



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le - 8 JUIL. 2015

La ministre

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Par courrier du 29 avril, vous m'avez transmis les observations de la Cour des comptes relatives à la gestion des six agences de l'eau pour la période 2007 à 2013. Ce référé constitue un complément à l'insertion au rapport public annuel 2015 de la Cour intitulée « *Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver* ».

Vos recommandations ont retenu toute mon attention et j'ai d'ores et déjà réuni les présidents des conseils d'administration des agences de l'eau et les directeurs généraux le 30 avril pour travailler à la mise en œuvre des recommandations du rapport publié le 11 février 2015.

Je souhaite porter à votre connaissance quelques précisions en complément des analyses de la Cour.

La Cour fait état d'une hausse des redevances de 24 % entre 2007 et 2013 et en conclut que les agences ont connu une aisance financière certaine. En enlevant des produits des redevances, la part revenant au programme Ecophyto, le montant de la contribution à l'ONEMA et le prélèvement de l'État, l'augmentation des capacités d'intervention des agences en moyenne annuelle entre le 9^{ème} et le 10^{ème} programme d'intervention est de 2,63 %. En outre, au cours du 9^{ème} programme, le montant global des dépenses a été significativement supérieur au montant des redevances.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement ont diminué de 3 % entre 2009 et 2014.

Je relève que les agences de l'eau ont réduit leurs dépenses de fonctionnement encadrées de 14,7 % entre 2009 et 2012, dépassant l'objectif de réduction fixé à 7,5 % par la lettre de cadrage du Premier Ministre du 11 mai 2010, puis de 8,7 % de 2012 à 2013, portant à 22,1 % cette réduction entre 2009 et 2013. En effet, des efforts considérables ont été réalisés par l'ensemble des agences en matière de rationalisation des frais de déplacement et de bureautique, de renégociation des loyers et des marchés de prestations lors de leur renouvellement, ainsi qu'aux premiers effets de la mutualisation de certaines dépenses, notamment celles relatives à l'informatique.

En outre, bien que cela n'ait pas suffi à contenir les dépenses de personnel durant les premières années, les effectifs réels sous plafond ont, quant à eux, diminué de 3,1 % de fin 2007 à fin 2013 (1840 à 1783 ETP), ce qui se traduit par une baisse de la masse salariale de 3,4 % entre 2012 et 2014.¹

Je rejoins entièrement les préconisations de la Cour d'améliorer la sélectivité des aides, qui ont fait l'objet de consignes précises de ma part aux agences de l'eau. Des progrès ont déjà été réalisés afin de recentrer les aides sur les priorités des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2009-2015, dès la moitié du 9^{ème} programme, puis lors de la construction du 10^{ème} programme d'intervention (conditionnalité des primes à l'épuration, taux bonifiés pour les opérations prioritaires, critères d'éligibilité de certaines subventions, etc.). Une révision du 10^{ème} programme est également en cours cette année afin d'adapter, une nouvelle fois, l'action des établissements aux nouveaux SDAGE 2016-2021.

Je vous prie de trouver ci-après le détail de mes remarques à partir des quatre recommandations du référé de la Cour.

1- Gestion des ressources humaines

La Cour recommande de maîtriser les dépenses de personnel, en mettant fin au recrutement aux conditions actuelles du statut et en explorant les voies d'une refonte du cadre d'emploi à coût constant.

La Cour note une augmentation notable des dépenses de personnel de 2008 à 2012, ainsi que du coût salarial moyen. Les chiffres indiqués pour l'agence de l'eau Seine-Normandie paraissent toutefois surestimés : les dépenses annuelles de personnel entre 2007 et 2013 n'ont progressé que de 3,35 M€ (de 29,2 à 32,55 M€), soit une hausse de 11 % et non d'un tiers.

¹ Tous les chiffres sont issus des données des jaunes budgétaires des agences de l'eau annexés aux PLF 2014 et 2015. Les dépenses globales de fonctionnement sont constituées des charges de personnel et de fonctionnement, hors charges de régularisation, hors dotations aux amortissements et provisions.

Cette progression de la masse salariale découle du reclassement des agents consécutif à la mise en place du quasi-statut des personnels contractuels des agences de l'eau en 2007 et de la mise en œuvre d'un régime indemnitaire prévoyant une hausse entre 2007 et 2011 de la prime de fonction et de résultats, après arbitrage interministériel.

Je souhaite rappeler que la mise en place de ce quasi-statut devait permettre de sécuriser le cadre juridique applicable et surtout de reconnaître les compétences techniques et les niveaux de qualification de ces personnels, par la création de nouvelles catégories d'emplois et par la revalorisation des grilles indiciaires et du régime indemnitaire. Sa mise en œuvre a ainsi permis de réduire les écarts de rémunération qui pouvaient être constatés avec les fonctionnaires exerçant des responsabilités comparables, parfois au sein même des agences de l'eau.

