protection de la ressource en eau au titre du domaine 3

S'agissant de l'eau potable (LP 25), la quasi-intégralité des agences de l'eau ont arrêté de financer, dans le cadre de leur X^e programme d'intervention, les stations de traitement des paramètres de pollution diffuse (nitrates et phytosanitaires) pour la production d'eau potable, privilégiant le soutien à des plans d'action destinés à restaurer la qualité des eaux brutes sur les captages d'eau destinée à l'eau potable les plus dégradés.

L'« évaluation de la politique de l'agence de l'eau Adour-Garonne pour la restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable » relevait :

- ◆ d'une part, que les montants d'aides consacrés par l'agence au curatif (politique eau potable) étaient supérieurs de près de 63 % à ceux consacrés au préventif (politique de préservation de la ressource), cette différence pouvant notamment s'expliquer par les coûts unitaires élevés des projets curatifs, avec des taux d'aides significatifs pour limiter les conséquences sur la facture d'eau des abonnés ;
- ◆ d'autre part, que « l'efficacité d'un scénario préventif est dans la majorité des cas plus optimale que celle d'un scénario curatif », le traitement curatif apparaissant d'un coût plus faible uniquement pour les captages à productivité faible.

¹³³ L'agence de l'eau Loire-Bretagne a indiqué à la mission que : « Des aides pourraient être attribuées dans le cadre d'opérations groupées dans les deux situations suivantes :

- impossibilité d'atteindre les objectifs de qualité liés à des directives communautaires et concernant des usages sensibles sur le littoral (baignade, conchyliculture et pêche à pied) liée à des rejets de systèmes d'assainissement non collectif ;
- mise en œuvre de la solidarité urbain-rural définie par le VI de l'article L213-9-2 du code de l'environnement

Ce dispositif serait mis en place seulement dans les zones de revitalisation rurale (48% des communes et 19% de la population du bassin).

À ce stade, il n'est pas prévu d'enveloppe spécifique pour l'ANC. Toutefois, des dispositions seront prises pour maîtriser les dépenses d'intervention en sélectionnant les opérations groupées les plus intéressantes. ».

Annexe IV

Cette approche, privilégiant l'action préventive (réduction des pollutions à la source) plutôt que le traitement curatif de la pollution pour rendre l'eau potable doit continuer à être privilégiée. Cela suppose le redéploiement des interventions du domaine 2 (LP 25) vers le domaine 3 (LP 23, protection de la ressource).

Il est ainsi proposé, dans le cadre du XI^e programme, de recentrer les interventions au titre de la LP 25 sur les projets de rationalisation de l'alimentation en eau potable (restructuration des systèmes d'alimentation intégrant interconnexions, création de captages et traitement curatif le cas échéant) et sur certains secteurs spécifiques (zones de montagne, ZRR)¹³⁴.

Si la plupart des agences de l'eau envisagent un durcissement des conditions d'éligibilité de leurs interventions dans le domaine de l'eau potable, et singulièrement s'agissant des traitements curatifs, comme le montre le tableau 48, cet effort est plus particulièrement marqué dans les agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne, comme le met en évidence le tableau 67.

Tableau 67 : Évolution des autorisations de programme de la ligne 25 « eau potable » entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	AP du X ^e programme (M€)	Part du total (%)	AP prévues au XI ^e programme (M€)	Part du total (%)	Évolution de la part du total (pp)	Évolution X ^e -XI ^e programmes (%)
AEAG	144,00	19,83	66,00	10,59	-9,25	-54,17
AEAP	67,80	9,34	52,20	8,37	-0,97	-23,01
AELB	185,40	25,54	56,28	9,03	-16,51	-69,64
AERM	77,95	10,74	57,00	9,14	-1,59	-26,88
AERMC	250,90	34,56	192,00	30,79	-3,76	-23,48
AESN	200,00 ¹³⁵	27,55	200,00	32,08	4,53	-
Ensemble	726,05	100,00	423,48	100,00	0,00	-41,67

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Proposition n° 23 : Recentrer les interventions du domaine 2 relatives à l'eau potable (LP 25) sur les projets de rationalisation de l'alimentation en eau potable et sur certains secteurs spécifiques, pour lesquels des enjeux de solidarité territoriale existent (zones de montagne, zones de revitalisation rurale), et redéployer les moyens correspondant vers le domaine 3 (LP23 - protection de la ressource).

¹³⁴ Pour l'eau potable, l'agence de l'eau Adour-Garonne financerait :

- le traitement curatif, au taux de 50 %, sur environ 350 unités de distribution, en zone de montagne, sur les paramètres bactériologie, turbidité, arsenic ; et
- une trentaine d'opérations de restructuration des systèmes d'alimentation en potable (intégrant interconnexions, création de captages et traitement curatif) pour rationaliser de manière pérenne l'alimentation en répondant aux enjeux qualitatifs et quantitatifs, au taux de 30 %.

¹³⁵ Le montant total d'AP pour le X^e programme s'établirait à 321,70 M€ pour l'agence de l'eau Seine-Normandie. Toutefois, ce montant intégrait la réhabilitation des réseaux de distribution, transférée à la LP 21 (gestion quantitative de la ressource) du domaine 3 au XI^e programme. L'agence ayant fait part à la mission d'une « stabilité pour la production AEP », la mission a retenu l'hypothèse d'un financement de 200 M€ attribué à la production d'eau potable dans le cadre du X^e programme.

3.3.2.6. *Le recentrage des interventions du domaine 2 soulève un enjeu spécifique de financement des systèmes d'assainissement, de collecte et d'alimentation en eau potable dans les territoires les plus ruraux*

Comme cela a été rappelé plus avant, jusqu'en 2004, le FNDAE consacrait de l'ordre de 130 M€ chaque année pour soutenir, pour moitié, des travaux d'adduction d'eau et, pour moitié, des investissements liés à l'assainissement dans les communes rurales.

Après son transfert aux agences de l'eau au 1^{er} janvier 2005, l'article 83 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a fixé des orientations prioritaires pour les IX^e programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, et notamment le fait que « [l]e montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2007 et 2012 », confirmant ainsi les montants inscrits antérieurement sur le FNDAE.

En revanche, le cadrage budgétaire des X^e programmes des agences de l'eau (2013-2018) a été mis en œuvre par l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, sans que soient fixées d'orientations prioritaires pour ces programmes, de telles dispositions pouvant relever d'une loi ordinaire, mais étant étrangères à une loi de finances. Le montant minimal de dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales n'est donc plus formellement applicable.

Pour autant, en 2016, d'après les données du jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau et des données communiquées à la mission, près de 280 M€ d'aides ont été engagées par les agences de l'eau au titre des dispositions additionnelles de « solidarité urbain-rural », consistant à attribuer des bonifications d'aides ou des conditions d'éligibilité préférentielles dans les territoires ruraux et/ou montagnards. Avec le désengagement des conseils départementaux, les agences deviennent le principal, voire le seul, soutien financier auprès des communes et intercommunalités pour mettre en œuvre la politique de l'eau en milieu rural.

Ceci explique pourquoi de nombreux élus au sein des instances de bassin réclament avec insistance la poursuite d'actions d'intervention des agences de l'eau en faveur des investissements sur les infrastructures d'eau potable en zones rurales, ainsi que cela était pratiqué à l'époque du FNDAE.

De manière générale, si le renouvellement et l'entretien des réseaux doivent être financés par les dotations aux amortissements normalement pratiqués par les services industriels et commerciaux de distribution d'eau potable, un dispositif de solidarité à l'égard des zones très rurales peut être envisagé pour les aider à renouveler leur patrimoine de réseaux d'eau potable.

Il serait cohérent qu'un tel dispositif soit financé par des redevances sur la consommation d'eau. La marge de manœuvre créée sur la fiscalité perçue auprès des consommateurs d'eau par une évolution des redevances (cf. section 1.5.2) pourrait être consacrée à abonder un dispositif de financement du renouvellement du patrimoine des réseaux d'eau potable dans les zones très rurales, sans que cela n'augmente ni le prix de l'eau, ni la fiscalité sur les ménages. Une taxe de solidarité d'un montant faible et assise sur le mètre cube d'eau potable distribué resterait collectée selon le mécanisme de l'actuelle redevance pour pollution domestique.

Ce dispositif serait applicable :

- ◆ aux zones très rurales où la facture d'eau n'est pas suffisante au prix standard pour permettre de renouveler les réseaux en raison du très faible nombre d'abonnés au kilomètre de réseau. Il pourrait s'agir des zones où l'indice linéaire de consommation est inférieur à 10 m³/jour/km¹³⁶ ;
- ◆ serait conditionné :
 - d'une part, à un prix de l'eau supérieur à un plancher à déterminer, cette solidarité devant s'exercer sur la part du financement des systèmes d'eau potable et d'assainissement qui ne peut être assurée par la facture d'eau ;
 - d'autre part, au transfert effectif de la compétence eau et assainissement à un EPCI, ce mécanisme de solidarité intervenant en « second niveau » par rapport à la solidarité de « premier niveau » qui a vocation à être assurée au sein des EPCI, pour les zones à faible densité de population, où une péréquation avec une plus grande ville ne peut être assurée.

3.3.3. Les interventions sur le domaine 3, qui concentrent les actions prioritaires pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, devraient légèrement augmenter au XI^e programme

3.3.3.1. Les interventions sur le domaine 3 devraient augmenter de 1,8 % entre les X^e et XI^e programmes

Les interventions sur le domaine 3, qui correspond globalement au « grand cycle de l'eau », sont en moyenne d'un montant sensiblement identique entre les X^e et XI^e programmes. Les évolutions sont toutefois contrastées selon les agences : si Rhin-Meuse et Adour-Garonne sont proches du maintien des moyens, l'augmentation est significative en Seine-Normandie (+ 26 %) et Artois-Picardie (+18%), alors que les moyens baissent en Rhône-Méditerranée-Corse (-7 %) et surtout en Loire-Bretagne (-14 %).

Cette priorité relative donnée au domaine 3 s'explique par le fait que se trouvent au sein de ce domaine l'essentiel des actions prioritaires pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (restauration, gestion des milieux aquatiques et continuité écologique pour l'atteinte du bon état ; gestion du temps de pluie ; lutte contre les pollutions agricoles, cf. section 3.3.3.2), ainsi que les priorités fixées par le ministre d'État (gestion quantitative de la ressource, biodiversité).

En effet, interventions du domaine 3 concernent :

- ◆ les parts des LP 11 et 12 liées à la gestion et au traitement des eaux pluviales, ainsi qu'aux réseaux d'eaux pluviales et aux bassins d'orage ;
- ◆ la lutte contre la pollution des activités économiques non agricoles et le soutien à l'élimination des déchets (LP 13 et LP 14) ;
- ◆ la lutte contre la pollution agricole (LP 18) ;
- ◆ la gestion quantitative de la ressource (LP 21), qui recouvre notamment les économies d'eau ;
- ◆ la protection de la ressource (LP 23) ;
- ◆ la restauration et la gestion des milieux aquatiques (LP 24).

¹³⁶ Cet indice fait partie des indicateurs de performance des services publics d'eau potable. Il mesure les volumes utilisés par jour sur une portion d'un kilomètre de réseau. L'indice augmente avec la densité de population. Chaque année, il faudrait renouveler environ 1,3 % du linéaire de réseaux (durée de vie moyenne des tuyaux de 75 ans).

Annexe IV

Tableau 68 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 3 entre les X^e et XI^e programmes (en autorisations de programme)

Agences de l'eau	X ^e programme		XI ^e programme		Évolution X ^e -XI ^e programmes	
	AP en moyenne annuelle (M€)	Part dans le total des AP du domaine 3 (%)	AP en moyenne annuelle (M€)	Part dans le total des AP du domaine 3 (%)	Évolution des AP (%)	Évolution de la part dans le total des AP du domaine 3 (pp)
AEAG	114,50	14,34	112,00	13,77	-2,18	-0,56
AEAP	51,57	6,46	60,60	7,45	17,51	1,00
AELB	158,60	19,86	136,67	16,81	-13,83	-3,05
AERM	59,51	7,45	58,90	7,24	-1,03	-0,21
AERMC	230,65	28,88	213,67	26,28	-7,36	-2,60
AESN	183,80	23,01	231,33	28,45	25,86	5,43
Ensemble	798,63	100,00	813,17	100,00	1,82	0,00

Source : Mission, à partir des données des agences de l'eau.

Tableau 69 : Évolution des dépenses d'intervention du domaine 3 entre les X^e et XI^e programmes (%)

Agences de l'eau	Évolution des AP de la LP11 et 12 pour leur part consacrée à la gestion et traitement des eaux pluviales (%)	Évolution des AP des LP13 et 14 (%)	Évolution des AP de la LP18 entre (%)	Évolution des AP de la LP21 (%)	Évolution des AP de la LP23 (%)	Évolution des AP de la LP24 (%)
AEAG	71,43	-34,88	35,00	-16,67	-53,85	12,12
AEAP	29,54	-12,02	29,63	51,77	-25,93	15,83
AELB	-7,51	-31,56	-11,29	-4,76	-42,03	-9,37
AERM	444,10	-31,74	-19,69	48,44	-52,11	11,46
AERMC	-12,07	-6,46	-31,19	-16,76	-34,78	18,21
AESN	29,24	-9,75	60,09	241,30	1,20	0,03
Ensemble	13,63	-19,84	7,88	8,78	-28,08	7,12

Source : Agences de l'eau.

3.3.3.2. Les interventions du domaine 3 contribuent directement, dans leur quasi-intégralité, à la mise en œuvre d'obligations communautaires, notamment celles issues de la DCE, et, partant, des programmes de mesures adossés aux SDAGE

Le tableau 70 rattache les différentes lignes de programme du domaine 3 aux obligations résultant des directives communautaires. Il met en évidence que :

- ◆ toutes les interventions financées dans le cadre du domaine 3 sont rattachables aux obligations communautaires issues de la DCE ;
- ◆ les interventions de la LP 24 relatives à la restauration et à la gestion des milieux aquatiques participent à la mise en œuvre des directives à la fois du secteur de l'eau et du secteur de la biodiversité ;

Annexe IV

- ◆ les interventions relatives à la gestion du temps de pluie dans les systèmes d'assainissement et de collecte sont rattachables à la DCE, à la DCSSM et à la DERU. En effet, comme expliqué dans l'annexe III, l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 octobre 2012 à l'encontre de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord a condamné ces États pour insuffisance de prise en compte du temps de pluie dans la collecte et le traitement des eaux usées, au regard des obligations ressortant de la DERU. Pour faire face à ce risque contentieux, les autorités françaises ont adapté la réglementation en 2015¹³⁷ en apportant notamment des précisions sur la prise en compte du temps de pluie dans les projets d'assainissement.

En cohérence avec les éléments qui précèdent, le tableau 71 et le tableau 72 montrent que la quasi-intégralité des dépenses d'intervention du domaine 3 contribue directement à la mise en œuvre d'obligations communautaires et des PDM adossés aux SDAGE.

Tableau 70 : Examen des LP du domaine 3 au regard des obligations communautaires

Lignes de programme	Ces interventions visent-elles à mettre en œuvre des obligations communautaires ?	Le cas échéant, de quelle directive ces obligations proviennent-elles ?
11- Installation de traitement des eaux usées domestiques et assimilées uniquement gestion et traitement des eaux pluviales 12 - Réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques et assimilées uniquement réseaux d'eaux pluviales et bassins d'orage	Partiellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DERU ▪ DCE ▪ DCSSM
13- Lutte contre la pollution des activités économiques hors agricoles 14- Élimination des déchets	Partiellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCE
18- Lutte contre la pollution agricole	Partiellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCE ▪ DCSSM ▪ Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ▪ Directive « nitrates »
21- Gestion quantitative de la ressource	Partiellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCE ▪ DCSSM
23- Protection de la ressource	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCE ▪ Directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
24- Restauration et gestion des milieux aquatiques	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DCE ▪ Directive « inondations » ▪ DHFF¹³⁸ ▪ Règlement européen sur les anguilles

Source : Mission, à partir des réponses au questionnaire des agences.

¹³⁷ Arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et note technique du 7 septembre 2015 relative à la mise en œuvre de certaines dispositions de l'arrêté du 21 juillet 2015.

¹³⁸ Directive « Habitats, Faune, Flore ».

Annexe IV

Tableau 71 : Part des financements du domaine 3 concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires

Agences de l'eau	X ^e programme			XI ^e programme			Évolution (pp)
	Dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 3 (M€)	Part des dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (%)	Dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (M€)	Dépenses d'intervention du domaine 3 (M€)	Part des dépenses d'intervention concourant à la mise en œuvre d'obligations communautaires (%)	
AEAG	678,00	687,00	98,69	624,00	672,00	92,86	-5,83
AEAP	282,54	309,40	91,32	320,82	380,80	84,25	-7,07
AELB	786,80	951,60	82,68	767,00	820,02	93,53	10,85
AERM	343,56	357,04	96,22	329,49	353,38	93,24	-2,98
AERMC	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
AESN	1 001,50	1 102,80	90,81	1 344,00	1 388,00	96,83	6,02

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

Tableau 72 : Financement des programmes de mesures (PDM) 2016-2021 par les interventions du domaine 3 des agences de l'eau

Agences de l'eau	X ^e programme			XI ^e programme			Part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des PDM (%)
	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention liées à la mise en œuvre des PDM (M€)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention du domaine 3 (M€)	Part du financement des PDM dans le total des dépenses d'intervention du domaine 3 (%)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention du domaine 3 (M€)	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention des X ^e et XI ^e programmes liées à la mise en œuvre des PDM (M€)	Coût moyen annuel estimé de mise en œuvre des PDM (M€)	
AEAG	113,00	114,50	98,69	104,00	112,00	92,86	362,00 ¹³⁹
AEAP	47,08	51,57	91,29	53,47	60,60	84,24	101,23
AELB	161,30	158,60	101,70	136,50	136,67	99,88	276,00
AERM	52,78	59,51	88,69	51,35	58,90	87,18	195,60
AERMC	149,80	230,65	64,95	176,10	213,67	82,42	286,00
AESN	167,90	183,80	91,35	232,50	231,33	100,51	200,50
Ensemble	691,86	798,63	86,63	753,92	813,17	92,71	1059,33
							68,24

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

¹³⁹ Hors coût global de mise en œuvre des programmes de mesures 2016-2021 relatifs aux eaux pluviales (LP11 et 12), non chiffré ; il s'agit donc d'un minorant.

3.3.3.3. Les interventions des agences en faveur de la gestion du temps de pluie par les systèmes d'assainissement, qui représentent un enjeu de conformité à la directive relative aux eaux résiduaires urbaines et pour l'atteinte du bon état des masses d'eau, augmenteront de 14 % entre les X^e et XI^e programmes

Comme rappelé *supra*, le traitement des eaux usées en temps de pluie reste un enjeu majeur de non-conformité aux exigences de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, au regard de la jurisprudence récente de la CJUE. Il s'agit également d'un enjeu majeur pour l'atteinte du bon état des masses d'eau, concentrant plus de 30 % des sources de dégradation des masses d'eau. De manière similaire, l'investissement sur les réseaux d'assainissement pluvial est également un enjeu important avec des besoins qui restent élevés d'ici 2027.

Dans ce contexte, les agences prévoient, en moyenne, une augmentation de 14 % des sous-lignes de programme 11 et 12 dans le domaine 3 de leur XI^e programme, en lien avec les directives de leur tutelle, qui cache toutefois une forte disparité, de -12 % pour l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse à +444 % pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

Si, à court terme, dans le cadre du XI^e programme d'intervention des agences, un accompagnement financier des collectivités à la gestion du temps de pluie dans leurs systèmes d'assainissement peut être justifié, au regard du caractère récent de la réglementation (2015), il conviendra, dans les programmes ultérieurs, d'adopter la même approche que celle recommandée en section 3.3.2.3, en privilégiant le levier réglementaire sur le levier incitatif pour la mise en conformité de ces systèmes. En tout état de cause, et comme évoqué *supra*, l'État pourra se retourner en tout ou en partie contre les collectivités défaillantes en cas de condamnation par la CJUE (article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, le couplage d'une action réglementaire avec une intervention financière limitée dans le temps, car restreinte au XI^e programme, pourrait permettre d'accélérer la mise aux normes des systèmes d'assainissement par temps de pluie, à l'instar de la démarche qui avait été engagée avec le plan « Borloo » (cf. section 1.2.1.1.2. de l'annexe relative à la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité).

Proposition n° 24 : À compter du XII^e programme d'intervention des agences, arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, s'agissant de la gestion par temps de pluie.

Tableau 73 : Évolution des dépenses d'intervention des agences s'agissant de la gestion du temps de pluie entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Dépenses d'intervention (AP) liées à la gestion du temps de pluie (LP 11 et LP 12) au X ^e programme (M€)	Dépenses d'intervention (AP) liées à la gestion du temps de pluie (LP 11 et LP 12) au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	21,00	36,00	71,43
AEAP	73,20	94,82	29,54
AELB	103,80	96,00	-7,51
AERM	6,69	36,40	444,10
AERMC	232,00	204,00	-12,07
AESN	185,70	240,00	29,24
Ensemble	622,39	707,22	13,63

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences.

3.3.3.4. Les aides à la gestion quantitative de la ressource en eau devraient être concentrées en priorité sur les investissements ayant le meilleur ratio coût/efficacité, et notamment dans les économies d'eau dans le secteur de l'agriculture

Les aides à la gestion quantitative de la ressource en eau (économie d'eau et substitution) sont globalement en hausse de près de 9 % pour le XI^e programme (cf. tableau 69). La préservation des moyens de cette ligne est justifiée par la nécessaire adaptation au changement climatique. L'évolution est toutefois très contrastée entre les bassins : les interventions diminueraient en Rhône-Méditerranée-Corse (-17%), en Adour-Garonne (-17%) et très légèrement en Loire-Bretagne, alors qu'elles augmenteraient fortement en Artois-Picardie (+52 %) et en Rhin-Meuse (+ 48 %). En Seine-Normandie, l'augmentation apparaît certes très importante (+241 %), mais celle-ci s'explique par le basculement de la LP 25 du domaine 2 au X^e programme vers la LP 21 du domaine 3 au XI^e programme de la réhabilitation des réseaux de distribution. À périmètre constant, l'augmentation entre les X^e et XI^e programmes devrait être comprise entre 10 et 20 %.

Les aides doivent être concentrées en priorité sur les investissements ayant le meilleur rapport coût/efficacité et dans les zones prioritaires du SDAGE. Selon l'évaluation de la politique de gestion de la ressource menée par l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, l'efficacité de l'aide est beaucoup plus importante pour les actions dans l'agriculture que dans les programmes de lutte contre les fuites dans les réseaux d'eau potable tels qu'ils ont pu être mis en œuvre sur sollicitation ministérielle en 2015. Les données résultant de deux appels à projets financés par l'agence Adour-Garonne sont parlantes : là où 9 millions de m³ ont pu être économisés dans les réseaux d'eau potable pour 80 M€ de subventions de l'agence et 12 M€ d'avances remboursables, 26 millions de m³ ont pu être économisés dans l'agriculture pour 5 M€ de subventions attribuées.

Compte tenu d'une rentabilité en m³ économisés à l'euro investi meilleure dans l'agriculture (50 fois plus élevée dans l'exemple précédent), le taux d'aide devrait *a minima* être différencié et plus élevé pour les économies d'eau dans l'agriculture qu'en eau potable¹⁴⁰. Un recentrage des interventions des agences sur les économies d'eau dans l'agriculture serait également envisageable, alors que les autorisations de programme prévues au XI^e programme pour le soutien aux économies d'eau potable s'élèvent à près de 50 M€.

Tableau 74 : Part des aides consacrées aux économies d'eau potable au XI^e programme

Agences de l'eau	AP prévues à la LP21 au XI ^e programme (M€)	AP prévues pour le soutien aux actions d'économies d'eau potable (M€)	Part des AP prévues à la LP21 pour le soutien aux actions d'économies d'eau potable (%)
AEAP	42,80	42,80	100,00
AEAG	150,00	48,00	32,00
AELB	135,80	54,32	40,00
AERM	25,00	24,00	96,00
AERMC	290,00	90,00	31,03
AESN	200,00	140,00	70,00
Ensemble	150,00	48,00	32,00

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

¹⁴⁰ L'eau qui provient des fuites dans les réseaux d'eau potable retourne au milieu. Il ne s'agit donc pas d'une perte nette de ressource. Les fuites entraînent un coût de prélèvement et de potabilisation, de l'ordre de 15 à 25 centimes par m³ d'eau qui retourne au milieu, à répercuter sur les m³ facturés.

3.3.3.5. Les interventions en faveur de la lutte contre la pollution agricole devraient augmenter de 8 % au XI^e programme, cette hausse s'accompagnant d'une plus grande sélectivité des agences dans les interventions

Selon les cadrages prévisionnels communiqués à la mission par les agences, les aides pour lutter contre les pollutions agricoles devraient augmenter de près de 8 % en moyenne (cf. tableau 69), avec des positions contrastées selon les bassins. Ainsi, les aides augmenteront fortement en Seine-Normandie (+60 %), en Adour-Garonne (+35 %) et en Artois-Picardie (+30%), alors qu'elles baisseront en Loire-Bretagne (-11 %), Rhin-Meuse (-20%) et Rhône-Méditerranée-Corse (-31 %).

Comme le montre le tableau 48 établi par la mission à partir des réponses adressées à son questionnaire par les agences de l'eau, une plus grande sélectivité territoriale sera visée pour les aides agricoles afin de concentrer les interventions sur les zones les plus sensibles au regard de l'enjeu eau (notamment les captages prioritaires), les agences de l'eau n'ayant pas vocation à financer des actions générales d'adaptation de l'agriculture sur tout le territoire (exemple de la conversion à l'agriculture biologique).

Il convient de souligner que les agences prévoient de supprimer les aides pour l'arrêt des traitements phytosanitaires en zones non agricoles (collectivités, gestionnaires d'infrastructures), en cohérence avec l'obligation introduite par la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national modifiant l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime.

3.3.3.6. Les aides pour lutter contre les pollutions industrielles diminueront de 20 % au XI^e programme d'intervention

Les aides aux entreprises pour lutter contre les diverses formes de pollution seront en moyenne en baisse de 20 % lors du prochain programme (cf. tableau 69). Toutes les agences de l'eau prévoient de réduire ces aides et plusieurs proposent l'arrêt des aides à l'élimination des déchets toxiques en quantités dispersées des entreprises raccordées aux réseaux d'assainissement collectif.

3.3.3.7. Les dépenses d'intervention en faveur des milieux et de la biodiversité augmenteront de 7 % entre les X^e et XI^e programmes et poursuivront ainsi la dynamique du X^e programme

La montée en puissance significative des aides et des actions des agences de l'eau en faveur du fonctionnement des milieux aquatiques (cours d'eau et zones humides) est le fruit d'une réorientation conséquente de la politique des agences sur ces thématiques sous l'impulsion de la directive-cadre sur l'eau. Les propositions d'actions pour l'atteinte du bon état des masses d'eau au titre de la DCE sont également favorables à l'objectif de bon état de conservation des habitats et des espèces fixé par la directive « Habitats, faune, flore » et la directive « Oiseaux ». Elles nécessitent dans les deux cas une maîtrise d'ouvrage et une approche intégrée qui valorise les actions entreprises pour un double motif.

Les dépenses des agences de l'eau en faveur de la restauration des milieux naturels aquatiques ont quadruplé au cours des quinze dernières années, si l'on prend en compte les interventions de la ligne 24 des programmes, qui peuvent être considérées comme des interventions directes en faveur de la biodiversité.

Annexe IV

Les moyens prévus sur la période 2013-2018 pour les milieux aquatiques s'établissent à 1 418 M€ (cf. tableau 75), soit 13 % des interventions (hors primes), en forte progression par rapport au programme précédent où cette part était de 7,5 %. Les moyens disponibles sur le programme en cours s'établissent ainsi à 236 M€ par an en moyenne, alors qu'ils étaient d'environ 100 M€ par an au programme précédent¹⁴¹.

Par ailleurs, en s'appuyant sur les données du rapport du CGEDD de 2016¹⁴², les montants des aides de la ligne 24 représentent de l'ordre de 30% des financements publics alloués à la biodiversité et aux milieux aquatiques (hors contribution des agences aux opérateurs de la biodiversité).

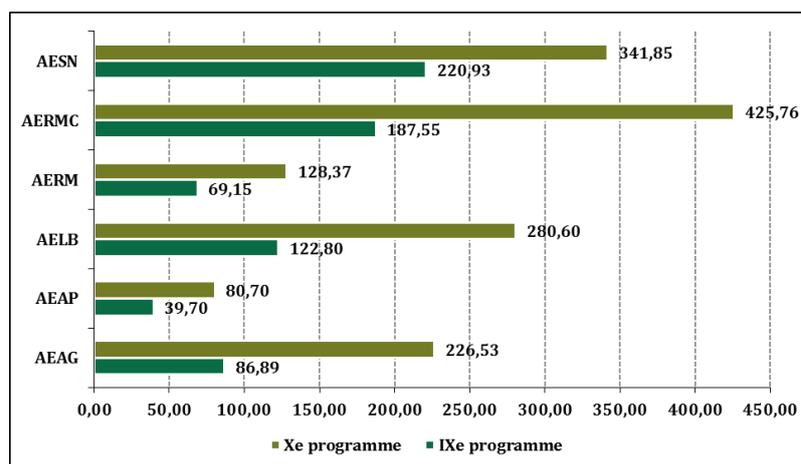
Tableau 75 : Évolution des dépenses d'intervention (AP) en faveur de la restauration et de la gestion des milieux aquatiques entre les X^e et XI^e programmes

Agences de l'eau	Dépenses d'intervention (AP) de restauration et gestion des milieux aquatiques (LP 24) au X ^e programme (M€)	Dépenses d'intervention (AP) de restauration et gestion des milieux aquatiques (LP 24) au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	198,00	222,00	12,12
AEAP	77,70	90,00	15,83
AELB	265,80	240,90	-9,37
AERM	121,81	135,77	11,46
AERMC	414,50	490,00	18,21
AESN	339,90	340,00	0,03
Ensemble	1 417,71	1 518,67	7,12

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Le graphique 12 illustre l'augmentation des aides aux travaux de reconquête de la biodiversité par programme et par agence sur la ligne 24.

Graphique 12 : Évolution du montant des aides accordées aux travaux de reconquête de la biodiversité entre les IX^e et X^e programmes (M€)



Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

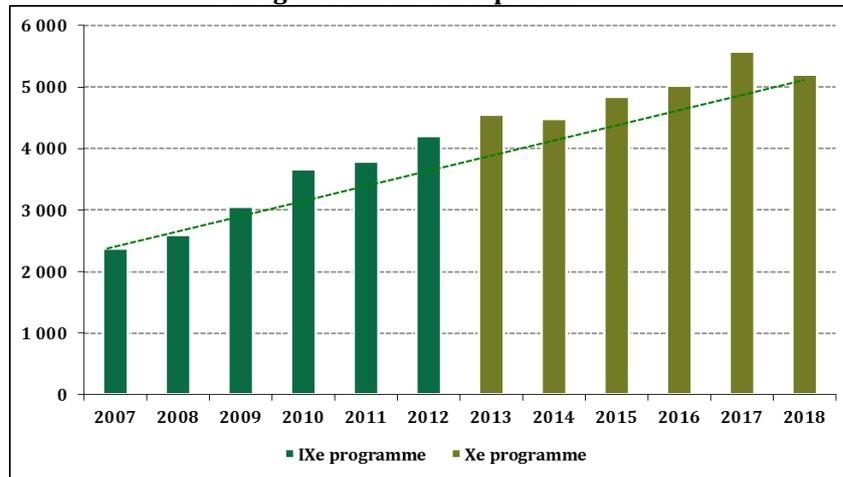
¹⁴¹ Le bénéfice pour la biodiversité des interventions des agences de l'eau ne saurait se réduire aux seules interventions en faveur de la restauration physique et écologique des milieux aquatiques : les actions en matière de dépollution urbaine ou industrielle inscrites dans les programmes de mesures des SDAGE, en visant le bon état des milieux aquatiques, y contribuent aussi. Les actions en matière de lutte contre les pollutions agricoles, en particulier la réduction de l'utilisation des pesticides, ont aussi des bénéfices qui dépassent les seuls milieux aquatiques (les pesticides affectent aussi les populations d'invertébrés, et à travers elles toute la chaîne animale).

¹⁴² CGEDD, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, juillet 2016.

Annexe IV

L'accélération depuis 2007 de l'implication des agences de l'eau se traduit également par le nombre de dossiers d'aide à la biodiversité comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 13 : Évolution du nombre de dossiers d'aide à la biodiversité cumulés sur les six agences de l'eau depuis 2007¹⁴³



Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

L'action des agences s'est concrétisée par des aides pour des opérations d'entretien, de restauration ou d'acquisition¹⁴⁴ de zones humides, des aides pour des travaux d'entretien ou de restauration de linéaires de berges, le plus souvent dans le cadre de programmes de renaturation importants et coûteux car complexes dans leur mise en œuvre, d'aménagements d'ouvrages faisant obstacle à la continuité des cours d'eau, l'accélération des engagements d'aides sur ce thème (662 ouvrages en 2014 contre 238 en 2010) étant liée à la multiplication des opérations coordonnées de restauration de la continuité sur les axes prioritaires.

Outre ces interventions sur les zones humides et la restauration des milieux aquatiques, les agences de l'eau contribuent également au financement d'actions dans les réserves naturelles nationales ou régionales, à des projets conduits par les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN) ou les parcs naturels régionaux (PNR), à des plans de restauration d'espèces menacées, à l'acquisition de connaissances sous forme de partenariats notamment avec le Museum national d'histoire naturelle (MNHN), les conservatoires botaniques et les associations naturalistes.

L'extension du champ d'intervention des agences de l'eau à la préservation de la biodiversité inscrite dans la loi n° 2018-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, s'est traduite par une augmentation de l'activité des agences de l'eau en matière de biodiversité. Ainsi les aides des agences sont passées de 275 M€ en 2016 à 292 M€ en 2017, auxquels s'ajoutent 24 M€ sous forme d'appels à projets (« initiatives biodiversité ») lancés à partir de 2016.

¹⁴³ Pour 2018, il s'agit d'une prévision.

¹⁴⁴ La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II ») a confié aux agences de l'eau la mise en œuvre d'une politique foncière de sauvegarde des zones humides (article 131, créant l'article L.213-8-2 du code de l'environnement). Les agences de l'eau peuvent ainsi « acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole ». Les acquisitions sont réalisées (2 105 ha en 2014) grâce à des partenariats locaux mis en place avec certains opérateurs (conservatoires des espaces naturels, SAFER, Conservatoire du littoral), ou avec certaines collectivités (conseil départementaux).

Ces appels à projets ont permis d'élargir les aides des agences hors des milieux aquatiques. Cette dynamique va se poursuivre en 2018. À titre d'exemple, le conseil d'administration de l'agence Artois-Picardie a validé un nouvel appel à projets pour l'année 2018 doté de 8,5 M€ sur le volet des travaux en faveur de la biodiversité, dont 3 M€ pour les « nouveaux milieux » et 5,5 M€ pour les milieux « historiques ». Les trois agences Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie, ont lancé avec la Région Grand Est un appel à manifestation d'intérêt « trame verte et bleue », qui a vocation à soutenir des projets globaux en assurant une cohérence de vue et une mutualisation des moyens financiers et humains entre l'ensemble des partenaires. Des lignes directrices pour l'intervention en matière de biodiversité et de qualité du milieu marin ont été approuvées en novembre 2017 par le conseil d'administration de l'agence Seine-Normandie, ce qui permet dorénavant une instruction continue des dossiers.

Les débats préalables à l'élaboration du XI^e programme d'intervention au sein des instances de bassin incluent une réflexion sur la place à donner à la biodiversité dans les interventions des agences de l'eau. Dans tous les bassins, la qualité des milieux aquatiques et la biodiversité liée à ces milieux est un enjeu considéré comme prioritaire, car directement lié à la mise en œuvre des SDAGE. De ce fait, les interventions en faveur de la biodiversité liée aux milieux aquatiques et humides sont confirmées. La biodiversité marine est généralement considérée comme un enjeu complémentaire, qui permet de justifier des interventions modérées. En revanche, les interventions en faveur de la biodiversité terrestre (milieux secs) ne font pas consensus dans la mesure où les capacités d'intervention sont plus contraintes que lors du XI^e programme et où la gouvernance à l'échelle régionale reste à préciser (priorités stratégiques, articulation avec les ARB, etc.).

La position la plus fréquente consiste à confirmer le champ d'intervention des agences aux milieux en continuité avec les milieux aquatiques et de participer à la reconquête de la biodiversité terrestre et marine par voie d'appels à initiatives, ce qui permet de maîtriser les enveloppes de financement.

Globalement, les moyens consacrés à la restauration et à la gestion des milieux aquatiques continueront à augmenter au XI^e programme, en moyenne de 7 % (cf. tableau 75). Si toutes les agences prévoient des hausses (+11 % pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, +12 % en Adour-Garonne, +16 % en Artois-Picardie, +18 % en Rhône-Méditerranée-Corse) ou maintiennent leurs moyens (Seine-Normandie), seule l'agence Loire-Bretagne envisage de les réduire de 9 %.

3.4. La prime pour performance épuratoire, dont les montants prévisionnels doivent baisser de 36 % au XI^e programme, est un instrument auquel les agences de l'eau paraissent attachées mais dont il n'est pas possible d'apprécier le réel impact à ce stade

La lettre de mission demande que soit spécifiquement étudiée l'efficacité des primes de performance épuratoires, instituées avec le système des redevances par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et confirmées par l'article 84 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

La prime de performance épuratoire revêt un triple rôle. Elle ne peut s'apprécier qu'en analysant concomitamment chacun de ses objectifs :

- ♦ elle a été créée pour corriger une distorsion fiscale entre les collectivités et les autres redevables puisque la redevance pour pollution domestique ne permet pas, sans le dispositif de primes, l'application du principe pollueur-payeur ;
- ♦ elle vise à maintenir des rendements épuratoires élevés, pouvant aller au-delà des exigences réglementaires, ce qui passe par un entretien attentif du patrimoine et de bonnes pratiques d'exploitation ;
- ♦ elle contribue à une amélioration continue de la connaissance des flux de polluants déversés par les stations d'épuration dans les milieux naturels¹⁴⁵.

3.4.1. De « redevance négative » à l'origine, les primes épuratoires ont évolué vers une aide au fonctionnement avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006

Dès l'origine, les redevables (collectivités responsables de l'assainissement) ayant construit un dispositif d'épuration et le maintenant en bon état d'exploitation ont bénéficié, selon l'efficacité du système de traitement mis en place, d'une prime pour épuration venant en déduction des redevances pour pollution domestique assises sur une estimation théorique de la pollution produite (non directement mesurée). Cette prime a joué ainsi un rôle de « redevance négative ».

Après les révisions du dispositif de redevance pour pollution intervenues en 1974 puis en 2006, la redevance pour pollution domestique a été assise sur le volume d'eau facturé à l'abonné, alors que la prime est calculée en fonction de la pollution évitée ou supprimée¹⁴⁶. Les deux assiettes n'ont pas de lien direct entre elles. De plus, la prime ne peut plus être déduite de la redevance pour pollution domestique puisque son bénéficiaire (le service d'assainissement) est différent de celui (le service d'eau potable) qui collecte les redevances.

Dans ces conditions, la prime ne peut plus être considérée comme un abattement de l'imposition, mais comme une aide au fonctionnement. Selon l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, le montant de la prime représenterait en moyenne 10 % des frais de fonctionnement du service d'assainissement.

Il n'en demeure pas moins, toutefois, que la prime minore indirectement la facture d'eau des usagers domestiques. À partir des données du tableau 5 et, sur la base d'un montant moyen annuel de 279,89 M€ de prime pour performance épuratoire (cf. tableau 79), la « redevance » nette perçue par les usagers domestiques aura été réduite de 14,09 % par le versement des primes de performance épuratoire, ce qui, au niveau national, représente une baisse de 2,00 % du prix de l'eau, les redevances pesant, en moyenne, pour 14,22 % dans le prix de l'eau (cf. tableau 6). Avec un prix moyen de l'eau domestique 4,02 € TTC/m³, la baisse correspondante est de 8,05 cts/ m³.

¹⁴⁵ La connaissance des pressions sur les milieux aquatiques est un des rôles centraux des agences de l'eau dans la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. L'agence de l'eau est ainsi le seul acteur institutionnel à avoir une connaissance précise et exhaustive des pressions des ouvrages d'épuration des collectivités sur les milieux aquatiques.

¹⁴⁶ La prime épuratoire « est calculée en fonction de la quantité de pollution d'origine domestique dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. La prime peut être modulée pour tenir compte du respect des prescriptions imposées au titre d'une police de l'eau » (article 84 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006).

Tableau 76 : Part des différences redevances et contributeurs dans le total

Redevances	Recettes 2016 (M€)
Redevances des collectivités	1 987,10
Prime pour performance épuratoire (estimation)	-279,89
Redevance « nette » des collectivités	1 707,21
Redevances de l'industrie, de l'agriculture et pour autres usages	327,78
Redevances totales « nettes » prélevées	2 034,99

Source : Mission.

3.4.2. En l'absence d'étude économétrique sérieuse réalisée sur le sujet, il n'est pas possible de conclure quant à l'existence d'un réel impact des primes sur l'amélioration de la gestion des systèmes épuratoires

L'objectif poursuivi par le dispositif des primes est d'inciter les maîtres d'ouvrage à entretenir leurs systèmes d'épuration de manière à obtenir les performances épuratoires les plus élevées. Les principaux indicateurs permettant de mesurer l'amélioration continue pluriannuelle de la gestion des systèmes épuratoires sont :

- ◆ le suivi des corrections et améliorations des dispositifs d'auto-surveillance et l'expertise des données. Selon les agences, les primes de performance épuratoire :
 - ont fortement contribué à l'équipement en auto-surveillance des stations. Par exemple, en Artois-Picardie, ce taux est passé de 20 % en 2009 à plus de 95 % en 2016, comme le montre le graphique 14. Le graphique 15 illustre une conclusion similaire en Rhône-Méditerranée-Corse ;
 - permettent également de s'assurer du bon fonctionnement des dispositifs d'auto-surveillance et donc de garantir la fiabilité des données. La modulation de 20 % du coefficient d'auto-surveillance pratiquée en Artois-Picardie, sur la base d'audits commandés par les agences visant à s'assurer de la bonne mise en place des dispositifs d'auto-surveillance et de la représentativité des données transmises, a contribué à réduire le taux de non-conformité de 60 % en 2009 à 6 % en 2016.
- ◆ la production de boues qui module le rendement épuratoire de l'ouvrage, ainsi que la bonne gestion des boues. Les primes ont servi d'incitation à la création d'aires de stockage ainsi qu'à la mise en place d'équipements de traitement des boues sur les stations. Selon l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, la pénalité pouvant annuler totalement la prime en cas de mise en décharge des boues a permis d'impulser un changement de comportement des maîtres d'ouvrage ;
- ◆ la qualité de l'exploitation de l'ouvrage épuratoire ;
- ◆ la qualité des procédés de dénitrification des ouvrages avec les mesures d'azote oxydé rejeté, qui permettent de constater les efforts réalisés pour limiter les rejets dans le milieu naturel. Selon les agences qui recourent aux primes de performance épuratoire, grâce aux primes, des actions ciblées avec un niveau d'exigence progressif ont été mises en place pour le traitement de l'azote et du phosphore dans le cadre des travaux d'amélioration des stations et ont conduit à une amélioration globale des rendements de ces paramètres.
- ◆ la production des indicateurs de performance. Là encore, les agences qui continuent de recourir à ces primes mettent en avant une amélioration du taux de renseignement des indicateurs de performance dans le système national d'information sur les services d'eau et d'assainissement (SISPEA) à l'appui de l'efficacité du levier prime pour accélérer la mise en œuvre d'une disposition de politique publique ;

Annexe IV

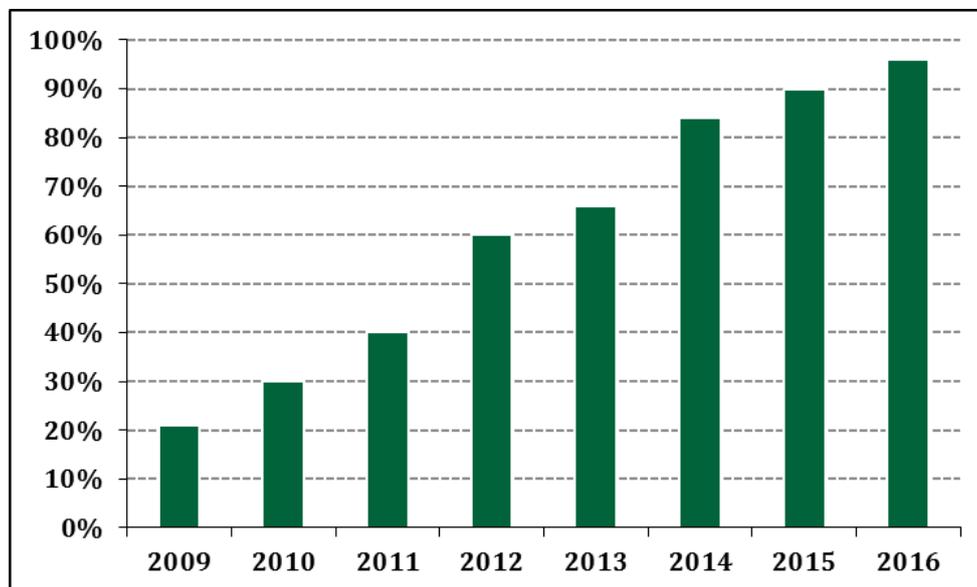
Tous ces critères sont suivis année par année par les agences, station par station, et sont utilisés pour communiquer avec les maîtres d'ouvrage ayant une prime dégradée, dans l'objectif d'une amélioration continue des performances épuratoires.

Il n'est toutefois pas possible, comme le font les agences, d'imputer directement l'amélioration de ces indicateurs à l'effet des primes de performance épuratoire : en effet, la simple observation d'une amélioration des taux d'équipement en auto-surveillance des réseaux ou des rendements des principaux paramètres polluants des stations d'épuration en présence d'un système de primes ne traduit qu'une corrélation entre les variables et ne permet nullement de conclure, causalement, à l'efficacité des primes, d'autres facteurs ayant pu jouer (travaux d'équipement ou d'amélioration des stations motivés par la recherche d'une conformité à la réglementation, action de police de l'eau marquée, sensibilité des exécutifs locaux aux questions de qualité des eaux, etc.). L'identification causale suppose la possibilité de comparer l'évolution des indicateurs en présence de primes de performance épuratoire et en son absence (contrefactuel, mesurant l'effet propre de la prime « toutes choses égales par ailleurs »).

En l'occurrence, le graphique 16, qui présente l'évolution des rendements des principaux paramètres polluants des stations d'épuration du bassin Loire-Bretagne, met en évidence une amélioration de ces rendements sur la période 2007-2015, alors que les primes pour performance épuratoire ont été supprimées en début de IX^e programme (2008).

Par ailleurs, le nombre d'agglomérations d'assainissement citées dans les contentieux au titre de la directive ERU, et notamment dans le précontentieux n° 20172125, ne fait pas apparaître de différence marquée en Loire-Bretagne par rapport aux autres bassins¹⁴⁷ (cf. tableau 77), alors même qu'il s'agit du seul bassin où les primes de performance épuratoire ne sont plus versées depuis le IX^e programme. Toutefois, sur les 364 agglomérations citées sur la base du rapportage effectué en 2014, la France fait valoir que plus de la moitié semblent pouvoir être considérées comme conformes à ce stade.

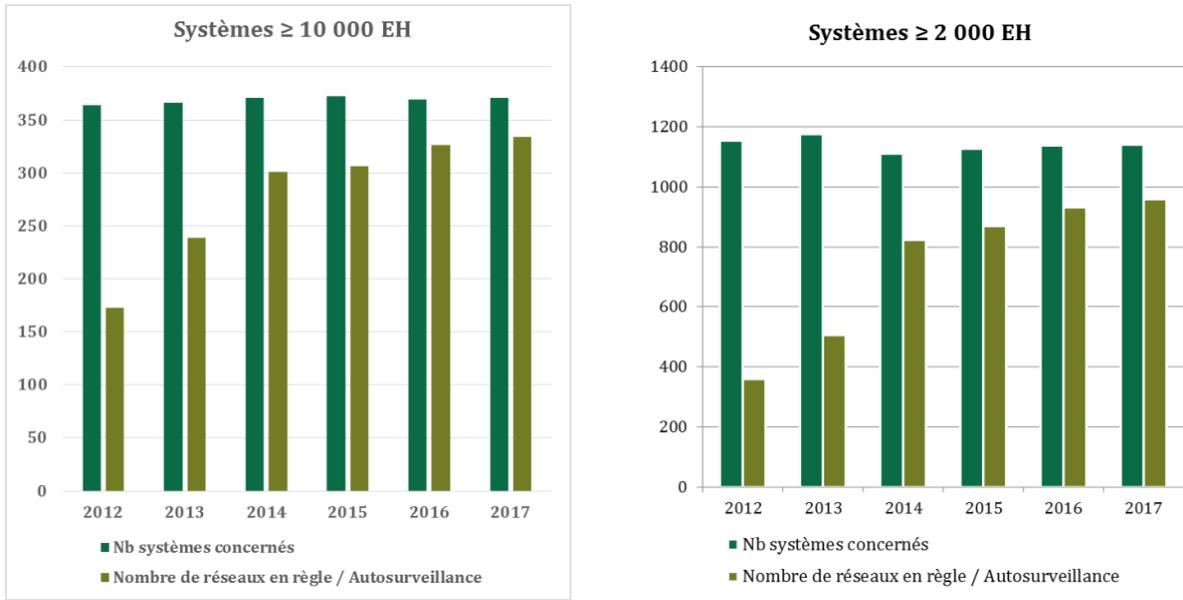
Graphique 14 : Taux d'équipement en auto-surveillance du réseau en Artois-Picardie



Source : Agence de l'eau Artois-Picardie.

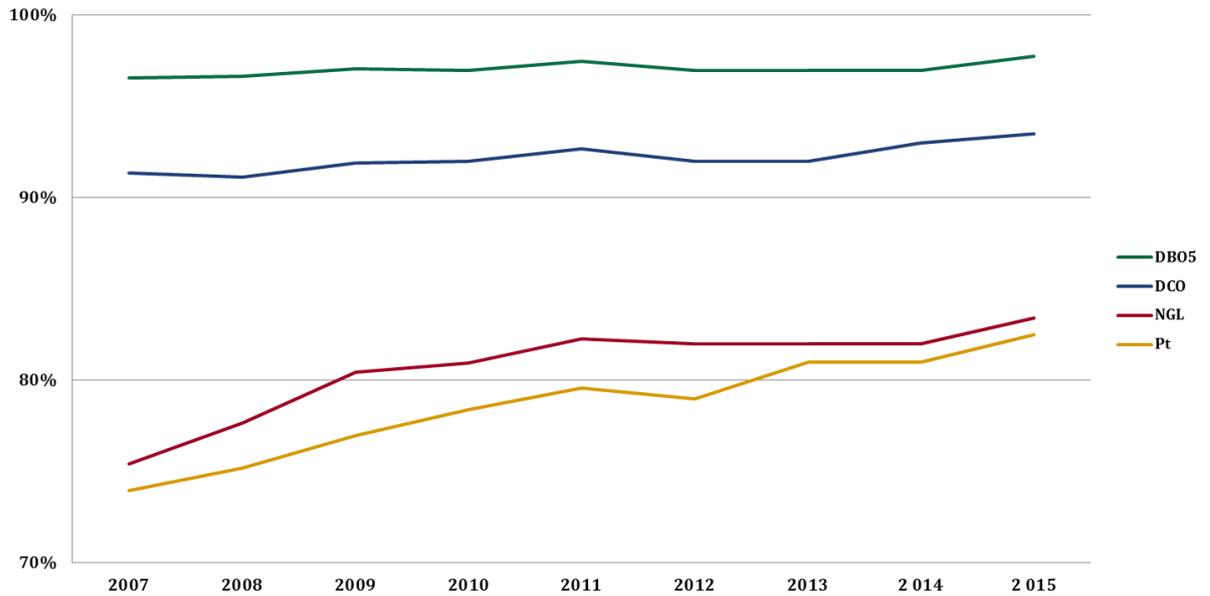
¹⁴⁷ Par rapport à la population totale du bassin, AERMC et AEAG ont une proportion importante d'agglomération en contentieux, AELB et AERM sont dans la moyenne, AESN et AEAP ont une proportion plus faible que la moyenne.

Graphique 15 : Niveau d'équipement d'autosurveillance des stations et réseaux en agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse



Source : Agence de l'eau.

Graphique 16 : Évolution des rendements des principaux paramètres polluants des stations d'épuration du bassin Loire Bretagne



Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Tableau 77 : Nombre de stations de traitement des eaux usées citées dans le précontentieux européen 2014 (DERU)

Bassins hydrographiques	Nombre d'agglomérations d'assainissement citées dans le précontentieux européen n° 20172125 (au titre de la DERU)	Part du total en nombre (%)	Population des agglomérations concernées	Part du total en taille (%)
AEAG	64	17,58	1 934 400	23,89
AEAP	17	4,67	128 976	1,59
AELB	49	13,46	834 713	10,31
AERM	50	13,74	563 821	6,96
AERMC	145	39,84	3 908 200	48,26
AESN	24	6,59	372 421	4,60
Sous-total métropole	349	95,88	7 742 531	95,61
Guadeloupe	3	0,82	27 212	0,34
Guyane	1	0,27	24 040	0,30
Martinique	6	1,65	187 560	2,32
La Réunion	5	1,37	116 484	1,44
Sous-total outre-mer	15	4,12	355 296	4,39
Total général	364	100,00	8 097 827	100,00

Source : Mission. Sur la base des données fournies par la DEB.

Enfin, il convient de signaler qu'aucune étude quantitative sérieuse n'a été conduite par les agences de l'eau afin d'apprécier l'impact des primes de performance épuratoire sur l'amélioration de la gestion des systèmes épuratoires au cours du temps. Les études réalisées par les agences spécifiquement sur le sujet, en régie ou confiées à des prestataires externes¹⁴⁸, reposent soit sur des analyses qualitatives, soit sur des observations de simples corrélations, et ne permettent pas de conclure.

Proposition n° 25 : Réaliser une analyse économétrique sur le périmètre de l'ensemble des agences visant à identifier un impact causal – ou non – des primes de performance épuratoire sur la gestion des systèmes épuratoires, afin d'en apprécier l'efficacité.

3.4.3. Le caractère incitatif des primes pourrait être renforcé en privilégiant, pour les conformités réglementaires, l'éligibilité à la modulation

Un rapport d'évaluation de la politique d'assainissement de l'agence de l'eau Adour Garonne relevait, s'agissant de l'aide à la performance épuratoire (APE), que des interrogations existaient sur « l'incitativité réelle de l'APE : la prime ne différencie pas l'effort supplémentaire de dépollution de l'effort « de base » imposé par la réglementation ; le manque à gagner en cas de mauvaise performance est négligeable par rapport au coût d'exploitation » et « l'effort de pédagogie associé au versement de l'APE [...] est insuffisant ».

Le dispositif actuel de prime ne porte pas spécifiquement sur la quantité de pollution supplémentaire éliminée par rapport aux prescriptions réglementaires. En théorie, seul un tel dispositif justifierait le versement d'une prime incitative, en raison des externalités positives procurées, pour la collectivité, par cette action (le cas contraire, la prime de performance épuratoire rémunère le respect de la réglementation).

¹⁴⁸ Ces études sont au nombre de trois, selon les documents communiqués à la mission : deux réalisées en 2012 par les agences de l'eau Rhin-Meuse (en régie) et Rhône-Méditerranée-Corse (confiée à Actéon, Artélia, CSA) ; une étude, datée de janvier 2014, réalisée en régie sur l'intérêt du dispositif par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Toutefois, aller strictement au-delà des exigences réglementaires, qui sont basées, par construction, sur l'acceptabilité du milieu récepteur et sa capacité d'autoépuration, présente souvent un intérêt limité pour le milieu. Or, afin de veiller à la bonne efficacité du dispositif incitatif, il conviendrait d'éviter que les primes qui seraient versées pour inciter les services d'assainissement à aller au-delà des exigences réglementaires ne conduisent pas à un ratio coût / efficacité dégradé de la mesure¹⁴⁹.

Au-delà de cette considération théorique, les agences considèrent qu'un calcul de la prime basé sur la différence entre les autorisations réglementaires et l'apport évité poserait un certain nombre de difficultés :

- ◆ il serait complexe, car les prescriptions de la police de l'eau sont exprimées soit en concentration maximale journalière, soit en rendement minimum, soit calées sur l'arrêté national, soit relevant d'arrêtés spécifiques ;
- ◆ le différentiel entre les rendements atteints et le minimum réglementaire donnerait une assiette faible sans être représentatif des dysfonctionnements et problèmes à résoudre pour assurer la performance des stations ;
- ◆ l'assiette retenue serait potentiellement entachée d'erreurs importantes pour les petites stations qui ne possèdent pas suffisamment de données pour être fiables et représentatives¹⁵⁰.

La quantité de pollution éliminée constitue donc le facteur le plus pertinent à utiliser dans le temps (continuité) pour ne faire varier la prime que sur des facteurs de gestion et d'exploitation des systèmes d'assainissement. En théorie, le dispositif actuel permet notamment d'inciter les maîtres d'ouvrage à remédier rapidement à une baisse de leur performance épuratoire, même dans des cas où celle-ci n'aurait pas entraîné d'action immédiate de la police de l'eau.

La généralisation de critères d'éligibilité à la prime (et non plus seulement de modulation) renforcerait l'impact financier de la prime, en particulier pour certaines non-conformités réglementaires comme la conformité en équipement au titre de la DERU¹⁵¹.

Proposition n° 26 : A minima, généraliser les critères d'éligibilité à la prime de performance épuratoire, en excluant notamment de son bénéfice les systèmes d'assainissement qui ne respectent pas les performances minimales exigées par la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

¹⁴⁹ Le coût d'exploitation et les réactifs supplémentaires pour atteindre un objectif d'élimination de la pollution au-delà des exigences réglementaires limitent l'intérêt d'une telle démarche, qui ne serait pas cohérente avec les objectifs d'assurer un optimum de traitement (et non pas un traitement « parfait ») tout en évitant des coûts disproportionnés et en limitant la surconsommation énergétique.

¹⁵⁰ Les petites stations réalisent très peu de bilans 24 h et ont peu de données d'autosurveillance disponibles, ce qui rend le calcul de la « quantité supplémentaire éliminée » d'autant plus difficile, voire impossible. Pour autant, à l'échelle locale, la pression polluante exercée éventuellement sur une masse d'eau par une petite station non performante peut être importante, d'où l'intérêt à l'inciter à la plus forte performance via la prime dans son mode de calcul actuel.

¹⁵¹ Le respect de la conformité équipement par rapport à la directive européenne est déjà un critère d'éligibilité à la prime de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse. L'orientation des aides sur le critère SDAGE - mesure du PDM - action PAOT (renforçant de fait l'entrée milieu) et non sur le critère de non-conformité ERU, fait que le dispositif de prime de performance épuratoire devient de fait le seul outil mobilisable par l'agence de l'eau pour prévenir le retour des non conformités « équipement ».

3.4.4. Les agences de l'eau restent, sauf exception, attachées au maintien des primes

Dès 2007, l'agence de l'eau Loire-Bretagne a supprimé le versement des primes afin de gagner en marge financière pour faire face aux besoins d'investissements liés à la directive eau résiduaires urbaines (DERU). Comme évoqué en 3.4.2, l'arrêt de la prime ne semble pas avoir affecté les performances épuratoires sur le bassin Loire-Bretagne au vu de l'évolution des rendements des principaux paramètres polluants des stations d'épuration (cf. graphique 16) et le précontentieux 2014 au titre de la DERU montre une situation plutôt favorable en Loire-Bretagne (cf. tableau 77).

Les cinq autres agences de l'eau qui mettent en œuvre la prime pour épuration y restent attachées pour les raisons suivantes :

- ◆ dans le contexte où les redevances pour pollution et collecte domestiques sont calculées sans aucune référence à la pression polluante exercée par chaque agglomération, la prime est le seul moyen pour tenir compte de cette pression, l'une des plus importantes qui s'exerce sur les milieux aquatiques, en application du principe « pollueur-payeur »¹⁵² ;
- ◆ les menaces, régulièrement suivies d'effet, de réfaction ou d'annulation de la prime en cas de performance insuffisante des systèmes d'assainissement sont un moteur puissant pour inciter certaines collectivités à agir et à réduire substantiellement leurs rejets polluants¹⁵³ ;
- ◆ les courriers expliquant les motifs de l'évolution des montants de primes visent à avoir une vertu pédagogique, en plus de créer l'occasion d'un bilan et d'échanges au moins annuels avec tous les maîtres d'ouvrage d'un système d'assainissement urbain ;
- ◆ les informations nécessaires au calcul de la prime sont très utiles aux agences pour connaître la pollution domestique et son impact sur les milieux, indispensable à la détermination des priorités de la politique de l'eau dans le bassin (SDAGE).

De plus, les conseils d'administration et comités de bassin y sont également très attachés, car les primes assurent une forme de retour en direction des grandes agglomérations, à la hauteur de leurs efforts d'assainissement, en moyenne plus importants que ceux des plus petites agglomérations, et participent donc du maintien de leur consentement à payer, alors qu'elles constituent des contributrices importantes au système.

Tant qu'une réforme de la redevance pollution ne sera pas intervenue pour prendre en compte la pollution réelle rejetée par une agglomération (voir section 1.5.1), les agences de l'eau considèrent que le maintien de la prime est souhaitable pour « récompenser » les collectivités vertueuses qui font des efforts en matière d'assainissement et pour maintenir un consentement à payer des grandes agglomérations.

3.4.5. Les critères de calcul, qui visent à rendre la prime directement proportionnelle à la performance de l'outil épuratoire, diffèrent entre les agences

Conformément au V de l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement, la prime pour assainissement collectif est calculée en fonction de la quantité annuelle de pollution d'origine domestique dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. Plus cette pollution d'origine domestique supprimée est importante, plus le montant de la prime est élevé.

¹⁵² À population égale, c'est-à-dire à redevance pollution égale, les agglomérations polluent plus ou moins selon les efforts qu'elles ont consentis en matière d'équipements de collecte et de traitement de leurs effluents urbains.

¹⁵³ L'exemple de Marseille est significatif. L'annulation de la prime a motivé la collectivité à entreprendre d'importants travaux de réduction des rejets de temps de pluie, améliorant ainsi substantiellement la qualité des eaux dans la rade de Marseille, dans le périmètre du parc national des Calanques ou à proximité des plages.

Annexe IV

Les détails des modalités de calcul sont différents selon les agences, mais les principes sont similaires. En prenant le cas du bassin Seine-Normandie, la prime est égale à la somme des primes calculées pour chacun des éléments constitutifs de la pollution¹⁵⁴ selon la formule : pollution domestique annuelle entrante × coefficient de prime × taux de l'élément, où :

- ◆ la pollution domestique entrante est déterminée en retirant de la pollution totale entrante dans un système de traitement la pollution d'origine non domestique¹⁵⁵ ;
- ◆ le coefficient de prime est égal au produit d'un coefficient de rendement et d'un coefficient de conformité réglementaire¹⁵⁶ :
 - le coefficient de rendement exprime les performances épuratoires du système de traitement. Les performances épuratoires du dispositif sont appréciées en premier lieu à partir des mesures jugées correctes en entrée et en sortie du dispositif (données d'autosurveillance transmises par les maîtres d'ouvrage et/ou exploitants). Ces mesures permettent de calculer le coefficient de rendement d'origine sur chaque élément constitutif de la pollution. À défaut de mesures suffisantes et/ou correctes, les coefficients sont forfaitaires et pénalisants. D'autres informations et données relatives au fonctionnement et à l'exploitation du dispositif d'épuration permettent d'en apprécier les performances et de moduler le coefficient de rendement¹⁵⁷. Ces aspects sont pris en compte à travers des coefficients correcteurs déterminés sur la base de critères techniques (production de boues, suivi de l'exploitation, rejet d'azote oxydé) ;
 - le coefficient de conformité réglementaire exprime la conformité réglementaire du fonctionnement global du système d'assainissement (station d'épuration et réseau d'assainissement). Il est constitué de quatre coefficients déterminés sur la base de critères réglementaires :
 - conformité du système de collecte de l'agglomération au titre de la DERU ;
 - conformité des performances épuratoires au regard des exigences minimales de la DERU ;
 - qualité de l'autosurveillance du système de traitement ;
 - modes d'élimination des boues évacuées du système de traitement ;
- ◆ les taux de prime par élément polluant sont fixés par délibération du conseil d'administration de l'agence. Ils sont différenciés en fonction des obligations réglementaires des collectivités concernant le traitement des paramètres azote et phosphore au titre de la DERU.

La prime ainsi calculée est directement proportionnelle à la performance de l'outil épuratoire. Elle peut être fortement réduite voire supprimée en cas de non-conformité des équipements, de non-conformité du système d'auto-surveillance, de non-conformité des performances, de non-conformité de la collecte ou de mauvaise gestion des boues¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Matières en suspension (MES), Demande Chimique en Oxygène (DCO), Demande Biochimique en Oxygène sur 5 jours (DBO5), Azote Réduit (NR), Phosphore Total (PT)

¹⁵⁵ En Artois-Picardie, la performance globale est fondée sur les flux de pollution éliminés par la station sur l'année N : Performance globale (en kg/an) = $365 \times (\text{FeDCO} + 2 \times \text{FeDBO5} + 1,5 \times \text{FeMES} + 3,5 \times \text{FeNTK} + 10 \times \text{FeP})$ avec Fe = flux moyen éliminé en kg/j. Au X^e programme, l'assiette de pollution éliminée par paramètre est pondérée (coefficient 1 sur la DCO et 10 sur le P par exemple) afin d'encourager des traitements azote et phosphore plus poussés.

¹⁵⁶ Le coefficient de prime, appelé coefficient de performance en Adour-Garonne, s'établit par définition à 100 % au départ (base) et varie de 0 à 200 % selon les pénalités et les bonifications qui sont appliquées.

¹⁵⁷ La prise en compte de ces aspects est essentielle lorsque le CRO est forfaitaire ou calculé avec un faible nombre de mesures qui, dans ce cas, peuvent être considérées comme très partiellement représentatives du fonctionnement annuel de la station.

¹⁵⁸ En Artois-Picardie, les pénalités sur les coefficients relatifs aux non-conformités réglementaires sont progressives : un système déclaré non-conforme en performances à la DERU deux années consécutives ne touche

Annexe IV

Le tableau 78 permet de repérer les critères qui relèvent de la réglementation nationale ou locale, ceux qui sont parfois utilisés comme condition d'éligibilité, ou encore comme bonus (encourager certains comportements parfois indépendants de l'épuration en tant que telle, comme le regroupement des collectivités, le suivi des substances dangereuses, les suites données au diagnostic réseau, ou encourager l'excellence en termes d'épuration) ou comme malus (sanctionner un non-respect de la réglementation).

Tableau 78 : Critères pris en compte par les agences pour la prime épuratoire

Modalités d'instruction et de calcul des Primes des Agences de l'Eau	Références					
	A/Exp	A/AMNC	A/DAS	A/ARW	A/Asp	
Éléments polluants pris en compte						
MES	☑	☑	☑	☑	☑	☑
DBOS	☑	☑	☑	☑	☑	☑
DCO	☑	☑	☑	☑	☑	☑
NR	☑	☑	☑	☑	☑	☑
PT	☑	☑	☑	☑	☑	☑
NGL (NR + NO2 + NO3)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Réseau : fonctionnement et exploitation						
Fonctionnement du réseau (eaux claires parasites)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Connaissance du réseau (Indicateur du RPOS 202.2b)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Diagnostic réseau < 5 ans + conclusion mise en oeuvre	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Autorisations de déversement des industriels	R	☑	☑	☑	☑	☑
Exploitation et fonctionnement global de la station						
Rendements						
Rendements épuratoires	R	☑	☑	☑	☑	☑
Rendement minimal DCO conforme à la réglementation	R	☑	☑	☑	☑	☑
Rendement DCO > seuils au-delà de la réglementation	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Performance minimale sur PT (Rdt >= 80 % et concentration sortie <= 2mg/L) - STEU 2000 à 100000 EH	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Performance minimale sur PT (Rdt >= 80 % et concentration sortie <= 2mg/L) - STEU 10000 à 1000000 EH	R	☑	☑	☑	☑	☑
Exploitation (surtout pour petits STEU)						
Vétusté des ouvrages ou équipements inappropriés	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Régage et maintenance des appareils d'exploitation	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Suivi d'indicateurs de fonctionnement (Tests, évacuation des boues... etc.)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Curage lagune ou filtres plantés de roseaux	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Mauvaise exploitation entraînant pollution (départ de boues... etc.)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Tenue du cahier de vie	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Gestion des boues produites						
Cohérence de la production de boue (sauf laque - filtre à sable, décanteur)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Boue issue d'un décanteur-dépôteur : vidange et volume connu	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Réduction des Eléments Traces Métalliques des boues	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Suivi des autres sous-produits	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Autosurveillance						
Autosurveillance station						
Manuel d'Autosurveillance à jour et valide	R	☑	☑	☑	☑	☑
Qualité du dispositif d'autosurveillance (conclusion Expertise Technique)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Nombre de mesures / réglementation (paramètres classiques)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Nombre de mesures / réglementation (substances dangereuses)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Présence et validation par l'agence du dispositif d'autosurveillance	R	☑	☑	☑	☑	☑
Transmission des données au format SANDRE (sans erreur)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Respect des débits d'envoi (pompes AC, autres métriques (SANDRE pour >200 kg DBO5), bilan annuel, déclaration des incidents - non conformités)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Connaissance des industriels raccordés	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Autosurveillance réseau						
Manuel d'Autosurveillance à jour et valide	R	☑	☑	☑	☑	☑
Présence et validation par l'agence du dispositif d'autosurveillance	R	☑	☑	☑	☑	☑
Transmission des données au format SANDRE (sans erreur)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Surveillance des substances dangereuses en entrée du dispositif + Recherche des émissions à la source	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Autosurveillance Milieu						
Points de suivi du milieu validés par l'agence	R (Asp)	☑	☑	☑	☑	☑
Bilan annuel						
Bilan annuel présentant une valorisation des données du système d'assainissement	R	☑	☑	☑	☑	☑
Élimination des boues évacuées						
Conformité réglementaire des filières d'élimination	R	☑	☑	☑	☑	☑
Épandage : analyse des conditions d'épandage / réglementation et/ou Charte	R	☑	☑	☑	☑	☑
Mise en décharge : MALUS	☑	☑	☑	☑	☑	☑
STEU < 2000 EH : épandage avec Conventions avec agriculteurs + bilan agronomique	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Valorisation agricole exemplaire	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Avis/Audit sur Centre de compostage (ex l'Agence ou Organisme indépendant)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Mode d'élimination des autres sous-produits	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Conformités						
Conformité Station						
Conformité Equipement	R	☑	☑	☑	☑	☑
Conformité Performance ERU / nationale : DBO5, DCO, PT et NGL	R	☑	☑	☑	☑	☑
Conformité Performance selon réglementation locale (Arrêté Préfectoral)	R (Asp)	☑	☑	☑	☑	☑
Conformité Collecte (réseau d'assainissement)						
Conformité Collecte ERU	R	☑	☑	☑	☑	☑
Gouvernance						
Gouvernance Collectivité						
Maîtrise d'ouvrage intercommunale	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Prix de l'eau minimum	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Production du RPOS (tout ou partie)	R	☑	☑	☑	☑	☑
Remplissage des indicateurs de performance sur SISPEA (tout ou partie)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Gouvernance / station						
Données transmises avec partenariat (notamment SATESE)	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Gouvernance / élimination des boues						
Transmission synthèse registre d'activité de la plate-forme de compostage, au SATEGE et à l'Agence	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Existence de plan départemental	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Technique de calcul de la prime						
Application de majorations	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Application de minoration	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Multiplication de coefficients monothématiques	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Coefficients ou indicateurs multithématiques	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Prise en compte des évolutions de critères sur plusieurs années consécutives	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Taux et modalités financières						
Modulation du taux selon la taille de STEU	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Type de Modulation : majore les petites step et minore les plus grosses	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Type de Modulation : majore les grosses step et minore les plus petites	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Type de Modulation : taux différenciés selon obligation ERU traitement N et P	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Tarif modulé en fonction budget de l'agence	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Activité de contrôle						
Contrôle inopinés sur site pour contrôle bilans 24h	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Contrôle métrologie filière eau (CDA) + chaîne transmission de données	R	☑	☑	☑	☑	☑
Contrôle métrologie filière boue (CDA) + chaîne transmission de données	R	☑	☑	☑	☑	☑
Contrôle métrologie réseau (CDA) + chaîne transmission de données	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Contrôle sur pièce des éléments déclarés	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Travail collaboratif						
Réunions annuelles AE/SPE/SAT par département	☑	☑	☑	☑	☑	☑

Source : Agences de l'eau.

plus de prime (coefficient à 0), la dégressivité s'étale sur trois ans pour les non-conformités nationales ou locales (coefficient à 0,8 la première année, 0,3 la seconde et 0 la troisième).

3.4.6. Quatre agences prévoient de gérer la prime pour performance épuratoire selon des modalités communes au XI^e programme

Les agences Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse disposent d'un outil commun (« primevère ») qui a servi de base à l'élaboration d'un nouvel outil commun aux quatre agences Seine-Normandie, Artois-Picardie, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse pour l'instruction et le mandatement des primes pour performance épuratoire. Ce nouvel outil reprend les fonctionnalités déjà harmonisées (gestion des données, gestion des déclarations en lien avec le portail mutualisé de téléservice, création et mise à jour des dossiers d'aide, mandatements des primes, courriers) et va plus loin pour converger vers des modalités de calcul de la prime similaires.

Un travail conduit de septembre 2017 à février 2018 a permis d'aboutir à une convergence technique quasi-totale entre les quatre agences sur :

- ◆ les modalités de calcul de l'assiette de pollution éliminée¹⁵⁹ ;
- ◆ les modalités de calcul du coefficient de performance avec des critères identiques pour l'évaluation de la performance en cinq rubriques (réglementation, fonctionnement du système d'assainissement, production de boues, gestion des boues et auto-surveillance) ;
- ◆ les écrans de déclaration et d'instruction ;
- ◆ certains critères d'éligibilité (comme la non-conformité équipement à la DERU ou le respect d'un prix de l'eau minimum par exemple) ;
- ◆ le versement de la prime à l'échelle de la collectivité (et pas de la station) ;
- ◆ le versement d'acomptes.

L'outil peut tenir compte d'enjeux spécifiques aux bassins (stations de grande taille, enjeux de reconquête de la qualité de l'eau sur les petites stations, solidarité vers les petites collectivités à travers un tarif qui tient compte de la plus ou moins grande ruralité des bassins, etc.). Il permettra en outre de prendre en compte de nouveaux enjeux en tant que de besoin (substances émergentes par exemple).

La convergence réalisée permet de prendre en compte sur les quatre bassins les mêmes paramètres de pollution et les mêmes critères d'évaluation de la performance (et leurs combinaisons).

3.4.7. Avec près de 45 ETPT dans les cinq agences qui les ont maintenues, la charge d'instruction, de gestion et de contrôle des primes est significative, mais une partie de ces effectifs devrait, en tout état de cause, être conservée pour l'expertise des dispositifs d'auto-surveillance et de gestion des données de pression si les primes étaient abandonnées ou pour l'instruction d'une redevance pour pollution domestique rendue plus incitative

Selon les données communiquées à la mission, les effectifs consacrés par les cinq agences concernées à l'instruction, à la gestion et au contrôle des primes sont estimés à environ 45 ETPT.

¹⁵⁹ À l'exception du coefficient de tarif et de taux (élément paramétrable par agence), tous les éléments du calcul de l'assiette de pollution sont mutualisés (pollution d'origine domestique, charge entrante mesurée calculée de la même façon et forfaits communs, matières de vidange uniquement pour les apports externes, utilisation du nombre de jours d'arrêts déclarés pour le calcul *pro rata temporis*, rendements mesurés calculés de la même façon et forfaits communs selon le type de traitement).

Annexe IV

Si la prime devait être supprimée, une partie de ces effectifs devrait être conservée pour l'expertise des dispositifs d'auto-surveillance et la gestion des données de pression, mais ceux dédiés à l'instruction et à l'encadrement du dispositif seraient économisés¹⁶⁰. En cas d'évolution vers une redevance assise sur la pollution domestique, une partie des effectifs dédiés à la gestion des primes serait redéployé vers le calcul de la nouvelle redevance.

La communication à l'égard des collectivités, qui doit accompagner la mise en œuvre de la prime, est un élément essentiel de son efficacité. Des exemples ont été cités à la mission de collectivités dont la prime pour épuration a été très fortement réduite puis supprimée en raison de la non-conformité de leur système d'épuration. Cette mesure a constitué une incitation très forte pour accélérer la mise aux normes¹⁶¹.

3.4.8. Les primes épuratoires, dont le montant total prévisionnel baissera en moyenne de 36 %, est une variable d'ajustement des XI^e programmes

Les primes pour performance épuratoire pèsent en moyenne pour 13 % du montant des X^e programmes, ce chiffre étant à mettre en perspective par rapport au poids des lignes 11 et 12 (assainissement et réseaux), qui représentent 39 % des X^e programmes.

