

**Rapport pour le conseil régional
MARS 2024**

Présenté par
Valérie PÉCRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

**COMMUNICATION : RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES
COMPTES SUR L'AGENCE DES ESPACES VERTS (ÎLE-DE-FRANCE NATURE) ET SES RELATIONS
AVEC LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (EXERCICES 2017 ET SUIVANTS)**

Sommaire

EXPOSÉ DES MOTIFS	3
ANNEXE AU RAPPORT	5
Rapport d'observations définitives CRC AEV-IDFN	6

EXPOSÉ DES MOTIFS

La Chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France a procédé à un contrôle de l'Agence des espaces verts (Île-de-France Nature) et ses relations avec la région Île-de-France, sur la période allant de l'exercice 2017 à juin 2023.

En application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, son rapport d'observations définitives est ici communiqué à l'assemblée délibérante, et fait l'objet d'un débat en séance.

Les rapports d'observations provisoires et définitives constatent que de nombreuses préconisations et recommandations formulées par la Chambre lors du précédent contrôle (exercices 2009 à 2015) ont été mises en œuvre par la Région et l'Agence : réexamen des Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF), cessions d'actifs non stratégiques, recentrage sur les missions statutaires, recentrage des aides financières du Plan vert sur les zones carencées en espaces verts...).

Rappelons que, depuis sa création en 1976, la région Île-de-France est chargée de définir la **politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenade** et de la coordonner avec les autres acteurs publics. Elle dispose pour la mise en œuvre de sa politique d'un établissement public administratif régional sui generis créé par la loi, l'agence des espaces verts (AEV). Ce dispositif n'a pas d'équivalent en France métropolitaine.

La Région, en créant Île-de-France Nature fin 2022, a conforté et renforcé le rôle historique de l'Agence, notamment en faveur de l'accompagnement des collectivités territoriales, qui constitue l'un des piliers de son action. Île-de-France Nature est ainsi positionnée comme acteur majeur pour répondre aux enjeux du futur SDRIF-E, du plan régional d'adaptation au changement climatique (PRACC), et des différents schémas régionaux de planification stratégique (SRCE, pacte rural, pacte agricole, plan vert, stratégie forêt-bois,...).

Forte de ces nouvelles missions, l'Agence poursuit l'accomplissement de ses attributions d'opérateur régional pour une Région toujours plus verte, à l'aide des moyens attribués d'une part par la Région, et d'autre part par les collectivités de situation, conformément aux principes de financement de l'Agence définis par la loi.

Ainsi, la Chambre reconnaît que l'Agence a bâti une **situation financière saine**. Conformément à l'article L4413-2 du CGCT, structurante pour le budget de l'Agence, la participation financière des collectivités infrarégionales permet une bonne intégration des sites dans leur contexte local. Elle reste néanmoins minoritaire dans les frais de gestion et d'entretien globaux. **Ce cadre de bonne gestion des sites naturels régionaux et leur insertion dans la vie des territoires afin de préserver pour les Franciliens des espaces de nature, demeurent les priorités de la Région.**

Si des mesures pourront être prises pour dégager de nouvelles marges de manœuvre et optimiser son fonctionnement, notamment la mutualisation de fonctions support, **les réserves de la Chambre relatives au maintien de l'Agence en tant qu'établissement public régional autonome, déjà émises lors de son précédent rapport, ne semblent pas fondées**. En effet, l'Agence a, depuis sa création législative, fait la preuve de son utilité et de sa pertinence.

Toutefois, un certain nombre de recommandations de performance ou de régularité formulées par la Chambre sont ou seront bien prises en compte :

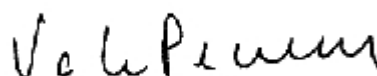
- **la priorisation des sites naturels régionaux gérés par l'Agence** et la rétrocession de certains sites aux collectivités de situation si elles en expriment le souhait et la capacité d'en prendre en charge la gestion ;

- **la mutualisation de la commande publique et des fonctions support de l'Agence**, dans un objectif d'économies d'échelles, dont une première étape a été opérée avec le déménagement de l'Agence au sein des locaux du siège de la Région ;
- **la mise en place d'une programmation pluriannuelle des moyens en investissement et en fonctionnement** (PPIF), qui permettra la réalisation de projets structurants et ambitieux comme l'ouverture au public de la Butte Pinson ou la promenade de la Dhuis par exemple. Cette PPIF est déjà en cours de rédaction par l'Agence et devrait être finalisée dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (2025 -2029).
- **l'amélioration des indicateurs de suivi et d'évaluation** actuellement annexés à la convention d'objectifs et de moyens permettra de couvrir les cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique (pertinence, efficacité, efficience, impact, pérennité) et de réaliser un suivi chiffré sur le long terme, comme souhaité par la Chambre. Ceux-ci complèteront les indicateurs de performance déjà développés dans le cadre du Comité d'évaluation des politiques publiques (CEPP) et son rapport annuel.

Ainsi la Région a pris bonne note des recommandations de la Chambre, et s'attache à améliorer continuellement le pilotage stratégique et financier d'Île-de-France-Nature et sa gouvernance.

La prochaine convention d'objectifs et de moyens fixant les orientations régionales prioritaires en matière d'espaces verts, naturels et agricoles, qui devrait entrer en vigueur en 2025, sera l'occasion de réaffirmer et de renforcer ces attentes.

