

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 du service de l'Inspection Générale des Finances

Affaire suivie par : Baptiste Blanchard – MTES/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.

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'efficacité 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 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...).

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