Pour faire face à la baisse de leurs ressources et de leurs capacités d'interventions au XI^e programme, toutes les agences qui la mettent en œuvre ont prévu de diminuer le montant consacré à ces primes de 36 % en moyenne (de -4 % en agence de l'eau Artois-Picardie à -49 % et -51 % en agences de l'eau Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse).

Cette diminution, supérieure à celle des autorisations de programmes pour l'ensemble du XI^e programme, est conforme à la demande formulée par le ministre dans sa lettre de cadrage adressée aux présidents des comités de bassin. Elle peut se faire en appliquant un coefficient de réfaction global ou, de préférence, de manière sélective afin de conserver un caractère incitatif au dispositif¹⁶².

Tableau 79 : Évolution des primes de performance épuratoire entre les X^e et XI^e programmes

Agence de l'eau	Montant de primes inscrit au X ^e programme (M€)	Montant de primes prévu au XI ^e programme (M€)	Évolution (M€)	Évolution (%)
AEAG	177,00	90,00	-87,00	-49,15
AEAP	125,40	120,00	-5,40	-4,31
AELB	-	-	-	-
AERM	114,52	84,00	-30,52	-26,65
AERMC	608,10	300,00	-308,10	-50,67
AESN	654,30	480,00	-174,30	-26,64
Ensemble	1 679,32	1 074,00	-605,32	-36,05

Source : Agences de l'eau ; mission.

¹⁶⁰ Le retour d'expérience de l'agence Loire-Bretagne qui ne verse plus de primes depuis 2007 montre que l'arrêt de la prime a eu un impact limité en termes de moyens humains. Si le calcul de la prime et son mandat ont disparu, toutes les étapes de validation de l'auto-surveillance, de collecte et de bancarisation des données ont perduré. La collecte des données d'auto-surveillance est rendue plus difficile sans le moteur de la prime.

¹⁶¹ Une grande agglomération, qui s'est vue supprimer totalement la prime en 2014, a contracté la même année avec l'agence de l'eau un contrat de programme d'un montant de 185 M€ pour assurer la conformité réglementaire de son système d'assainissement et éviter ainsi un risque contentieux. La notification d'une prime nulle aura permis d'accélérer la bonne fin d'un processus engagé sans succès depuis des années par les services de l'État.

¹⁶² Par exemple, en réduisant progressivement le niveau de la prime si les critères de performance restent inférieurs à un niveau requis, ce qui serait de nature à inciter le maître d'ouvrage à s'améliorer, ou en introduisant un critère tenant compte des enjeux de reconquête de la qualité des masses d'eau.

3.5. La réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » et des dépenses d'intervention vers les programmes de surveillance et de mesure adossés aux SDAGE se poursuit au XI^e programme, mais cet effort pourrait être encore davantage marqué

3.5.1. En l'état, les cadrages des XI^e programmes prévoient 6 Mds€ d'interventions sur le petit cycle, en baisse de 25 % par rapport au X^e programme, et, respectivement, 4 Mds€ d'interventions sur le grand cycle et 1 Md€ d'interventions « mixtes », en continuité avec le X^e programme

Le tableau 80 présente l'évolution des dépenses en faveur du « petit cycle » de l'eau entre les X^e et XI^e programmes. Sont considérées comme relevant du « petit cycle » de l'eau les dépenses d'intervention suivantes :

- ◆ celles relevant des lignes de programme 11 (installation de traitement des eaux usées domestiques et assimilées) et 12 (réseaux d'assainissement des eaux usées domestiques et assimilées), à la fois au titre du domaine 2 (hors temps de pluie) et au titre du domaine 3 (temps de pluie) ;
- ◆ celles relevant des lignes de programme 15 (assistance technique dans le domaine de l'eau) et 25 (eau potable) du domaine 2 ;
- ◆ les primes de performance épuratoire de la ligne de programme 17.

Il met en évidence que, sur la base des cadrages des XI^e programmes examinés par la mission, les dépenses en faveur du « petit cycle » de l'eau baisseraient de 25 % entre les X^e et XI^e programmes. Les baisses les plus fortes se situeraient en Adour-Garonne et Loire-Bretagne (-43 % et -41 % respectivement), et les baisses les plus faibles en Seine-Normandie et Artois-Picardie (-15 % et -7 % respectivement). La part des dépenses en faveur du petit cycle dans les dépenses totales (hors dépenses courantes) passerait ainsi de 61 % au X^e programme à 54 % au XI^e programme, mais resterait toutefois supérieure à 50 %.

Tableau 80 : Évolution des dépenses en faveur du petit cycle de l'eau

Agences de l'eau	Dépenses (AP) au X ^e programme (M€)	Dépenses au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	798,00	456,00	-42,86
AEAP	593,00	552,17	-6,89
AELB	1 069,80	626,64	-41,42
AERM	509,82	411,04	-19,38
AERMC	1 739,70	1 167,00	-32,92
AESN	3 240,30	2 768,00	-14,58
Ensemble	7 950,62	5 980,84	-24,78

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Le tableau 81 présente l'évolution des dépenses en faveur de la connaissance et du « grand cycle » de l'eau entre les X^e et XI^e programmes. Sont considérées comme relevant du « grand cycle » de l'eau les dépenses d'intervention suivantes :

- ◆ celles relevant des lignes de programme 13 (lutte contre la pollution des activités économiques hors agricoles) et 14 (élimination des déchets) ;
- ◆ celles relevant de la ligne de programme 18 (lutte contre la pollution agricole) ;
- ◆ celles relevant de la ligne de programme 24 (restauration et gestion des milieux aquatiques).

Annexe IV

Il met en évidence que, sur la base des cadrages des XI^e programmes examinés par la mission, les dépenses en faveur de la connaissance et du « grand cycle » de l'eau resteraient stables entre les X^e et XI^e programmes. De manière plus fine, elles augmenteraient pour les agences de l'eau Adour-Garonne (+8 %), Seine-Normandie (+9 %) et Artois-Picardie (+13 %) mais baisseraient pour les agences de l'eau Rhin-Meuse (-10 %) et Loire-Bretagne (-13 %) ; elles resteraient globalement constantes en agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (-2 %).

Tableau 81 : Évolution des dépenses en faveur de la connaissance et du « grand cycle » de l'eau

Agences de l'eau	Dépenses d'intervention (AP) au X ^e programme (M€)	Dépenses d'intervention au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	597,00	642,00	7,54
AEAP	228,40	258,58	13,21
AELB	858,00	748,02	-12,82
AERM	385,77	347,05	-10,04
AERMC	928,40	912,00	-1,77
AESN	969,90	1 061,60	9,45
Ensemble	3 967,47	3 969,25	0,04

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Enfin, le tableau 83 présente l'évolution des dépenses en faveur des actions « mixtes » bénéficiant à la fois au « petit cycle » et au « grand cycle » de l'eau :

- ◆ celles relevant de la ligne de programme 21 (gestion quantitative de la ressource), pour la part ;
- ◆ celles relevant de la ligne de programme 23 (protection de la ressource).

Il met en évidence que, sur la base des cadrages des XI^e programmes examinés par la mission, les dépenses en faveur des actions mixtes « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau resteraient stables entre le X^e et le XI^e programmes. Les situations seraient toutefois contrastées : les dépenses d'intervention pour les actions mixtes baisseraient le plus fortement en Adour-Garonne (-23 %) et en Rhône-Méditerranée-Corse (-20 %), alors qu'elles augmenteraient le plus fortement en Artois-Picardie (+34 %) et Seine-Normandie (+101 %), même si la hausse, à périmètre constant, serait plutôt comprise entre 10 et 20 % dans ce dernier cas (du fait du transfert de la réhabilitation des réseaux d'eau potable pour lutter contre les fuites de la ligne de programme 25 vers la ligne de programme 21 entre les X^e et le XI^e programmes). La part des dépenses en faveur des interventions « mixtes » dans les dépenses totales (hors dépenses courantes) passerait ainsi de 8 % au X^e programme à près de 10 % au XI^e programme.

Tableau 82 : Évolution des dépenses « mixtes » (« petit cycle » et « grand cycle »)

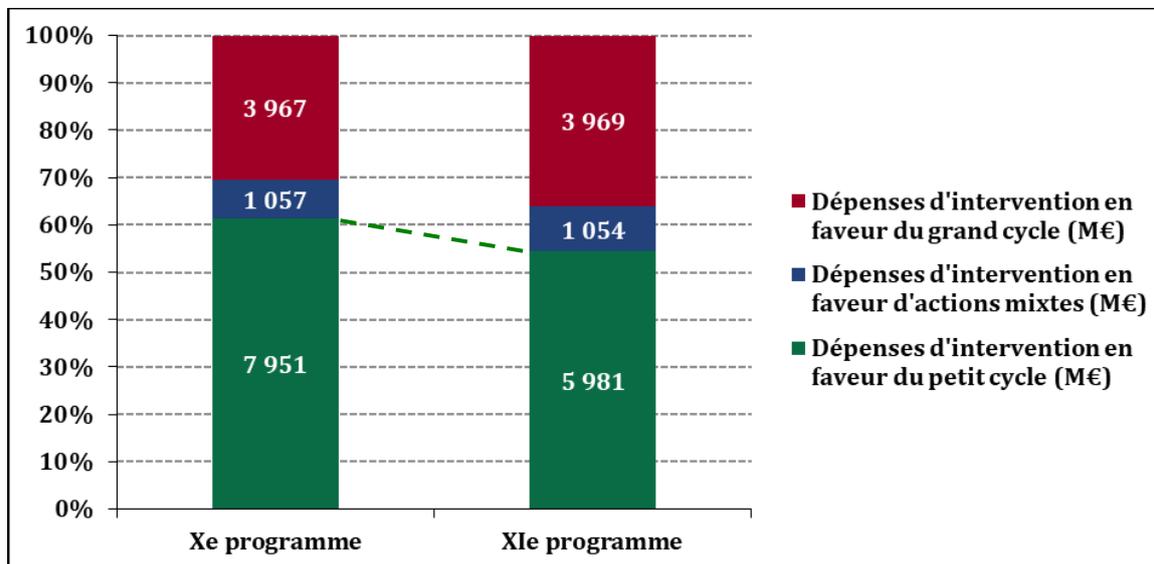
Agences de l'eau	Dépenses d'intervention (AP) au X ^e programme (M€)	Dépenses d'intervention au XI ^e programme (M€)	Évolution (%)
AEAG	219,00	168,00	-23,29
AEAP	36,30	48,80	34,44
AELB	205,20	180,00	-12,28
AERM	35,68	37,41	4,84
AERMC	419,60	336,00	-19,92
AESN	141,60	284,00	100,56
Ensemble	1 057,38	1 054,21	-0,30

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

Annexe IV

Ces évolutions sont synthétisées dans le graphique 17. Celui-ci met en évidence que la réorientation des aides financières vers le « grand cycle de l'eau » (que la Cour des comptes a plusieurs fois appelé de ses vœux), engagée au X^e programme, se poursuit au XI^e programme.

Graphique 17 : Évolution des dépenses d'intervention des agences (M€) et de leur répartition entre les X^e et XI^e programmes



Source : Mission.

3.5.2. En l'état, près de 82 % des dépenses d'intervention des agences de l'eau du XI^e programme financeraient des actions des programmes de surveillance et de mesures adossés aux SDAGE, contre un peu plus de 74 % au X^e programme

Le tableau 83 reporte, de manière agrégée, la part des dépenses d'intervention des agences de l'eau qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de surveillance et de mesure adossés aux SDAGE.

Il fait apparaître que :

- ◆ les dépenses totales d'intervention prévues dans les X^e et XI^e programmes sont supérieures aux besoins financiers liés à l'application des programmes de surveillance et de mesures de la directive-cadre sur l'eau, les dépenses d'intervention liées à ces programmes étant déterminées, par les agences, en multipliant les montants des actions éligibles à une intervention de l'agence au sein de ces programmes par le taux d'aide jugé nécessaire, par ces agences, pour inciter le maître d'ouvrage à effectuer ces actions, tout en conservant un effet de levier pour mobiliser des cofinancements et respecter les règles relatives aux aides d'État.

À cet égard, comme le montre le tableau 84, la part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des programmes de surveillance et de mesure ressort, en moyenne, à 52 %, selon les données qui ont été communiquées à la mission, mais avec une forte variabilité selon les agences, les actions des agences de l'eau Adour-Garonne et Rhin-Meuse bénéficiant des plus forts effets de levier (avec des taux de financement moyens de 33 % et 38 %) et les actions de l'agence de l'eau Seine-Normandie étant celles pour lesquelles la part de financements apportés par l'agence est la plus forte (71 %) ;

Annexe IV

- ◆ la part des dépenses d'intervention liées au financement des programmes de surveillance et de mesure dans le total des dépenses progresse de près de 8 points de pourcentage entre les X^e (74 %) et XI^e (82 %) programmes, ce qui illustre le recentrage des interventions des agences autour des engagements liés à la directive-cadre sur l'eau. En termes absolus, les interventions des agences liées à la mise en œuvre des autres directives européennes, et notamment de la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, ainsi que des objectifs de la politique nationale (eau potable, biodiversité, prévention des crues, acquisition foncière de zones humides) passeraient de 2 896 M€ au X^e programme à 1 809 M€ au XI^e programme, soit une baisse de 38 % ou de 181 M€/an.

Le lien entre les programmes d'intervention des agences et les programmes de surveillance et de mesure des SDAGE devrait ainsi être encore accru entre le X^e et le XI^e programmes des agences de l'eau, dans un sens conforme aux recommandations faites, à plusieurs reprises, par la Cour des comptes.

3.5.3. Le recentrage des interventions des agences autour, d'un côté, de la solidarité territoriale dans le « petit cycle » de l'eau et, de l'autre, le grand cycle et la protection de la biodiversité ainsi que du milieu marin permettrait, à moyen terme, de redéployer voire de réduire jusqu'à 45 % des dépenses d'intervention

À moyen terme (XII^e programme), un recentrage strict des interventions des agences sur (i) la solidarité territoriale dans le « petit cycle » et (ii) les interventions en faveur du « grand cycle », de la biodiversité et des milieux marins serait envisageable et se traduirait par :

- ◆ le remplacement des lignes de programmes du domaine 2 par une unique ligne « solidarité urbain-rural », qui interviendrait en soutien aux investissements dans le « petit cycle » des EPCI des zones très rurales :
 - les zones concernées par ce mécanisme de péréquation pourraient être celles où l'indice linéaire de consommation est inférieur à 10 m³/ (jour.km) ;
 - l'enveloppe annuelle qui y serait consacrée pourrait être de l'ordre de 150 à 200 M€, afin de conserver un ordre de grandeur similaire aux interventions du FNDAE et aux montants retenus comme objectifs sur la période 2007-2012 lors de son transfert aux agences de l'eau¹⁶³ ;
- ◆ l'abandon ou une réduction ciblée des interventions pour la gestion du temps de pluie au sein du domaine 3.

En ajoutant la fin des primes de performance épuratoire, les interventions financières des agences de l'eau pourraient baisser au maximum de l'ordre de 800 à 850 M€/an (4,8 à 5,1 Mds€ sur la durée d'un programme d'intervention), soit une baisse de l'ordre de 45 % ou permettre des redéploiements accentués sur les priorités du grand cycle de l'eau. D'autres économies seraient éventuellement envisageables, sur l'action internationale (selon les résultats de l'évaluation), les dépenses d'information-communication et le recentrage des interventions en faveur de la gestion quantitative de l'eau sur les mesures dans le secteur agricole.

¹⁶³ Compte d'affectation spécial géré par le ministère de l'agriculture, le FNDAE apportait, entre 1954 et 2004, une aide financière en capital aux collectivités rurales pour leurs travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. En 2002, le fonds disposait de 142 M€ de crédits, dont 62 M€ ont été consacrés aux travaux d'adduction d'eau et 67 M€ aux investissements liés à l'assainissement. Il a été transféré au 1^{er} janvier 2005 aux agences de l'eau. L'article 83 de la LEMA a prévu que « le montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2007 et 2012 ». L'index TP01 des travaux publics s'est par ailleurs apprécié d'environ 50 % entre 2002 et 2017 et, par rapport à sa valeur moyenne sur 2007-2012, il s'était apprécié d'environ 8,20 % à fin 2017.

Des interventions plus importantes dans le « grand cycle » de l'eau pourraient toutefois s'avérer nécessaires afin :

- ◆ de décliner les PDM 2022-2027 des SDAGE et d'atteindre les obligations de résultat en matière de bon état écologique des masses d'eau à horizon 2027 ;
- ◆ **de mieux prendre en compte, dans les interventions des agences, les questions d'adaptation au changement climatique**, qui soulèveront, notamment dans les bassins situés au Sud de la France, des enjeux forts de gestion quantitative de la ressource en eau (cf. encadré 5).

Ainsi, alors que le bassin Adour-Garonne est d'ores et déjà caractérisé par des étiages sévères récurrents, résultant de prélèvement en eau supérieurs à la ressource disponible¹⁶⁴, du fait de la multiplication d'épisodes de sécheresse accentués par les besoins estivaux en eau liés notamment à l'activité agricole, le manque d'eau y sera un problème récurrent et structurel en 2050¹⁶⁵.

Ces situations de tension sur la ressource nécessitent une gestion équilibrée permettant de satisfaire l'ensemble des usages (eau potable¹⁶⁶, industrie, agriculture irriguée¹⁶⁷) et de préserver les débits nécessaires à la vie aquatique.

Enfin, le Gouvernement pourra souhaiter utiliser une partie de la marge de manœuvre dégagée sur le petit cycle de l'eau pour amplifier les interventions des agences de l'eau en faveur du milieu marin et de la restauration des écosystèmes terrestres.

¹⁶⁴ Sur la période 2003-2015 : en moyenne annuelle, 43 % des volumes prélevés l'étaient par l'agriculture, 34 % pour l'eau potable et 23 % pour l'industrie ; en période d'étiage, 68 % des volumes prélevés l'étaient pour l'agriculture, contre 20 % pour l'alimentation en eau potable et 12 % pour l'industrie. (Source : « Sécheresse : origines, conséquences et actions de l'agence de l'eau Adour-Garonne – point sur la ressource en eau avant l'étiage 2017 », AEAG).

¹⁶⁵ Selon l'étude prospective sur les besoins et les ressources en eau à l'échelle du bassin de la Garonne à horizon 2050 conduite de 2010 à 2013 par l'agence de l'eau Adour-Garonne (« Garonne 2050 »), sans compensation, les débits naturels d'étiage se réduiraient de moitié à horizon 2050 en période estivale du fait du changement climatique (l'augmentation de la température moyenne annuelle de l'air serait en effet comprise entre 0,5°C et 3,5°C, cette tendance étant plus marquée en été, avec davantage de périodes de canicule et de sécheresse) et de la croissance de la population du bassin (qui gagnerait un million d'habitants, passant à 5,5 millions d'habitants, soit +22 %) ; le déficit quantitatif serait de quinquennal serait de 75 millions de m³. La compensation totale de la baisse naturelle des débits conduit à un déficit quinquennal de 760 millions de m³ et un scénario maintien (compensation pour moitié de la baisse naturelle des débits) à un déficit de 335 millions de m³.

¹⁶⁶ L'agence de l'eau Adour-Garonne accompagne ainsi financièrement, dans le cadre de son X^e programme, l'aménagement ou la création de nouvelles réserves en eau, qui stockent l'eau en dehors de la période critique de l'étiage et qui permettent de compenser ou de se substituer à des prélèvements existants.

¹⁶⁷ L'agence de l'eau Adour-Garonne accompagne ainsi financièrement des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) permettant de réduire les prélèvements en eau par la transition vers un système agricole moins dépendant de l'irrigation (33 % des superficies irriguées au niveau national, couvrant 530 000 hectares, sont situées sur le bassin Adour-Garonne) : diminution des surfaces en maïs grain (principale culture irriguée sur le bassin, avec 2/3 des superficies irriguées), développement des cultures d'hiver et de cultures moins consommatrices en eau en période estivale.

Encadré 5 : Conséquences des déficits quantitatifs de la ressource en eau

Les impacts des déficits quantitatifs sur la ressource en eau sont multiples. Ils emportent ainsi des conséquences sur :

- la qualité de la ressource : risque accru de pollution, augmentation des températures de l'eau, aggravation des conséquences de l'eutrophisation¹⁶⁸ des plans d'eau, intrusion saline ;
- la biodiversité : limitation des habitats piscicoles, perturbation des conditions de reproduction et de circulation des espèces, assèchement des zones humides, etc. ;
- l'économie : rendements agricoles en forte baisse en cas de restrictions sur les prélèvements d'eau d'irrigation, augmentation des coûts pour l'élevage, impact sur le tourisme, réduction de la production voire arrêt des réacteurs des centrales nucléaires, arrêt partiel ou total d'activité d'entreprises utilisatrices d'eau implantées sur des ressources déficitaires, réduction des activités aquacoles et halieutiques ;
- la santé ; risques de rupture d'approvisionnement en eau potable pour les prélèvements en eaux superficielles ;
- la sécurité, la limitation des usages pouvant entraîner des conflits d'usage importants sur les secteurs les plus touchés.

Source : « Sécheresse : origines, conséquences et actions de l'agence de l'eau Adour Garonne - point sur la ressource en eau avant l'étiage 2017 », *Agence de l'eau Adour Garonne*.

¹⁶⁸ L'eutrophisation est une forme de pollution de certains écosystèmes aquatiques qui se produit lorsque le milieu reçoit trop de matières nutritives assimilables par les algues (concentration d'azote et de phosphore) et que celles-ci prolifèrent (*Source* : *CNRS*).

Annexe IV

Tableau 83 : Part des dépenses d'intervention des agences liées à la mise en œuvre des programmes de surveillance et de mesures adossés aux SDAGE

Agences de l'eau	X ^e programme				XI ^e programme				Évolution de la part des dépenses liées aux PDS et PDM (pp)
	Dépenses d'intervention liées aux PDS et PDM (M€)	Dépenses d'intervention non liées aux PDS et PDM (M€)	Total (M€)	Part des dépenses d'intervention liées aux PDS et PDM (%)	Dépenses d'intervention liées aux PDS et PDM (M€)	Dépenses d'intervention non liées aux PDS et PDM (M€)	Total (M€)	Part des dépenses d'intervention liées aux PDS et (%)	
AEAG	927,00	510,00	1 437,00	64,51	912,00	264,00	1 176,00	77,55	13,04
AEAP	676,74	56,34	733,08	92,31	676,29	63,27	739,56	91,44	-0,87
AELB	1 586,88	494,10	2 080,98	76,26	1 374,24	175,74	1 549,98	88,66	12,41
AERM	652,30	141,10	793,40	82,22	555,30	106,60	661,90	83,89	1,68
AERMC	1 179,00	1 300,60	2 479,60	47,55	1 300,00	827,00	2 127,00	61,12	13,57
AESN	3 302,70	394,80	3 697,50	89,32	3 261,00	372,00	3 633,00	89,76	0,44
Ensemble	8 324,62	2 896,94	11 221,56	74,18	8 078,83	1 808,61	9 887,44	81,71	7,52

Source : Agences de l'eau ; mission.

Tableau 84 : Part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des PDS/PDM

Agences de l'eau	Moyenne annuelle des dépenses d'intervention des Xe-XIe programmes de l'agence de l'eau dans le financement des programmes de surveillance et de mesures des SDAGE (M€)				Coût moyen annuel estimé de mise en œuvre des programmes de surveillance et de mesures 2016-2021 (M€)				Part des financements des agences de l'eau dans le total des dépenses de mise en œuvre des PDS/PDM (%)
	Domaine 1 (M€)	Domaine 2 (M€)	Domaine 3 [hors action 14] (M€)	Total	Domaine 1 (M€)	Domaine 2 (M€)	Domaine 3 [hors action 14] (M€)	Total	
AEAG	21,25	55,00	112,50	188,75	38,00	179,00	362,00	579,00	32,60
AEAP	3,13	60,73	56,19	120,05	3,54	147,95	101,23	252,72	47,50
AELB	20,20	85,07	140,49	245,76	47,30	140,45	276,00	463,75	52,99
AERM	6,02	48,51	56,27	110,80	N.D.	93,80	195,60	289,40	38,28
AERMC	8,70	74,30	162,95	245,95	9,60	137,00	286,00	432,60	56,85
AESN	16,15	354,29	199,62	570,06	37,00	570,00	200,50	807,50	70,60
Ensemble	75,45	677,89	728,01	1481,35	135,44	1268,20	1421,33	2 824,97	52,44

Source : Agences de l'eau ; mission.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Dans l'esprit de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), faire définir par le Parlement, préalablement à leur élaboration et à leur adoption, les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau, et lui faire fixer le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée.

Proposition n° 2 : Au regard de la variabilité annuelle des assiettes des redevances perçues par les agences de l'eau, revenir à un seul plafonnement pluriannuel des redevances, calé sur les programmes d'intervention des agences, et fixé à 12,63 milliards d'euros pour la période 2019-2024 ou moduler, chaque année, en loi de finances, le plafond de redevances des agences de l'eau, de manière à permettre la satisfaction d'un plafond annuel de 2,105 milliards d'euros en moyenne glissante sur la durée du XI^e programme d'intervention.

Proposition n° 3 : Modifier la règle de répartition du reversement en cas de dépassement du plafond mordant global, en prévoyant que cette répartition se fait, entre les seules agences ayant dépassé leurs produits provisionnels, au prorata de leur part dans la somme des dépassements individuels des produits provisionnels de l'année considérée.

Proposition n° 4 : Afin d'améliorer l'efficacité de la perception des redevances, plusieurs simplifications du système sont proposées : *(i)* asseoir les redevances pour pollutions domestiques et collecte domestique sur les montants facturés et non encaissés ; *(ii)* supprimer le doublement du taux de la redevance prélèvement ; *(iii)* supprimer l'exonération de redevance pour prélèvement des collectivités dont bénéficient les fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.

Proposition n° 5 : Comme annoncé par le Premier ministre lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, faire évoluer la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau (élargissement de l'assiette et augmentation des taux), de manière à mieux utiliser le levier fiscal pour l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Proposition n° 6 : En cas de maintien de la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage, prévoir une répartition des coûts de gestion de l'agence de l'eau Loire-Bretagne permettant d'assurer, pour celle-ci, la couverture des coûts de mutualisation supportés au profit des autres agences.

Proposition n° 7 : Prendre mieux en compte le principe « pollueur-payeur » dans les redevances pour prélèvements sur la ressource en eau : *(i)* harmoniser progressivement les assiettes et les taux (vers le haut) des redevances pour prélèvements sur la ressource en eau selon les différents usages, *(ii)* rehausser les taux plafonds et fixer des taux planchers, *(iii)* différencier davantage les taux par zones selon les enjeux de gestion quantitative ou la nature des eaux (superficielles ou souterraines) et *(iv)* réexaminer la pertinence des exonérations prévues par la LEMA s'agissant des prélèvements effectués dans le cadre de certaines activités économiques ou d'un regroupement des irrigants en organisme unique de gestion collective.

Proposition n° 8 : Abaisser à 2,5 mètres le seuil de cinq mètres prévu au III de l'article L. 213-10-11 qui exonère de très nombreux obstacles ayant un impact cumulé important.

Proposition n° 9 : Réformer la redevance pour pollution d'origine domestique, de manière à l'asseoir sur les performances du service d'assainissement, permettant une meilleure prise en compte du principe « pollueur-payeur » et la suppression des primes pour performance épuratoire.

Proposition n° 10 : À produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et de diminuer les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte.

Proposition n° 11 : Mettre en place une taxation assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés, sur le modèle de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences de l'eau, et accroître, à due proportion, les dépenses d'intervention des agences en faveur de la lutte contre la pollution agricole, afin de mieux appliquer le principe « pollueur-payeur » tout en équilibrant les contributions versées et les aides reçues par le secteur agricole.

Proposition n° 12 : Dans le respect du principe de spécialité des établissements publics, répartir les objectifs et interventions du CELRL et des agences de l'eau en faveur de l'acquisition de milieux humides de manière à garantir la complémentarité de ces actions et d'éviter les recouvrements entre celles-ci, en prévoyant, dans les contrats d'objectifs et de performance, une compétence unique du CELRL en faveur des milieux humides sur son territoire d'intervention et une intervention complémentaire des agences de l'eau sur les territoires hors zones de compétence du Conservatoire.

Proposition n° 13 : Au titre de la solidarité territoriale entre les territoires urbains et ruraux, revenir, à compter de 2019, voire dès le deuxième versement au titre de l'année 2018 prévu au mois de mai, à l'ancienne clé pour la répartition de la contribution financière des agences de l'eau aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, calculée en fonction du potentiel économique de leur bassin et de l'importance relative de la population rurale.

Proposition n° 14 : Élaborer un indicateur permettant d'apprécier le « chemin à parcourir » pour les agences dans leur objectif de reconquête des masses d'eau et procéder à la répartition du plafond mordant de redevances entre les agences au regard des valeurs prises par cet indicateur et d'une appréciation des ressources nettes mobilisables par les agences pour leurs interventions, intégrant l'effet des restes à payer, des retours d'avances et, le cas échéant, des évolutions du fonds de roulement.

Proposition n° 15 : Poursuivre le recentrage des aides vers les actions liées à la reconquête du bon état des eaux en s'appuyant sur les PAOT et, dans ce cadre, exclure notamment des interventions des agences les actions d'investissement relevant du principe de non dégradation des masses d'eau déjà au bon état.

Proposition n° 16 : Dans un contexte de raréfaction des moyens des agences et de bas taux d'intérêt, envisager l'abandon de l'octroi d'avances remboursables pour l'ensemble des agences. *A minima*, augmenter le seuil d'octroi des avances remboursables à 100 000 € et veiller à une prise en compte des retours d'avance dans l'appréciation des ressources mobilisables par les agences et la fixation de leur part du plafond mordant de redevances, afin d'éviter que les agences ne maintiennent des agences remboursables que dans l'objectif de lisser leurs ressources entre programmes.

Proposition n° 17 : Rehausser à 10 000 €, pour l'ensemble des agences, le montant de travaux susceptibles de faire l'objet d'un subventionnement.

Proposition n° 18 : Sous le pilotage de la tutelle, faire la revue des simplifications possibles dans la gestion des aides des agences et veiller à leur mise en œuvre harmonisée.

Proposition n° 19 : Parmi les dépenses d'intervention du domaine 1, sanctuariser les moyens nécessaires au financement de la part relative au respect des obligations communautaires s'imposant à la France (DCE, DCSMM) et privilégier, en cas de contrainte non anticipée sur les dépenses d'intervention de ce domaine, la diminution des interventions consacrées à l'action internationale (ligne 33) et l'information, la communication et l'éducation à l'environnement (ligne 34).

Proposition n° 20 : Arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Cette mesure permettrait une économie de près de 850 M€ sur les dépenses d'intervention des agences.

Proposition n° 21 : Inciter les collectivités à se mettre en conformité avec les obligations de la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, d'une part, en mobilisant davantage les outils réglementaires (police de l'eau, blocage des ouvertures à l'urbanisation par les préfets et, le cas échéant, en reportant sur les collectivités les sanctions financières qui seraient issues d'un contentieux européen) et, d'autre part, en généralisant et en renforçant les critères de conditionnalité des interventions financières des agences.

Proposition n° 22 : Arrêter les aides à l'assainissement non collectif au titre du domaine 2, qui représentent un montant prévisionnel d'interventions de 140 M€ au XI^e programme. Aider, au titre du domaine 3, l'assainissement non collectif, dès lors qu'existe un enjeu environnemental avéré (protection de captages, zones littorales, karstiques, etc.).

Proposition n° 23 : Recentrer les interventions du domaine 2 relatives à l'eau potable (LP 25) sur les projets de rationalisation de l'alimentation en eau potable et sur certains secteurs spécifiques, pour lesquels des enjeux de solidarité territoriale existent (zones de montagne, zones de revitalisation rurale), et redéployer les moyens correspondant vers le domaine 3 (LP23 - protection de la ressource).

Proposition n° 24 : À compter du XII^e programme d'intervention des agences, arrêter le financement des stations d'épuration au seul titre de la mise en conformité aux obligations imposées par la directive n° 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, s'agissant de la gestion par temps de pluie.

Proposition n° 25 : Réaliser une analyse économétrique sur le périmètre de l'ensemble des agences visant à identifier un impact causal - ou non - des primes de performance épuratoire sur la gestion des systèmes épuratoires, afin d'en apprécier l'efficacité.

Proposition n° 26 : *A minima*, généraliser les critères d'éligibilité à la prime de performance épuratoire, en excluant notamment de son bénéfice les systèmes d'assainissement qui ne respectent pas les performances minimales exigées par la directive relative au traitement des eaux résiduaires urbaines.

ANNEXE V

Bilan des organisations et des démarches de rationalisation ou de mutualisation déjà existantes et enseignements

SOMMAIRE

LEXIQUE.....	1
SYNTHÈSE.....	3
1. LES DÉMARCHES DE MUTUALISATION ENGAGÉES DEPUIS LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) N'ONT PAS PERMIS D'ATTEINDRE LES GAINS D'EFFICIENCE ESCOMPTÉS, PRINCIPALEMENT EN RAISON DE PROBLÈMES DE GOUVERNANCE ET D'UN DÉFICIT DE PILOTAGE DES ÉTABLISSEMENTS PAR LA TUTELLE	11
1.1. Les schémas d'emplois sur la période 2013-2017 ont pu être mis en œuvre grâce aux départs en retraite, près de 1,5 fois plus importants que la baisse des emplois sous plafond.....	11
1.2. La démarche de mutualisation engagée par les agences de l'eau dans le cadre de la RGPP pour renforcer leur efficacité s'engage dans une nouvelle étape, qui recèle un potentiel de gains d'efficacité non négligeable et que la tutelle doit accompagner.....	12
1.2.1. <i>Malgré une baisse d'effectifs continue depuis plusieurs années, des gains d'efficacité peuvent être encore recherchés dans les agences de l'eau, dont les structures mettent en évidence l'existence d'économies d'échelle.....</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>Si les agences de l'eau sont engagées dans des actions de mutualisation depuis la RGPP, la démarche n'a pas atteint son plein potentiel.....</i>	<i>23</i>
1.2.3. <i>Une nouvelle démarche de mutualisation a été engagée par les agences de l'eau fin 2017 et devrait aboutir à la proposition d'un plan de déploiement du schéma de mutualisation avant l'été 2018</i>	<i>29</i>
1.2.4. <i>L'harmonisation des pratiques entre les agences et la mise en place d'une gouvernance efficace sont deux facteurs clés de succès pour approfondir les mutualisations entre agences.....</i>	<i>32</i>
1.3. L'Agence française de la biodiversité (AFB) a repris les missions de l'ancien Office de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) en matière de coordination et de mutualisation du système d'information sur l'eau, et sa constitution par intégration de trois autres opérateurs doit permettre une économie d'une dizaine d'ETP sur les fonctions support à moyen terme	34
1.3.1. <i>L'intervention de l'Onema et, depuis le 1^{er} janvier 2017, de l'AFB, permet de coordonner et de mutualiser une partie du système d'information sur l'eau.....</i>	<i>34</i>
1.3.2. <i>L'intégration de quatre opérateurs au sein de l'AFB au 1^{er} janvier 2017 doit permettre une économie d'une dizaine d'ETP dans les fonctions support à moyen terme selon la direction de l'agence.....</i>	<i>35</i>
1.4. L'efficacité gestionnaire des établissements publics de parcs nationaux doit être améliorée par un renforcement des mutualisations entre parcs et dans le cadre du rattachement à l'AFB, ce qui suppose une implication plus marquée de la tutelle.....	36
1.4.1. <i>L'analyse des effectifs des établissements publics de parcs nationaux fait ressortir un poids important des fonctions support, avec une variabilité marquée, permettant d'identifier un potentiel d'économies d'effectifs par un accroissement de la mutualisation.....</i>	<i>36</i>

1.4.2.	<i>Les démarches de mutualisation engagées avec la création de Parcs nationaux de France (PNF) en 2006, à la fois au travers de l'établissement tête de réseau et entre certains établissements publics de parcs nationaux, présentent un bilan mitigé, trouvant son origine dans une gouvernance inefficace et une culture de l'efficience gestionnaire limitée</i>	46
1.4.3.	<i>Alors que la convention de rattachement des parcs nationaux à l'AFB devait entrer en vigueur au plus tard au 31 décembre 2017, le projet examiné par la mission, qui n'a toujours pas été adopté, manque d'ambition.....</i>	62
1.5.	<i>Le « rattachement » de l'Établissement public du marais poitevin à l'AFB est en préparation.....</i>	76
1.6.	<i>Le rapprochement des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, prévu par la loi du 8 août 2016, est au point mort.....</i>	77
1.6.1.	<i>Les effectifs consacrés aux actions de police de l'eau et de la nature (1 157,27 ETPT) relèvent, pour les deux tiers, de l'ONCFS et atteignent un étiage dans les services départementaux des deux établissements.....</i>	77
1.6.2.	<i>Les activités de police de l'eau et de la nature se sont intégrées dans le cadre des plans de contrôle interservices (DDT-AFB-ONCFS) approuvés par les préfets et concertés avec les procureurs.....</i>	87
1.6.3.	<i>En outre-mer, des brigades mixtes de police de l'environnement ont été mises en place depuis plusieurs années par voie conventionnelle, associant au sein de services communs les agents de l'Onema et de l'ONCFS.....</i>	88
1.6.4.	<i>La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a prévu la mise en place « d'unités de travail communes » entre l'AFB et l'ONCFS, dont la forme qu'elles pourraient prendre a fait l'objet de nombreuses réflexions.....</i>	89
1.6.5.	<i>Malgré la décision de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer de mettre en œuvre, au plus vite en 2017, ces unités de travail communes, aucune mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS n'a été mise en place à ce jour</i>	92
2.	DES GAINS D'EFFICIENCE IMPORTANTS SONT ACCESSIBLES AU SEIN DU RÉSEAU DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ, À CONDITION DE CERTAINS CHANGEMENTS DANS L'ORGANISATION DES STRUCTURES ET D'UN EXERCICE PLUS AFFIRMÉ, PAR LA TUTELLE, DE SES RESPONSABILITÉS.....	96
2.1.	<i>La réussite des démarches de mutualisation au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux supposera une évolution forte de leur gouvernance</i>	96
2.2.	<i>La gestion des agents contractuels à durée indéterminée des opérateurs doit être rendue plus flexible pour permettre la réussite de leurs démarches d'optimisation.....</i>	97
2.2.1.	<i>L'existence de deux « quasi-statuts » peu perméables, l'un commun aux agents contractuels des agences de l'eau, l'autre à ceux des autres établissements publics administratifs du programme 113, ne facilite pas les mobilités des agents contractuels au sein des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.....</i>	97
2.2.2.	<i>La révision de la liste des emplois des établissements publics administratifs de l'État qui justifient le recrutement d'agents contractuels conduit à la sortie de cette liste des emplois des agences de l'eau à compter du 1^{er} avril 2018.....</i>	98
2.2.3.	<i>Les mobilités et les départs des agents non titulaires doivent être favorisés pour permettre aux établissements de conduire des démarches d'optimisation visant à améliorer l'efficience des réseaux d'opérateurs.</i>	100

2.3. Seules la réussite de la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS et une meilleure répartition géographique des effectifs de ces établissements permettront de maintenir une pression de contrôle suffisante dans les activités de police 104

LISTE DES PROPOSITIONS..... 106

LEXIQUE

Sigle	Signification
AAMP	Agence des aires marines protégées
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AEP	Alimentation en eau potable
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ATE	Agent technique de l'environnement
ATEN	Atelier technique des espaces naturels
ARB	Agences régionales de la biodiversité
BBZ	Budget base zéro
BMI	Brigade mobile d'intervention
BNOI	Brigade nature de l'Océan Indien
BOPI	Bulletin officiel de la propriété intellectuelle
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CBNMP	Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CSP	Centre de service partagé
CUI	Contrat unique d'insertion
DAE	Direction des achats de l'État
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DG	Directeur général
DGA	Directeur général adjoint
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
(D)OM	(Département d') outre-mer
D(R)EAL	Direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des systèmes d'information
EEDD	Éducation à l'environnement et au développement durable
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPMP	Établissement public du marais poitevin
EPPN	Établissement(s) public(s) de parc(s) national(aux)
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GBCP	Gestion budgétaire et comptable prévisionnelle
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
GT	Groupe de travail
HSST	Hygiène, santé et sécurité au travail
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement

Annexe V

Sigle	Signification
IE	Inspecteur de l'environnement
INPI	Institut national de la propriété intellectuelle
ISST	Inspecteur santé sécurité au travail
MISE(N)	Mission interservices de l'eau (et de la nature)
MNHN	Museum national d'histoire naturelle
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
NAS	Nécessité absolue de service
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PA(G)	Parc amazonien (de Guyane)
PDM	Programme de mesures
PN	Parc national
PNA	Position normale d'activité
PNC	Parc national des Calanques
PNF	Parcs nationaux de France
PNM	Parc national du Mercantour
PNP	Parc national des Pyrénées
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
SFACT	Service facturier
SI	Système d'information
SIE	Système d'information sur l'eau
SMPE	Service mixte de police de l'environnement
SIRH	Système d'information sur les ressources humaines
TE	Technicien de l'environnement
UGAP	Union des groupements d'achats publics
US	Unités spécialisées
VNF	Voies navigables de France

SYNTHÈSE

1°) Plusieurs démarches de mutualisation ont été engagées depuis une dizaine d'années au sein du réseau des opérateurs du programme 113 :

- ◆ la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a créé :
 - un centre de services partagés, Parcs nationaux de France (PNF), devant permettre de développer les mutualisations d'actions et de fonctions entre établissements publics de parcs nationaux ;
 - l'Agence des aires marines protégées (AAMP) qui, en assurant la quasi-totalité des fonctions administratives ou support (gestion budgétaire, financière et comptable, gestion des ressources humaines et de la paye, gestion des systèmes d'information, communication, géomatique, assistance juridique, etc.) des parcs naturels marins (neuf ont été créés depuis 2007) et une partie des missions techniques (élaboration de protocoles scientifiques, mise en place d'actions inter-parcs, etc.), a permis d'en faire un modèle « économe » en moyens¹ ;
- ◆ la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a créé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), chargé, en sus des missions de connaissance et de surveillance des milieux aquatiques, « d'assurer les missions de l'État en matière [...] de connaissance et d'évaluation – et notamment de la mise en œuvre du programme de surveillance des masses d'eau –, de solidarité financière entre les bassins ou d'appui technique et scientifique aux services centraux des ministères ou des agences de l'eau » ;
- ◆ à la suite de la révision générale des politiques publiques (RGPP) :
 - les agences de l'eau ont engagé une démarche de mutualisation visant à renforcer leur efficacité ;
 - des actions ont été lancées pour rapprocher les équipes de terrain de l'Onema et celles de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;
- ◆ la loi n° 2016-1097 du 8 août 2016 :
 - a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017 par intégration de l'Onema, de PNF, de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN). Une économie d'une dizaine d'ETPT est attendue dans les fonctions support à horizon 2022 ;
 - a aussi prévu la mise en place d'unités de travail communes entre l'AFB et les autres établissements publics de l'État en charge de missions de police de l'environnement, au premier rang desquels figure l'ONCFS ;
 - a organisé le rattachement des établissements publics de parcs nationaux à l'AFB, afin de donner un cadre juridique à la mise en commun de services et de moyens devant aller au-delà de la reprise des missions exercées par PNF pour le compte des établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ le rattachement volontaire de l'établissement public du Marais Poitevin (EPMP) à l'AFB a été engagé. La procédure prévue par l'article L. 131-1 du code de l'environnement a été mise en œuvre fin 2016, avec la demande de rattachement formulée par le conseil d'administration de l'EPMP le 18 novembre 2016 et acceptée par celui de l'AFB le 29 mars 2017. Le décret de rattachement est en cours de préparation.

¹ La gestion des tâches administratives est notamment limitée à une seule personne par parc.

2°) La mission dresse un bilan critique de l'ensemble de ces démarches :

- ◆ **en premier lieu, la démarche de mutualisation des agences de l'eau n'a clairement pas atteint son plein potentiel.** Le seul indicateur disponible pour apprécier leur effet est celui des effectifs consacrés par les agences pilotes aux projets mutualisés, qui s'établissait à 18 ETPT à fin 2016, soit 1,05 % des effectifs totaux, faute d'un état des lieux initial et d'un suivi axé sur cet enjeu permettant d'apprécier les réelles économies de moyens permises par ces mutualisations. Celles-ci ont par ailleurs répondu, pour l'essentiel, à des besoins nouveaux, et n'ont que très peu concerné la mutualisation de fonctions déjà exercées.

Plus spécifiquement, la démarche de mutualisation s'est limitée :

- en matière de gestion des ressources humaines (RH), pour moins de 20 % seulement des effectifs totaux mutualisés, à :
 - la mise en place d'un centre de service partagés (CSP) pour assurer la paie des agents, géré par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, qui a conduit à un accroissement des effectifs dédiés à ces missions dans cette agence (+2,65 ETPT), sans économie dans les cinq autres ;
 - la mutualisation d'un inspecteur santé sécurité au travail entre cinq agences ;
- à la mise en place d'une collecte mutualisée des trois redevances dont les taux sont définis au niveau national (redevances pour élevages, pour pollutions diffuses et pour protection des milieux aquatiques), sous la forme d'un transfert de compétences de cinq agences vers la sixième en charge de la perception des redevances pour leur compte, pour près de 40 % des effectifs mutualisés ;
- à la mutualisation du développement d'un ensemble d'applications informatiques, avec ou sans harmonisation concomitante de pratiques, pour près de 40 % des effectifs mutualisés également ;
- à une plus grande mutualisation des achats, dans le cadre de groupements de commande (en inter-agences ou avec d'autres acteurs publics), représentant 10 à 20 % des marchés selon les agences.

La nouvelle étape de la démarche de mutualisation, engagée au second semestre 2017 avec l'appui du cabinet Ernst & Young, a permis d'identifier huit axes d'approfondissement, dont la création de plusieurs services communs pour la perception des redevances, l'instruction, la gestion et le paiement de tout ou partie des aides, le mandatement des dépenses (service facturier), la gestion des ressources humaines ou encore le support informatique ;

- ◆ **en second lieu, les démarches de mutualisation engagées avec la création de PNF en 2006 sont insuffisamment abouties :**
 - d'une part, comme pour les agences de l'eau, les actions de mutualisation mises en œuvre entre les établissements publics de parcs nationaux et PNF ont davantage concerné le développement de nouvelles actions en commun que les transferts de fonctions exercées par les établissements publics de parcs nationaux. Ainsi :
 - les effectifs associés aux services communs représentaient un peu plus de 40 % seulement des effectifs de PNF ;
 - le service commun « mandatement des dépenses » mis en place par PNF n'a concerné que le parc national des Calanques ;
 - le service commun « ressources humaines » s'est limité à assurer la veille juridique, la mise à jour des bases de données RH inter-parcs (notamment s'agissant des éléments entrant dans le calcul de la paie) et le traitement de la paie des agents à partir des données transmises par les services RH des parcs, avec une efficacité discutable, critiquée tant par les établissements publics de parcs nationaux que par la Cour des comptes. Par ailleurs, PNF n'a engagé aucune démarche d'harmonisation des pratiques (organisation du temps de travail, concessions de logements pour nécessité absolue de service,...), alors même que cela ressortait des missions qui lui ont été confiées par la loi ;
 - en matière de systèmes d'information (SI), l'action développée par PNF s'est limitée à faire vivre le service commun du schéma directeur des systèmes d'information, outil de diagnostic, d'information et de formulation des objectifs et n'est pas parvenue à harmoniser les outils utilisés par les établissements publics de parcs pour l'exercice de leurs missions ;
 - si l'on exclut le recours à quelques groupements de commande inter-établissements publics de parcs ou avec d'autres acteurs publics, la mutualisation de la fonction « achats » n'a réellement concerné que les établissements publics des parcs nationaux des Calanques et de Port-Cros, à la suite du refus de PNF de fournir cette fonction pour le compte du premier. Or les récents audits de la Cour des comptes ont mis en évidence des dysfonctionnements et un besoin de professionnalisation de la fonction dans certains établissements publics de parcs ;
 - d'autre part, alors que la convention de rattachement des parcs nationaux à l'AFB devait entrer en vigueur au plus tard au 31 décembre 2017, le projet examiné par la mission, qui n'a toujours pas été adopté mi-avril 2018, manque d'ambition :
 - en reportant notamment certains chantiers clés en matière de mutualisations des fonctions support (harmonisation des modalités de gestion, mise en place d'un service facturier) et en ne fixant pas d'échéance pour la mise en place d'une gestion réellement unifiée des RH à l'AFB pour le compte de l'ensemble des établissements publics de parcs, d'un service achats commun et d'un service commun en matière de gestion des SI ;
 - en ne se donnant pas les moyens de mettre en place une gouvernance capable de dépasser les oppositions : le projet de convention prévoit en effet une prise de décision par consensus du groupe de pilotage ;
 - en ne donnant aucune vision stratégique claire sur la dimension que pourrait revêtir le rattachement, au-delà des prestations exercées auparavant par PNF ;

- ◆ **en troisième lieu, le rapprochement des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS reste aujourd'hui au point mort :**
 - la mesure de la RGPP qui prévoyait le rapprochement de ces services, en les plaçant sous l'autorité du préfet de département pour leur activité de police dans le cadre des plans de contrôle, n'a pas débouché sur une organisation unifiée des services départementaux de l'ex-Onema et de l'ONCFS, sauf dans certains départements d'outre-mer, où des brigades mixtes de l'environnement ont été mises en place. La coordination des activités de police de l'eau et de la nature a toutefois pu être améliorée dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) ;
 - l'ONCFS a été exclu du périmètre de l'AFB dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages présenté en 2014 au Parlement ;
 - les unités de travail communes entre l'AFB et l'ONCFS prévues par la loi du 8 août 2016 n'ont pas été mises en place, malgré la demande exprimée, mi-2016, par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, notamment en raison de l'opposition du conseil d'administration de l'ONCFS.

Ces constats se retrouvent dans les conclusions de l'examen des effectifs des opérateurs de l'eau et de la biodiversité auquel s'est livrée la mission. En effet :

- ◆ malgré une baisse d'effectifs continue depuis plusieurs années (-5,80 % sur 2013-2017), des gains d'efficacité restent accessibles dans les agences de l'eau :
 - le niveau de déconcentration élevé à l'agence de l'eau Seine-Normandie conduit notamment à un poids des fonctions support dans l'effectif total relativement important compte-tenu de sa taille, et le poids des fonctions support à l'agence de l'eau Artois-Picardie apparaît élevé (35 %), notamment en comparaison de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ;
 - leurs structures mettent par ailleurs en évidence l'existence d'économies d'échelle (poids plus important des effectifs consacrés aux activités « métiers » dans les plus grosses agences et, corrélativement, poids des fonctions support dans l'effectif total décroissant selon la taille de l'agence, etc.), qui doivent conduire à réfléchir au positionnement que doivent conserver, à terme, les deux plus petites agences (Artois-Picardie et Rhin-Meuse) ;
- ◆ dans un contexte marqué par l'élaboration de leurs chartes, les établissements publics de parcs nationaux n'ont manifestement pas fait de l'efficacité gestionnaire la première de leurs priorités. Ainsi l'analyse de leurs effectifs fait ressortir un poids important des fonctions support avec une variabilité marquée (de 10 % à 24 % des effectifs, pour une moyenne à 16,5 % sur l'ensemble des parcs), permettant d'identifier un potentiel d'économies d'effectifs par un accroissement de la mutualisation, qui reste à confirmer.

3°) Pour la mission, ce bilan mitigé s'explique principalement par une gouvernance inefficace des démarches de mutualisation, notamment en raison d'une implication insuffisante de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB).

En effet, un accord de principe ou une impulsion donnée à un processus de mutualisation ne dispense pas de mettre en place une gouvernance appropriée pour inciter aux efforts et lever les blocages éventuels, la réussite d'une mutualisation supposant une acceptation des renoncements inhérents à une telle démarche (moindre autonomie, arrêt des tâches déléguées et nécessité de repositionner les personnels concernés par un accompagnement spécifique, modification des pratiques pour les harmoniser avec celles d'autres agences).

Annexe V

Dans le cas contraire, le risque est d'aboutir à une situation de « dilemme du prisonnier » au sein des directeurs d'établissement :

- ◆ collectivement, ceux-ci auraient intérêt, dans un contexte de baisse des plafonds d'emplois, à « jouer le jeu » de la mutualisation afin de développer ou préserver les missions qu'ils exercent ;
- ◆ individuellement toutefois, ceux-ci peuvent avoir intérêt à laisser d'autres directeurs conduire des actions de mutualisation, suffisantes soit pour permettre le respect des plafonds d'emplois du groupe d'opérateurs (parcs, agences de l'eau), soit pour relâcher la contrainte sur les autres établissements, qui « bénéficient » ainsi des démarches engagées par leurs collègues, sans avoir à en supporter les renoncements (comportement de « passager clandestin »).

Plusieurs défaillances se sont ainsi renforcées entre elles de ce point de vue :

- ◆ **en premier lieu**, si la tutelle a bien fixé un objectif général d'accroissement de la mutualisation au sein de ses opérateurs, elle n'a véritablement fixé aucune ambition tant sur le périmètre que les gains attendus en la matière (réduction des dépenses de fonctionnement, des effectifs, amélioration de la qualité de service, etc.). Ainsi :
 - s'agissant des agences de l'eau, les contrats d'objectifs 2013-2018 se contentent, de relever que « [l]e MEDDE, les agences de l'eau et l'Onema se sont engagés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques à mutualiser une partie de leurs moyens. [...] Les mutualisations engagées devraient permettre d'obtenir des gains d'effectifs dans les domaines concernés, et un redéploiement interne des effectifs notamment des fonctions support vers les fonctions territoriales. [...] Elles donneront pleinement leurs résultats à moyen terme ». Seul est opéré un « rapportage » des effectifs consacrés aux « activités effectuées pour le compte des autres agences dans le cadre de la mutualisation » dans le cadre de leur annexe 2 (tableau de synthèse des activités). Ce rapportage se contente toutefois de comptabiliser, *ex post*, les effectifs mutualisés, sans vérifier le positionnement par rapport à une trajectoire qui aurait été fixée *ex ante*. ;
 - s'agissant des établissements publics de parcs nationaux, le pilotage pluriannuel, dans le cadre des contrats d'objectifs, apparaît également insuffisamment marqué pour entraîner la mise en œuvre d'une démarche volontariste de mutualisations. Ainsi, lorsqu'ils étaient renseignés et ne renvoyaient pas explicitement à des cibles à déterminer ultérieurement en inter-parcs, les objectifs de mutualisation apparaissaient, pour le moins, peu ambitieux et, malgré leur portée limitée, n'ont pas été atteints.

Or, en l'absence d'objectifs quantitatifs, la tutelle n'a pas utilisé les autres instruments de pilotage à sa disposition : déclinaison de ces objectifs dans les lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs des directeurs, affectation d'un poids suffisamment important dans l'établissement de la part variable de la rémunération, etc. ;

- ◆ **en second lieu**, les dispositifs de pilotage de ces démarches se sont principalement organisés autour des collèges des directeurs d'établissements publics, sans que la tutelle n'y prenne toujours une part active. En l'absence d'objectifs ambitieux, qui auraient créé les conditions d'une « obligation de résultats » pour les directeurs d'établissements publics et permis de dépasser les blocages, une approche consensuelle a été privilégiée pour la gouvernance de ces démarches de mutualisation : dans ces conditions, les mutualisations n'ont pas tendu à rechercher le plus grand dénominateur commun mais le plus petit ;

Annexe V

- ◆ **en troisième lieu**, la tutelle a pu encourager, d'une certaine façon, les comportements « non coopératifs » de directeurs d'établissement dans les démarches de mutualisation, en acceptant des renégociations bilatérales des plafonds d'emplois individuels et en faisant bénéficier, au travers de schémas d'emplois ajustés, les établissements ne jouant pas le jeu de la mutualisation des efforts consentis par d'autres ;
- ◆ **en quatrième lieu**, la tutelle a insuffisamment encadré les pratiques des établissements au sein d'un même réseau (agences de l'eau, établissements publics de parcs nationaux), ce qui a constitué un frein au développement d'outils applicatifs communs (notamment en l'absence de pression suffisante pour l'obtention de résultats en la matière et d'une implication suffisante de la tutelle pour dépasser les blocages en cas d'absence de consensus) et/ou a renchéri les coûts de développement de ces outils.

4°) Au vu de ces constats, la mission estime que plusieurs conditions doivent être réunies pour s'assurer que les démarches de mutualisation dans les réseaux des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux portent leurs fruits :

- ◆ **la tutelle doit fixer, *ex ante*, des objectifs quantitatifs précis de mutualisations**, au niveau agrégé et au niveau de chaque établissement, portant à la fois sur les effectifs mutualisés par établissement et sur les réductions d'effectifs attendues du fait de la mutualisation des fonctions. Ces objectifs doivent figurer dans les contrats d'objectifs, qui doivent en préciser la décomposition annuelle, celle-ci pouvant être progressive par rapport à l'objectif à moyen terme. Ils doivent être repris dans les lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs et leur atteinte conditionner, pour une part significative, la rémunération variable des directeurs d'établissements publics. Afin de mesurer la progression des établissements, un « point zéro » des effectifs ou des dépenses de fonctionnement des fonctions faisant l'objet de la démarche de mutualisation doit être réalisé dans les différents établissements, afin de mesurer et suivre dans le temps les économies induites *ex post* ;
- ◆ **le dispositif de gouvernance doit associer la tutelle, de manière à lui permettre d'assurer le pilotage du système et de jouer, le cas échéant, un rôle d'arbitrage en l'absence de consensus**. Il s'agit, notamment, de veiller à ce que les démarches de mutualisation soient conduites sur la base du plus grand dénominateur commun aux établissements (poursuivre les démarches qui recueillent l'assentiment de la majorité des directeurs), et non de leur plus petit (ne mettre en œuvre que les mutualisations qui font l'unanimité au sein du collège des directeurs). Ce dispositif pourrait s'articuler autour de trois niveaux :
 - un comité de pilotage, associant la tutelle à un niveau de représentation suffisant (directeur), ainsi que les directeurs des établissements, se réunissant deux à trois fois par an pour faire le point des travaux et décider des actions de mutualisation qui seront conduites ;
 - un comité directeur, associant la tutelle au niveau sous-directeur et le collège des directeurs d'établissements ou de leurs représentants, se réunissant à un rythme plus fréquent, chargé de préparer les décisions du comité de pilotage ;
 - des comités techniques, regroupant les chefs des services pour lesquels des actions mutualisées sont recherchées, animé par un pilote investi d'une obligation de résultats et dûment mandaté par une lettre de mission signée de l'ensemble des directeurs d'établissements publics concernés par la démarche ;
- ◆ **les directeurs des établissements qui ne prennent plus en charge la fonction faisant l'objet d'une mutualisation doivent veiller à fournir un accompagnement suffisant aux agents concernés**, afin de s'assurer de l'abandon des fonctions correspondantes au sein de leurs établissements et du redéploiement des effectifs vers les autres missions, ce qui nécessite des mesures d'accompagnement dont certaines doivent être impulsées au niveau ministériel ;

- ◆ **les pratiques des établissements doivent être harmonisées**, lorsque les spécificités du territoire ou du bassin (pour les agences de l'eau) ne suffisent pas à justifier les différences observées, dans une logique de subsidiarité raisonnée.

Du point de vue de la mission, ce travail est particulièrement important s'agissant des agences de l'eau et doit être conduit à la fois :

- au niveau central, avec une implication plus forte de la tutelle en la matière, alors que celle-ci n'a pas souhaité procéder, jusqu'ici, à un tel encadrement. Aussi la mission estime-t-elle nécessaire qu'un travail national soit engagé sous le pilotage du directeur de l'eau et de la biodiversité afin d'harmoniser les pratiques d'interventions des agences ;
- au niveau local, en visant une harmonisation des pratiques à l'échelle des agences, dans le respect de la subsidiarité qui leur est laissée.

5°) Au-delà, réussir la mutualisation des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS recouvre un enjeu particulier afin de maintenir une présence de terrain suffisante pour l'exercice des missions de police de l'eau et de la nature.

En effet, les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, qui conduisent, sur le terrain, respectivement les activités de police de l'eau et de police de la chasse et de la nature, atteignent déjà un étiage : ainsi, les effectifs de 26 des services départementaux et interdépartementaux de ces deux établissements (soit près de 30 %) sont inférieurs aux planchers de respectivement cinq et dix agents, considérés comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires.

Si une adaptation des procédures peut faire évoluer le niveau de ces planchers, ces constats rendent plus que nécessaires des prises de décision visant à assurer une meilleure mobilisation combinée des différentes structures responsables de la police de l'eau et de la biodiversité : services territoriaux de l'État, AFB, ONCFS.

D'ores et déjà, la simulation d'un rapprochement, à fin 2017, des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS met en évidence que l'effectif minimal des services unifiés s'établirait à 9 ETP (contre un effectif minimal à respectivement 2 et 4 ETP dans les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS) et que près de 90 % de ces services auraient un effectif compris entre 12 et 20 ETP, avec une moyenne à 16.

Plus de 30 départements demeureraient toutefois au-dessous de cet effectif, ce qui supposerait également, afin de maintenir une pression de contrôle suffisante, qu'une meilleure répartition géographique des effectifs de l'ONCFS et de l'AFB puisse être obtenue avec la mutualisation des services de terrain. Cette proposition rejoint la recommandation formulée par la Cour des comptes, dans l'insertion à son rapport public annuel 2017 consacrée à l'Onema, d'adapter le dispositif territorial de l'agence à l'exercice de ses missions.

6°) En conclusion, des gains d'efficacité importants semblent accessibles à la mission au sein du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, sous réserve que les conditions ci-dessous puissent être réunies :

- ◆ **en premier lieu, la réussite :**
 - **d'une part, des mutualisations envisagées entre agences de l'eau et entre les établissements publics de parcs nationaux et l'AFB**, ce qui nécessitera la mise en œuvre des recommandations formulées *supra* ;
 - **d'autre part, de la mutualisation au niveau des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS** (cf. les évolutions envisagées en annexe VI) ;

Annexe V

- ◆ **en second lieu, que de la visibilité et de la flexibilité puissent être données sur les objectifs fixés aux démarches d'optimisation :**
 - **visibilité, d'une part, sur l'objectif retenu s'agissant notamment du recentrage des interventions des agences de l'eau :** si, comme le propose la mission en annexe IV, leurs interventions sont restreintes, au XII^e programme, au « grand cycle », à la biodiversité et aux milieux marins, avec le maintien d'une enveloppe au titre de la solidarité territoriale pour des interventions sur le « petit cycle », cette orientation doit être affichée dès à présent, et prise en compte, d'une part, lors de la revoyure à mi-programme (2022) et, d'autre part, dans l'élaboration des organigrammes-cibles des agences ;
 - **flexibilité, d'autre part, sur le chemin annuel permettant la mise en œuvre des démarches d'optimisation, en restant fermes sur les objectifs qui leur sont assignés.** Cette flexibilité doit faire l'objet d'une contractualisation entre les établissements publics et leur tutelle, selon les principes exposés précédemment ;
- ◆ **en troisième lieu, de la levée des freins existant :**
 - **à la mobilité des agents contractuels des agences de l'eau** relevant du décret n° 2007-832 du 11 mai 2007 au travers, notamment, de *(i)* la prise en charge des frais de changement de résidence pour une mobilité à l'intérieur du réseau des agences de l'eau, *(ii)* l'ouverture du recrutement interne à ces agents dans le quasi-statut régissant les agents non titulaires des autres opérateurs du programme 113, *(iii)* l'évolution des modalités de reclassement des agents effectuant une mobilité et *(iv)* l'évolution des modalités de prise en compte des candidatures dans les services de l'État ;
 - **à leur titularisation**, notamment la limitation au recrutement uniquement dans le premier grade des corps ;
 - **à leur départ anticipé**, au travers, notamment, d'un assouplissement des critères de recours à l'indemnité de départ volontaire.
 - **à la mobilité des agents titulaires.**

1. Les démarches de mutualisation engagées depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'ont pas permis d'atteindre les gains d'efficacité escomptés, principalement en raison de problèmes de gouvernance et d'un déficit de pilotage des établissements par la tutelle

La lettre de mission demande que soit effectué « *un bilan des organisations et des démarches de rationalisation ou de mutualisation déjà existantes, de leur efficacité, en tirant les enseignements de ces dernières expériences (facteurs de réussite ou d'échec)* ». Plusieurs opérations exposées ci-après peuvent être assimilées à des démarches de rationalisation ou de mutualisation² :

- ◆ les mesures de mutualisation engagées par les agences de l'eau entre elles (et en partie avec l'Agence française pour la biodiversité [AFB], pour ce qui concerne les missions confiées à l'ex-Office national de l'eau et des milieux aquatiques [Onema]), depuis près de dix ans et qui vont connaître une nouvelle étape (section 1.2) ;
- ◆ la création récente de l'AFB par fusion de quatre opérateurs (section 1.3) ;
- ◆ les actions de mutualisation entre les établissements publics de parcs nationaux, entre eux et via Parcs nationaux de France (PNF), ainsi que la mise en œuvre en cours de leur rattachement à l'AFB (section 1.4) ;
- ◆ la mise en œuvre du rattachement à l'AFB de l'Établissement public du marais poitevin (EPMP) (section 1.5) ;
- ◆ le rapprochement des services départementaux de l'AFB et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), initié depuis près de dix ans et qui, selon la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, devrait s'engager dans une nouvelle phase (section 1.6).

1.1. Les schémas d'emplois sur la période 2013-2017 ont pu être mis en œuvre grâce aux départs en retraite, près de 1,5 fois plus importants que la baisse des emplois sous plafond

Le tableau 1 met en évidence que :

- ◆ sur la période 2013-2017, les départs en retraites au sein des agences de l'eau, des établissements publics de parcs nationaux, de l'AFB (ou des opérateurs intégrés) et de l'ONCFS ont été supérieurs aux schémas d'emplois ;
- ◆ pour certaines années et selon les opérateurs, les départs en retraite de l'année ont pu être inférieurs à la baisse annuelle du plafond d'emplois ;
- ◆ les départs en retraite dans les agences de l'eau ont été proches de la réduction du schéma d'emplois.

² La mutualisation s'entend comme étant la mise en commun de moyens, de services, de personnels. Elle peut porter sur des missions liées aux métiers ou aux fonctions support et prendre des formes diverses :

- réalisation d'une action de manière coordonnée par plusieurs partenaires, sans création de structure commune ;
- réalisation d'une mission par un partenaire pour le compte d'un autre ou de plusieurs autres ;
- mise à disposition de moyens par un partenaire, au service des autres ;
- création d'un service commun ou d'un service mutualisé spécifique au sein d'un des partenaires et intervenant pour tous les participants ;
- transfert de compétence à l'un des partenaires qui la met en œuvre au profit des bénéficiaires.

Tableau 1 : Taux de couverture des schémas d'emplois par les départs en retraite sur la période 2013-2017³

Opérateurs	Indicateurs	2013	2014	2015	2016	2017 (prév.)	Total
Agences de l'eau	AEAG	8,00	2,00	5,00	5,00	3,00	23,00
	AEAP	3,00	-	1,00	6,00	-	10,00
	AELB	14,00	12,00	3,00	11,00	5,00	45,00
	AERM	8,00	6,50	3,00	4,00	2,00	23,50
	AERMC	12,00	9,00	4,00	7,00	4,00	36,00
	AESN	21,00	7,00	10,00	16,00	6,00	60,00
	Total des départs en retraite	66,00	36,50	26,00	49,00	20,00	197,50
	Schémas d'emplois	-33,00	-38,00	-38,00	-38,00	-38,00	-185,00
	Taux de couverture (%)	200,00	96,05	68,42	128,95	52,63	106,76
Parcs nationaux	Total des départs en retraite	16,00	13,00	12,00	12,00	9,00	62,00
	Schémas d'emplois	-26,00	+9,00	-	-13,00	-18,00	-48,00
	Taux de couverture (%)	61,54	-144,44	N.A.	92,31	50,00	129,17
AFB	Total des départs en retraite	18,00	6,00	19,00	26,00	11,00	80,00
	Schémas d'emplois	-17,00	21,00	-16,00	-6,00	-	-18,00
	Taux de couverture (%)	105,88	-28,57	118,75	433,33	N.A.	444,44
ONCFS	Total des départs en retraite	51,00	35,00	39,00	36,00	72,00	233,00
	Schémas d'emplois	-26,00	-28,00	-32,00	-31,00	-31,00	-148,00
	Taux de couverture (%)	196,15	125,00	121,88	116,13	232,26	157,43
Ensemble	Total des départs en retraite	151,00	90,50	96,00	123,00	112,00	572,50
	Schémas d'emplois	-102,00	-36,00	-86,00	-88,00	-87,00	-399,00
	Taux de couverture (%)	148,04	251,39	111,63	139,77	128,74	143,48

Source : Mission, à partir des données de la direction de l'eau et de la biodiversité.

1.2. La démarche de mutualisation engagée par les agences de l'eau dans le cadre de la RGPP pour renforcer leur efficacité s'engage dans une nouvelle étape, qui recèle un potentiel de gains d'efficacité non négligeable et que la tutelle doit accompagner

1.2.1. Malgré une baisse d'effectifs continue depuis plusieurs années, des gains d'efficacité peuvent être encore recherchés dans les agences de l'eau, dont les structures mettent en évidence l'existence d'économies d'échelle

1.2.1.1. Les effectifs des agences de l'eau, composés à 88,3 % d'agents non titulaires, ont baissé de 1,5% entre 2013 et 2017, avec un effort différencié entre agences selon les résultats d'une étude d'adéquation missions-moyens conduite en 2013

À fin 2017, et comme le met en évidence le tableau 2, les effectifs sous plafond des six agences de l'eau s'établissaient à 1 669,74 ETPT, et variaient de 158,60 ETPT pour l'agence de l'eau Artois-Picardie à 418,83 ETPT pour l'agence de l'eau Seine-Normandie (soit dans un rapport de 1 à 2,64 entre ces agences). Les effectifs hors plafond (12,02 ETPT) ne représentent que 0,71 % des effectifs totaux ; il s'agit d'apprentis et de contrats aidés.

³ Dans les données communiquées à la mission, PNF était comptabilisé avec les établissements publics de parcs nationaux jusqu'en 2016 inclus, et les chiffres pour l'AFB jusqu'en 2016 inclus correspondaient au périmètre constitué de l'ex-Onema, de l'ex-AAMP et de l'ex-GIP ATEN.

Annexe V

Tableau 2 : Répartition des effectifs des agences de l'eau en 2017 (en ETPT)

Agences de l'eau ⁴	Effectifs sous plafond d'emploi				Effectifs hors plafond d'emploi	Effectifs totaux
	Effectifs des fonctions « support » (ETPT)	Effectifs des fonctions « métiers » (ETPT)	Total	Poids des fonctions support (%)		
AEAG	66,31	183,21	249,52	26,58	-	249,52
AEAP	55,51	103,09	158,60	35,00	2,38	160,98
AELB	74,51	237,22	311,73	23,90	5,15	316,88
AERM	58,30	122,74	181,04	32,20	-	181,04
AERMC	74,36	275,66 ⁵	350,02	21,24	1,08	351,10
AESN	103,41	315,42	418,83	24,69	3,41	422,24
Ensemble	432,40	1 237,34	1 669,74	25,90	12,02	1 681,76

Source : Agences de l'eau ; mission.

Comme le montre le tableau 3, les effectifs sous plafond des agences de l'eau ont baissé de 5,80 % entre 2013 et 2017, soit de 1,48 % par an en moyenne annuelle. La baisse a été la plus forte (-2,20 %/an et -2,18 %/an) pour l'agence de l'eau Artois-Picardie (la plus petite) et pour l'agence de l'eau Seine-Normandie (la plus grosse en taille). À l'inverse, les agences de l'eau Adour-Garonne (-0,30 %/an) et, dans une moindre mesure, Loire-Bretagne (-0,78 %/an), ont été relativement préservées sur la période.

Tableau 3 : Évolution en ETPT des effectifs sous plafond d'emploi des agences de l'eau entre 2013 et 2017

Agences de l'eau	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	
						(%)	Moyenne annuelle (%)
AEAG	252,58	252,51	252,43	251,57	249,52	-1,21	-0,30
AEAP	173,37	170,15	166,99	162,20	158,60	-8,52	-2,20
AELB	321,65	319,58	320,86	317,59	311,73	-3,08	-0,78
AERM	195,07	189,46	190,16	186,10	181,04	-7,19	-1,85
AERMC	372,37	365,21	366,00	358,66	350,02	-6,00	-1,54
AESN	457,43	444,80	444,07	429,97	418,83	-8,44	-2,18
Ensemble	1 772,47	1 741,71	1 740,61	1 706,09	1 669,74	-5,80	-1,48
Plafond d'emploi	1 783,00	1 745,00	1 744,00	1 706,00	1 668,00	-6,45	-1,65

Source : Agences de l'eau ; mission.

Ces évolutions différenciées s'expliquent par les résultats de l'étude d'adéquation missions-moyens, dite « modèle BBZ » (« budget base zéro »), réalisé par le cabinet Kurt Salmon en 2013 (cf. encadré 1), qui avait mis en évidence des sous-dotations relatives élevées pour les agences de l'eau Adour-Garonne et, dans une moindre mesure, Loire-Bretagne, ainsi que des sur-dotations relatives pour les agences de l'eau Artois-Picardie et, dans une moindre mesure, Rhin-Meuse et Seine-Normandie. La répartition de l'effort demandé aux agences de l'eau dans le cadre des schémas d'emplois globalisés prévus en loi de finances a ainsi été opérée, par la tutelle, en cohérence avec les conclusions de cette étude.

⁴ Dans toute la suite de cette annexe, les acronymes AEAG, AEAP, AELB, AERM, AERMC et AESN désigneront, respectivement, les agences de l'eau Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

⁵ Dont 3,65 ETPT mutualisés avec les autres agences au niveau du centre de service partagé pour la paie. Par souci de simplicité, seuls ont été retenus au titre des effectifs des fonctions « support » ceux comptabilisés dans la catégorie 5 « pilotage de l'établissement et fonctions transverses » de l'annexe B des contrats d'objectifs.

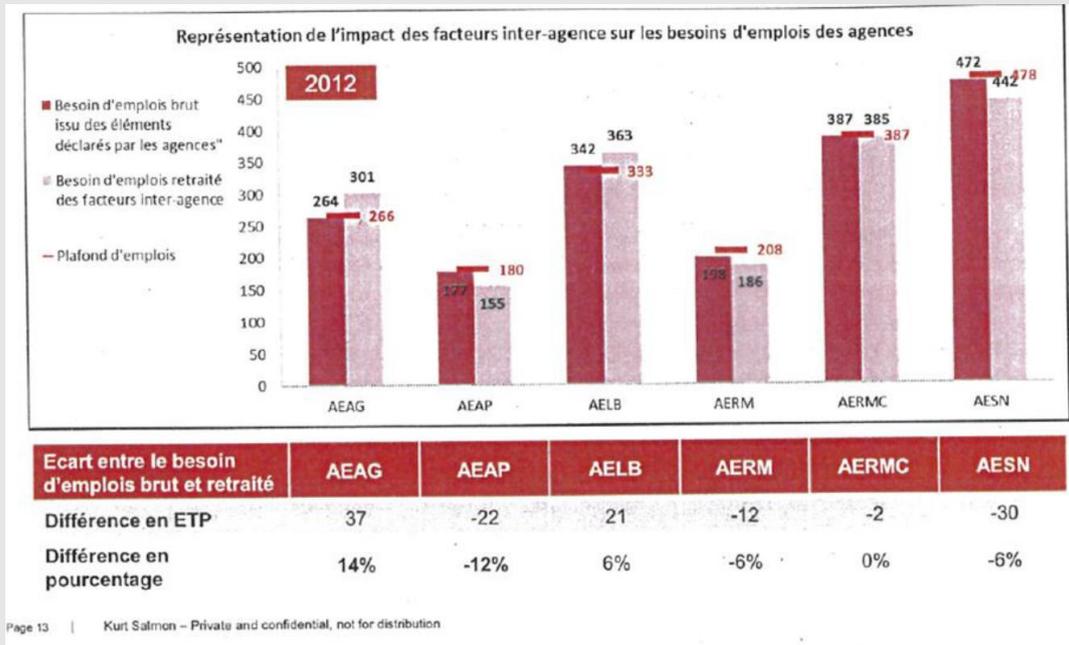
Encadré 1 : Le modèle « BBZ » de répartition des emplois des agences de l'eau

En 2013, a été conduite une étude, dite « modèle BBZ ». Cet outil devait permettre de produire en sortie des éléments de dimensionnement en ETP de la mise en œuvre des politiques des agences de l'eau en fonction de données d'entrée résultant des projets de contrats d'objectifs de chaque agence de l'eau et également liées à des données caractérisant le bassin hydrographique sur lequel exerce chaque agence de l'eau.

Ce modèle s'est basé sur une analyse des moyens humains nécessaires pour chaque activité en fonction d'inducteurs de charge, et en intégrant la charge induite par certaines activités mutualisées.

Le besoin d'emplois de chaque agence a ainsi été comparé à ses effectifs réels, et il est apparu des sous-dotations relatives élevées pour certaines agences (Adour-Garonne, Loire-Bretagne et, dans une moindre mesure, Rhône-Méditerranée-Corse), et des sur-dotations pour Rhin-Meuse, Artois-Picardie et Seine-Normandie.