La présidente du conseil régional
d'Île-de-France



VALÉRIE PÉCRESSÉ

ANNEXE AU RAPPORT

Rapport d'observations définitives CRC AEV-IDFN



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**L'AGENCE DES ESPACES VERTS
(ÎLE-DE-FRANCE NATURE)
ET SES RELATIONS AVEC
LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE**

Exercices 2017 et suivants

**Observations
délibérées le 12 décembre 2023**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE	6
PROCEDURE	8
OBSERVATIONS	9
1 INTRODUCTION	9
2 STRATÉGIE ET GOUVERNANCE : UN REPOSITIONNEMENT INACHEVÉ	10
2.1 Une feuille de route en réponse aux constats et recommandations des précédents contrôles qui aurait mérité d'être contractualisée entre l'AEV et la région	10
2.2 Des périmètres régionaux d'intervention foncière à confirmer dans le schéma directeur de la région Île-de-France	12
2.3 Une revue des actifs amorcée mais restée inachevée	13
2.4 Un recentrage engagé de l'AEV sur ses missions, mais un positionnement toujours incertain	14
2.4.1 La fin de la mission « Éducation à l'environnement »	14
2.4.2 Une diminution des subventions octroyées aux collectivités et groupements infrarégionaux par l'AEV	15
2.4.3 Des propriétés régionales toujours non intégralement financées pour leur entretien par la région	16
2.4.4 Une mission de coordination des interventions de la région et de l'État et ses établissements non mise en œuvre par la région et l'AEV	17
2.5 Des achats et des fonctions supports de l'AEV toujours non mutualisés avec la région	18
2.6 Un pilotage stratégique perfectible	19
2.6.1 L'absence de programmation financière pluriannuelle et de suivi de la performance	19
2.6.2 Des évaluations périodiques incomplètes ou inachevées	20
2.7 La création d'Île-de-France nature : une novation limitée car contrainte, des missions d'ingénierie à encadrer	20
2.7.1 Les objectifs poursuivis par la région	20
2.7.2 La mise en place d'Île-de-France nature	21
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES : DES MARGES DE PROGRÈS	23
3.1 Des informations budgétaires ne respectant pas toutes les obligations réglementaires de l'établissement	24
3.1.1 Des programmes généraux d'actions ne correspondant pas aux exigences réglementaires	24
3.1.2 Une publication des informations budgétaires et financières obligatoires sur son site internet à compléter	27
3.2 Une tenue des comptes encore perfectible	28
3.2.1 Des systèmes de contrôle internes trop peu développés	28
3.2.2 Des régies dont le contrôle devrait être renforcé	29
3.2.3 Des délais de paiement satisfaisants	29
3.2.4 Une fiabilité de l'actif patrimonial à renforcer	30

3.2.5	Les autres opérations courantes n'appellent pas d'observation	31
3.3	Des taux de réalisation budgétaire faibles illustrant une sur-programmation des opérations	32
3.3.1	En crédits de paiements	32
3.3.2	En autorisations de programme	32
3.4	Des relations financières avec le Smer « La Végétale » à clarifier	33
4	UNE SITUATION FINANCIÈRE REPOSANT SUR UN FONDS DE ROULEMENT ABONDANT EN DÉGRADATION RÉCENTE.....	34
4.1.1	Des produits de gestion stables.....	34
4.1.2	Des charges qui augmentent plus rapidement que l'inflation	36
4.1.3	Une capacité d'autofinancement en forte diminution	37
4.1.4	Des dépenses d'équipement très mesurées.....	37
4.1.5	Une dette nulle mais un besoin de financement important.....	38
4.1.6	Des niveaux élevés de fonds de roulement et de trésorerie	39
4.2	Les tendances pour 2023.....	40
4.2.1	Un budget primitif pour 2023 en forte croissance.....	40
4.2.2	Une source d'économies a priori pérennes : le déménagement du siège de l'AEV dans les locaux de la région à Saint-Ouen	41
5	MALGRÉ DES PROGRÈS, UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU EFFICIENTE ET MARQUÉE PAR PLUSIEURS IRRÉGULARITÉS.....	43
5.1	Une absence de stratégie claire en matière de gestion des ressources humaines	43
5.1.1	Un pôle des ressources humaines aux effectifs importants rapportés au nombre d'agents gérés.....	43
5.1.2	Une mise en œuvre partielle des lignes directrices de gestion	44
5.1.3	De nombreux documents internes actualisés ou mis en place à regrouper dans un ensemble cohérent	45
5.1.4	Certains documents obligatoires non produits de manière systématique.....	45
5.2	Des effectifs en hausse malgré la dissolution de la mission « Éducation à l'environnement ».....	46
5.2.1	L'accompagnement des personnels concernés par la dissolution de la « mission Éducation » à l'environnement.....	46
5.2.2	Un quasi-doublement du recours aux agents contractuels alors que la procédure de recrutement est à préciser et à respecter	47
5.3	Évolution et structuration de la masse salariale.....	48
5.3.1	Une rémunération en progression pour les titulaires et les contractuels	48
5.3.2	Un niveau indemnitaire supérieur à la moyenne des collectivités de petite couronne.....	48
5.4	Des emplois d'ingénieurs en chef et d'administrateur territoriaux irréguliers	49
5.4.1	Trois emplois d'ingénieurs en chef et un emploi d'administrateur territoriaux irréguliers	49
5.4.2	Le cas particulier du recrutement de l'ancien directeur général.....	51
5.5	Une mise en conformité tardive des règles du temps de travail	52
5.5.1	Une application encore inaboutie des règles du temps de travail issues de la loi du 6 août 2019	52