La tutelle est toutefois pleinement engagée dans une recherche de maîtrise de la masse salariale de ces agences. A cette fin, plusieurs solutions sont envisagées :

- favoriser par tout moyen la mobilité des agents des agences de l'eau entre établissements et au sein des services du ministère, qui facilitera l'exécution des schémas d'emplois ainsi que des rééquilibrages entre les différents niveaux de corps au sein des établissements. La non-atteinte de l'objectif de mobilité s'explique en partie parce que le mécanisme de mise à disposition d'un agent auprès d'un autre établissement ne s'avère plus pertinent, l'emploi restant décompté au sein du plafond des autorisations d'emplois de l'établissement d'origine, soumis à réduction annuelle, et le remboursement de la masse salariale opéré via des crédits de fonctionnement, contraints également d'année en année ;
- réviser la liste des emplois dérogeant à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, annexée au décret n°84-38 du 18 janvier 1984, afin de limiter les nouveaux recrutements de contractuels aux seuls emplois qui nécessitent des compétences qui n'existent pas dans les corps de fonctionnaires, de permettre un mouvement de déprécarisation des agents contractuels et de limiter le recours aux fonctionnaires en détachement pour favoriser leur recrutement en position normale d'activité ;
- en parallèle, faire évoluer le quasi-statut des agences de l'eau pour supprimer les freins à la mobilité qu'il a introduits, étudier la modulation de la prime de fonctions et de résultat à enveloppe constante en majorant la part relative aux résultats, et tirer les enseignements de la mise en place d'un quasi-statut commun aux contractuels de la future Agence Française pour la Biodiversité et de deux autres établissements publics de l'environnement, telle que prévu par le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il pourrait aussi être envisagé de moduler significativement la prime de performance collective, agence par agence, afin de poursuivre les efforts communs en vue de la mutualisation des fonctions support.

A court terme, la poursuite du recrutement sur le quasi-statut actuel reste nécessaire au fonctionnement des établissements, bien qu'il soit très limité en volume annuel, compte tenu des objectifs de réduction d'effectifs, de la faible mobilité, couplés à une volonté de privilégier le recrutement de fonctionnaires en détachement sur les postes ne nécessitant pas de compétence rare.

S'agissant du financement de la protection sociale complémentaire, la direction de l'eau et de la biodiversité a pris note de l'analyse de la Cour relative au cadre juridique actuel et en tiendra pleinement compte lors du renouvellement du marché, commun aux six agences de l'eau. Ce dispositif ancien vise à compenser pour des agents contractuels les apports en matière de prévoyance offert par le statut de la fonction publique, dont ils ne disposent pas. Le montant de la participation financière des agences de l'eau à cette protection sociale complémentaire s'élève en moyenne à 520 € par agent et par an. Il représente 0,8 % des charges de personnel. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie s'efforce donc de trouver une solution qui permette à la fois de régulariser la situation, sans porter préjudice aux droits sociaux acquis des agents.

2 – Dépenses de communication et d'aide internationale

La Cour recommande de contenir les dépenses de communication et d'aide internationale et de mieux encadrer les relations entre les agences et les associations qu'elles financent, pour éviter tout risque de conflit d'intérêt entre les membres de l'association et l'agence.

Ces actions, qui représentent moins de 2 % des dépenses inscrites aux programmes, faisaient partie des priorités définies par le ministère et la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 pour le 9^{ème} programme des agences de l'eau.

Ainsi, en 2008, le ministère avait demandé aux agences de l'eau de mener une consultation du public ambitieuse sur les objectifs de la politique de l'eau, par la diffusion d'un questionnaire dans chaque foyer. Par ailleurs, s'agissant des actions de communication critiquées par la Cour (Armada à Rouen, rencontres Eau et cinéma, festival de photographie animalière, trophées de l'eau,...), les agences sont restées dans leur rôle de mise en œuvre des SDAGE qui prévoient des actions d'information et de sensibilisation du public à la gestion des ressources en eau.

Cela peut les conduire à être présentes à certaines manifestations, salons, festivals, durant lesquels le public est très réceptif au message de sensibilisation à la gestion des ressources en eau, en visant des actions sur une durée limitée. Ainsi, lors de l'Armada de 2013, le village de l'eau a été placé sur le parcours de plus d'un million de visiteurs.

La France a pris l'engagement, au Forum mondial de l'eau tenu à Marseille en mars 2012, de consacrer 1 % du budget des agences de l'eau à des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, à l'horizon 2015 et que le Gouvernement a demandé aux agences, et notamment celle de Seine-Normandie, d'aider sous forme de subvention et d'avance exceptionnelle le groupement d'intérêt public chargé de l'organisation de ce forum.

Ceci ne dispense toutefois pas de la nécessité de mieux évaluer et contrôler les aides attribuées. A ce titre, j'ai demandé :

- d'engager une réflexion visant une plus forte mutualisation et de meilleures synergies des actions de communication menées par les différents établissements publics compétents dans le domaine de l'eau et de la biodiversité et par le ministère ;
- de poursuivre les travaux engagés en 2014 visant l'amélioration de la hiérarchisation et de la coordination des aides internationales dans le domaine de l'eau, en articulation avec l'agence française de développement.