Graphique 1 : Les résultats du « modèle BBZ » à partir des effectifs 2012 (ETP)



Source : Kurt Salmon.

Les schémas d'emplois, à la baisse, ont depuis été répartis en fonction de ces résultats.

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité.

Les réductions d'effectifs ont notamment été permises par :

- ◆ des démarches d'optimisations internes (réorganisations internes, démarches de simplification/rationalisation, retrait de certaines activités), comme l'illustre le tableau 4 ;
- ◆ un recours accru à l'externalisation, tant dans les fonctions support que dans les activités métiers, comme le met en évidence le tableau 5.

Annexe V

Tableau 4 : Démarches d'optimisations internes (hors externalisations) mises en œuvre par les agences pour s'adapter à la réduction des plafonds d'emploi

Catégorie	Démarches	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN
Réorganisations internes⁶	Regroupement de délégations territoriales tout en conservant les sites (économies en termes de management)	X	N.A.	X	N.A.	-	-
	Concentration des fonctions support au siège	X	N.A.	X	N.A.	-	X ⁷
	Concentration de certaines fonctions métier (redevances, connaissances, international,...)	-	N.A.	-	N.A.	X ⁸	X ⁹
	Développement des mobilités internes	X	X	X	X	X	X
	Augmentation de la taille des unités et leur décloisonnement, afin de mieux absorber les évolutions d'activités et les vacances de personnel	-	-	-	X	X	-
Démarches de simplification / rationalisation	Évolution des fiches de postes pour un travail plus en transversalité (planification et attribution des aides par les mêmes personnes)	X	-	-	-	-	-
	Prise en compte de l'impact de la dématérialisation sur les besoins en effectifs ¹⁰	-	X	X	-	-	-
	Allègement de certaines procédures ¹¹	X	-	X	X	X	X
Retrait de certaines activités	Abandon de missions relatives à la surveillance	X ¹²	X ¹³	-	-	-	-
	Arrêt des acquisitions foncières destinées à protéger les captages	-	X	-	-	-	-
	Arrêt de certaines aides ¹⁴	-	X	-	X	X	X
	Fermeture du centre documentaire	X	-	-	-	-	-

Source : Mission, à partir de l'état des lieux du 18 février 2018 réalisé par Ernst & Young.

⁶ N.A. : Non applicable. Les agences de l'eau Artois-Picardie et Rhin-Meuse n'ont pas de délégations territoriales.

⁷ Partiellement engagé : des agents en charge de missions de communication ont été maintenus en délégation.

⁸ En AERMC, la gestion des redevances pour prélèvement a été maintenue en délégations.

⁹ En AESN, seule les redevances pour pollution et collecte des collectivités (usagers domestiques) font l'objet d'une gestion centralisée.

¹⁰ Diminution des effectifs dédiés à la gestion des redevances et des aides du fait, respectivement, de la dématérialisation des formulaires de déclaration, qui présente encore des potentialités de rationalisation, et de celle des demandes d'aides.

¹¹ Plus spécifiquement :

- comité d'Allègement des procédures (CoLight) institué en 2013 par l'AERM, ayant formulé une vingtaine de propositions axées majoritairement sur la gestion des aides, retravaillées par un groupe projet et depuis adoptées, pour six d'entre elles, par le CA de l'agence (approche similaire en AERMC) ;
- démarche de simplification de l'AELB, intégrée à son projet d'établissement (119 cas étudiés, dont une majorité dans le domaine des aides), de même que pour l'AEAG ;
- limitation du nombre de validations dans les SI (AESN) ;
- simplification des démarches qualité (comme la limitation de la certification ISO 9001 au périmètre des redevances en AESN, arrêt récent à l'AERM.).

¹² Abandon de la cellule d'expertise de mesures, qui servait d'accompagnement à l'auto-surveillance des industries.

¹³ Abandon des stations mobiles de mesures.

¹⁴ Arrêt des aides à la gestion des déchets (AEAP, AERM), abandon des interventions en faveur de la mise aux normes des stations d'épuration traitant plus de 2 000 équivalents-habitants, arrêt des interventions sur sols pollués.

Tableau 5 : Recours à l'externalisation par les agences de l'eau

Catégorie	Activités externalisées	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN
Moyens généraux	Accueil et gardiennage	X	X	-	X	X	X
	Gestion du garage, entretien des voitures	-	X	-	X	X	X
	Mise sous pli	X	X	-	X	-	-
	Reprographie	X	-	-	-	-	-
	Gestion, entretien des bâtiments	X	-	X	X	X	X
	Restauration	-	X	-	-	X	X
SI	Infrastructures	X	X	X	X	X	X
	Développement d'applicatifs métiers	X	X	X	X	X	X
	Hébergement externe de l'ensemble du SI	-	-	-	-	-	X
	Sécurité/maintenance du SI	X	X	X	X	X	--
Juridique, achats	Conseil juridique	X	X	X	X	X	X
	Contrôle de fournisseurs	X	-	-	-	X	-
Activités métiers	Acquisition de données (analyses, prélèvements)	X	X	X	X	X	X
	Contrôle des redevances	X	X	-	-	-	-
	Contrôle des aides avant service et après réalisation	X	-	-	-	X	-
	Études (évaluations, technico-économiques, juridiques)	X	X	X	X	X	X
	Études de diagnostics et d'états des lieux des milieux et pressions dans le cadre des programmes de mesure	X	X	-	-	X	-

Source : Mission, à partir de l'état des lieux du 18 février 2018 réalisé par Ernst & Young.

Le tableau 6, issu des bilans des contrats d'objectifs des agences de l'eau (annexe B), présente la répartition des effectifs des agences de l'eau selon leurs grandes activités pour l'année 2016 : il met en évidence que 17,4 % des effectifs des agences sont mobilisés sur les missions de connaissance et de planification (« domaine 1 ») et 55,2 % sur les activités redevances-interventions, qui constituent le « cœur de métier » des agences, avec un effet d'échelle assez marqué : les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie, dont la taille est la plus importante, y consacrent 61,6 % et 58,4 %, respectivement, là où les agences de l'eau Artois-Picardie et Rhin-Meuse y consacrent, respectivement, 45,1 % et 43,9 %.

Tableau 6 : Répartition des effectifs (%) selon les grandes activités des agences (2016)

Activités	AEAG	AEAP	AELB	AERM	AERMC	AESN	Ensemble
Gouvernance, planification et international	9,5	10,7	9,9	8,3	8,9	6,6	8,7
Connaissance (milieux, pressions)	8,9	9,1	7,8	11,1	6,2	10,1	8,7
Pilotage et mise en œuvre des politiques d'interventions	44,9	37,5	46,7	34,4	48,2	44,5	44,0
Redevances	9,4	7,6	9,7	9,5	13,4	13,9	11,2
Pilotage de l'agence et fonctions transverses	26,5	30,8	24,4	33,8	21,3	24,0	25,6

Source : Bilan des contrats d'objectifs des agences (2016).

1.2.1.2. Si les effectifs des fonctions support ont baissé de plus de 8 % entre 2013 et 2017, des gains d'efficience peuvent encore être recherchés

Dans cette section, les « fonctions support » des agences de l'eau recouvriront les effectifs dédiés au « pilotage de l'établissement et fonctions transverses » au sens de l'annexe B des contrats d'objectifs 2013-2018 des agences. Les activités recouvertes par cette catégorie sont précisées dans le tableau 7.

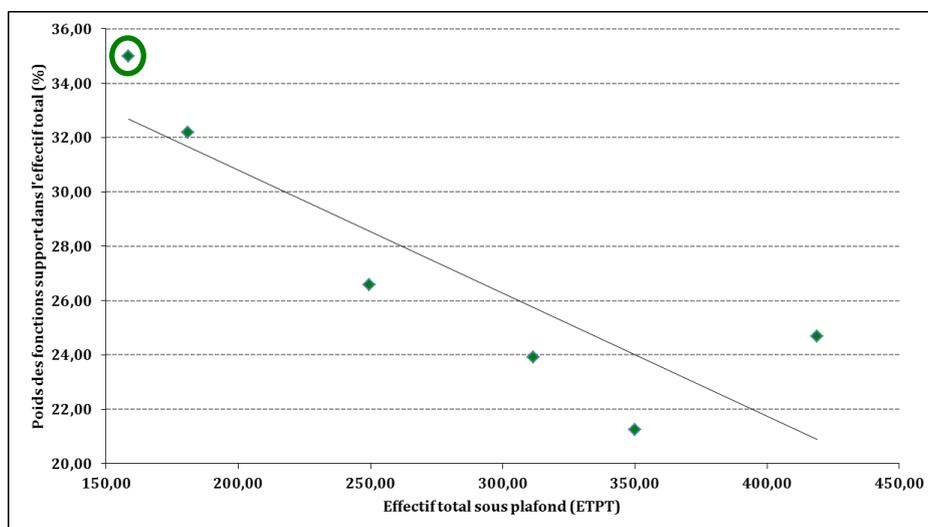
Tableau 7 : Les « fonctions support » des agences de l'eau au sens de la présente section

Activités de « pilotage de l'établissement et fonctions transverses » au sens des contrats d'objectifs	Description des activités
Pilotage de l'établissement	DG et DGA, secrétariat des DG et DGA (à l'exclusion des chefs de services, délégués et directeurs dont l'activité est ventilée sur les missions auxquelles ils contribuent), correspondants qualité, contrôle de gestion
Budget, suivi financier et exécution comptables	Élaboration et suivi du budget, gestion administrative des marchés publics, rapportage financier, gestion de la trésorerie, actions de l'agence comptable ne relevant pas des missions « aides » et « redevances »
Affaires générales	Comprend la logistique (entretien des locaux, chantiers immobiliers, réparations, matériels, fournitures, gestion du parc automobile, archivage, reprographie hors documents des conseils d'administration et des comités de bassin), accueil, expertise juridique
Information, communication, documentation	Communications interne, grand public et institutionnelle, y compris les sites internet ou l'intranet, les actions auprès des jeunes ; les événements liés à la promotion d'une politique nationale ou territoriale sont rattachés aux missions « animation » de ces aides
Gestion des ressources humaines (GRH)	Paye, gestion du personnel, organisation de la formation, relations sociales
Informatique et systèmes d'information (SI)	L'ensemble des activités dans le domaine de l'informatique et de la bureautique, y compris le système d'information géographique, à l'exception de la conception des outils métiers aides et redevances, imputée sur ces activités

Source : Annexe B des contrats d'objectifs des agences de l'eau.

Avec cette définition et selon le tableau 2, les fonctions support représentaient, à fin 2017, entre 21,24 % (agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, en intégrant les effectifs du CSP paie) et 35,00 % (agence de l'eau Artois-Picardie) des effectifs des agences de l'eau, le poids des fonctions support s'établissant à 32,20 % à l'agence de l'eau Rhin-Meuse. Ce tableau fait ainsi apparaître, à l'instar du tableau 6, un net effet d'échelle au niveau des agences de l'eau, les petites agences étant marquées par un poids des fonctions support plus important que les grandes. Cet effet est également illustré par le graphique 2, qui met en évidence une corrélation négative entre la taille des agences et le poids des fonctions support ainsi qu'une relative sous-efficacité de l'agence de l'eau Seine-Normandie de ce point de vue.

Graphique 2 : Poids des fonctions support (%) en fonction de l'effectif total sous plafond



Source : Mission.

Annexe V

Le tableau 8 présente la répartition des effectifs des fonctions support au sein des agences, les affaires générales regroupant la logistique, les achats et le pôle juridique. Il fait également ressortir :

- ◆ la relative « sous-efficacité » :
 - de l'agence de l'eau Seine-Normandie, à l'exception des effectifs dédiés à l'informatique et la gestion des systèmes d'information (SI), marqués par une externalisation importante, singulièrement en comparaison de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et notamment s'agissant de la gestion des ressources humaines, de la gestion budgétaire, financière et comptable et de la communication ;
 - de l'agence de l'eau Artois-Picardie (repérée par un cercle vert sur le graphique 2), singulièrement en comparaison de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ;
- ◆ la relative « efficacité » des agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne et Adour-Garonne.

Ces constats peuvent s'expliquer par les organisations territorialisées retenues par les agences de l'eau :

- ◆ le niveau de déconcentration des fonctions est faible en Adour-Garonne et Loire-Bretagne, seule l'instruction des aides étant déconcentrée en délégations (ainsi que le paiement en Loire-Bretagne), et intermédiaire en Rhône-Méditerranée-Corse, où les délégations continuent également à instruire certaines redevances (essentiellement de prélèvement) ;
- ◆ le niveau de déconcentration est élevé en Seine-Normandie, avec, notamment, une déconcentration forte de fonctions « support » (notification et gestion financière des aides et des dépenses locales, gestion des redevances – hors redevance pour pollution domestique – et présence d'un chargé de communication dans quasiment chacune des directions territoriales, parfois à temps partiel).

Tableau 8 : Répartition des effectifs des fonctions support des agences de l'eau en 2017 (ETPT)

Agences de l'eau	Gestion des RH	Informatique et gestion des SI	Budget, suivi financier et exécution comptable	Affaires générales	Information, communication, documentation	Pilotage de l'établissement	Total
AEAG	9,98	10,70	9,64	17,40	13,09	5,50	66,31
AEAP	4,45	10,85	14,72	12,05	7,05	6,39	55,51
AELB	8,98	18,00	9,87	18,00	13,29	6,37	74,51
AERM	5,63	12,04	11,96	17,30	5,45	5,92	58,30
AERMC	9,94	15,48	21,30	14,67	7,46	5,51	74,36
AESN	13,51	7,78	20,85	30,33	14,21	16,73	103,41
Toutes	52,49	74,85	88,34	109,75	60,55	46,42	432,4

Source : Agences de l'eau ; mission.

De même, le tableau 9, qui s'intéresse singulièrement à l'efficacité de la gestion des ressources humaines (RH) au sein des agences, met en évidence une relative « inefficacité » des agences de l'eau Adour-Garonne, Seine-Normandie, et, dans une moindre mesure, Rhin-Meuse, qui persiste lorsqu'on compare le ratio d'efficacité « effectif gérant / effectif géré » à l'objectif de 3,00 % figurant dans le projet annuel de performance du programme 217 (« conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mobilité durables ») des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires. Ces résultats sont d'autant plus surprenants qu'un centre de services partagés pour la paie a été mis en place au sein de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

Annexe V

Tableau 9 : Part des effectifs supports RH dans l'effectif total en 2017

Agences de l'eau	Effectifs des fonctions « support » RH (ETPT)	Effectif total (ETPT)	Ratio effectif gérant / effectif géré (%)	Écart à la moyenne (pp)
AEAG	9,30	249,52	3,73	0,66
AEAP	4,45	160,98	2,76	-0,30
AELB	8,98	316,88	2,83	-0,23
AERM	5,63	181,04	3,11	0,05
AERMC	9,94	350,02	2,84	-0,22
AESN	13,50	422,24	3,20	0,13
Ensemble	51,80	1 690,59	3,06	-

Source : Mission, à partir des éléments communiqués par les agences de l'eau.

Enfin, le tableau 10 illustre les efforts qui ont toutefois déjà été consentis par la plupart des agences sur la période 2013-2017 pour réduire les effectifs de leurs fonctions support. La baisse a été la plus marquée pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse, dont le poids des fonctions support dans l'effectif total est passé de 37,08 % à 32,20 % sur la période. Dans le même temps, l'agence de l'eau Artois-Picardie voyait les effectifs de ses fonctions support augmenter de 4,91 %, ce qui explique la relative « inefficacité » de la seconde par rapport à la première relevée précédemment, à partir de l'exploitation du graphique 2.

La baisse des effectifs des fonctions support a notamment été permise par :

- ◆ une concentration de l'ensemble des fonctions support au siège dans les agences de l'eau Adour-Garonne et Loire-Bretagne, voire d'une partie seulement en agence de l'eau Seine-Normandie, avec, notamment, le maintien d'agents en charge de missions de communication en délégation ;
- ◆ un recours plus important à l'externalisation, conduisant à ne pas remplacer des postes devenus vacants dans les fonctions support, notamment s'agissant des moyens généraux, comme le met en évidence le tableau 5.

Tableau 10 : Variation des effectifs des fonctions « support »

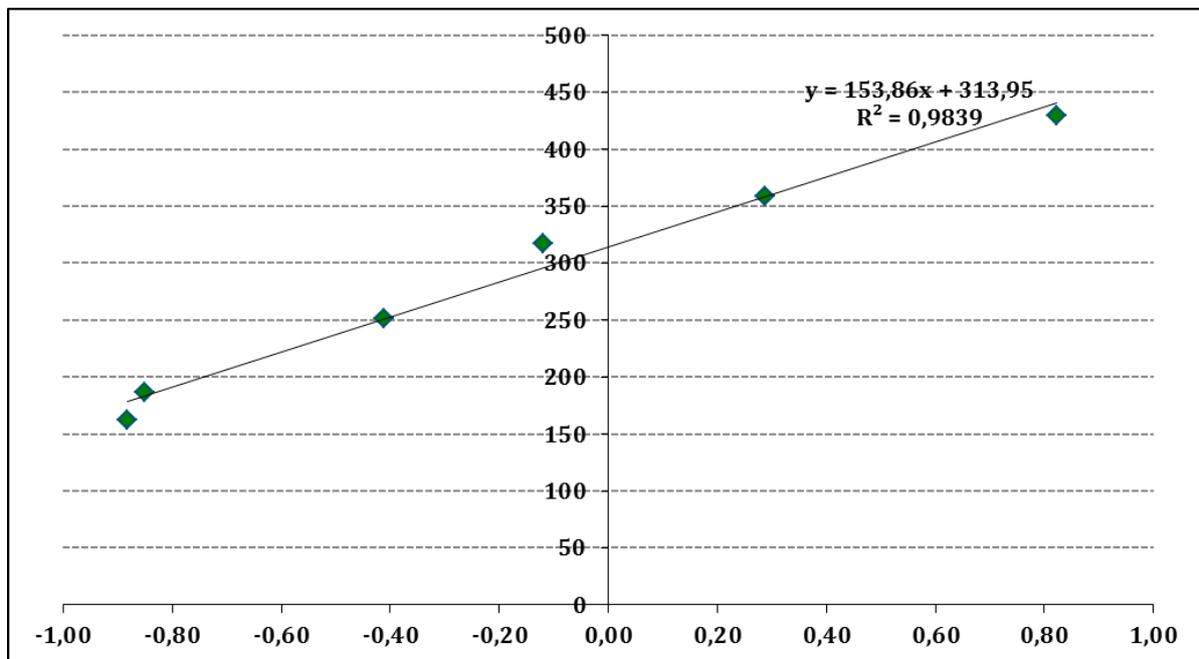
Agences de l'eau	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017
AEAG	72,33	68,02	68,16	66,73	66,31	-8,32
AEAP	52,91	50,77	50,22	49,97	55,51	4,91
AELB	75,82	78,79	78,37	77,54	74,51	-1,73
AERM	72,34	67,54	64,74	62,85	58,30	-19,41
AERMC	81,57	80,24	79,44	76,26	74,36	-8,84
AESN	118,13	112,33	114,58	103,40	103,41	-12,46
Ensemble	473,10	457,69	455,51	436,75	432,40	-8,60

Source : Mission, à partir des bilans des contrats d'objectifs (annexe B) et des données communiquées par les agences.

1.2.1.3. Les données mettent en évidence l'existence d'économies d'échelle dans la fonction de production des agences de l'eau, et, partant, la possibilité que des gains d'effectifs puissent être obtenus par des rapprochements d'agences, selon des modalités à examiner plus finement

Au-delà des considérations évoquées dans les sections 1.2.1.1 et 1.2.1.2, qui mettaient en évidence des effets d'échelle dans la production des agences de l'eau (part plus importante des effectifs consacrée aux activités « métiers » dans les plus grosses agences et poids moins important, corrélativement, des fonctions support), le graphique 3 met en évidence, sur le seul critère des dépenses, l'existence d'économies d'échelle dans la fonction de production des agences de l'eau et, partant, laisse ouverte la possibilité que des gains d'effectifs puissent être obtenus par des rapprochements d'agences, selon des modalités à examiner plus finement. En effet, ce graphique, qui représente les effectifs des agences de l'eau en 2016 (ETPT) en fonction du logarithme des dépenses totales rapportées aux dépenses moyennes cette même année, traduit, avec un excellent coefficient de corrélation¹⁵, une relation linéaire entre les effectifs des agences de l'eau et le logarithme de leurs dépenses.

Graphique 3 : Représentation des effectifs des agences (ETPT) en fonction du logarithme des dépenses rapportées aux dépenses moyennes



Source : Mission, à partir des données du Jaune budgétaire 2018 des agences de l'eau.

¹⁵ Un coefficient de corrélation égal à 0,9839 signifie que 98,39 % des variations des effectifs des agences s'expliquent par les variations du logarithme des dépenses.

1.2.1.4. Près de 90 % des effectifs des agences sont des agents contractuels relevant du décret du 11 mai 2007, dont les mobilités entre agences et à l'extérieur des agences restent faibles

Le tableau 11 met en évidence que 88,34 % des effectifs sous plafond des agences de l'eau fin 2017 étaient constitués d'agents contractuels relevant du décret n° 2007-832 du 11 mai 2007 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires des agences de l'eau. Celles-ci bénéficiaient en effet, jusqu'au 31 mars 2018, d'un cadre dérogatoire¹⁶ leur permettant de recruter des agents non titulaires pour pourvoir leurs emplois de catégorie A, B et C¹⁷ (cf. section 2.2.2).

Tableau 11 : Répartition des effectifs sous plafond des agences de l'eau en 2017 (en ETPT)

Agences de l'eau	Agents titulaires		Agents non titulaires			Total
	PNA	Détachement	CDI (quasi-statut)	CDD	CDI de droit privé	
AEAG	-	11,37	226,46	9,75	1,94	249,52
AEAP	0,17	5,98	143,40	9,05	-	158,60
AELB	-	18,69	282,18	10,86	-	311,73
AERM	-	8,22	165,09	7,74	-	181,04
AERMC	-	19,33	305,14	25,55	-	350,02
AESN	-	37,09	352,73	29,01	-	418,83
Ensemble	0,17	100,68	1 475,00	91,96	1,94	1 669,74
Part dans le total (%)	0,01	6,03	88,34	5,51	0,12	100,00

Source : Agences de l'eau ; mission.

Malgré la mise en place d'un outil commun de publication des fiches de poste et de gestion des recrutements (« Profile Eau recrutement »), la mobilité, au sein du réseau des agences, et à l'extérieur de celles-ci, reste faible, de l'ordre d'une vingtaine par an (légèrement plus d'un pour cent des effectifs), comme l'illustre le tableau 12.

¹⁶ La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (titre I^{er} du statut général), dite « loi Le Pors », prévoit, en son article 3 que « [s]auf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont [...] occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ».

L'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose que « [...] ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre I^{er} du statut général : [...] 2° Les emplois des établissements publics qui requièrent et des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires, inscrits pour une durée déterminée sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Au terme de cette durée, l'inscription de ces emplois ou de ces types d'emplois peut être renouvelée dans les mêmes formes s'ils continuent de présenter les caractéristiques précitées, au regard notamment de l'évolution des missions de l'établissement et de celle des statuts particuliers des corps de fonctionnaires. Les agents occupant ces emplois sont recrutés par contrat à durée indéterminée ».

¹⁷ Le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics administratifs prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, en vigueur jusqu'au 31 mars 2017, avait inscrit sur cette liste « les emplois de catégorie A, B et C des agences financières de bassin ».

Le décret n° 2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 n'a inscrit, sur cette liste, pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2017, que certains emplois de l'agence française pour la biodiversité, de l'établissement public du marais poitevin, de l'établissement public du parc amazonien de Guyane et de l'établissement public du parc national de La Réunion et de l'office national de la chasse et de la faune sauvage.

Le décret n° 2017-436 du 29 mars 2017 a prévu, en son article 2 que, par dérogation à l'article 1^{er} du décret du 17 janvier 2017, l'inscription, à titre transitoire, jusqu'au 31 mars 2018, « notamment pour des motifs d'ordre budgétaire ou d'organisation administrative », sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, les emplois de catégories A, B et C des agences de l'eau.

Annexe V

Tableau 12 : Nombre de mobilités (départs) inter-agences et de mobilités externes annuelles

Agences de l'eau	2013		2014		2015		2016		2017		Moyenne 2013-2017	
	Inter-agences	Externes	Inter-agences	Externes								
AEAG		4	-	5	1	-	1	-	1	-	0,20	2,00
AEAP	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-	0,60	0,60
AELB	1	-	-	1	1	-	-	4	1	1	0,60	1,20
AERM	1	2	0	3	0	2	1	1	1	4	0,60	2,40
AERMC	-	4	-	-	-	1	2	-	1	2	0,60	1,40
AESN ¹⁸	1	17	-	9	2	6	3	7	3	7	1,80	9,20
Ensemble	5	27	1	20	4	10	6	12	6	15	4,40	16,80

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences de l'eau.

¹⁸ Les chiffres ont été fournis en nombre de mobilités comme demandé. Ils ne tiennent donc pas compte ni de la quotité de travail des agents ni de la date de leur mobilité.

1.2.2. Si les agences de l'eau sont engagées dans des actions de mutualisation depuis la RGPP, la démarche n'a pas atteint son plein potentiel

1.2.2.1. La RGPP a conduit les agences de l'eau à initier une démarche de mutualisation, dont le bilan apparaît mitigé

1.2.2.1.1. *Si, à l'issue de la démarche initiée avec la RGPP, près de 18 ETPT étaient mutualisés fin 2016 en inter-agences pour des projets communs en matière de systèmes d'information, de collecte de redevances et de fonctions support communes (paie et inspecteur santé sécurité au travail), le bilan global de la démarche apparaît modeste*

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), soixante mesures de mutualisation avaient été identifiées entre les six agences de l'eau et l'Onema (intégré au sein de l'AFB depuis le 1^{er} janvier 2017). Ces mesures, de portée variable, recouvraient sept domaines (redevances, systèmes d'information, données, ressources humaines, études et recherche, communication, documentation) ; certaines répondaient davantage à des choix politiques qu'à des besoins préalablement analysés.

À compter de 2009, des actions de mutualisation ont ainsi fait l'objet d'une mise en œuvre par différents groupes spécialisés, placés sous le pilotage d'un directeur général d'agence (ou de l'Onema) pour chacun des domaines précités. Ces actions ont notamment concerné :

- ◆ la mise en place d'une collecte mutualisée de trois redevances, sous la forme d'un transfert de compétence de cinq agences vers la sixième en charge de la perception de la redevance pour leur compte (voir aussi, sur ce sujet, l'annexe IV) ;
- ◆ la création d'un centre de service partagé (CSP) à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse pour assurer la paie de l'ensemble des agents ;
- ◆ la mutualisation du développement d'un ensemble d'applications informatiques, avec ou sans harmonisation concomitante de pratiques ;
- ◆ le lancement de nombreux groupements de commandes pour la mutualisation des achats des agences (marchés de fourniture de bureaux, en inter-agences, marché d'assurance passé via l'union des groupements d'achats publics [UGAP] pour la flotte automobile, etc.)

Si ces mesures ont *a priori* induit des économies de fonctionnement, il n'est pas possible d'évaluer leurs impacts sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement des agences, faute d'un état des lieux initial et d'un suivi axé sur cet enjeu¹⁹. Dans la pratique en effet, seuls les effectifs (ETPT) consacrés par les agences pilotes aux projets mutualisés et présentant une charge significative, identifiable et récurrente²⁰ ont fait l'objet d'un suivi et d'un rapportage annuel au titre de la ligne « *activités effectuées pour le compte des autres agences dans le cadre de la mutualisation* » de l'annexe B des contrats d'objectifs.

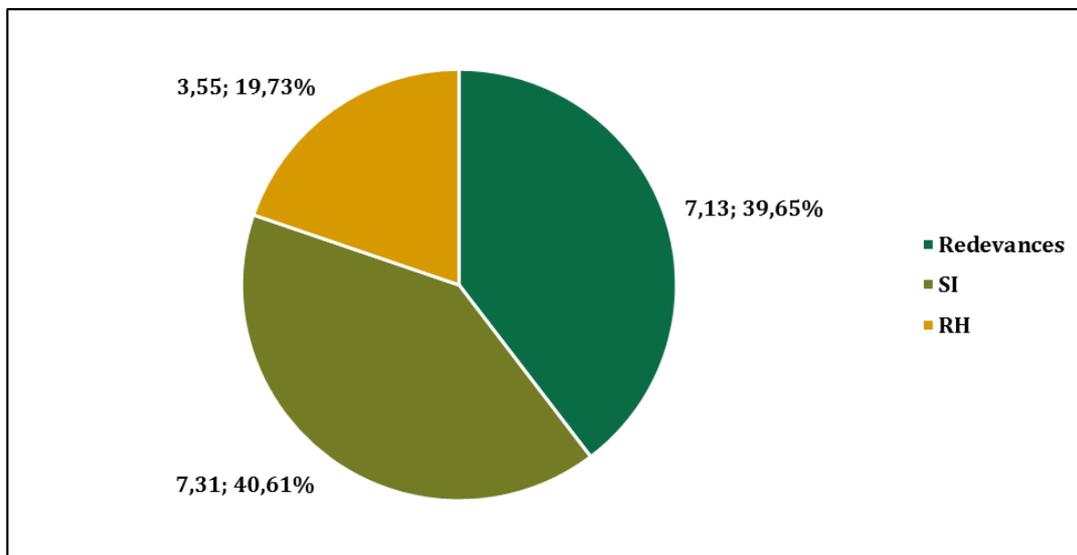
¹⁹ Lors de la mise en place du plan d'action en 60 mesures, les établissements ne disposaient pas de schémas d'emplois pluriannuels avec des plafonds d'ETP/ETPT, ce qui pourrait expliquer la moindre attention portée à l'époque aux impacts des mesures de mutualisation sur les effectifs.

²⁰ En l'occurrence, la charge indiquée correspond à la fonction de pilote sur les projets et ne retrace pas l'ensemble des ETP consacrés par les agences aux projets mutualisés

Comme le montre le tableau 13 :

- ◆ les effectifs mutualisés des six agences ont été estimés à 17,99 ETPT pour l'année 2016, soit 1,05 % du total, chaque agence portant une ou plusieurs mutualisations ;
- ◆ selon les chiffres 2016, cette charge variait de 0,90 ETPT (pour l'agence de l'eau Seine-Normandie, en ce qui concerne l'inspecteur santé et sécurité au travail, mutualisé avec quatre autres agences) à 6,27 ETPT (pour l'agence de l'eau Artois-Picardie, notamment en charge de la collecte mutualisée de la redevance pour pollutions diffuses) ;
- ◆ la majorité des effectifs mutualisés sont consacrés à des projets communs en matière de systèmes d'information (40,61 %) et à la perception des trois redevances dont la collecte a été mutualisée (39,65 %), les effectifs mutualisés en matière de ressources humaines (centre de service partagé [CSP] pour la paie et inspecteur santé sécurité au travail) ne représentant qu'un peu moins de 20 % (19,73 %) du total²¹.

Graphique 4 : Répartition des effectifs mutualisés (ETPT)



Source : Mission.

Par ailleurs, selon les résultats de l'étude conduite par le cabinet Ernst & Young (E&Y), la mise en place du centre de service partagé (CSP) pour la paie a conduit l'agence pilote (AERMC) à augmenter ses effectifs de 2,65 ETPT pour faire face à l'accroissement de la charge de travail induit par cette mutualisation, sans avoir généré, à ce stade, d'économies de personnel au moins équivalentes dans les autres agences²². Au-delà, l'analyse du cabinet E&Y a montré que l'absence d'agence comptable commune pouvait être un frein à l'efficacité d'un CSP, les agences comptables pouvant porter une appréciation différente sur les conditions de paiement ou les pièces demandées aux services des ressources humaines des agences de l'eau.

²¹ Afin d'estimer ces chiffres, la mission a procédé de la façon suivante pour les agences de l'eau Adour-Garonne (AEAG) et Artois-Picardie (AEAP) :

- pour l'AEAG : elle a pris comme référence pour les effectifs dédiés à la gestion de la redevance pour protection du milieu aquatique ceux indiqués dans le tableau 12 de l'annexe IV, soit 0,10 ETPT en 2017, qu'elle a multipliés par un coefficient 157,95/96,63 (le numérateur correspondant aux effectifs totaux affectés à la perception des redevances et le dénominateur les effectifs dédiés à l'instruction des redevances), pour obtenir les effectifs mutualisés au bénéfice dans le cadre de la perception de cette redevance. Elle a ensuite soustrait ce chiffre du total pour obtenir les effectifs mutualisés dans le cadre de projets SI communs ;
- pour l'AEAP, la mission a adopté la même démarche à partir d'un chiffre de 3,24 ETPT dédiés à la gestion de la redevance pour pollutions diffuses en 2017.

²² Cette fonction mobilisait toutefois des effectifs limités dans chacune des cinq autres agences (de 0,4 à 3 ETPT).

Annexe V

Tableau 13 : Activités mutualisées entre agences (ETPT)

Agences de l'eau	Évolution 2013-2016				Nature des activités effectuées pour le compte des autres agences en 2016
	2013	2014	2015	2016	
AEAG	1,55	1,85	1,80	2,09	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redevances : perception de la redevance pour protection du milieu aquatique. ▪ SI : pilotage de logiciels mutualisés (Qualiac²³, Aramis²⁴) et co-pilotage de la banque nationale des prélèvements quantitatives en eau (BNPE)
AEAP	5,88	6,56	6,38	6,27	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redevances : perception et traitement de la redevance pour pollutions diffuses. ▪ SI : pilotage administratif (marchés) du projet Maeva²⁵.
AELB	2,60	1,63	1,62	1,67	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redevances : perception de la redevance pour élevage.
AERM	0,87	1,74	1,60	3,41	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SI : pilotage et gestion d'applications mutualisées : 0,6 ETPT au titre d'Osmose²⁶ 0,2 ETPT au titre du pilotage de deux projets de SI RH : Foederis²⁷ et Profileau²⁸ 2,61 ETPT au titre de la gestion du portail Téléservices²⁹
AERMC	-	2,80	3,80	3,65 ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RH : gestion du centre de service partagé (CSP) paie ▪ SI : pilotage technique des projets Maeva³¹ et Primevère³²
AESN	3,23	2,82	1,89	0,90	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RH : Inspection santé et sécurité au travail (ISST)³³
Total	14,13	17,40	17,09	17,99	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trois redevances dont la perception est mutualisée. ▪ Pilotage et gestion d'applications mutualisées (SI) ▪ RH : CSP paie et mutualisation de l'ISST

Source : Bilan des contrats d'objectifs des six agences de l'eau (annexe B) ; Ernst & Young.

²³ Projet de logiciel comptable commun dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme « GBCP », dont le déploiement est prévu courant 2018 pour les AELB, AEAP et AEAG. À ce stade, la mutualisation n'est que partielle, du fait de stratégies de déploiement différentes (intégration par l'AESN de Qualiac du fait de l'externalisation de son SI, intégration différée par les AERM et AERMC qui ont choisi de passer par une phase transitoire avec un autre logiciel).

²⁴ Logiciel commun de gestion des redevances, s'appuyant sur une application (Artagnan) développée par l'AEAG, utilisé par les six agences (l'extension à l'AESN est intervenue à compter de 2017).

²⁵ Projet de mutualisation des achats de téléphonie mobile et de réseaux informatiques (intra- et inter-établissements, accès au réseau interministériel de l'État et à internet) piloté par les AEAP (pilote administratif pour la passation des marchés) et AERMC (pilote technique).

²⁶ « Outil de Suivi des Mesures Opérationnelles Sur l'Eau » : il s'agit d'une base de données unique pour le suivi (et le rapportage) des programmes de mesures (PDM) de la directive-cadre sur l'eau (DCE) sur les différents bassins.

²⁷ Outil RH de gestion des compétences, de la formation et des entretiens individuels commun aux six agences (et à l'Onema/AFB). Le choix de l'outil a été mutualisé, mais sa gestion ne l'est pas. L'AERM a pris en charge le pilotage administratif du projet et en assurait l'hébergement, ensuite externalisé chez SFR.

²⁸ Outil RH commun de publication des fiches de poste et de gestion des recrutements, hébergé hors agences.

²⁹ Portail commun aux six agences de télédéclarations des redevances et des primes, permettant l'accueil des usagers via un guichet électronique unique et disponible en permanence. Lancé en 2007 sous le pilotage d'AERM (chef de projet informatique) et AEAP (chef de projet utilisateur), cette dernière ayant été remplacée en cours de projet par AELB. L'ergonomie du site a été refondue en 2014 et un programme de développement est prévu à l'horizon 2022.

³⁰ 2,65 ETPT mutualisés à la DRH et 1 ETPT mutualisé à la DSI.

³¹ Cf. note de bas de page 25.

³² Application mutualisée pour le calcul et l'instruction des primes de performance des systèmes d'assainissement collectifs et non collectifs. La mutualisation concernait initialement (2013) AERMC et AEAG ; le projet a été étendu à AESN et AEAP (absence de participation d'AERM faute de moyens humains à consacrer au projet).

³³ Mutualisation à cinq agences, l'AELB ayant son propre ISST.

Annexe V

Ainsi, alors même que la mise en œuvre de services communs s'est avérée très limitée entre les agences depuis la RGPP, leur bilan apparaît mitigé :

- ◆ d'un côté, il a vraisemblablement permis des gains d'efficacité dans la perception des redevances (meilleure qualité de service et effectifs dédiés à cette activité moindres que ceux qui y seraient consacrés en l'absence de mutualisation), soit parce que la collecte a été directement mutualisée, soit parce que le redéploiement des personnels qui y étaient consacrés vers la perception d'une autre redevance a pu se faire facilement ;
- ◆ de l'autre, la mise en place d'un service support commun a conduit à une augmentation des effectifs consacrés à cette fonction sur l'ensemble des six agences, les agents en charge de la paie dans les cinq agences utilisatrices du CSP étant restés en poste (pour partie réorientés vers d'autres missions) et réalisant encore certaines activités sur ce sujet.

Au-delà, le retour d'expérience opéré sur les actions de mutualisation qui ont été conduites depuis la RGPP fait ressortir que :

- ◆ à l'exception du CSP paie, dont le bilan est par ailleurs mitigé, les projets mutualisés mis en œuvre répondaient à un besoin nouveau, à l'instar de la gestion mutualisée de la redevance pour pollutions diffuses, créée par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, ou des développements de projets informatiques (notamment le portail Téléservices, pour mettre en œuvre la dématérialisation des procédures) ;
- ◆ les outils mutualisés sont souvent nés d'initiatives prises en commun par deux ou trois agences, qui ont été ensuite élargies aux autres après démonstration de la faisabilité. Ainsi, le déploiement du logiciel Qualiacc est prévu en 2018 pour trois agences, les agences de l'eau Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse ayant prévu une intégration différée ; le logiciel Aramis a été étendu à l'agence de l'eau Seine-Normandie en 2017 ; Primevère a initialement été développé pour les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et Adour-Garonne, avant son extension aux agences de l'eau Seine-Normandie et Artois-Picardie, etc. ;
- ◆ le manque de socle commun dans les pratiques des agences a pu constituer un frein pour développer des outils applicatifs communs et renchérir les coûts de développement. À titre d'exemple :
 - les bénéfices associés au développement d'un outil SIRH commun (Foederis) pour la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières (GPEC) sont limités par l'existence de six formulaires différents d'entretiens annuels, d'une arborescence globale des emplois et d'un glossaire des emplois différents pour les six agences et l'absence d'harmonisation de la gestion des carrières et de la veille prospective entre agences ;
 - le déploiement d'un logiciel commun de gestion des aides, qui ne s'accompagnerait d'un bénéfice financier que si une majorité des agences prenait part au projet, n'a pas pu aboutir, car aucune agence n'a souhaité faire converger ses processus vers celui d'une autre agence ;
 - l'absence de mutualisation complète des périphériques (éditique ou gestion des référentiels différentes d'une agence à l'autre) a nécessité un effort important d'intégration de l'application Aramis dans chaque système d'information, avec un coût estimé à 1 M€ pour l'interfaçage du logiciel avec le SI de l'agence de l'eau Seine-Normandie.

1.2.2.1.2. *Trois grands types de modèles économiques sous-jacents ont été mis en œuvre pour les projets de mutualisation inter-agences*

Le modèle le plus couramment utilisé pour les projets mutualisés consiste :

- ◆ à répartir le coût de prestation (achat du logiciel, hébergement, maintenance, etc.) selon une clé de répartition *ad hoc*, déterminée pour chaque projet de mutualisation. La clé pour la contribution des agences de l'eau au financement de l'Onema a pu être utilisée, de même qu'une clé de répartition à parts égales des coûts ;
- ◆ à ne pas prévoir de rémunération spécifique des effectifs mutualisés dans l'agence pilote par les agences utilisatrices. Ceux-ci sont toutefois isolés dans les bilans des contrats d'objectifs (annexe B) et pris en compte pour la détermination de la répartition de l'effort demandé à chacune des agences dans le cadre de la mise en œuvre des schémas d'emploi.

Ce modèle présente toutefois l'inconvénient :

- ◆ d'être insuffisamment incitatif, du point de vue des agences utilisatrices, pour redéployer effectivement les personnels qui exerçaient auparavant les fonctions mutualisées vers de nouvelles fonctions (cf. CSP paie), afin d'éviter de « payer deux fois » ces prestations ;
- ◆ d'être susceptible de constituer un frein à l'engagement de projets de mutualisation du point de vue de l'agence pilote, notamment en cas de mise en place d'un centre de services partagés reposant sur des effectifs conséquents.

Le deuxième modèle rencontré est celui reposant sur une imputation des frais de gestion de l'agence pilote aux autres agences utilisatrices. Il s'agit du modèle appliqué pour la gestion des redevances mutualisées (redevances pour pollutions diffuses de l'agriculture collectées par l'agence de l'eau Artois-Picardie, redevances pour élevage collectées par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, redevance pour protection des milieux aquatiques collectée par l'agence de l'eau Adour-Garonne). Le décret n° 2011-336 du 29 mars 2011 relatif aux redevances des agences de l'eau et aux modalités de déclaration et de recouvrement de certaines de ces redevances, codifié à l'article R. 213-48-49 du code de l'environnement, détermine la rémunération de l'agence pilote pour les frais de gestion qu'elle engage au bénéfice des autres agences. Ainsi, les frais d'assiette et de recouvrement perçus par les agences de l'eau chargées de la collecte s'élèvent à :

- ◆ 1,1 % des sommes reversées au titre des redevances pour pollutions diffuses, soit un montant de l'ordre de 1,3 M€ pour l'agence de l'eau Artois-Picardie ;
- ◆ 2 % des sommes reversées au titre de la redevance pour élevage, soit un montant de l'ordre de 23 000 € pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne, qui ne couvre pas l'intégralité des frais de gestion de la redevance qu'elle porte au bénéfice des autres agences : comme expliqué en section 1.4.1 de l'annexe IV, le coût de mutualisation supporté par l'agence de l'eau s'élève à un peu plus de 160 000 €, du fait d'un taux de frais de gestion à hauteur de 18% des montants collectés pour cette redevance ;
- ◆ 0,1 % des sommes reversées au titre des redevances pour protection du milieu aquatique, soit de l'ordre de 0,06-0,07 M€ pour l'agence de l'eau Adour-Garonne.

Ce modèle présente toutefois l'inconvénient d'être assez « rigide », une modification des frais d'assiette et de recouvrement supposant la prise d'un décret en Conseil d'État.

Enfin, le **dernier modèle rencontré est celui d'une facturation à la prestation.** Il s'agit du modèle appliqué pour la mutualisation de l'inspecteur santé sécurité au travail (ISST). Dans ce cadre, une convention inter-agences précise le prix de chaque prestation et un bilan d'activité, réalisé chaque année, détermine le montant de la prestation facturée à chaque agence. Ce modèle présente l'avantage d'être facilement évolutif et de permettre la couverture des coûts mutualisés.

Ces trois modèles sont résumés dans le tableau 14.

Tableau 14 : Modèles économiques sous-jacents aux projets de mutualisation portés par les agences

Modèle économique	Description	Projets de mutualisation concernés	Avantages/Inconvénients
Modèle « dominant »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répartition des coûts de prestation (achat du logiciel, hébergement, maintenance, etc.) selon une clé de répartition <i>ad hoc</i>, déterminée pour chaque projet. ▪ Pas de rémunération spécifique des ETP mobilisés dans l'agence pilote. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projets SI (Osmose, Qualiact, ...). ▪ CSP Paie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modèle insuffisamment incitatif du point de vue des agences utilisatrices, pour les inciter à redéployer vers d'autres fonctions les effectifs assurant les fonctions mutualisées. ▪ Modèle susceptible de constituer un frein à l'engagement des projets de mutualisation mobilisant des effectifs importants dans l'agence pilote. ▪ La détermination d'une clé de répartition <i>ad hoc</i> pour chaque projet est peu lisible.
Modèle d'imputation de frais de gestion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixation par décret en conseil d'état de la rémunération de l'agence pilote pour les frais de gestion supportés au bénéfice des autres agences. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Redevances mutualisées (pollutions diffuses, élevage, protection du milieu aquatique). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rigidité du système (le taux ne peut être changé que par décret en Conseil d'État). ▪ Risque de sur- (effet d'aubaine) ou de sous-rémunération.
Modèle de facturation à la prestation		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspecteur santé-sécurité au travail (ISST). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modèle facilement évolutif, permettant d'assurer une couverture de coûts complets mutualisés.

Source : Mission, à partir des données communiquées par les agences et de l'état des lieux d'Ernst & Young en date du 19 février 2018.

1.2.2.2. Au-delà des mutualisations conduites en inter-agences et des outils développés en commun avec d'autres acteurs publics, des rapprochements locaux entre les agences et d'autres opérateurs ou administrations permettent une mutualisation renforcée des achats et la mutualisation des moyens dédiés à la gestion des bâtiments

Au-delà des mutualisations conduites en inter-agences et des outils développés en commun avec d'autres acteurs publics (Onema/AFB et DEB), évoqués dans les sections précédentes, il convient de relever des rapprochements entre les agences et d'autres opérateurs ou administrations, notamment :

- ◆ la réalisation d'achats mutualisés (cf. tableau 15) :
 - au niveau interministériel, au travers des marchés de la direction des achats de l'État et de l'union des groupements d'achats publics (UGAP) ;
 - avec l'Onema/AFB ;
 - avec les secrétariats généraux aux affaires régionales (moyens généraux, « *facility management* ») ;
- ◆ des locations de locaux des agences de l'eau à certaines délégations de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) (agence de l'eau Adour-Garonne), de l'AFB (agences de l'eau Adour-Garonne, Loire-Bretagne et Rhin-Meuse), de l'ONCFS (agence de l'eau Rhin-Meuse) ou encore des conservatoires d'espaces naturels (agences de l'eau Artois-Picardie et Loire-Bretagne) permettent une mutualisation des moyens dédiés à la gestion des bâtiments (maintenance, accueil, restauration, etc.).

Tableau 15 : Analyse des achats des agences de l'eau³⁴

Agences de l'eau	Nombre de marchés en cours	Nombre de marchés mutualisés	Nombre de marchés passés en 2017	Part des marchés mutualisés dans le total (%)
AEAG	202	N.D.	27	N.D.
AEAP	119	18	64	15,13
AELB	180	16	78	8,89
AERM	158	35	44	22,15
AERMC	132	12	44	9,09
AESN	144	28	39	19,44

Source : Agences de l'eau ; mission.

1.2.3. Une nouvelle démarche de mutualisation a été engagée par les agences de l'eau fin 2017 et devrait aboutir à la proposition d'un plan de déploiement du schéma de mutualisation avant l'été 2018

La réduction continue des effectifs des agences de l'eau (-1,48 % par an en moyenne sur la période 2013-2017 pour les effectifs sous plafond d'emplois en ETPT, cf. tableau 3), a nécessité une adaptation continue des agences pour y faire face, comme développé en sections 1.2.1 et 1.2.2.

³⁴ Les marchés visés dans le présent tableau correspondent aux achats d'un montant supérieur à 25 000 € H.T. ayant fait l'objet d'une procédure adaptée ou formalisée.

Annexe V

Dans un contexte de réduction des plafonds d'emplois et de faible mobilité des agents (cf. tableau 12), les mesures déjà prises s'avèrent toutefois insuffisantes pour dégager les marges de manœuvre nécessaires pour assurer des missions qui évoluent, avec :

- ◆ l'extension des compétences des agences de l'eau à la biodiversité et aux milieux marins par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 29³⁵) ;
- ◆ l'impact de la réforme territoriale³⁶, qui conduira les chargés d'intervention à interagir avec des interlocuteurs moins nombreux, disposant d'une plus grande expertise sectorielle, et, partant, à devoir faire évoluer leurs compétences vers le montage et la conduite de projets territoriaux complexes.

C'est pourquoi, à l'issue d'un séminaire tenu en mai 2017, les directeurs généraux des agences de l'eau ont retenu, avec leur direction de tutelle, l'objectif de renforcer la mutualisation croisée d'une partie de leurs activités, sans exclure, si l'opportunité devait en être confirmée, une mutualisation locale de certaines fonctions avec des services et/ou des opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire.

La réflexion est conduite sous la forme d'une étude inter-agences confiée au cabinet Ernst & Young par l'agence de l'eau Rhin-Meuse, qui agit pour le compte des six agences. Un comité directeur (avec les directions des agences) et un comité de suivi (avec les représentants des personnels) ont été mis en place, sous la présidence du directeur de l'eau et de la biodiversité.

Au-delà de l'état des lieux des démarches de mutualisation inter-agences (qui a été transmis à la mission le 2 mars 2018 par les six directeurs généraux d'agences de l'eau), cette étude, qui a démarré en novembre 2017 et devrait se dérouler jusqu'à mi-2018, vise à :

- ◆ définir une stratégie des agences vers une plus grande efficacité, en identifiant les possibilités nouvelles de mutualisation, à la fois en inter-agences, mais également, dans une moindre mesure, avec d'autres acteurs (notamment au niveau local), tout en prenant en compte l'évolution des missions et activités des agences ;
- ◆ faciliter le futur déploiement des projets de mutualisation et assurer leur durabilité (plan d'actions, communication, gouvernance...), en identifiant les facteurs clés de succès de ces projets ainsi que les freins et difficultés rencontrés pendant la phase de mutualisation post-RGPP.

À partir des analyses du cabinet Ernst & Young, le comité directeur du projet a indiqué à la mission avoir choisi huit thématiques, avec des scénarios de mutualisation à approfondir pour le mois de mai, afin de pouvoir établir le plan de déploiement du schéma de mutualisation avant l'été.

Ces axes de travail sont présentés dans le tableau 16. Il convient notamment de souligner que la mutualisation des achats (une direction des achats commune), celle des moyens généraux (centre de services communs) et celle de l'évaluation des politiques publiques (achats mutualisés de prestations d'évaluation) n'ont pas été retenues parmi ces huit axes, après avoir toutefois fait l'objet de discussions entre directeurs.

³⁵ L'agence de l'eau « peut contribuer à la connaissance, à la protection et à la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin » aux termes de cet article, codifié à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement.

³⁶ Cf. annexe III, section 2.1.

Annexe V

Tableau 16 : Thématiques d’approfondissement retenues pour les scénarios de mutualisation

Axes de mutualisation identifiés	Pistes envisagées
Redevances	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d’un service commun ou extension des prestations de services pour la gestion des redevances, voire la perception des recettes.
Interventions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d’un service commun pour l’instruction, la gestion et le paiement de tout ou partie des aides. ▪ Création d’un outil commun de gestion des aides.
Données	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutualisation d’expertises. ▪ Achats en commun (prélèvements, analyses, études).
Gestion budgétaire, comptable et financière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d’un service facturier. ▪ Mise en place d’une agence comptable unique. ▪ Mutualisation des fonctions de contrôle interne. ▪ Recours à un conseil juridique commun.
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutualisation de la gestion des fonctionnaires. ▪ Mutualisation de la formation. ▪ Développement d’outils communs (GPEEC, suivi des temps). ▪ Création d’une DRH commune.
Communication	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutualisation de la communication nationale. ▪ Création d’un centre documentaire unique ou externalisation mutualisée. ▪ Création d’un portail internet unique. ▪ Achats de supports de communication communs.
Systemes d’information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestations croisées entre direction des systèmes d’information. ▪ Création d’un centre de services supports commun. ▪ Mutualisation d’outils. ▪ Recours à des marchés communs.
Expertises métiers	-

Source : Mission, à partir des du rapport d’état des lieux des projets de mutualisation du cabinet EY et du courrier de transmission des directeurs généraux des agences de l’eau.

1.2.4. L'harmonisation des pratiques entre les agences et la mise en place d'une gouvernance efficace sont deux facteurs clés de succès pour approfondir les mutualisations entre agences

L'étude d'E&Y a identifié plusieurs freins ou difficultés rencontrées dans le cadre de la démarche de mutualisation inter-agences conduite entre 2009 et 2017 :

- ◆ **une gouvernance inter-agences insuffisamment directive**, qu'une harmonisation insuffisante des pratiques (aides, primes, gestion des ressources humaines) au niveau national ne permet pas de pallier³⁷, notamment :
 - l'absence d'autorité en capacité d'arbitrer, lorsque des divergences (sur les pratiques, les interprétations juridiques,...) apparaissent dans les groupes de travail inter-agences (pilotés par le directeur général d'une agence) ;
 - l'absence de règle de décision claire et de mandat explicite donné à l'agence de l'eau pilote ;
 - l'absence d'objectifs clairs fixés a priori sur le périmètre et les gains attendus (réduction des dépenses de fonctionnement, des effectifs, amélioration de la qualité de service, etc.) de la mutualisation ;

Dès lors, la poursuite des projets de mutualisation supposait la recherche d'un consensus entre parties prenantes à chaque étape, pouvant conduire :

- soit à un plus petit dénominateur commun en matière de projets de mutualisation inter-agences, plutôt qu'à un plus grand dénominateur commun ;
- soit à une complexification (juxtaposition des besoins des six agences entraînant des surcoûts de développement) et/ou un allongement des délais de mise en œuvre (extension progressive), à l'instar du projet Aramis pour la gestion des redevances³⁸ ;
- ◆ **une acceptation insuffisante du renoncement inhérent à la mutualisation** avec, par exemple, des services achats revoyant les dossiers de consultation ou l'analyse des offres dans le cadre de groupements de commandes ou, comme cela a été évoqué dans le cadre du CSP paie, la poursuite des tâches déléguées par les agents des établissements qui ne sont pas pilotes du projet ;
- ◆ **un management de projet souvent défaillant au sein des agences** (cadrage amont insuffisant, méthode de gestion de projet perfectible et dispositifs d'accompagnement au changement et à la reconversion des agents impactés insuffisants).

³⁷ À cet égard, la mission ne peut que regretter l'absence d'encadrement des pratiques au niveau national, notamment par des circulaires de la direction de l'eau et de la biodiversité, alors même que la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs recommande aux tutelles d'utiliser une vaste palette d'instruments pour encadrer l'action de leurs opérateurs.

³⁸ Trois agences concernées par le projet en 2010, cinq en 2013 et six en 2019. Au-delà des temps de développement supplémentaires générés par chaque extension du périmètre des agences concernées par le logiciel, le coût annuel du prestataire et la charge annuelle agence sont passés de 273 k€ et 1 150 jours.hommes à trois agences en 2011 pour la maintenance de l'outil à 477 k€ de coût annuel de prestataires et 1 850 jours.hommes de charge annuelle agence en 2012 pour une version de l'outil à cinq agences.

Annexe V

Au vu de ce retour d'expérience, le cabinet E&Y a identifié plusieurs facteurs clés de succès pour l'approfondissement de la mutualisation inter-agences :

- ◆ **une harmonisation des pratiques entre agences**, d'une part, en matière de calcul des primes de performance épuratoire et d'interventions financières, dès lors que la subsidiarité de bassin ne se justifie pas, et, d'autre part, en matière de règles de gestion internes (ressources humaines, comptabilité, etc.) ;
- ◆ **un système de gouvernance efficace** avec, notamment :
 - une formalisation des objectifs et du cadre des projets ;
 - un pilote investi d'une obligation de résultats, dûment mandaté par une lettre de mission signée de l'ensemble des directeurs généraux d'agences et autonome quant au choix des moyens ;
 - des instances de pilotage de projet aux fonctions bien définies, rassemblant des participants avec le bon niveau hiérarchique et le bon niveau d'expertise, et adoptant des règles de décisions claires, fixées dès le départ, permettant d'assurer une prise de décision efficace (par exemple : une voix par agence, décision à la majorité et, en cas d'égalité, le pilote du projet dispose d'une voix supplémentaire) ;
 - une convention entre agences permettant de préciser les modalités de financement du projet, le rôle du pilote, les règles de gouvernance en cas de conflit ;
- ◆ **une amélioration du management de projet au sein des agences** (choix et formation des pilotes, processus et outils de gestion de projets, plateforme documentaire unique).

Au-delà, il apparaît souhaitable que des analyses d'impacts, notamment s'agissant des ressources humaines (tant en termes qualitatifs que quantitatifs), soient conduites préalablement au lancement d'un projet de mutualisation et permette d'anticiper les besoins d'accompagnement des agents affectés par la réorganisation.

Un séminaire de l'encadrement des agences est prévu en avril 2018 pour définir le modèle de gouvernance et les modalités de pilotage des actions de mutualisation sur la base des recommandations du cabinet E&Y.

À ce stade, il n'a pas été possible pour la mission d'obtenir une évaluation des gains d'effectifs envisageables à moyen et plus long termes après mise en œuvre des propositions de mutualisation résultant des travaux menés avec le cabinet Ernst & Young. Cette évaluation ne devrait être disponible qu'à l'été 2018, lorsque le plan d'action du schéma de mutualisation aura été arrêté.

1.3. L'Agence française de la biodiversité (AFB) a repris les missions de l'ancien Office de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) en matière de coordination et de mutualisation du système d'information sur l'eau, et sa constitution par intégration de trois autres opérateurs doit permettre une économie d'une dizaine d'ETP sur les fonctions support à moyen terme

1.3.1. L'intervention de l'Onema et, depuis le 1^{er} janvier 2017, de l'AFB, permet de coordonner et de mutualiser une partie du système d'information sur l'eau.

L'Onema, désormais intégré dans l'AFB depuis le 1^{er} janvier 2017, assurait des missions mutualisées pour l'ensemble des acteurs de l'eau. Il était ainsi chargé, en sus des missions de connaissance et de surveillance des milieux aquatiques, « *d'assurer les missions de l'État en matière d'études et recherches de portée générale, d'expertise, de connaissance et d'évaluation - et notamment de la mise en œuvre du programme de surveillance des masses d'eau -, de solidarité financière entre les bassins ou d'appui technique et scientifique aux services centraux des ministères ou des agences de l'eau* »³⁹.

La mission en matière d'études et recherches avait pour objectif :

- ◆ de définir les concepts issus de la directive-cadre sur l'eau sur des fondements scientifiques, notamment ceux de « bon état écologique » des masses d'eau de surface et de « bon état quantitatif » des eaux souterraines ; et
- ◆ de fixer les limites de l'exploitation raisonnable des eaux⁴⁰.

Elle a notamment permis de définir les indicateurs de bon état des eaux, en lien avec les processus d'intercalibration menés par la Commission européenne et l'ensemble des pays européens.

Un autre rôle fondamental confié à l'Onema, et repris par l'AFB, consiste à coordonner le système d'information sur l'eau (SIE)⁴¹, qui permet de connaître l'état des eaux et des milieux, leurs usages, ainsi que les pressions (pollutions, modifications physiques...) qui les affectent. Ce dispositif est indispensable pour évaluer l'état des eaux et en rendre compte auprès de la Commission européenne, ainsi que pour évaluer l'efficacité des politiques publiques de l'eau.

Le SIE repose sur :

- ◆ des données produites, en régie, par l'Onema puis l'AFB ;
- ◆ l'appui scientifique et méthodologique ou la contribution à la production et à la gestion de données de plusieurs organismes (BRGM, IGN, OIEau, INRA, Ifremer, Irstea, Ineris, Aquaref...), dans le cadre de conventions conclues avec l'Onema/AFB ;
- ◆ des données sur l'état des eaux produites par les agences de l'eau et les services de l'État (direction de l'eau et de la biodiversité, service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement s'agissant des données hydrométriques et hydrobiologiques, direction générale de la santé et agences régionales de santé pour les données sur la qualité de l'eau brute destinée à l'eau potable, etc.).

³⁹ Cf. exposé des motifs du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques déposé le 10 mars 2005.

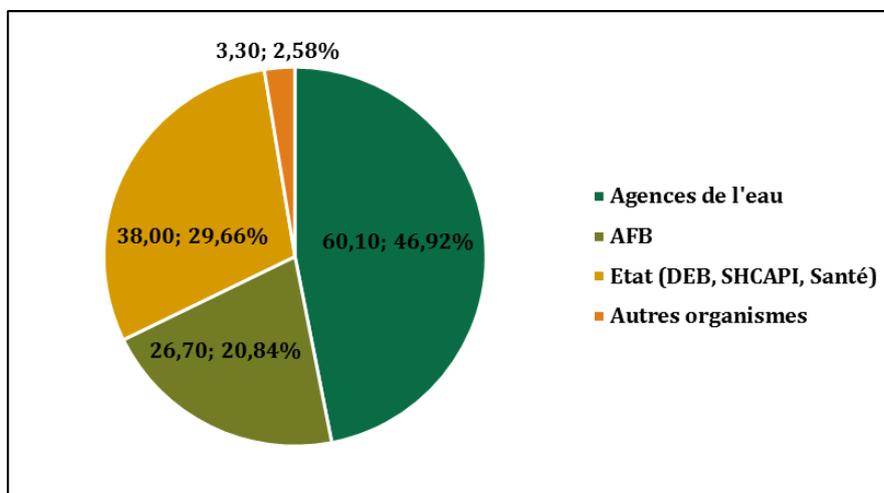
⁴⁰ Cf. « *Science et élaboration du droit de l'eau* », Patrick Lavarde et Alexis Delaunay, contribution annexée à « *L'eau et son droit* », rapport public du Conseil d'État du 4 juin 2010 (pages 537 et suivantes).

⁴¹ Les anciens articles D. 213-12-2-1 et 2 du code de l'environnement prévoyaient que le schéma national des données sur l'eau, élaboré par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, était approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture, des collectivités territoriales, de l'outre-mer et de la santé. Cette notion a été reprise pour l'eau et étendue au système d'information sur la biodiversité et au système d'information sur le milieu marin à la création de l'AFB (article R. 131-34 CE).

Annexe V

Le graphique 5 illustre la répartition, entre les différents acteurs, du coût complet du SIE, estimé à 128,10 M€. Les dépenses associées concernent le personnel (35 %), les interventions (38 %), ainsi que l'investissement et le fonctionnement (27 %).

Graphique 5 : Coût complet du système d'information sur l'eau (M€)



Source : AFB (Onema).

Il convient de souligner que l'Onema, puis l'AFB, accompagnent les offices de l'eau dans la mise en œuvre du SIE dans les départements d'outre-mer (DOM), pour un montant de 2,8 M€ en 2016.

L'ensemble des données sur l'eau sont publiques et accessibles via le portail national « www.eaufrance.fr », en lien avec les portails de chacun des bassins en métropole et en Outre-mer.

L'intervention de l'Onema et, aujourd'hui, de l'AFB, permet ainsi de coordonner, mais aussi de mutualiser une partie du SIE.

1.3.2. L'intégration de quatre opérateurs au sein de l'AFB au 1^{er} janvier 2017 doit permettre une économie d'une dizaine d'ETP dans les fonctions support à moyen terme selon la direction de l'agence

L'AFB a repris les missions antérieures des quatre opérateurs intégrés au 1^{er} janvier 2017, à savoir l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), l'agence des aires marines protégées (AAMP), Parcs nationaux de France (PNF) et le groupement d'intérêt public (GIP) « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN), même si les missions que la loi confie à l'AFB vont au-delà et que l'AFB ne se résume pas à la « fusion » de ces établissements.

La constitution de l'AFB doit permettre, à moyen terme, des économies de personnel (ETP) sur les fonctions support, notamment en ce qui concerne la gestion de la paye, la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et la gestion des marchés et des conventions : à ce stade, la direction de l'AFB escompte ainsi une économie d'une dizaine d'ETP.

Il convient cependant de souligner que les économies d'ETP sont limitées, à court terme, par la conjonction de plusieurs facteurs :

- ◆ le choix d'implanter le siège de l'AFB sur trois sites (Vincennes, Montpellier et Brest) ainsi que, plus généralement, le nombre d'implantations de l'AFB sur le territoire (181) ;
- ◆ la nécessité de mettre en place des procédures adaptées au regroupement de quatre établissements différents. Par exemple, l'AFB a dû résoudre les problèmes de compatibilité des systèmes d'information. Le suivi de nombreux régimes indemnitaires, dont la gestion est complexe, et le nombre d'implantations rendent l'exercice difficile ;
- ◆ comme l'indique la Cour des comptes⁴², l'Onema a connu, ces dernières années, des difficultés importantes de recrutement, par manque d'attractivité, avec la persistance d'un nombre significatif d'emplois permanents non pourvus, en particulier sur des postes opérationnels majeurs. Ces difficultés semblent persister au sein de l'AFB.

Le projet de mutualisation avec l'ONCFS est détaillé en section 1.6.

1.4. L'efficience gestionnaire des établissements publics de parcs nationaux doit être améliorée par un renforcement des mutualisations entre parcs et dans le cadre du rattachement à l'AFB, ce qui suppose une implication plus marquée de la tutelle

1.4.1. L'analyse des effectifs des établissements publics de parcs nationaux fait ressortir un poids important des fonctions support, avec une variabilité marquée, permettant d'identifier un potentiel d'économies d'effectifs par un accroissement de la mutualisation

Comme le montre le tableau 17, les effectifs totaux des dix parcs nationaux s'établissaient à :

- ◆ 798,12 ETPT sous plafond d'emploi, chiffre légèrement supérieur au plafond d'emploi notifié en loi de finances initiale pour 2017, fixé à 795 ETPT. Cette différence s'explique par la décision prise par la ministre chargée de l'environnement, début 2017, d'alléger le schéma d'emploi de certains parcs nationaux ultra-marins pour un total de +4 ETP. Au niveau du programme 113, le respect global du schéma d'emploi voté en loi de finances initiale a été réalisé en ajustant le schéma d'emploi de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ;
- ◆ 46,91 ETPT hors plafond d'emploi : il s'agit de contrats d'accompagnement dans l'emploi – contrats uniques d'insertion (CAE-CUI) et de contrats à durée déterminée relatifs à la gestion de projets (projets de recherche, programmes européens).

⁴² « L'Onema : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité » insertion du rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes (page 354).

Annexe V

Tableau 17 : Effectifs des établissements publics de parcs nationaux en 2017 (ETPT)

Parcs nationaux	Effectifs sous plafond	Effectifs hors plafond	Effectifs totaux
PN de la Vanoise	74,82	1,00	75,82
PN des Écrins	94,53	3,34	97,87
PN du Mercantour	82,30	2,80	85,10
PN des Cévennes	86,61	4,59	91,20
PN des Calanques	59,54	0,20	59,74
PN de Port-Cros	90,20	7,50	97,70
PN des Pyrénées	73,40	2,00	75,40
PA de Guyane	85,49	2,52	88,01
PN de la Réunion	83,05	8,96	92,01
PN de la Guadeloupe	68,18	14,00	82,18
Total	798,12	46,91	845,03

Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics de parcs nationaux.

Le tableau 18 met en évidence que l'effectif global des établissements publics de parcs nationaux est resté stable sur la période 2012-2017 (+ 1,11 % sur la période) ; cette relative stabilité sur l'ensemble des parcs cache toutefois des évolutions très contrastées, puisque :

- ◆ en métropole, la création de l'établissement public du parc national des Calanques en 2013 (59,74 ETPT en 2017) a dû être conduite à effectifs globaux constants, à partir du redéploiement des effectifs des parcs alpins (-44,81 ETPT sur l'ensemble des parcs de la Vanoise, des Écrins et du Mercantour) et du parc national des Pyrénées (-9,6 ETPT) ;
- ◆ en outre-mer, la diminution des effectifs du parc amazonien de Guyane (-8,27 ETPT) s'est accompagnée d'un accroissement des effectifs des établissements publics des parcs nationaux de la Réunion (+5,90 ETPT) et de la Guadeloupe (+3,98 ETPT).

Tableau 18 : Évolution des effectifs totaux des parcs nationaux entre 2012 et 2017 (ETPT)

Parcs nationaux	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2012-2017	
							(ETPT)	(%) ⁴³
PN de la Vanoise	95,00	91,84	89,42	87,89	79,89	75,82	-19,18	-20,19
PN des Écrins	108,00	103,96	100,27	96,77	94,00	97,87	-10,13	-9,38
PN du Mercantour	100,60	93,00	88,50	88,00	87,10	85,10	-15,50	-15,41
PN des Cévennes	89,59	89,00	92,34	91,14	93,24	91,20	1,61	1,80
PN des Calanques	-	23,62	43,39	52,34	61,10	59,74	59,74	152,92
PN de Port-Cros	97,00	98,25	100,25	99,25	96,89	97,70	0,70	0,72
PN des Pyrénées	85,00	82,00	78,50	75,40	76,40	75,40	-9,60	-11,29
PA de Guyane	96,28	88,32	91,76	89,95	87,06	88,01	-8,27	-8,59
PN de la Réunion	86,11	80,82	82,85	88,34	92,06	92,01	5,90	6,85
PN de la Guadeloupe	78,20	89,30	95,68	94,42	85,58	82,18	3,98	5,09
Total	835,78	840,11	862,96	863,5	853,32	845,03	9,25	1,11

Source : Établissements publics des parcs nationaux ; mission.

Le tableau 19 et le tableau 20 mettent en évidence que :

- ◆ 69,85 % des agents des établissements publics de parcs nationaux sont des fonctionnaires et 14,35 % sont des agents contractuels en contrats à durée indéterminée ;
- ◆ 32,88 % des agents des établissements publics de parcs nationaux disposent d'un contrat à durée déterminée, qu'il s'agisse d'agents contractuels ou de fonctionnaires en détachement.

Ces constats appellent plusieurs observations.

⁴³ Pour le Parc national des Calanques, l'évolution calculée correspond à la période 2013-2017.

En premier lieu, en moyenne, 24,46 % des agents fonctionnaires des établissements publics de parcs nationaux sont en position de détachement, cette part variant de 7,74 % au parc national des Écrins à 51,59 % au parc national des Cévennes (cf. graphique 6). Or :

- ◆ d'une part, le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 dispose que les fonctionnaires de l'État ont vocation à exercer les fonctions afférentes à leur grade dans les établissements publics de l'État. Un agent étant en position normale d'activité (PNA) lorsqu'il est affecté dans un poste dont les fonctions correspondent aux missions définies dans son statut, ce décret autorise ainsi l'affectation d'un agent titulaire dans l'ensemble des administrations et établissements publics, dès lors que les missions sont bien celles qui correspondent à son grade, et nonobstant les dispositions du statut particulier relatives aux services dans lesquels ces missions peuvent être exercées ;
- ◆ d'autre part, la circulaire du 23 juillet 2010 relative aux conditions financières du détachement sur contrat des fonctionnaires de l'État rappelle que l'affectation doit être privilégiée au détachement lorsqu'il s'agit d'exercer des fonctions correspondant aux missions du corps d'origine.

Dans ces conditions, le recours, important dans certains établissements publics de parcs nationaux (Cévennes, La Réunion), à la position du détachement pour les agents titulaires qu'il emploie peut interroger, d'autant que cette politique peut conduire à des divergences entre un agent détaché, bénéficiant d'un gain de détachement, et un agent placé en PNA. Les divergences entre parcs interpellent également, dans la mesure où elles ne paraissent pas justifiées par les particularités de leurs situations respectives, mais semblent traduire une gestion non harmonisée des ressources humaines (cf. section 1.4.2.1.2).

La Cour des comptes consacre un développement à cette situation dans son rapport d'observations définitives consacré à l'établissement public du parc national des Calanques. Pour autant, la mission a été sensible aux arguments avancés par le directeur de l'établissement, qui met en avant la flexibilité permise par le recrutement d'un fonctionnaire par la voie du détachement, avec un contrat d'une durée de trois ans, lorsque les missions qu'il doit exercer sont temporaires et dans un contexte, par ailleurs, de baisse des plafonds d'emploi.

Dans ces conditions, la mission recommande :

- ◆ de favoriser, dans un souci de flexibilité, le recrutement de fonctionnaires par la voie du détachement lorsque les missions exercées présentent un caractère temporaire ;
- ◆ de privilégier l'affectation de fonctionnaires (en position normale d'activité), lorsque les missions pour lesquelles ils sont recrutés présentent un caractère permanent.

Proposition n° 1 : Dans les établissements publics de parcs nationaux, limiter les recrutements de fonctionnaires par voie de détachement pour l'exercice de missions présentant un caractère temporaire, les postes présentant un caractère permanent (missions de terrain, notamment) ayant vocation à être pourvus, pour les fonctionnaires, par la voie de l'affectation.

En second lieu, aux termes de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois civils permanents⁴⁴ des administrations sont pourvus par des fonctionnaires. Le recours au contrat sur les emplois permanents est restreint à des cas limitativement énumérés (absence de corps de fonctionnaires, justification par la nature des missions, besoin du service dans le cas des emplois de catégorie A). Au-delà de ces cas de recours, le législateur a ouvert la possibilité, pour certains établissements publics, de s'exonérer de l'application de cette règle.

⁴⁴ « L'existence, ou l'absence, du caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature du besoin auquel répond cet emploi et ne saurait résulter de la seule durée pendant laquelle il est occupé », CE, 14 oct. 2009, n° 314722.

Annexe V

Or, le décret n° 2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État n'a inscrit, sur cette liste, pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2017, que certains emplois des établissements publics du parc amazonien de Guyane et du parc national de La Réunion.

Aussi, si la part importante d'agents contractuels en contrats à durée indéterminée (CDI) dans le total des effectifs sous plafond peut se comprendre pour les établissements publics du parc amazonien de Guyane (49,15 %) et du parc national de La Réunion (30,10 %), les parts très variables (de 4,09 % pour l'établissement public du parc national des Pyrénées à 12,20 % pour celui de Port-Cros) constatées au niveau des huit autres parcs paraissent difficilement explicables par les seules particularités de leur situation.

Au surplus, la mission observe que la Cour des comptes a souligné, dans son rapport d'observations provisoires relatif à l'établissement public du parc national des Calanques, que « [p]lusieurs emplois permanents de cet établissement sont [...] occupés à tort par des contractuels. Les missions de surveillance des milieux relèvent par exemple de corps désormais créés ».

Toutefois, s'agissant des établissements publics du parc amazonien de Guyane et de parc national de La Réunion, les données communiquées à la mission font état de, respectivement, 33,20 ETPT et 24,00 ETPT d'emplois dérogatoires, conduisant à 8,82 ETPT d'emplois non dérogatoires (10,32 % total) pour le premier et 1,00 ETPT d'emplois non dérogatoires (1,20 % du total) pour le second. La part d'agents contractuels en CDI hors emplois dérogatoires apparaît ainsi plus élevée que celle des deux autres parcs ultra-marins.

Tableau 19 : Ventilation des effectifs sous plafond d'emploi en 2017 (en ETPT)

Parcs nationaux	Agents fonctionnaires			Agents contractuels			Effectifs totaux
	PNA ⁴⁵	Détachés ⁴⁶	Part dans le total (%)	CDI	CDD	Part dans le total (%)	
PN de la Vanoise	52,60	9,90	83,53	4,00	8,32	16,47	74,82
PN des Écrins	71,56	6,00	82,05	5,76	11,21	17,95	94,53
PN du Mercantour	48,30	15,50	77,52	5,80	12,70	22,48	82,30
PN des Cévennes	29,78	31,74	71,03	6,83	18,26	28,97	86,61
PN des Calanques	20,00	11,94	53,64	5,25	22,35	46,36	59,54
PN de Port-Cros	61,85	9,54	79,15	11,00	7,81	20,85	90,20
PN des Pyrénées	60,40	10,00	95,91	3,00	-	4,09	73,40
PA de Guyane	13,90	5,33	22,49	42,02	24,24	77,51	85,49
PN de la Réunion	21,32	21,43	51,48	25,00	15,30	48,52	83,05
PN de la Guadeloupe	41,42	15,00	82,75	5,90	5,86	17,25	68,18
Total	421,13	136,38	69,85	114,56	126,05	30,15	798,12

Source : Établissements publics des parcs nationaux.

⁴⁵ Les fonctionnaires en position normale d'activité (PNA) perçoivent les indemnités spécifiques à leur corps et la revalorisation des primes est effectuée conformément aux notes de gestion de leur ministère d'origine.

⁴⁶ Les agents détachés bénéficient du régime indemnitaire prévu à leur contrat, établi sur la base de la fiche financière de l'agent par l'administration d'origine au moment de son recrutement, auquel peut s'ajouter une prime de détachement. Le régime indemnitaire n'évolue pas durant la durée du contrat, sauf en cas d'avancement de grade ou échelon.