5.5.2	Un taux d'absentéisme faible au regard de la moyenne de la petite couronne.....	53
5.5.3	Un recours faible aux heures supplémentaires et aux astreintes en l'absence de contrôle automatisé.....	53
5.6	Le régime indemnitaire et les avantages en nature	54
5.6.1	Une mise en place tardive du RJFSEEP ayant conduit à une quasi-suppression de la prime régionale.....	54
5.6.2	Une prime régionale au statut juridique fragile subsistant de manière résiduelle.....	55
5.6.3	Un parc de logement attribué aux agents à des tarifs irréguliers.....	56
5.6.4	La gestion de la flotte automobile	58
6	DES RÉSULTATS EN PROGRESSION AUX IMPACTS À MESURER, DE MULTIPLES OBJECTIFS ET USAGES À CONCILIER.....	59
6.1	Un rapport d'activité à compléter	59
6.2	Une croissance des PRIF soutenue concernant majoritairement les espaces agricoles..	60
6.2.1	Des modalités d'intervention de la région par PRIF à cartographier	60
6.2.2	Les opérations d'acquisitions, cessions et échanges concentrées en ceinture verte et/ou zone carencée.....	61
6.3	La valorisation et le coût de possession du patrimoine bâti à conserver à établir	61
6.4	Une gestion forestière à l'équilibre économique fragile.....	62
6.4.1	Les documents d'aménagement et les certifications	62
6.4.2	Un produit des coupes couvrant tout juste la mise en sécurité des forêts	62
6.4.3	La gestion cynégétique des forêts.....	63
6.5	Un soutien croissant à l'agriculture	63
6.6	Une inflexion notable des projets aidés par la région en faveur des zones carencées, aux impacts à évaluer	64
6.7	Des budgets contraints en matière d'entretien, de propreté et de sécurité des sites à inscrire dans une stratégie formalisée pour établir une trajectoire financière	65
6.7.1	L'évolution des dépenses	65
6.7.2	L'entretien	65
6.7.3	La surveillance des sites	66
6.8	L'ouverture au public des espaces régionaux et ceux de tiers.....	66
6.9	La création d'Île-de-France Nature : des nouveaux défis demandant un suivi fin des besoins, des projets et de leurs impacts	67
6.9.1	Espaces à renaturer : des objectifs contraignants à concilier avec les zones carencées en espaces verts et les besoins de construction de logements et la stratégie de densification	67
6.9.2	Les communes identifiées comme prioritaires à la renaturation : une démarche fondée sur le volontariat et non sur les besoins de renaturation à l'échelle de l'Île-de-France	71
7	CONCLUSION ET PERSPECTIVES	73
	ANNEXES.....	74

SYNTHESE

Un repositionnement inachevé de l'Agence des espaces verts

Depuis sa création en 1976, la région Île-de-France est chargée de définir la politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenade et de la coordonner avec les autres acteurs publics. Elle dispose pour la mise en œuvre de sa politique d'un établissement public administratif régional sui generis créé par la loi, l'agence des espaces verts (AEV). Ce dispositif n'a pas d'équivalent en France métropolitaine. En 2023, l'AEV dispose d'un budget de 33,3 M€ en fonctionnement et 46,6 M€ en investissements pour un effectif de 103 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Si en réponse aux constats et recommandations du précédent contrôle de la chambre, l'AEV, en lien avec la région, a engagé différentes actions positives visant à repositionner ses interventions (réexamen des périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF), cessions d'actifs non stratégiques, fermeture de la mission « Éducation à l'environnement », recentrage des aides financières du Plan vert sur les zones carencées en espaces verts), ni ces actions, ni la transformation de l'AEV en Île-de-France Nature (IDFN), réalisée à droit constant en novembre 2022, n'ont réglé le problème de son positionnement par rapport à ses missions statutaires et aux services de la région. Ainsi, sous la période sous revue, l'AEV n'a mis en œuvre qu'une seule des trois missions qui lui sont dévolues par la loi : la gestion du patrimoine régional, qui n'est pas, au surplus, totalement financée par la région comme elle le devrait. Sur cette même période, l'AEV s'est en effet désengagée, au profit des services de la région, de la gestion financière du dispositif de soutiens aux espaces verts financé par la région, l'AEV n'en assurant plus que son instruction technique. Comme lors de son dernier contrôle, les outils de coordination des investissements entre partenaires publics mis en place par le législateur au profit de la région et l'AEV ne sont pas mobilisés, quand bien même l'AEV souhaite un rééquilibrage entre partenaires publics des acquisitions foncières réalisées dans le cadre cette politique publique.

En l'absence de programmation pluriannuelle de financement de l'AEV et d'indicateurs de performance permettant de mesurer l'impact de ses actions sur les objectifs des politiques régionales, le pilotage stratégique de l'AEV par la région demeure perfectible. Outre le périmètre des missions de l'AEV au regard de ses statuts demeurés inchangés, la prochaine convention d'objectifs et de moyens devra définir ses missions d'ingénierie non prévues par les statuts.

Plusieurs points à régulariser en matière comptable et en gestion du personnel

Si la qualité des comptes de l'AEV est globalement satisfaisante en ce qui concerne les opérations courantes, des lacunes significatives subsistent en matière de connaissance de son patrimoine et de qualité de l'information financière présentée aux élus à l'occasion du vote du budget ainsi qu'au niveau de son rapport d'activité.