Enfin, la Cour indique que des associations perçoivent de manière récurrente des aides très élevées et s'interroge sur les conflits d'intérêts potentiels entre les agences de l'eau et certaines associations.

Je note que ces subventions concernent, dans leur majeure partie, des actions qui ne relèvent pas de la communication (connaissance environnementale, travaux de restauration de milieux). Par exemple, 86 % des aides allouées à l'association de réinsertion Espaces concernent des travaux de restauration et d'entretien des cours d'eau exécutés par des personnes en très grande difficulté ; 97,8 % des opérations de l'Association AQUI'Brie concernent des actions de prévention de pollutions diffuses agricoles qui lui ont valu l'attribution, en octobre 2014, du prix du génie écologique dans cette catégorie.

Au sein des comités de bassin et conseils d'administration des agences, la très grande majorité des représentants des collectivités ou des usagers appartiennent à des organismes qui versent une redevance ou dont les membres la paient, qui sont potentiellement éligibles aux subventions et qui en reçoivent, dès lors que les conditions techniques de cette éligibilité sont réunies pour tel ou tel projet. Il serait difficile d'exclure du bénéfice des aides de l'agence les associations, puisque leur participation découle du principe même de représentation des parties prenantes dans ces instances de bassin.

Je veille d'une manière générale à ce que les règles de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts soient appliquées dans ces situations comme pour toute attribution d'aides par les agences. Je prévois à cette fin de généraliser la mise en place de chartes de déontologie et de déclarations d'intérêts applicables aux administrateurs des conseils d'administration et au personnel des agences de l'eau.

3 – Contrôle interne

La Cour recommande de renforcer la fonction de contrôle, en particulier pour les interventions et les redevances.

Je souscris complètement à la nécessité de maintenir un contrôle hiérarchisé et de haut niveau pour les aides et les redevances des agences. Cela correspond à une orientation forte impulsée par les agences depuis plusieurs années et traduite dans leurs contrats d'objectifs et de performance 2013-2018. La mise en place systématique de stratégies et plans de contrôle (sur pièce ou sur place) comportant des méthodes de ciblage, de fiabilisation des données (identification des nouveaux redevables) ainsi que d'objectifs en volume et en taux, est prévue.

La mise en place d'équipes dédiées à la fonction de contrôle, et notamment au contrôle interne, est en cours, à l'occasion de la réorganisation des établissements ; la dernière en date étant celle de l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

En matière d'analyse des coûts et de gestion analytique, les règles de comptabilité analytique communes aux six agences de l'eau, font déjà l'objet d'une méthodologie globale harmonisée par le ministère. Elles seront normalisées après parution des arrêtés d'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cette problématique devra être prise en charge dans les spécifications visant à rendre compatible le système d'information financière des agences de l'eau avec les exigences de ce décret.

4 – Mutualisation inter-agences

La Cour recommande de renforcer la mutualisation des moyens et des systèmes d'information des agences dans le cadre d'un pilotage unique proposant une trajectoire commune à toutes les agences.

La mutualisation des moyens est conduite au sein de groupes de travail inter-agences (redevances, ressources humaines,...), pilotés par la tutelle, et a déjà débouché sur de nombreux résultats tangibles, certains étant cités par la Cour :

- application informatique de liquidation des redevances Aramis utilisée par cinq agences ;
- mutualisation du système d'information sur les ressources humaines, création d'un centre support mutualisé pour la fonction paie ;
- mutualisation de la perception de certaines redevances ;
- nombreux marchés mutualisés en inter-agences, ou faisant appel à la centrale d'achat public UGAP (téléphonie, internet, matériel informatique...).

Le développement de la mutualisation des systèmes d'information entre agences de l'eau et avec l'ONEMA a bénéficié de la mise en place courant 2010 d'un Cadre de Cohérence Nationale des Systèmes d'Information (CCNSI) doté d'un comité de pilotage, co-animé par la tutelle et l'agence de l'eau Adour Garonne. Ce groupe de travail, qui vise à rapprocher et mutualiser les systèmes d'information des sept établissements, dispose d'un mandat périodique validé par les directions des établissements concernés et par leur

tutelle, traduit par un plan d'action semestriel précis (nature du projet, pilotage, objectifs, délais...). Il est à noter que, dans ce cadre, les budgets relatifs aux systèmes d'information des sept établissements ont diminué de 23 % entre 2009 et 2011.

Je partage pleinement la recommandation de la Cour de renforcer cette mutualisation en étudiant ses suggestions (étude comparative des fournisseurs, application dédiée aux aides, généralisation de l'application sur les redevances).

Par ailleurs, dans le cadre du chantier en cours sur le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, une trajectoire commune a été définie début 2015 par la tutelle pour faire évoluer les systèmes d'informations financière des agences, d'une part en respectant l'objectif de continuer à disposer d'un outil commun à toutes les agences de l'eau après cette réforme, tout en minimisant les risques pour les agences pour lesquelles cette bascule est la plus complexe, compte-tenu du nombre d'applications « métiers » interfacées avec leur système d'information actuel.



Ségolène ROYAL