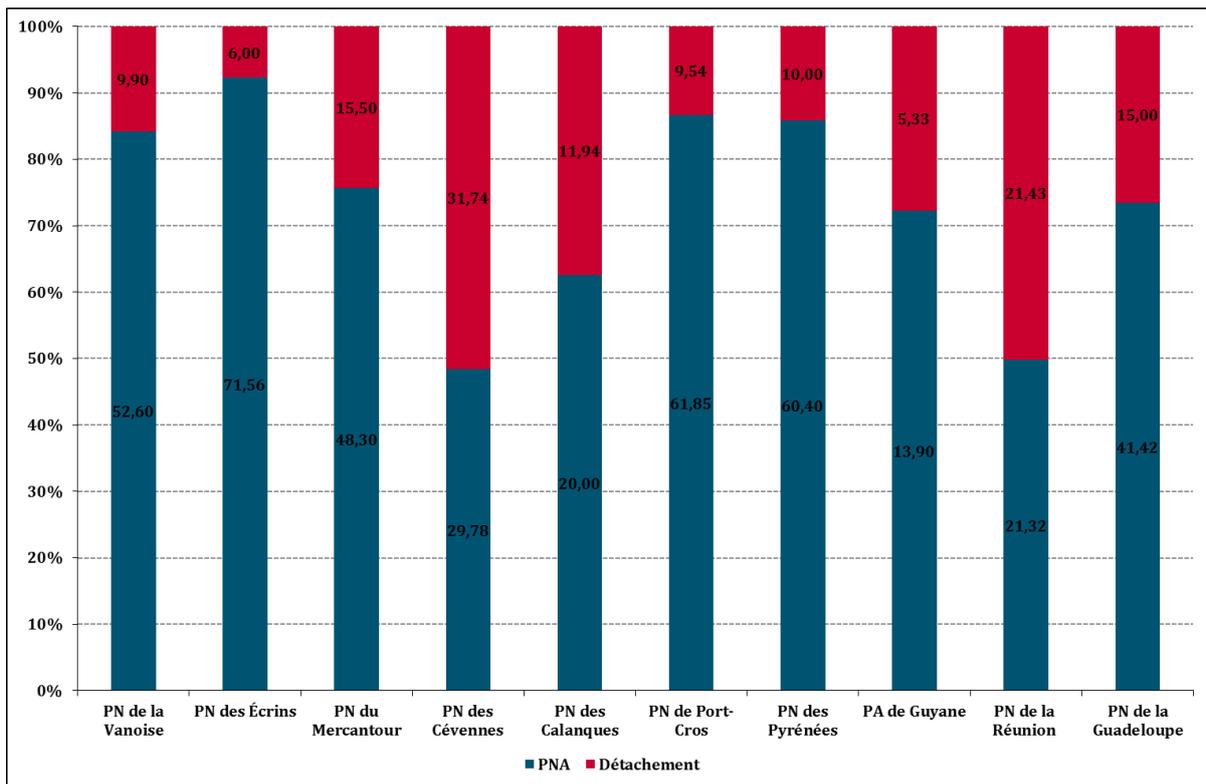
Annexe V

Tableau 20 : Ventilation des effectifs sous plafond d'emploi en 2017 (en %)

Parcs nationaux	Part des fonctionnaires en PNA (%)	Part des agents en CDI (%)	Part des fonctionnaires en PNA et agents en CDI (%)	Part des fonctionnaires en contrat de détachement (%)	Part des agents en CDD (%)	Part des agents en contrats à durée déterminée (%)
PN de la Vanoise	70,30	5,35	75,65	13,23	11,12	24,35
PN des Écrins	75,70	6,09	81,79	6,35	11,86	18,21
PN du Mercantour	58,69	7,05	65,74	18,83	15,43	34,26
PN des Cévennes	34,38	7,89	42,27	36,65	21,08	57,73
PN des Calanques	33,59	8,82	42,41	20,05	37,54	57,59
PN de Port-Cros	68,57	12,20	80,76	10,58	8,66	19,24
PN des Pyrénées	82,29	4,09	86,38	13,62	0,00	13,62
PA de Guyane	16,26	49,15	65,41	6,23	28,35	34,59
PN de la Réunion	25,67	30,10	55,77	25,80	18,42	44,23
PN de la Guadeloupe	60,75	8,65	69,40	22,00	8,59	30,60
Total	52,77	14,35	67,12	17,09	15,79	32,88

Source : Établissements publics des parcs nationaux.

Graphique 6 : Position statutaire des agents fonctionnaires dans les différents parcs

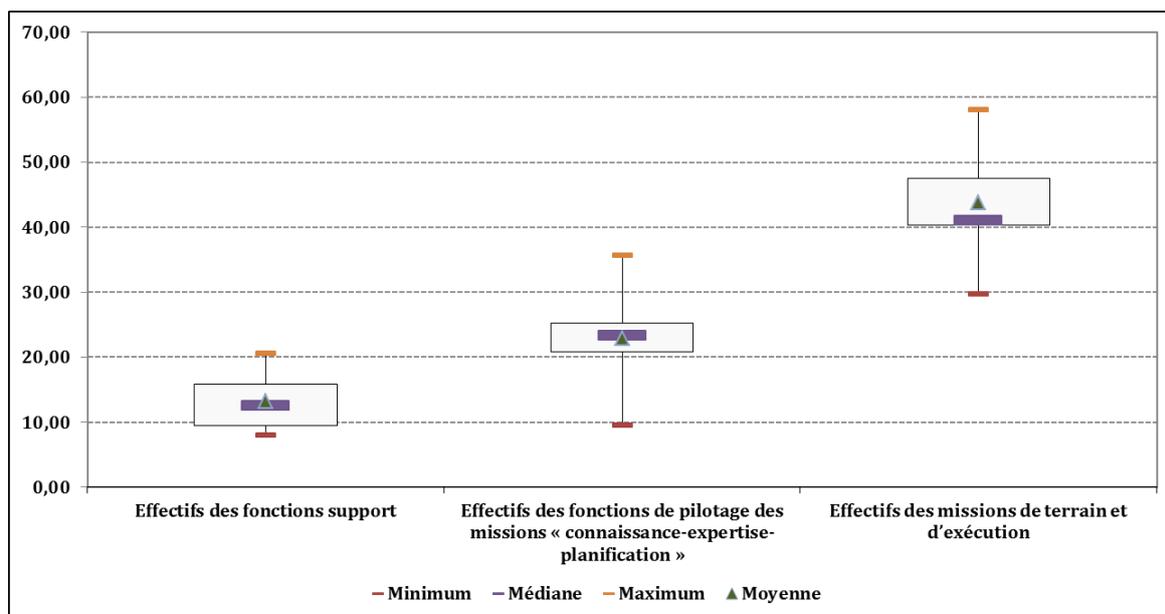


Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics de parcs nationaux.

L'analyse des effectifs sous plafond d'emploi réalisée dans le tableau 21 et reprise dans le graphique 7 montre une grande variabilité de la part des effectifs des établissements publics de parcs nationaux consacrés aux différentes missions :

- ◆ les fonctions support mobilisent de 9,81 % (pour le parc national de la Réunion) à 23,72 % (pour le parc national des Cévennes) des effectifs des établissements publics de parcs nationaux (de 8,15 ETPT pour le parc national de la Réunion à 20,54 ETPT pour le parc national des Cévennes) et 16,47 % en moyenne sur l'ensemble des parcs, ce qui tend à indiquer :
 - d'une part que, nonobstant les caractéristiques propres aux différents établissements publics, la démarche de mutualisation des fonctions support engagée avec la création de Parcs nationaux de France (PNF) n'est pas allée à son terme (cf. section 1.4.2) ;
 - d'autre part, que des gains d'effectifs notables peuvent être obtenus sur ces fonctions support, sans obérer l'exercice des missions actuellement confiées aux établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ les fonctions de pilotage des missions « connaissance – expertise – planification » des établissements publics de parcs nationaux mobilisent de 13,69 % (pour le parc amazonien de Guyane) à 39,93 % (pour le parc national de Port-Cros et Porquerolles) des effectifs (de 9,50 à 35,60 ETPT) et 28,73 % en moyenne sur l'ensemble des parcs, cette importante variabilité s'expliquant essentiellement par le contexte particulier des différents parcs (accent mis sur les missions de terrain et d'exécution au niveau du parc amazonien de Guyane au regard de l'enjeu particulier associé à la lutte contre l'orpaillage illégal et à la sous-administration du territoire du parc et poids des effectifs du conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles [CBNMP]⁴⁷) ;
- ◆ corrélativement, les missions de terrain et d'exécution mobilisent, pour leur part, de 40,58 % (pour le parc national de Port-Cros et Porquerolles) à 67,59 % (pour le parc amazonien de Guyane) des effectifs des parcs, avec une moyenne s'établissant à 54,80 %.

Graphique 7 : Ventilation des effectifs (ETPT) sous plafond des parcs nationaux à fin 2017

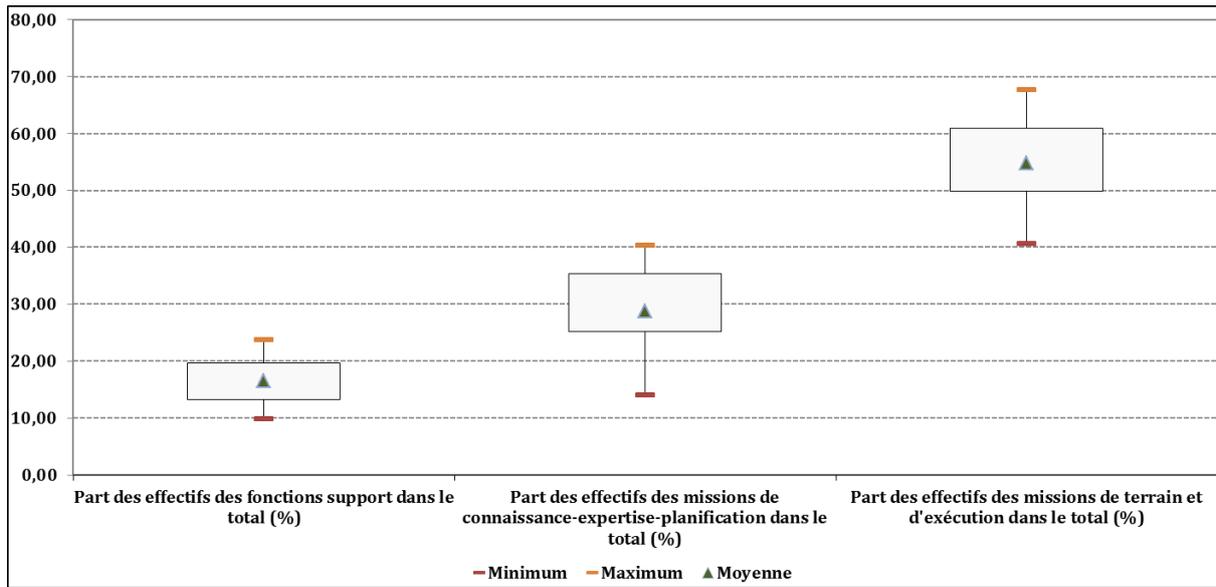


Source : Mission à partir des données des établissements publics des parcs nationaux.

⁴⁷ Le CBNMP comptait 18 ETPT sous plafond en 2017, lesquels sont comptabilisés dans les effectifs de l'établissement public du parc national de Port-Cros et Porquerolles qui en est l'établissement support.

Annexe V

Graphique 8 : Répartition des effectifs (%) des parcs nationaux à fin 2017



Source : Mission à partir des données des établissements publics des parcs nationaux.

Tableau 21 : Analyse de la ventilation des effectifs sous plafond d'emploi 2017 (en ETPT)

Parcs nationaux	Effectifs des fonctions support ⁴⁸			Effectifs des fonctions de pilotage des missions « connaissance-expertise-planification »			Effectifs des missions de terrain et d'exécution			Effectifs totaux
	ETPT	Part dans le total (%)	Écart à la moyenne (pp)	ETPT	Part dans le total (%)	Écart à la moyenne (pp)	ETPT	Part dans le total (%)	Écart à la moyenne (pp)	
PN de la Vanoise	12,10	16,17	-0,30	22,45	30,01	1,27	40,27	53,82	-0,98	74,82
PN des Écrins	12,23	12,94	-3,53	24,27	25,67	-3,06	58,03	61,39	6,59	94,53
PN du Mercantour	12,80	15,55	-0,92	20,60	25,03	-3,70	48,90	59,42	4,62	82,30
PN des Cévennes	20,54	23,72	7,25	25,40	29,33	0,59	40,67	46,96	-7,84	86,61
PN des Calanques	8,53	14,33	-2,14	21,33	35,82	7,09	29,68	49,85	-4,95	59,54
PN de Port-Cros	18,00	19,96	3,49	35,60	39,47	10,74	36,60	40,58	-14,22	90,20
PN des Pyrénées	8,00	10,90	-5,57	25,00	34,06	5,33	40,40	55,04	0,24	73,40
PA de Guyane	16,01	18,73	2,26	11,70	13,69	-15,05	57,78	67,59	12,79	85,49
PN de la Réunion	8,15	9,81	-6,66	33,47	40,30	11,57	41,43	49,89	-4,91	83,05
PN de la Guadeloupe	15,08	22,12	5,65	9,50	13,93	-14,80	43,60	63,95	9,15	68,18
Total	131,44	16,47	-	229,32	28,73	-	437,36	54,80	-	798,12

Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics des parcs nationaux.

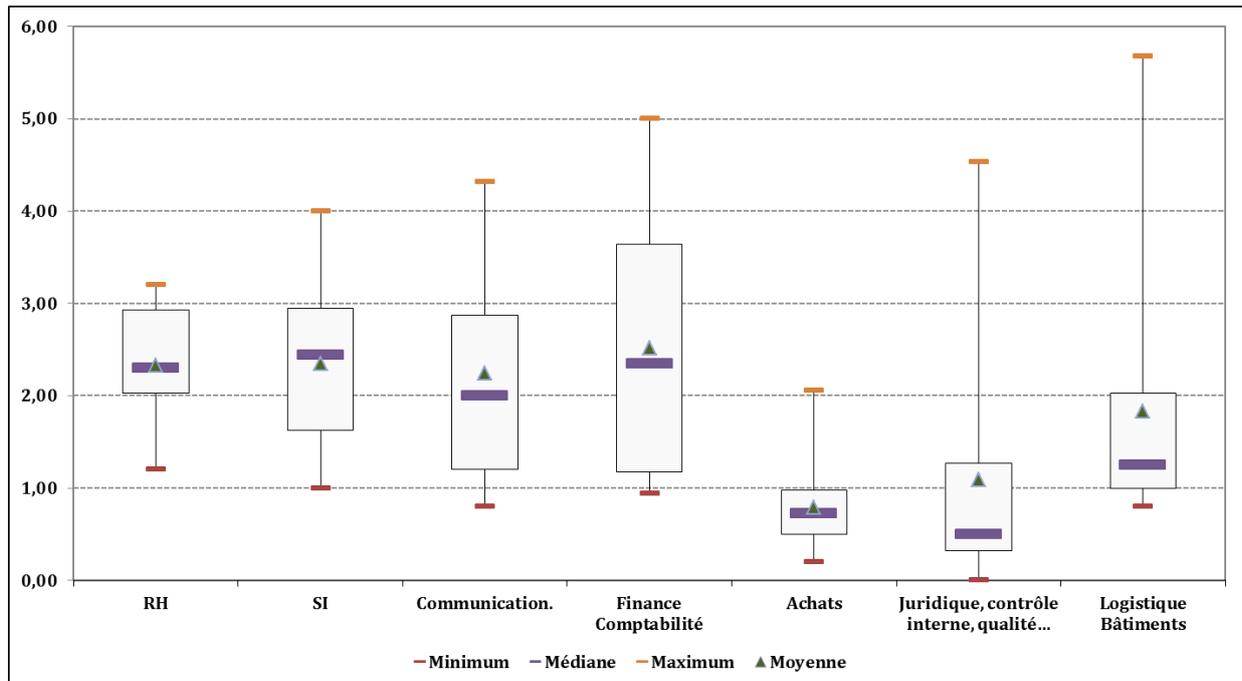
⁴⁸ RH, SI, Achats, Finance/comptabilité/budget, juridique, logistique et bâtiments, communication, autres (contrôle de gestion, contrôle interne, qualité, etc.).

Annexe V

La forte variabilité du poids des fonctions support dans l'effectif total des établissements publics de parcs nationaux se retrouve dans celle des effectifs des différentes missions conduites par les fonctions support, comme le montrent le tableau 22, le tableau 23 et le graphique 9. Ainsi, si l'on s'en tient aux quatre missions qui concentrent les effectifs les plus importants (71,77 %), et pour lesquelles les actions de mutualisation auraient dû être les plus marquées dans le cadre d'un centre de services partagé tel que Parcs nationaux de France, il ressort que :

- ◆ la gestion des ressources humaines mobilise de 1,44 ETPT (parc national des Calanques) à 3,20 ETPT (parc national de la Guadeloupe), avec un ratio effectif gérant sur effectif géré compris entre 1,32 % (parc national des Cévennes) à 4,01 % (parc national de la Vanoise)⁴⁹ ;
- ◆ la gestion budgétaire, comptable et financière mobilise de 0,94 ETPT (parc national de Calanques) à 5,00 ETPT (parc national de Port-Cros) ;
- ◆ la gestion des systèmes d'information mobilise de 1,00 (parcs nationaux des Pyrénées et des Écrins) à 4,00 ETPT (parc national de Port-Cros) ;
- ◆ la communication mobilise de 0,80 (parc national des Écrins) à 4,32 ETPT (parc national des Cévennes).

Graphique 9 : Ventilation des effectifs des fonctions support à fin 2017 dans les établissements publics de parcs nationaux



Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics des parcs nationaux.

⁴⁹ À titre indicatif, le projet annuel de performance du programme 217 (« conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mobilité durables ») retiennent un objectif d'un ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines à 3,00 % des effectifs sous gestion.

Tableau 22 : Ventilation des effectifs des fonctions support en 2017 (en ETPT)

Parcs nationaux	RH	SI	Finance Comptabilité	Communication	Achats	Juridique	Logistique Bâtiments	Contrôle interne, qualité,...	Total
PN de la Vanoise	3,00	1,50	4,00	1,00	0,90	-	1,20	0,50	12,10
PN des Écrins	2,20	1,00	2,20	0,80	0,70	0,40	0,80	4,13	12,23
PN du Mercantour	2,40	3,00	3,30	1,80	1,00	-	1,30	-	12,80
PN des Cévennes	1,20	2,79	3,75	4,32	0,50	-	5,68	2,30	20,54
PN des Calanques	1,44	2,16	0,94	2,49	0,20	-	1,00	0,30	8,53
PN de Port-Cros ⁵⁰	3,00	4,00	5,00	2,00	1,00	1,00	1,50	0,50	18,00
PN des Pyrénées	2,00	1,00	1,00	2,00	0,50	0,25	1,00	0,25	8,00
PA de Guyane	2,73	2,72	1,40	4,00	2,06	0,20	2,70	0,20	16,01
PN de la Réunion	2,10	2,00	1,10	1,00	0,75	0,10	0,90	0,20	8,15
PN de la Guadeloupe	3,20	3,30	2,50	3,00	0,30	0,50	2,20	0,08	15,08
Total	23,27	23,47	25,19	22,41	7,91	2,45	18,28	9,18	131,44

Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics des parcs nationaux.

Tableau 23 : Part des effectifs des fonctions support dédiées aux ressources humaines dans l'effectif total à fin 2017

Parcs nationaux	Effectifs des fonctions RH	Effectifs totaux (sous et hors plafond)	Ratio effectif gérant / effectif géré (%)	Écart à la moyenne (pp)
PN de la Vanoise	3,00	75,82	4,01	1,20
PN des Écrins	2,20	97,87	2,25	-0,51
PN du Mercantour	2,40	85,10	2,82	0,07
PN des Cévennes	1,20	91,20	1,32	-1,44
PN des Calanques	1,44	59,74	2,41	-0,34
PN de Port-Cros	3,00	97,70	3,07	0,32
PN des Pyrénées	2,00	75,40	2,65	-0,10
PA de Guyane	2,73	88,01	3,14	0,35
PN de la Réunion	2,10	92,01	2,28	-0,47
PN de la Guadeloupe	3,20	82,18	3,89	1,14
Total	23,27	845,03	2,75	-

Source : Mission, à partir des données des établissements publics des parcs nationaux.

⁵⁰ Les effectifs RH et achats sont en partie mutualisés avec le Parc national des Calanques.

1.4.2. Les démarches de mutualisation engagées avec la création de Parcs nationaux de France (PNF) en 2006, à la fois au travers de l'établissement tête de réseau et entre certains établissements publics de parcs nationaux, présentent un bilan mitigé, trouvant son origine dans une gouvernance inefficace et une culture de l'efficience gestionnaire limitée

1.4.2.1. La démarche engagée avec la création de PNF par la loi du 14 avril 2006 n'a pas permis d'atteindre tous les bénéfices pouvant être attendus d'une mutualisation entre établissements publics de parcs nationaux

1.4.2.1.1. La loi du 14 avril 2006 a créé un centre de services partagés, Parcs nationaux de France (PNF), devant permettre de développer les mutualisations d'actions et de fonctions entre parcs

L'article 11 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a créé un établissement public national à caractère administratif dénommé « Parcs nationaux de France » (PNF), placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, ayant pour missions de :

- ◆ prêter son concours technique et administratif aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international ;
- ◆ apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux, et entre ceux-ci et lui-même ;
- ◆ organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication nationale et internationale ;
- ◆ représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun à tout ou partie de ces établissements ;
- ◆ déposer et administrer sa marque collective spécifique (cf. section 3.4.7 de l'annexe III) ;
- ◆ contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux ;
- ◆ donner au ministre chargé de la protection de la nature un avis sur les questions concernant la mise en œuvre de la politique des parcs nationaux et lui présenter toute étude ou projet dans ce domaine ;
- ◆ donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux.

Annexe V

Le conseil d'administration de PNF, qui a été intégré dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017, était composé :

- ◆ du président du conseil d'administration et du directeur de chaque établissement public de parc national ou de leur représentant ;
- ◆ de deux représentants désignés respectivement par l'Association des régions de France et l'Assemblée des départements de France ;
- ◆ d'un député et d'un sénateur désignés par leur assemblée respective ;
- ◆ de deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la protection de la nature ;
- ◆ d'un représentant des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national.

L'État n'y était représenté que par un commissaire du Gouvernement, nommé par arrêté du ministre chargé des espaces naturels, en la personne du sous-directeur chargé des parcs nationaux.

1.4.2.1.2. La démarche engagée avec la création de Parcs nationaux de France n'a pas permis d'atteindre tous les bénéfices pouvant être attendus d'une mutualisation entre établissements publics de parcs nationaux

Le rapport de 2014 du CGEDD sur les moyens des parcs nationaux estimait que la création de Parcs nationaux de France (PNF), par la loi de 2006, n'avait pas encore atteint tous les effets qu'on pouvait escompter pour améliorer la gouvernance des parcs nationaux, notamment dans le domaine des services communs⁵¹.

À ce stade, l'analyse, par la mission, des réponses apportées par les directeurs d'établissements publics de parcs nationaux à son questionnaire font apparaître que les mutualisations avec PNF, conduisant à des transferts de fonctions exercées par les établissements publics ou à des économies de personnel, ont été limitées⁵². Les actions de mutualisation mises en œuvre ont ainsi davantage concerné le développement de nouvelles actions en commun.

⁵¹ La mission a conscience qu'il existe des cas de figure où un service commun peut être plus coûteux qu'une somme de services de proximité. Néanmoins, dans le cas des établissements publics de parcs nationaux, elle est convaincue qu'il existe des marges de manœuvre qui n'ont pas encore été assez exploitées, notamment par manque de vision partagée, de confiance, de transparence et de politique-qualité.

⁵² L'établissement public du parc national des Calanques a indiqué avoir développé avec PNF certaines mutualisations des fonctions support, lui permettant de fonctionner à effectifs réduits, dans un contexte de création d'établissement ; l'établissement public du parc national des Cévennes a transféré à PNF trois postes.

Tableau 24 : Moyens par domaine d'activités du contrat d'objectifs de PNF (à fin 2015)

Objectif	Effectifs (ETPT)	Moyens financiers (M€)
Services communs	18,92 ⁵³	1,75
<i>dont : service commun mandatement</i>	2,93	0,17
<i>dont : service commun agence comptable</i>	6,78	0,39
<i>dont : service commun RH</i>	6,68	0,50
<i>dont : service commun schéma directeur des systèmes d'information (SDSI)</i>	2,53	0,69
Centre de ressources	20,49	2,12
<i>dont : stratégie scientifique et connaissance</i>	1,10	0,13
<i>dont : communication, marque et mécénat</i>	5,01	0,73
<i>dont : appui aux parcs</i>	1,81	0,23
<i>dont : culture commune (GT, formations, etc.)</i>	11,67	0,80
<i>dont : représentation des parcs</i>	0,90	0,23
Soutien et management PNF	6,39	1,23
Total	45,80	5,10

Source : Rapport d'activités 2015 de PNF

La liste dressée par la mission de 2014 pour les actions qui justifient une mutualisation plus forte, voire totale, reste d'actualité, du point de vue de la mission. Celle-ci tient toutefois à souligner l'importance particulière qui s'attache, selon elle, à l'approfondissement de la mutualisation dans les domaines suivants :

- ◆ en ce qui concerne les **fonctions supports** :
 - **la gestion des ressources humaines**, y inclus la paye des agents⁵⁴ et la gestion des procédures de retraite (à l'exception éventuelle d'une gestion de proximité possible pour les agents vacataires). En effet, la gestion proprement dite des ressources humaines (carrières, effectifs, budget et masse salariale, formation, gestion des postes, contrats, mise à jour des dossiers individuels des agents dans le SIRH⁵⁵, suivi de l'activité, prestations sociales) reste, à ce jour, suivie par les services des ressources humaines des établissements publics de parcs nationaux, la tête de réseau (PNF/AFB) se limitant à assurer la veille juridique en matière de ressources humaines, à mettre à jour les bases de données RH inter-parcs (notamment s'agissant des éléments entrant dans le calcul de paye) et le traitement de la paye des agents à partir des données transmises par le service des ressources humaines des établissements publics de parcs nationaux, qui valide chaque mois les éléments de la paye ;
 - **la chaîne de dépense** (jusqu'au mandatement des factures) et le groupement comptable⁵⁶. Le service commun de mandatement des dépenses ne concerne que l'établissement public du parc national des Calanques à ce stade ;

⁵³ La croissance des effectifs consacrés par PNF aux services communs entre 2014 (15,96 ETPT) et 2015 (18,92 ETPT) s'explique par la mise en place du service commun mandatement au profit du parc national des Calanques.

⁵⁴ La paye est assurée au moyen d'une base commune de gestion des ressources humaines (Virtualia) et d'un logiciel de paye commun aux établissements publics de parcs nationaux (Gapaie). Il est complété par un système de fiches navettes circulant entre le secrétariat général des parcs et la tête de réseau (PNF/AFB).

⁵⁵ Système d'information des ressources humaines : il s'agit du logiciel Virtualia.

⁵⁶ Une agence comptable unique à PNF et aux dix établissements publics de parcs nationaux a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2010.

- **les achats et marchés.** L'approfondissement de la mutualisation de la fonction « achats et marchés »⁵⁷ apparaît d'autant plus nécessaire que les récents audits de la Cour des comptes ont mis en évidence des dysfonctionnements et besoin de professionnalisation de la fonction dans certains parcs, soumis au nouveau régime de passation et d'exécution des marchés publics entré en vigueur au 1^{er} avril 2016⁵⁸ ;
- **la gestion des systèmes d'information**⁵⁹. L'action développée par PNF s'est, à ce stade, limitée à « *faire vivre le service commun du schéma directeur des systèmes d'information, (SDSI)* », « *« outil » de diagnostic, d'information et de formulation des objectifs [qui] s'appuie sur l'analyse de l'existant et les documents de projets des établissements (contrat d'objectifs)* » et les outils apparaissent insuffisamment harmonisés.

À cet égard :

- la Cour des comptes, dans son audit du parc national des Écrins, relevait que le parc avait « *assumé quasiment seul la conception puis le développement, grâce à l'appui technique de la maîtrise d'œuvre assurée par la société « Makina Corpus », du projet informatique de randonnée pédestre Geo Trek, pour un coût, initialement estimé à 70 000 € en 2012, et porté à 166 588 € sur la période 2012-2015, soit une augmentation de 138 % par rapport à la prévision initiale du projet* », ce qui illustre, selon son appréciation, l'intérêt d'une mutualisation au niveau de la tête de réseau ;
 - en matière de police, les établissements publics de parcs nationaux n'utilisent pas le même outil pour l'établissement et la gestion des procès-verbaux, ce qui nécessite une nouvelle formation en cas de mobilité d'agents : ainsi, les établissements publics des parcs nationaux des Écrins et du Mercantour utilisent un outil développé par le premier, tandis que l'établissement public du parc national des Calanques exploite l'application Web Compte-rendu des procès-verbaux (CRPV) dans le cadre d'une convention conclue avec l'ONCFS.
- ◆ **en ce qui concerne les activités opérationnelles :**
- **la connaissance** (suivi des protocoles, analyses et synthèses statistiques concernant les parcs nationaux métropolitains ; travaux et expertises des conseils scientifiques des établissements publics de parcs nationaux⁶⁰) ;
 - **les procédures et processus de contrôle** (meilleure définition et homogénéisation au niveau national, y compris avec les autres structures en charge d'activités de police, comme l'AFB et l'ONCFS), en fonction d'objectifs-ciblés fixés dans le cadre de protocoles administration-parquets ;

⁵⁷ Des procédures de groupements d'achats (2009-2014 puis 2014-2019) ont été lancées par PNF dans le cadre d'une mutualisation inter-parcs : location longue durée de véhicules de service, prestations de voyage.

⁵⁸ S'agissant du parc national des Écrins, la Cour des comptes relève « *des dysfonctionnements* » et indique qu'« *une mutualisation de la fonction achats – au minimum entre les dix parcs nationaux sous l'égide de l'agence française pour la biodiversité (AFB) – devrait apporter une très nécessaire professionnalisation du domaine* ». S'agissant du parc national du Mercantour, la Cour des comptes indique, dans son audit, que « *[l]es irrégularités relevées [...] sont le résultat d'une organisation des achats déficiente, et d'un manque de compétence en matière de marchés publics. Le suivi des marchés n'est pas assuré correctement. [...] L'organisation des achats au sein du PNM est entièrement à revoir. Le parc doit soit mutualiser plus avant cette fonction, soit se doter des compétences nécessaires.* »

⁵⁹ Y compris s'agissant du suivi des projets.

⁶⁰ La mission du CGEDD de 2014 relevait, à cet égard : « *Dans une première approche, il apparaît possible de procéder à des mises en commun (travail conjoint de membres de différents conseils) par groupes de parcs nationaux proches par leurs caractéristiques ou géographiquement : les parcs de montagne (ou les seuls parcs alpins) ; Port-Cros et les Calanques. En outre, sans aller jusqu'à un seul conseil scientifique pour les EPPN en question, pourrait être envisagée la réunion de deux ou plusieurs conseils scientifiques, en formation particulière configurée pour l'examen de questions communes* ». Elle invitait à « *distinguer à cet égard le rôle formel des conseils scientifiques des EPPN (avis obligatoire*

- **l'animation et l'éducation à l'environnement et la communication grand public**, la conception et la réalisation des outils pédagogiques pouvant être mutualisées ;
- **la recherche de financements**, et notamment l'expertise sur les crédits de l'Union européenne (veille sur les appels à projets pertinents pour les parcs nationaux, expertise dans le montage des dossiers, rapportage financier et technique, gestion des crédits communautaires). À cet égard, la Cour des comptes relevait, dans son rapport d'observations définitives consacré à l'établissement public du parc national des Calanques, que l'objectif de diversification des ressources des établissements publics de parcs nationaux supposait, notamment, qu'ils puissent disposer de capacités d'ingénierie financière, comme l'illustraient, selon elle, les échecs successifs du Parc national des Calanques à l'éligibilité au programme « Life Nature » (habitats littoraux).

Enfin, la présente mission IGF-CGEDD rejoint les conclusions de celle du CGEDD de 2014 pour estimer que la différence constatée entre établissements publics de parcs nationaux quant à la définition des modalités de travail des agents, singulièrement des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE) (mais pas exclusivement), notamment dans les règlements intérieurs, peine sérieusement à se justifier.

Il apparaît regrettable à la mission que les décisions afférentes à ces sujets n'aient pas fait l'objet de discussions approfondies au sein de PNF⁶¹, avec la recherche d'une approche commune, alors même que cela rentrait clairement dans ses attributions, telles que fixées par l'article 11 de la loi du 14 avril 2006, aux termes duquel cet établissement avait pour mission « *d'apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux, en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels entre les parcs nationaux, et entre ceux-ci et lui-même* ».

La présente mission considère – comme cela ressort, d'ailleurs, de la disposition législative précitée – que l'enjeu de la mutualisation inter-parcs nationaux doit être compris de manière plus large que cela n'a été le cas au cours des dix dernières années, et concerner également la gestion du personnel et les modalités de fonctionnement des établissements.

sur des autorisations, notamment de travaux) pour lequel le conseil doit être spécifique à un parc national, du rôle de conseil à proprement parler, pour lequel des regroupements thématiques inter-EPPN semble concevable. »

⁶¹ Pas nécessairement au sein du conseil d'administration où siègent également les présidents et des personnalités qualifiées, mais PNF avait vocation à faciliter les échanges entre directeurs, notamment au sein du collège des directeurs, PNF pouvant alors aider à poser tous les termes du problème à examiner.

Tableau 25 : Bilan des actions conduites par PNF au regard des missions qui lui avaient été confiées par la loi

Missions confiées par la loi de 2006 à PNF	Actions conduites par PNF	Limites
<p><i>prêter son concours technique et administratifs aux établissements publics des parcs nationaux, notamment par la création de services communs afin de faciliter leur fonctionnement, leur apporter son appui technique et administratif, et favoriser la coordination de leurs actions aux plans national et international »</i></p>	<p>Mise en place de services communs de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ service commun du mandatement des dépenses expérimenté à partir du 1^{er} janvier 2015 avec le parc national des Calanques ; ▪ acquisition et déploiement (au 1^{er} janvier 2016) d'un nouvel outil de gestion financière et comptable pour les établissements publics de parcs nationaux dans le cadre de la réforme GBCP ; ▪ agence comptable commune aux parcs nationaux et à PNF ; ▪ transfert à PNF de la liquidation de la paie et déclarations mensuelles de charges sociales (2015) ; ▪ veille et conseil juridique en matière de RH (chômage, retraite) ; ▪ mise en œuvre de premières mesures de GPEC (harmonisation des intitulés de postes depuis 2014 et réalisation des entretiens professionnels par le biais du SIRH, Virtualia, depuis 2016) ; ▪ service commun du schéma directeur des SI. <p>Accompagnement des parcs nationaux dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de leurs chartes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ accompagnement des parcs pour l'installation du logiciel EVA ; ▪ mise en place d'un collège des directeurs et de GT inter-parcs⁶². 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le service commun du mandatement n'a concerné que le PNF des Calanques : il reste à déployer un service facturier pour l'ensemble des autres parcs⁶³. ▪ L'essentiel de la gestion des ressources humaines n'a pas été transféré à PNF ; le seul transfert de la liquidation de la paie et des déclarations de charges sociales génère de la lourdeur et rend le dispositif peu efficient : doublonnage des données RH détenues par PNF et les parcs, délais de PNF pour prendre en compte les changements affectant les agents (avancement, promotion, etc.) trop longs⁶⁴. ▪ La GPEC reste embryonnaire. ▪ Des projets SI complexes restent conduits individuellement par les parcs, avec une efficacité qui n'est pas toujours optimale ; certains SI essentiels ne sont pas encore harmonisés entre parcs (gestion des procès-verbaux en matière de police) ; le SIRH (Virtualia) soulève des difficultés (problèmes d'interface avec le logiciel de paie [Gapaie] non réglés, suivi d'activité proposé sur une base mensuelle et non hebdomadaire, etc.). ▪ La mutualisation des achats n'est pas assez approfondie, et les marchés passés via des groupements de commande dont PNF est mandataire ne donnent pas toujours satisfaction.
<p><i>« apporter son concours à l'application des statuts communs à ses personnels ou à ceux des parcs nationaux en veillant notamment à permettre la mobilité de ces personnels [...] »</i></p>	<p>Actions de formation pour les agents des établissements publics des parcs nationaux (ex. compatibilité approfondie pour les services financiers des parcs ; formation destinée aux référents EVA des parcs ; police administrative ; préparation et lancement d'un évènement de promotion d'une marque, méthodes et outils pour faire vivre la marque, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PNF n'a pas contribué à l'harmonisation en matière de gestion des ressources humaines : modalités de temps de travail, règles en matière de frais de déplacement, concessions de logements pour nécessité absolue de service, gestion des personnels ▪ PNF n'a pas mis en place de GPEC pour les parcs.

⁶³ La convention pour la préparation du mandatement des dépenses du parc national des Calanques a été conclue en décembre 2014 entre cet établissement et PNF. Le rapport d'observations définitives de la Cour des comptes du parc des Écrins relève que « PNF a, [dans la perspective de la création de l'AFB], suspendu provisoirement son projet de mise en place d'un service facturier commun qui devrait être source de gain de productivité en ETP ».

Annexe V

Missions confiées par la loi de 2006 à PNF	Actions conduites par PNF	Limites
« organiser et contribuer à mettre en œuvre une politique commune de communication [...] »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place d'un gabarit commun pour le site des parcs ; ▪ Mise en place d'une action de mécénat au bénéfice des EPPN (~200 k€ de recettes) : convention-cadre avec la GMF dans le domaine de l'accessibilité et première action de mécénat environnemental avec la GMF en 2015 	-
« représenter, le cas échéant, les établissements publics des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales traitant de sujets d'intérêt commun [...] »	<p>PNF a représenté les EPPN dans une quinzaine d'instances, comités de pilotage et groupes de travail nationaux ou internationaux</p>	-
« déposer et administrer sa marque collective spécifique »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enregistrement de la marque « Esprit parc national » à l'INPI en avril 2014 et publication au BOPI du 12 mars 2015. ; lancement au niveau national le 18 juillet 2015. ▪ Déploiement de la marque en coordonnant les groupes de travail inter-parcs « tourisme et agriculture » et « marque » pour l'élaboration des règlements d'usage catégoriels. ▪ Préparation des outils de communication relatifs à la marque ; organisation de la communication nationale et appui aux parcs pour la communication locale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La marque a été conçue pour encourager le développement économique des territoires dans le respect des valeurs des parcs nationaux, en omettant toute logique de rentabilité financière et sans prendre en compte l'enjeu de contribuer aux ressources propres des EPPN. ▪ La grille tarifaire est fixée de manière homogène pour l'ensemble des EPPN, malgré une situation hétérogène, s'agissant tant de la fréquentation du parc et de son rayonnement que des caractéristiques des territoires et des activités concernées.
« contribuer au rassemblement des données concernant les parcs nationaux et l'activité des établissements publics des parcs nationaux »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en œuvre d'une stratégie scientifique inter-parcs (2016) ▪ Engagement d'un travail d'harmonisation entre EPPN des protocoles de connaissance : harmonisation des suivis chamois et isards pour quatre EPPN, protocole partagé sur les oiseaux des milieux alpins pour trois EPPN. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les protocoles de connaissance sont encore insuffisamment harmonisés pour l'ensemble des parcs nationaux.

Source : Mission, à partir du rapport d'activités 2015 de PNF, des rapports d'observations définitives de la Cour des comptes, du rapport du CGEDD sur les moyens des parcs (2014).

⁶³ La convention pour la préparation du mandatement des dépenses du parc national des Calanques a été conclue en décembre 2014 entre cet établissement et PNF. Le rapport d'observations définitives de la Cour des comptes du parc des Écrins relève que « PNF a, [dans la perspective de la création de l'AFB], suspendu provisoirement son projet de mise en place d'un service facturier commun qui devrait être source de gain de productivité en ETP ».

⁶⁴ Dans son relevé d'observations définitives du parc national des Pyrénées, la Cour relevait ainsi que « la mutualisation de la gestion des RH au profit de PNF [...] n'avait pas produit pleinement les effets escomptés. [...] [L]a nécessité de maintenir une double gestion du personnel, avec, d'un côté, le parc national, qui reçoit des services centraux les arrêtés et instructions de gestion, et de l'autre PNF, qui doit traduire les modifications dans la paye [...] impose une double tenue des dossiers individuels, qui ne permet pas de dégager [...] d'économies d'échelle ».

1.4.2.2. Si des mutualisations ponctuelles se sont développées entre certains établissements publics de parcs nationaux, la plus aboutie étant celle mise en œuvre, au niveau des fonctions support, entre les parcs nationaux des Calanques et de Port Cros, ces mutualisations n'ont pas encore atteint leur plein potentiel

À côté de la mutualisation au travers de PNF, la présente mission pu constater que plusieurs établissements publics de parcs nationaux avaient développé des mutualisations ponctuelles, bilatérales ou multilatérales, sur des fonctions support ou sur des projets « métiers ». Au-delà des gains d'effectifs qu'ils permettent, ces mutualisations permettent une professionnalisation des missions (achats, par exemple)

Tel est notamment le cas :

- ◆ entre l'établissement public du parc national des Calanques⁶⁵ et celui du parc national de Port-Cros. La mutualisation entre ces deux parcs, qui a été formalisée dans le cadre d'une convention de mutualisation pour la gestion du personnel et des achats conclue en février 2016 entre les deux établissements et porte, selon les informations communiquées à la mission, sur 0,2 ETPT au parc national de Port-Cros, couvre :
 - la gestion administrative des personnels (recrutement des personnels contractuels, gestion des avancements de carrière, gestion des départs ainsi que des départs en retraite des fonctionnaires et des contractuels, gestion des commissionnements et assermentations, gestion financière des personnels, gestion des formations), même si le parc national des Calanques continue d'assurer des missions de gestion de proximité ;
 - la mise en place d'un service commun « achats » (appui à la définition du besoin, instruction administrative des marchés publics nécessitant la rédaction d'un dossier de consultation), à la suite du refus de PNF d'assurer cette fonction pour le compte du parc national des Calanques. Une dizaine d'achats ont été passés par l'établissement public du parc national de Port-Cros pour le compte du parc national des Calanques en 2014. L'analyse des offres se fait en lien direct entre le prescripteur (au sein du parc national des Calanques et le service des achats du parc national de Port-Cros) ; la validation du choix du candidat retenu et le visa des décisions d'attributions, de rejets des offres et de la notification au titulaire du marché restent toutefois de la responsabilité du directeur du parc national des Calanques ;
- ◆ entre les établissements publics des parcs nationaux des Écrins et du Mercantour. Ainsi :
 - le projet informatique de randonnée pédestre « Geo Treck » a été porté par le parc national des Écrins, dans le cadre d'un groupement d'achat incluant également le parc national du Mercantour ;
 - l'établissement public du parc national du Mercantour utilise une application « police » informatique créée par celui des Écrins.

⁶⁵ La mission est très consciente qu'une phase de création et de montée en puissance offre une liberté pour se poser des questions d'organisation et de compétences à recruter ou à externaliser, bien plus grande que dans des établissements publics de parcs nationaux anciens. Néanmoins elle considère que les choix pris par l'établissement public du parc national des Calanques ont vocation à interpeller l'ensemble des établissements publics de parcs nationaux, et que certains débats entre directeurs pourraient utilement se structurer autour des grandes options stratégiques de cet établissement en matière de fonctions support. Il est enfin intéressant de noter que cette mutualisation entre deux établissements publics de parcs nationaux découlait d'un refus de PNF de faire une proposition dans ce domaine.

Au-delà, dans son rapport d'observations définitives relatif au parc national du Mercantour, la Cour des comptes relevait que le parc « *réfléchi[ssait] à des mutualisations avec les deux autres parcs nationaux alpins sur les fonctions métiers et avec les deux autres parcs nationaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur les fonctions supports* ». De tels projets, cités dans le rapport d'activités 2017 du parc, ont également été portés à la connaissance de la mission, sans que, un an après les conclusions de la Cour, des avancées puissent être relevées.

La mission relève cependant que :

- ◆ la Cour des comptes estime encore insuffisant⁶⁶ l'effort de l'établissement public du parc national des Calanques, alors même qu'il s'agit du « modèle » le plus avancé en la matière parmi les établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ la mission du CGEDD de 2014 enjoignait de développer les mutualisations entre parcs pour certaines compétences liées à la déclinaison des activités-type relatives au développement durable⁶⁷.

En tout état de cause, la mission a pu constater que les établissements publics de parcs nationaux se posaient encore trop peu souvent la question de savoir si, à l'occasion de départs d'agents, leurs postes devaient être renouvelés ou si les fonctions que ceux-ci exerçaient pouvaient faire l'objet d'une mutualisation avec un ou plusieurs autres établissements. Dans un contexte de contraintes pesant sur les moyens humains, une telle approche mérite d'être réinterrogée.

Enfin, la mission a questionné les établissements publics des parcs nationaux des Calanques et de Port-Cros sur l'importance de la proximité géographique entre ces deux parcs dans la réussite et le fonctionnement de la démarche de mutualisation qu'ils ont engagée. Il ressort de ces échanges que cette proximité, si elle a pu faciliter la prise de contact initiale et le rapprochement entre les deux établissements, ne s'avère pas, à l'usage, une condition *sine qua non* pour la conduite des fonctions mutualisées, les échanges entre services se faisant, dans leur intégralité, par téléphone, courriels ou envois postaux.

1.4.2.3. Des recherches de mutualisations avec d'autres acteurs publics ont également été expérimentées sans atteindre, là encore, leur plein potentiel

À ce stade, au regard des informations qui ont été portées à la connaissance de la mission par les établissements publics de parcs nationaux ou qui ressortent des rapports d'audits dont elle a eu connaissance, certains établissements ont développé des actions de mutualisation sous d'autres formes que les mutualisations via PNF et entre parcs volontaires. Ainsi :

- ◆ les établissements publics de parcs nationaux des Cévennes, des Calanques et des Pyrénées ont adhéré aux prestations sociales interministérielles ;
- ◆ l'établissement public du parc national des Cévennes a engagé la mutualisation de certaines fonctions d'accueil avec les collectivités : déjà mise en place sur le massif d'Aigoual, cette mutualisation des fonctions accueil va également se concrétiser à Genolhac à l'été 2018 (mutualisation avec l'agglomération d'Alès) ;

⁶⁶ La Cour relève ainsi que :

- « *L'établissement a prudemment engagé des actions structurelles. Les fonctions supports auraient pu être davantage mutualisées ou partagées. La création de ce parc n'a pas été l'occasion pour le ministère chargé des espaces naturels d'innover dans la gestion du réseau des parcs nationaux avec le soutien de [PNF]* » (p. 5)
- « *Les effets de la mutualisation sont en effet assez limités alors que ce parc est situé dans la région la mieux dotée en parcs nationaux et est assez proche, pour certains aspects, du parc national de Port-Cros* » (p. 62).

⁶⁷ La mission a ainsi estimé « *que des agents à profil particulier recrutés par certains EPPN, non nécessairement occupés à temps complet, pourraient être mis à disposition d'autres parcs (au minimum entre parcs proches géographiquement), afin d'éviter des recrutements, même temporaires justifiés par des compétences techniques spécifiques* ».

Annexe V

- ◆ l'établissement public du parc national de La Réunion a mutualisé quatre ETP :
 - deux ETP sous forme de mise à disposition de personnel auprès du secrétariat général des Hauts (structure tripartite État, Région, Département, organisée en substitution au commissariat de massif) ;
 - deux ETP à la brigade nature (AFB-ONCFS) de l'Océan Indien.
- ◆ certains établissements publics ont bénéficié de procédures de groupements d'achats lancés par d'autres opérateurs publics ou au niveau de l'État. Ainsi :
 - dans le cadre de l'optimisation et de la rationalisation des coûts globaux de gestion des opérateurs du ministère de l'environnement, ceux-ci ont mis en place un groupement de commande « environnement habillement », comme en ouvrent la possibilité l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics. La mise en place de ce groupement de commandes se fait dans le cadre d'un conventionnement *ad hoc* entre l'ONCFS, d'un côté, qui joue le rôle de coordinateur, et les autres établissements publics membres du groupement (conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, parcs nationaux, Onema/AFB) ;
 - l'établissement public du parc national des Cévennes a bénéficié d'un groupement d'achat interministériel (2014-2018) pour un achat de téléphonie mobile et d'un groupement d'achat dont l'ONCFS était mandataire pour des prestations de conseil et d'accompagnement relatives à la mise en œuvre de la réforme GBCP ;
 - plusieurs établissements publics de parcs nationaux ont recours à des marchés de l'UGAP pour les fournitures ou achats de véhicules.

1.4.2.4. Plusieurs facteurs, tenant, pour l'essentiel, à des problèmes de gouvernance et d'insuffisance de culture de l'efficacité gestionnaire, expliquent que les démarches de mutualisation n'aient pas atteint tous les effets escomptés

1.4.2.4.1. Au-delà du poids des habitudes, les établissements publics de parcs nationaux ont pu craindre une perte de leur autonomie

En premier lieu, le rapport de 2014 relevait, s'agissant de la gestion des établissements publics de parcs nationaux, que les habitudes et les pratiques connues conservaient une certaine force, aggravée parfois par la tendance des établissements à considérer que le transfert d'attributions à PNF constituerait une perte de leur capacité à agir. Les rapporteurs du CGEDD indiquaient ainsi que « *des réticences générales demeurent (par exemple en matière de paye des agents des EPPN), sans doute explicables [...] par la difficulté à admettre une certaine perte de pouvoir ou d'autonomie* ».

Cet attentisme s'illustre, par exemple, comme cela ressort de la lecture du rapport d'activités 2015 de PNF, dans le fait que le transfert à PNF de la liquidation de la paie et des déclarations mensuelles de charges sociales n'ait été effectif, à fin 2015, que pour cinq établissements publics de parcs sur dix (Port-Cros, Calanques, Mercantour, Pyrénées, Vanoise), alors que la cible figurant dans le contrat d'objectifs de Parcs nationaux de France reposait sur un transfert intégral.

Ce même rapport d'activités relève par ailleurs, en matière de gestion des systèmes d'information, que « *[l]a démarche adoptée par le [schéma directeur du système d'information] à travers la mutualisation inter-parc est de plus en plus partagée par l'ensemble des acteurs* » et « *concourt à l'accroissement du nombre de projets communs à plusieurs établissements des parcs nationaux, mis en œuvre et pilotés soit par Parcs nationaux de France, soit par un parc référent pour le bénéfice du collectif* ».

1.4.2.4.2. Une situation de « dilemme du prisonnier » au sein du collectif des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux fournit une première explication aux limites rencontrées par le processus de mutualisation

La présente mission a pu constater que la lucidité et la pertinence des analyses des directeurs d'établissements, pris isolément, pouvait coexister avec un comportement et une stratégie d'anticipation des évolutions possibles conduisant à un résultat collectif sous-optimal, qui semblent, en première instance, assez bien refléter ce qui est caractérisé comme le « **dilemme du prisonnier** » en économie⁶⁸.

Le dilemme du prisonnier illustre ainsi une situation où la rationalité individuelle s'oppose à la rationalité collective. Selon la théorie économique, il est possible de « sortir » de ce dilemme et de voir émerger la coopération entre les joueurs si :

- ◆ ceux-ci sont capables de s'engager *ex ante*, de manière crédible, sur la mise en œuvre de la stratégie coopérative⁶⁹ ;
- ◆ lorsqu'une évolution des règles permet de modifier les gains associés aux différentes stratégies et, notamment, de sanctionner les comportements non coopératifs ;
- ◆ lorsque le jeu est infiniment répété et que les joueurs sont suffisamment patients.

Appliqué au cas des mutualisations entre parcs, la situation pourrait s'analyser ainsi :

- ◆ deux stratégies s'offrent à chaque directeur de parc : mutualiser certaines fonctions (« coopérer ») ou ne pas mutualiser (« ne pas coopérer »). Accepter des mutualisations suppose des coûts (pour prendre en charge la mutualisation ou de « reconversion » des personnels et de « perte d'autonomie » sur ces sujets en cas de mutualisation⁷⁰) ;
- ◆ dans un contexte de baisse des plafonds d'emploi pour l'ensemble des parcs nationaux, mutualiser doit permettre de respecter les schémas d'emploi, sans pour autant devoir renoncer à des missions, que ce soit des missions de terrain ou des missions en lien avec l'animation de la charte. Accentuer les mutualisations est donc bénéfique pour les parcs pris dans leur ensemble ;
- ◆ le dilemme du prisonnier peut émerger parce que, si un groupe de directeurs de parcs accepte de mutualiser certaines fonctions, il peut, sur son périmètre, générer une économie d'ETP suffisante pour satisfaire le schéma d'emploi global des parcs, s'il n'est pas trop fort, ou au moins une partie significative de ce schéma et, partant, réduire l'effort pour le groupe de directeurs qui n'avancerait pas dans ce sens. Le « gain » du premier groupe serait alors négatif : il aurait « économisé » des ETP sur ses fonctions support non pas pour conserver ou développer ses autres missions, mais pour permettre à l'autre groupe (se comportant en « passager clandestin ») de ne pas mutualiser (et donc de ne pas supporter les coûts afférents), sans être pour autant pénalisé dans l'exercice de ses autres missions. Anticipant cela, le premier groupe choisit finalement de ne pas coopérer, et aucune action de mutualisation n'est mise en œuvre.

⁶⁸ Le dilemme du prisonnier caractérise, en théorie des jeux, une situation où deux joueurs auraient collectivement intérêt à coopérer, mais où, en l'absence de communication entre ces joueurs ou de capacité à s'engager sur la stratégie coopérative, chacun choisira de ne pas coopérer. Cette situation s'explique par le fait que, indépendamment de la stratégie retenue par l'autre joueur (coopérer ou ne pas coopérer), chacun des deux joueurs est individuellement porté à ne pas coopérer (on dit que « ne pas coopérer » est une stratégie dominante). Pourtant, si les deux joueurs dévient, le résultat leur est moins favorable que si les deux avaient choisi de coopérer. L'équilibre du jeu, qui est un équilibre de Nash, n'est pas Pareto-optimal.

⁶⁹ Tel était l'objet, pendant la guerre froide, des traités SALT I (1972) et SALT II (1979), puis START I (1991) et START II (1993) : la signature de ces accords de limitation des armements stratégiques avait pour vocation d'engager, de manière crédible, les États-Unis et l'URSS, puis la Fédération de Russie, sur une réduction des stocks d'armes, des inspecteurs de chaque État devant contrôler, dans l'autre, le respect des dispositions des traités.

⁷⁰ Les stratégies des directeurs peuvent être gouvernées par les tensions et contraintes qu'ils identifient au sein de leurs équipes, et par l'ampleur du chemin à faire pour s'adapter au nouveau contexte.

Sortir du dilemme du prisonnier supposerait donc :

- ◆ soit un engagement crédible des directeurs vers une stratégie de mutualisation concertée : tel était l'objet de PNF. En l'absence de contrainte forte sur les effectifs jusqu'à fin 2016⁷¹, les conditions ne semblent pas avoir été réunies pour que le système « s'auto-régule » de ce point de vue ;
- ◆ soit une évolution des règles permettant d'assurer que les gains d'effectifs liés aux mutualisations profiteront bien aux parcs qui les mettront en œuvre, par exemple en fixant des trajectoires individuelles pluriannuelles fermes aux différents parcs. Or il semble à la mission, au regard des entretiens qu'elle a conduits, que la tutelle a pu « encourager » le recours à une stratégie non-coopérative des directeurs, en acceptant des renégociations bilatérales des plafonds d'emplois individuels. Ces arbitrages, mal compris par les autres directeurs d'établissements publics, ont pu donner l'impression que les comportements non-coopératifs n'étaient pas sanctionnés et conduire ainsi à décourager les comportements coopératifs.

1.4.2.4.3. Le souci de privilégier la recherche du consensus dans la gouvernance du processus de mutualisation, tant au sein du collège des directeurs de parcs que dans les relations entre la tutelle et ces établissements, constitue un troisième facteur explicatif

Tant le style managérial au sein de la communauté des directeurs des établissements publics de parcs nationaux que l'exercice de la tutelle entre l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement et ces établissements, privilégient les approches prudentes, avec un objectif implicite mais prégnant de consensus, à tout le moins d'absence de désaccord important.

Ceci semble avoir lourdement pénalisé la cohérence globale des décisions et l'efficacité du système, en empêchant une évolution rapide des conceptions et des pratiques dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'unification des systèmes d'information, de l'homogénéisation et de la simplification des procédures et documents de travail, etc.

En effet, la recherche d'une approche consensuelle :

- ◆ conduit, non pas à retenir le plus grand dénominateur commun aux établissements pour la mutualisation (sur la base d'une appréciation *majoritaire*, au sein de la communauté des directeurs, de son intérêt), mais son plus petit (sur la base d'une appréciation unanime de son intérêt au sein de cette communauté) ;
- ◆ en l'absence d'arbitre, s'oppose à un traitement rapide des difficultés identifiées. Ainsi, l'examen, par la mission, de comptes rendus des groupes de travail réunissant les secrétaires généraux des établissements publics de parcs nationaux, montre qu'un certain nombre des problèmes majeurs rencontrés dans la démarche de mutualisation avec PNF étaient correctement identifiés et régulièrement évoqués dans ces réunions, mais qu'ils n'ont pu être correctement traités, faute, pour le directeur référent, d'avoir disposé d'un mandat clair pour aboutir et d'une capacité d'arbitrage par délégation.

⁷¹ Selon les données de la section 3.4.2 de l'annexe III, les effectifs totaux des parcs nationaux sont passés de 840,11 ETPT en 2013 à 853,32 ETPT en 2016. En neutralisant l'effet lié au redéploiement des effectifs au bénéfice du parc national des Calanques, créé en 2012, et dont les effectifs ont crû de 37,48 ETPT sur la période, les effectifs des dix autres établissements publics de parcs nationaux sont passés de 816,49 ETPT en 2013 à 792,22 ETPT, soit une baisse de 24,27 ETPT (-2,97 % sur la période ou -1,00 % en moyenne annuelle).

Annexe V

1.4.2.4.4. *Une culture du résultat insuffisante, tant au sein du collège des présidents et directeurs de parcs que de PNF, s'est opposée à une réussite et à un approfondissement de la démarche de mutualisation*

La présente mission a par ailleurs constaté qu'une « culture du résultat » n'était pas parvenue à se mettre en place, en dix ans, au sein du collège des présidents et directeurs de parcs, d'un côté, et de PNF, de l'autre

Ainsi, la mission, sans avoir eu les moyens d'une investigation détaillée, a été alertée sur des problèmes de qualité de certaines prestations offertes par PNF (et aujourd'hui par l'AFB, en continuité). À titre d'exemple, il lui a été indiqué que jusqu'à quatre allers-retours pouvaient être nécessaires entre un établissement public de parc national et PNF pour finaliser une fiche de paye. La mission ne peut par ailleurs que s'étonner des difficultés pérennes rencontrées par PNF pour remédier à des problèmes identifiés d'assez longue date, comme, par exemple, ceux découlant des options prises concernant les systèmes d'information Virtualia et Gapaie, conduisant à un audit en cours mentionné dans la convention de rattachement à l'AFB. Ce déficit de qualité de la prestation dans certains domaines est par ailleurs identifié à plusieurs reprises dans les rapports d'observations définitives de la Cour des comptes que la mission a pu consulter. Ainsi, la Cour relève :

- ◆ dans son rapport d'observations définitives du parc national des Pyrénées, que « *les réalisations [de PNF] concernant les fonctions support et notamment du service de gestion des ressources humaines (GRH) sont considérées par PNF comme n'étant pas toujours optimales et n'engendrant pas d'économies d'échelle substantielles* » ;
- ◆ dans son rapport d'observations définitives du parc national des Cévennes, que :
 - « *les réalisations concernant les fonctions support et notamment du service de GRH et de paye sont considérées par PNF comme n'étant pas toujours optimales et n'engendrant pas réellement d'économie d'échelle – compte tenu notamment du temps qui doit être passé – selon PNF – à « doubler » les données RH détenues par PNF, par exemple pour pouvoir réaliser chaque année le bilan social du parc* » ;
 - « *l'instruction a révélé des dysfonctionnements dans la gestion des RH, liées à l'inadéquation des outils et des procédures proposés par les services « supports » de PNF par rapport aux besoins de PNF. La Cour a constaté notamment que PNF était contraint de tenir ses propres tableaux de gestion des personnels en complément de ceux présents dans la base Virtualia utilisée par PNF, notamment pour le suivi des dossiers individuels des agents ayant quitté l'établissement (qui n'apparaissent plus dans la base dès leur départ) ou pour le suivi des avancements et promotion. Il en est de même pour le module de suivi d'activité, prévue par Virtualia.net sur une base mensuelle, alors que les agents de PNF ont besoin d'un suivi hebdomadaire et risquent de devoir utiliser un outil intermédiaire de type Excel. Ainsi, le manque d'interopérabilité entre les applications informatiques dédiées à la gestion des ressources humaines et à la paye et le manque de célérité de PNF à prendre en compte les changements affectant les agents (avancement, promotion, départ à la retraite, gestion des vacataires) nuisent à l'efficacité des services « support » de PNF et engendrent une charge de travail supplémentaire pour PNF qu'il ne devrait plus avoir à supporter depuis la création du service commun* » ;
- ◆ dans son rapport d'observations définitives du parc national du Mercantour, que :
 - « *les outils et procédures proposés par les services « supports » de PNF se sont souvent révélés inadaptés par rapport aux besoins du PNM, qui est contraint de recourir à d'autres outils. En outre, le PNM s'inquiète de la réduction de la disponibilité des équipes de PNF pour le conseil juridique (chômage, retraite), alors qu'il n'a plus les compétences en interne sur ces dossiers [...]* »

Annexe V

- « [l]e PNM est par ailleurs peu satisfait des marchés passés dans le cadre de groupement de commandes dont le mandataire est PNF (véhicules en location longue durée et voyageur en particulier)⁷² ».

Ce déficit de qualité de la prestation apportée par PNF aux établissements publics de parcs nationaux emporte trois conséquences :

- ◆ **premièrement, elle conduit les établissements publics de parcs nationaux à conserver des compétences sur des domaines mutualisés**, afin de pouvoir contrôler et corriger si nécessaire le travail de l'établissement tête de réseau. Cette situation empêche :
 - d'une part, l'adaptation des secrétariats généraux des établissements publics de parcs nationaux à la suite du transfert des fonctions mutualisées à la tête de réseau, ce qui annule les bénéfices attendus en termes de réduction des effectifs des fonctions support et d'amélioration de l'efficacité gestionnaire ;
 - d'autre part, cela conduit à déresponsabiliser PNF et, aujourd'hui, l'AFB ;
- ◆ **deuxièmement, elle décourage les mutualisations ultérieures ;**
- ◆ **troisièmement, elle conduit les acteurs (parcs nationaux vs. tête de réseau) à consacrer leur énergie, dans les discussions, sur les moyens affectés aux actions mutualisées plutôt que sur les résultats.**

L'action de PNF aurait dû faire l'objet d'évaluations contradictoires et/ou indépendantes régulières, de manière :

- ◆ à permettre à l'établissement tête de réseau d'identifier les défaillances et d'ajuster son action (progression) ;
- ◆ à objectiver les points forts et les points faibles de PNF, permettant, le cas échéant, de dépasser les craintes et postures des établissements publics de parcs nationaux sur le sujet des mutualisations ;
- ◆ partant, à maintenir une dynamique d'approfondissement des actions de mutualisation.

1.4.2.4.5. Le pilotage insuffisant par la tutelle constitue un dernier facteur explicatif

Le premier point d'achoppement majeur, en matière de gouvernance de la démarche de mutualisation, tient à l'absence d'un affichage clair, par la tutelle, des objectifs qui étaient attendus des établissements publics de parcs nationaux en matière de mutualisation (fonctions à mutualiser, objectifs de réduction du poids des fonctions support dans les effectifs de parcs ou d'économies d'ETP, objectifs de calendrier).

En premier lieu, le pilotage annuel des établissements publics de parcs nationaux par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) apparaît insuffisamment ferme. Comme la mission a pu le développer dans la section 3.4.5 de l'annexe III :

- ◆ les objectifs de recherche d'une plus grande performance de l'établissement sont formulés, dans les lettres de mission et dans les lettres d'objectifs annuelles, dans des termes généraux, sans sous-objectifs quantifiés en matière de portée et de calendrier des mutualisations et sans que des indicateurs chiffrés permettent de mesurer l'atteinte ou non de l'objectif ;
- ◆ pour les directeurs d'établissements publics qui en disposent, l'évolution de la part variable de leur rémunération n'apparaît corrélée qu'à leur ancienneté, et non à l'efficacité de leur gestion.

⁷² Selon la Cour, « pour les marchés passés par PNF, le PNM a pu avoir des difficultés à obtenir certains documents de marchés (CCAP, CCTP) [...] et donc à connaître toutes les clauses auxquelles il était astreint. [...] S'agissant du marché de location de véhicules longue durée (AGL), le PNM a relevé [plusieurs] inconvénients [...] ».

En second lieu, le pilotage pluriannuel, dans le cadre des contrats d'objectifs et de performance, apparaît insuffisamment marqué pour entraîner la mise en œuvre d'une démarche volontariste de mutualisations.

Si le « nombre d'ETP mutualisés (+ gain opéré en descriptif) » est l'indicateur en matière de gestion des ressources humaines (n° 6-4a) des contrats d'objectifs et de performance 2015-2017 des établissements, les objectifs, lorsqu'ils ne renvoient pas explicitement à des cibles à déterminer ultérieurement en inter-parcs, apparaissent, pour le moins, prudents, comme le met en évidence le tableau 26, à l'exception notable de ceux fixés au parc national de La Réunion : en 2017, la cible était de 6 ETP mutualisés pour ce parc et de 2,80 ETP au total pour l'ensemble autres parcs. Il convient par ailleurs de souligner que :

- ◆ l'établissement public du parc national des Calanques ne dispose pas d'un contrat d'objectifs mais un plan quinquennal d'actions 2017-2021, qui ne fait référence qu'à la recherche « *des voies de financement alternatives (mécénat,...) dans le cadre d'une ingénierie financière mutualisée* » ;
- ◆ trois contrats d'objectifs ne fixent aucune cible pour l'indicateur n° 6-4a :
 - celui du parc national de la Vanoise, qui renvoie à des « *cibles à déterminer en inter-parcs* », même s'il fournit une liste d'actions de mutualisations à engager par le parc : site web, journal du Parc ; compatibilité, mandatement ; achats (équipements, matériels de terrain et de bureautique) ; suivi et évaluation de la charte ; suivi d'activité et du temps de travail ; coordination des marques des parcs nationaux ; développement de la boutique ; mécénat pour partie ; plan d'actions pour l'acquisition de connaissances ;
 - celui du parc national du Mercantour, qui relève qu' « *il apparaît difficile d'établir une cible pour ces indicateurs* » et que ceux-ci « *seront renseignés à la fin des années et permettront effectivement une analyse pertinente de la gestion de l'établissement* » ;
 - celui du parc national de Port-Cros, qui relève que « *[d]ans un contexte de maîtrise des enveloppes budgétaires, les gains d'efficacité seront recherchés. Dans ce sens, des mutualisations pertinentes seront mises en œuvre dès 2015, particulièrement en ce qui concerne les fonctions support (mutualisations internes à l'établissement, mutualisations avec le Conservatoire botanique, le Parc national des Calanques,...)* ».

Tableau 26 : Valeurs-cibles de l'indicateur 6-4a « nombre d'ETP mutualisés » dans les contrats d'objectifs 2015-2017 des établissements publics de parcs nationaux

Parcs nationaux	2015	2016	2017
PN de la Vanoise	« Cibles à déterminer en inter-parcs »		
PN des Écrins	0	0,5	1
PN du Mercantour	« Cible 2015 »	« Cible 2016 »	« Cible 2017 »
PN des Cévennes	0	0	0,25
PN des Calanques	-	-	-
PN de Port-Cros	« Cible 2015 »	« Cible 2016 »	« Cible 2017 »
PN des Pyrénées	0	0	1
PA de Guyane ⁷³	0,10	0,25	0,30
PN de la Réunion ⁷⁴	5	5	6
PN de la Guadeloupe	0	0,25	0,25
Total	5,10	6	8,80

Source : Mission, à partir des contrats d'objectifs et de performance 2015-2017 des parcs nationaux.

⁷³ Pour 2015, il s'agit, selon le contrat d'objectifs, du « transfert complet de la paye et des déclarations à PNF ; pour 2016, il s'agit d' « autres transferts à l'AFB restant à définir concrètement ».

⁷⁴ Selon le contrat d'objectifs, « plusieurs axes de mutualisation des compétences en inter-parcs, avec PNF/AFB, ou avec des structures extérieures pourront être déployés. Des mutualisations locales existent et sont portées en

Annexe V

Par ailleurs, l'analyse des bilans des contrats d'objectifs que la mission a pu consulter montre que ces objectifs, nonobstant leur portée limitée, n'ont pas été atteints :

- ◆ s'agissant du parc national de la Vanoise, selon le bilan 2017 approuvé par le conseil d'administration du 15 mars 2018, le nombre d'ETP mutualisés en inter-parcs s'établissait à 0,14 ETPT en 2017 sur des projets de géomatique (administration et diffusion de connaissances). Il y est précisé, notamment, que « [e]n 2016, le Parc avait estimé préférable d'attendre le rattachement à l'agence française de la biodiversité au 1^{er} janvier 2017 pour un service mutualisé à son échelle plutôt qu'une mutualisation transitoire entre les 10 parcs nationaux et Parcs nationaux de France. Entre temps, l'échéance de signature de la convention bilatérale de rattachement à l'AFB a été différée à début 2018. Il n'a donc pas été possible d'effectuer des achats mutualisés avec l'AFB » ;
- ◆ s'agissant du parc national des Écrins, l'objectif était de 0 ETP mutualisé en 2015, 0,5 ETP mutualisé en 2016 et 1 ETP mutualisé en 2017. Selon le bilan provisoire au 24 août 2017, 0 ETP étaient mutualisés à fin 2016, en-deçà de la cible de 0,5 ETP ;
- ◆ s'agissant du parc national du Mercantour, le rapport d'activité 2017 ne constate « aucun » résultat pour l'année 2017 en matière de mutualisation et apporte l'observation suivante : « *Aucun ETP n'a été mutualisé en 2017, car les échanges et efforts des établissements se sont focalisés sur les travaux de rattachement des Parcs nationaux à l'Agence française de la biodiversité. En revanche, courant 2018, une réflexion active devra être engagée, notamment avec les Parcs alpins et dans le cadre du groupe de travail « administration générale » des secrétaires généraux afin d'avancer sur le sujet, en se concentrant sur les fonctions support* » ;
- ◆ s'agissant du parc national de Port-Cros, le bilan 2017 du contrat d'objectifs fait état d'une réalisation 2016 de 0,5 ETP mutualisé avec le parc national des Calanques (marché public, ressources humaines). Au regard toutefois des échanges que la mission a pu avoir avec les établissements publics des parcs nationaux des Calanques et de Port-Cros et des réponses apportées par ces parcs à son questionnaire, les effectifs mutualisés s'établissent plutôt à 0,1-0,2 ETP ;
- ◆ s'agissant du parc national des Pyrénées, l'évaluation du contrat d'objectifs 2015-2017, présentée au conseil d'administration du 28 février 2017, relève que « [l]es discussions relatives au rattachement des parcs nationaux à l'agence française pour la biodiversité reposent sur des propositions de mutualisation et la recherche de synergies accrues entre parcs. Une convention sera rédigée à ce titre en 2017 » ;
- ◆ s'agissant du parc amazonien de Guyane, le bilan 2015-2017 du contrat d'objectifs indique que l'objectif de 0,10 ETP mutualisés en 2015 a été « reporté par PNF » et que l'objectif de 0,25 ETP est différé du fait de la mise en place de l'AFB en 2017 ;
- ◆ s'agissant du parc national de la Réunion, le nombre d'ETP mutualisés réalisé à fin 2016 s'établissait à 3, contre une cible de 5, selon le rapport d'activités 2016 de l'établissement ;
- ◆ s'agissant du parc national de Guadeloupe, le rapport d'activité 2016 ne fait état d'aucun effectif mutualisé, sans qu'aucune explication ne soit donnée pour expliquer que la cible n'ait pas été atteinte.

Dans ces conditions, il apparaît que la DEB n'a pas suivi la recommandation du rapport du CGEDD de 2014, qui appelait à ce que « *les EPPN et PNF, sous une impulsion forte de l'administration centrale, intensifient leur réflexion commune sur la rationalisation des fonctions support* ».

interministériel : [...]. D'autres sont à envisager avec des partenaires comme le CDL, CBNM, la DEAL sur certaines fonctions transverses : SIG, marchés publics... ».

En troisième lieu, l'encadrement, par la DEB, de l'action des parcs nationaux apparaît insuffisant, en l'absence de directives nationales d'orientations communes à tous les parcs nationaux. Comme le relève la Cour des comptes, dans ses rapports d'observations définitives relatives aux établissements publics de parcs nationaux des Écrins et des Calanques, « *[l]es collèges des directeurs, groupes de travail et PNF, par le biais notamment de son conseil d'administration, sont certes des relais d'information, mais ne peuvent tenir lieu d'expression d'une stratégie fixée par le ministère de tutelle* ».

L'absence d'affichage clair, par la tutelle, d'orientations et d'objectifs précis en termes de mutualisation et de calendrier n'a pas permis à PNF de s'imposer, sinon comme un donneur d'ordre, du moins comme animateur actif du réseau des établissements publics de parcs nationaux. Il convient en effet de prendre en considération que la loi du 14 avril 2006 n'attribuait pas à PNF des possibilités d'intervention affirmées et que le conseil d'administration de PNF laissait une place prépondérante aux présidents et directeurs d'établissements publics de parcs nationaux (20 sièges sur 27, soit 74,07 %) ; aussi, pour que PNF eût la capacité de se montrer plus incitatif, voire directif, afin de modifier certaines règles et habitudes de gestion au sein des établissements publics de parcs nationaux, il eût sans doute fallu qu'il pût bénéficier d'un appui marqué de la DEB en ce sens.

1.4.3. Alors que la convention de rattachement des parcs nationaux à l'AFB devait entrer en vigueur au plus tard au 31 décembre 2017, le projet examiné par la mission, qui n'a toujours pas été adopté, manque d'ambition

1.4.3.1. La loi du 8 août 2016 a prévu la reprise des missions de PNF par l'AFB et le rattachement à celle-ci de l'ensemble des établissements publics de parcs nationaux, les services et moyens devant être mis en commun ayant été ensuite précisés par le décret du 24 janvier 2017

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a créé, dans son article 20 (codifié à l'article L. 131-1 du code de l'environnement) le concept de « rattachement » d'un ou plusieurs établissements publics à un ou plusieurs autres établissements publics. Il s'agit d'une forme de coopération renforcée entre établissements ou structures régis par le code de l'environnement, chaque établissement conservant sa personnalité morale et son autonomie financière, visant à : « *mettre en commun des services et moyens* », « *[l]es services et moyens mis en commun entre les établissements [étant] précisés par décret* ». Dans son article 23 (actuel article L. 331-8-1), cette même loi a imposé que « *tout établissement public d'un parc national est rattaché à l'Agence française pour la biodiversité, au sens de l'article L. 131-1* ».

En conséquence, **le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité** :

- ♦ **a précisé, en son article 1, que « l'Agence française pour la biodiversité, créée à l'article L. 131-8 du code de l'environnement et dont les missions sont définies à l'article L. 131-9 du même code, reprend également, en application de l'article 23 de la loi du 8 août 2016 susvisée, les missions de l'établissement public « Parcs nationaux de France » ».** Ces missions sont celles précédemment définies par l'article L. 331-29 du code de l'environnement et rappelées en section 1.4.2.1.1. Comme l'a mis en évidence le tableau 25, ces missions y étaient décrites de manière générale et n'étaient pas reprises, à l'identique, dans les rapports d'activités de PNF.

Annexe V

À cet égard, la mission a pu relever, dans le cadre des entretiens qu'elle a conduits, des craintes des directeurs et présidents des établissements publics de parcs nationaux que l'AFB ne reprenne pas l'ensemble des missions auparavant exercées par PNF pour le compte des parcs nationaux, alors même qu'il résulte de la loi du 8 août 2016 précitée une obligation de l'AFB d'assurer au moins les anciennes missions dévolues à PNF, le « rattachement » devant permettre d'aller au-delà. La circonstance que les moyens humains (ETP) mobilisés par l'AFB pour le compte des établissements publics de parcs nationaux puissent apparaître en retrait par rapport à ceux précédemment mobilisés par PNF ne constitue pas un obstacle à la poursuite, par l'AFB, des actions conduites par PNF, la mutualisation interne des ressources au sein de l'AFB permise par le regroupement de quatre opérateurs permettant de réaliser des économies, tant au niveau des services communs, des centres de ressources qu'en matière de « soutien et management » (voir aussi les remarques de la mission à ce sujet en section 1.4.3.3) ;

- ◆ **contient, en son article 2, une liste des missions et fonctions faisant l'objet d'une mise en commun des services et moyens** utiles, décrites selon une nomenclature à trois niveaux (thématique / missions / fonctions), dont le tableau 27 retranscrit les deux premiers ;
- ◆ **prévoit, en son article 3, que les établissements publics des parcs nationaux mettent à disposition de l'AFB leur expertise scientifique et technique et contribuent, en matière de police, à la stratégie de l'agence** mise en œuvre à l'échelle nationale.