Bien que disposant d'un service important pour la gestion de ses ressources humaines, l'agence peine à remplir toutes ses obligations réglementaires. En outre, l'agence compte trois emplois budgétaires d'ingénieur en chefs et un autre d'administrateur territorial qu'elle ne peut justifier au regard la réglementation qui lui est applicable. Et la gestion de son parc immobilier mis en location demande à être revue en matière de redevance et les bâtiments mis aux normes énergétiques.

Une trajectoire financière rendue possible par un abondant fonds de roulement

Entre 2017 et 2022, l'AEV a connu un effet de ciseaux entre des ressources de fonctionnement qui restent stables, du fait de la réduction des dotations régionales, et des charges de gestion qui croissent de 2,8 % par an en moyenne, générant un besoin de financement de 4,7 M€, financé par un fonds de roulement abondant, compris entre 5,5 mois et 15 mois de charges courantes, que la région a mobilisé en contrepartie de la diminution de ses dotations. Du fait du dynamisme des rémunérations individuelles, la masse salariale a progressé de 9,5 % dans le même temps. Le début de l'exercice 2023 est marqué par l'adoption d'un budget primitif en forte croissance par rapport au budget réalisé en 2022, pour accompagner la stratégie de la région en matière de renaturation de l'espace urbain francilien, et par le déménagement du siège de l'AEV dans les locaux de la région, qui laisse entrevoir des économies substantielles de loyer à confirmer. Ce déménagement doit cependant également permettre une mutualisation des achats et des fonctions supports (21,8 % des ETPT totaux fin 2022) entre l'AEV et la région, déjà demandée par la chambre dans son précédent rapport mais non engagée à ce jour, permettant de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières au profit des politiques d'intervention de la région. Afin d'établir une trajectoire financière soutenable, la région doit également clarifier sa politique d'acquisition foncière et intégrer intégralement le financement du coût d'entretien de son patrimoine régional dans sa programmation financière pluriannuelle.

Des activités demandant à être pilotées sur le plan stratégique

En l'absence d'objectifs chiffrés clairement assignés à l'AEV par la région, l'évaluation de ses résultats est difficile à objectiver. En outre, dans le cadre du SDRIF, en plus du suivi de l'évolution des zones carencées en espaces verts, compétence historique de la région et de son opérateur, un suivi précis des zones à renaturer devra être mis en place, en lien avec les autres politiques publiques, notamment de création de logements.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région et l'AEV ont fait part des régularisations réalisées ou engagées et de leurs engagements pour l'avenir, retracés dans le présent rapport.

Pour autant, à l'issue du présent contrôle, les réserves de la chambre régionale des comptes sur le maintien de l'AEV en tant qu'établissement public régional autonome, émises lors de son précédent rapport demeurent, ses missions pouvant être reprises par les services de la région.

Dans cette perspective, à défaut de toute évolution législative, la chambre adresse cinq recommandations de régularité, dont une à mettre en œuvre conjointement par la région et l'AEV, et quatre de performance, dont trois à mettre en œuvre aussi conjointement. Pour la plupart, ces recommandations sont à mettre en œuvre pour la signature entre la région et l'AEV de la convention d'objectifs et de moyens qui doit déterminer les missions, les objectifs et les moyens de l'agence.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

- Recommandation régularité 1 : En application de l'article R. 4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter les programmes généraux d'activité annuels de l'AEV conformément aux articles L. 4312-1 et D. 4312-10 de ce même code (AEV). 25
- Recommandation régularité 2 : En application de l'article R. 4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter chaque année un rapport relatif à la situation en matière d'égalité femmes/hommes et un rapport sur l'action de l'agence en matière de développement durable (AEV). 26
- Recommandation régularité 3 : Réaliser un inventaire physique périodique des immobilisations, enregistrer les immobilisations incorporelles de manière précise dans son inventaire comptable et travailler avec le comptable public afin de s'assurer de la concordance des inventaires comptables de l'ordonnateur et du comptable public (AEV). 31
- Recommandation régularité 4 : En application des décrets portant statuts particuliers des ingénieurs en chefs et des administrateurs territoriaux, supprimer les emplois budgétaires de ces cadres d'emplois au sein de l'AEV (région et AEV). 50
- Recommandation régularité 5 : En application de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques, fixer des redevances d'occupation des logements du parc privé de l'AEV par référence aux valeurs locatives réelles des logements attestés par les estimations des services des domaines (AEV). 58

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Distinguer les propriétés régionales pour lesquelles la région doit demeurer propriétaire et en financer les charges de fonctionnement de celles ayant vocation à être rétrocédées aux collectivités et groupements infrarégionaux (région). 17
- Recommandation performance 2 : Mutualiser la commande publique et les fonctions supports de l'AEV avec la région (région et AEV). 18
- Recommandation performance 3 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens (investissement et fonctionnement) dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (région et AEV). ... 20
- Recommandation performance 4 : Mettre en place des indicateurs chiffrés de suivi et de performance couvrant les cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique et leur suivi effectif dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (région et AEV). ... 20

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle conjoint des comptes et de la gestion de l'agence des espaces verts (AEV) et de la région Île-de-France dans ses relations avec cette agence.

À l'issue de son contrôle, la chambre a adressé un rapport unique d'observations provisoires, dans son intégralité à la présidente et à l'ancienne présidente de l'AEV, à la présidente du conseil régional Île-de-France ainsi qu'au préfet de la région Île-de-France, dans le cadre d'une communication administrative, et sous forme d'extraits, à l'ancien directeur général de l'AEV, au comptable public de l'AEV, à la présidente de l'Institut Paris Région, à la présidente du conseil syndical du syndicat mixte d'étude et de réalisation (Smer) « la tégéval » ainsi qu'à la directrice générale de l'office national des forêts (ONF).

Ont répondu à ces observations provisoires le directeur général délégué mandaté par la présidente du conseil régional Île-de-France, la présidente et l'ancienne présidente de l'AEV, le comptable public de l'AEV, la présidente de l'IPR ainsi que la directrice générale de l'ONF.

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa troisième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives le 12 décembre 2023.

Ce dispositif n'a pas d'équivalent en France métropolitaine.

En novembre 2022 à l'initiative de la région, l'AEV a pris la dénomination d'usage « Île-de-France Nature ».

En 2023, l'AEV disposait d'un budget de 33,3 M€ en fonctionnement et 46,6 M€ en investissements pour un effectif de 103 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

En 2020, la région Île-de-France était propriétaire de 14 897 hectares d'espaces ouverts¹⁰ gérés par l'AEV et 2 878 hectares d'îles-de-loisirs, dont 90 hectares gérés par l'AEV¹¹. Parmi les 14 897 hectares d'espaces ouverts propriétés de la région, 74 % sont des espaces boisés et 15 % des espaces agricoles¹².

Dans le prolongement des précédentes interventions de la chambre¹³, le présent rapport, qui porte sur la période 2017 à ce jour, examine l'évolution du positionnement de l'AEV, sa gestion et ses résultats ainsi que l'impact pour l'AEV de loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, sur la seule problématique de l'adaptation des villes aux changements climatiques.

2 STRATÉGIE ET GOUVERNANCE : UN REPOSITIONNEMENT INACHEVÉ

2.1 Une feuille de route en réponse aux constats et recommandations des précédents contrôles qui aurait mérité d'être contractualisée entre l'AEV et la région

À la suite du dernier contrôle de la chambre, l'AEV a annoncé, en décembre 2016, son ambition de « consolider l'agence (...) pour refonder un modèle d'action durable » au travers de trois orientations : « l'optimisation du patrimoine régional bâti et foncier géré par l'AEV », « un recentrage sur [s]es missions statutaires » et la « mise à l'étude (...) [de] la possibilité de mutualisation de certaines fonctions supports ». Ces trois orientations, accompagnées d'actions à engager, ont été approuvées par le conseil d'administration de l'AEV le 30 mai 2017.

¹⁰ La notion d'espace ouvert regroupe sous un même vocable l'ensemble des espaces agricoles, boisés et naturels, ainsi que les espaces verts urbains.

¹¹ Les îles-de-loisirs sont toutes gérées au travers d'un syndicat mixte associant la région aux collectivités et groupements de situation, à l'exception de celle de Vaires-sur-Marne et de Torcy gérée par la région.

¹² Source : Institut Paris Région (IPR).

¹³ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016 ; chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016 ; Cour des comptes, référentiel relatif à la politique en matière d'espaces verts, de forêts et des promenades en Île-de-France, juin 2016.

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 INTRODUCTION

Depuis sa création en 1976, la région Île-de-France est chargée de définir la politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenade et de la coordonner avec les autres acteurs publics (cf. l'annexe n° 1). Pour sa mise en œuvre, elle est obligatoirement consultée par les collectivités et groupements infra-régionaux sur leurs programmes d'investissements et peut en proposer d'autres¹. Depuis la même date, la région s'est également vue adjoindre un établissement public administratif - l'agence des espaces verts (AEV) - chargé plus spécifiquement d'organiser la coordination de la politique régionale avec celle de l'État et de ses établissements².

Pour ce faire, l'AEV est statutairement compétente pour, notamment :

- accorder des aides financières à l'acquisition, l'aménagement et l'entretien des espaces verts, des forêts et des promenades par des personnes publiques ou des associations ainsi que pour l'ouverture au public d'espaces verts privés ;
- acquérir, aménager, entretenir et gérer au nom et pour le compte de la région son patrimoine ;
- s'informer des programmes d'investissements des autres collectivités territoriales de la région³.

Jusqu'aux lois de décentralisation, la mission de coordination de la politique régionale avec celle de l'État et de ses établissements était assurée par la présence de l'État au conseil d'administration de l'AEV. Depuis, ce dernier ne comprenant plus que des représentants du conseil régional et du conseil économique et social régional ainsi que des personnes qualifiées⁴, cette mission a été reprise statutairement par un comité de coordination dont l'AEV assure le secrétariat⁵, associant la collectivité régionale et le préfet de région.

Depuis l'origine, la région ne dispose d'aucune recette propre spécifique pour l'exercice de cette compétence. Le financement de l'AEV est ainsi statutairement assuré par les crédits budgétaires votés annuellement par la région et le produit des biens et domaines de la région gérés par l'agence⁶, l'agence pouvant également recevoir des financements de toute entité publique ou privée, des dons et legs, et emprunter. Toutefois, depuis la loi du 18 juillet 1985 ayant donné compétence aux départements pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS), boisés ou non,⁷ ces derniers peuvent déléguer à l'AEV leur droit de préemption⁸ mais également mobiliser à son profit la taxe d'aménagement sur les ENS dont ils bénéficient⁹.

¹ Article 5 de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Île-de-France, codifié à l'article L. 4413-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Ibid.

³ Article R. 4413-1 du CGCT.

⁴ Article R. 4413-3 du CGCT.

⁵ Article R. 4413-12 du CGCT.