Tableau 27 : Liste des missions et fonctions faisant l'objet d'une mise en commun des services et moyens utiles dans le cadre du rattachement des parcs nationaux à l'AFB

Thématique	Missions
1° Développement des connaissances	A. Stratégie scientifique
	B. Compétences et expertises
	C. Protocole d'acquisition et données scientifiques
2° Concours technique aux établissements publics des parcs nationaux dans l'exercice de leurs missions et communication	A. Mise en œuvre, suivi et évaluation des chartes des parcs ; études transversales
	B. Marques simples et marque collective des parcs nationaux
	C. Communication
	D. Mécénat
	E. Formation
	F. Police
	G. Représentation
	H. Stratégie touristique
	I. Animation de réseaux thématiques
3° Concours administratif aux établissements publics de parcs nationaux	A. Centralisation de données communes
	B. Gestion des ressources humaines (GRH)
	C. Finances et comptabilité
	D. Marchés publics, procédure d'achat, appui juridique
	E. Systèmes d'information et réseaux
	F. Assistance juridique

Source : Mission.

1.4.3.2. La convention de rattachement, dont le décret du 24 janvier 2017 prévoyait la conclusion avant le 31 décembre 2017, n'est toujours pas entrée en vigueur

Alors que le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 prévoyait que « *les conditions de réalisation et le calendrier de la mise en commun de services et notamment des moyens afférents sont précisés par une convention multipartite conclue entre l'agence et les établissements publics de parcs nationaux [...] au plus tard au 31 décembre 2017* », le projet de convention de rattachement des parcs nationaux à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) a été stabilisé le 19 janvier 2018.

La convention entrera en vigueur pour une durée de trois ans à compter de sa signature par l'ensemble des parties (article 4). À l'issue de cette période, qui correspond « *à la phase de démarrage et de mise en œuvre du dispositif de rattachement, qui est aussi la phase de démarrage de l'établissement AFB* », il est prévu que la convention puisse être révisée par avenant, « *sur décision concordante des parties* ».

Le premier article de ce projet de convention précise les « principes et objectifs généraux du rattachement des parcs nationaux à l'AFB » :

- ◆ il rappelle notamment que « *[l]a création de l'Agence française pour la biodiversité conduit à la reprise par elle les missions confiées antérieurement à l'établissement public Parcs nationaux de France par la loi* », tout en reconnaissant que « *ce rattachement nécessite la redéfinition de ce concours technique et administratif apporté dorénavant par l'AFB aux établissements publics des parcs nationaux* » dans l'objectif « *d'engager des actions nouvelles pour la protection de la biodiversité correspondant à des besoins partagés entre les onze établissements* » ;
- ◆ il stipule que « *le rattachement doit produire des bénéfices communs pour chacun des établissements concernés* ».

Le second définit quatre modalités pour la gestion de la mise en commun des services et moyens :

- ◆ **la constitution d'un service commun**, qui correspond :
 - soit à l'organisation commune d'une mission ou d'une activité, dont chacune des parties était en charge et dont elles décident de confier la mise en œuvre à une des parties, qui en assure alors son exécution sur la base de procédures préalablement arrêtées d'un commun accord. Les équipes et moyens consacrés par la partie chargée de la mise en œuvre de la mission ou de l'activité ainsi déléguée constituent le « service commun », qui demeure sous l'autorité hiérarchique du directeur de l'établissement qui les emploie, sans préjudice de l'autorité décisionnelle conservée par les parties délégantes ;
 - soit à la conception, l'élaboration et la mise en œuvre communes d'une politique publique ou d'une mission de service public dont les parties ont la charge : celles-ci mettent alors en commun des moyens humains, matériels ou immatériels et répartissent financièrement entre elles le coût de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de l'activité commune, dont le pilotage et l'évaluation sont confiés à l'une des parties ;
- ◆ **la mise en commun de moyens**, qui correspond à l'organisation, en commun, d'activités dont chacune des parties a la charge et dont elles décident de mettre en œuvre ensemble la gestion, la production ou la réalisation. Si les parties identifient les moyens humains et/ou financiers affectés à cette organisation commune, ces moyens demeurent sous leur autorité propre ;

Annexe V

- ◆ **l'appui technique ou administratif**, par lequel une ou plusieurs parties, disposant de compétences, d'expertises, de connaissances s'engagent à les partager ou à en faire bénéficier les autres parties signataires. Des moyens humains ou financiers sont ainsi mis à disposition, par une partie, au bénéfice d'une autre, pour gérer, produire ou réaliser des activités que cette dernière n'aurait pas réalisées par ailleurs ;
- ◆ **la mise en œuvre coordonnée de compétences nationales**, au titre de laquelle « *les établissements de parcs nationaux reconnaissent la nécessité d'un rôle de pilotage unique par l'AFB au titre de ses compétences nationales, sur des domaines ciblés. Dans ces domaines, chaque établissement de parc national s'engage alors à suivre les instructions techniques produites par l'AFB, à s'organiser en conséquence, aux fins de rechercher une cohérence de l'action publique* ». Le projet de convention précise qu'« [à] ce jour est identifié le domaine de la gestion des systèmes d'information, notamment ceux relatifs à la biodiversité, l'eau et les milieux humides ».

En matière de gouvernance, de suivi et d'évaluation, le troisième prévoit la mise en place d'un groupe de pilotage :

- ◆ chargé de la gouvernance stratégique (suivi des réalisations, définition des moyens humains, techniques et financiers, évaluation, orientations) et, le cas échéant, de l'évolution des modalités de mise en commun des services et moyens, composé de trois représentants de l'AFB, trois représentants des établissements publics de parcs nationaux et deux représentants du ministère de tutelle ;
- ◆ prenant ses décisions par consensus ;
- ◆ au sein duquel « *le ministère de tutelle veillera à la bonne atteinte des objectifs, à la réalisation des livrables et au respect du calendrier* ».

Le projet de convention est complété de deux annexes précisant les modalités de mise en commun de services et de moyens retenues pour les activités concernées par la convention, ainsi que les résultats attendus du rattachement pour la première période triennale :

- ◆ l'annexe 1 (partie A : fonctions métier ; partie B : fonctions support) précise le socle des services et moyens mis en commun, « *qui font l'objet d'une continuité [par rapport aux actions conduites par PNF pour le compte des parcs nationaux] en poursuivant un objectif de renforcement des gains de mutualisation* ». Les moyens en ETP et en fonds d'externalisation, mobilisés par l'AFB et par les établissements publics de parcs nationaux, y sont précisés et repris dans le tableau 28 ;
- ◆ l'annexe 2 (partie A : fonctions métier ; partie B : fonctions support) « *identifie les actions nouvelles prioritaires que les établissements souhaitent mettre en place en commun dans une logique d'intérêt partagé dans le cadre du rattachement, pour autant que l'annexe 1 soit mise en œuvre dans son intégralité* ».

Le contenu de ces annexes est détaillé dans le tableau 29 et dans le tableau 30.

Tableau 28 : Moyens prévus pour la mise en œuvre de l'annexe 1 de la convention de rattachement

Parties à la convention	Partie A – Fonctions métier		Partie B – Fonctions support		Total annexe 1	
	Moyens humains (ETP)	Moyens financiers (€/an)	Moyens humains (ETP)	Moyens financiers (€)	Moyens humains (ETP)	Moyens financiers (€)
AFB	13	900 000	20	675 000	33	1 575 000
Parcs nationaux	18	30 000	6	-	24	30 000
Ensemble	31	930 000	26	675 000	57	1 605 000

Source : Mission, à partir de l'examen de l'annexe 1 du projet de convention de rattachement.

Tableau 29 : Mise en commun des missions relatives aux actions métiers ou opérationnelles des parcs nationaux dans le cadre du rattachement à l'AFB

Thématique	Annexe 1 (partie A)		Annexe 2 (partie A) Chantiers identifiés
	Missions / Objectifs	Commentaires / Limites	
Développement et conduite d'une stratégie mutualisée de connaissance des parcs nationaux au sein de l'AFB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suivi et mise en œuvre de la stratégie scientifique inter-parcs. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Révision de la stratégie scientifique envisagée ▪ Identification d'ici 2020 des éléments constituant un service commun sur la stratégie et l'action scientifique dans les parcs et l'AFB. 	Soutenir les stratégies de connaissance et de recherche des PN et favoriser leur insertion dans la politique générale des espaces protégés.
Mise en place de systèmes d'information (SI) mutualisés entre les parcs et l'AFB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ D'ici à 2020, gestion unifiée AFB/parcs, dans un service commun, des systèmes de récolte et de l'administration des données (notamment afin de faciliter l'appartenance nationale). ▪ Mutualisation de l'hébergement des applications géomatiques. 	-	-
Développement et animation nationale et locale de la marque « Esprit parc national »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir et installer le nouveau dispositif de pilotage de la marque dans le cadre de l'AFB, dans l'objectif de la mise en place formelle d'un service commun « administration et gestion de la marque Esprit parc national » en 2020. ▪ Développer l'offre et garantir la promesse commerciale, avec la mise en place d'un dispositif de contrôle homogène, l'affinage du positionnement de la marque et l'accompagnement par un plan de communication. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de réflexion prévue a priori sur le niveau des redevances et son individualisation au regard des caractéristiques socio-économiques des territoires des parcs et des catégories de produits marqués. 	Développer les coopérations entre espaces protégés sur les marques collectives.
Communication conjointe des parcs nationaux au service	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mutualiser les éditions et publications, dans l'objectif d'aboutir, en 2020, à la mise en place d'un service commun « communication générale et digitale des parcs nationaux ». ▪ Mutualiser les outils de communication digitale, notamment via la mutualisation des onze sites internet des parcs nationaux (développement, hébergement et gestion). ▪ Élaborer et exploiter une veille multimédia. ▪ Communiquer en inter-parcs. 	-	Intégrer et valoriser les parcs nationaux dans la communication sur les espaces protégés et la biodiversité portée par l'AFB (action : évènements/actions de communication promouvant les PN dans la politique menée par l'AFB).
Gestion des mécénats inter-parcs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordonner l'animation du mécénat, et obtenir le renouvellement du mécénat GMF. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renouvellement du mécénat GMF comme seul indicateur de réussite. 	-

Annexe V

Thématique	Annexe 1 (partie A)		Annexe 2 (partie A) Chantiers identifiés
	Missions / Objectifs	Commentaires / Limites	
Éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD)	<ul style="list-style-type: none"> Suivre et mettre en œuvre la stratégie EEDD inter-parcs nationaux 2017-2020 	-	Intégrer et valoriser les PN dans la communication portée par l'AFB (action : appui au déploiement des aires marines éducatives).
Coordination nationale des polices et contrôle des usages dans les parcs nationaux et leurs territoires	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration de doctrines communes pour une approche cohérente de la mission, dans l'objectif de la mise en place d'un service commun en matière de police. Développement d'outils techniques uniques. Organisation d'une veille juridique. Appui technique et juridique pour établir des expertises sur les réglementations relatives à la biodiversité. Mise en place d'un groupement de commande pour les activités de police en 2019. 	<ul style="list-style-type: none"> Action en continuité avec ce que pouvait faire PNF (outils informatiques, formations, appui juridique, GT police) La mutualisation des marchés liés aux équipements des agents de terrain (uniformes, armement, etc.) est reportée en annexe 2. 	Déployer la coordination des polices et contrôles des usages dans les parcs nationaux et leurs territoires, notamment afin d'organiser des synergies entre les services territoriaux de l'AFB et les parcs et en recherchant une mutualisation des marchés pour l'équipement des agents de terrain
Suivi national et animation de la mise en œuvre des chartes de parcs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> Appui à la mise en œuvre des chartes, dans l'objectif de la mise en place d'un service commun sur le suivi et l'évaluation des chartes en 2019. Évaluation des chartes et de la politique des parcs nationaux, avec notamment le déploiement du logiciel EVA. 	-	Accompagner les démarches de qualité de la gestion et d'évaluation des parcs nationaux en synergie avec les autres aires protégées (notamment parcs naturels marins, mais aussi parcs naturels régionaux, réserves nationales etc.).
Suivi et mise en œuvre de la stratégie touristique inter-parcs	<ul style="list-style-type: none"> Appuyer la mise en œuvre d'une politique inter-parcs : définir un plan pluriannuel d'actions pour le déploiement de la stratégie votée en novembre 2016 ; réaliser des enquêtes de fréquentation et conduire une analyse inter-parcs 	<ul style="list-style-type: none"> Objectif de définition des contours et modes de fonctionnement d'un service commun en matière touristique, mais pas d'échéance pour la mise en place. 	
Animation des groupes thématiques inter-aires protégées	<ul style="list-style-type: none"> Poursuite et élargissement (à d'autres aires protégées, dont les parcs naturels marins) de l'animation des groupes techniques, dans l'objectif de la mise en place d'un service commun d'animation technique en 2019. 	-	

Source : Mission, à partir de l'examen des parties A des annexes 1 et 2 du projet de convention de rattachement.

Tableau 30 : Mise en commun des missions relatives aux fonctions support des parcs nationaux dans le cadre du rattachement à l'AFB

Thématique	Annexe 1 (partie B)		Annexe 2 (partie B)	
	Missions	Observations	Chantiers identifiés	Observations
Gestion des ressources humaines (GRH)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueil gratuit des personnels des parcs dans les formations de l'AFB. ▪ Élaboration des bulletins de paie et des documents nécessaires à sa liquidation, déclaration des charges sociales et élaboration des documents nécessaires à leur liquidation. ▪ Hébergement, paramétrage, administration et maintenance des SI relatifs à la GRH pour la paie et gestion du temps. ▪ Gestion des comptes individuels de retraite, dossiers retraite et allocations de retour à l'emploi. ▪ Élaboration d'une politique inter-parcs en matière d'hygiène, santé et sécurité au travail (HSST). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extension à tous les EPPN à réaliser d'ici au 01/01/2019. ▪ Hors formations et HSST, mise en commun par mise en place de services communs. ▪ Continuité avec amélioration de la qualité de service (automatisation de la chaîne de travail en améliorant l'articulation Virtualia – Gapaie ; réduction significative des anomalies ; simplification des processus HSST). ▪ Nouveaux services : gestion et archivage des données RH effectifs au 1^{er} janvier 2019 ; mise en place d'une assistance juridique sur les sujets HSST. 	<p>Simplification et unification des procédures RH :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ définition à établir et partager du rôle des gestionnaires RH de proximité des parcs ; ▪ définition et écriture de procédures sur la collecte, la fiabilisation et l'actualisation des données RH, notamment s'agissant de la situation administrative des agents ; ▪ mise en place d'une veille RH réactive et opérationnelle sur les carrières, les promotions, les mobilités, les retraites et les prestations sociales ; ▪ harmonisation des modalités de gestion (promotions, régimes indemnitaires et prestations sociales, notamment) ; ▪ mise en place de services communs sur le traitement des dossiers préalables à la liquidation des retraites (y compris archivage) et sur les bilans sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Report de l'harmonisation des modalités de gestion des ressources humaines à après 2020 ▪ Pas de perspective, à ce stade, d'une gestion unifiée des ressources humaines à l'AFB pour le compte des EPPN (où ne resterait qu'une gestion de proximité)
Achats publics	-	-	<p>Des achats publics à regrouper et sécuriser:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ définition et animation d'une politique des achats favorisant les synergies (DAE) ; ▪ augmentation du nombre de groupements de commande associant l'AFB et les parcs ; ▪ référentiels de commande communs ; ▪ fiabilisation juridique du processus de commande (marchés-types, publicité, assistance et veille juridiques), en vue d'une plate-forme d'achat commun. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Report de la mise en place d'un service achat commun

Annexe V

Thématique	Annexe 1 (partie B)		Annexe 2 (partie B)	
	Missions	Observations	Chantiers identifiés	Observations
Finances et comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hébergement, paramétrage et maintenance du progiciel de gestion comptable et financière commun aux Parcs nationaux ; assistance de premier niveau aux utilisateurs. ▪ Mise en place et gestion du groupement comptable assurant la gestion comptable des parcs nationaux visé à l'article R. 331-42-1 du code de l'environnement. ▪ Traitement des dépenses pour le compte du parc national des Calanques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en commun par mise en place de services communs. ▪ Continuité avec amélioration de la qualité de service (mise à niveau des outils et procédures de contrôle hiérarchisé de la dépense et de gestion des immobilisations ; déploiement de modules périphériques pour la gestion des régies et marchés publics et les frais de déplacement ; réduction du temps de retour à la suite du signalement d'anomalies ; réduction des délais de paiement). ▪ Mise en place d'un agenda de généralisation du traitement des dépenses pour l'ensemble des EPPN dans le cadre de la création du service facturier 	<p>Mise en place d'un service facturier (SFACT) pour tous les parcs nationaux selon le calendrier suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ expérimentation pilote avec le parc national des Calanques en 2018 pour une mise en œuvre en 2019 ; ▪ analyse (2018/2019) conduisant à un plan d'actions (2019/2020) ayant pour objectifs de définir le périmètre du SFACT, son organisation en termes d'effectifs, de procédures en vue d'une généralisation à l'ensemble des parcs à partir de 2020. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Généralisation du SFACT à tous les parcs reportée à 2020 au mieux, alors que PNF avait déjà reporté sa mise en place en 2016 en vue de la création de l'AFB. ▪ Définition du périmètre du SFACT renvoyée à l'analyse et au plan d'action prévus par la convention (pas d'ambition affichée).
Systèmes d'information et réseaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion d'un réseau informatique commun et des procédures et outils visant à assurer la sécurité du réseau et la pérennité des données stockées. ▪ Mise en place et gestion de dispositifs mutualisés de télécommunication. ▪ Appui à l'hébergement et au déploiement d'applications. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en commun de moyens plutôt que mise en place de services communs ▪ Continuité avec amélioration de la qualité de service. ▪ Limite : partage des tâches de développement (pour l'essentiel dans les parcs) sous réserve d'adhésion de l'ensemble des parcs (pas de service différencié) 	-	-

Source : Mission, à partir de l'examen des parties B des annexes 1 et 2 du projet de convention de rattachement.

Annexe V

Le projet de convention a fait l'objet d'une consultation des comités techniques des onze établissements, puis d'un vote de chacun des conseils d'administration concernés, visant à autoriser le directeur de l'établissement à signer la convention, comme cela est retranscrit dans le tableau 31. Au 4 avril 2018, l'ensemble des conseils d'administration des établissements avait approuvé la signature de la convention, à l'exception du conseil d'administration de l'établissement public du parc national de Port-Cros, qui a rejeté, à une voix près, la délibération autorisant le directeur à signer la convention.

L'entrée en vigueur de la convention de rattachement, qui est une convention multipartite à onze établissements, étant conditionnée par la signature de l'ensemble des parties, le directeur de l'établissement public du parc national de Port-Cros a convoqué une réunion du conseil d'administration le 26 avril 2018, pour que celui-ci examine de nouveau le projet de convention. En tout état de cause, le vote défavorable du conseil d'administration de cet établissement n'est pas de nature à le dispenser de respecter l'article L. 131-8-1 du code de l'environnement

Tableau 31 : Examen de la convention de rattachement par les comités techniques et conseils d'administration des établissements

Opérateur	Avis du comité technique	Date de délibération du conseil d'administration	Avis du conseil d'administration
PN de la Vanoise	Favorable	15/03/2018	Favorable
PN des Écrins	Défavorable	12/03/2018	Favorable
PN du Mercantour	Défavorable	13/03/2018	Favorable
PN des Cévennes	Défavorable	15/03/2018	Favorable
PN des Calanques	Défavorable	13/03/2018	Favorable
PN de Port-Cros	Défavorable	12/03/2018	Défavorable
PN des Pyrénées	Défavorable	27/03/2018	Favorable
PA de Guyane	Défavorable	15/03/2018	Favorable
PN de la Réunion	Défavorable	15/03/2018	Favorable
PN de la Guadeloupe	Défavorable	09/03/2018	Favorable
AFB	Défavorable	13/03/2018	Favorable

Source : Mission.

1.4.3.3. Le projet de convention de rattachement examiné par la mission manque d'ambition, en reportant notamment certains chantiers clés en matière de mutualisations

L'examen du projet de convention de rattachement par la mission, notamment conduit au travers du tableau 29 et du tableau 30, amène celle-ci à formuler les observations suivantes :

- ◆ la mission note l'effort fait dans l'article 1 de la convention pour faire du rattachement un outil de mise en œuvre des ambitions placées dans la création de l'AFB. Le niveau de généralité de cet article ne lui semble toutefois pas clairement adapté aux sujets effectivement traités dans cette convention, notamment au travers de ses deux annexes. De fait, en comparant les deux tableaux précités au tableau 25, il est malaisé de rattacher les points développés par les annexes et exprimant, au moins dans l'annexe 1, la « *reprise des missions de PNF* », aux ambitions de l'article 1 de la convention, aux termes duquel la « *redéfinition [du concours technique et administratif apporté par l'AFB] doit permettre notamment d'engager des **actions nouvelles** pour la protection de la biodiversité correspondant à des besoins partagés entre les onze établissements.* » ;

- ◆ même si cela peut conduire la convention à apprécier, de manière extensive, la portée de l'article 3 du décret n° 2017-65, **la mission partage le souhait d'afficher, dans la convention, que le rattachement doit aussi produire des bénéfices pour l'AFB**, tant d'un point de vue « politique », dans le cadre d'un examen par les instances de gouvernance, que d'un point de vue plus « stratégique », au regard des enjeux qui s'attachent à la capacité, pour l'AFB, de mobiliser tous les moyens à sa disposition pour conduire les missions – étendues – qui lui ont été confiées par la loi et, notamment, à bénéficier des compétences présentes dans les établissements publics de parcs nationaux, singulièrement en matière de gestion d'aires protégées, de biodiversité terrestre et de police ;
- ◆ **la mission est plus critique sur la gouvernance envisagée à l'article 3 de la convention de rattachement :**
 - d'une part, les mêmes causes risquant de produire les mêmes effets, la mission ne peut que regretter que la convention prévoie une prise de décision par consensus du groupe de pilotage. Les retours d'expérience des projets de mutualisation conduits par les agences de l'eau et PNF font systématiquement ressortir qu'un tel mode de gouvernance ne permet pas la mise en œuvre d'une ambition élevée en matière de mutualisation et/ou conduit à des choix coûteux et peu efficaces du fait de la nécessité de prendre en compte les demandes particulières d'établissements mettant en avant leurs spécificités ;
 - d'autre part, même si la mission peut comprendre l'intérêt, pour la direction de l'eau et de la biodiversité, d'être représentée à la fois par le bureau (et la sous-direction) qui exerce la tutelle de l'AFB et par le bureau (et la sous-direction) qui exerce la tutelle des établissements publics de parcs nationaux, il lui semble indispensable que cette direction parle d'une seule voix et exprime une vision stratégique claire et une volonté ferme d'avancer vers un projet de mutualisation ambitieux.

Dès lors, la mission estime souhaitable de prévoir :

- une participation du directeur de l'eau et de la biodiversité – ou, le cas échéant, de son adjoint – au groupe de pilotage, accompagné d'un autre représentant du ministère de tutelle, afin de garantir une vision intégrée et cohérente de la tutelle ;
 - une prise de décision à la majorité qualifiée (cinq voix). Cette règle de vote placerait l'administration de tutelle dans une position « pivot » entre l'AFB et les établissements publics de parcs nationaux ;
- ◆ **la mission constate que la négociation de la convention de rattachement s'est caractérisée par la persistance d'une approche fondée sur une logique de moyens plus que de résultats**, alors même que l'enjeu réside dans la qualité des prestations offertes⁷⁵ et une amélioration de l'efficacité du système. Ainsi, plusieurs directeurs d'établissements publics de parcs nationaux ont regretté auprès de la mission le redéploiement d'une partie des effectifs de PNF vers d'autres missions de l'AFB, de l'ordre de 12,80 ETPT sur un total de 45,80 ETPT (cf. tableau 28) précédemment affectés à PNF, en considérant que cette baisse d'effectifs consacrés aux parcs nationaux devait être prise en compte dans la fixation des schémas d'emplois des établissements publics de parcs nationaux.

⁷⁵ L'expérience de PNF, telle que décrite par certains directeurs d'établissements publics de parcs nationaux et par la Cour des comptes (cf. section 1.4.2 de la présente annexe), semble démontrer à l'évidence que le nombre d'ETP dédiés aux parcs nationaux n'est pas la seule variable à prendre en compte dans une démarche de qualité.

Annexe V

La mission ne partage naturellement pas cette logique : l'examen des annexes à la convention de rattachement met clairement en évidence que les structures pilotes des actions visées, au sein de l'AFB, sont, au-delà de la direction des parcs naturels marins, parcs nationaux et territoires, les directions de la recherche, de l'expertise et du développement des compétences, de la communication, de l'appui aux politiques publiques, ce qui mobilise des moyens au-delà de ceux qui étaient dans le périmètre antérieur de PNF ;

- ◆ **la mission regrette le manque d'ambition de la convention de rattachement sur les fonctions support, notamment :**
 - **s'agissant de la gestion des ressources humaines :**
 - **le report de l'harmonisation des modalités de gestion** (régimes indemnitaires, notamment), visée en annexe 2, vraisemblablement postérieurement à 2020 (révision de la convention de rattachement), alors qu'il s'agissait de l'une des missions de PNF et que cette absence d'harmonisation soulève d'importantes difficultés, comme la mission l'a précédemment relevé ;
 - **l'absence de perspective quant à la mise en place d'une gestion réellement unifiée des ressources humaines à l'AFB** pour le compte des établissements publics de parcs nationaux, où ne resterait qu'une gestion de proximité ;
 - **s'agissant des achats**, dans une logique d'optimisation de la commande publique :
 - d'une part, le renvoi en partie A (fonctions métiers) de l'annexe 2, pour une mise en œuvre vraisemblablement après 2020 (révision de la convention de rattachement), de la mutualisation des marchés liés aux équipements des agents de terrain ;
 - d'autre part, **le renvoi en partie B (fonctions support) de l'annexe 2 de l'objectif de regrouper et sécuriser les achats publics et l'absence de fixation d'échéance pour la mise en place d'un service achats commun**, alors même que (i) l'expérience de mutualisation conduite par l'établissement public du parc national de Port-Cros, pour le compte de celui des Calanques, a mis en évidence que la mutualisation de la commande publique présentait un intérêt et (ii) que la Cour des comptes a relevé le manque de professionnalisme de cette fonction au sein de plusieurs établissements publics de parcs nationaux (cf. infra) ;
 - **l'absence de mise en place à brève échéance d'un service facturier** selon un périmètre ambitieux, celle-ci n'étant, à ce stade, visée que dans l'annexe 2, alors que PNF l'avait déjà reportée en 2016 dans la perspective de la création de l'AFB et qu'elle présente un potentiel d'économies de moyens important ;
 - **s'agissant des systèmes d'information et réseaux, la restriction de la mise en commun à une mise en commun de moyens, sans perspective d'un service commun**, avec une limitation des interventions en matière de développement à des projets recevant l'adhésion de l'ensemble des parcs (ce qui limitera l'ampleur et l'efficacité des mutualisations dans ce domaine) ;
- ◆ **la mission regrette également le manque d'ambition de la convention de rattachement en matière de développement des ressources propres des établissements publics de parcs nationaux**, tant s'agissant de la gestion de la marque « Esprit parc national » dans une logique de maximisation de sa rentabilité financière que de la recherche d'autres mécénats que celui de la GMF (alors que la convention de rattachement ne vise, comme indicateur de réussite, que son renouvellement) ;

- ◆ la mission estime irréaliste d'attendre de l'AFB qu'elle ait une approche schizophrène entre, d'une part, sa responsabilité découlant de la reprise des missions de PNF, et, d'autre part, la mise en œuvre du reste de ses missions, avec les outils et les stratégies afférents. Par exemple, dans le secteur des fonctions supports, il serait contre-productif de lui demander de gérer des outils informatiques et procéduraux différents de ceux qu'elle choisit pour ses propres besoins, au seul motif de la reprise des missions de PNF. Il semble inéluctable que les établissements publics de parcs nationaux doivent s'adapter aux choix de l'AFB, le risque étant important qu'en cas contraire une attention insuffisante soit alors portée aux « outils » particuliers aux établissements publics de parcs nationaux. Ces établissements publics, quel que soit leur attachement à leurs spécificités, à leur histoire et à leurs outils, ne peuvent être que perdants à refuser de voir en face cette situation. Le rapport de force ne pourrait que leur être défavorable s'ils refusaient de faire évoluer leurs analyses et leurs méthodes de travail, établissement par établissement, au sein de la communauté des directeurs, et entre les établissements publics de parcs nationaux et l'AFB ;
- ◆ **la mission regrette enfin que manque encore une vision stratégique claire sur la dimension que pourrait revêtir le rattachement, au-delà des prestations exercées auparavant par PNF, notamment dans les domaines où la loi a confié des missions à l'AFB que n'exerçait pas PNF** (notamment, stratégie scientifique et gestion des systèmes d'information, singulièrement ceux relatifs à la biodiversité, l'eau et les milieux humides). Même si ces sujets sont évoqués dans l'annexe 2, qui a fait l'objet de discussions moins approfondies que l'annexe 1, la question des moyens que l'AFB et les établissements publics de parcs nationaux pourront y consacrer reste ouverte. Aussi la mission estime-t-elle que les sujets figurant dans l'annexe 2 devront faire l'objet de travaux complémentaires, associant les directeurs d'établissements publics de parcs nationaux, au fur et à mesure que l'AFB se sentira à même de faire des propositions.

1.4.3.4. Au-delà, l'approfondissement des mutualisations, tant entre sous-ensembles de parcs nationaux qu'avec d'autres acteurs publics, et un recours plus marqué à l'externalisation constituent des enjeux pour ces établissements publics

Au-delà de la portée du rattachement à l'AFB, les autres enjeux pour la réalisation de gains d'efficience par les établissements publics de parcs nationaux portent sur :

- ◆ la conduite d'une réflexion entre les dix établissements publics de parcs nationaux sur leur modèle de financement, à faire évoluer à échéance de 2030 ;
- ◆ la mise en œuvre ou l'approfondissement de la mutualisation entre sous-ensembles d'établissements publics de parcs nationaux (fondés sur la proximité géographique⁷⁶, une communauté de problématiques, des regroupements thématiques, etc.), ce qui supposera une utilisation plus marquée, par la tutelle, de l'ensemble des outils à sa disposition (lettre de mission et lettres annuelles d'objectifs des directeurs d'établissements publics de parcs nationaux, fixation de leur rémunération variable, contrats d'objectifs, schémas d'emplois, etc.) ;

⁷⁶ La proximité géographique facilite incontestablement la connaissance mutuelle et la confiance, mais la mission considère que, jusqu'à un certain point, l'éloignement géographique ne peut être mis en avant comme seule raison pour récuser l'entrée dans un processus de mutualisation, notamment des fonctions support, dès lors que les personnes devant travailler ensemble se sont déjà rencontrées et se connaissent. Dans ces conditions, la mission appelle l'attention de l'AFB et de la tutelle sur le besoin de s'assurer (hors cas particulier de l'outre-mer) que les établissements publics des parcs nationaux des Cévennes et des Pyrénées ne restent pas à l'écart de la dynamique, singulièrement dans un contexte marqué par une ambition limitée sur ce point de la convention de rattachement.

Annexe V

- ◆ l'approfondissement des mutualisations de proximité avec d'autres acteurs publics (DREAL ou DEAL, voire DDT, antennes de l'AFB et/ou de l'ONCFS, collectivités locales, etc.), une telle option méritant tout particulièrement d'être explorée dans les départements d'outre-mer ;
- ◆ la possible externalisation de certaines fonctions, ce qui nécessite néanmoins de disposer des moyens budgétaires nécessaires.

La mission a bien identifié la vision stratégique de certains directeurs d'établissements publics de parcs nationaux allant clairement dans ce sens, et des essais plus ou moins aboutis. Elle a néanmoins entendu des nuances significatives entre directeurs, conduisant à penser qu'au-delà du chemin à prendre, il sera nécessaire de clarifier les options les plus à mêmes de le décliner. Par ailleurs la mission ne peut sous-estimer les difficultés pratiques découlant de la situation actuelle des établissements publics de parcs nationaux, avec notamment une faible mobilité des agents au sein des fonctions support⁷⁷ et un environnement général où les directeurs peuvent se sentir insuffisamment soutenus par leur tutelle pour prendre des risques afin d'améliorer l'efficacité de leur organisation.

1.4.3.5. Des évolutions en matière de gouvernance sont nécessaires pour garantir la réussite des actions de mutualisation

La mission souhaite enfin formuler trois observations en matière de gouvernance.

En premier lieu, la mission appelle l'attention de l'AFB et de la tutelle sur le fait que la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux a légitimé un vrai tandem président-directeur d'établissement public de parc national, et que la gouvernance au sein de PNF reconnaissait aux présidents une légitimité à participer aux débats sur la mutualisation comprise au sens large.

Dans le domaine du positionnement respectif des établissements publics de parcs nationaux par rapport à l'AFB, les approches menées jusqu'à présent sur les mutualisations couvertes par les annexes 1 et 2 ont peiné à faire une place aux présidents, laissant les directeurs faire seul le lien avec ceux-ci, et ensuite leurs conseils d'administration, dans une situation parfois inconfortable. Il ne peut être exclu que le vote défavorable du conseil d'administration de l'établissement public du parc national de Port-Cros résulte d'une perception, par les élus, d'une forme de régression par rapport à la situation qui existait au sein de PNF.

⁷⁷ Alors que la mobilité des agents de terrain, en contacts réguliers avec les partenaires des établissements publics de parcs nationaux, est plus importante.

En second lieu, la mission appelle l'attention de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) sur la situation de « double tutelle » de fait des établissements publics de parcs nationaux qui résulte des choix opérés dans la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et dans la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. En effet,

- ◆ d'une part, l'article 23⁷⁸ de la loi du 8 août 2016 et l'article 1 du décret du 24 janvier 2017 prévoient la reprise des missions de PNF⁷⁹ par l'AFB, ce qui habilite le conseil d'administration de cette dernière à se saisir pleinement des anciennes compétences du conseil d'administration de PNF. Or, parmi celles-ci, figure celle de « *donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux* ». Cette circonstance justifierait ainsi une implication plus marquée du conseil d'administration de l'AFB sur ce sujet et, notamment, la prise d'une délibération sur le montant et la répartition des ressources financières affectées aux établissements publics de parcs nationaux préalablement à la décision du ministre chargé de l'écologie, telle que prévue, d'ailleurs, par l'article 137 de la loi de finances pour 2018⁸⁰. Tel n'a pas été le cas, toutefois, l'arrêté du 29 janvier 2018 organisant les modalités de la contribution financière de l'Agence française pour la biodiversité aux établissements publics de parcs nationaux pour l'année 2018 ne visant aucun avis du conseil d'administration de l'AFB. Un tel avis du conseil d'administration de l'AFB, sur le rapport de son directeur général, conduirait les établissements publics de parcs nationaux à discuter de leurs budgets avec l'AFB, et non uniquement avec leur tutelle. Cette situation pourrait, au surplus, donner les moyens à l'AFB d'encourager des choix de mutualisation ambitieux, sous réserve qu'un objectif fort lui soit préalablement assigné en ce sens par sa tutelle ;
- ◆ d'autre part, la convention de rattachement prévoit explicitement que « *les établissements publics de parcs nationaux reconnaissent la nécessité d'un rôle de pilotage unique par l'AFB, au titre de ses compétences nationales, sur des domaines ciblés. Dans ces domaines, chaque établissement de parc national s'engage alors à suivre les instructions techniques produites par l'AFB, à s'organiser en conséquence, aux fins de rechercher une cohérence de l'action publique* ».

Proposition n° 2 : Clarifier les rôles respectifs de la DEB et de l'AFB dans le pilotage des établissements publics de parcs nationaux, notamment s'agissant de la proposition de répartition des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux (qui doit, en tout état de cause, être entérinée par un arrêté ministériel, mais dont les discussions initiales avec les établissements publics de parcs nationaux pourraient – voire devraient – être conduites par l'AFB, au regard des missions qu'elle a reprises de PNF).

⁷⁸ « I. - Les missions, la situation active et passive et l'ensemble des droits et obligations de l'Agence des aires marines protégées, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'établissement public « Parcs nationaux de France » sont repris par l'Agence française pour la biodiversité. »

⁷⁹ Extrait de l'ancien article L. 331-29 définissant les missions de PNF :

« 7° Donner au ministre chargé de la protection de la nature un avis sur les questions concernant la mise en œuvre de la politique des parcs nationaux et lui présenter toute étude ou projet dans ce domaine ;

« 8° Donner son avis au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition qu'il arrête des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux. »

⁸⁰ Cet article prévoit que « [c]haque année, un arrêté du ministre chargé de l'écologie fixe le montant et les modalités de versement de [la] contribution [annuelle de l'AFB] au profit de chacun des établissements publics chargés des parcs nationaux ».

En troisième lieu, la mission insiste sur l'importance de l'exercice d'une tutelle efficace par la direction de l'eau et de la biodiversité pour la réussite des actions de mutualisation, notamment dans le cadre du rattachement des établissements publics de parcs nationaux à l'AFB : celle-ci doit notamment afficher clairement ses objectifs en termes de services communs, avec les résultats attendus (et pas seulement la thématique concernée), singulièrement les gains d'efficacité et les échéances, et utiliser pleinement tous les outils dont elle dispose pour que les établissements publics sous sa tutelle (AFB, établissements publics de parcs nationaux) traduisent concrètement ses orientations (contrats d'objectifs, lettres de missions, part variable de la rémunération des directeurs,...).

1.5. Le « rattachement » de l'Établissement public du marais poitevin à l'AFB est en préparation

La possibilité d'un « rattachement » de l'EPMP à l'Agence française pour la biodiversité a été ouverte par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui introduit, en son article 20, codifié à l'article L. 131-1 du code de l'environnement, la possibilité pour « *un établissement public de l'État régi par le code de l'environnement d'être rattaché à un ou plusieurs établissements publics de l'État, à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis du ou des établissements auxquels ce rattachement est demandé, afin de mettre en commun des services et moyens* ». S'il présente un intérêt « fonctionnel », le rattachement ne touche en revanche ni à la personnalité morale, ni à l'autonomie financière de chacun des établissements concernés.

La perspective d'un « rattachement » de l'EPMP à l'AFB a fait l'objet de débats dans le cadre de l'examen du projet de loi. Un article imposant le rattachement de l'EPMP à l'AFB a été voté en seconde lecture à l'Assemblée nationale, à l'image de celui prévu par la loi pour les établissements publics de parcs nationaux. Cette disposition ayant été annulée par le Conseil constitutionnel pour un motif procédural⁸¹, la procédure prévue par l'article L. 131-1 du code de l'environnement a été mise en œuvre pour aboutir au rattachement de cet établissement à l'AFB :

- ◆ dans sa délibération n° 2016-17 du 18 novembre 2016, le conseil d'administration de l'EPMP a demandé le rattachement de cet établissement à l'AFB ;
- ◆ dans sa délibération n° 2017-15 du 29 mars 2017, le conseil d'administration de l'AFB a donné un avis « très favorable » à la demande de rattachement de l'EPMP ;
- ◆ un décret, dont un projet a été présenté à la mission, doit encore préciser les services et moyens mis en commun.

La solution du rattachement a le soutien des acteurs locaux qui y voient un moyen de conforter l'EPMP, qui conserverait ainsi son autonomie de gestion et ses instances. Son identité ne serait donc pas modifiée.

⁸¹ Disposition introduite en deuxième lecture par un amendement sans être, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion.

Des contacts ont été engagés entre l'AFB et l'EPMP pour préparer le rattachement. Il est prévu que l'AFB apporte, avant tout, un appui sur les fonctions support⁸². Cette option permettra notamment à l'EPMP de faire l'économie de l'agent comptable (coût de l'adjonction de service de 500 € par mois) et d'une fraction du temps de l'agent de catégorie C qui assure les fonctions support (la gestion de la paie serait assurée par l'AFB)⁸³. De plus, l'AFB et l'EPMP pourront engager des partages d'expertise et des projets communs dans les domaines scientifique et technique. L'AFB communiquera des informations générales à l'EPMP, qui sera identifié comme participant à la sphère des opérateurs « biodiversité » de l'État.

Le décret doit clarifier les propositions de services communs, de mise sous autorité fonctionnelle des agents, et les contreparties financières.

1.6. Le rapprochement des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, prévu par la loi du 8 août 2016, est au point mort

1.6.1. Les effectifs consacrés aux actions de police de l'eau et de la nature (1 157,27 ETPT) relèvent, pour les deux tiers, de l'ONCFS et atteignent un étiage dans les services départementaux des deux établissements

1.6.1.1. Les effectifs de l'ONCFS comptent pour un peu plus des deux tiers des effectifs des services départementaux globaux de l'AFB et de l'ONCFS, alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus de 40 % des effectifs des services centraux et régionaux de ces deux établissements

Comme le présente le tableau 32 :

- ♦ en 2017, les effectifs de l'AFB s'établissaient à 1 167,68 ETPT et ceux de l'ONCFS à 1 573,93 ETPT, dont respectivement 1 127,39 ETPT et 1 493,63 ETPT sous plafond. Les emplois hors plafond correspondaient à des contrats aidés, des apprentis et des agents contractuels en contrats à durée déterminée dont la rémunération est couverte par des recettes fléchées. Le poids des fonctions support y était à peu près équivalents (11,78 % des effectifs sous plafond pour l'AFB et 10,47 % pour l'ONCFS) ; le détail de leur composition figure dans le tableau 33 ;
- ♦ les agents de terrain des services départementaux de ces deux établissements représentaient 464,48 ETPT à l'AFB et 969,19 ETPT à l'ONCFS, soit un rapport de 1 à 2 environ. En revanche, hors fonctions support, les services centraux et régionaux de l'AFB regroupaient 530,11 ETPT et ceux de l'ONCFS 367,99 ETPT.

⁸² L'EPMP est une équipe de petite taille (plafond d'emplois à 8 ETP), dont le management génère cependant un volet administratif qui peut être lourd (notamment pour les volets financiers et comptables et pour le recrutement des agents, notamment contractuels), porté par le directeur et sa chargée de suivi administratif et financier.

⁸³ L'appui juridique pour la passation de conventions et de marchés publics qui serait utile à l'EPMP, n'est pas disponible (pour l'instant).

Annexe V

Ainsi :

- ◆ les effectifs des services départementaux comptent pour plus de 70 % des effectifs des fonctions « métiers » de l'ONCFS, là où ceux de l'AFB comptent pour moins de 50 % des effectifs des fonctions « métiers » de cet établissement (cf. graphique 10) ;
- ◆ les effectifs de l'ONCFS comptent pour un peu plus des deux tiers des effectifs des services départementaux, tandis que ceux de l'AFB comptent pour près de 60 % des effectifs des services centraux, régionaux et parcs marins⁸⁴ (cf. graphique 11).

Tableau 32 : Répartition des effectifs des établissements en 2017 (en ETPT)

Établissements	Effectifs sous plafond d'emploi			Total	Effectifs hors plafond d'emploi	Effectifs totaux
	Effectifs des fonctions « support » (ETPT)	Effectifs des fonctions « métiers » (ETPT)				
		Services départementaux	Services centraux et régionaux			
AFB	132,80	464,48	530,11	1 127,39	40,29	1 167,68
ONCFS	156,45	969,19	367,99	1 493,63	80,30	1 573,93

Source : AFB ; ONCFS.

Tableau 33 : Répartition des effectifs des fonctions support⁸⁵ des établissements en 2017 (ETPT)

Opérateurs	Gestion des ressources humaines	Informatique et SI	Budget, suivi financier et exécution comptable	Affaires générales	Information, communication, documentation	Pilotage	Total
AFB	38,77	23,37	38,78 ⁸⁶	13,73	7,44	10,71	132,80
ONCFS	21,87	17,57	46,02	14,90	6,13	16,92	123,41

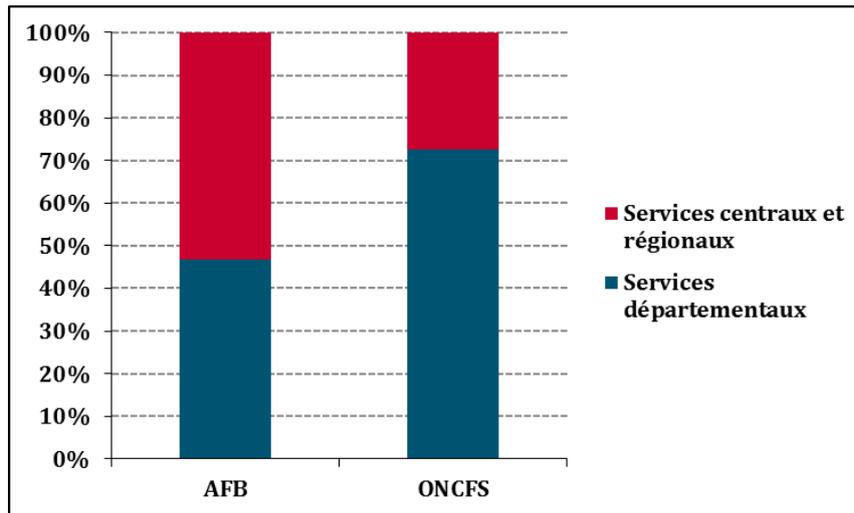
Source : AFB ; ONCFS.

⁸⁴ Toutefois, il faut noter qu'indépendamment des services départementaux (issus de l'ex-Onema), l'AFB comporte six antennes de façade, neuf parcs naturels marins (et missions) et un sanctuaire de mammifères marins (issus de l'ex-AAMP), pour 89 ETP au total (8 %).

⁸⁵ Fonctions support au siège. Les fonctions support des délégations territoriales de l'ONCFS, qui regroupent l'inspection générale des services et les secrétariats sous plafond des délégations territoriales, regroupent 33,04 ETPT.

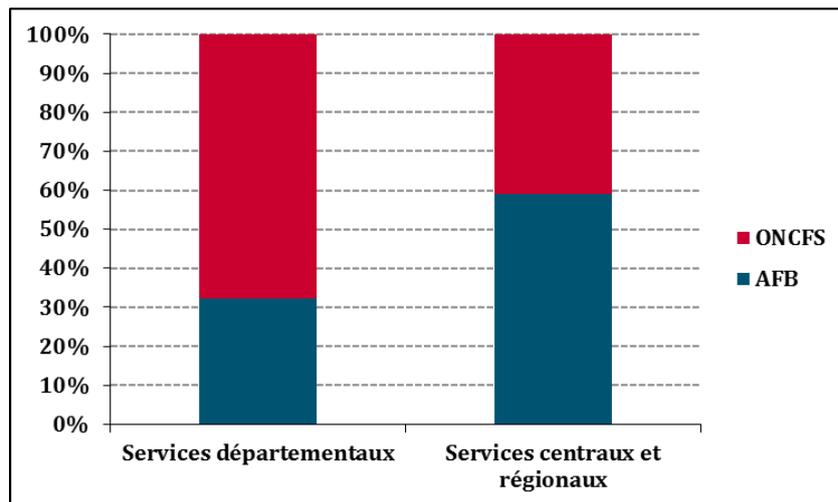
⁸⁶ Dont 16,76 ETPT au titre de l'agence comptable.

Graphique 10 : Répartition des effectifs des fonctions « métiers » de l'AFB et de l'ONCFS (ETPT)



Source : Mission.

Graphique 11 : Part des effectifs de l'ONCFS et de l'AFB dans le total des effectifs des fonctions « métiers » des services départementaux et des services centraux et régionaux



Source : Mission.

Le tableau 34 présente la répartition des effectifs sous plafond de l'AFB et de l'ONCFS en 2017. Il fait apparaître que la part d'agents titulaires est la plus importante à l'ONCFS (78,18 %) et que le nombre d'agents contractuels relevant du décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 est similaire dans les deux établissements.

Parmi les agents titulaires, la grande voire très grande majorité (70 % à l'AFB et 93,50 % à l'ONCFS) sont des « inspecteurs de l'environnement »⁸⁷ au sens de l'ordonnance n° 2012-34 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, comme le montre le tableau 35.

⁸⁷ Agents technique (ATE, catégorie C) et techniciens (TE, catégorie B) de l'environnement.

Annexe V

Tableau 34 : Répartition des effectifs sous plafond des établissements en 2017 (en ETPT)

Établissements	Agents titulaires			Agents contractuels			Total
	PNA	Agents détachés	Part dans le total (%)	CDI	CDD	Part dans le total (%)	
AFB	655,69	60,53 ⁸⁸	69,71	204,23	106,94	30,29	1 127,39
ONCFS	1 092,46	75,21	78,18	204,88	121,08	21,82	1 493,63

Source : AFB ; ONCFS.

Tableau 35 : Part des inspecteurs de l'environnement parmi les agents titulaires de la fonction publique en 2017

Établissements	Agents titulaires (ETPT)	Inspecteurs de l'environnement (IE)					Part des IE (%)
		ETPT	dont ATE (ETPT)	Part des ATE (%)	dont TE (ETPT)	Part des TE (%)	
AFB	816,22	571,32	350,74	61,39	220,58	38,61	70,00
ONCFS	1 167,67	1 091,75	624,88	57,24	466,88	42,76	93,50

Source : AFB ; ONCFS.

Le tableau 36 met en évidence que la baisse des effectifs physiques permanents de l'ONCFS entre 2013 et 2017 (-130) a été assurée, pour une très large part (84,62 %), par une baisse du nombre d'inspecteurs de l'environnement, complétée par une baisse du nombre de personnels administratifs qui, conjuguée à celle du nombre d'ouvriers affectés à la gestion des domaines et réserves, a permis une croissance des effectifs des inspecteurs du permis de chasser (+22,73 %) et des ingénieurs d'études et de recherche (+2,34 %).

Tableau 36 : Évolution de la répartition des effectifs physiques de l'ONCFS entre 2013 et 2017

Catégories d'agents	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2013-2017	
						Effectifs physiques	%
Inspecteurs du permis de chasser	22	24	26	26	27	5	22,73
Ouvriers pour la gestion des domaines et réserves	32	27	29	26	28	-4	-12,50
Personnels administratifs	177	174	169	162	153	-24	-13,56
Ingénieurs d'études et de recherches	128	134	135	135	131	3	2,34
Inspecteurs de l'environnement	1 181	1 166	1 142	1 104	1 071	-110	-9,31
Agents employés dans l'année sur des emplois non permanents ⁸⁹	342	425	421	441	486	144	42,11

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'ONCFS et des rapports d'activité 2013, 2014, 2015 et 2016.

⁸⁸ Détachés sur contrat : 52,85 ETPT ; détachés sur corps : 7,68 ETPT.

⁸⁹ Il s'agit de collaborateurs occasionnels, de vacataires horaires, de contrats aidés, de CDD sur recettes fléchées ou d'emplois à temps incomplet (agents d'entretien)

1.6.1.2. Avec un total de près de 320 implantations différentes, dont moins d'une vingtaine sont mutualisées entre les deux établissements, le réseau territorial de l'AFB et de l'ONCFS gagnerait à être rationalisé

Comme le montre le tableau 37, l'AFB et l'ONCFS disposent d'un nombre d'implantations important, dont seulement 16 sont mutualisées entre les deux établissements. Il existe, pour les deux établissements, un enjeu de rationalisation de ce réseau territorial, encore plus important pour l'AFB (issue de l'intégration de quatre opérateurs) que pour l'ONCFS, avec, notamment une surface utile nette par agent qui est supérieure d'un tiers à celle constatée à l'ONCFS, ce qui est lié à l'importance des services départementaux à l'ONCFS et au fait que l'AFB doit disposer de nombreuses salles de réunion utilisées par les différents établissements (cf. note de bas de page 91).

Tableau 37 : Implantations de l'AFB et de l'ONCFS

Indicateurs	AFB	ONCFS
Nombre d'implantations	181	152
<i>dont : propriété de l'opérateur</i>	10	4
<i>dont : propriété de l'État (hors propriété de l'opérateur)</i>	67	27
<i>dont : implantations mutualisées AFB/ONCFS (en métropole)</i>	16	16
Surface utile nette ⁹⁰ totale des implantations (m ²)	16 746	16 880
Effectifs à fin 2017 (ETPT)	1 167,68	1 573,93
Surface utile nette par agent (m ²)	14,34 ⁹¹	10,72

Source : AFB ; ONCFS.

1.6.1.3. Les effectifs consacrés aux actions de police de l'eau et de la nature relèvent, aux deux tiers, de l'ONCFS, dont l'organisation est dominée par le niveau départemental, et atteignent un étiage dans les services départementaux des deux établissements

1.6.1.3.1. Les deux tiers des 1 157,25 ETPT consacrés aux actions de police de l'environnement à l'AFB et à l'ONCFS sont des agents de l'ONCFS

Comme le montrent le tableau 38 et le tableau 39, les effectifs consacrés aux actions de contrôle des usages par l'AFB (ex-Onema) et l'ONCFS s'établissaient, en 2016, à 1 157,25 ETPT, dont les deux tiers sont à l'ONCFS et un tiers à l'AFB. Les effectifs physiques concernés par des missions de police s'établissaient à 1 702 agents pour l'ensemble des deux établissements, dont près de 63 % à l'ONCFS.

Ces deux tableaux mettent également en évidence le rôle plus important qu'à l'ONCFS joué par le niveau régional de l'AFB dans la coordination de l'activité de contrôle des usages.

À l'ONCFS, seuls les délégués territoriaux et leurs adjoints s'impliquent dans cette activité, pour une faible part de leur temps (de l'ordre de 5 %). Toutefois, 47 % de l'activité des délégations (inter-)régionales de l'ONCFS est consacrée au management, dont essentiellement celui des services départementaux, contre 33 % pour celles de l'AFB. Les effectifs consacrés au management des services départementaux sont ainsi très proches entre l'AFB et l'ONCFS.

⁹⁰ Correspond aux surfaces de bureau, de réunion et des annexes de travail.

⁹¹ Au regard de l'objectif de 12 m² par poste, le nombre de postes à prendre en compte pour l'AFB serait de 1 343,83 prévus en 2018 (1 197,70 ETPT sous plafond + 54 ETPT hors plafond + 18,33 ETPT mis à disposition + 46 ETPT de stagiaires + 2 ETPT réservistes + 13,8 emplois civiques + 12 ETPT (intérimaires et prestataires). Ce ratio est ainsi de 16 746 m²/1 343,83 = 12,46 m² par ETPT. À noter également que sur les 16 746 m², 662,38 m² sont des salles de réunion très utilisées par des groupes de travail inter-établissements.

Annexe V

L'organisation de l'Office est ainsi dominée par le niveau départemental, généralement organisé autour de brigades, qui assure notamment la programmation des contrôles au regard des moyens disponibles (effectifs, spécialités et disponibilités des agents). Le rattachement, en 2014, à la direction de la police et non plus aux délégations interrégionales de l'ONCFS des brigades mobiles d'intervention (BMI), qui regroupaient 46 ETP fin 2017, a par ailleurs contribué au renforcement du pôle national par rapport au pôle régional (cf. section 1.6.1.3.2).

La différence constatée entre les deux établissements du point de vue de leur organisation territoriale, déjà relevée par les précédents rapports qui leur ont été consacrés⁹², peut s'expliquer au regard de la taille relative de leurs services départementaux, avec un effectif départemental moyen deux fois plus important à l'ONCFS (cf. tableau 32).

Tableau 38 : Effectifs de l'AFB impliqués dans les actions de contrôle des usages

Services de l'AFB impliqués dans les actions de contrôle des usages	ETPT 2016	Effectifs physiques au 31/12/2016
Direction du contrôle des usages	19,00	20
Services départementaux et interdépartementaux ⁹³	313,00	550
Effectifs des services régionaux affectés à la coordination de l'activité de contrôle des usages des services départementaux et interdépartementaux	52,20	60
Total	384,20	630

Source : AFB.

Tableau 39 : Effectifs de l'ONCFS impliqués dans les actions de police en 2016

Services de l'ONCFS impliqués dans les actions de contrôle des usages	ETPT 2016	Effectifs physiques au 31/12/2016
Direction de la police et BMI CITES ⁹⁴	17,57	17
Services départementaux et interdépartementaux ⁹⁵	754,38	1 035
Effectifs des services régionaux affectés à la coordination de l'activité de police des services départementaux et interdépartementaux	1,10	20
Total	773,05	1 072

Source : ONCFS.

⁹² Mission d'audit de l'activité de police de l'ONCFS, CGEDD, mai 2014. Mission interministérielle d'évaluation de la police de l'environnement (2015). Mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, rapports du CGEDD de mars et mai 2016.

⁹³ Y compris effectifs affectés outre-mer et effectifs des unités spécialisées.

⁹⁴ 9 ETP à la direction de la police stricto sensu, et 8 ETP à la brigade mobile d'intervention (BMI) CITES, basée à Chambord.

⁹⁵ Y compris effectifs affectés outre-mer et effectifs des brigades mobiles d'intervention organisées autour de quatre pôles interrégionaux, qui ont pour mission d'apporter des renforts ponctuels aux services départementaux et interdépartementaux.

Annexe V

1.6.1.3.2. *Les activités des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS sont majoritairement centrées autour des missions de police, avec un poids légèrement plus marqué toutefois à l'ONCFS, mais la réduction de leurs effectifs fait peser un risque sur leur capacité à continuer d'exercer efficacement ces missions*

Le tableau 40 met en évidence que les agents des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS consacrent la majorité de leur temps à l'exercice des missions de police de l'environnement, avec une part plus importante des activités de connaissance et d'expertise à l'AFB. Il faut également ressortir l'économie d'échelle permise, à l'ONCFS, par l'existence de services de taille deux fois plus importante, la part des activités de management y étant nettement plus faible qu'à l'AFB.

Tableau 40 : Répartition moyenne des activités des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS⁹⁶ (% du temps de travail)

Activités	AFB	ONCFS
Activités liées aux missions de police de l'environnement	62,98	71,40
Activités de connaissance, d'expertise	15,41	8,04
Activités d'appui technique	3,49	13,31
Autres	-	0,85 ⁹⁷
Activités de management	17,94	6,40

Source : AFB.

Dans l'insertion à son rapport public annuel 2017 consacrée à l'Onema, la Cour des comptes regrettait qu' « entre 2012 et 2015, la diminution du plafond d'emplois de l'établissement ait été intégralement appliquée aux services territoriaux, tandis que le siège voyait ses effectifs croître », relevant que les services départementaux et interdépartementaux avaient vu leurs effectifs diminuer de 7 % sur la période.

Le tableau 41 met en évidence que ce mouvement s'est poursuivi, avec une réduction des effectifs des services départementaux et interdépartementaux, qui exercent, sur le terrain, les missions de police de l'eau, de 53 ETP en deux ans. Alors qu'un effectif cible minimal de cinq agents par service départemental ou interdépartemental (dont le chef de service) a été identifié comme constituant un seuil critique pour assurer le fonctionnement d'un service, le nombre de services avec un effectif inférieur au plancher est passé de 11,49 % à fin 2015 à 29,55 % à fin 2017 et l'effectif moyen est passé de 5,82 ETP à 5,22 ETP (-10,31 %).

⁹⁶ Les services interdépartementaux sont comptés dans ce tableau (SID Ouest Ile de France, SID Est Ile de France et SID Corse), de même que les brigades mobiles d'intervention.

⁹⁷ Autres activités cynégétiques (permis de chasser,...) pour l'ONCFS.

Annexe V

Tableau 41 : Évolution des effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux de l'Onema/AFB entre 2015 et 2017

Indicateurs	Onema au 31/12/2015	AFB au 31/12/2017	Évolution
Nombre de services départementaux/interdépartementaux	87	88	+1
Effectif (ETP)	512,20	459,20	-53,00
Effectif minimal (ETP)	-	2,00	+2,00
Effectif maximal (ETP)	9,00	9,00	-
Effectif moyen (ETP)	5,82	5,22	-10,31 %
Effectif « plancher »	5,00	5,00	-
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	10	24	+14
% de services avec un effectif inférieur au plancher	11,49	29,55	+18,06 pp

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'AFB.

Le tableau 42 met en évidence que les effectifs des services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS, qui exercent, sur le terrain, les missions de police de la chasse et de la nature, ont suivi la même évolution récente que ceux de l'AFB, avec une baisse de 54,70 ETP en deux ans. Alors qu'un effectif cible minimal de onze agents par service départemental ou interdépartemental (dont le chef de service) a été identifié comme constituant un seuil critique pour assurer le fonctionnement d'un service⁹⁸, l'effectif moyen est passé en-dessous de ce seuil entre 2015 et 2017 et 41,94 % des services avaient des effectifs situés en-deçà de ce seuil à fin 2017.

Tableau 42 : Évolution des effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux⁹⁹ de l'ONCFS entre 2015 et 2017

Indicateurs	ONCFS au 31/12/2015	ONCFS au 31/12/2017	Évolution
Nombre de services départementaux/interdépartementaux	93	93	-
Effectif (ETP)	1 025,60	970,90	-54,70
Effectif minimal (ETP)	3,00	3,00	-
Effectif maximal (ETP)	18,80	19,00	+0,20
Effectif moyen (ETP)	11,03	10,44	-5,33 %
Effectif « plancher »	11,00	11,00	-
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	38	39	+1
% de services avec un effectif inférieur au plancher	40,86	41,94	1,08 pp

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'AFB.

Cette situation menace la capacité des deux établissements – AFB et ONCFS – à conduire les missions de police de l'environnement, notamment de police de l'eau, qui leur sont confiées par la loi, d'autant qu'elle est renforcée par une baisse des effectifs des unités spécialisées des deux établissements, qui peuvent appuyer les services départementaux et interdépartementaux, notamment dans leurs activités de contrôle. Ainsi :

- ◆ au 31 décembre 2017, l'AFB disposait de trois unités spécialisées « migrants » en Hauts-de-France/Normandie, Bretagne/Pays-de-la-Loire et Nouvelle Aquitaine, et une unité spécialisée « milieux lacustres » en Auvergne-Rhône-Alpes, comptant 20,50 ETP au total, contre 22,50 EPT au 31 décembre 2015, soit une baisse de 8,89 % en deux ans. Ces unités spécialisées consacraient, en moyenne, près de 65 % de leur temps à des activités liées aux missions de police de l'environnement ;

⁹⁸ Le comité technique de juin 2013, à l'unanimité des syndicats, a voté le relèvement à onze de l'effectif minimal dans les services départementaux et interdépartementaux de l'ONCFS. Ce niveau plancher avait été fixé à onze dans le projet d'établissement de 2001, puis réduit à dix en 2008.

⁹⁹ Y compris outre-mer.

Annexe V

- ◆ les brigades mobiles d'intervention (BMI) de l'ONCFS contribuent à des missions lourdes dépassant les moyens des services départementaux et interdépartementaux de l'office comme, par exemple, le grand braconnage, et permettent de pallier des insuffisances ponctuelles d'effectifs, en organisant une certaine mutualisation interdépartementale. Au nombre de treize jusqu'en 2014 et rattachées aux délégations interrégionales, elles ont été rattachées, à cette date, à la direction de la police, et sont désormais organisées autour de quatre pôles interrégionaux et une brigade dédiée à la mise en œuvre de la convention CITES¹⁰⁰. Elles comptaient 46,00 ETP au 31 décembre 2017 contre 53,00 ETP au 31 décembre 2015, soit une baisse de 13,21 % en deux ans.

Tableau 43 : Nombre et effectifs permanents des unités spécialisées au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2017

Indicateurs	31/12/2015		31/12/2017	
	Onema	ONCFS	AFB	ONCFS
Nombre d'unités spécialisées	3	5	4	5
Effectif total dans les unités spécialisées (ETP)	22,50	53,00	20,50	46,00
Effectif minimal des unités spécialisées (ETP)	6,00	6,00	2,00	6,00
Effectif maximal des unités spécialisées (ETP)	10,00	16,00	9,00	13,00
Effectif moyen des unités spécialisées (ETP)	7,50	10,60	5,10	0,20

Source : AFB ; ONCFS.

Tableau 44 : Répartition des activités des unités spécialisées de l'AFB en 2016

Activités des unités spécialisées	% du temps de travail (moyenne)	Fourchette	
		% du temps de travail minimal constaté	% du temps de travail maximal constaté
Activités liées aux missions de police de l'environnement	64,72	47,14	74,94
Activités de connaissance et d'expertise	10,63	3,17	15,40
Activités d'appui technique	8,17	0,00	17,14
Activités de management	16,47	15,54	17,35

Source : AFB.

1.6.1.3.3. Les délégations interrégionales de l'AFB regroupent, en moyenne, 50 % d'agents de plus que celles de l'ONCFS et ont un rôle bien plus marqué de coordination des activités de police et de mise en œuvre des activités de connaissance et d'expertise

Au 31 décembre 2017, l'AFB et l'ONCFS étaient organisés autour de dix délégations régionales, comprenant en moyenne, respectivement, 14,10 ETP et 9,31 ETP, avec une variation importante dans les effectifs des délégations, dans un rapport de un à trois à l'ONCFS et de 1 à huit à l'AFB (cf. tableau 45). Ces effectifs sont en retrait de, respectivement, 6,24 % et 5,96 % entre fin 2015 et fin 2017.

L'examen du tableau 46 conduit à formuler les mêmes remarques qu'en section 1.6.1.3 : l'échelon interrégional de l'AFB joue un rôle plus marqué que celui de l'ONCFS dans la coordination des missions de police de l'environnement.

¹⁰⁰ Convention sur le commerce des espèces, dite « convention CITES » ou « convention de Washington ». Les dispositions de cette convention ont été reprises, harmonisées, complétées et renforcées par le règlement n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Annexe V

Au-delà :

- ◆ la différence du poids des activités de management dans les deux établissements renvoie à leurs différences de taille d'échelons interrégionaux, cette activité présentant d'évidentes économies d'échelle ;
- ◆ l'activité marquée d'appui aux services de l'État pour l'ONCFS renvoie, notamment, à l'exercice des missions d'appui à la police administrative de l'État par la cellule technique des délégations interrégionales, parfois avec l'appui d'ingénieurs d'études et de recherche de la direction des études et de la recherche¹⁰¹ ;
- ◆ l'AFB exerce, au niveau de ses délégations interrégionales, un encadrement et un appui technique aux missions de police¹⁰² ainsi qu'une activité de connaissance et d'expertise bien plus marquée que pour l'ONCFS. De plus, l'AFB assure une expertise auprès des DREAL et des agences de l'eau à l'échelle des bassins.

Tableau 45 : Nombre et effectifs permanents des services régionaux au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2017

Indicateurs	31/12/2015		31/12/2017	
	Onema	ONCFS	AFB	ONCFS
Nombre de directions interrégionales	9	10	10	10
Effectif total dans les services régionaux (ETP)	150,60	99,00	141,20	93,10
Effectif minimal des services régionaux (ETP)	11,00	6,80	3,00	5,70
Effectif maximal des services régionaux (ETP)	21,17	18,60	23,10	14,00
Effectif moyen des services régionaux (ETP)	16,73	9,90	14,10	9,31

Source : AFB ; ONCFS.

Tableau 46 : Répartition des activités des services régionaux de l'AFB et de l'ONCFS en 2016 (% du temps de travail)

Activités	AFB	ONCFS ¹⁰³
Activités liées aux missions de police de l'environnement	30,0	5,88
Activités liées à la connaissance et l'expertise	27,6	8,15
Activités d'appui aux services de l'État	9,1	39,33
Activités de management	33,3	46,64

Source : AFB.

¹⁰¹ Cet appui consiste, pour l'essentiel, en des rendus d'avis de l'Office dans le cadre de l'instruction de dossiers d'autorisation par les directions départementales des territoires (DDT) ou les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), singulièrement en ce qui concerne les mesures compensatoires des projets d'aménagement ou des activités soumises à évaluation d'incidences « Natura 2000 »

¹⁰² Les délégations de l'AFB appuient notamment les services départementaux sur la cartographie des enjeux liés à l'application de la directive cadre sur l'eau (liaison avec les SDAGE et PDM) et sur les avis techniques sur l'impact des installations et ouvrages sur les cours d'eau.

¹⁰³ Délégué et son adjoint, cellule technique et cellule administrative.

1.6.2. Les activités de police de l'eau et de la nature se sont intégrées dans le cadre des plans de contrôle interservices (DDT-AFB-ONCFS) approuvés par les préfets et concertés avec les procureurs

À la suite de la première évaluation interministérielle de la police de l'environnement réalisée en 2005, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé, le 4 avril 2008, de renforcer l'efficacité et la cohérence de la police environnementale en rapprochant les services départementaux de l'Onema et de l'ONCFS, et en les plaçant sous l'autorité du préfet de département (mesure RGPP n°148).

En 2008, treize départements ont ainsi expérimenté des modalités de rapprochement entre services de police de l'Onema, de l'ONCFS et de la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)). Si, dans le cadre de cette expérimentation, la mutualisation entre services concernant les outils, les matériels, les locaux et/ou les moyens humains est restée limitée et si cette expérience n'a pas débouché sur une organisation unique des services départementaux, sauf dans certains départements d'outre-mer (cf. section 1.6.3), elle a toutefois eu trois apports majeurs. Elle a en effet permis :

- ◆ la prise de conscience de l'intérêt de se doter d'une stratégie pluriannuelle de contrôle, adossée à des enjeux, priorisant des cibles et des espaces pré-identifiés, concertée aussi bien entre les acteurs du contrôle qu'avec l'ensemble de la chaîne administrative et judiciaire (coordination avec les parquets) ;
- ◆ une meilleure compréhension des rôles respectifs des services de l'État et de ceux de ses établissements publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de contrôles interservices ;
- ◆ la valorisation de l'activité de contrôle comme outil majeur au service d'une politique de préservation de l'environnement.

Par ailleurs, la Cour des comptes a pointé, dans le cadre d'un référé adressé au Premier ministre à l'été 2009, l'insuffisance des sanctions prises à l'encontre des auteurs de pollution du fait du faible nombre de procès-verbaux dressés par les services de l'État et des suites insuffisantes données par les parquets.

Dans ce contexte, le ministère chargé de l'écologie a publié une circulaire en date du 12 novembre 2010 sur l'organisation et la pratique du contrôle de police de l'eau et de la nature¹⁰⁴. Cette circulaire :

- ◆ visait à consolider les pratiques en définissant les modalités d'une politique de contrôle ciblée sur les enjeux et orientée vers la résorption des situations non conformes à la réglementation ;
- ◆ avait également pour but de permettre à la France de rendre compte à la Commission européenne de son action en la matière ;
- ◆ demandait la mise en place d'un pilotage régional de la politique de contrôle, dont la mise en œuvre serait assurée au niveau départemental par les services déconcentrés et les établissements publics (Onema, ONCFS) dans le cadre d'un plan de contrôle interservices piloté, sous l'autorité du préfet, par la DDT(M) ;
- ◆ définissait un cadre commun de plan de contrôle et fixait des objectifs chiffrés de contrôle par thématique.

¹⁰⁴ Circulaire du 12 novembre 2010 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature – BO du MEDDTL n° 2010/23 du 25 décembre 2010, page 66.

http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201023/met_2010023_0100_0034.pdf

Annexe V

Dans un second temps, le ministère chargé de l'écologie a décidé de généraliser, au travers d'une instruction de la directrice de l'eau et de la biodiversité datée du 30 août 2011, le rapprochement des polices de l'eau et de la nature des DDT(M), de l'Onema et de l'ONCFS, le directeur de la DDT(M) étant responsable du projet, sous l'autorité du préfet de département, et sous le pilotage des DREAL. Il demandait aux préfets d'élargir le périmètre des missions interservices de l'eau (MISE) et de créer les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

Dans un troisième temps, en application de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012, les prérogatives et conditions d'intervention des agents ont été renforcées. Les différents régimes de police de l'environnement exercée tant par les agents des services de l'État que par ceux de ses établissements publics (ONCFS, Onema, parcs nationaux...) ont été harmonisés, les agents recevant l'appellation d'inspecteurs de l'environnement tout en conservant des commissionnements différents (« eau et nature » ou « installations classées pour la protection de l'environnement » [ICPE]) et des spécialités.

Enfin, la circulaire du 11 février 2013 valant feuille de route des services déconcentrés dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et des paysages a réaffirmé la nécessité de coordonner les contrôles et demandé aux DDT(M) d'élaborer les plans de contrôle interservices « *garants de la synergie des polices de l'environnement et notamment des polices de l'eau et de la nature* » et soumis annuellement à la validation du préfet et du procureur de la République. Ces documents sont complétés par les contrats d'objectifs passés avec l'Onema et l'ONCFS.

Il convient de souligner que, si le gouvernement a un temps envisagé d'inclure l'Onema et l'ONCFS sur la liste des établissements publics de l'État dont le représentant de l'État est le délégué territorial¹⁰⁵, celui-ci a dû y renoncer devant la nécessité de ne pouvoir le prévoir que par une disposition d'ordre législatif¹⁰⁶.

1.6.3. En outre-mer, des brigades mixtes de police de l'environnement ont été mises en place depuis plusieurs années par voie conventionnelle, associant au sein de services communs les agents de l'Onema et de l'ONCFS

Le Conseil supérieur de la pêche ne s'est implanté en Outre-mer qu'à partir de 1994 et seulement à la Réunion, dans la perspective d'une adaptation de la législation de la pêche à ce département. Deux agents ont ainsi été intégrés dans la Brigade Nature de l'Océan Indien (BNOI), créée au cours du second trimestre 1994 afin de contribuer au renforcement de la protection de l'environnement à La Réunion¹⁰⁷.

À sa création, l'Onema a confirmé son intégration à la BNOI et étendu sa présence dans tous les départements d'outre-mer (DOM) et à Mayotte ; celle-ci a toutefois été limitée à deux agents par département, faute de moyens plus importants à affecter.

¹⁰⁵ Cf. décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'État dans les régions et départements : ces établissements sont l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) et l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM).

¹⁰⁶ Une mesure qui confère au préfet un pouvoir hiérarchique au sein d'un établissement public a pour objet et pour effet d'affecter les règles constitutives de l'établissement public, que seul le législateur peut compétemment modifier en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution (CE, *Fédération chimie énergie CFDT et autres*, 7/2 SSR, 360307, 20 février 2013, B. Stirn, pdt., M. Aubert, rapp., M. Dacosta, rapp. Publ.).

¹⁰⁷ La BNOI comportait huit agents en 2004 : quatre agents de l'ONCFS, deux du CSP et deux de l'ONF. Le Parc national de la Réunion a, depuis, intégré la BNOI avec deux agents en plus des quatre de l'ONCFS et deux de l'AFB (mais l'ONF a retiré ses deux agents).

Une convention-cadre du 10 décembre 2008 entre l'Onema et l'ONCFS a ainsi prévu la création de services mixtes de police de l'environnement (SMPE) dans les DOM. Celle-ci prévoit que :

- ◆ les deux établissements nomment conjointement un chef du service et un adjoint¹⁰⁸ ;
- ◆ la paie des agents est assurée par chaque établissement et les dépenses de fonctionnement du service sont réparties entre les établissements au prorata des effectifs (ETP) présents, l'ONCFS étant le support de gestion du service. La mutualisation a ainsi été prévue dès l'installation de ces nouveaux services.

Le rapport sur la mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, établi par le CGEDD en mars 2016¹⁰⁹, a relevé que plusieurs faiblesses avaient limité la portée du rapprochement, notamment le déséquilibre en termes d'effectifs, la lourdeur de mise en place administrative, un pilotage insuffisamment étroit et le défaut d'harmonisation des outils des établissements (comptage du temps passé, suivi des contrôles, uniformes, armement...).

1.6.4. La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a prévu la mise en place « d'unités de travail communes » entre l'AFB et l'ONCFS, dont la forme qu'elles pourraient prendre a fait l'objet de nombreuses réflexions

Une première mission de préfiguration d'une agence nationale de la biodiversité a été lancée fin 2012 après l'annonce, par le Président de la République, à l'occasion de la conférence environnementale, de la création d'une telle agence.

Elle a recommandé¹¹⁰ que cette agence prenne la forme d'un établissement public administratif (EPA) regroupant, en son sein, PNF, le groupement d'intérêt public (GIP) « atelier technique des espaces naturels » (ATEN), ainsi que l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et dans lequel seraient également transférés les personnels de l'ex-Onema et de l'ONCFS n'étant pas affectés à des missions de police de l'environnement¹¹¹.

Ainsi, la première mission de préfiguration de ce qui allait devenir l'AFB recommandait le maintien du rattachement hiérarchique des agents en charge de la police de l'environnement à l'ex-Onema et à l'ONCFS, ces établissements ayant ainsi vocation à se spécialiser, sous l'autorité des préfets, dans l'exercice de ces missions et la nouvelle agence dans les activités scientifiques et techniques¹¹².

¹⁰⁸ Le chef de SMPE provient soit de l'ONCFS (Réunion, Guadeloupe, Guyane) soit de l'AFB (ex-Onema) (Martinique, Mayotte).

¹⁰⁹ Rapport (CGEDD) sur la mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en mars 2016 par M. Thierry Boisseaux, M. Guillaume Lamy et M. Emmanuel Rebeillé-Borgella.

¹¹⁰ Rapport de préfiguration d'une Agence française de la biodiversité, rapport de M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et de M. Bernard Chevassus-au-Louis, inspecteur général de l'agriculture, février 2013.

¹¹¹ S'agissant des parcs nationaux, la mission a privilégié l'option consistant à les conserver comme des établissements publics autonomes dans un premier temps et de n'envisager leur intégration dans l'agence, en leur assurant une gouvernance propre, sur le modèle des parcs naturels marins, que dans un second temps.