⁶ Article R. 4413-14 du CGCT.

⁷ Article 12 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, codifié à l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme.

⁸ Article L. 215-8 du code de l'urbanisme.

⁹ Article L. 331-3 du code de l'urbanisme.

En matière d'optimisation du patrimoine régional bâti et foncier, l'AEV s'est donnée deux objectifs : d'une part, « formaliser les enjeux fonciers et les priorités de chaque périmètre régional d'intervention foncière (PRIF)¹⁴ (...) afin d'envisager des évolutions du patrimoine régional en lien avec le Plan vert [régional 2017-2021]¹⁵, qui visera, notamment à réduire la part des franciliens souffrant de carences en espaces verts¹⁶ » et d'autre part, « analys[er] des possibilités de cessions et d'échanges, qui généreront des produits exceptionnels rétrocédés par la région à l'AEV [pour] financer de nouvelles acquisitions ». Des cessions de terres agricoles sont envisagées lorsque les exploitations agricoles sont économiquement viables dans les zones moins prioritaires. Au titre des mesures de recentrage de l'AEV sur ses missions statutaires, la fermeture de la mission « Éducation à l'environnement », qui doit accompagner une réduction d'effectifs, est décidée. Enfin, en matière de mutualisation de « certaines fonctions supports », l'AEV se donne pour objectif premier d'étudier la mise en place d'une démarche commune d'achat public avec la région.

Ces orientations et actions, qui consistent « à revoir la stratégie et générer des économies tout en assurant les missions fondamentales de l'AEV », font suite à un courrier de la présidente du conseil régional à la présidente de l'AEV en soutien à la démarche engagée : « conformément aux conclusions de nos échanges concernant la feuille de route de l'agence que vous présidez, j'attache du prix à ce que les efforts engagés à votre initiative pour la réalisation d'économies budgétaires substantielles soient poursuivis et que vous meniez les travaux nécessaires à une évolution profonde de sa stratégie, tout en répondant aux missions fondamentales qui lui ont été confiées lors de sa création ».

Ces orientations et actions, qui répondaient aux préconisations de la chambre, auraient mérité d'être contractualisées entre la région et l'AEV. Ainsi, elles n'ont pas été reprises dans les trois avenants à la COM 2014-2018, signés postérieurement à leur adoption par le conseil d'administration de l'AEV¹⁷. Elles n'ont pas non plus été reprises au titre des axes d'intervention et des objectifs opérationnels de l'AEV arrêtés par la COM 2020-2024 signée entre l'agence et la région (cf. annexe n° 2, tableau n° 6).

Si l'optimisation du patrimoine foncier et du bâti régional, y compris en « participant à la démarche de mobilisation du foncier régional pour le logement conduit par la région et l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) » et l'intervention de l'agence en dernier recours en matière d'acquisition agricole sont mentionnées au titre des engagements contractuels de l'AEV, ces derniers ne sont pas concernés par les indicateurs de suivi et d'évaluation mis en place dans le cadre de la COM. En outre, les indicateurs de suivi et d'évaluation des moyens en effectifs de la COM 2020-2024 ne fixent aucun objectif chiffré.

En conclusion, la chambre constate que la feuille de route arrêtée par l'AEV au printemps 2017 n'a pas été contractualisée avec la région.

¹⁴ Le périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) permet de mettre en œuvre une démarche et des actions de préservation et de mise en valeur des espaces ouverts et des paysages (espaces boisés, espaces verts, espaces naturels, espaces agricoles). Le PRIF peut être proposé à l'initiative de l'AEV ou de la commune. Il est un engagement partenarial explicite entre une commune (ou l'intercommunalité), l'AEV et la région Île-de-France ainsi que, le cas échéant, le département au titre des ENS. Son périmètre est reporté dans les documents d'urbanisme : le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal (PLUi). Toutefois, sa création n'établit pas de nouvelles règles ou servitudes opposables aux tiers ou aux collectivités locales. Source : Bilan et perspectives de l'intervention territoriale de l'agence des espaces verts, Annexe n° 3 à la convention quinquennale d'objectifs et de moyens 2020-2024.

¹⁵ Le Plan vert adopté en 2017 par la région Île-de-France a pour principal objectif la création d'espaces verts pour permettre à tous les franciliens d'avoir accès à un espace vert à moins de 15 minutes à pied. Source : Création d'espaces verts pour tous : le Plan vert de la région Île-de-France (iledefrance.fr) et délibération n° CR 2017-50 du conseil régional en date du 10 mars 2017 adoptant le Plan vert de la région Île-de-France : la nature pour tous et partout ».

¹⁶ Les zones carencées en espaces verts sont définies par référence à la circulaire du 8 février 1973 relative à la politique des espaces verts et aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Source : Délibération n° CR 2017-50.

¹⁷ Avenant n° 5 en date du 24 octobre 2017, avenant n° 6 en date du 11 décembre 2018 et avenant n° 7 en date du 13 décembre 2019 de la convention 2014-2018.

2.2 Des périmètres régionaux d'intervention foncière à confirmer dans le schéma directeur de la région Île-de-France

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté la faible cohérence entre les périmètres des PRIF, fruit d'une construction historique, et les enjeux du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) arrêté en 2013 par la région. La chambre avait recommandé à la région de statuer sur le maintien de chacun de ces PRIF¹⁸.