¹¹² S'agissant des agents chargés des missions de police du contrôle, la mission proposait « d'en maintenir le rattachement hiérarchique actuel (ONCFS, Onema,...), même si la plupart de ces agents effectuent aussi des tâches d'information ou de sensibilisation et des tâches de développement de la connaissance des écosystèmes et des services qu'ils rendent » (pages 21 et 22). Elle indiquait que « si, à la suite de l'évaluation des polices de l'environnement, ces lignes hiérarchiques devaient bouger vers le droit commun des services déconcentrés de l'État ou vers une autorité unique, la contribution de l'agence de la biodiversité à ces missions de police resterait la structuration de la connaissance des espèces et habitats dans des systèmes d'information partagés et les méthodologies de la restauration (voire compensation) des milieux naturels » (page 22). La mission appelait en effet l'attention du gouvernement sur « les difficultés de positionnement d'une agence d'appui, de mobilisation, qui chercherait des partenariats territoriaux

Annexe V

Un choix différent a toutefois été fait : le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages présenté en 2014 au Parlement a en effet prévu la mise en place d'une Agence française pour la biodiversité (AFB), regroupant, en son sein, PNF, le GIP ATEN, l'AAMP et l'Onema. L'ONCFS était ainsi exclu du périmètre de la nouvelle agence, mais l'Onema y était intégré dans la totalité de ses composantes, y compris celles relatives à ses missions de police de l'environnement, si bien que cette solution s'opposait à un regroupement de l'ensemble des agents chargés des missions de police de ces deux établissements au sein d'une même structure (services déconcentrés de l'État, AFB ou ONCFS).

Dans ce contexte, plusieurs réflexions ont été menées à compter de 2014 sur le sujet de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la police de l'environnement grâce à une mutualisation des services de terrain de la future AFB (pour sa composante « Onema ») et de l'ONCFS. Elles se sont inscrites dans le cadre d'un audit de l'activité de police de l'ONCFS par le CGEDD (2014), d'une seconde évaluation interministérielle de la police de l'environnement (2015), du second rapport de préfiguration de l'AFB (2015) et de deux rapports du CGEDD sur la mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS (2016)¹¹³.

Ainsi, si la loi n° 2016-1097 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a confié, en son article 21, codifié à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, que l'AFB contribue à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement (et non uniquement à l'eau), elle a prévu que ces missions s'exercent « *en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes* ». De ce fait, si la « mutualisation » avec l'ONCFS n'est pas explicitement mentionnée par la loi, elle est bien implicitement visée.

Les rapports rédigés dans le cadre des missions évoquées ci-dessus ont relevé plusieurs arguments en faveur de la mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS :

- ◆ la complémentarité des missions exercées par les agents de l'ex-Onema et de l'ONCFS ;
- ◆ la diminution des effectifs consacrés au volet « police » depuis plusieurs années, conduisant à atteindre un étiage en la matière pour les deux établissements ;
- ◆ les conditions de cette mutualisation sont mieux réunies qu'à l'époque de la RGPP, du fait, d'une part, du mouvement de convergence intervenu, au plan statutaire, avec la création du corps des inspecteurs de l'environnement par l'ordonnance de janvier 2012 et, d'autre part, de la coordination plus marquée entre les agents des deux établissements introduite avec la mise en application des plans de contrôles départementaux élaborés sous l'égide des préfets.

(collectivités, usagers, entrepreneurs) et qui serait en même temps autorité de contrôle ou de régulation administrative » (page 22).

¹¹³ Rapport d'audit (CGEDD-CGAAER) de l'activité de police de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en mai 2014 par M^{me} Sabine Baietto-Beysson et M. Denis Bavard. Rapport (CGEDD-IGSJ-IGA-CGAAER) d'évaluation de la police de l'environnement, établi en février 2015 par M. Henri Legrand (CGEDD), M. Emmanuel Rébeillé-Borgella (CGEDD), M. Didier Chabrol (IGA), M. Gilbert Flam (IGSJ), M. Yves Marchal (CGAAER), M^{me} Marie-Christine Soulie (CGEDD). Rapport de la mission de préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité établi par M. Olivier Laroussinie, M^{me} Annabelle Jaeger, M^{me} Marie Legrand, M. Gilles Bœuf en juin 2015. Rapport (CGEDD) sur la mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en mars 2016 par M. Thierry Boisseaux, M. Guillaume Lamy et M. Emmanuel Rebeillé-Borgella. Rapport complémentaire (CGEDD) sur la mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en juin 2016 par M. Nicolas Forray.

Annexe V

S'agissant des modalités de cette mutualisation, les réflexions menées depuis 2014 ont conduit à examiner plusieurs options :

- ◆ celle d'un regroupement des agents et services en charge des polices de l'environnement dans les services départementaux de l'État, placés sous l'autorité des préfets de département. La mission interministérielle d'évaluation de la police de l'environnement de 2015 n'a toutefois pas recommandé cette option, mettant en avant :
 - son acceptabilité sociale faible par les personnels des établissements publics concernés ;
 - des doutes quant à la capacité des DDT à s'approprier la gestion d'un service de police de l'environnement unifié, sans que ce soit au détriment des autres fonctionnalités, singulièrement dans une phase de réduction des moyens ;
 - des craintes que le regroupement des services spécialisés dans le contrôle dans les DDT, qui ont des fonctions d'instruction importantes, ne conduise à privilégier ces dernières et à réduire le volume des contrôles ;
- ◆ celle d'un basculement de la police de l'eau dans l'ONCFS, pour constituer un ensemble intégré « nature-eau », l'AFB se concentrant sur les seules activités scientifiques et techniques. Cette option, évoquée dans la mission interministérielle d'évaluation de la police de l'environnement, soulevait deux remarques :
 - son acceptabilité pour les instances de gouvernance de l'ONCFS n'apparaissait pas acquise ;
 - elle méconnaissait le fait que les missions de surveillance et de police des deux établissements étaient indissociables des autres activités opérationnelles des équipes de terrain (collecte de données, expertise, interventions sur les milieux et espèces, contribution aux protocoles de recherche et développement, pédagogie et information) et donc le fait que, pour être efficace, la mutualisation devait concerner l'ensemble des missions de terrain ;
- ◆ celle d'un regroupement des fonctions de police de la chasse, de la nature et de l'eau en une seule direction centrale de la police, commune aux deux établissements publics AFB et ONCFS, le pilotage territorial de la police étant alors attribué à un responsable unique, commun aux deux établissements (mise en œuvre des orientations de la direction centrale, préparation et suivi des plans de contrôle, animation [voire gestion] des agents en charge de la police). Une difficulté relevée, s'agissant de cette option, tenait à son antagonisme avec le choix de ne pas intégrer l'ONCFS dans l'AFB dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, dans la mesure où la création d'une direction unifiée de la police devrait conduire à la création, corrélativement, d'une direction commune de la connaissance, afin de prendre en compte la part significative des missions de connaissance et d'expertise exercées par les établissements, ce qui s'apparenterait, de facto, à une fusion de l'AFB et de l'ONCFS ;

Annexe V

- ◆ celle d'une mutualisation réalisée, prioritairement, au niveau départemental, par la création de services départementaux unifiés, communs aux deux établissements, constitués d'une quinzaine d'inspecteurs de l'environnement et placés sous la responsabilité d'un chef de service désigné conjointement par l'ONCFS et l'AFB¹¹⁴. Cette mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS devait être complétée :
 - par un renouvellement de l'exercice de la tutelle par la direction de l'eau et de la biodiversité afin d'accompagner la réussite de cette mutualisation ;
 - par plusieurs modalités d'organisation au niveau régional, allant de la mise en place de délégations unifiées à celle de coordonnateurs régionaux des chefs de services départementaux, placés sous l'autorité fonctionnelle des délégués régionaux de l'ONCFS et de l'AFB, désignés conjointement par les directeurs généraux des deux établissements.

1.6.5. Malgré la décision de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer de mettre en œuvre, au plus vite en 2017, ces unités de travail communes, aucune mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS n'a été mise en place à ce jour

1.6.5.1. La ministre de l'environnement de l'énergie et de la mer a demandé, mi-2016, la mise en place, dans les plus brefs délais, des unités de travail communes entre l'AFB et l'ONCFS

À la suite de ces réflexions, et par courrier du 16 juin 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité ont transmis aux directeurs généraux de l'Onema et de l'ONCFS et au directeur d'installation de l'AFB les conclusions de la mission confiée au CGEDD par lettre du 10 novembre 2015¹¹⁵ et leur ont demandé de mettre en œuvre ces recommandations « *dans les plus brefs délais* », notamment :

- ◆ de mettre en place des unités de travail commune au niveau départemental, voire interdépartemental le cas échéant, « *au plus vite en 2017* » :
 - permettant la mutualisation complète des moyens à cette échelle ;
 - placées sous l'autorité d'un responsable unique désigné conjointement par les directeurs généraux des deux établissements ;
 - intervenant dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature, qui coordonnent l'exercice des contrôles, sous l'autorité du préfet et du procureur de la République ;
- ◆ de désigner, au niveau régional (voire interrégional), un coordonnateur pour assurer le déploiement de la mutualisation en lui donnant le pouvoir de réguler les activités en cas de surcharge, d'accompagner les chefs des unités départementales et leur animation et un rôle de facilitateur entre niveau national et local ;
- ◆ de mettre en œuvre des rapprochements physiques et des mises en commun de moyens techniques (véhicules, systèmes d'information, achats de matériels, etc.).

¹¹⁴ Différentes modalités juridiques ont été envisagées pour organiser cette mutualisation : soit dans le cadre d'un « rattachement » de l'ONCFS à l'AFB, dont la portée (services et moyens mis en commun) serait précisée par un décret et une convention de rattachement conclue entre les deux établissements, soit par voie conventionnelle, à l'instar du conventionnement existant pour les brigades mixtes outre-mer.

¹¹⁵ Rapport (CGEDD) sur la mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en mars 2016 par M. Thierry Boisseaux, M. Guillaume Lamy et M. Emmanuel Rebeillé-Borgella. Rapport complémentaire (CGEDD) sur la mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage établi en juin 2016 par M. Nicolas Forray.

Le courrier précité indiquait que le décret relatif à l'Agence française pour la biodiversité, pris en application de la loi du 8 août 2016, apporterait le support réglementaire adapté à ces propositions, les modalités d'application pratiques devant être proposées par l'AFB et l'ONCFS et formalisées dans une convention.

1.6.5.2. Dans leur rapport du 17 octobre 2016, les directeurs généraux de l'Onema, de l'ONCFS et le directeur d'installation de l'AFB envisageaient la mise en œuvre des premières unités de travail communes à l'été 2017

Un rapport du 17 octobre 2016, réalisé conjointement par les directeurs généraux de l'Onema, de l'ONCFS et le directeur d'installation de l'AFB, a rendu compte à la ministre chargée de l'environnement de l'avancée de la mise en place d'équipes territoriales mutualisées.

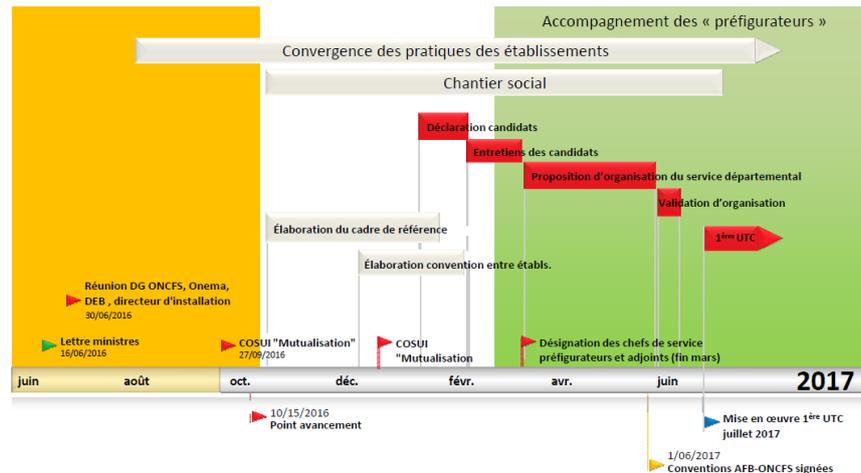
Le rapport rappelait que l'objectif opérationnel de cette démarche de mutualisation ne reposait pas sur le seul domaine des missions effectuées au titre de la police judiciaire ou administrative, mais bien sur l'ensemble des missions assurées au plan local par les équipes de l'Onema et de l'ONCFS. Il soulignait la nécessité d'un fort soutien régional d'animation, de convergences de pratiques, de gestion budgétaire et relevait plusieurs points d'attention :

- ◆ des aspects relevant du champ des « ressources humaines », d'ordre statutaire ou indemnitaire ;
- ◆ des questions d'organisation du travail au regard de situations de départ différentes ;
- ◆ des enjeux immobiliers et donc de localisation de ces services mutualisés ;
- ◆ des enjeux touchant à la communication, à la recherche d'adhésion et à l'association des personnels à la conduite des travaux ;
- ◆ le sujet, enfin, des modalités de désignation des chefs de services mutualisés, dont ils soulignaient qu'il constituait un point sensible car il devait traduire, de façon symbolique, l'équilibre voulu pour la démarche, celle-ci ne devant pas être perçue comme « l'absorption » des services locaux d'un établissement par l'autre, tout en faisant place aux obligations de transparence et à la nécessité d'un choix opéré sur des considérations de compétence, de qualité managériale et d'aptitude au changement.

Le rapport proposait d'engager une phase de préfiguration, sur le terrain, de chacune des futures unités de travail communes, afin que leur mise en place soit préparée au mieux et au plus près des contraintes locales et des enjeux environnementaux du territoire, avec l'objectif d'une mise en œuvre d'une première unité en juillet 2017. Le rapport recommandait en effet l'engagement d'une démarche par « vagues » successives, la première de ces « vagues » concernant les départements pour lesquels les conditions pratiques étaient réunies.

Les modalités devaient en être fixées dans une convention entre établissements, à soumettre aux conseils d'administration de l'ONCFS et de l'AFB en vue de sa signature au 1^{er} juin 2017 (cf. figure 1).

Figure 1 : Calendrier de mise en œuvre des unités de travail communes



Source : Point de situation au 15 octobre 2016 sur la démarche de création des équipes territoriales mutualisées de l'AFB et de l'ONCFS.

1.6.5.3. Le Conseil d'État a jugé que les dispositions de nature réglementaire relatives aux unités de travail communes entre l'AFB et l'ONCFS relevaient d'un décret différent de celui relatif à l'AFB, pris après avis de leurs comités techniques

Comme évoqué *supra*, dans son projet de décret d'application relatif à l'Agence française pour la biodiversité, le gouvernement avait prévu d'encadrer la mise en place des unités de travail communes entre cette agence et l'ONCFS. Ce projet prévoyait ainsi que :

- ◆ ces unités étaient instituées au niveau départemental ou interdépartemental, sous l'autorité fonctionnelle d'un chef d'unité choisi conjointement par les directeurs généraux de l'AFB et de l'ONCFS, afin d'exercer les missions de police de l'environnement des deux établissements et les missions techniques notamment liées à la police et à la connaissance de l'état des milieux ;
- ◆ ces unités pouvaient être étendues à d'autres établissements (et notamment aux parcs nationaux), à la demande de leurs conseils d'administration ;
- ◆ les directeurs généraux des établissements disposaient d'une autorité fonctionnelle sur les chefs des unités de travail communes et pouvaient leur déléguer leur signature et, dans les limites qu'ils détermineraient, une partie de leurs compétences¹¹⁶ ;
- ◆ un coordonnateur au niveau régional était désigné conjointement par les directeurs généraux des établissements.

Toutefois, le Conseil d'État a estimé que, dans la mesure où ces dispositions touchaient directement à l'organisation et au fonctionnement de l'ONCFS (notamment s'agissant de la ligne hiérarchique de l'établissement), celles-ci relevaient d'un autre décret que celui ayant pour but d'organiser l'AFB, qui devrait être préalablement soumis aux comités techniques des deux établissements. La DEB a indiqué à la mission n'avoir pas préparé de nouveau texte, compte tenu de la décision prise d'expérimenter les unités de travail communes dans quelques départements et dans l'attente des conclusions du présent rapport.

¹¹⁶ Cette formule a été retenue pour ce qui concerne les services communs créés entre l'AFB et les établissements rattachés dans le décret n° 2016-1842 du 26 décembre 2016 relatif à l'Agence française pour la biodiversité. Elle est codifiée à l'article R. 131-30-1 du code de l'environnement, selon ces termes : « [Le directeur général de l'AFB] peut déléguer sa signature à des personnels des établissements désignés pour les affaires intéressant les services et moyens mis en commun prévus à l'article L. 131-1 dans des limites qu'il détermine. »

1.6.5.4. Aucune mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS ne s'est mise en place à ce jour

Une réunion extraordinaire du conseil d'administration de l'ONCFS s'est tenue le 11 janvier 2017, juste avant la première réunion du conseil administration de l'AFB du 19 janvier 2017. Ce conseil :

- ◆ a considéré que la mutualisation des services de terrain nécessitait au préalable :
 - la stabilisation de l'organisation et des prérogatives de l'AFB ;
 - la définition des compétences et des missions des deux établissements publics ainsi que des orientations de leurs futurs contrats d'objectifs et de performance sur lesquelles leurs conseils d'administration respectifs devraient se prononcer.
- ◆ a adopté une motion aux termes de laquelle il « *demand[ait] au Président de la République de surseoir au projet de mutualisation des services de l'ONCFS avec ceux de l'AFB tant que ces pré-requis n'aur[aient] pas été honorés et se pronon[çait], en conséquence, sur une suspension de la participation de l'ONCFS aux réflexions en cours sur le sujet, sans préjudice d'une volonté de collaboration qui [n'était]pas démentie.* »

Depuis, aucune mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS n'est intervenue.

2. Des gains d'efficience importants sont accessibles au sein du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, à condition de certains changements dans l'organisation des structures et d'un exercice plus affirmé, par la tutelle, de ses responsabilités

2.1. La réussite des démarches de mutualisation au sein du réseau des agences de l'eau et des établissements publics de parcs nationaux supposera une évolution forte de leur gouvernance

En premier lieu, la tutelle doit fixer, *ex ante*, des objectifs quantitatifs précis de mutualisations, au niveau agrégé et au niveau de chaque établissement, portant à la fois sur les effectifs mutualisés par établissement et sur les réductions d'effectifs attendues du fait de la mutualisation. Ces objectifs doivent figurer dans les contrats d'objectifs, qui doivent en préciser la décomposition annuelle, celle-ci pouvant être progressive par rapport à l'objectif à moyen terme. Ils doivent être repris dans les lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs des directeurs d'établissements et leur atteinte conditionner, pour une part significative, leur rémunération variable. Afin de mesurer la progression, un « point zéro » des effectifs ou des dépenses de fonctionnement des fonctions faisant l'objet de la démarche doit être réalisé dans chacun des établissements, afin de mesurer et suivre les économies induites *ex post*.

Ensuite, le dispositif de gouvernance doit associer la tutelle, de manière à lui permettre d'assurer le pilotage du système et de jouer, le cas échéant, un rôle d'arbitrage en l'absence de consensus. Il s'agit, notamment, de veiller à ce que les démarches de mutualisation soient conduites sur la base du plus grand dénominateur commun aux établissements (poursuivre les démarches qui recueillent l'assentiment de la majorité des directeurs), et non de leur plus petit (ne mettre en œuvre que les mutualisations qui font l'unanimité au sein du collège des directeurs). Ce dispositif pourrait s'articuler autour de trois niveaux :

- ◆ un comité de pilotage, associant la tutelle à un niveau de représentation suffisant (au moins directeur), ainsi que les directeurs des établissements, se réunissant deux à trois fois par an pour faire le point des travaux, décider des actions de mutualisation qui seront conduites et procéder aux arbitrages nécessaires (le directeur de la DEB tranchant en dernier ressort en cas de non atteinte d'un consensus) ;
- ◆ un comité directeur, associant la tutelle au niveau sous-directeur et le collège des directeurs d'établissements ou de leurs représentants, se réunissant à un rythme plus fréquent, chargé de préparer les décisions du comité de pilotage ;
- ◆ des comités techniques, regroupant les chefs des services en charge des activités pour lesquelles des actions mutualisées sont recherchées, animés par un pilote investi d'une obligation de résultats et dûment mandaté par une lettre de mission signée de l'ensemble des directeurs d'établissements publics concernés par la démarche.

Enfin, les directeurs des établissements qui ne prennent pas en charge la fonction faisant l'objet d'une mutualisation doivent fournir un accompagnement suffisant à leurs agents, afin de s'assurer de l'abandon des fonctions correspondantes et du redéploiement des effectifs.

Proposition n° 3 : Prévoir une participation systématique de la tutelle à la gouvernance des démarches de mutualisation, de manière à lui permettre de jouer son rôle d'arbitrage lorsqu'un consensus ne peut être atteint entre établissements.

Proposition n° 4 : Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à faire un « point zéro » des effectifs et dépenses (fonctionnement/investissement) consacrés à ces fonctions dans les différents établissements, afin de mesurer et suivre dans le temps les économies induites *ex post*.

Proposition n° 5 : Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à fournir un accompagnement suffisant aux agents impactés pour s'assurer que les fonctions mutualisées sont abandonnées dans les établissements qui ne les prennent pas en charge et que les effectifs sont redéployés.

Proposition n° 6 : Inscrire dans les contrats d'objectifs, dans les lettres de mission et les lettres annuelles d'objectifs des directeurs des objectifs quantifiés d'effectifs mutualisés et de gains attendus du fait de la mutualisation et y accorder un poids suffisant dans la détermination du montant de part variable de la rémunération

2.2. La gestion des agents contractuels à durée indéterminée des opérateurs doit être rendue plus flexible pour permettre la réussite de leurs démarches d'optimisation

Les agences de l'eau, l'AFB, l'ONCFS, les établissements publics de parcs nationaux et l'établissement public du marais poitevin sont des établissements publics qui emploient un nombre important d'agents contractuels à durée indéterminée. Ces personnels sont peu mobiles. Afin de garantir l'efficacité des démarches d'optimisation – et notamment de mutualisation – qui seront à conduire dans ces opérateurs, il est nécessaire de rendre plus dynamique la gestion des personnels.

2.2.1. L'existence de deux « quasi-statuts » peu perméables, l'un commun aux agents contractuels des agences de l'eau, l'autre à ceux des autres établissements publics administratifs du programme 113, ne facilite pas les mobilités des agents contractuels au sein des opérateurs de l'eau et de la biodiversité

Les agents contractuels recrutés par l'AFB, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), l'ONCFS, les établissements publics de parcs nationaux et l'établissement public du marais poitevin (EPMP) sont régis par le décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement.

Ils sont répartis en quatre catégories d'emplois :

- ◆ les personnels de conception et d'encadrement supérieur et des experts de haut niveau ;
- ◆ les personnels de conception et d'encadrement et des spécialistes de haut niveau ;
- ◆ les personnels d'application ;
- ◆ les personnels d'exécution.

Trois voies de recrutement sont possibles :

- ◆ le recrutement externe ;
- ◆ le recrutement interne à équivalence de niveau et de catégorie ouvert aux agents contractuels d'un autre des établissements relevant de ce quasi statut ;
- ◆ la promotion de catégorie par liste d'aptitude.

La mise en place de ce quasi-statut a permis d'instituer au 1^{er} janvier 2017 un régime indemnitaire commun aux différents établissements, assorti d'une garantie de maintien des rémunérations.

Les agents contractuels recrutés à durée indéterminée par les agences de l'eau restent toutefois régis par le décret n° 2007-832 du 11 mai 2007 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires des agences de l'eau. Ce décret prévoit également la possibilité de recruter des agents par contrat à durée déterminée pour une durée maximale de douze mois, sans excéder deux ans ou trois ans, à titre exceptionnel.

Annexe V

Les agents sont classés en six catégories d'emplois et dans des emplois types. Outre la voie externe, le recrutement est ouvert en interne aux agents sous contrat avec une agence de l'eau, qui se traduit par un changement de poste et par l'exercice de nouvelles fonctions, avec la possibilité, s'il s'agit d'un agent sous contrat avec une autre agence de l'eau, d'occuper des fonctions relevant de la même catégorie d'emplois que sa catégorie d'origine. Les emplois à pourvoir dans une des agences de l'eau font l'objet d'une publicité préalable dans l'ensemble des agences.

Les agents recrutés par une agence de l'eau alors qu'ils sont liés par contrat avec une autre agence effectuent une période d'adaptation d'une durée de deux à six mois selon la catégorie d'emplois. Ils sont placés pendant cette période en congé spécial sans rémunération. Si le recrutement est confirmé par l'agence d'accueil, l'agent démissionne de son agence d'origine.

La proportion des agents mis à disposition et placés en congé pour convenances personnelles est limitée à 15 % de l'effectif total de l'agence de l'eau considérée, sans pouvoir excéder 20 % de l'effectif d'une catégorie d'emplois.

2.2.2. La révision de la liste des emplois des établissements publics administratifs de l'État qui justifie le recrutement d'agents contractuels conduit à la sortie de cette liste des emplois des agences de l'eau à compter du 1^{er} avril 2018

L'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 prévoit qu'un décret fixe la liste des emplois ou types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État qui justifient le recrutement d'agents contractuels en raison des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires.

Le décret n° 2017-436 du 29 mars 2017 a révisé la liste de ces emplois et types d'emplois. Il en résulte que :

- ◆ les agences de l'eau ne pourront plus recruter d'agents en contrats à durée indéterminée après le 31 mars 2018 pour l'ensemble de leurs emplois ;
- ◆ l'AFB peut recruter des agents en contrats à durée indéterminée sur des emplois de catégorie A correspondant à des compétences précisément définies (disciplines scientifiques, qualifications en systèmes d'information) et de manière très restrictive en catégories B et C (connaissance du patrimoine naturel et culturel mahorais) ;
- ◆ l'ONCFS peut recruter des agents en contrats à durée indéterminée sur des emplois de catégorie A requérant des qualifications particulières en matière d'expertise scientifique, de recherche et d'appui technique pour la faune sauvage et ses habitats ;
- ◆ parmi les parcs nationaux, seuls ceux de La Réunion et de Guyane peuvent recruter sur des emplois de catégories B et C requérant des connaissances sur les milieux et patrimoines locaux ;
- ◆ enfin l'EPMP peut recruter sur des emplois de catégorie A requérant des qualifications qui sont adaptées à ses activités.

Tous les emplois qui ne figurent pas sur la liste dérogatoire ne peuvent être pourvus que par des fonctionnaires ou par mise à disposition ou mobilité interne d'agents non titulaires en contrats à durée indéterminée et ceci dans des conditions restrictives. Il s'agit d'un changement profond pour les agences de l'eau, dont tous les emplois étaient dérogatoires. Même si l'impact numérique est moindre, cette évolution affectera également les établissements publics de parcs nationaux, l'AFB et l'ONCFS pour les fonctions non assurées par des agents des corps de fonctionnaires de l'environnement.

Annexe V

La sortie des établissements publics de la liste dérogatoire pour l'emploi de personnels contractuels s'accompagne de la possibilité qui est offerte à leurs agents d'être titularisés dans la fonction publique après concours.

Dans la mesure où le reclassement des agents se fera, sauf exception¹¹⁷, dans le premier grade des corps, la plupart des établissements considèrent que seuls les agents les plus jeunes y trouveront intérêt, notamment pour la catégorie A. Ils estiment ainsi à environ 10 % la part de la population de contractuels qui pourrait être titularisée. Une simulation effectuée par l'agence de l'eau Seine-Normandie¹¹⁸ indique cependant que cette proportion pourrait être supérieure : ainsi, sur 365 agents ayant reçu une simulation financière de la direction des ressources humaines, 123 agents n'auraient soit aucune perte financière en cas de réussite au concours, soit une légère perte, compensable par le régime indemnitaire, selon la répartition figurant dans le tableau 47¹¹⁹.

La titularisation pouvant être faite sans changement d'affectation, il est actuellement très difficile d'anticiper précisément les conséquences de cette mesure sur les effectifs et le maintien des compétences dans les établissements.

Tableau 47 : Résultat des simulations de reclassement effectuées par l'agence de l'eau Seine-Normandie

Catégorie de la fonction publique	Catégories correspondantes au sein des agences de l'eau	Nombre d'agents n'ayant aucune perte financière ou une légère perte, compensable par le régime indemnitaire		
		Filière technique	Filière administrative	Total
A	1 et 2	59	6	65
B	3 et 4	34	21	55
C	5			3

Source : Mission, à partir des données communiquées par l'agence de l'eau Seine-Normandie.

Proposition n° 7 : Afin de faciliter les mobilités à l'extérieur des agences, ouvrir la possibilité de titulariser des contractuels dans un grade d'avancement pour la catégorie B administrative, ainsi que cela est actuellement possible pour la filière technique.

¹¹⁷ Le recrutement dans le corps des techniciens supérieurs du développement durable peut se faire dans deux grades.

¹¹⁸ Le simulateur de reclassement élaboré par l'agence de l'eau Seine-Normandie permet à chaque agent d'évaluer son reclassement financier en cas de réussite à l'un des concours proposés : (i) immédiatement après intégration dans la fonction publique d'État, puis (ii) après dix ans sans promotion (avec un comparatif selon les règles statutaires issues du décret n° 2007-832 dans les mêmes conditions, c'est-à-dire sans promotion) et avec promotion de grade (avec un comparatif également en cas de changement de niveau selon les règles statutaires du décret n° 2007-832).

¹¹⁹ L'agence estime ainsi à près d'un tiers la proportion des agents qui ne subirait pas de perte financière en cas de titularisation ou une perte limitée compensable par le régime indemnitaire. À ce stade, environ 70 agents sont inscrits en cycle de formation avec intention de passer les concours dès 2018, et d'autres agents ont d'ores et déjà fait part de leur intérêt pour le concours, mais souhaitent reporter leur inscription à 2019.

2.2.3. Les mobilités et les départs des agents non titulaires doivent être favorisés pour permettre aux établissements de conduire des démarches d'optimisation visant à améliorer l'efficacité des réseaux d'opérateurs

La majorité des agents contractuels des établissements publics devrait rester, pour encore plusieurs années, sous quasi-statut. Afin de permettre aux établissements de conduire des démarches d'optimisation visant à améliorer l'efficacité des réseaux d'opérateurs, il est nécessaire d'accroître la mobilité de ces agents.

2.2.3.1. Plusieurs mesures, dont certaines nécessitent des évolutions réglementaires, permettraient de faciliter les mobilités d'agents non titulaires au sein du secteur public

2.2.3.1.1. Des adaptations des deux quasi-statuts des agents non titulaires des opérateurs du programme 113 permettraient de faciliter les mobilités au sein du réseau de ces établissements

Depuis le 1^{er} avril 2018, un poste vacant au sein d'une agence de l'eau peut être pourvu par un fonctionnaire ou par un agent contractuel relevant du quasi-statut des agences de l'eau sans ordre de priorité entre les deux. Les agents contractuels à durée indéterminée relevant d'un autre opérateur du programme 113 ne pourront pas accéder à ce mode de recrutement.

De même, l'article 3 du décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 prévoit que le champ du recrutement interne se limite aux agents contractuels des établissements concernés par ce décret (AFB, ONCFS, CELRL, établissements publics de parcs nationaux, EPMP). Il n'inclut donc pas les agents contractuels des agences de l'eau qui ne peuvent être recrutés qu'au titre du recrutement externe, sachant que les conditions de la reprise d'ancienneté pour entrer dans la grille de ce quasi-statut sont dissuasives pour ces agents. Plusieurs mobilités potentielles d'agents contractuels des agences de l'eau vers l'ONCFS ou l'AFB sont ainsi bloquées.

Proposition n° 8 : Établir dans le quasi-statut régissant les agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement (décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016) des conditions permettant d'ouvrir le recrutement interne aux contractuels des agences de l'eau dans des conditions adaptées.

Pour les agents non titulaires des agences de l'eau, une mobilité au sein du réseau des agences, pourtant qualifiée de « recrutement interne » (article 7 du décret n° 2007-832 du 11 mai 2007), nécessite une mise en congé spécial pendant la période d'adaptation. Au cours de cette période, l'agent est rémunéré par l'agence d'accueil et décompté sur son plafond d'emplois. Si son recrutement est confirmé, il doit démissionner de son agence d'origine avant de signer un nouveau contrat en CDI auprès de l'agence d'accueil.

De plus, le décret n° 2007-832 du 11 mai 2007 ne mentionne aucune mesure visant à permettre le remboursement des frais de changement de résidence lors d'une mobilité au sein du réseau des agences. La pratique, qui était en vigueur dans les agences de l'eau, consistant à assurer la prise en charge de ces frais par l'établissement d'accueil, est suspendue depuis un avis rendu par la direction générale des finances publiques (DGFIP)¹²⁰ à la suite d'une demande formulée par un agent comptable (une dizaine de dossiers serait bloquée selon les informations communiquées par les agences de l'eau à la mission).

¹²⁰ Réponse de la DGFIP du 9 novembre 2016 à la saisine n° 16-1197 du PNSR EPN-GIP et du bureau CE 2B émanant de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

En effet, la DGFIP considère que le changement de résidence lié à une nouvelle affectation n'a de sens qu'au sein d'un même établissement, l'agent recruté par une autre agence sur la base d'un nouveau contrat ne pouvant être considéré comme changeant d'affectation mais d'employeur, ce qui n'ouvre pas droit à la prise en charge des frais occasionnés par le changement de résidence.

Proposition n° 9 : Préciser, par voie réglementaire, que l'établissement d'accueil peut prendre en charge les frais de changement de résidence d'un agent non titulaire en contrat à durée indéterminée en cas de mobilité au sein du réseau des opérateurs de l'État régis par les décrets n° 2007-832 du 11 mai 2007 et n° 2016-1697 du 12 décembre 2016.

Afin d'inciter aux mobilités entre établissements, notamment pour favoriser les opérations de mutualisation de fonctions, une indemnité temporaire de mobilité pourrait être mise en place conformément au décret n° 2008-369 pour les agents qui acceptent une mobilité temporaire comprise entre trois et six ans. Cette indemnité est versée par tranches durant la période définie au départ dans la limite de 10 000 euros. Elle est attribuée à la double condition de l'exercice réel d'une mobilité et de l'existence d'une difficulté particulière de recrutement.

Proposition n° 10 : Encourager les opérateurs du programme 113 à mettre en place une indemnité temporaire de mobilité pour faciliter la mobilité d'agents ayant des compétences nécessaires aux opérations de mutualisation de fonctions pour lesquelles il y aurait des difficultés de recrutement.

2.2.3.1.2. Au-delà, les mobilités au sein de la sphère publique hors du réseau des opérateurs du programme 113 doit être encouragée

Des mobilités sont également à encourager pour des périodes de quelques années, notamment pour permettre de satisfaire aux exigences de mobilité préalables à des promotions catégorielles, tel que cela est prévu par le quasi statut des agences de l'eau (décret n° 2007-832 du 11 mai 2007). Cette pratique est actuellement très contrainte puisque les agents contractuels qui effectuent une mobilité sont reclassés à l'indice qu'ils détenaient avant leur départ, sans prise en compte de l'activité réalisée et de la rémunération perçue lors de la mobilité. Seule la mise à disposition semble un moyen adapté pour pallier cette difficulté dans la mesure où les quasi-statuts des contractuels ne prévoient pas la possibilité du détachement.

Les règles administratives d'imputation de la mise à disposition utilisées pour les agents contractuels sont celles définies dans la circulaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) n° 2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État. Cette circulaire établit que l'agent mis à disposition est décompté dans le plafond d'emplois de l'administration d'origine. Dans le cas d'une mise à disposition d'un agent au sein du programme 113, la pratique actuelle consiste à opérer une correction technique des plafonds d'emplois de manière à ce que l'administration ou l'établissement d'origine ne soit pas pénalisé. De fait, les mises à disposition restent incertaines et limitées au périmètre des opérateurs relevant de ce programme.

Proposition n° 11 : À défaut d'une introduction, par voie législative, de la position de détachement pour les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée, faire en sorte que les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée mis à disposition - faute de pouvoir être détachés - soient imputés sur le plafond d'emplois de l'administration ou de l'établissement d'accueil, comme cela est déjà opéré au sein du réseau des opérateurs du programme 113.

Annexe V

La loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique permet la portabilité du CDI auprès d'un service de l'État ou d'un de ses établissements publics administratifs, sous certaines conditions, notamment le rattachement aux articles 4 ou 6 de la loi du 11 janvier 1984 autorisant le recrutement de contractuels, c'est-à-dire :

- ◆ soit lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- ◆ soit lorsque les fonctions exercées, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet.

L'exercice de la portabilité du CDI pour les agents non titulaires des agences de l'eau implique une démission de l'agent auprès de son employeur actuel et une soumission aux conditions salariales du nouvel employeur (qui sont à négocier avec celui-ci) ; certaines dispositions de droit commun sont toutefois supprimées, et un engagement direct sans période d'essai est ainsi possible.

La portabilité du CDI n'est toutefois pas ouverte au sein des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, le principe de portabilité ne valant qu'à l'intérieur d'une même fonction publique. Une flexibilisation des conditions de portabilité ne pourrait que faciliter les mobilités et la mise en œuvre, dans des conditions d'efficacité maximale, de démarches d'optimisation.

Enfin, une circulaire de la direction des ressources humaines du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la DGAFP du 8 novembre 2017 relative à la mobilité des agents contractuels des agences de l'eau prévoit que « [l]a mobilité des agents contractuels des agences de l'eau peut s'effectuer vers les services de l'État et ses établissements publics soit dans le cadre de la clause de portabilité du CDI soit par le biais d'un congé mobilité ».

La mise en œuvre de ce principe se heurte toutefois aux dispositions de la « *procédure relative à la remontée des candidatures sur les postes de catégories A/A+ et B/B+ - cycle 2018-19 du MTES* » selon laquelle les candidatures des agents contractuels des agences de l'eau sont traitées comme des candidatures externes au programme 217, alors que « *tout candidat interne [au programme 217], s'il est classé avec « avis favorable » par le chef du service d'accueil, y compris derrière un candidat externe, est prioritaire* ».

Le principe de mobilité affiché par la circulaire ne peut donc pas s'effectuer dans des conditions satisfaisantes, les agents non titulaires des agences de l'eau (et par extension des autres établissements publics) ne pouvant être retenus que sur un poste ouvert au cycle de mobilité pour lequel aucun fonctionnaire du programme 217 n'aura reçu un avis favorable. Cette situation crée par ailleurs une asymétrie de traitement par rapport au recrutement sur emplois non dérogatoires dans les établissements publics.

Proposition n° 12 : Permettre aux agents non titulaires des opérateurs du programme 113 de postuler à priorité égale avec les agents titulaires du programme 217 sur les postes ouverts en administration centrale et dans les services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire.

2.2.3.2. Un arrêté ministériel devra être pris pour préciser les emplois ouvrant droit à l'attribution d'une indemnité de départ volontaire dans les opérateurs du programme 113 pour lesquels des démarches d'optimisation ambitieuses seront mises en œuvre

Le décret n° 2008-368 modifié par le décret n° 2014-507 prévoit qu'une indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique de l'État et aux agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée qui démissionnent et dont le poste est supprimé ou fait l'objet d'une restructuration¹²¹.

Un arrêté du ministre intéressé précise les services, corps, grades, emplois ou assimilés concernés par une restructuration et pour lesquels l'indemnité peut être attribuée, ainsi que la période durant laquelle l'indemnité de départ volontaire peut être allouée aux personnels concernés.

L'indemnité de départ volontaire ne peut être attribuée qu'aux agents se situant à plus de cinq années de l'âge d'ouverture de leur droit à pension ; son montant, qui peut être modulé à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration, ne peut excéder le double de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de la demande de démission.

L'attribution d'une indemnité de départ volontaire serait particulièrement justifiée pour favoriser la mobilité d'agents affectés à des missions mutualisées ou dans des services restructurés et dont les postes deviennent en surnombre par rapport aux besoins.

Proposition n° 13 : Fixer par arrêté les emplois ouvrant droit à l'attribution d'une indemnité de départ volontaire dans les différents établissements publics du programme 113.

2.2.3.3. Un accompagnement au départ pour les agents non titulaires proches de la retraite permettrait également de faciliter la mise en œuvre efficace de démarches d'optimisation

Les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée peuvent bénéficier du dispositif de retraite progressive institué par le décret n° 2014-1513 du 16 décembre 2014. Ce dispositif permet de continuer à exercer une activité à temps partiel (entre 40 et 80%) deux ans avant l'âge légal de départ, tout en percevant une partie de la retraite et en continuant à cotiser.

Les agences de l'eau prévoient de sensibiliser les agents de plus de 60 ans à ce dispositif et de faciliter ce départ progressif à la retraite, afin de permettre un transfert progressif d'activités et de compétences en leur sein. Il conviendrait que les autres opérateurs du programme 113, et notamment les établissements publics de parcs nationaux, fassent de même.

Par ailleurs, les agences de l'eau envisagent d'utiliser l'article 45-3 du décret n° 86-83 (créé par l'article 11 du décret n° 2014-1318) pour permettre le licenciement à l'amiable de certains de leurs agents, ce dispositif s'apparentant dans ce cas à la rupture conventionnelle possible dans le secteur privé. Il ouvrirait, aux agents concernés, les droits au chômage, dans l'attente de leur départ en retraite, une prime pouvant leur être allouée afin de garantir le maintien de leur niveau de rémunération jusqu'à la retraite.

¹²¹ Dans le cas où l'agent démissionne pour créer ou reprendre une entreprise, les dispositions concernant la suppression du poste ou sa restructuration ne s'appliquent pas.

Enfin, les agences envisagent l'attribution d'une prime à certains de leurs agents proches de la retraite, leur permettant de racheter leurs années d'études et d'avancer leur départ à la retraite.

La mise en œuvre de ces dispositifs doit encore faire l'objet d'approfondissements avec les administrations concernées (notamment la DGFiP) afin de confirmer leur opportunité et, le cas échéant, d'encadrer l'attribution de telles primes.

2.3. Seules la réussite de la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS et une meilleure répartition géographique des effectifs de ces établissements permettront de maintenir une pression de contrôle suffisante dans les activités de police

Comme indiqué en section 1.6., les services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS, qui conduisent, sur le terrain, respectivement les activités de police de l'eau et de police de la chasse et de la nature, atteignent déjà un étiage : ainsi, les effectifs de 26 des services départementaux et interdépartementaux de ces deux établissements (soit près de 30 %) sont inférieurs aux planchers de respectivement cinq et dix agents, considérés comme un minimum pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante dans les territoires.

Si une adaptation des procédures peut faire évoluer le niveau de ces planchers, ces constats rendent plus que nécessaires des prises de décision visant à assurer une meilleure mobilisation combinée des différentes structures responsables de la police de l'eau et de la biodiversité : services territoriaux de l'État, AFB, ONCFS.

Dans ces conditions, réussir la mutualisation des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS recouvre un enjeu particulier afin de maintenir une présence de terrain suffisante pour l'exercice des missions de police de l'eau et de la nature. En effet :

- ◆ comme l'illustre le tableau 48, une telle mutualisation permettrait d'ores et déjà, sur la base des effectifs au 31 décembre 2017, d'atteindre un effectif moyen de 15,98 ETP par service départemental ou interdépartemental. Par ailleurs, l'effectif minimal des services unifiés s'établirait à 9 ETP et près de 90 % de ces services auraient un effectif compris entre 12 et 20 ETP, comme le montre le graphique 12. Cependant, dès fin 2017, plus de 30 départements seraient au-dessous de cet effectif global de 15 agents, malgré la mutualisation, les zones à faibles effectifs se recoupant assez souvent entre les deux établissements. ;
- ◆ mécaniquement, le placement des services sous l'autorité hiérarchique d'un seul chef permettrait le cas échéant de réduire d'une partie des 88 ETP de postes de chefs de service en doublon les effectifs des services départementaux et interdépartementaux des deux établissements, mais toute réduction impacterait l'activité de contrôle, les effectifs résultant d'une fusion des services départementaux resteraient sous une taille critique dans un tiers des départements.

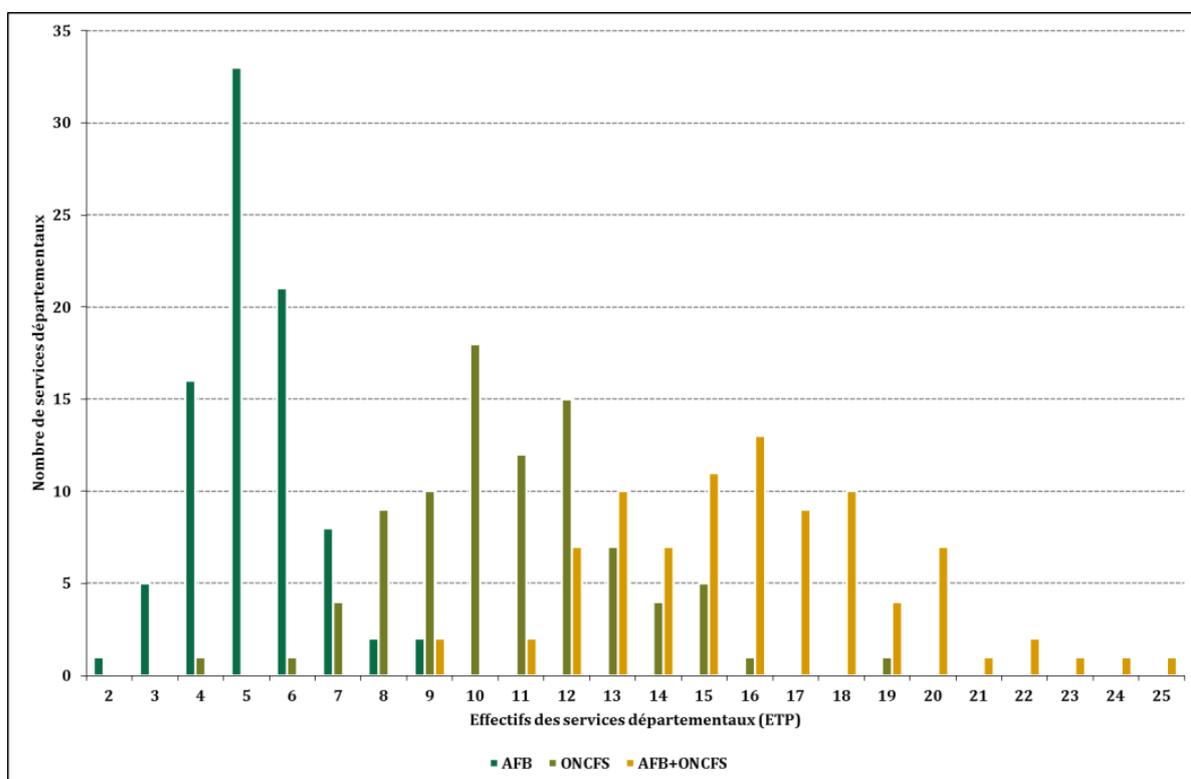
Annexe V

Tableau 48 : Nombre et effectifs permanents des services départementaux et interdépartementaux en France métropolitaine au 31 décembre 2017

Indicateurs	AFB	ONCFS	AFB+ONCFS
Nombre de services départementaux et interdépartementaux	88 ¹²²	88 ¹²³	88
Effectif total (ETP)	459,20	947,30	1 406,50
Effectif minimal (ETP)	2,00	4,00	9,00
Effectif maximal (ETP)	9,00	19,00	25,00
Effectif moyen (ETP)	5,22	10,76	15,98
Effectif « plancher »	5	10	15
Nombre de services avec un effectif inférieur au plancher	26	26	30
% de services avec un effectif inférieur au plancher	29,55	29,55	34,09

Source : AFB ; ONCFS.

Graphique 12 : Distribution des effectifs des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS et de services mutualisés AFB-ONCFS



Source : Mission, à partir des données communiquées par les établissements publics.

¹²² Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / 78-95 et 77-91.

¹²³ Quatre services interdépartementaux : 2A-2B / 70-90 / île de France Est, Île de France Ouest.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Dans les établissements publics de parcs nationaux, limiter les recrutements de fonctionnaires par voie de détachement pour l'exercice de missions présentant un caractère temporaire, les postes présentant un caractère permanent (missions de terrain, notamment) ayant vocation à être pourvus, pour les fonctionnaires, par la voie de l'affectation.

Proposition n° 2 : Clarifier les rôles respectifs de la DEB et de l'AFB dans le pilotage des établissements publics de parcs nationaux, notamment s'agissant de la proposition de répartition des ressources financières globalement affectées aux parcs nationaux (qui doit, en tout état de cause, être entérinée par un arrêté ministériel, mais dont les discussions initiales avec les établissements publics de parcs nationaux pourraient – voire devraient – être conduites par l'AFB, au regard des missions qu'elle a reprises de PNF).

Proposition n° 3 : Prévoir une participation systématique de la tutelle à la gouvernance des démarches de mutualisation, de manière à lui permettre de jouer son rôle d'arbitrage lorsqu'un consensus ne peut être atteint entre établissements.

Proposition n° 4 : Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à faire un « point zéro » des effectifs et dépenses (fonctionnement/investissement) consacrés à ces fonctions dans les différents établissements, afin de mesurer et suivre dans le temps les économies induites *ex post*.

Proposition n° 5 : Lorsque des actions de mutualisation entre établissements indépendants sont lancées, veiller à fournir un accompagnement suffisant aux agents impactés pour s'assurer que les fonctions mutualisées sont abandonnées dans les établissements qui ne les prennent pas en charge et que les effectifs sont redéployés.

Proposition n° 6 : Inscrire dans les contrats d'objectifs, dans les lettres de mission et les lettres annuelles d'objectifs des directeurs des objectifs quantifiés d'effectifs mutualisés et de gains attendus du fait de la mutualisation et y accorder un poids suffisant dans la détermination du montant de part variable de la rémunération

Proposition n° 7 : Afin de faciliter les mobilités à l'extérieur des agences, ouvrir la possibilité de titulariser des contractuels dans un grade d'avancement pour la catégorie B administrative, ainsi que cela est actuellement possible pour la filière technique.

Proposition n° 8 : Établir dans le quasi-statut régissant les agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement (décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016) des conditions permettant d'ouvrir le recrutement interne aux contractuels des agences de l'eau dans des conditions adaptées.

Proposition n° 9 : Préciser, par voie réglementaire, que l'établissement d'accueil peut prendre en charge les frais de changement de résidence d'un agent non titulaire en contrat à durée indéterminée en cas de mobilité au sein du réseau des opérateurs de l'État régis par les décrets n° 2007-832 du 11 mai 2007 et n° 2016-1697 du 12 décembre 2016.

Proposition n° 10 : Encourager les opérateurs du programme 113 à mettre en place une indemnité temporaire de mobilité pour faciliter la mobilité d'agents ayant des compétences nécessaires aux opérations de mutualisation de fonctions pour lesquelles il y aurait des difficultés de recrutement.

Annexe V

Proposition n° 11 : À défaut d'une introduction, par voie législative, de la position de détachement pour les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée, faire en sorte que les agents non titulaires en contrats à durée indéterminée mis à disposition - faute de pouvoir être détachés - soient imputés sur le plafond d'emplois de l'administration ou de l'établissement d'accueil, comme cela est déjà opéré au sein du réseau des opérateurs du programme 113.

Proposition n° 12 : Permettre aux agents non titulaires des opérateurs du programme 113 de postuler à priorité égale avec les agents titulaires du programme 217 sur les postes ouverts en administration centrale et dans les services déconcentrés du ministère de la transition écologique et solidaire.

Proposition n° 13 : Fixer par arrêté les emplois ouvrant droit à l'attribution d'une indemnité de départ volontaire dans les différents établissements publics du programme 113.

ANNEXE VI

Propositions d'évolutions structurelles du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité

SOMMAIRE

LEXIQUE.....	1
SYNTHÈSE.....	2
1. LES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ SONT APPELÉS À ÉVOLUER MÊME SI L'ORGANISATION DU RÉSEAU DEVAIT RESTER INCHANGÉE	9
1.1. L'Agence française pour la biodiversité est un établissement de création récente qui, en l'état, ne peut pas prendre en charge toutes les activités que la loi lui a confiées et qui a besoin que des priorités lui soient fixées.....	9
1.1.1. <i>L'agence doit élaborer une stratégie partagée avec sa tutelle, qui se concrétise dans un contrat d'objectifs fixant des priorités dans les nombreuses missions qui lui ont été assignées</i>	<i>9</i>
1.1.2. <i>L'AFB doit poursuivre la mise en synergie des actions communes aux différents milieux terrestre, aquatique et marin, notamment dans les domaines de la connaissance et des systèmes d'information environnementaux</i>	<i>10</i>
1.1.3. <i>La consolidation des parcs naturels marins est un enjeu important qui nécessite d'augmenter leurs effectifs, de renforcer l'implication des collectivités territoriales et de faire davantage appel au partenariat et à la sous-traitance.....</i>	<i>11</i>
1.1.4. <i>L'activité de police de l'eau doit être confortée, car elle est indispensable et complémentaire des actions d'intervention des agences de l'eau.....</i>	<i>13</i>
1.2. L'ONCFS est un acteur essentiel de la politique de la biodiversité dont les liens avec le secteur de la chasse doivent être clarifiés	13
1.2.1. <i>L'ONCFS doit poursuivre son désengagement de certaines activités liées à la pratique de la chasse qui sont à confier aux structures fédérales de chasseurs</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>Les capacités d'intervention des agents des fédérations départementales de chasseurs en matière de police de la chasse doivent être étendues afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs missions de service public</i>	<i>14</i>
1.2.3. <i>La nouvelle répartition des activités liées à la pratique de la chasse entre les fédérations de chasseurs et l'ONCFS doit s'accompagner d'une diminution de la part des chasseurs dans le financement et la gouvernance de l'ONCFS.....</i>	<i>15</i>
1.2.4. <i>La stratégie de l'ONCFS sera à élaborer en coordination étroite avec celle de l'AFB.....</i>	<i>18</i>
1.3. Les agences de l'eau doivent poursuivre leurs démarches de mutualisation inter-agences, faire évoluer leur organisation et se rapprocher d'autres institutions pour s'adapter à la réduction de leurs effectifs.....	18
1.3.1. <i>Une nouvelle phase de mutualisation entre agences est engagée, mais l'absence de mobilité imposée aux agents en limite l'impact sur les effectifs.....</i>	<i>18</i>
1.3.2. <i>Les contraintes d'effectifs doivent inciter les agences concernées à repenser la répartition des activités entre le siège et les délégations territoriales</i>	<i>19</i>
1.3.3. <i>Les agences doivent repenser leur manière de travailler pour s'adapter à la réduction de leurs effectifs</i>	<i>20</i>

1.3.4.	<i>Les agences doivent se rapprocher d'autres établissements ou services pour réduire les coûts de gestion.....</i>	20
1.4.	Le rattachement de l'établissement public du Marais poitevin à l'AFB permet de lui apporter un soutien et de le maintenir à titre transitoire	21
1.5.	Les compétences respectives des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, leurs implantations, leurs rôles dans les circuits de financement, leurs gouvernances et leurs relations aux collectivités locales doivent être rationalisés	23
1.5.1.	<i>Le rôle des opérateurs doit être clarifié au regard de leurs compétences et des circuits de financement, les agences de l'eau devant être les seuls intervenants financiers dans les territoires afin d'éviter les redondances ou croisements de financement et d'assurer la mise en cohérence des actions.....</i>	23
1.5.2.	<i>Les responsabilités respectives des services de l'État et des opérateurs en matière de planification et de police doivent être clarifiées aux différents échelons.....</i>	24
1.5.3.	<i>Les implantations des opérateurs doivent être rationalisées en mutualisant des locaux avec d'autres services de l'État ou opérateurs.....</i>	25
1.5.4.	<i>La composition des comités de bassin a été revue, mais leur articulation avec les conseils d'administration des agences de l'eau est à renforcer.....</i>	26
1.5.5.	<i>Compte tenu de l'évolution du contexte institutionnel des collectivités locales, les agences de l'eau ont un rôle important à jouer pour contribuer à organiser les maîtrises d'ouvrage et préserver la gestion de l'eau par bassin versant.....</i>	26
1.6.	L'exercice de la tutelle par la direction de l'eau et de la biodiversité doit être repensé.....	27
2.	DE NOMBREUSES HYPOTHÈSES SONT ENVISAGEABLES POUR FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ SELON UN DOUBLE OBJECTIF D'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ET D'EFFICIENCE ACCRUE.....	28
2.1.	L'AFB et l'ONCFS sont appelés à évoluer de concert car leurs compétences sont complémentaires.....	28
2.1.1.	<i>Hypothèse n° 1 : nommer les préfets délégués territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS pour mettre en œuvre la mutualisation effective des services territoriaux.....</i>	28
2.1.2.	<i>Hypothèse n° 2 : confier à l'État l'ensemble de l'action régalienn e de police et de contrôle en plaçant les agents des établissements publics exerçant ces missions au niveau territorial sous l'autorité directe des préfets.....</i>	30
2.1.3.	<i>Hypothèse n° 3 : spécialisation des deux établissements publics.....</i>	32
2.1.4.	<i>Hypothèse n° 4 : fusionner l'AFB et l'ONCFS.....</i>	35
2.1.5.	<i>Hypothèse n° 5 : créer un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité.....</i>	36
2.2.	Les établissements publics de parcs nationaux sont appelés à travailler davantage ensemble pour continuer à exister	38
2.2.1.	<i>Hypothèse n° 1 : rattacher certains établissements publics de parcs nationaux à d'autres établissements publics de parcs nationaux.....</i>	38
2.2.2.	<i>Hypothèse n° 2 : fusionner certains établissements publics de parcs nationaux avec d'autres établissements publics de parcs nationaux.....</i>	40
2.2.3.	<i>Hypothèse n° 3 : placer l'exercice des missions de police sur le territoire du parc national sous l'autorité directe du préfet.....</i>	43

2.2.4.	<i>Hypothèse n° 4 : intégrer à l'AFB les établissements publics de parcs nationaux et transformer les conseils d'administration en comités de gestion.....</i>	<i>46</i>
2.2.5.	<i>Hypothèse n° 5 : transférer aux EPCI ou aux Régions des missions de certains établissements publics de parcs nationaux relatives à l'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable.....</i>	<i>49</i>
2.2.6.	<i>Hypothèse n° 6 : supprimer l'établissement public pour certains parcs nationaux situés dans un contexte où les EPCI et/ou la Région sont très actifs et répartir les missions entre les services de l'État et les collectivités.....</i>	<i>51</i>
2.3.	L'établissement public du marais poitevin pourrait être supprimé à terme	53
2.3.1.	<i>Hypothèse n° 1 : intégrer l'EPMP au sein de l'AFB.....</i>	<i>54</i>
2.3.2.	<i>Hypothèse n° 2 : intégrer l'EPMP dans l'agence de l'eau Loire-Bretagne..</i>	<i>55</i>
2.3.3.	<i>Hypothèse n°3 : supprimer l'EPMP après création d'un établissement public territorial de bassin et reprise de la gestion du site « Natura 2000 » par le Parc naturel régional.....</i>	<i>58</i>
2.4.	Les agences de l'eau doivent renforcer leur rapprochement	60
2.4.1.	<i>Hypothèse n° 1 : rattacher une agence de l'eau à une autre agence de l'eau.....</i>	<i>60</i>
2.4.2.	<i>Hypothèse n° 2 : créer un service commun aux agences de l'eau.....</i>	<i>61</i>
2.4.3.	<i>Hypothèse n° 3 : rattacher les agences de l'eau à l'AFB.....</i>	<i>62</i>
2.4.4.	<i>Hypothèse n° 4 : fusionner les agences de l'eau.....</i>	<i>63</i>
2.4.5.	<i>Hypothèse n° 5 : intégrer les agences de l'eau dans un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité.....</i>	<i>65</i>
3.	APRÈS EXAMEN DE CINQ SCÉNARIOS GLOBAUX D'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DES OPÉRATEURS DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ, QUI NÉCESSITENT TOUS DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES, LA MISSION PROPOSE DE N'EN CONSERVER QUE TROIS POUR LA DÉCISION POLITIQUE.....	66
	LISTE DES PROPOSITIONS.....	69

LEXIQUE

Sigle	Signification
AAMP	Agence des aires marines protégées
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB	Agence française pour la biodiversité
ARB	Agences régionales de la biodiversité
ATEN	Atelier des espaces naturels (groupement d'intérêt public)
CA	Conseil d'administration
CAB	Commission administrative de bassin
CB	Comité de bassin
CEN	Conservatoire d'espace naturel
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CRB	Comité régional de la biodiversité
CSP	Conseil supérieur de la pêche
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DOCOB	Document d'objectifs
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPMP	Établissement public du Marais poitevin
EPPN	Établissement public de parc national
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ETP(T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FNPF	Fédération nationale des associations de pêche et de protection des milieux aquatiques
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IIBSN	Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise
MNHN	Museum national d'histoire naturelle
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ORB	Observatoire régional de la biodiversité
OUGC	Organisme unique de gestion collective
PITE	Programme d'interventions territoriales de l'État
PN	Parc national
PNF	Parcs nationaux de France
PNR	Parcs naturels régionaux
PNM	Parc naturel marin
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIE	Système d'information sur l'eau
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

SYNTHÈSE

1°) La lettre du 3 novembre 2017 demandait à la mission :

- ◆ d' « étudier et de faire des propositions hiérarchisées de scénarios d'évolution structurelle de l'organisation du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité » ;
- ◆ de « tenir compte des critères d'analyse suivants pour les propositions d'évolution organisationnelle [...] » :
 - économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs ;
 - efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité ;
 - acceptabilité politique par les instances de gouvernance (comités de bassin, conseils d'administration des opérateurs...) ;
 - acceptabilité sociale ;
 - coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre ;
 - synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques ;
 - capacité de pilotage par la tutelle. »

2°) Conformément à sa commande, la mission a examiné, dans cette annexe, plusieurs hypothèses d'évolution du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, en cherchant à en identifier les avantages et inconvénients au regard des critères d'analyse figurant dans la lettre de mission et rappelés ci-dessus.

S'agissant tout d'abord des établissements en charge, sur le terrain, des missions de police de l'eau et de la nature, la mission a examiné plusieurs hypothèses d'évolution permettant de réaliser la mutualisation des équipes de terrain, dont la mission a montré, en annexe V, qu'elle était indispensable pour permettre le maintien d'une pression de contrôle suffisante.

Les cinq hypothèses analysées par la mission sont les suivantes :

- ◆ **hypothèse AFB/ONCFS n° 1** : nommer les préfets délégués territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS pour mettre en œuvre la mutualisation effective des services territoriaux, qui poursuit la logique du renforcement de la mutualisation des équipes de terrain sous l'autorité des préfets recherchée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- ◆ **hypothèse AFB/ONCFS n° 2** : confier à l'État l'ensemble de l'action régalienne de police et de contrôle en plaçant les agents des établissements publics exerçant ces missions au niveau territorial sous l'autorité directe des préfets, qui poursuit, d'une autre manière, la logique du renforcement de la mutualisation des équipes de terrain sous l'autorité des préfets recherchée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- ◆ **hypothèse AFB/ONCFS n° 3** : spécialiser, en complémentarité, les deux établissements publics : l'ONCFS évoluerait vers un « Office français pour la police de l'eau et de la nature » (OFPEN), en charge du contrôle des usages, tandis que l'AFB se repositionnerait sur les missions de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités, de coordination et d'appui aux établissements qui lui sont rattachés ;

Annexe VI

- ◆ **hypothèse AFB/ONCFS n° 4** : fusionner l'AFB et l'ONCFS, afin de constituer la grande agence de la biodiversité voulue à l'origine de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- ◆ **hypothèse AFB/ONCFS n° 5** : créer un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité, dans lequel l'AFB et l'ONCFS seraient intégrés, de même que les dix établissements publics de parcs nationaux, les six agences de l'eau et l'EPMP ;

Ces cinq hypothèses appellent les commentaires suivants :

- ◆ les hypothèses d'évolution n° 1, n° 4 et n° 5 privilégient le maintien d'une logique d'établissements publics intégrés, tandis que les hypothèses d'évolution n° 2 et n° 3 privilégient une logique de spécialisation, en distinguant l'exercice des missions régaliennes de police de l'eau et de la nature (appui à la police administrative et police judiciaire sous l'autorité du procureur de la République) des missions de connaissance, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrages et collectivités.
- ◆ les hypothèses d'évolution n° 1 et n° 2 approfondissent la démarche qui avait été décidée dans le cadre de la RGPP¹, tandis que les hypothèses n° 3, n° 4 et n° 5 appellent des évolutions structurelles plus lourdes.

Au terme de ses investigations, la mission considère les hypothèses n° 2, n° 3 et n° 4 comme étant les plus sérieuses pour mettre en œuvre la mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS.

S'agissant ensuite des établissements publics de parcs nationaux, pour lesquels l'enjeu est de rechercher des gains d'efficacité accrus, la mission a analysé six hypothèses d'évolution :

- ◆ **hypothèse EPPN n° 1** : rattacher certains établissements publics de parcs nationaux à d'autres, afin d'accompagner un renforcement des mutualisations (fonctions supports et métiers) entre certains groupes d'établissements (parcs méditerranéens et parcs alpins, par exemple), en complémentarité avec la mise en place de services communs avec l'AFB dans le cadre du rattachement des établissements publics de parcs nationaux à l'agence ;
- ◆ **hypothèse EPPN n° 2** : fusionner certains établissements publics de parcs nationaux à d'autres établissements publics de parcs nationaux, tout en maintenant une gouvernance locale dans chaque territoire de parc national au travers de comités de gestion spécifiques à chaque parc ;
- ◆ **hypothèse EPPN n° 3** : placer l'exercice des missions de police sur le territoire du parc national sous l'autorité directe du préfet. Cette hypothèse s'inscrirait dans la volonté de créer une seule ligne hiérarchique pour la police de l'environnement et d'utiliser davantage les ressources disponibles dans les parcs (inspecteurs de l'environnement) ; elle n'aurait véritablement de sens que mise en œuvre avec l'hypothèse AFB/ONCFS n° 2 ;
- ◆ **hypothèse EPPN n° 4** : intégrer à l'AFB les établissements publics de parcs nationaux et transformer leurs conseils d'administration en comité de gestion. Cette hypothèse d'évolution, clairement envisagée par la lettre de mission, conduirait à généraliser le modèle des parcs naturels marins, qui est un modèle « économe en moyens » aux parcs nationaux, la gouvernance locale s'exerçant non plus au travers d'un conseil d'administration d'établissement public mais au travers d'un comité de gestion ;

¹ Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, qui avait décidé de renforcer l'efficacité et la cohérence de la police environnementale en rapprochant les services départementaux de l'ancien Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), intégré dans l'AFB au 1^{er} janvier 2017, et de l'ONCFS, et en les plaçant sous l'autorité du préfet de département. Cette décision n'avait pas abouti, à l'époque, à la constitution de services mutualisés, mais avait permis une meilleure coordination des activités, sous le contrôle du préfet, au travers des plans de contrôle élaborés par les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

Annexe VI

- ◆ **hypothèse EPPN n° 5** : transférer aux EPCI ou aux régions des missions de certains établissements publics de parcs nationaux relatives à l'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable, afin de prendre acte de la montée en compétence de ces deux collectivités sur les sujets de développement économique et de développement durable ;
- ◆ **hypothèse EPPN n° 6** : cette hypothèse va un cran plus loin que la précédente, en supprimant l'établissement public pour certains parcs nationaux, situés dans un contexte où les EPCI et/ou la région sont très actifs, et en répartissant les missions actuellement exercées par l'établissement public du parc national entre :
 - les services de l'État (police administrative) ;
 - ses opérateurs (AFB et ONCFS, pour les missions de connaissance, d'expertise, de surveillance des territoires et l'exercice des missions de police) ;
 - les collectivités locales (missions de développement territorial durable).

Au terme de ses investigations, la mission ne retient que la seule hypothèse n° 1. En effet, la mission estime que, dans l'ensemble, les parcs sont bien intégrés dans leur territoire :

- ◆ d'une part, grâce à une gouvernance impliquant efficacement les acteurs locaux ;
- ◆ d'autre part, grâce au meilleur équilibre entre protection d'espaces sensibles et activités humaines et économiques trouvé avec la loi de 2006.

Cette double considération la conduit à écarter les hypothèses qui conduiraient à substituer un comité de gestion au conseil d'administration (hypothèse n° 2 et n° 4) et celles qui s'accompagneraient d'un transfert des missions d'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable (hypothèses n° 5 et n° 6). Au-delà, la mission estime que :

- ◆ les gains d'efficacité supplémentaires qui pourraient être obtenus par une fusion de certains établissements publics de parcs nationaux ou par leur intégration à l'AFB plutôt que par la voie du conventionnement ou des rattachements sont atteignables avec une implication plus forte de la tutelle dans ce second cadre, pour un coût politique moindre ;
- ◆ ce qui a été possible dans le cadre du déploiement des parcs naturels marins après la loi de 2006 peut être beaucoup plus difficile à mettre en œuvre dans des structures qui peuvent avoir jusqu'à plus de 50 ans et disposent à la fois de leurs instances de gouvernance (conseils d'administration) et de leur personnel en place.

S'agissant de l'établissement public du marais poitevin (EPMP), la mission a analysé trois hypothèses d'évolutions structurelles, allant au-delà de son rattachement en cours à l'AFB :

- ◆ **hypothèse EPMP n° 1** : intégrer l'EPMP sein de l'AFB ;
- ◆ **hypothèse EPMP n° 2** : intégrer l'EPMP au sein de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- ◆ **hypothèse EPMP n° 3** : supprimer l'EPMP après la création d'un établissement public territorial de bassin et la reprise de la gestion du site « Natura 2000 » par le parc naturel régional.

Du point de vue de la mission, les deux premières hypothèses ne sont à envisager que si l'État entend poursuivre de manière durable son action sur le territoire du Marais poitevin plutôt que de s'appuyer à terme sur des acteurs locaux, étant rappelé, comme expliqué en annexe III, que l'EPMP exerce deux grands types de missions : les missions liées à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (à l'exclusion de la prévention des risques liés aux inondations) et celles liées à la biodiversité (pilotage du site « Natura 2000 » du Marais poitevin, comme suite au contentieux avec la Commission européenne lié à l'application de la directive « Oiseaux » ayant justifié sa création).

Or :

- ◆ d'une part, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé une nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), confiée à titre obligatoire et exclusif aux communautés, avec un transfert et une délégation de compétence à des syndicats mixtes pouvant prendre la forme d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) pour la coordination, l'animation, le conseil et la maîtrise d'ouvrage de projets de grande ampleur, ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) pour servir de structure opérationnelle porteuse des travaux ;
- ◆ d'autre part, les conseils départementaux souhaitent voir, à terme, émerger un EPTB coordonnant quatre EPAGE constitués sur le territoire d'influence du Marais poitevin.

Ainsi, à terme, les missions de l'EPMP auraient vocation à être transférées à ce nouvel EPTB, tandis que celles dévolues à la biodiversité (pilotage du site « Natura 2000 ») pourraient être transférées au parc naturel régional (PNR) du Marais poitevin.

Dès lors, l'hypothèse privilégiée par la mission est l'hypothèse n° 3. Si l'État entendait pérenniser son action sur le territoire du Marais poitevin, la préférence de la mission irait plutôt à l'hypothèse d'évolution n° 2 (intégration à l'agence de l'eau Loire-Bretagne), pour des considérations de lisibilité, de simplicité des circuits de financement et de synergies.

Enfin, s'agissant des agences de l'eau, dont l'enjeu est de parvenir à des gains d'efficacité importants par des optimisations internes (cf. annexe V), la mission a analysé cinq hypothèses d'évolution :

- ◆ **hypothèse AE n° 1** : rattacher certaines agences de l'eau entre elles, afin d'accompagner les mutualisations de certaines fonctions entre certaines « grosses » agences (agence de l'eau Seine-Normandie, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse) et d'autres plus petites (agences de l'eau Artois-Picardie et agence de l'eau Rhin-Meuse) et, notamment, de disposer de fonctions supports communes aux deux établissements ;
- ◆ **hypothèse AE n° 2** : créer un service commun aux agences de l'eau. Cette hypothèse, qui consiste à créer entre les agences de l'eau un centre de services partagés regroupant toutes les fonctions support mutualisées et certaines activités métiers, permettrait de réels gains en effectifs à terme et faciliterait l'harmonisation des pratiques entre agences ;
- ◆ **hypothèse AE n° 3** : rattacher les agences de l'eau à l'AFB. Dans cette hypothèse, l'AFB jouerait le même rôle vis-à-vis des agences que vis-à-vis des établissements publics de parcs nationaux : elle aurait ainsi vocation à offrir un centre de services communs aux agences ; le rattachement pourrait également prévoir la mutualisation de l'organisation territoriale. Cette hypothèse permettrait par ailleurs de renforcer la cohérence dans la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ **hypothèse AE n° 4** : fusionner les agences de l'eau entre elles, en maintenant les comités de bassin, soit :
 - deux par deux, cette hypothèse pouvant alors être préparée, dans un premier temps, par la mise en œuvre de l'hypothèse n° 1, dont elle vise et approfondit les mêmes objectifs, la fusion ne venant ensuite plus cueillir qu'un fruit « mûr » ;
 - toutes ensemble, via la création d'un établissement public national rassemblant les six agences, avec une organisation territoriale s'appuyant sur les implantations actuelles des agences ;
- ◆ **hypothèse AE n° 5** : intégrer les agences de l'eau dans un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité.

Annexe VI

Ces hypothèses appellent les commentaires suivants :

- ◆ les hypothèses n° 1 et n° 4 répondent au constat fait par la mission dans son annexe V qu'existe manifestement des économies d'échelle dans la production de ces agences, ce qui doit conduire à proposer des évolutions structurelles de l'organisation des deux petites agences de l'eau actuelles ;
- ◆ dans l'hypothèse n° 4, la fusion de l'ensemble des six agences de l'eau entre elles au sein d'un établissement public unique ne paraît pas une solution envisageable à la mission, tant au regard du besoin d'ancrage territorial des agences (dans le respect de la logique des bassins versants) que des risques de déséconomies d'échelle, par rapport aux autres hypothèses de rapprochement (à l'exception de l'hypothèse n°5) ;
- ◆ l'hypothèse n° 2 ne présente d'intérêt que si les mobilités peuvent être imposées, pour s'assurer que les mutualisations qui seraient ainsi mises en œuvre permettraient effectivement des réductions d'effectifs ;
- ◆ l'hypothèse n° 3 paraît prématurée, dans un contexte où l'AFB n'a pas achevé sa mise en place et où son positionnement par rapport aux autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité doit encore être précisé.

3°) Sur la base de cette analyse, la mission propose cinq scénarios combinant, dans une approche globale, des hypothèses d'évolutions de ces différents acteurs.

Ces scénarios globaux examinés par la mission partagent plusieurs points communs :

- ◆ **en premier lieu**, la politique d'optimisation des établissements publics de parcs nationaux et des agences de l'eau incomberait, directement et globalement, à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), afin de veiller à la bonne mise en œuvre des démarches d'optimisation conduites dans les différents opérateurs. Cette tâche pourrait d'ailleurs constituer un des objectifs principaux confiés à son nouveau directeur et l'un des éléments sensibles de sa rémunération variable ;
- ◆ **en second lieu**, toutes les interventions financières au titre de la politique de l'eau et de la biodiversité seraient réservées aux agences de l'eau, qui deviendraient ainsi des « agences de l'eau et de la biodiversité » ; pour éviter des créations inutiles d'emplois, elles feraient appel, en tant que de besoin, aux équipes des autres opérateurs pour l'analyse des dossiers. Leurs conseils d'administration seraient adaptés à cette extension de leurs responsabilités, de même que leur financement ;
- ◆ **en troisième lieu**, à l'instar de ce qui fut mis en œuvre naguère dans le secteur de la pêche, l'ONCFS transférerait ses activités d'études et de connaissance en matière d'espèces chassables et une partie des responsabilités en matière de police de la chasse aux fédérations départementales de chasseurs. À cet égard, il s'agirait de :
 - permettre aux agents de développement des fédérations de chasseurs d'assurer le contrôle général de la police de la chasse, y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire ;
 - réduire pour un montant équivalent au coût des missions transférées le montant des redevances cynégétiques affectées à l'ONCFS, afin de permettre aux fédérations de chasseurs de disposer de moyens financiers supplémentaires. Selon les analyses conduites dans l'annexe III :
 - les activités strictement cynégétiques exercées par l'ONCFS représentent un peu moins du quart du temps de travail des agents de l'établissement ;
 - la masse salariale de l'ONCFS s'établit à environ 92 M€ ;
 - dans ces conditions, le coût pour l'ONCFS des activités strictement cynégétiques s'établit à 23 M€.

Annexe VI

Dans la mesure où la totalité des activités strictement cynégétiques de l'ONCFS ne sera pas reprise par les fédérations départementales de chasseurs, au moins à court terme, la valorisation des missions transférées à l'ONCFS ne devrait pas dépasser une vingtaine de millions d'euros.

Dès lors, la part de la redevance cynégétique qui continuerait à être perçue par les opérateurs de l'État pour l'exercice des missions de police de la nature pourrait s'établir à environ 160 €/an pour un permis de chasser individuel sur l'ensemble du territoire national (contre 225 € aujourd'hui) et 30 €/an pour un permis de chasser individuel départemental (contre 44 € aujourd'hui), ce qui permettrait de dégager une marge de manœuvre pour que les fédérations de chasseurs renforcent leur action ; ;

- en contrepartie, réduire la représentation des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'ONCFS ou leur accorder une représentation identique à celle des autres usagers selon les hypothèses d'évolution de cet établissement ;
- ◆ **enfin, à l'exclusion du scénario n° 5 :**
 - certains établissements publics de parcs nationaux seraient rattachés entre eux afin de faciliter la mise en œuvre de mutualisations entre parcs ;
 - les mutualisations entre agences de l'eau seraient renforcées par le rattachement ou la fusion de certaines et/ou le développement de centres de services partagés.