Dans cette perspective, l'AEV, l'Institut Paris Région (IPR) et le pôle cohésion territoriale de la région ont initié, en 2019, des travaux visant à réviser la stratégie régionale d'intervention territoriale. Cette révision repose sur une analyse multicritère des PRIF permettant de qualifier les périmètres existants ou à venir, en fonction de quatre critères cumulatifs (accueil du public, agriculture, environnement et paysage), déterminés à partir d'un ensemble de variables (cf. annexe n° 2, tableau n° 1).

Ces travaux ont été présentés dans une annexe n° 3 intitulée « bilan et perspective de l'intervention territoriale de l'AEV » de la COM 2020-2024 approuvée par le conseil d'administration de l'AEV et le conseil régional. Ils ont abouti à confirmer le bien-fondé de l'intégralité des PRIF existants, aujourd'hui au nombre de 57, mais ils laissent entière le problème de la cohérence de ces périmètres avec les enjeux du SDRIF non abordée dans ce document.

Au regard de ces nouveaux critères, 50,8 % des PRIF ont exclusivement ou principalement une vocation environnementale (42,5 % des surfaces totales des PRIF), 38,5 % agricole (52,6 % des surfaces), 12,2 % l'accueil du public (4,9 % des surfaces). Toutefois, 29,7 % des PRIF comportent une dominante d'accueil des publics (60,2 % des surfaces) (cf. annexe n° 2, tableau n° 2).

Ces travaux se sont également accompagnés d'une nouvelle « méthodologie d'actualisation de la stratégie d'intervention foncière de l'AEV », validée parallèlement à la COM 2020-2024 par une délibération spécifique du conseil d'administration de l'AEV. « Prise en application de [cette COM] », cette délibération fixe de grandes orientations par type d'espace ouvert pour les années à venir. Elle anticipe d'une part, une décade des investissements fonciers à la charge de la région en matière d'espaces boisés et agricoles et pose d'autre part, le principe d'un partage des investissements en matière d'espaces naturels entre partenaires publics.

Encadré n° 1 : Stratégie d'intervention foncière de l'AEV par type d'espace

Les **espaces boisés** sont destinés à être préservés et ouverts au public. Les acquisitions de ce type d'espaces sont appelées à prendre une part moins importante à mesure que va s'achever dans les prochaines décennies l'acquisition des plus grands massifs d'intérêt régional. L'effort portera alors sur l'aménagement et la gestion de ces espaces. La cohérence des massifs permettant des économies d'échelle en matière d'entretien et d'exploitation sylvicole est à rechercher.

Les besoins en **espaces verts** ouverts au public augmentent au fur et à mesure du développement des zones urbaines. L'effort doit porter en priorité sur les espaces qui répondent aux besoins des Franciliens en situation de carence de proximité et de fin de semaine. Il importe également de mettre en réseau des espaces existants pour réduire la carence et favoriser la biodiversité.

¹⁸ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2018, p. 55 et suivantes.

Les **espaces naturels** représentant un enjeu de régulation environnementale et de préservation de la biodiversité sont dans la plupart des cas identifiés (réserves naturelles régionales (RNR), ENS, continuités, sites Natura 2000...) et doivent faire l'objet d'une répartition en termes d'acquisition et de gestion entre l'AEV et ses partenaires (Département, État, structures intercommunales...) afin qu'ils soient protégés et valorisés. Les vallées peuvent davantage être prises en considération dans le cadre du partenariat qui lie l'AEV à l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN). En effet, les vallées comme les liaisons vertes relient la trame verte d'agglomération à la couronne rurale. De même, entrent dans la catégorie « espaces naturels » les zones d'expansion des crues et de protection des captages.

Sur les **espaces agricoles** la situation francilienne est exceptionnelle (concentration de population, foncier, production...) et justifie une intervention coordonnée des acteurs publics. L'enjeu est de maintenir leur fonctionnalité, c'est-à-dire à minima éviter le morcellement de ces espaces par de nouvelles infrastructures, relier les espaces ouverts ou de façon plus ambitieuse les intégrer comme une composante structurante du territoire. Cette intervention peut prendre différentes formes : veille foncière, recours occasionnel à des acquisitions pour éviter le mitage et contribuer à l'équilibre du marché foncier, accompagnement de projets d'installation.

Source : Délibération n° 2020-19-Quater du conseil d'administration de l'AEV en date du 19 juin 2020

Cette délibération fixe également trois axes de travail pour l'avenir : 1/ relier les différents PRIF par une coulée verte francilienne en lien avec les objectifs du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), 2/ préserver les grandes pénétrantes et créer des liaisons vertes majeures (Dhuys, La Végétale) et 3/ identifier à court et moyen terme, des créations ou extensions de PRIF prioritaires répondant à des enjeux de maintien de l'activité agricole, de front urbain et de continuité verte. Cette délibération de conseil d'administration de l'AEV aurait mérité d'être confortée par une délibération de l'assemblée régionale.

En conclusion, l'important travail de questionnement des PRIF réalisé par la région et l'AEV, avec l'appui de l'IPR, en réponse à une précédente recommandation de la chambre, a conduit à leur entière revalidation laissant en suspens la question de la cohérence de ces périmètres avec les objectifs du SDRIF. Sa révision, engagée pour l'adapter aux enjeux climatiques¹⁹, doit être l'occasion d'associer chaque périmètre de PRIF à un ou plusieurs objectifs portés par le SDRIF.

2.3 Une revue des actifs amorcée mais restée inachevée

Les travaux relatifs aux PRIF se sont accompagnés, en parallèle, d'une revue des actifs fonciers et immobiliers non stratégiques propriétés de la région et gérés par l'AEV. Ainsi, entre 2017 et 2022, 4,2 M€ de cessions d'actifs fonciers et immobiliers ont été enregistrés dans les comptes de l'agence.