En revanche, ces cinq scénarios se distinguent selon la logique propre qui les sous-tend : logique d'établissements publics intégrés (scénarios n° 1, n° 4 et n° 5) ou distinction entre les missions régaliennes et les autres missions (scénarios n° 2 et n° 3).

Plus précisément, les cinq scénarios globaux qui nécessitent tous des modifications législatives, répondent aux caractéristiques principales suivantes :

- ◆ **le scénario n° 1** poursuit les dynamiques engagées, mais s'avère plus volontariste pour mettre en œuvre la mutualisation des services territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS en faisant du préfet le délégué territorial des deux établissements ;
- ◆ **le scénario n° 2** maintient l'AFB et l'ONCFS en tant qu'établissements indépendants, mais distingue leurs missions techniques et de police. Ainsi, dans ce scénario :
 - l'autorité préfectorale se verrait confier l'entière et unique responsabilité en matière de police de l'eau et de la nature ; à ce titre, le préfet de département disposerait des personnels de l'État, ainsi que des agents concernés de l'AFB, de l'ONCFS et, le cas échéant, des établissements publics de parcs nationaux, qui, tout en restant administrativement et financièrement gérés par ces établissements, seraient placés sous son autorité fonctionnelle et hiérarchique ;
 - les missions des AFB et ONCFS se limiteraient à la connaissance et l'expertise ;
 - il appartiendrait à la DEB et aux DREAL d'assurer la coordination, respectivement aux niveaux national et régional, de l'exercice des missions de police au niveau départemental ;
- ◆ **le scénario n° 3** spécialise les établissements publics pour les rendre complémentaires, dans une logique proche de celle du scénario 2. Ainsi :
 - l'ONCFS évoluerait en un « Office français de police de l'eau et de la nature » (OFPEN), chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de police judiciaire. Son organisation s'articulerait principalement autour d'un échelon départemental, regroupant les services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS, d'un échelon régional assurant le management et les services supports et d'un échelon national, assurant la coordination des activités de police ;
 - les agents de l'État chargés de missions de contrôle (police de l'eau et de la nature) au sein des DREAL et des DDT(M) seraient transférés à l'OFPEN ;

Annexe VI

- l'AFB se concentrerait sur les missions de systèmes d'information sur l'eau, la mer et la biodiversité, de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités (notamment au travers des agences régionales de la biodiversité), de coordination et d'appui (notamment en accueillant des services communs) aux établissements qui lui sont rattachés et assurerait la solidarité financière entre les bassins de métropole et d'outre-mer ;
- ◆ le **scénario n° 4** constitue une version musclée et étendue du premier scénario :
 - l'ONCFS serait fusionné avec l'AFB, donnant à la nouvelle agence la capacité à agir sur l'ensemble des milieux ;
 - les agents de l'État chargés de missions de contrôle (police de l'eau et de la nature) au sein des DREAL et des DDT(M) seraient transférés à la nouvelle AFB ;
- ◆ le **scénario n° 5** prévoit la création d'une agence englobant tous les acteurs actuels : AFB, ONCFS, agences de l'eau, établissements publics de parcs nationaux, EPMP. Ce scénario soulève de nombreux inconvénients :
 - difficultés de la nouvelle structure à s'imposer face à des établissements à la culture forte et capacité de la tutelle à se positionner par rapport à celle-ci ;
 - économies d'échelle incertaines et gouvernance ligotée par son gigantisme ;
 - mise en cause ou rupture des liens territoriaux avec la disparition des conseils d'administration des agences et des établissements publics de parcs nationaux.

Si le scénario n° 1 peut être considéré comme le plus proche de la situation constatée, et donc de ses défauts, les évolutions proposées par la mission, après analyse des avantages et inconvénients propres à chacun des scénarios, se limitent aux scénarios n° 2, n° 3 et n° 4, le scénario n° 5 présentant, de son point de vue, de nombreuses difficultés qui ne peuvent que conduire à l'écartier.

1. Les opérateurs de l'eau et de la biodiversité sont appelés à évoluer même si l'organisation du réseau devait rester inchangée

1.1. L'Agence française pour la biodiversité est un établissement de création récente qui, en l'état, ne peut pas prendre en charge toutes les activités que la loi lui a confiées et qui a besoin que des priorités lui soient fixées

La priorité concernant l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est bien évidemment de consolider sa mise en place, un peu plus d'un an après sa création. Dans un contexte de moyens contraints, elle est confrontée à un dilemme entre développer de nouvelles activités, comme cela lui est demandé, et conforter des activités existantes qui le nécessitent.

1.1.1. L'agence doit élaborer une stratégie partagée avec sa tutelle, qui se concrétise dans un contrat d'objectifs fixant des priorités dans les nombreuses missions qui lui ont été assignées

Les missions que la loi pour la reconquête de la biodiversité a confiées à l'AFB vont très sensiblement au-delà des missions antérieures des « établissements intégrés »², auxquels on peut ajouter le service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Du point de vue de ses compétences, l'AFB n'est donc pas la simple « fusion » de ces établissements. Pour autant, la création de l'AFB s'est explicitement accompagnée d'un « engagement politique » de poursuivre l'ensemble des missions antérieures, en même temps que de prendre en charge les nouvelles missions confiées par la loi, sans priorisation au sein de cet ensemble.

Un peu plus d'une année après sa création, l'AFB reste donc encore, au stade actuel, nettement marquée dans l'étendue de ses compétences et moyens disponibles, par une forme de « consolidation » des actions antérieures, même si, dans certains domaines, la prise en charge d'activités nouvelles est déjà effective (par exemple les atlas communaux de biodiversité, la mise en œuvre du dispositif « Territoires engagés pour la biodiversité » ...). La prise en charge progressive des missions nouvelles reste donc largement à construire, en particulier dans le cadre du futur contrat d'objectifs³. La mission constate un certain décalage de fait, dans la situation actuelle, entre les compétences de l'établissement voulues par la loi et les compétences techniques disponibles au sein de l'AFB, et tout particulièrement dans le domaine de la biodiversité terrestre, ce qui est paradoxal au regard de l'intitulé de l'agence et des ambitions affichées.

Sur la base de ce constat très largement partagé, certains interlocuteurs de la mission ont fait part de leurs craintes que l'extension du champ à couvrir se fasse par un désengagement d'activités sur lesquelles l'agence est reconnue et utile. C'est particulièrement le cas sur le domaine des eaux continentales où un désengagement de l'AFB reviendrait à reporter la charge sur les agences de l'eau, ce qui serait évidemment mal perçu par leurs instances⁴, ce d'autant plus qu'elles financent en totalité l'AFB.

² Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), Parcs nationaux de France (PNF), Agence des aires marines protégées (AAMP), groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (GIP ATEN).

³ L'AFB dispose d'une « feuille de route » 2017-2018 qui couvre la période transitoire entre sa création et la signature d'un contrat d'objectifs.

⁴ A titre d'exemple, l'AFB finance le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour assurer le suivi piézométrique des masses d'eau souterraines sur l'ensemble du territoire. Si l'AFB devait se désengager de cette action indispensable, les agences de l'eau n'auraient pas d'autre choix que de la prendre en charge. Outre le coût de

Annexe VI

Il est nécessaire que l'agence puisse disposer d'une stratégie affichant clairement ce qu'elle fera sur chacun des milieux, la manière dont elle le fera (en régie, en partenariat, avec des prestataires) et l'allocation de ses ressources. Cette analyse doit être partagée avec le ministère de tutelle, qui doit être conscient qu'en l'état actuel de ses moyens, l'AFB ne peut pas faire tout ce qui est attendu d'elle.

La question des ressources humaines (pour l'essentiel, celles des organismes intégrés) n'est pas dissociable de celle des moyens financiers. L'agence doit pouvoir s'appuyer sur des partenariats extérieurs, à titre gratuit lorsque les actions s'insèrent dans le contrat d'objectif de l'organisme considéré, à défaut, à titre onéreux. Or, les moyens d'intervention sont essentiellement ceux de l'ex-Onema, mais beaucoup sont fléchés (solidarité à l'égard de l'Outre-mer, contribution financière au plan « Ecophyto »), ce qui limite fortement la possibilité de redéployer les moyens d'intervention.

Ce travail de priorisation est indispensable pour l'ensemble des missions de l'AFB ainsi que pour celles de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). La tutelle doit en particulier clarifier ce qui relève de l'AFB, et ce qui relève directement d'elle-même. Enfin, l'AFB assure le rapportage européen sur de nombreuses directives : la tenue des délais et de la qualité des informations est un enjeu prioritaire.

Ce travail doit être piloté fermement par la tutelle qui doit au préalable se doter d'une vision stratégique du positionnement de l'AFB au sein du système d'acteurs.

Il doit servir de préalable à l'élaboration des contrats d'objectifs de l'AFB et de l'ONCFS.

1.1.2. L'AFB doit poursuivre la mise en synergie des actions communes aux différents milieux terrestre, aquatique et marin, notamment dans les domaines de la connaissance et des systèmes d'information environnementaux

Les organismes qui ont constitué l'AFB exerçaient ou finançaient des actions en matière de recherche, d'expertise et de connaissance des milieux terrestres, aquatiques et marins.

Pour ce qui concerne la collaboration avec les organismes scientifiques et techniques, la création de l'AFB permet de rationaliser le dispositif antérieur dans la mesure où les conventions pluriannuelles qui seront conclues avec ses principaux partenaires porteront sur les trois milieux couverts par l'agence.

En matière de connaissance des milieux et de systèmes d'information, l'AFB a la charge de coordonner les trois systèmes d'information nationaux sur l'eau, la biodiversité et la mer. Là encore, certains acteurs rencontrés par la mission craignent que l'AFB soit contrainte de se désengager du système d'information sur l'eau douce (SIE), afin de pouvoir effectuer la montée en puissance des systèmes d'information sur la biodiversité et sur le milieu marin⁵. Un désengagement partiel de l'AFB sur le SIE devrait être compensé par une augmentation de l'action des agences de l'eau afin de remplir les obligations communautaires de rapportage, alors que ces coûts supplémentaires n'ont pas été intégrés dans la réflexion sur le XI^e programme.

cette mesure non prévue dans le cadre des XI^e programmes, il s'agirait d'une remise en cause de la logique de décroisement des financements.

⁵ Si les coûts du SIE sont connus et suivis annuellement, il n'en est pas de même des deux autres systèmes d'information. En 2016, le coût total du SIE était d'environ 128 M€, dont 60 M€ financés par les agences de l'eau, 38 M€ par l'État (risques, santé, ...) et 27 M€ par l'AFB (16 M€ d'interventions, 10 M€ de charges de personnel et 1 M€ d'investissement). Les coûts du système d'information sur la biodiversité sont estimés dans une fourchette allant de 30 à 65 M€, qui est vraisemblablement largement sous-estimée. Une estimation des coûts prévisionnels du système d'information sur le milieu marin est de l'ordre de 60 M€.

Plus fondamentalement, l'existence de l'AFB doit permettre d'organiser les activités de connaissance autour de thématiques structurantes, permettant à la fois de répondre à la spécificité des divers types de milieux et de traiter des sujets à caractère transversal. À ce titre, les thèmes de l'état et du fonctionnement des écosystèmes, des pressions et des impacts, ainsi que les pratiques humaines apparaissent comme structurants. Enfin, les compétences acquises en matière d'organisation de systèmes d'information environnementaux sur le domaine des eaux continentales doivent être valorisées pour élaborer les schémas nationaux de données définissant les périmètres des systèmes d'information et des données sur les milieux marins et la biodiversité terrestre.

1.1.3. La consolidation des parcs naturels marins est un enjeu important qui nécessite d'augmenter leurs effectifs, de renforcer l'implication des collectivités territoriales et de faire davantage appel au partenariat et à la sous-traitance

Depuis la loi de 2006 qui les a institués, la politique active de création de neuf parcs naturels marins (PNM)⁶ ne s'est pas accompagnée des moyens correspondants. Cette situation décrédibilise une partie de l'action de l'État en mer, alors même que l'ensemble des partenaires concernés a très vite adhéré à l'intérêt de ce nouvel outil, qui contribue activement à la relance de la politique de la mer. Les PNM sont très impliqués dans la mise en place de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)⁷ et, surtout, ils gèrent en direct un nombre important de sites « Natura 2000 » : un quart des sites majoritairement marins sont en gestion par un PNM (36/149 sites), traduisant ainsi la qualité des milieux marins dans les PNM.

La mission considère comme indispensable de trouver comment consolider les PNM, actuellement dotés au total de 94 ETP⁸, et n'envisage pas de scénario qui conduirait à stabiliser ou réduire ces effectifs qui restent insuffisants. Un seuil minimal de personnels, aux compétences variées, est en effet nécessaire pour faire fonctionner un PNM, malgré l'option d'une mutualisation active inter-PNM et d'un appui significatif par le siège, option mise en œuvre depuis 2007 et renforcée au cours des dernières années :

- ◆ l'équipe ingénierie, composée de chargés de missions polyvalents, ne peut être inférieure à six ou sept agents sous peine de ne pas disposer de l'expertise technique suffisante pour appréhender la diversité des enjeux d'un parc (qualité de l'eau, patrimoine naturel, usages professionnels) et répondre aux sollicitations. Ainsi, les avis rendus (simples ou conformes) sur demandes de l'État croissent de manière régulière pour dépasser désormais les 120 avis/an, et correspondent à un enjeu majeur, stratégique pour l'avenir de la qualité de l'espace marin, politiquement sensible, techniquement exigeant, et juridiquement engageant pour l'AFB ;
- ◆ les contraintes des opérations maritimes, réglementaires ou naturelles, sont globalement plus exigeantes qu'à terre. Ainsi, les équipages des navires ou les équipes de plongeurs nécessitent de trois à quatre agents simultanément, les vitesses de déplacement en mer sont très lentes (souvent inférieures à 30 km/h) alors que les PNM sont souvent vastes (plusieurs milliers de km²) et le linéaire côtier plutôt découpé. L'équipe opérations, pour être efficace, doit assurer une présence minimale sur le terrain, y compris en dehors des heures ouvrées. Cela conduit à fixer à 12 ETP le seuil plancher d'une équipe opérations.

⁶ À ces neuf PNM, il s'ajoute le sanctuaire des mammifères marins AGOA dans les Antilles françaises, créé par déclaration de la France en 2010 et reconnu en 2012 au titre du protocole SPAW (« *Specially Protected Areas and Wildlife* » - protocole sur les aires et les espèces spécialement protégées) de la convention de Carthage.

⁷ En plus des 6 ETP mobilisés sur ce sujet au siège de l'AFB.

⁸ Dont 22 proviennent de la dotation exceptionnelle qui a accompagné la création de l'AFB. La mission rappelle que le fonctionnement des PNM s'appuyait jusqu'en 2017 assez largement sur une dotation d'un peu plus d'une quarantaine d'ETPT hors plafond (dont services civiques, contrats aidés, ...), alors que la quantité d'emplois hors plafond accordée à l'AFB pour toutes ses missions est au total de 54 ETPT.

Annexe VI

La mission constate que seul le PNM d'Iroise satisfait à ces critères, et que deux autres PNM (Golfe du Lion et Mayotte⁹) en sont proches. Concernant l'évaluation du besoin par la mission, deux hypothèses sont envisageables, en sommant l'approche faite PNM par PNM :

- ◆ **hypothèse n° 1 : modèle PNM d'Iroise déployé.** Le PNM d'Iroise dispose d'une vingtaine d'ETP qui lui permettent d'assurer convenablement ses missions. L'organisation, économe et mutualisée, sur laquelle il repose a fait ses preuves à tout niveau : politique, technique et territorial. Il est dès lors légitime de ne pas abandonner ce modèle et de s'en inspirer pour les autres parcs. . Sur cette base, il serait nécessaire de disposer d'environ 115 à 120 ETP supplémentaires pour l'ensemble des PNM ;
- ◆ **hypothèse n° 2 : mutualisation extrême au sein de l'AFB.** Bien que la mutualisation des PNM soit déjà très avancée, il reste envisageable de renforcer le service du siège de l'AFB qui monterait en puissance pour apporter une expertise transversale et coordonnée, et élaborer des projets ou programmes techniques inter-parcs. Ceci permettrait de réduire les effectifs du service ingénierie de chaque parc. Cette option permettrait de gagner une vingtaine d'ETP sans trop impacter les missions, mais elle reste néanmoins conditionnée à une augmentation de moyens. Elle présente le désavantage d'afficher une certaine centralisation des moyens d'interventions, ce qui satisfera moins les élus et acteurs locaux. Il serait dès lors nécessaire de disposer d'une centaine d'ETP supplémentaires.

Pour aller plus loin et tenter de minimiser le nombre d'ETP à mobiliser par l'État au bénéfice des PNM, trois pistes d'ores et déjà explorées par l'établissement, sont en théorie envisageables, mais se heurtent à des blocages non levés :

- ◆ **piste n° 1 : renforcement de l'implication des collectivités territoriales.** Les partenariats actuellement mis en place avec les collectivités locales (Mayotte et Corse) reposent sur une contribution financière quasi intégralement supportée par l'AFB et se font au cas par cas¹⁰. Une implication plus forte et structurelle des collectivités est recherchée, mais elle apparaît peu probable rapidement. Les raisons identifiées sont, d'une part, que les collectivités territoriales n'ont à ce jour pas d'attributions en mer et qu'elles n'y consacrent, dans leur fonctionnement habituel, quasiment aucun moyen, d'autre part, que le contexte politique mais aussi le débat actuel entre l'État et les collectivités territoriales sur les moyens ne rendent pas les collectivités réceptives à ces tentatives. À court terme, la mission estime qu'il sera très difficile de trouver de réelles marges de manœuvres auprès des collectivités ;
- ◆ **piste n° 2 : renforcement de l'externalisation et des partenariats.** Il existe des accords avec des associations pour les impliquer dans la gestion des parcs. Ces accords sont centrés sur de la collecte de données. Il semble difficile de les développer plus avant car les associations sont peu présentes sur le milieu marin qui est un espace dangereux nécessitant l'emploi de moyens lourds (navires, plongeurs) qu'elles ne possèdent quasiment pas. Elles ont dès lors peu d'expertise générale. La seule piste envisageable pour aller plus loin concerne les questions de sensibilisation (éducation à l'environnement et au développement durable), qui ne représentent qu'un enjeu marginal en termes d'ETP au sein des enveloppes sus-mentionnées ;

⁹ Les moyens du PNM des Glorieuses sont pour l'essentiel mutualisés avec ceux du PNM de Mayotte.

¹⁰ Selon des modalités qui justifient pleinement qu'un bilan soit dressé au regard des critères pouvant justifier que l'État s'engage dans une telle direction.

- ◆ **piste n° 3** : recourir davantage à l'externalisation de certaines prestations. Les PNM ont déjà une large habitude de la sous-traitance pour établir des états de référence ou des suivis d'espèces sensibles. La totalité de leurs budgets, hors salaires ou frais fixes, est dédiée à ces partenariats. Là encore les marges de manœuvre sont faibles car l'offre de service est souvent insuffisante (pour ne pas dire nulle, par exemple, en outre-mer), en l'absence de prestataires disposant des compétences nécessaires, absents des zones de PNM, réactivité trop faible (en cas de pollution ou de dégradation d'un habitat). Nonobstant les problèmes identifiés, le développement de cette piste exigerait une augmentation significative des budgets de fonctionnement.

La mission prend acte de la lettre de mission adressée le 7 mars 2018 par le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, en charge des PNM, à la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), lui demandant d'approfondir le présent diagnostic et de proposer des pistes pour surmonter les actuelles difficultés constatées. Cette nouvelle mission rendra ses conclusions en juillet 2018, ce qui aidera à traiter la question des PNM dans le futur contrat d'objectifs de l'AFB.

1.1.4. L'activité de police de l'eau doit être confortée, car elle est indispensable et complémentaire des actions d'intervention des agences de l'eau

Le contrôle de l'application effective des législations sur l'eau est une mesure de base du programme de mesures, complémentaire de l'action incitative des agences de l'eau. Il est essentiel de pouvoir rendre compte à la Commission européenne des contrôles et des suites administratives ou judiciaires qui leur sont apportées en cas de non-conformité. Par ailleurs la mission considère qu'un bon exercice des missions de contrôle doit permettre à l'État de ne pas miser sur les seules incitations financières, et donc de faire des économies et d'améliorer l'efficacité du dispositif d'ensemble pour atteindre le bon état des masses d'eau.

Compte tenu de l'érosion régulière des effectifs, les efforts doivent être poursuivis pour concentrer la pression de contrôle sur les masses d'eau à enjeux et pour mieux répartir les effectifs selon les besoins spécifiques de chaque région.

La mise en œuvre de la mutualisation des services de terrain entre l'AFB et l'ONCFS est également une réponse indispensable pour faire face au sous-effectif constaté fin 2017 dans près de trente départements (cf. annexe V), ce qui ne permet plus d'assurer correctement la mission essentielle de police de l'eau.

1.2. L'ONCFS est un acteur essentiel de la politique de la biodiversité dont les liens avec le secteur de la chasse doivent être clarifiés

La plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission ont regretté que l'ONCFS soit resté à l'écart de la création de l'AFB tant ses compétences en biodiversité terrestre manquent à l'agence pour que celle-ci puisse effectivement assumer les missions qui lui ont été confiées par la loi. Le *statu quo* est considéré par tous comme étant une situation non satisfaisante, à faire évoluer. Le positionnement de l'ONCFS par rapport à la chasse, qui ne représente qu'une partie de ses missions, est clairement en question.

1.2.1. L'ONCFS doit poursuivre son désengagement de certaines activités liées à la pratique de la chasse qui sont à confier aux structures fédérales de chasseurs

Les missions officielles de l'ONCFS sont liées à la conservation, la gestion et la surveillance de la faune sauvage, ainsi qu'à la police de la chasse. Dans la pratique, l'établissement est aujourd'hui le premier intervenant en matière de police de la nature sur l'ensemble du territoire national (espèces protégées, protection des espaces naturels...). Il est également un des grands pôles nationaux d'expertise sur la connaissance et la préservation de la biodiversité terrestre. Comme indiqué en annexe III, selon les analyses de la mission, les activités de l'ONCFS directement liées à la chasse n'occuperaient plus qu'environ le quart des effectifs de l'établissement, même s'il existe un vaste domaine de synergie de fait entre les différentes missions qu'il exerce.

Par ailleurs, la mission considère que les enjeux de la chasse ont évolué et nécessitent de revoir le partage de responsabilité entre l'État et les chasseurs. Les fédérations de chasseurs sont responsables de l'élaboration des schémas départementaux de gestion cynégétique (plans de chasse, modalités de chasse hors sécurité, régulation des espèces susceptibles de causer des dégâts, etc.). Il conviendrait, d'une part, de clarifier ces schémas, d'autre part, d'en conforter le contrôle par les agents de développement de ces fédérations. Au-delà, il paraît souhaitable de permettre à ces agents de développement d'assurer le contrôle général de la police de la chasse (dates et heures, réserves, etc.), y compris en l'absence de convention entre la fédération et le propriétaire, compte tenu des missions de service public en matière de lutte contre le braconnage confiées à ces fédérations¹¹.

Cela permettrait de conforter l'évolution déjà engagée par l'ONCFS en matière de police de la nature et en matière d'avis technique auprès des services de l'État pour l'appui à l'instruction des dossiers administratifs, à l'élaboration de la réglementation ou sur les mesures pour éviter, réduire ou compenser les atteintes à la faune sauvage.

Plus encore qu'aujourd'hui, il faudra être vigilant quant à la responsabilité des fédérations de chasseurs en matière de dégâts aux cultures ou aux peuplements forestiers. Si les fédérations sont chargées de la régulation des espèces chassables, elles doivent également être pleinement responsabilisées en matière de dégâts, tout en prenant en compte les cas particuliers où les enjeux de sécurité publique empêchent une régulation par la chasse.

1.2.2. Les capacités d'intervention des agents des fédérations départementales de chasseurs en matière de police de la chasse doivent être étendues afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs missions de service public

Il apparaît indispensable d'orienter la police de l'environnement conduite par l'ONCFS prioritairement sur les enjeux de sécurité et les enjeux européens ou internationaux (espèces et espaces protégées, notamment tout ce qui relève des directives communautaires « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore »...). La police de l'exercice de la chasse (validation du permis et adhésion à la fédération départementale des chasseurs, respect des dates de chasses et réserves) pourrait n'être exercée qu'à titre accessoire des précédentes¹².

Cependant, pour garantir le maintien d'une pression légitime en matière de police de l'exercice de la chasse, certaines missions de police de la chasse pourraient être confiées aux agents de développement des fédérations départementales de chasseurs.

¹¹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2000-434 du 20 juillet 2000 - Loi relative à la chasse (considérant 39).

¹² À l'occasion de la présence des agents lors d'un contrôle de sécurité ou d'espèces protégées, il est souhaitable de contrôler l'application générale de la police de la chasse, même si ce n'est pas l'objectif premier du contrôle.

Ces agents de développement veillent déjà au respect du schéma départemental de gestion cynégétique « *sur tous les territoires où celui-ci est applicable* »¹³, cette action visant l'application des prescriptions obligatoires de ce schéma, en particulier les plans de chasse et de gestion, les prélèvements maximum autorisés, les conditions d'agrainage, etc. Toutefois, en matière de police générale de la chasse, l'article L. 428-21 du code de l'environnement leur permet de constater par procès-verbaux les infractions aux dispositions de l'ensemble du titre relatif à la chasse « *dans les limites des territoires dont ils assurent la garderie* », c'est-à-dire pour lesquels la fédération a conclu une convention avec les propriétaires et détenteurs de droit de chasse. En l'état actuel de la réglementation, les agents de développement ne peuvent, par exemple, pas verbaliser une personne qui aurait chassé en dehors des horaires autorisés.

Une modification législative pourrait donc être envisagée pour étendre les possibilités de verbalisation par les agents de développement des fédérations départementales de chasseurs à l'ensemble du titre relatif à la chasse, dans le but de leur permettre d'assurer pleinement les missions de service public relatives à la lutte contre le braconnage qui leur sont confiées. En cas de modification législative, les mêmes prérogatives devraient être accordées aux agents de développement des fédérations de pêche et de protection du milieu aquatique¹⁴.

1.2.3. La nouvelle répartition des activités liées à la pratique de la chasse entre les fédérations de chasseurs et l'ONCFS doit s'accompagner d'une diminution de la part des chasseurs dans le financement et la gouvernance de l'ONCFS

Les recettes issues du secteur de la chasse restent encore majoritaires (environ 65 %) au sein des ressources financières de l'Office dont le conseil d'administration est composé pour moitié de représentants issus des milieux cynégétiques. Cette situation n'est plus en phase avec la réalité dans la mesure où la majeure partie des activités de l'ONCFS porte, à titre principal, sur la biodiversité. Elle constitue un facteur de blocage qui a conduit à ce que l'ONCFS reste à l'écart de la création de l'AFB, alors même qu'il existe un quasi-consensus pour reconnaître que ses compétences sont indispensables pour atteindre les objectifs que le gouvernement s'est donnés en créant une agence dédiée à la biodiversité.

L'évolution constatée des activités de l'ONCFS et la réduction régulière prévisible de ses interventions au bénéfice du secteur de la chasse justifient que soient modifiées sa gouvernance et la structure de son financement. Il s'agirait d'appliquer à l'Office la même politique que celle qui a été mise en œuvre en 2006 quant aux relations entre les pêcheurs de loisirs et le Conseil supérieur de la pêche avant que celui-ci n'intègre l'ONEMA.

¹³ Ajout introduit par la loi n° 2012-325 du 7 mars 2012 portant diverses dispositions d'ordre cynégétique.

¹⁴ La loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a recentré l'action de l'Onema (AFB) sur la préservation des milieux aquatiques par rapport à la police de l'exercice de la pêche, mais sans en tirer toutes les conclusions sur les pouvoirs accordés aux agents de développement des fédérations.

Encadré 1 : La réforme de l'ancien Conseil supérieur de la pêche et de la taxe piscicole

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a organisé la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema)¹⁵, appelé à se substituer au Conseil supérieur de la pêche (CSP), créé une soixantaine d'années plus tôt. Le financement du CSP était assuré par le produit d'une taxe piscicole qui lui était affectée (au taux de 28 € par pêcheur en 2005), ainsi que depuis 1999 par le versement d'une subvention de l'État. En effet, la mission effective du CSP avait évolué de la police de l'exercice de la pêche vers la police de l'eau et des milieux aquatiques. Elle était en décalage avec les missions officielles et son financement n'était plus assuré, ce qui imposait cette remise à plat.

L'Onema a conservé une mission envers la pêche et le patrimoine piscicole, mais cette activité mineure en volume a été intégrée à une mission beaucoup plus large portant sur la gestion équilibrée, mais aussi globale et durable, de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques dans leur ensemble.

En parallèle, la loi a créé une Fédération nationale des associations de pêche et de protection des milieux aquatiques (FNPF), regroupant obligatoirement les fédérations départementales et interdépartementales des associations agréées de pêcheurs amateurs. Ses missions sont notamment la promotion du loisir pêche, la représentation des intérêts des fédérations, la participation à la protection et à la gestion durable du milieu aquatique et la contribution financière à des actions de gestion équilibrée, de protection et de surveillance du patrimoine piscicole, ainsi qu'à des actions de formation et d'éducation à l'environnement.

L'Onema a été financé par une contribution des agences de l'eau, ces dernières bénéficiant de l'affectation d'une nouvelle redevance pour protection du milieu aquatique qui s'est substituée à la taxe piscicole acquittée par les pêcheurs (article L. 213-10-12 du code de l'environnement). Le plafond du taux de cette redevance a été fixé à 10 € par pêcheur¹⁶.

En contrepartie de la redevance versée aux agences de l'eau, les fédérations de pêche sont représentées au comité de bassin. Elles bénéficient de subventions de l'agence lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage de travaux de restauration du bon état écologique des eaux. La FNPF disposait d'un siège au conseil d'administration de l'Onema.

Le différentiel dégagé par la baisse de taux a permis d'assurer le financement des nouvelles missions nationales de la FNPF et de celles des fédérations départementales via le recrutement de techniciens de gestion piscicole et d'agents de développement pour la réalisation des missions de service public dont elles sont investies¹⁷, notamment en matière de lutte contre le braconnage. Cela a permis d'accompagner le recentrage des activités de l'Onema et son désengagement du contrôle de la pêche de loisirs. Toutefois, toutes les conclusions n'en ont pas été totalement tirées, les pouvoirs accordés aux agents de développement des fédérations restant limités aux seuls territoires pour lesquelles les associations qu'elles regroupent disposent de baux de pêche. Il peut en résulter des territoires « orphelins » en matière de lutte contre le braconnage.

Source : Mission d'après le rapport sur le projet de loi établi par M. Bruno Sido, sénateur (30 mars 2005).

¹⁵ Intégré au sein de l'AFB au 1^{er} janvier 2017.

¹⁶ Le taux actuel est de 8,80 € par pêcheur pour tous les bassins.

¹⁷ Les fédérations de pêche, comme de chasse, sont investies de missions de service public justifiant l'obligation d'adhésion à ces fédérations. Voir à cet effet Conseil constitutionnel – Décision n° 2000-434 du 20 juillet 2000 – Loi relative à la chasse (considérant 39).

Annexe VI

Selon la même logique que celle qui a prévalu pour le secteur de la pêche de loisirs, une réduction du montant des redevances cynégétiques pourrait être consentie afin de permettre aux fédérations de chasseurs de disposer des moyens leur permettant d'assurer pleinement des missions renforcées. En contrepartie, leur poids dans la gouvernance de l'ONCFS serait réduit, et le redéploiement de l'action de l'ONCFS en faveur des missions relatives à la biodiversité serait poursuivi et amplifié, et ceci quel que soit le scénario d'organisation retenu (voir ci-après).

Si l'on retient la similarité avec le secteur de la pêche de loisirs en eau douce, les redevances cynégétiques révisées pourraient être affectées aux agences de l'eau afin de contribuer à rééquilibrer les ressources et les emplois des agences en relation avec l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité¹⁸. Si cette affectation était réalisée, les agences assureraient la totalité du financement de l'ONCFS comme elles le font pour l'AFB. Dans le cadre de leurs programmes d'intervention, elles pourraient par ailleurs accorder des subventions aux fédérations de chasseurs lorsque celles-ci assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de restauration de milieux, qui sont des interventions très appréciables pour la préservation de la biodiversité. Dès lors, des représentants des fédérations de chasseurs devraient siéger au sein des comités de bassin, voire du conseil d'administration des agences de l'eau.

La part des recettes actuelles de la redevance cynégétique qui pourrait être laissée à la disposition des fédérations de chasseurs devra être déterminée précisément en tenant compte des activités exercées actuellement par l'ONCFS qui pourraient être reprises par ces mêmes fédérations. En première approximation, si l'on retient que les activités directement liées à la chasse occupent environ le quart des effectifs de l'établissement, ce montant ne devrait pas dépasser 25 M€ en ordre de grandeur¹⁹ et se situer plutôt autour de 20 M€ dans la mesure où la totalité des activités liés à la chasse ne sera pas reprise par les fédérations, au moins à court terme.

Une redevance cynégétique (ou pour protection des écosystèmes terrestres) serait collectée par les fédérations de chasseurs auprès de tous les chasseurs et reversée ensuite aux agences de l'eau²⁰. Son montant serait fixé soit par arrêté interministériel, soit par l'agence de l'eau, dans la limite de plafonds déterminés par la loi. Par adaptation des redevances actuellement en vigueur²¹, les montants révisés pourraient être de :

- ◆ 160 euros par personne qui se livre à l'exercice de la chasse, pendant une année, sur l'ensemble du territoire national²² ;
- ◆ 30 euros par personne qui se livre à l'exercice de la chasse, pendant une année, au sein d'un même département²³ ;
- ◆ auxquelles pourraient être ajoutées, le cas échéant, des redevances nationale et départementale temporaires pour trois et neuf jours²⁴.

¹⁸ Le plafond de redevances des agences de l'eau devrait tenir compte de ces évolutions et, le cas échéant, de celles qui résulteraient d'une mise en œuvre des recommandations de la mission (cf. annexe IV).

¹⁹ Ce montant correspond au quart de la masse salariale de l'ONCFS (92 M€ en 2017).

²⁰ Le dispositif mutualisé au sein de l'agence Adour-Garonne pour la collecte de la redevance pour protection du milieu aquatique pourrait être également utilisé pour percevoir la redevance cynégétique.

²¹ Tarifs fixés pour 2017 par l'arrêté du 26 avril 2017 relatif au montant des redevances cynégétiques.

²² La redevance cynégétique nationale annuelle étant de 225,43 €, une diminution de 65,43 € appliquée à 100 000 chasseurs ayant un permis national dégage 6,5 M€.

²³ La redevance cynégétique départementale annuelle étant de 44,14 €, une diminution de 14,14 € appliquée à 970 000 chasseurs ayant un permis départemental dégage 13,7 M€

²⁴ La redevance cynégétique actuelle offre la possibilité d'acquitter une redevance nationale temporaire pour neuf jours (134,78 €) ou trois jours (67,27 €), ainsi qu'une redevance départementale temporaire pour neuf jours (26,72 €) ou trois jours (17,41 €).

Ce dispositif permettrait de dégager une marge de manœuvre d'une vingtaine de millions d'euros pour permettre aux fédérations de chasseurs de se renforcer pour développer leurs actions, notamment en substitution à l'ONCFS.

Proposition n° 1 : Transférer aux structures fédérales les actions de connaissance liées aux espèces chassables et une partie des activités de police de l'ONCFS liées à la pratique de la chasse ; réduire pour un montant équivalent au coût des missions transférées, la taxe cynégétique affectée à l'ONCFS afin de permettre aux fédérations de chasseurs de disposer de moyens financiers supplémentaires et réduire la représentation des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'ONCFS

1.2.4. La stratégie de l'ONCFS sera à élaborer en coordination étroite avec celle de l'AFB

La mise en œuvre des préconisations qui précèdent rend possible et légitime de réduire la représentation des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'ONCFS. C'est une condition nécessaire pour poursuivre les évolutions engagées quant aux activités de l'établissement et pour envisager son nouveau positionnement au sein du réseau des opérateurs de la biodiversité (voir les scénarios de la section 0).

Quelles que soient les décisions qui seront prises quant au devenir de l'ONCFS, et *a fortiori* si l'établissement devait rester, au moins temporairement, dans son périmètre actuel, la préparation de sa stratégie et de son futur contrat d'objectifs devra être étroitement concertée avec l'AFB dans la mesure où les deux organismes sont complémentaires, et que la mobilisation des compétences de l'ONCFS est indispensable à l'atteinte des objectifs que la loi a donnés à l'AFB. *A minima* une convention de coopération devra être élaborée entre les deux établissements pour les activités qui ne seraient pas mises en œuvre sous forme de services communs.

Proposition n° 2 : Mener sous le pilotage de la tutelle une réflexion stratégique conjointe sur le devenir respectif des missions et des structures de l'AFB et de l'ONCFS afin de conclure des contrats d'objectifs coordonnés dans le cas où les deux établissements seraient maintenus

1.3. Les agences de l'eau doivent poursuivre leurs démarches de mutualisation inter-agences, faire évoluer leur organisation et se rapprocher d'autres institutions pour s'adapter à la réduction de leurs effectifs

1.3.1. Une nouvelle phase de mutualisation entre agences est engagée, mais l'absence de mobilité imposée aux agents limite l'impact sur les effectifs

La démarche engagée par les agences de l'eau pour préparer une nouvelle phase de mutualisation est présentée en annexe V. Le plan d'action détaillé devrait être disponible à l'été 2018.

À ce stade, il est envisagé que la mutualisation totale de certaines fonctions support continue à se réaliser sous forme croisée :

- ◆ le pilotage d'une fonction mutualisée est ainsi confié à une agence de l'eau, à titre exclusif, la responsabilité des différentes fonctions mutualisées étant répartie entre les agences afin d'équilibrer les besoins en ETP ;
- ◆ pour limiter les mobilités géographiques, des activités au sein de la même sphère métier peuvent être maintenues dans les sites des autres agences, qui deviennent des services contributeurs, placés sous la responsabilité fonctionnelle du « pilote ».

Les relations avec les autres agences « clientes » sont pour chaque fonction mutualisée organisées sur la base de conventions de service ou de conventions de délégation.

Ces modalités de mise en œuvre, qui prolongent ce qui a déjà été fait, posent la question du réemploi des personnels (concernés par la mutualisation) dans les agences non pilotes de l'activité : redéploiement sur d'autres missions (avec des limites en termes de compétences), mobilité géographique sur la base du volontariat, etc.

1.3.2. Les contraintes d'effectifs doivent inciter les agences concernées à repenser la répartition des activités entre le siège et les délégations territoriales

L'organisation des six agences de l'eau en ce qui concerne la prise en charge de leurs différences fonctions apparaît hétérogène. Elle relève de choix stratégiques pour les fonctions métiers²⁵ et peut correspondre à des logiques différentes pour les fonctions supports²⁶.

Le principal déterminant est la taille différente des bassins qui induit des schémas organisationnels différents. Sur les bassins étendus, l'organisation est territorialisée, avec des délégations territoriales (Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse). Sur les bassins de taille plus réduite, l'organisation est concentrée en une seule implantation (Rhin-Meuse, Artois-Picardie).

S'agissant des organisations territorialisées dont la pertinence n'est pas mise en cause en raison des relations de proximité à maintenir avec les maîtres d'ouvrage, se pose la question du bon niveau de déconcentration des différentes fonctions qui est hétérogène selon les agences :

- ◆ faible en Loire-Bretagne et Adour-Garonne : seule l'instruction des aides est déconcentrée en délégations (ainsi que le paiement en Loire-Bretagne) ;
- ◆ intermédiaire en Rhône-Méditerranée-Corse, où les délégations continuent également à instruire certaines redevances (essentiellement de prélèvement) ;
- ◆ élevé en Seine-Normandie : déconcentration forte de fonctions métiers (aides, redevances) et supports (notification et gestion financière des aides et des dépenses locales, gestion des redevances (sauf pollution domestique gérée au siège), présence d'un(e) chargé(e) de communication dans quasiment chacune des directions territoriales, parfois à temps partiel).

Les analyses conduites par la mission en annexe V tendent à indiquer que les logiques organisationnelles peuvent expliquer une partie de la moins bonne efficacité de certaines agences par rapport à d'autres.

À l'exemple de ce qui est engagé en Seine-Normandie pour concentrer au siège une partie des actes actuellement déconcentrés, il semble opportun que chacune des agences disposant d'une organisation territorialisée revisite la répartition des activités entre le siège et les délégations dans l'objectif d'accroître l'efficacité de son organisation.

²⁵ La connaissance (données) est traitée par entité dédiée (AELB) ou regroupée avec les redevances (AERMC), la planification (AESN, AEAP), ou les systèmes d'information (AEAG). Les interventions sont mises en œuvre par une entité dédiée (AERMC, AEAP, AELB) ou regroupées avec les redevances (AEAG), la programmation (AESN) ou les aides (AERM). Les redevances relèvent d'une entité dédiée (AEAP) ou sont rattachées à un pôle finances (AELB, AESN), une direction redevances et finances (AERM), ou mises en œuvre avec la connaissance (AERMC) ou les systèmes d'information (AEAG).

²⁶ Par exemple, la fonction « achats » est vue sous un angle juridique (« marchés publics ») dans certaines agences, un angle juridique et technique (association « achats » et « moyens généraux ») dans d'autres et, enfin, un angle « achats » à caractère technique pour trois agences.

1.3.3. Les agences doivent repenser leur manière de travailler pour s'adapter à la réduction de leurs effectifs

Les contraintes en matière d'emplois doivent inciter les agences à repenser leurs modes de fonctionnement et d'organisation, par exemple :

- ◆ augmenter la taille des services et décloisonner leur fonctionnement afin de mieux absorber les pointes d'activités et les vacances de personnel, et développer la polyvalence sur certaines fonctions ;
- ◆ cesser de recruter sur toutes les fonctions supports pouvant être externalisées, voire certaines activités métiers, ce qui peut justifier de lever sous conditions la contrainte sur la ligne des crédits de fonctionnement²⁷ ;
- ◆ adapter les effectifs de toutes les fonctions qui bénéficient de la dématérialisation : gestion des redevances du fait de la suppression totale des formulaires papiers fin 2018, gestion des demandes d'aides, gestion financière (automatisation de l'enregistrement des factures dans le logiciel comptable dès réception...) ;
- ◆ alléger leurs procédures internes à faible valeur ajoutée : plusieurs agences ont déjà engagé des démarches en ce sens qu'il convient de généraliser en échangeant sur les bonnes pratiques²⁸.

1.3.4. Les agences doivent se rapprocher d'autres établissements ou services pour réduire les coûts de gestion

Ces rapprochements et coopérations peuvent prendre des formes variées qui induisent différents intérêts pour les agences.

1.3.4.1. Organiser la collaboration entre délégations d'agences différentes intervenant sur une même région (département)

Des initiatives en ce sens ont été prises localement entre délégations d'agences différentes pour décroiser la participation dans des instances et instruire des demandes d'aides²⁹. Trois agences se sont organisées pour organiser une représentation coordonnée auprès d'une région située à l'intersection de leurs bassins³⁰. Ces initiatives sont à consolider et à généraliser dans toutes les situations similaires, car elles contribuent à améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action publique tout en générant des économies de moyens.

²⁷ Le recours à l'externalisation sur la logistique est déjà très développé. Il reste à consolider et généraliser (cf. tableau 4 page 18) : accueil et gardiennage, gestion et entretien des véhicules, mise sous pli des envois, reprographie, gestion et entretien des bâtiments, de la restauration, accueil téléphonique, hébergement des serveurs, maintenance informatique, conseil juridique. Il pourrait être développé sur certains volets des fonctions métiers comme le contrôle des redevances (déjà mis en place en AEAP, AEAG et AERM) et des aides après réalisation (en place en AERMC et AEAG).

²⁸ Voir également en annexe IV les mesures de simplification relatives aux redevances et aux aides qui relèvent de l'échelon national.

²⁹ Les délégations Poitou-Limousin de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et la délégation Atlantique-Dordogne de l'agence de l'eau Adour-Garonne interviennent toutes les deux sur le territoire du Nord de la région Nouvelle-Aquitaine (ex régions Poitou-Charentes et Limousin). Ces deux délégations se sont engagées dans une démarche de décroisement de leur participation dans des instances et d'instruction partagée de demandes d'aides lorsque les bénéficiaires sont éligibles sur les deux bassins et de répartition du montant de l'aide entre les deux agences : l'agence de l'eau Loire-Bretagne instruit ainsi les demandes d'aides pour la Vienne, la Creuse et les Deux-Sèvres, y compris pour l'agence de l'eau Adour-Garonne ; à l'inverse, l'agence de l'eau Adour-Garonne instruit les demandes d'aides pour la Charente et la Charente-Maritime, y compris pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

³⁰ Les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie et Loire-Bretagne ont compétence sur une partie de la région Bourgogne-Franche-Comté. La délégation de Besançon de l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, en

1.3.4.2. Développer des modalités conjointes d'intervention avec d'autres institutions

Certaines agences ont lancé récemment des appels à projets communs avec d'autres institutions, ce qui permet de coordonner les financements et de mutualiser l'instruction des dossiers. C'est notamment le cas de l'agence Rhin-Meuse qui a mis en place depuis deux ans plusieurs appels à projets cofinancés avec la Région Grand Est et d'autres partenaires³¹. Des appels à projets commencent également à être organisés et financés conjointement par des agences sur des territoires partagés³². Ces pratiques induisent une économie dans les coûts de gestion tout en assurant une cohérence renforcée de l'intervention des différents acteurs publics.

Proposition n° 3 : Les agences de l'eau seront incitées par la tutelle à repenser leur organisation notamment la répartition des activités entre les délégations territoriales et le siège, à réduire les effectifs des fonctions concernées par la mutualisation et la dématérialisation et à développer des collaborations avec d'autres institutions locales.

1.4. Le rattachement de l'établissement public du Marais poitevin à l'AFB permet de lui apporter un soutien et de le maintenir à titre transitoire

Il est couramment rappelé que l'EPMP a été créé pour une durée limitée, afin d'instaurer les conditions d'un retour à une gestion apaisée et équilibrée du territoire, alors que ni la loi n° 2010-788, ni le décret n°2011-912 du 29 juillet 2011, n'évoquent une mission temporaire. Quoi qu'il en soit, se pose la question stratégique de l'avenir de l'EPMP dans le paysage maraîchin et dans le jeu d'acteurs qui s'y déploie.

Une évolution pourrait être envisagée selon des échéances et des modalités de reprise des activités de l'EPMP qui varient en fonction des missions :

- ◆ le parc naturel régional (PNR) dont la labellisation a été reconduite pourrait prendre en charge certaines missions, par exemple le rôle d'opérateur des mesures agro-environnementales à partir de 2020 ou certaines actions de connaissance sur l'eau et la biodiversité, mais sa légitimité technique et son acceptabilité locale restent à construire en matière de gestion de l'eau ;
- ◆ de ce fait, le PNR ne pourrait pas exercer le rôle d'établissement publics territorial de bassin (EPTB), ni la fonction d'organisme unique de gestion collective (OUGC), qui pourrait être assurée par une structure à constituer fédérant les trois chambres d'agriculture et l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN) ;
- ◆ le rôle de coordination de l'action des services de l'État, sous le pilotage du préfet coordonnateur, ne peut relever que d'une structure d'État.

Dans ce contexte, le rattachement de l'EPMP à l'AFB est un scénario qui permet de consolider ce qui a été engagé. Il pourrait être retenu à titre temporaire, le temps de s'assurer qu'une (ou plusieurs) structure(s) apte(s) et « reconnue(s) » (acceptée(s) comme légitime(s) par les acteurs locaux) soi(en)t à même de reprendre chacune des fonctions exercées par l'EPMP.

tant qu'émanation de l'agence qui couvre une part majoritaire du territoire, a été chargée de représenter les deux autres agences auprès de la région Bourgogne-Franche-Comté (construction de la future Agence régionale pour la biodiversité, contrat de plan État/Région, instances sur les aides agricoles...). Cet exemple pourrait être généralisé dans tous les cas où plus d'une agence intervient sur le territoire d'un département ou d'une région, l'agence couvrant la majorité du territoire étant désignée pilote de la coordination inter-agences vis-à-vis de la collectivité concernée.

³¹ L'AERM a lancé plusieurs appels à projets avec : la Région Grand Est, la DREAL et l'AESN sur la trame verte et bleue (2016, 2017) ; la Région Grand Est et l'ADEME sur l'énergie (2017) ; ; la Région Grand Est sur les aménagements hydrauliques multifonctionnels ; l'ADEME sur l'économie circulaire (2017).

³² Par exemple, un appel à projets Ecophyto en Hauts de France implique SN et AP. AESN cofinance l'appel lancé par AERM dans le Grand Est sur la trame verte et bleue.

Annexe VI

Le territoire du Marais poitevin est aujourd'hui relativement apaisé, ce qui permet de faire prévaloir une vision et une stratégie de bassin versant. Plusieurs éléments expliquent que les acteurs locaux soient attachés à l'EPMP :

- ◆ l'EPMP est perçu comme une émanation de l'État, garant des grands équilibres et qui a seul légitimité pour mener des stratégies transversales sur le Marais poitevin ;
- ◆ toutefois, l'EPMP n'étant pas une administration et restant un établissement public qui n'a pas de mission de contrôle, son intervention est essentiellement fondée sur le dialogue et la concertation, ce qui facilite l'acceptabilité de ses actions ;
- ◆ l'EPMP est la seule structure qui travaille avec tous les acteurs du marais, publics et privés et son conseil d'administration est la seule instance qui rassemble autant d'opérateurs du Marais poitevin. Il constitue ainsi, en quelque sorte, le « parlement » du marais.

Le scénario du rattachement à l'AFB est souhaité par le conseil d'administration de l'EPMP. Il présente le double avantage :

- ◆ de fournir un soutien de l'AFB à l'EPMP, qui est une structure de très petite taille sans moyens administratifs, alors que l'établissement est confronté aux mêmes exigences de gestion que tous les établissements publics³³ ;
- ◆ d'apporter à l'EPMP une ouverture qui manque actuellement à l'établissement, celui-ci étant à l'écart des flux d'information qui irriguent les réseaux d'établissements publics.

Ce scénario peut être mis en œuvre rapidement par la publication d'un décret de rattachement et la signature d'une convention de rattachement entre les deux établissements.

Le budget de base de l'EPMP devra être maintenu autour de 1,3 M€ par an tant que l'établissement existera. Si nécessaire, une augmentation de la subvention de fonctionnement versée par l'agence de l'eau Loire-Bretagne devra compenser la suppression éventuelle de la subvention pour charge de service public encore attribuée en 2018 sur le programme 113, moyennant une augmentation du taux de reversement de la redevance pour prélèvement d'eau (mesure à inscrire en loi de finances). Enfin, comme proposé en annexe III, après l'arrêt du programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) sur le Marais poitevin prévu à la fin de l'année 2018 (sur lequel la mission ne propose pas de revenir), les interventions relatives à la gestion de l'eau sur le Marais poitevin auront vocation à être financées, le cas échéant, par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, au titre de ses interventions du domaine 3.

³³ L'agent comptable est en adjonction de service et consacre donc peu de temps à l'établissement ; les adaptations à la réforme de la gestion budgétaire et comptable prévisionnelle (GBCP) ont été gérées en interne, sans support autre que les formations. Le service de paye à façon (DRFiP) a refusé de traiter le quasi-statut des agents contractuels. L'appui juridique pour l'élaboration des conventions et la passation des marchés publics fait défaut. Le directeur doit assurer l'ensemble de la gestion avec l'aide de sa chargée de suivi administratif et financier.

1.5. Les compétences respectives des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, leurs implantations, leurs rôles dans les circuits de financement, leurs gouvernances et leurs relations aux collectivités locales doivent être rationalisés

1.5.1. Le rôle des opérateurs doit être clarifié au regard de leurs compétences et des circuits de financement, les agences de l'eau devant être les seuls intervenants financiers dans les territoires afin d'éviter les redondances ou croisements de financement et d'assurer la mise en cohérence des actions

Les agences de l'eau perçoivent la totalité des redevances (hors taxes sur le milieu marin affectées directement à l'AFB). Elles financent depuis 2018 en totalité les missions de service public réalisées par les opérateurs de la biodiversité (AFB, établissements publics de parcs nationaux, ONCFS).

La mission propose qu'elles soient également affectataires de la redevance envisagée sur les perturbations de la biodiversité (voir annexe IV), confirmant ainsi le rôle d'acteur de la biodiversité qui leur est confié par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Dans le cadre de la réforme envisagée de la redevance cynégétique, la question de son affectation au niveau des bassins (ce qui permettrait d'assurer une représentation des fédérations départementales de chasseurs aux comités de bassin) ou au niveau national (office national chargé de la police de l'eau et de la nature ou AFB étendue à l'ex-ONCFS) méritera d'être approfondie.

Au regard des circuits de financement et des compétences des agences de l'eau en la matière, la mission propose que les agences de l'eau soient les seuls intervenants financiers de la sphère État dans les territoires pour attribuer des subventions dans les domaines de l'eau et de la biodiversité (hors financements budgétaires résiduels).

Dans le domaine de la biodiversité, il sera indispensable que les agences de l'eau puissent s'appuyer sur les compétences de l'AFB et, le cas échéant, de l'ONCFS pour l'instruction technique des dossiers, afin d'éviter d'avoir à recruter des compétences spécifiques. Leurs contrats d'objectifs respectifs devront le prévoir explicitement.

Certains interlocuteurs de la mission ont évoqué la possibilité qu'une partie des financements collectés par les agences de l'eau puisse être remontée au niveau central, puis redescendue à un niveau territorial pour la mise en œuvre : directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) pour le plan « Ecophyto » ou agences régionales de la biodiversité (ARB) pour la biodiversité. Plusieurs transferts financiers successifs ne permettraient pas de rendre compte aux comités de bassins (auxquels le législateur a confié un « avis conforme », constituant une garantie à l'égard des redevables publics et privés) des actions réelles financées sur un territoire donné. Le système en deviendrait opaque.

Les agences de l'eau interviennent déjà comme contrepartie régionale des fonds européens gérés par les conseils régionaux en matière de mesures agricoles pour la préservation de la ressource en eau. Elles pourraient le faire également pour les mesures « Natura 2000 » et la préservation des espèces terrestres et de leurs habitats, en complément des crédits budgétaires.

Les financements des agences de l'eau en matière de biodiversité devraient s'inscrire dans la stratégie régionale de la biodiversité (prévue par la loi du 8 août 2016), notamment définie dans le cadre de l'ARB si elle existe, afin d'assurer des priorités communes et une coordination des actions.

Annexe VI

Dans les régions relevant de plusieurs bassins, il est indispensable de conforter le rôle de l'agence pilote en l'inscrivant dans son contrat d'objectif. La mission suggère de généraliser la pratique des conventions entre les régions et les agences de l'eau.

Les actions de portée nationale relatives aux milieux terrestres, aquatiques ou marins doivent être prises en charge par l'AFB (à la suite de l'action de l'Onema). Si nécessaire, des appels à projet conjoints à l'AFB et aux agences de l'eau pourraient être menés en cas d'association d'actions nationales de démonstration et d'actions territoriales plus opérationnelles³⁴.

Dans tous les cas, il faut veiller à ce qu'il n'existe pas de croisement des financements d'intervention entre les agences de l'eau et l'AFB dans les territoires.

Proposition n° 4 : Confirmer les agences de l'eau comme étant les seuls opérateurs de l'État chargés d'attribuer des subventions dans les territoires, dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

1.5.2. Les responsabilités respectives des services de l'État et des opérateurs en matière de planification et de police doivent être clarifiées aux différents échelons

Le préfet coordonnateur de bassin est chargé de l'approbation du SDAGE³⁵, de l'élaboration du programme de mesures et du programme de surveillance. Il anime et coordonne l'action des préfets des départements et des régions appartenant au bassin³⁶. À cet effet, il préside la commission administrative de bassin (CAB), composée des préfets de région, des préfets de département, des chefs des pôles régionaux de l'État chargés de l'environnement, du directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement qui assure la fonction de délégué de bassin, du directeur régional des finances publiques ainsi que du directeur de l'agence de l'eau.

Certains préfets de bassin se sont appuyés sur la CAB pour adopter des doctrines dans divers domaines prioritaires (résorption du contentieux lié à la directive relative aux eaux résiduaires urbaines, élaboration des plans d'actions opérationnels territorialisés, police de l'eau, coordination des mesures de restriction en cas de sécheresse, prévention des inondations...). **Cette bonne pratique mérite d'être généralisée.**

Le cas particulier des bassins transfrontaliers mérite d'être mentionné. Le plan de gestion français doit être concerté avec les autres États membres concernés. Ainsi, le préfet de bassin assure, sous l'autorité conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'environnement, le rôle de chef de délégation dans les commissions internationales des fleuves transfrontaliers (Rhin, Meuse et Escaut).

Dans le domaine de la biodiversité, l'échelon régional est celui qui doit porter cette coordination. À ce titre, la constitution des ARB doit faciliter cette coordination, mais leur création suppose une volonté de la collectivité régionale, qui n'existe pas partout, ainsi qu'une analyse partagée entre l'État et la région sur les enjeux européens tels que le bon état des sites « Natura 2000 ». À défaut, une coordination doit être mise en place entre les principaux opérateurs intervenant dans la région : DREAL, agence de l'eau et délégations (inter)régionales de l'AFB et de l'ONCFS.

³⁴ A titre d'exemple, un appel à projets « Innovations et changements de pratiques : lutte contre les micropolluants des eaux urbaines » a été lancé conjointement par les agences de l'eau, le MEEF et l'Onema en 2013 pour accompagner un dispositif national de lutte contre la contamination des milieux aquatiques par les micropolluants (<http://www.onema.fr/AAP-micropolluants-eaux-urbaines>).

³⁵ Sauf en Corse où cette compétence échoit à l'Assemblée de Corse.

³⁶ Code de l'environnement, articles R. 213-14 et 15.

Dans le domaine de la police, le préfet de département arrête le plan de contrôles en fonction des enjeux environnementaux, en concertation avec le procureur de la République. L'action de contrôle des établissements publics s'insère dans ce cadre. Des conventions ont été passées entre les préfets, les procureurs, l'AFB et l'ONCFS dans plus de 80 départements afin de coordonner les suites administratives et judiciaires apportées aux contrôles non conformes en fonction de la gravité des atteintes à l'environnement et du degré d'intentionnalité des infractions.

Le niveau régional (DREAL) a vocation à être un échelon important de coordination et d'impulsion d'une politique active de contrôle. Cette coordination des actions de police administrative et de police judiciaire doit être maintenue quelle que soit l'évolution des établissements publics considérés. Le compte-rendu des contrôles et de leurs suites est en effet une composante importante du rapportage au niveau européen des résultats du programme de mesures.

Les sanctions administratives issues de l'ordonnance du 11 janvier 2012 relative à l'harmonisation pénale sont également un levier à mobiliser pour rendre plus perceptible l'action de la police sur les enjeux moyens.

1.5.3. Les implantations des opérateurs doivent être rationalisées en mutualisant des locaux avec d'autres services de l'État ou opérateurs

Les objectifs de rationalisation des implantations en priorité sous forme de services et locaux mutualisés n'ont pas été atteints dans le passé³⁷. La baisse des effectifs libère des locaux qui sont susceptibles d'accueillir d'autres services dont la taille souvent réduite ne leur permet pas d'avoir seuls accès à des fonctions supports de qualité.

Plusieurs agences de l'eau ont déjà engagé ce processus avec l'AFB, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des conservatoires d'espaces naturels (CEN)³⁸. Ces accueils permettent de mutualiser et donc de rentabiliser des moyens dédiés à la gestion des bâtiments (maintenance, accueil, restauration...). Par ailleurs, l'AFB partage des locaux avec les services de l'État (DDT), ainsi qu'avec l'ONCFS, à l'échelon départemental.

Quelle que soit la réforme qui sera éventuellement retenue, elle doit être l'occasion d'une accélération significative dans la rationalisation du réseau des établissements³⁹. Cet aspect devra figurer dans les prochains contrats d'objectifs.

³⁷ En ce qui concerne l'Onema, la Cour des comptes mentionnait dans son rapport public pour 2017 que, à quelques mois de son intégration dans l'AFB, l'Onema disposait toujours de 113 implantations dont seulement 43 % dans des locaux domaniaux et 37 % en site mutualisé, loin de l'objectif du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui prévoyait que 50 % des services soient implantés en sites domaniaux et 66 % en sites communs avec d'autres services.

³⁸ AEAG, AELB et AERM accueillent des services territoriaux de l'AFB (avec l'ONCFS à AERM), AEAP héberge une délégation de l'ADEME (envisagé également en AG), AEAP et AELB accueillent des CEN.

³⁹ À titre d'exemple, certaines agences de l'eau accueillent ou vont accueillir dans leurs locaux des services de l'AFB, de l'ONCFS ou encore de l'ADEME.

1.5.4. La composition des comités de bassin a été revue, mais leur articulation avec les conseils d'administration des agences de l'eau est à renforcer

La composition des comités de bassin a déjà évolué⁴⁰ et doit encore évoluer lors du prochain renouvellement en 2020 (représentation des collectivités intégrant une plus grande représentation des EPCI et EPTB, création d'un collège d'usagers non économiques à égalité avec le collège des usagers économiques).

Plusieurs personnes ont fait part à la mission de remarques sur le nombre respectif de chaque catégorie d'usagers, sur la représentation des personnes désignées ou sur le caractère très technique des sujets discutés.

L'appréhension des enjeux du bassin et des questions qui devront être traitées prochainement (état des lieux du bassin, XI^e programme d'intervention de l'agence de l'eau, révision du SDAGE...) est en effet complexe. De plus, beaucoup de décisions se préparent en commission, ce qui prend beaucoup de temps pour pouvoir faire valoir utilement son point de vue en séance plénière. Plus que la question du nombre, le choix de représentants ayant une disponibilité suffisante et l'organisation de leur formation sont des éléments à prendre en compte par les organismes faisant des propositions de nomination au comité de bassin et au conseil d'administration.

Les membres élus et usagers du conseil administration (CA) sont membres du comité de bassin (CB) ; ils sont élus par chacun des collèges respectifs. Cela permet d'assurer une liaison forte entre le CA et le CB et d'éviter un risque trop fort de dissension entre les deux instances. On ne peut toutefois exclure un vote non conforme du CB sur le programme de l'agence, ce qui obligerait le CA à modifier le programme pour obtenir un avis conforme (« deuxième lecture »). La mission a également pu noter que, dans certains bassins, la commission chargée de préparer le programme est commune au CA et au CB, ce qui peut limiter les risques de divergence d'appréciation. Une plus grande association du bureau du comité de bassin à ces travaux peut également être une réponse adaptée.

Enfin, s'agissant du conseil d'administration, la question a été évoquée auprès de la mission d'une éventuelle limitation du nombre de mandats des membres dans le souci de renouveler davantage ce conseil. La mission soutient cette proposition et propose de fixer cette limite à trois mandats consécutifs. En complément, une limite d'âge pourrait être fixée pour siéger à ce conseil.

Proposition n° 5 : Introduire une limite d'âge et limiter à trois le nombre successif de mandats des membres du conseil d'administration des agences de l'eau.

1.5.5. Compte tenu de l'évolution du contexte institutionnel des collectivités locales, les agences de l'eau ont un rôle important à jouer pour contribuer à organiser les maîtrises d'ouvrage et préserver la gestion de l'eau par bassin versant

Le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, est prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (dite loi « NOTRe »). Cette évolution de l'exercice des compétences locales relatives à l'eau potable et à l'assainissement répond à la nécessité d'assurer la réduction du morcellement des compétences exercées dans ces deux domaines, tout en générant des économies d'échelle. Les services publics d'eau et d'assainissement souffrent en effet d'une extrême dispersion qui nuit à la fois à leur qualité et à leur soutenabilité. Une proposition de loi en cours d'examen par le Parlement prévoit dans certains cas, des reports de délais jusqu'en 2026.

⁴⁰ Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (Article 34).

Il est nécessaire d'accompagner la réforme territoriale et le transfert des compétences eau et assainissement aux EPCI, en expliquant aux communes l'intérêt de l'échelon intercommunal comme premier niveau de solidarité. En aucun cas, les aides des agences de l'eau ne doivent encourager des communes à rester isolées.

Dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), le regroupement des communautés de communes et des communautés d'agglomération doit être l'occasion de limiter le nombre de syndicats de communes compétents et de mieux organiser la maîtrise d'ouvrage entre les syndicats de communes et syndicats mixtes « de base », les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB)⁴¹.

Toutefois, le maintien d'une gestion par bassins versants ne va pas de soi et certains EPCI peuvent être tentés de sortir des syndicats de versants pour exercer directement la compétence GEMAPI. Cela peut déstabiliser des syndicats de bassins versants perdant une part importante de leur population. Dans de tels cas, il deviendrait par exemple, plus difficile d'organiser des bassins de rétention des eaux de crue dans des zones rurales en amont pour protéger des zones urbaines en aval, si l'EPCI urbain a décidé de ne plus adhérer à la structure de bassin versant.

Les agences de l'eau, en lien avec les services de l'État, doivent contribuer à expliquer aux collectivités l'intérêt de maintenir des solidarités de bassin versant, à une échelle plus adaptée. Leurs aides doivent inciter au regroupement des structures, et non à leur isolement. Ce sont en effet les collectivités qui mettent en œuvre les actions de restauration de l'hydromorphologie et de la continuité des cours d'eau en vue d'atteindre le bon état des eaux exigé par la directive-cadre sur l'eau. Les agences de l'eau, qui leur apportent un soutien financier essentiel, doivent aider à améliorer la structuration de la maîtrise d'ouvrage au niveau des bassins versants.

Certaines agences de l'eau ont pu être tentées de se substituer aux collectivités dans des secteurs « orphelins » dans lesquels les collectivités ne souhaitent pas s'impliquer (en particulier sur des cours d'eaux domaniaux non navigables dont les collectivités ne souhaitent pas le transfert), mais une telle solution n'est pas compatible avec le schéma d'emploi et doit être abandonnée rapidement.

1.6. L'exercice de la tutelle par la direction de l'eau et de la biodiversité doit être repensé

Comme les annexes III et V l'ont largement mis en évidence, la tutelle assurée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) sur les différents opérateurs doit revêtir un caractère plus stratégique, fixer des orientations à moyen terme, des objectifs à atteindre qui soient réalistes et assurer le suivi des résultats obtenus plus que des moyens mis en œuvre. Il importe en effet d'avoir un pilotage plus intégré de l'exercice de la tutelle alors que celui-ci reste trop morcelé.

Au-delà, en fonction des choix d'organisation qui seront faits sur les opérateurs, il conviendra d'examiner les missions actuellement mises en œuvre par la DEB qui pourraient être transférées aux opérateurs avec les effectifs correspondants.

⁴¹ À titre d'exemple, le bassin de la Sèvre nantaise était géré par sept syndicats intercommunaux de rivière et une institution interdépartementale de la Sèvre nantaise regroupant les quatre départements concernés. Depuis le 1^{er} janvier 2013, l'institution s'est transformée en syndicat mixte regroupant les quatre départements et les différents syndicats intercommunaux, avec le maintien de la reconnaissance comme EPTB. Cela a permis dans un premier temps de mutualiser les sept techniciens de rivière présents sur le bassin et coordonner leur action. Une étape supplémentaire a été franchie suite à un arrêté préfectoral du 12 octobre 2017, prévoyant la dissolution des syndicats de rivière implantés sur le bassin de la Sèvre Nantaise au 31 décembre 2017. L'EPTB va donc se substituer à eux en reprenant leurs biens et l'ensemble de leurs droits et obligations et mettre en œuvre la compétence GEMAPI à compter du 1^{er} janvier 2018.

2. De nombreuses hypothèses sont envisageables pour faire évoluer l'organisation du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité selon un double objectif d'amélioration de la mise en œuvre des politiques et d'efficience accrue

Compte tenu des propositions qu'elle a recueillies lors de ses entretiens et de ses analyses, la mission a envisagé différentes hypothèses pour l'évolution des opérateurs en charge des politiques de l'eau et de la biodiversité. Dans un premier temps, ces diverses hypothèses sont décrites et analysées pour ce qui concerne chacun des opérateurs en s'efforçant d'identifier leurs avantages et inconvénients, selon les critères indiqués par la lettre de mission. Cette liste d'hypothèses d'évolution se veut être une boîte à outils pour aider à la réflexion stratégique et à la décision. La mission propose ensuite (section 0), à titre d'exemples, cinq scénarios globaux d'évolution qui ne sont pas exhaustifs des possibilités ouvertes par la combinaison des hypothèses élémentaires.

2.1. L'AFB et l'ONCFS sont appelés à évoluer de concert car leurs compétences sont complémentaires

Les hypothèses d'évolution de ces deux établissements publics sont indissociables dans la mesure où leurs missions sont proches et complémentaires. L'ONCFS possède une partie des compétences qui manquent à l'AFB pour que cette agence puisse pleinement assumer le rôle que la loi lui a confié sur les milieux terrestres. Inversement, l'AFB dispose de moyens d'intervention qui manquent à l'ONCFS. Les deux établissements sont confrontés à des contraintes d'effectifs qui incitent à les faire évoluer pour mener à bien les politiques de l'eau et de la biodiversité.

2.1.1. Hypothèse n° 1 : nommer les préfets délégués territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS pour mettre en œuvre la mutualisation effective des services territoriaux

Cette hypothèse conserve l'organisation actuelle des deux établissements publics AFB et ONCFS. Au vu des difficultés rencontrées jusqu'ici, la constitution de services territoriaux communs aux deux établissements publics ne semble envisageable qu'en y associant les services de l'État et en désignant un responsable qui ne soit pas issu de l'un des deux établissements publics. Dans cette hypothèse :

- ◆ des services mixtes AFB-ONCFS-DDT au niveau départemental et AFB-ONCFS-DREAL au niveau régional seraient constitués ;
- ◆ les préfets de département et de région seraient nommés délégués territoriaux des deux établissements publics (le DDT ou le DREAL en étant les délégués adjoints) afin de disposer d'une autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels. Les préfets seraient ainsi chargés de décliner sur leur territoire les orientations données par les directions des établissements publics.

Dans la logique de ce scénario, la tutelle devrait inciter l'ONCFS à demander à titre volontaire son rattachement à l'AFB, ce qui nécessite au préalable une évolution de la gouvernance de l'ONCFS pour alléger la représentation des chasseurs. Dans la mesure où l'hypothèse de nommer le préfet délégué territorial nécessite une disposition de nature législative⁴², celle-ci pourrait également prévoir le rattachement obligatoire de l'ONCFS à l'AFB afin de faciliter les opérations de mutualisation.

⁴² Une disposition qui confère au préfet un pouvoir hiérarchique au sein d'un établissement public, en faisant de lui le délégué territorial de l'établissement (en l'espèce l'ADEME), a pour objet et pour effet d'affecter les règles

Annexe VI

Tableau 1 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AFB/ONCFS n° 1

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mutualisation des services départementaux permet de rationaliser les moyens. Elle permet d'assurer un service minimum dans les départements en dessous de la taille critique. ▪ Les services de l'État fournissent un appui mutualisé sur les fonctions supports dont sont dépourvus les services départementaux des établissements publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas d'économies d'ETP à attendre, car les effectifs sont souvent insuffisants en matière de police de l'eau et de la nature au niveau départemental. ▪ Plus du tiers de l'activité des services départementaux n'est pas consacrée à la police (connaissance et données). ▪ Pas d'économie dans les services supports centraux des deux établissements publics.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mutualisation apporte une première réponse à l'enjeu de « positionnement conjoint » AFB/ONCFS sur un certain nombre d'enjeux (ex. : avis techniques en appui aux services déconcentrés de l'État). ▪ Les programmes de contrôles associés aux plans de contrôle devraient être mieux mis en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La double chaîne hiérarchique est délicate à maintenir et à organiser. ▪ La pression de contrôle sera tributaire de l'intérêt qu'y portera le préfet et de la capacité de la DEB à les mobiliser sur cet enjeu
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mutualisation est prévue par la loi. ▪ Les deux établissements publics sont maintenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le CA de l'ONCFS a posé des préalables sur la clarification des missions réciproques. Les expérimentations prévues n'ont pas été engagées. ▪ Une évolution de la gouvernance de l'ONCFS est nécessaire.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les agents des services territoriaux ont des statuts identiques dans les deux établissements. ▪ Les deux établissements publics sont maintenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité d'harmonisation du régime de primes. ▪ Organisation du temps de travail différente (travail le week-end par exemple), nécessitant une harmonisation des modes de récupération. ▪ Les organisations syndicales seront <i>a priori</i> hostiles à la mise sous l'autorité des préfets des services territoriaux.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessite une convention entre les deux établissements publics approuvée par les deux CA. ▪ Nommer le préfet comme délégué territorial des deux établissements publics nécessite l'adoption d'une disposition législative.

constitutives de l'établissement public que seul le législateur peut modifier en vertu de l'article 34 de la Constitution (Conseil d'État, 20 février 2013, *Fédération chimie énergie CFDT*, n° 360307).

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence renforcée des actions de contrôle entre services de l'État et des établissements publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'action de contrôle des deux établissements publics s'inscrit dans le cadre de plans de contrôles validés par les préfets en concertation avec les procureurs. ▪ La capacité de pilotage de certaines DDT peut être limitée par la disponibilité des compétences nécessaires.
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un seul interlocuteur aux échelons territoriaux 	-

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse reprend une piste qui avait été envisagée lors de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle constitue une nouvelle étape dans la démarche de collaboration engagée depuis une dizaine d'années en affirmant à la fois le rôle central des préfets dans le pilotage des activités de police de l'eau et de la nature et le rôle des établissements publics en matière de police. Elle présente l'avantage de maintenir les deux établissements, ce qui peut en favoriser l'acceptabilité.

2.1.2. Hypothèse n° 2 : confier à l'État l'ensemble de l'action régaliennne de police et de contrôle en plaçant les agents des établissements publics exerçant ces missions au niveau territorial sous l'autorité directe des préfets

Cette hypothèse vise à distinguer l'action régaliennne de contrôle et de police, d'une part, de la connaissance, l'expertise et les interventions, d'autre part.

Dans ce scénario, l'ONCFS et l'AFB resteraient deux établissements publics distincts avec leurs missions et leurs modes de gouvernance actuels. Seule l'activité de police serait directement placée sous l'autorité des préfets, afin d'avoir une autorité unique en charge de piloter cette activité régaliennne.

En pratique :

- ◆ les agents des services départementaux des établissements publics seraient affectés dans les DDT et placés sous l'autorité hiérarchique des préfets, sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de leurs missions judiciaires ;
- ◆ les préfets mettraient en œuvre les orientations en matière de police de l'eau et de la nature qu'ils recevraient directement du ministre en charge de l'environnement, sans interférence des directions générales des établissements publics qui ne disposeraient plus de direction en charge de la police. Il appartiendrait ainsi à la DEB d'assurer la coordination des activités de police de l'eau et de la nature exercées au niveau départemental, en lieu et place des actuelles directions en charge du contrôle des usages à l'AFB et à l'ONCFS ;
- ◆ la coordination des services départementaux serait assurée uniquement par la DREAL, sous l'autorité du préfet de région ;
- ◆ les deux établissements publics resteraient les employeurs de leurs agents et en assumeraient les frais de fonctionnement ;
- ◆ des conventions régiraient les relations entre le préfet et chacun des établissements publics y compris pour préciser les conditions dans lesquelles les agents continueraient à exercer certaines missions pour leurs établissements (collecte de données notamment).

Annexe VI

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, une mesure législative est nécessaire dans la mesure où cette hypothèse modifie les lignes hiérarchiques des établissements publics⁴³.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AFB/ONCFS n° 2

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économie de postes de coordination de l'activité de police aux échelons national et régional pour les établissements publics ▪ Rationalisation des implantations départementales. ▪ Les services de l'État fournissent un appui mutualisé sur les fonctions supports dont sont dépourvus les services départementaux des établissements publics. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'inclusion éventuelle de la police assurée par les parcs nationaux et par les parcs marins serait complexe. ▪ Pas d'économie dans les services supports centraux des deux établissements publics.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unicité de la chaîne de commandement de la police de l'eau et de la nature. ▪ Séparation des activités de police et de conseil. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Complexité de la relation à organiser entre le préfet et les établissements s'agissant des modalités d'exercice, par les inspecteurs de l'environnement, des autres missions actuellement exercées au niveau départemental (collecte de données). ▪ Les établissements publics ne privilégieront pas les missions de police dans leurs arbitrages de moyens. ▪ La pression de contrôle sera tributaire de l'intérêt qu'y portera le préfet et de la capacité de la DEB à les mobiliser sur cet enjeu
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les établissements publics recentrés sur la connaissance, l'expertise et l'appui technique seront mieux perçus par certaines parties prenantes. ▪ Les deux établissements publics sont maintenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La débudgétisation totale d'une activité régaliennne placée sous l'autorité du préfet ne sera vraisemblablement acceptable par les instances de bassins que si les ressources des agences de l'eau sont diversifiées selon les propositions faites par la mission en annexe IV. ▪ Les CA des établissements publics s'opposeront à une mesure de démantèlement de missions sans réduction des charges à supporter.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les deux établissements publics sont maintenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les personnels seront sans doute hostiles à cette mesure ▪ Nécessité d'harmoniser les modalités et conditions de travail.

⁴³ Une disposition qui confère au préfet un pouvoir hiérarchique au sein d'un établissement public a pour objet et pour effet d'affecter les règles constitutives de l'établissement public que seul le législateur peut modifier en vertu de l'article 34 de la Constitution (Conseil d'État, 20 février 2013, Fédération chimie énergie CFDT, n° 360307).

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité d'une disposition législative pour modifier les règles constitutives d'établissements publics d'une catégorie particulière.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'action de contrôle s'inscrit dans le cadre de plans de contrôles validés par les préfets en concertation avec les procureurs. 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	-	La DEB et les DREAL devront se renforcer pour assurer le pilotage direct des services départementaux et leur apporter l'appui technique et juridique nécessaire.

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse reprend également une piste qui avait été envisagée lors de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle présente le double avantage de maintenir les deux établissements publics (ce qui peut en favoriser l'acceptabilité) et d'instaurer une ligne hiérarchique unique pour l'exercice de la police de l'environnement. Elle remet toutefois en cause la logique qui a prévalu jusqu'ici d'adosser la police de l'eau et de la nature à une capacité d'expertise technique. Elle risque d'être combattue par les personnels et les instances des établissements publics. Elle pourrait susciter des critiques sur son orthodoxie au regard de l'autonomie des établissements publics.

2.1.3. Hypothèse n° 3 : spécialisation des deux établissements publics

Ce scénario vise à distinguer l'action régaliennne de contrôle et de police, d'une part, l'animation, la planification et les interventions, d'autre part.

L'ONCFS dont le nom changerait (par exemple, pour : « office français de police de l'eau et de la nature »), évoluerait vers un établissement public chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de contrôle des usages (police judiciaire de l'eau et de la nature). Il reprendrait les personnels de l'AFB en charge de missions de police de l'eau, voire ceux des parcs nationaux en charge de la police de la nature, et le cas échéant les agents des DDT assurant des missions de contrôle. Son organisation territoriale serait centrée sur l'échelon départemental pour mettre en œuvre les plans de contrôle arrêtés par les préfets. La gouvernance du nouvel établissement ne devra pas être dominée par un groupe d'usagers, sa mission à caractère régalien incitant à assurer une présence majoritaire de l'État.

Annexe VI

L'AFB serait positionnée comme un établissement spécialisé dans la connaissance, l'expertise et l'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités (notamment au travers des ARB), l'animation, la coordination et l'appui (notamment en accueillant des services communs) aux établissements qui lui sont rattachés et assurerait la solidarité financière entre les bassins de métropole et d'outre-mer. Elle intégrerait les personnels de l'ex-ONCFS en charge des missions de connaissance et d'expertise sur les espèces et leurs habitats. Elle apporterait son appui technique au nouvel établissement en charge de la police de l'eau et de la nature qui en contrepartie lui apporterait son appui pour conduire des actions de connaissance. Son organisation territoriale serait mise en cohérence avec celle des agences de l'eau (autour des bassins avec d'éventuelles délégations territoriales dans les régions). Elle n'aurait pas de présence départementale.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AFB/ONCFS n° 3

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantie d'une couverture territoriale suffisante, à l'échelon départemental, en rationalisant les implantations. ▪ Rationalisation des offres de formations. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il faut traiter de l'inclusion éventuelle de la police assurée par les parcs nationaux et par les parcs marins (avec le transfert des ETP correspondant). ▪ Des services supports séparés seraient maintenus dans les deux établissements (paye, GRH, services informatiques, gestion des factures des services territoriaux, etc.).
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séparation des activités de police et de conseil. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'AFB perdrait l'essentiel de ses ressources de terrain, avec des échelons régionaux très modestes (env. 15 ETP/région en moyenne) sans renfort significatif venant de l'ONCFS, ce qui reviendrait quasiment à devoir abandonner toute ambition d'activité territoriale opérationnelle, hors les aspects institutionnels (ARB, ORB, CRB etc.). L'AFB serait alors un établissement essentiellement « central ». ▪ Si les deux établissements ne parviennent pas à mettre en œuvre une coopération efficace, alors, d'une part, la capacité de l'AFB à contribuer à la connaissance risquerait d'être amoindrie (les inspecteurs de l'environnement y contribuant pour environ 8 à 16 % de leur temps) et, d'autre part, le transfert à l'AFB de la direction de la recherche et de l'expertise ainsi que des unités « connaissance » des délégations interrégionales de l'ONCFS pourrait distendre les liens entre la connaissance scientifique et l'activité de police.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'AFB sera mieux perçue pour son rôle de conseil et d'appui par les différentes parties prenantes. ▪ Ce scénario se rapproche de celui proposé par la fédération nationale des chasseurs dans ses 30 propositions pour la chasse française en vue des élections législatives de juin 2017. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réponse à apporter au monde de la chasse quant à sa participation au financement des structures et prise en compte de sa participation dans la gouvernance. ▪ Acceptabilité par les instances de bassin du financement de l'Office par les agences vraisemblablement conditionnée à une diversification des ressources de celles-ci, conformément aux propositions faites par la mission en annexe IV.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les statuts des techniciens et agents techniques de l'environnement, ainsi que des contractuels sont identiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les personnels seront sans doute hostiles à cette mesure.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité d'une disposition législative pour modifier les règles constitutives d'établissements publics d'une catégorie particulière. ▪ La détermination des personnels qui seraient amenés à rejoindre l'autre établissement dans chacun des deux opérateurs nécessitera une réflexion approfondie.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'action de contrôle s'inscrit dans le cadre de plans de contrôles validés par les préfets en concertation avec les procureurs. 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allège la mission de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité d'une répartition très claire des compétences. Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> - confier à l'AFB l'ensemble du pilotage de la recherche sur l'eau et la biodiversité, des réseaux de connaissance et des systèmes d'information dédiés ; - confier à l'office l'ensemble des missions de police judiciaire et d'appui à la police administrative.

Source : Mission.

Conclusion : ce scénario, à l'acceptabilité incertaine, remet en cause la logique qui a prévalu jusqu'ici de ne pas isoler la police de l'eau et de la nature, mais au contraire de l'adosser à une capacité d'expertise technique et conduirait à affaiblir l'AFB.

2.1.4. Hypothèse n° 4 : fusionner l'AFB et l'ONCFS

Cette hypothèse vise à constituer la grande agence de la biodiversité voulue à l'origine de la loi du 8 août 2016 en opérant la fusion entre l'AFB et l'ONCFS, ce dernier étant allégé de certaines missions relatives à la chasse. Le nouvel établissement aurait une organisation territoriale aux trois échelons, national, régional et départemental. Il collaborerait étroitement avec les établissements publics de parcs nationaux qui lui seraient rattachés, ainsi qu'avec les agences de l'eau pour les actions de restauration de la biodiversité.

Tableau 4 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AFB/ONCFS n° 4

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économie d'ETP sur les fonctions support et possibilité de diminuer et rationaliser les implantations. ▪ Levier pour harmoniser l'organisation du travail et accroître les mobilités internes. ▪ Fusion des écoles de formation, des directions chargées de la police, etc. 	-
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apporterait une réponse efficace (par nature) à l'articulation des deux établissements publics en les regroupant. La fusion mettrait fin à l'isolement actuel de l'ONCFS. ▪ La synergie entre les différentes missions resterait assurée. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pratiques à harmoniser entre les deux établissements publics ▪ Nouvelle période de transition pour permettre de trouver à l'AFB un équilibre, compte tenu du poids que pèsera l'ancien ONCFS dans le nouvel établissement (55 % des ETP).
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solution souhaitée par la plupart des parties prenantes rencontrées par la mission. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'acceptabilité par la Fédération nationale des chasseurs (FNC) est liée à une réduction importante de la redevance cynégétique acquittée par les chasseurs, en compensation des missions en matière d'encadrement de la chasse (hors sécurité et enjeux biodiversité) qui pourraient lui être confiées. ▪ Besoin d'une réflexion sur les attributions et compétences du CA et les modalités d'articulation avec les autres instances.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les statuts des agents AFB et ONCFS sont identiques. ▪ Les syndicats sont majoritairement favorables à la fusion. 	-

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	La nécessité d'une disposition législative laisse le temps de consolider l'AFB actuelle sur 2017-2019.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La fusion AFB-ONCFS nécessite une mesure législative pour : <ul style="list-style-type: none"> - modifier les règles constitutives d'établissements publics d'une catégorie particulière ; - pour confier aux agents de développement des fédérations départementales de chasse et de pêche, des pouvoirs élargis de constatation des infractions à la police de la chasse et de la pêche, incluant le droit de pénétrer sur les propriétés privées ; - pour réformer la redevance cynégétique acquittée par les chasseurs.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un établissement unique facilitera la coordination avec les partenaires du secteur biodiversité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité de bien clarifier la chaîne hiérarchique en matière de police par rapport aux activités de conseil.
Capacité de pilotage par la tutelle	-	Nécessité de recentrer la tutelle sur un rôle plus stratégique et de mieux la coordonner entre les différents bureaux concernés.

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse est privilégiée par de nombreux interlocuteurs de la mission ; sa mise en œuvre supposera toutefois d'avoir auparavant allégé l'ONCFS d'une partie de ses missions liées à la chasse, et, en conséquence, engagé une réforme de la redevance cynégétique. Elle permettrait de soutenir la mise en œuvre d'une politique ambitieuse pour la biodiversité par des capacités de redéploiement interne accrues.

2.1.5. Hypothèse n° 5 : créer un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité

L'ensemble des établissements publics intervenant dans les domaines de l'eau et de la biodiversité (AFB, ONCFS, parcs nationaux, agences de l'eau, voire EPMP) seraient intégrés dans une agence unique, l'Agence française de l'eau et de la biodiversité. Cette agence serait organisée à trois niveaux :

- ◆ central ;
- ◆ régional (pour la planification, avec des directions régionales coordinatrices de bassin) ;
- ◆ départemental (principalement dédiées à l'exercice des missions de surveillance des territoires et de police de l'eau et de la nature).

Elle aurait vocation à accueillir les personnels des services de l'État exerçant des missions techniques (DREAL) ou de contrôle (DDT).

Les comités de bassin conserveraient leurs prérogatives. Les conseils d'administration des actuels établissements publics de parcs nationaux évolueraient en comité de gestion, à l'identique des parcs marins.

Tableau 5 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AFB/ONCFS n° 5

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économie sur les fonctions support, diminution et rationalisation des implantations. ▪ Redéploiement des effectifs entre activités facilité (unité de direction). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'efficience d'un très grand établissement public par rapport à plusieurs établissements publics moyens reste douteuse. ▪ Les coûts de transaction peuvent être importants car l'agence sera en lien avec sept comités de bassins, dix conseils de gestion de parcs nationaux et neuf conseils de gestion de parcs naturels marins. ▪ Risque de fortement contraindre le fonctionnement.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une certaine « esthétique administrative ». ▪ Un opérateur unique dans les territoires. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le CA de l'agence unique ne permettra plus d'assurer un lien direct avec les comités de bassin, comme c'est le cas avec les CA des agences de l'eau. ▪ Lourdeurs de fonctionnement.
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le conseil d'administration aura des difficultés à élaborer sept programmes d'intervention sur avis conforme de chacun des sept comités de bassin. ▪ La transformation des conseils d'administration des dix parcs nationaux en conseil de gestion devrait susciter une opposition locale. ▪ La composition du CA sera complexe à arrêter et l'articulation de ses attributions et compétences avec les autres instances sera délicate.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les organisations syndicales seront partagées. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessité d'avoir un quasi-statut unique pour les contractuels des agences de l'eau et de l'ensemble formé par l'AFB, l'ONCFS et les parcs nationaux.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une mesure législative est nécessaire, la mesure affectant les règles constitutives d'établissements publics d'une catégorie particulière. ▪ Mise en œuvre lourde et complexe.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un interlocuteur unique dans les territoires. 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un choix clair dans lequel l'État choisit de confier la mise en œuvre à un opérateur puissant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficulté pour la tutelle de piloter une agence aussi vaste.

Source : Mission.

Conclusion : la fusion des six agences de l'eau, des dix établissements publics de parcs nationaux, de l'ONCFS et de l'AFB, au sein d'une Agence française de l'eau et de la biodiversité n'est pas considérée comme opportune par la mission.

2.2. Les établissements publics de parcs nationaux sont appelés à travailler davantage ensemble pour continuer à exister

Six hypothèses sont examinées pour ce qui concerne les évolutions envisageables des établissements publics de parcs nationaux.

2.2.1. Hypothèse n° 1 : rattacher certains établissements publics de parcs nationaux à d'autres établissements publics de parcs nationaux

Cette hypothèse tire les conséquences du manque de volontarisme constaté par la mission dans l'exploration des mutualisations possibles entre établissements publics de parcs nationaux (EPPN) en plus du rattachement à l'AFB (cf. annexe V).

Il se fonde sur une généralisation de l'outil « rattachement », au sens de l'article 10 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016⁴⁴. Cette généralisation est rendue possible par la loi, car cet article 10 dispose qu'« [u]n établissement public de l'État régi par le présent code peut être rattaché à un ou plusieurs établissements publics de l'État », si bien que les établissements publics de parcs nationaux peuvent tout à la fois être rattachés à l'AFB et à d'autres établissements publics de parcs nationaux.

Sans prétendre être exhaustive, la mission a identifié deux options envisageables de rattachement, correspondant à la mise en œuvre opérationnelle de réflexions prospectives, certes encore assez générales entre directeurs, mais sur la base de problèmes et d'objectifs relativement partagés :

- ◆ la communauté des trois parcs alpins (Vanoise, Écrins et Mercantour) ; et
- ◆ la communauté des deux parcs littoraux très fortement fréquentés (Port-Cros et Calanques).

Compte tenu des effectifs actuellement constatés, l'option serait :

- ◆ d'une part, de rattacher les établissements publics de parcs nationaux de la Vanoise et du Mercantour à l'établissement public du parc national des Écrins ;
- ◆ d'autre part, de rattacher l'établissement public du parc national des Calanques à celui de Port-Cros.

Une telle option, juridiquement formalisée, permettrait *a minima* d'organiser voire de s'assurer, par décret, de la bonne réalisation d'un certain nombre de mutualisations inter-parcs, au-delà de ce qui est actuellement prévu à onze, entre tous les établissements publics de parcs nationaux et l'AFB, même si leur concrétisation est étalée dans le temps.

⁴⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Tableau 6 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n° 1

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies d'échelle sur les fonctions supports et sans doute, mais à un degré moindre, sur certaines fonctions métiers, notamment d'expertise à la disposition des EPPN « rattachés » 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour que l'économie soit significative, il sera probablement nécessaire qu'il y ait un réseau <i>a priori</i> dense de conventions de rattachement, fondé notamment sur un diagnostic préalable des complémentarités et des doublons, réalisé par une tierce expertise. ▪ Besoin d'une forte pression de la tutelle pour que certains EPPN ne restent pas à l'écart (Cévennes, Pyrénées, notamment).
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avantage d'une mutualisation avec engagements contractuels de part et d'autre (contrairement à la démarche antérieure de PNF), adossée à une convention opérationnelle dotée d'objectifs précis de mise en place de services communs à échéance rapproché. ▪ Nécessite un décret cadre assez souple, capable de supporter des évolutions liées à l'évolution des effectifs et des mobilités (le « chemin » est présentement aussi important que la vision cible). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un coût de transaction important pour trouver les compromis rendant réaliste la possibilité d'un vote des deux tiers dans chaque CA concerné. ▪ Risque de chevauchements ou d'interactions imprévues entre le rattachement à l'AFB et le rattachement à un ou plusieurs autres EPPN.
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La négociation entre directeurs d'EPPN ayant une communauté de problèmes et d'objectifs, en nombre restreint, partageant pour l'essentiel les mêmes missions et les mêmes outils, peut être simple, à la condition que les directeurs en soient convaincus et sous pression de la tutelle. ▪ Pour un CA, l'acceptabilité politique dépendra probablement en grande partie du « sens » qui pourra être donné au contenu de la convention, au-delà de la seule perspective des économies de moyens. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possible incompréhension du besoin de multiplier les rattachements, au lieu de tout miser sur le seul rattachement à l'AFB. ▪ Crainte possible que le rattachement soit une première étape vers une fusion. ▪ Prise en compte potentielle par les membres des CA d'éléments de proximité politico-stratégiques possiblement différents des éléments identifiés par l'État pour justifier le rattachement à un EPPN particulier, et vote sur cette base. ▪ Même avec une pression forte de l'État, et même avec l'accord d'une partie du CA des EPPN concernés, la probabilité d'avoir la majorité des deux tiers (exigée par l'article L. 131-1 du code de l'environnement) dans chaque CA est <i>a priori</i> faible, s'il n'y a pas adhésion à un « sens ».

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En théorie pas de problème dans un contexte de moyens contraints. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probables craintes des agents des PPN concernés pour leur avenir et celui de leurs fonctions. ▪ Besoin d'un très fort engagement personnel du directeur (et sans doute du président) pour convaincre les partenaires que le rattachement ne modifie pas la gouvernance locale et la qualité des prestations fournies par les EPPN rattachés.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une telle option, si elle veut être ambitieuse et cohérente (et dépasser les motivations des directeurs), aurait l'avantage d'obliger à mener un diagnostic préalable des complémentarités et des doublons. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Par rapport à une convention de droit commun entre deux EPPN, on ne perçoit pas très bien la valeur ajoutée d'une procédure qui, d'une part, nécessite un décret, d'autre part est conditionnée à un vote des deux tiers des CA concernés. ▪ Probable besoin d'identifier un animateur du processus de diagnostic des complémentarités et des doublons (tutelle ? AFB ? collègue des directeurs d'EPPN? tiers ?)
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne change rien, les synergies accrues étant réalisées en interne du réseau d'opérateurs des EPPN. 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maquis de complexité administrative découlant de plusieurs conventions concernant un même EP, conduisant au total à un nombre élevé de conventions à suivre par la tutelle.

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse est cohérente avec les objectifs recherchés par l'État, mais ceux-ci peuvent a priori être plus facilement atteints par des conventionnements dans un cadre plus souple et moins dépendant de la capacité à obtenir le vote favorable des deux tiers de chaque établissement public de parc national. Pour se concrétiser, cette option devra être fortement incitée par la tutelle.

2.2.2. Hypothèse n° 2 : fusionner certains établissements publics de parcs nationaux avec d'autres établissements publics de parcs nationaux

La deuxième hypothèse se fonde sur le constat que les établissements publics de parcs nationaux sont de petite taille, posant *ipso facto* des problèmes difficilement solubles par des ajustements successifs des organigrammes, alors même que certains d'entre eux partagent incontestablement certains problèmes et certains objectifs, comme déjà identifié dans l'hypothèse n° 1, et que les spécificités locales ne semblent pas justifier des solutions radicalement différentes.

Annexe VI

La présente hypothèse n° 2 va clairement plus loin dans la logique de rapprochement déjà amorcée dans l'hypothèse n° 1, puisqu'elle propose la fusion des établissements publics de parcs nationaux pour lesquels une communauté de problèmes et d'objectifs aura été identifiée.

Dans un premier temps, cela conduirait à fusionner :

- ◆ d'une part, les trois établissements publics de parcs nationaux de la Vanoise, des Écrins et du Mercantour ;
- ◆ d'autre part, les deux établissements publics de parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques.

La mission reste néanmoins convaincue des enjeux majeurs d'une gouvernance locale sur la stratégie générale et les actions concrètes. Par conséquent, elle propose, en plus du conseil d'administration du nouvel établissement public de parc national, de doter chaque territoire actuellement identifié comme un parc national d'un « conseil de gestion » sur le modèle des parcs naturels marins.

Tableau 7 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n° 2

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies d'échelle sur les fonctions supports et, sans doute, mais à un degré moindre, sur certaines fonctions métiers, notamment d'expertise à la disposition des EPPN fusionnés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une telle option ne peut porter ses fruits que si les actuels EPPN ayant vocation à fusionner partagent une certaine communauté de problèmes et d'objectifs, et que la fusion n'est pas motivée, par l'État, que par des considérations d'économies sur les fonctions supports. ▪ Cela ne peut concerner au maximum que certains EPPN, et donc ne correspond qu'à des économies à bien apprécier au regard de l'énergie à dépenser. ▪ Tout dépendrait de la capacité (<i>a priori</i> peu évidente) à ne pas multiplier les pôles géographiques assumant des fonctions administratives identiques ou proches, lors des négociations accompagnant la fusion.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplification administrative par disparition de quelques EPA. ▪ À composition égale, l'énergie et le temps des membres du conseil de gestion pourrait se concentrer davantage sur les enjeux et projets, sans avoir à assumer la charge des procédures budgétaires. ▪ Effectivité facilitée de la tutelle budgétaire et sans doute, mais à un degré moindre, de la tutelle technique. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque de non appropriation de l'EPPN provenant de la fusion par un nombre significatif d'élus et acteurs de terrain, conduisant à une certaine irresponsabilité collective et à des conflits larvés ou ouverts pour affecter les moyens. ▪ Instauration d'un double système de gouvernance où certains siègent à la fois au CA de l'EPPN et dans un conseil de gestion, et d'autres seulement dans un conseil de gestion, conduisant à ce que les positionnements en conseil de gestion et en CA soient marqués par des jeux de rôle conduisant à de possibles surenchères.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ceux qui sont convaincus que les EPPN qui ont vocation à fusionner partagent bien une certaine communauté de problèmes et d'objectifs, ainsi qu'une vision stratégique partagée, et pensent pouvoir « peser » davantage dans le nouveau système devraient pouvoir accepter une telle évolution, mais sans pour autant militer en sa faveur. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous ceux qui ne reconnaissent pas une communauté de problème et d'objectifs aux PN concernés par la fusion devraient s'opposer vigoureusement à la fusion. ▪ Un certain nombre d'acteurs actuellement présents dans un CA devraient s'opposer énergiquement à un système où ils risquent de perdre de l'influence en ne siégeant plus que dans un conseil de gestion, alors que d'autres membres de CA conserveraient leurs sièges et verraient <i>ipso facto</i> leur poids politique augmenter dans le conseil de gestion. ▪ Besoin d'une volonté très forte de l'État d'imposer une telle fusion à des partenaires non demandeurs, et probablement à des élus ne partageant pas la vision de l'État, sans pouvoir faire alliance avec des « supporteurs ».
Acceptabilité sociale	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de soutien à attendre de tout ou partie de l'opinion publique nationale. ▪ Fort risque d'incompréhension de la part de certaines associations de protection de l'environnement si le projet n'est pas porté localement. ▪ <i>A priori</i> beaucoup de craintes et d'oppositions à gérer provenant de tout ou partie des partenaires locaux, dès lors qu'ils ne seraient pas eux-mêmes demandeurs. ▪ Probabilité d'exacerber chez tout ou partie des acteurs locaux le sentiment de la spécificité de chaque contexte de parc, en déstabilisant les compromis qui ont été négociés au niveau de chaque charte.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modifications législatives réduites. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin de supprimer les EPPN existants et de recréer un nouvel EPPN, au terme d'une procédure lourde et longue (décret en conseil d'État), et d'une enquête publique dont l'issue serait incertaine. ▪ Rédaction compliquée du décret de création du nouvel EPPN pour des dispositions réglementaires ne s'appliquant pas uniformément sur tous les cœurs. ▪ Complexité d'un dispositif devant adopter formellement les modalités d'application de la réglementation dans les cœurs, sur la base de débats en conseil de gestion, mais avec une compétence formelle relevant du CA du nouvel EPPN. ▪ Probables conflits pour déterminer le siège du nouvel EPPN, et négociations pouvant conduire à maintenir un ou plusieurs sièges annexes (au-delà de la question des implantations des équipes de terrain)
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne change rien, les synergies accrues étant réalisées en interne du réseau d'opérateurs des EPPN. 	
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ne change <i>a priori</i> pas grand-chose même si, en théorie, le nombre d'EPPN dont il faudrait assurer la tutelle baisserait. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La capacité de l'État à avoir une politique différenciée selon les territoires risque de se heurter aux équilibres internes au CA du nouvel EPPN issu de la fusion.

Source : Mission.

Conclusion : la mise en œuvre de cette hypothèse est *a priori* coûteuse en énergie politique, sans valeur ajoutée nette justifiant d'en prendre le risque, et sans garantie de résultat au regard des jeux d'acteurs qui devraient se manifester.

2.2.3. Hypothèse n° 3 : placer l'exercice des missions de police sur le territoire du parc national sous l'autorité directe du préfet

Cette hypothèse n° 3 suppose qu'il soit décidé de placer sous l'autorité des préfets l'activité de police de l'eau et de la nature actuellement exercée par les établissements publics afin d'avoir une autorité unique en charge de piloter cette activité régaliennne. Elle est donc indissociable de l'hypothèse n° 2 envisagée pour l'AFB et l'ONCFS.

Annexe VI

En pratique, les agents chargés de missions de police de l'environnement dans les établissements publics de parcs nationaux seraient affectés dans les DDT et placés sous l'autorité hiérarchique des préfets sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de leurs missions judiciaires. Les préfets mettraient en œuvre les orientations en matière de police de l'eau et de la nature qu'ils recevraient directement du ministre en charge de l'environnement sans interférence des directions des établissements publics de parcs nationaux qui resteraient néanmoins les employeurs de leurs agents et en assumerait les frais de fonctionnement.

Une telle option conduirait à spécialiser les agents techniques et techniciens de l'environnement des établissements publics de parcs nationaux, qui actuellement ne font des missions de police que pour une partie de leur temps, généralement au sein de postes également dévolus aux missions relatives à la connaissance. Une convention devrait régir les relations entre le préfet et l'établissement public notamment pour préciser les conditions dans lesquelles les agents continueront à exercer certaines missions pour leur établissement (en particulier le recueil de données).

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, une mesure législative est nécessaire dans la mesure où cette hypothèse modifie les lignes hiérarchiques des établissements publics.

Tableau 8 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n° 3

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possible à des niveaux faibles, voire très faibles, mais peu évidente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mutualisation des équipes de police au niveau départemental ne devra pas s'accompagner d'une baisse de la pression dans les parcs, espaces certes relativement réduits mais exceptionnels.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affichage d'une volonté de disposer d'une entité unique de police de l'environnement couvrant tout le champ des polices spécialisées de l'eau et de la nature. ▪ Force de frappe départementale plus importante, permettant de mieux répartir l'activité sur l'année (notamment dans les parcs à activité cyclique) et de pratiquer des contrôles d'envergure. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque d'arbitrages conduisant à réduire la pression de surveillance sur le territoire des EPPN. ▪ Risque pour l'EPPN de perdre une certaine cohérence locale de ses actions entre prévention, police éducation à l'environnement et incitations. ▪ Problème découlant du fait que les agents assermentés d'un EPPN sont également investis d'autres missions, notamment dans le domaine de la connaissance, et qu'une option de spécialisation n'a pas que des avantages en termes d'efficience, notamment pour la présence sur le terrain. ▪ Risque que tous les agents assermentés agissant sur le territoire d'un parc national ne maîtrisent pas toute la spécificité et la complexité du décret de création du PN et des modalités d'application de la réglementation dans le cœur (partie réglementaire de la charte).

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possible acceptation locale que l'EPPN soit privé de ses moyens propres de police. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problème de présence sur le territoire découlant du fait qu'actuellement les agents assermentés ne font pas que de la police et couvrent plusieurs missions : la séparation des effectifs conduirait à faire évoluer à la baisse certaines implantations d'antennes de l'EP du PN sur le terrain. ▪ Risque d'une prise de conscience tardive que des agents assermentés extérieurs à l'EPPN ne partagent pas nécessairement la même hiérarchie des enjeux que les agents du PN.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Possible acceptation locale que l'EPPN soit privé de ses moyens propres de police. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probable incompréhension majeure par les ONG que l'État retire à un EPPN la maîtrise d'un outil important et symbolique de mise en œuvre du décret de création du PN. ▪ Probable soupçon par certains médias que l'État privilégie le développement économique sur le territoire des PN en retirant la police de l'eau et de la nature des EP de PN. ▪ Forte opposition à prévoir des personnels
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin d'une mesure législative ▪ Modification du fonctionnement des antennes de terrain de l'EPPN. ▪ Besoin de formation des agents assermentés devant intervenir à temps partiel sur le territoire du PN.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>A priori</i> garantie avec cette hypothèse. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoin de formaliser par convention les modalités d'intervention des agents assermentés pour garantir une cohérence interne dans l'atteinte des objectifs du PN.
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perte d'un levier de la politique des PN, remplacé par les échanges avec les préfets et DREAL chargés de piloter la police de l'environnement.

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse s'inscrirait dans la volonté de créer une seule ligne hiérarchique pour la police de l'environnement. Elle pourrait prêter le flanc à des soupçons de traduire une priorité moindre donnée à la protection dans les parcs nationaux et réduira la capacité pour un directeur d'établissement public de parc national à jouer finement à la fois sur l'incitation et sur le contrôle. Elle sera combattue par les personnels et pourrait susciter des critiques sur son orthodoxie au regard de l'autonomie des établissements publics. Elle sera dénoncée par les organisations non gouvernementales comme un démantèlement de la protection spécifique de la biodiversité exceptionnelle sur des territoires économiquement très convoités.

2.2.4. Hypothèse n° 4 : intégrer à l'AFB les établissements publics de parcs nationaux et transformer les conseils d'administration en comités de gestion

L'hypothèse n° 4 concrétise une option qui avait été envisagée un temps lors de l'élaboration de la loi de 2006.

Il s'agit d'articuler l'AFB et les dix établissements publics de parcs nationaux sur le modèle de fonctionnement retenu par la loi de 2006 pour l'Agence des aires marines protégées (AAMP, aujourd'hui intégrée dans l'AFB) et les parcs naturels marins, ou par l'ordonnance de 2009⁴⁵ pour le Centre national de la propriété forestière et les centres régionaux de la propriété forestière.

Les dix établissements publics de parcs nationaux seraient supprimés du fait de l'intégration de leurs missions dans l'AFB, avec un modèle de gouvernance locale inspiré de celui des parcs naturels marins, via des comités de gestion associant notamment les élus et les usagers, et respectant largement les compétences des actuels conseils d'administration des établissements publics de parcs nationaux, hormis les questions de budget et de fonctionnement. Une mesure législative serait nécessaire pour mettre en œuvre cette hypothèse.

Tableau 9 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n° 4

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incontestables économies d'échelle sur les fonctions supports et sans doute, mais à un degré moindre, sur certaines fonctions métiers, notamment d'expertise à la disposition des différents EPPN. 	-
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplification administrative par disparition de dix EPA. ▪ À composition égale, l'énergie et le temps des membres du conseil de gestion pourraient se concentrer davantage sur les enjeux et projets, sans avoir à assumer la charge des procédures budgétaires. ▪ Effectivité facilitée de la tutelle budgétaire et sans doute, mais à un degré moindre, de la tutelle technique. ▪ Une telle option clarifierait les responsabilités respectives de l'AFB et de la tutelle des EPPN,, dans un contexte actuel où il semble exister de facto une double tutelle des EPPN (cf. annexe V). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La centralisation progressive au niveau national des décisions, des missions et des moyens d'un parc national risque d'atteindre rapidement un seuil au-delà duquel elle réduit l'efficacité et l'efficience de la réponse. ▪ Dans le contexte actuel des EPPN, il est probable qu'un tel schéma favorise un durcissement des jeux de rôle, opposant le territoire et « Paris », réduisant la capacité à identifier localement des compromis opérationnels. ▪ Réduction certaine de la capacité d'adaptation et de l'agilité des réponses données aux besoins et spécificités des territoires de parcs nationaux.

⁴⁵ Ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009 relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tout dépend de la capacité à convaincre que la capacité à s'adapter aux besoins et demandes du territoire n'est pas affectée par la gestion des moyens par un établissement public de niveau national. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque fort que cette hypothèse soit vécue comme une recentralisation, et interprétée comme un éloignement du territoire et donc le prélude à une politique moins soucieuse des spécificités locales réelles ou revendiquées. ▪ La manière dont l'avis conforme des PNM a été récemment géré par le CA de l'AFB (prenant une position différente de celle du conseil de gestion) pour un dossier sensible au niveau national ne peut que susciter, de la part des CA des EPPN, un rejet du modèle des PNM, même si les compétences respectives du CA de l'AFB et des conseils de gestion des PN devaient être clarifiées par les textes réglementaires. ▪ Possibilité que la composition du CA de l'AFB ne soit pas reconnue comme traduisant les enjeux des PN.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probable adhésion des admirateurs du modèle des parcs nationaux américains, généralement peu conscients de la non maîtrise foncière par l'État dans les parcs nationaux français et de la présence d'usages traditionnels nécessitant des compromis. ▪ Probable support des nostalgiques de la loi de 1960, en considérant qu'une AFB « nationale » devrait plus facilement mettre la priorité sur la protection, et être moins sensible aux équilibres locaux à négocier. ▪ Pas d'incompatibilité avec les standards internationaux des parcs nationaux, tels que portés par l'UICN. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probable réduction de la légitimité, de l'intégration, et de l'acceptation des parcs nationaux et de leurs missions auprès des élus, des collectivités et des acteurs territoriaux, dimensions qui sont au cœur de la réforme de la loi de 2006. ▪ Grande difficulté attendue à convaincre les partenaires locaux que la gouvernance locale ne serait pas affectée par la non maîtrise des moyens et que les modalités de mise en œuvre de la charte n'en seraient pas altérées. ▪ Rejet affiché de ceux qui sont attachés à une gouvernance mixte et inclusive associant des acteurs régaliens et territoriaux qui négocient continuellement (y compris en termes d'affectation des moyens) l'accord politique instable entre l'implantation d'un vaste espace naturel national protégé et le développement du territoire et des acteurs locaux, permettant ainsi la conjonction cohérente de ces deux projets <i>a priori</i> difficilement conciliables spontanément.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'intégration des EPPN à l'AFB nécessite un saut législatif majeur, associé à des incertitudes importantes. En effet le débat politique donnerait à cette évolution le caractère d'une nouvelle et véritable réforme des parcs nationaux, engageant un débat de fond avec l'ensemble des parties prenantes territoriales, à l'issue incertaine. ▪ Les fonctions supports étant les plus impactées et une proportion significative des agents concernés étant des « locaux » à faible mobilité administrative, l'AFB devrait imaginer des dispositions transitoires lourdes reposant durant un temps long sur un fonctionnement en réseau avec dix implantations supplémentaires, alors qu'il est déjà constaté les difficultés rencontrées avec trois implantations principales. ▪ Ce fonctionnement en réseau complexe devrait par ailleurs être évolutif au fur et à mesure des départs en retraite ou des mobilités, dans un cadre compliqué par l'éloignement de la prise de décision.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synergie grandement facilitée avec les départements de l'AFB en charge de la police, de l'eau et de la mer pour trois parcs nationaux, du fait de la légitimité de relever d'un autre département de la même structure. ▪ Synergie probablement plus grande avec les autres types d'espaces protégés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Méfiance probable de certains partenaires locaux devant ce qui serait perçu comme le bras armé d'une politique décidée à Paris. ▪ Probable recul des coopérations avec certaines collectivités territoriales qui apprécieraient différemment l'équilibre national/local des parcs nationaux, et renverraient encore plus qu'aujourd'hui la responsabilité à l'État pour certains projets.
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En théorie amélioration de la capacité de pilotage par la tutelle, discutant avec la seule AFB au lieu de l'AFB et dix EPPN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compte tenu de la diversité des missions de l'AFB et de la composition de son CA, il ne peut être exclu une dilution des orientations de la tutelle des parcs nationaux dans des équilibres propres à l'AFB

Source : Mission.

Conclusion : le coût politique d'une réforme visant à intégrer les parcs nationaux à l'AFB semble actuellement disproportionné par rapport aux bénéfices escomptés, bénéfices qui peuvent en grande partie être réalisés par un rattachement plus volontariste des établissements publics de parcs nationaux à l'AFB. Si, néanmoins, une telle orientation devait être prise, il serait indispensable de la préparer activement et de fixer une échéance à cinq ou dix ans.

Le contexte du débat récent sur l'avis conforme des conseils de gestion des parcs marins mérite d'être pris en compte dans un nouveau schéma à promouvoir, à la fois pour les parcs nationaux et les parcs marins, qui seraient tous intégrés dans l'AFB et ne pourraient pas faire l'objet d'approches trop divergentes, notamment pour ce qui concerne les pouvoirs respectifs des conseils de gestion et du conseil d'administration de l'AFB.

Cette hypothèse d'évolution, si elle était retenue, serait dénoncée par les organisations non gouvernementales comme un démantèlement de la protection spécifique de la biodiversité exceptionnelle sur des territoires économiquement très convoités.

2.2.5. Hypothèse n° 5 : transférer aux EPCI ou aux Régions des missions de certains établissements publics de parcs nationaux relatives à l'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable

L'hypothèse 5 se situe dans le cadre de la loi de 2006, mais prend en compte le constat que les enjeux liés au développement durable, notamment dans l'aire d'adhésion, ne se posent objectivement pas de la même manière selon les territoires.

La mission partage en effet l'analyse selon laquelle la protection effective du cœur d'un parc national n'est pas indépendante de l'orientation des activités traditionnelles dans le cœur et du développement durable autour du cœur, et qu'il convient, dans un souci d'efficacité, de promouvoir une approche large et intégrée de la protection, sans opposer systématiquement économie et environnement.

Elle a néanmoins constaté qu'il n'est pas possible de raisonner de la même manière dans l'aire optimale d'adhésion (et *ipso facto* dans l'aire d'adhésion effective) du parc national de la Vanoise, des Calanques ou de Port-Cros, et dans celle des Cévennes ou de la Guyane, pour ne citer que les territoires sur lesquels la mission se sent en mesure d'avoir un diagnostic argumenté dans la limite de ses investigations. Les différences tiennent notamment à l'économie locale et à la montée en compétence des EPCI et des Régions.

La présente hypothèse mise sur une complémentarité possible et à négocier entre l'établissement public de parc national recentré sur les missions qui ne relèvent actuellement pas des collectivités (connaître et protéger le patrimoine ; faire connaître et accueillir ; contribution, sur le territoire du parc, à la mise en œuvre des engagements internationaux et européens de la France en matière de protection des patrimoines), et certaines collectivités (communes, EPCI, départements et/ou régions).

La mission estime que, **dans certaines configurations**, il est loin d'être démontré qu'un établissement public de parc national soit plus efficient que les collectivités pour l'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable.

Annexe VI

Tableau 10 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n° 5

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le rapport CGEDD de 2014 a estimé les subventions accordées par les EPPN en moyenne à environ 250 000 € par an et par parc national (en 2013, baisse probable depuis), et les effectifs consacrés à l'accompagnement des acteurs locaux dans une logique de développement durable à 8,5 % des effectifs des EPPN en moyenne. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans les zones où il existe des communes dotées de moyens significatifs ou des EPCI puissants, les EPPN ont <i>de facto</i> adapté à la baisse leurs ambitions. ▪ Il existe des EPPN (comme le parc amazonien de Guyane) où l'État et les collectivités n'ont pas les moyens de se substituer à l'EPPN, et c'est là où les investissements en développement durable sont les plus forts : l'État utilise à coût marginal l'EP du PN et devrait dépenser plus s'il devait créer d'autres outils d'intervention.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour protéger efficacement le cœur, du parc, il est presque toujours vital d'investir, en lien avec les collectivités territoriales concernées, dans un développement durable des territoires environnants, qui soit compatible avec les objectifs de protection du cœur et de fréquentation touristique maîtrisable. ▪ La question est probablement moins les économies à faire par l'État via un transfert aux collectivités de cette charge, que de savoir si le programme 113 doit porter seul cette charge.
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réactions a priori modérées des EPCI et de la plupart des Régions, qui ne se priveront néanmoins pas de dénoncer l'incohérence de l'État et l'abandon de l'esprit de la loi de 2006 votée à l'unanimité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si les EPPN s'investissent dans le domaine du développement durable, c'est généralement à la demande des petites communes qui n'arrivent pas à obtenir la satisfaction de leurs besoins, sans que les EPCI dont elles font partie puissent toujours disposer de ces compétences. Dans ce contexte, il est à craindre que les petites communes se sentent abandonnées. ▪ Probable sentiment de trahison des collectivités locales au regard de la loi de 2006 et de l'adhésion à la charte. ▪ Conflits probables entre le CA et le directeur de l'EPPN.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambivalence probable des réactions des ONG surtout attachées aux actions de protection, mais conscientes qu'il est généralement nécessaire de trouver des compromis et d'avoir une relation de confiance avec les acteurs locaux. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faible probabilité que les EPCI et Régions acceptent de se substituer aux EPPN pour mener une politique qui n'est pas la leur, dans le cadre d'une charte qui resterait pilotée par un établissement public de l'État. ▪ Fort sentiment d'abandon de certains segments des populations concernées, et grande amertume vis-à-vis de l'État qui avait donné le sentiment de tirer les enseignements des problèmes rencontrés dans le cadre de la loi de 1960. ▪ Possibles conflits juridiques venant de communes ayant ratifié la charte et estimant avoir été trompées. ▪ Déstabilisation des équipes sur le sens de la politique des parcs nationaux voulue par l'État.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilan à faire des engagements déjà pris par l'EPPN, qu'il conviendra d'assumer. ▪ Évolution des équipes en supprimant certains postes.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destruction de la capacité et de la légitimité de l'EPPN à participer à la protection du cœur par intervention sur l'aire d'adhésion dans le cadre de la solidarité écologique définie par la loi de 2006.
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incapacité à influencer sur un certain nombre de facteurs interagissant avec la protection des cœurs de parcs.

Source : Mission.

Conclusion : pour des enjeux financiers limités, compte tenu que les établissements publics de parcs nationaux se sont déjà adaptés de fait à l'environnement des EPCI et Régions, cette option affichée, même visant un nombre limité de cas, est de nature à déstabiliser profondément le nouvel équilibre issu de la loi de 2006, même si l'État ne l'envisage que pour certains parcs.

2.2.6. Hypothèse n° 6 : supprimer l'établissement public pour certains parcs nationaux situés dans un contexte où les EPCI et/ou la Région sont très actifs et répartir les missions entre les services de l'État et les collectivités

L'hypothèse 6 pousse plus loin la logique de l'hypothèse 5, jusqu'à estimer que, dans certains cas, il serait possible de supprimer l'établissement public de parc national et de répartir ses missions entre certaines collectivités et les services ou établissements publics de l'État.

Annexe VI

Dans cette hypothèse, qui pourrait permettre d'atteindre les objectifs ayant justifié la création d'un parc national avec un coût moindre pour l'État :

- ◆ la police administrative serait assurée par les services de l'État ;
- ◆ les missions de connaissance, expertise, surveillance et police générale seraient assurées par les autres opérateurs du programme 113 (notamment dans le cadre des plans de contrôle départementaux pour les missions de police générale) ;
- ◆ les missions de développement territorial durable seraient assurées par des collectivités volontaires et dotées de moyens d'intervention adéquats, à identifier au cas par cas (communes, EPCI, département ou région).

Une réforme législative en profondeur de la loi de 2006 serait nécessaire.

Tableau 11 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPPN n°6

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probablement significative d'un point de vue théorique sans impact visible à court terme, pour les missions relevant de l'État et de ses opérateurs publics. ▪ Dépendante de ce que les collectivités souhaiteraient prendre en charge pour l'accompagnement des acteurs dans un développement durable contribuant à la préservation du cœur. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La répartition des missions entre plusieurs services ou opérateurs de l'État n'est pas nécessairement synonyme d'économie de la dépense publique. ▪ Probable besoin de créer ou consolider des antennes de terrain de tout ou partie des services de l'État ou de ses opérateurs concernés pour assurer un « service de proximité ».
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seul modèle minimisant les inconvénients de ce choix : remplacer l'EPPN par un syndicat mixte de parc naturel régional (PNR) à la condition que les collectivités et la région le veuillent, malgré la différence très significative de philosophie et de gouvernance entre un parc national et un PNR. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modèle sans précédent en Europe ou dans le reste du monde à l'exception de ce que l'on appelle les « parcs de papier », généralement situés dans des pays en développement. ▪ Dilution générale des responsabilités sur le territoire labellisé PN. ▪ Sauf exception (Cévennes ? Guyane ?), difficultés probables d'un préfet ou sous-préfet à pouvoir accorder le temps nécessaire au suivi des spécificités d'un territoire labellisé « parc national » et à la négociation des équilibres et compromis nécessaires. ▪ Vraisemblables interpellations internationales sur les choix français. ▪ Probable reconstitution <i>a posteriori</i> de nouvelles instances de gouvernances ayant de la difficulté à se situer.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>A priori</i> seulement par les acteurs qui souhaitent la disparition du parc national. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probable très forte opposition des CA des EPPN, qui refuseront la dilution des responsabilités entre les services de l'État et certaines collectivités, sans instances de gouvernance associant comme actuellement les collectivités et les acteurs concernés.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éventuel soutien de quelques militants historiques de la protection de la nature, à la condition expresse qu'il existe une gouvernance du type PNR qui se substitue à celle de l'EPPN (idée soutenue en 2005 par le président d'alors de la commission Aires protégées du comité français de l'UICN). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probable dénonciation vigoureuse par la majorité des ONG et des médias d'un choix assimilé au choix du modèle des « parcs de papier ». ▪ Cette option sera inévitablement comprise par certains comme un premier pas vers la disparition des parcs nationaux en France, suscitant des réactions d'autant plus vives que la symbolique des parcs nationaux est forte dans l'opinion publique citadine.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Refonte législative en profondeur de la loi de 2006 nécessaire. ▪ Nécessité inéluctable de désigner un coordinateur côté État, et probablement une ou plusieurs instances de gouvernance. ▪ Coût des modalités de coordination interservices.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La synergie affichée avec les autres missions des services mobilisés risque de se traduire par un affaiblissement de la présence de l'État sur le parc national, et par une dilution des responsabilités
Capacité de pilotage par la tutelle	Partiellement maintenue en théorie.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En pratique, prévisibles difficultés rédhibitoires de la tutelle à garantir le maintien des standards d'un PN.

Source : Mission.

Conclusion : cette option est à la fois irréaliste sur le plan pratique (mise à part l'option de labelliser parc national un territoire relevant de la gouvernance d'un syndicat mixte de type PNR, option qui est loin de résoudre tous les problèmes), et très probablement politiquement coûteuse au niveau symbolique pour l'État, tant nationalement qu'internationalement.

2.3. L'établissement public du marais poitevin pourrait être supprimé à terme

Outre le rattachement volontaire de l'EPMP à l'AFB évoqué plus avant, trois autres hypothèses qui nécessitent une mesure législative, sont envisageables pour cet établissement.

2.3.1. Hypothèse n° 1 : intégrer l'EPMP au sein de l'AFB

Cette évolution, qui nécessite une modification législative, consiste à faire évoluer l'EPMP actuel vers une entité intégrée au sein de l'AFB, analogue à celle des parcs naturels marins afin de conserver une identité propre.

Dans cette hypothèse :

- ◆ les agents seraient affectés à l'AFB dont le plafond d'emplois serait augmenté d'autant (tout en respectant le plafond d'emplois global pour les opérateurs du programme 113) ;
- ◆ le directeur de « l'unité Marais poitevin »⁴⁶ serait désigné par l'AFB ;
- ◆ l'unité disposerait d'un budget de fonctionnement mis à disposition par l'AFB qui pourrait continuer à percevoir de l'agence de l'eau Loire-Bretagne un pourcentage des redevances sur les prélèvements en eau ;
- ◆ un conseil de gestion serait créé pour poursuivre le dialogue sur les orientations de la politique de gestion du marais. Ce conseil pourrait intégrer tout ou partie des membres du conseil d'administration actuel.

Tableau 12 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPMP n° 1

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette option apporterait des gains accrus sur les fonctions support par rapport au rattachement, l'unité Marais poitevin bénéficiant des mêmes services que les autres entités territoriales de l'AFB. 	-
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque d'interférence entre les missions de police de l'environnement assurées par ailleurs par l'AFB et le positionnement de médiateur de son unité « Marais poitevin », ce qui pourrait compliquer l'action locale de celle-ci.
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le conseil de gestion, ou conseil de marais, demeurerait un lieu d'échange, de débat et de validation des stratégies voire d'avis sur l'allocation des moyens financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette option ne rencontre pas l'adhésion des acteurs locaux qui sont opposés à toute formule qui remettrait en cause la gouvernance locale et par collèges. ▪ La composition du conseil de gestion devrait respecter un équilibre entre les différents groupes d'acteurs.

⁴⁶ La désignation précise de cette « unité » devra tenir compte des structures existantes au sein de l'AFB. Il pourrait s'agir d'une « délégation du Marais poitevin » qui confère une certaine image d'autonomie.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une telle organisation conserverait l'architecture générale issue de l'établissement public, avec une équipe dédiée, pilotée par un directeur chargé de la stratégie, et un budget affecté. ▪ L'intégration de l'EPMP dans l'AFB offrirait des possibilités d'évolutions des personnels au sein de l'AFB. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crainte de la dilution dans une grande organisation.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'EPMP ayant été créé par la loi « Grenelle 2 », une modification législative serait nécessaire.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La plus grande proximité avec les autres équipes de l'AFB devrait renforcer le partage de l'expertise et les projets communs, tout en maintenant une certaine autonomie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perte de l'image de structure de l'État spécialement dédiée au marais, alors qu'actuellement l'État est considéré comme seul légitime pour coordonner les sujets et arbitrer les conflits. ▪ Sa neutralité, notamment sur les dossiers liant environnement et agriculture, pourrait être questionnée. ▪ Une unité de l'AFB devrait avoir des difficultés à coordonner des actions de l'État sur deux régions et trois (quatre) départements en ne bénéficiant plus de l'autorité conférée par la présence d'un préfet de région à la tête du conseil d'administration de l'EPMP.
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plus de capacité à intervenir directement auprès du pilote du site « Natura 2000 ».

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse est à envisager si l'État entend poursuivre de manière durable son action sur le territoire du marais Poitevin plutôt que de s'appuyer à terme sur des acteurs locaux (EPTB, PNR).

2.3.2. Hypothèse n° 2 : intégrer l'EPMP dans l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Cette évolution, qui nécessite une modification législative, consiste à faire évoluer l'EPMP actuel vers une entité intégrée au sein de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), analogue à celle des parcs naturels marins à l'AFB afin de conserver une identité propre.

Annexe VI

Dans cette hypothèse :

- ◆ les agents seraient affectés à l'agence de l'eau Loire-Bretagne dont le plafond d'emplois serait augmenté d'autant (tout en respectant le plafond d'emplois global pour les opérateurs du programme 113) ;
- ◆ le responsable de « l'unité Marais poitevin »⁴⁷ serait désigné par l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- ◆ l'unité disposerait d'un budget de fonctionnement mis à disposition par l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- ◆ un conseil de gestion serait créé pour poursuivre le dialogue sur les orientations de la politique de gestion du marais. Ce conseil pourrait intégrer tout ou partie des membres du conseil d'administration actuel.

Tableau 13 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPMP n° 2

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette option apporterait des gains accrus sur les fonctions support par rapport au rattachement, l'unité Marais poitevin bénéficiant des mêmes services que les autres entités de l'AELB 	-
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de risque d'interférence entre les missions de police de l'environnement assurées par l'AFB et le positionnement de médiateur de l'unité « Marais poitevin » de l'AELB. ▪ Simplification des circuits de financement : budget de fonctionnement mis à disposition par l'AELB plutôt que reversement d'une part de la redevance pour prélèvement ; cohérent avec un remplacement du « PITE » par des interventions des agences de l'eau (cf. <i>infra</i>). 	-
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le conseil de gestion, ou conseil de marais, demeurerait un lieu d'échange, de débat et de validation des stratégies voire d'avis sur l'allocation des moyens financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette option ne rencontre pas l'adhésion des acteurs locaux qui sont opposés à toute formule qui remettrait en cause la gouvernance locale et par collèges. ▪ La composition du conseil de gestion devrait respecter un équilibre entre les différents groupes d'acteurs.

⁴⁷ La désignation précise de cette « unité » devra tenir compte des structures existantes au sein de l'AELB. Il pourrait s'agir d'une « délégation du Marais poitevin » qui confère une certaine image d'autonomie.

Annexe VI

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une telle organisation conserverait l'architecture générale issue de l'établissement public, avec une équipe dédiée, pilotée par un directeur chargé de la stratégie, et un budget affecté. ▪ L'intégration de l'EPMP dans l'AELB offrirait des possibilités d'évolutions des personnels au sein de l'AELB. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crainte de la dilution dans une organisation de taille plus importante. ▪ Différence de quasi-statut entre les agents contractuels de l'EPMP et de l'AELB
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'EPMP ayant été créé par la loi « Grenelle 2 », une modification législative serait nécessaire.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La plus grande proximité avec les équipes de l'AELB devrait renforcer le partage de l'expertise et les projets communs, tout en maintenant une certaine autonomie. ▪ La neutralité de l'unité « Marais Poitevin », notamment sur les dossiers liant environnement et agriculture, risquerait moins d'être questionnée que dans l'hypothèse d'une intégration à l'AFB.. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perte de l'image de structure de l'État spécialement dédiée au marais, alors qu'actuellement l'État est considéré comme seul légitime pour coordonner les sujets et arbitrer les conflits. ▪ Une unité de l'AELB pourrait avoir des difficultés à coordonner des actions de l'État sur deux régions et trois (quatre) départements en ne bénéficiant plus de l'autorité conférée par la présence d'un préfet de région à la tête du conseil d'administration de l'EPMP.
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plus de capacité à intervenir directement auprès du pilote du site « Natura 2000 ».

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse est à envisager si l'État entend poursuivre de manière durable son action sur le territoire du marais Poitevin plutôt que de s'appuyer à terme sur des acteurs locaux (EPTB, PNR). Dans ce cas, la mission privilégierait cette hypothèse par rapport à l'hypothèse n° 1 (intégration dans l'AFB).

2.3.3. Hypothèse n°3 : supprimer l'EPMP après création d'un établissement public territorial de bassin et reprise de la gestion du site « Natura 2000 » par le Parc naturel régional

Cette hypothèse est basée sur l'évolution organisationnelle du marais en lien avec la mise en place de la compétence liée à la gestion des milieux aquatiques et à la préservation des inondations (GEMAPI), issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, confiée à titre obligatoire et exclusif aux communautés, avec un transfert et une délégation de compétence à des syndicats mixtes pouvant prendre la forme :

- ◆ d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) pour la coordination, l'animation, le conseil et la maîtrise d'ouvrage de projets de grande ampleur ; ou
- ◆ d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) pour servir de structure opérationnelle porteuse des travaux.

Le territoire d'influence du Marais poitevin, en particulier la zone humide, est destiné à être couvert par quatre syndicats mixtes, si possible constitués en « établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux », qui exerceront tout ou partie de la compétence GEMAPI : Lay, Vendée, Sèvre Niortaise et Nord Aunis. Actuellement, trois syndicats mixtes organisent cette dynamique, plus l'IIBSN qui a la double mission de gestion du domaine public fluvial et de GEMAPI.

Les conseils départementaux souhaitent voir à terme émerger un syndicat mixte qui exercerait les missions d'un EPTB et coordonnerait les quatre EPAGE. La création d'un EPTB viendrait en concurrence avec l'EPMP, qui exerce de droit le rôle d'EPTB du Marais poitevin⁴⁸, sauf pour les inondations.

Cette perspective permet cependant d'envisager une hypothèse alternative crédible à terme. À cette échéance, les missions de l'EPMP centrées sur la gestion de l'eau (coordination des SAGE, organisme unique de gestion, gestion des niveaux d'eau, etc.) seraient transférées à ce nouvel EPTB, tandis que celles dévolues à la biodiversité pourraient être transférées au PNR du Marais poitevin (pilotage du site « Natura 2000 », suivi-évaluation-réécriture du DOCOB).

⁴⁸ Cf. Article L213-12-1 du code de l'environnement (premier alinéa du I).

Annexe VI

Tableau 14 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse EPMP n° 3

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ À la dissolution de l'EPMP, le gain sera de 8 ETP. 	-
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rassemblement dans la même collectivité des compétences de gestion quantitative et de prévention du risque d'inondation, cette dernière ne bénéficiant pas, avec la gestion des crues, d'une instance dédiée dans l'organisation actuelle. ▪ Le PNR aurait une responsabilité globale dans la gestion du site Marais poitevin au titre du réseau « Natura 2000 ». 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette répartition doit s'accompagner d'une maturation des opérateurs en présence pour que les enjeux liés à l'eau soient définitivement attachés à ceux de la biodiversité.
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La structuration EPCI-EPAGE-EPTB correspond à l'architecture prônée par la loi « Maptam ». Elle respecte le statut normal d'un EPTB qui est un syndicat mixte. ▪ La partition respecterait l'opposition locale à voir le PNR intervenir dans la gestion de l'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il s'agira d'un retrait de l'État dont la légitimité à piloter et coordonner le territoire est reconnue.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tout ou partie des agents de l'EPMP pourraient être repris par l'EPTB pour assurer son démarrage rapide 	-
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'échéance de constitution des EPAGE et d'un EPTB est compatible avec l'échéance de consolidation de l'essentiel des actions dévolues à l'EPMP. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une mesure législative serait nécessaire ▪ Ce scénario impose une période de transition de quelques années au cours de laquelle l'EPMP serait rattaché volontairement à l'AFB.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transfert à des collectivités territoriales de missions initiées par l'État 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La disparition de l'établissement public affaiblira la capacité de pilotage de l'État notamment dans le cas où le conseil syndical du PNR aurait des problèmes pour assumer des ambitions fortes du DOCOB et mettre en place des mesures mal acceptées localement.

Source : Mission.

Conclusion : le transfert programmé de missions initiées par l'État à des collectivités territoriales après que des résultats durables aient été obtenus permettrait de stabiliser l'EPMP le temps d'achever ses actions prioritaires en cours.

2.4. Les agences de l'eau doivent renforcer leur rapprochement

Plusieurs hypothèses d'évolution peuvent être envisagées pour les agences de l'eau. Dans tous les cas, la mission propose que l'ensemble des interventions financières territoriales soit assuré par les agences de l'eau chargées par ailleurs de prélever des redevances destinées à financer les politiques de l'eau et de la biodiversité. Ce principe de décroisement des aides à partir d'une même ressource signifie que l'AFB n'attribue pas de subventions au niveau territorial dès lors que celles-ci peuvent l'être par une agence de l'eau.

2.4.1. Hypothèse n° 1 : rattacher une agence de l'eau à une autre agence de l'eau

La première hypothèse consiste à rattacher, au sens de l'article 10 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, certaines agences de l'eau à d'autres agences. Dans un contexte de réduction importante des effectifs, cela permettrait de mutualiser certaines fonctions entre une « grosse » agence et une plus « petite » (par exemple entre Seine-Normandie et Artois-Picardie). Ce scénario devrait conduire à la fusion progressive de tout ou partie des fonctions support (informatique, ressources humaines, gestion financière, une partie des équipes chargées des redevances, appui juridique, communication...) entre les agences de l'eau concernées.

De manière plus globale, le rattachement entre agences pourrait aider à organiser la bonne réalisation des mutualisations inter-agences (voire d'aller plus loin que ce qui est actuellement envisagé), même si leur concrétisation est étalée dans le temps. Le rattachement qui resterait à ce stade volontaire, devra être fortement incité par la tutelle pour se concrétiser.

Tableau 15 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AE n° 1

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> . Gains d'effectifs liés à la prise en charge de certaines fonctions par une autre agence. 	<ul style="list-style-type: none"> Le gain potentiel est lié à l'ambition de la convention de rattachement.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> Permet de continuer à assurer certaines missions qui seraient sinon fragilisées. 	-
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	-	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessite une approbation par les deux tiers des membres du CA.
Acceptabilité sociale	-	<ul style="list-style-type: none"> Risque d'être vue comme une première étape vers une fusion, ce qui pourrait réduire son acceptabilité.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Peut constituer un premier pas en vue d'une fusion. 	-
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	-	-
Capacité de pilotage par la tutelle	-	-

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse serait une première étape pour préparer à législation constante une fusion entre deux agences.

2.4.2. Hypothèse n° 2 : créer un service commun aux agences de l'eau

Cette hypothèse consiste à créer entre les agences de l'eau un centre de services partagés à l'échelon national, regroupant toutes les fonctions support mutualisées (ressources humaines, informatique, gestion financière, appui juridique, communication, etc.) et certaines activités métiers (une partie des équipes chargées des redevances).

Ce service monterait progressivement en puissance par l'accueil de personnels mis à disposition par les agences (et mutualisés dans le cadre du plafond d'emplois inter agences) et le recrutement direct sur les fonctions mutualisées sur lesquelles les agences ne feraient plus de recrutements propres.

Tableau 16 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AE n° 2

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> Les gains en effectifs sont réels à terme. 	<ul style="list-style-type: none"> Les gains en effectifs ne seront que progressifs et différés dans le temps.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> Permet de conserver au bénéfice de l'ensemble des agences des services dotés de compétences spécialisées. 	<ul style="list-style-type: none"> Diminue les synergies pourtant nécessaires entre certaines fonctions supports et métiers (affaires juridiques, communication, etc.).
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	-	<ul style="list-style-type: none"> Les CA pourraient se sentir dessaisis d'une partie de leurs prérogatives.
Acceptabilité sociale	-	<ul style="list-style-type: none"> Très faible acceptabilité par les personnels s'il conduisait à déplacer plusieurs centaines d'agents contractuels, statutairement peu mobiles.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Peut se décider entre les agences sans modification législative. 	<ul style="list-style-type: none"> Difficile à mettre en œuvre faute d'imposer des mobilités ou de proposer des incitations adéquates.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> Facilite les démarches de commande publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Lourdeur accrue des procédures (passage de procédures adaptées à des appels d'offres plus formalisés).
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> Un seul interlocuteur pour les fonctions mutualisées. 	-

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse paraît peu réaliste tant que les mobilités ne seront pas imposées, car elle obligerait à gérer des personnels en surnombre dans les agences sur les fonctions prises en charge par le centre commun.

2.4.3. Hypothèse n° 3 : rattacher les agences de l'eau à l'AFB

Les agences de l'eau seraient rattachées à l'AFB au sens de l'article 10 de la loi n° 2016-1097 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité. L'AFB assurerait le rôle de centre de services commun aux agences de l'eau, ainsi qu'elle le fait pour les établissements publics de parcs nationaux. La convention de rattachement pourrait également prévoir la mutualisation de l'organisation territoriale (délégations territoriales des agences de l'eau et délégations interrégionales de l'AFB).

Tableau 17 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AE n° 3

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Économies à terme sur les fonctions support. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effectifs à gérer en surnombre faute de mobilités imposées ▪ L'étanchéité des deux quasi statuts de contractuels est une contrainte aux mobilités.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence renforcée dans la mise en œuvre des politiques de l'eau. ▪ Actions conjointes plus faciles à développer dans le domaine de la biodiversité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contenu de la convention de rattachement à ne pas limiter aux fonctions supports, mais à étendre à certains volets métiers (connaissance notamment)
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforce la cohérence des actions menées par des organismes ayant la même source de financement et affiche une forme de rationalisation. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ce sont les agences de l'eau qui financent l'organisme auquel elles seraient rattachées
Acceptabilité sociale	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opposition probable des instances des agences de l'eau.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peut se réaliser à titre volontaire sans mesure législative. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En l'absence de modification législative, nécessite une approbation par l'ensemble des CA à la majorité des deux tiers. ▪ Difficilement envisageable à court terme car l'AFB n'a pas atteint la maturité nécessaire et peut avoir d'autres priorités de mutualisation à traiter.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unicité d'interlocuteur vis-à-vis de certains partenaires (par exemple du monde scientifique et technique) 	-
Capacité de pilotage par la tutelle	-	-

Source : Mission.

Conclusion : cette hypothèse paraît prématurée dans la mesure où il faut, d'une part, que l'AFB achève sa mise en place (ce d'autant plus si elle devait s'élargir à l'ONCFS) et, d'autre part, que les agences de l'eau aient mis en œuvre leur plan de mutualisation. Une convention de partenariat semble préférable à ce stade.

2.4.4. Hypothèse n° 4 : fusionner les agences de l'eau

Cette hypothèse peut comporter deux options qui nécessitent une disposition de nature législative pour entrer en vigueur :

- ◆ la fusion des agences de l'eau par paire qui conduirait à trois ou quatre agences aux effectifs similaires en maintenant deux comités de bassins distincts (ou trois pour la Corse) pour chacune des nouvelles agences :
 - fusion des agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie ;

Annexe VI

- fusion des agences Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse ;
- éventuellement, fusion des agences Adour-Garonne et Loire-Bretagne (la nouvelle agence couvrirait toutefois près de la moitié du territoire métropolitain et serait ainsi difficilement gérable) ;
- ◆ la création d'un établissement public national rassemblant les six agences de l'eau existantes, en maintenant sept comités de bassins distincts. L'organisation territoriale s'appuierait sur les implantations actuelles des agences avec l'objectif d'avoir une délégation territoriale de l'agence nationale dans chacune des régions (une des délégations assurerait le rôle de coordinateur de bassin lorsque plusieurs délégations sont présentes sur un même bassin).

Tableau 18 : Avantages et inconvénients de l'hypothèse AE n° 4

Critères	Avantages	Inconvénients Points de vigilance
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les gains en effectifs se constateront à long terme, en priorité sur les fonctions supports. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'absence de mobilité géographique forcée limitera les gains à court et moyen termes (une partie des effectifs des fonctions support devra être gérée en surnombre temporaire). ▪ Augmentation des coûts d'interface.
Efficacité collective au regard de la conduite des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacité à conserver des compétences spécialisées. ▪ Coordination facilitée sur les territoires partagés entre agences. 	-
Acceptabilité politique par les instances de gouvernance	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mise en place d'un CA unique tendra inévitablement à uniformiser les taux d'aides et de redevances entre les différents bassins, conduisant, à terme, à réduire le rôle réel des comités de bassin. ▪ Très faible acceptabilité de la part des comités de bassin, notamment des représentants des collectivités, qui assimileront la mesure à une forme de recentralisation.
Acceptabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilite les mobilités au sein du système des agences. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faible acceptabilité sociale prévisible.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nécessite une mesure législative.
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éloignement des centres de décision. ▪ Risque de perte de réactivité. ▪ Une agence de l'eau unique nécessiterait de revoir certaines missions de l'AFB.
Capacité de pilotage par la tutelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recentrage de la tutelle sur un rôle plus stratégique. 	-

Source : Mission.

Conclusion : une fusion entre une « petite » agence et une plus « grosse » pourrait être la suite logique d'un rattachement (hypothèse 1) et permettrait de s'adapter aux contraintes des réductions d'effectifs sans mettre en cause l'organisation d'ensemble. En revanche, il semble prématuré d'envisager la création d'une agence de l'eau unique.

2.4.5. Hypothèse n° 5 : intégrer les agences de l'eau dans un opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité

Les six agences de l'eau seraient intégrées dans un opérateur national unique en charge de l'eau et de la biodiversité : l'Agence française de l'eau et de la biodiversité. La gestion par bassin versant serait maintenue ainsi que les comités de bassin.

L'analyse des avantages et inconvénients de cette hypothèse est présentée ci-dessus (cf. section 2.1.5) dans le chapitre consacré aux évolutions de l'AFB.

3. Après examen de cinq scénarios globaux d'évolution du réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, qui nécessitent tous des modifications législatives, la mission propose de n'en conserver que trois pour la décision politique

Les hypothèses élémentaires présentées ci-dessus pour chacun des opérateurs (ou famille d'opérateurs) peuvent être assemblées de multiples manières en fonction des choix stratégiques qui seront arrêtés.

À titre d'illustration, la mission présente dans le tableau ci-après cinq scénarios possibles d'évolution pour l'ensemble des opérateurs de l'eau et de la biodiversité :

- ◆ le **scénario n° 1** poursuit les dynamiques engagées récemment, mais s'avère plus volontariste pour mettre en œuvre la mutualisation des services territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS en faisant du préfet le délégué territorial des deux établissements, qui conserveraient le plein exercice de l'ensemble de leurs missions ;
- ◆ le **scénario n° 2** distingue explicitement les missions techniques des établissements publics et l'exercice des missions de police de l'eau et de la nature qui relèvent de la sphère régaliennne et sont à ce titre placées sous l'autorité unique du préfet ;
- ◆ le **scénario n° 3** distingue explicitement les missions techniques des établissements publics et l'exercice des missions de police de l'eau et de la nature et spécialise ainsi les établissements publics pour les rendre complémentaires. Dans ce scénario, l'ONCFS évoluerait notamment en un « Office français de police de l'eau et de la nature » (OFPEN), chargé de l'appui aux services de l'État en matière de police administrative et, sous l'autorité du procureur de la République, des missions de police judiciaire ;
- ◆ le **scénario n° 4** consiste à mettre en œuvre l'objectif voulu à l'origine de la loi sur la préservation de la biodiversité en créant une Agence française pour la biodiversité ayant la capacité à agir sur l'ensemble des milieux et à renforcer les mutualisations entre les agences de l'eau par la création d'un centre commun de services ;
- ◆ le **scénario n° 5** est l'étape ultime de l'intégration de l'ensemble des opérateurs pour constituer une grande Agence nationale de l'eau et de la biodiversité qui marquerait une évolution forte dans la manière de conduire les politiques publiques, les services de l'État étant recentrés sur un strict rôle d'orientation stratégique.

Après analyse des avantages et inconvénients, et considérant que les cinq scénarios nécessitent des modifications législatives dès lors que sont modifiées les règles constitutives d'établissements publics d'une catégorie particulière, la mission considère que le choix principal est à faire entre :

- ◆ d'un côté, une logique d'établissement public intégré (scénarios n° 1, n° 4 et n° 5) ;
- ◆ de l'autre, une distinction entre les missions régaliennes et les autres missions (scénarios n° 2 et n° 3).

Entre les scénarios n° 1, n° 2 et n° 3, sa préférence va aux scénarios n° 2 et n° 3, qui affichent une orientation claire. Entre les scénarios n° 1, n° 4 et n° 5, sa préférence va au scénario n° 4 qui offre l'avantage de la cohérence et offre des marges de manœuvre pour prendre en charge les différents objectifs des politiques de l'eau et de la biodiversité.

Tableau 19 : Scénarios retenant une logique d'établissement public intégré

Opérateurs	Scénario n° 1 Renforcement des mutualisations	Scénario n° 2 Placement de l'action régaliennne de contrôle sous l'autorité des préfets	Scénario n° 3 Spécialisation et complémentarité des établissements publics	Scénario n° 4 Agence tête de réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité	Scénario n° 5 Opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité (Agence française de l'eau et de la biodiversité, AFEB)
ONCFS	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre effective de la mutualisation des services territoriaux des établissements en faisant des préfets de région et de département les délégués territoriaux de l'AFB et de l'ONCFS 	<ul style="list-style-type: none"> La police de l'eau et de la nature est placée sous l'autorité unique des préfets et les personnels concernés de l'AFB et de l'ONCFS à l'échelon départemental sont affectés dans les DDT. Les deux établissements publics assurent la gestion des personnels chargés de missions de police sans avoir autorité sur eux Les établissements publics sont recentrés sur les missions de connaissance, d'expertise, d'appui technique et les interventions de niveau national. 	<ul style="list-style-type: none"> Évolution vers un « Office français pour la police de l'eau et de la nature » (OFFEN) en charge du contrôle des usages ; reprise des personnels concernés de l'AFB. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration dans l'AFB : mise en place de services communs à tous les niveaux, et notamment au niveau départemental pour l'action de terrain. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration dans l'AFEB : mise en place de services communs à tous les niveaux, et notamment au niveau départemental pour l'action de terrain.
AFB		<ul style="list-style-type: none"> Repositionnement de l'AFB sur les missions de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités (ARB), de coordination et d'appui aux établissements qui lui sont rattachés. Réorganisation des échelons territoriaux en cohérence avec l'organisation des agences de l'eau (autour des bassins avec d'éventuelles délégations territoriales dans les régions). 	<ul style="list-style-type: none"> Repositionnement de l'AFB sur les missions de connaissance, de recherche, d'expertise et d'appui aux maîtres d'ouvrage et collectivités (ARB), de coordination et d'appui aux établissements qui lui sont rattachés. Réorganisation des échelons territoriaux en cohérence avec l'organisation des agences de l'eau (autour des bassins avec d'éventuelles délégations territoriales dans les régions) et avec des services départementaux principalement dédiés à la police eau/nature. 	<ul style="list-style-type: none"> Repositionnement de l'AFB : mise en place de services communs à tous les niveaux, et notamment au niveau départemental pour l'action de terrain. Réorganisation des échelons territoriaux en cohérence avec l'organisation des agences de l'eau (autour des bassins avec d'éventuelles délégations territoriales dans les régions) et avec des services départementaux principalement dédiés à la police eau/nature. 	<ul style="list-style-type: none"> Évolution en une nouvelle Agence française de l'eau et de la biodiversité (AFEB) intégrant l'ensemble des opérateurs (AFB + ONCFS + six agences de l'eau + dix EPPN). Une agence organisée à trois niveaux : central, régional (pour la planification, avec des directions régionales coordinatrices de bassin) et départemental (principalement dédiés à l'exercice des missions de surveillance des territoires et de police de l'eau et de la nature).

Opérateurs	Scénario n° 1 Renforcement des mutualisations	Scénario n° 2 Placement de l'action régaliennne de contrôle sous l'autorité des préfets	Scénario n° 3 Spécialisation et complémentarités des établissements publics	Scénario n° 4 Agence tête de réseau des opérateurs de l'eau et de la biodiversité	Scénario n° 5 Opérateur national unique de l'eau et de la biodiversité (Agence française de l'eau et de la biodiversité, AFEb)
Agences de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> Rattachement volontaire incité par la tutelle de certains EPPN à d'autres EPPN pour « forcer » certaines mutualisations entre parcs, en complément du rattachement à l'AFB imposé par la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> Création d'un centre de services commun pour prendre en charge certaines fonctions support et métiers. Les agences de l'eau sont les seuls intervenants financiers dans les territoires. 	<ul style="list-style-type: none"> Rattachement volontaire incité par la tutelle de certaines agences de l'eau à d'autres agences pour « forcer » les mutualisations entre agences et s'adapter aux baisses d'effectifs. Dans un second temps, évolution vers la fusion des établissements rattachés, en maintenant des comités de bassin distincts. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration à l'AFEB en maintenant la planification par bassin versant et les comités de bassin. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration des EPPN à l'AFEB et transformation des CA en comités de gestion sur le modèle des parcs marins.
Parcs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> Les agents chargés des missions de police générale et d'appui à la police administrative sont placés sous l'autorité du préfet (pour leur activité de police) tout en restant gérés par les parcs ; Rattachement de certains EPPN à d'autres pour accompagner les mutualisations entre parcs 	<ul style="list-style-type: none"> Transfert des missions de police générale et d'appui à la police administrative à l'OPPEN. Rattachement de certains EPPN à d'autres pour accompagner les mutualisations entre parcs. 	<ul style="list-style-type: none"> Rattachement de certains EPPN à d'autres EPPN pour accompagner les mutualisations entre parcs. 		
EPMP	Poursuite du rattachement à l'AFB en vue du transfert de ses missions à moyen terme à un EPTB et au PNR.				
Services de l'État	<ul style="list-style-type: none"> Les personnels de l'État exerçant des missions de contrôle (DDT) collaborent avec les services départementaux communs de l'AFB et l'ONCFS pour mettre en œuvre les plans de contrôle. 	<ul style="list-style-type: none"> Les personnels de l'État et ceux des établissements publics exerçant des missions de contrôle sont regroupés au sein des DDT et la coordination de leur action est assurée par les DREAL sous le pilotage de la DEB. 	<ul style="list-style-type: none"> Les personnels de l'État exerçant des missions de contrôle (DDT) sont transférés à l'OPPEN. Les personnels de l'État exerçant des missions techniques (DREAL) sont transférés à l'AFB. 	<ul style="list-style-type: none"> Transfert à l'AFB des personnels de l'État exerçant certaines missions techniques (DEB, DREAL) ou de contrôle (DDT). 	<ul style="list-style-type: none"> Transfert à l'AFEB des personnels de l'État exerçant des missions techniques (DEB, DREAL) ou de contrôle (DDT).

Source : Mission.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Transférer aux structures fédérales les actions de connaissance liées aux espèces chassables et une partie des activités de police de l'ONCFS liées à la pratique de la chasse ; réduire pour un montant équivalent au coût des missions transférées, la taxe cynégétique affectée à l'ONCFS afin de permettre aux fédérations de chasseurs de disposer de moyens financiers supplémentaires et réduire la représentation des chasseurs au sein du conseil d'administration de l'ONCFS

Proposition n° 2 : Mener sous le pilotage de la tutelle une réflexion stratégique conjointe sur le devenir respectif des missions et des structures de l'AFB et de l'ONCFS afin de conclure des contrats d'objectifs coordonnés dans le cas où les deux établissements seraient maintenus

Proposition n° 3 : Les agences de l'eau seront incitées par la tutelle à repenser leur organisation notamment la répartition des activités entre les délégations territoriales et le siège, à réduire les effectifs des fonctions concernées par la mutualisation et la dématérialisation et à développer des collaborations avec d'autres institutions locales.

Proposition n° 4 : Confirmer les agences de l'eau comme étant les seuls opérateurs de l'État chargés d'attribuer des subventions dans les territoires, dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

Proposition n° 5 : Introduire une limite d'âge et limiter à trois le nombre successif de mandats des membres du conseil d'administration des agences de l'eau.