¹⁹ En application du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « loi climat et résilience »), la région a lancé en novembre 2021 la mise en révision du SDRIF 2013, renommé SDRIF-Environnemental (SDRIF-E). Délibération n° CR 2021-67 du conseil régional en date du 17 novembre 2021.

Pour les cessions des actifs fonciers, l'AEV a procédé à l'examen des possibilités de cession du patrimoine régional selon trois critères : 1/ les propriétés situées hors PRIF, 2/ les propriétés situées dans des PRIF s'inscrivant en dehors de la ceinture verte régionale²⁰, 3/ les propriétés situées dans des PRIF couvrant moins de 40 hectares. Cette analyse, croisée avec les analyses de l'IPR, a été conduite « pour 1 442 hectares, soit environ 10 % du patrimoine régional, [et] (...) 11 PRIF, soit environ 20 % des PRIF » Questionnée, l'AEV n'a pas justifié d'une poursuite de la démarche pour couvrir l'intégralité du patrimoine régional et des PRIF.

Pour les cessions immobilières, l'AEV a procédé à une catégorisation de ses actifs en fonction de leur destination (bâtiments pour la gestion forestière, établissements recevant du public, logements, bâtiments agricoles ou cynégétiques, et autres bâtisses aux usages très diversifiés (fort, chapelle, constructions légères...), les bâtiments inutiles au service et non enclavés ayant vocation à être cédés. Dans ce cadre, l'AEV a notamment vendu la maison de maître de Châtillon, à Rosny-sur-Seine, pour 0,72 M€. Elle a également cédé à l'EPFIF la maison forestière des Renardières à Ferrières-en-Brie pour 1,3 M€ pour permettre la construction de 60 logements sociaux.

2.4 Un recentrage engagé de l'AEV sur ses missions, mais un positionnement toujours incertain

2.4.1 La fin de la mission « Éducation à l'environnement »

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté l'existence d'une mission « Éducation à l'environnement » au sein de l'AEV, éloignée de ses missions législatives et réglementaires, occupant 16,67 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2013, soit 12,23 % des ETPT totaux de l'AEV, augmentant sur la période alors examinée deux fois plus vite que ses ETPT totaux²¹.

Conformément à la feuille de route arrêtée par le conseil d'administration au printemps 2017, l'AEV a mis fin à cette mission sur la période sous revue. Cette décision s'est traduite par le reclassement interne ou externe de l'équivalent de 11,44 ETPT entre 2017 et 2019, pour un coût de 0,32 M€. Toutefois, un budget animation a été maintenu incluant le cas échéant, à la marge dorénavant, l'intervention de personnels de l'agence comme le met en évidence le tableau qui suit.

Tableau n° 1 : Bilan des animations en 2017 et en 2022

	2017	2022
Nombre d'animation	141	184
Dont animation impliquant du personnel de l'AEV	31	4
Budget (hors valorisation du temps de travail du personnel de l'AEV) (€)	31 420	53 003

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

²⁰ Située à une distance comprise entre 10 et 30 km du centre de Paris, la ceinture verte a pour finalité de contenir l'étalement urbain. Son principe, inspiré par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (SDAURIF) de 1976 lancé par la région, est fondé sur des études réalisées par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAURIF) (aujourd'hui IPR). Il a donné lieu à un projet formalisé dans un rapport de synthèse en 1987 affiné dans le Plan vert régional de 1995 publié par la région, suite à son refus d'approuver le SDRIF de 1994. Son périmètre est reporté dans le SDRIF de 2013 en cours de révision. Toutefois, comme pour les PRIF, ce périmètre n'établit pas de nouvelles règles ou servitudes opposables aux tiers ou aux collectivités locales. Source : IAURIF/IPR.

²¹ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 75.

La chambre note que la décision de l'AEV de mettre fin à la mission « Éducation à l'environnement » est conforme aux constats issus de son précédent rapport.

2.4.2 Une diminution des subventions octroyées aux collectivités et groupements infrarégionaux par l'AEV

Sur la période 2017-2022, selon l'état détaillé communiqué et corrigé par l'AEV, le montant total des subventions accordées par l'agence à des tiers est faible (1,9 M€). Ce montant comprend principalement le reliquat issu du régime de subventions mis en place en 2014 par le conseil d'administration de l'AEV pour le financement « d'espaces verts » et celui de l'accueil du public en forêt domaniale gérée par l'Office national des forêts (ONF).

Cette situation s'explique par le fait que la région a conservé la gestion financière du fonds d'intervention qu'elle a mis en place en juillet 2017 pour la mise en œuvre du Plan vert régional adopté en mars de la même année, l'AEV n'en conservant que l'instruction technique. Ce partage des rôles a pour conséquence que les règles de financement et les décisions de financement n'échoient plus au conseil d'administration de l'AEV mais au conseil régional. Depuis février 2023, l'AEV est de nouveau chargée de la gestion financière des subventions du Plan vert financées par la région.

À la suite de l'adoption par le conseil régional en septembre 2022 de son plan de protection, de résistance et d'adaptation de la région Île-de-France face au changement climatique (PRACC), l'AEV a mis en place un appel à manifestation à projet (AMI) « Retour de la nature en ville » financée par une enveloppe régionale dédiée à la renaturation de 10 M€. Le but de cet AMI est de mobiliser les collectivités locales et groupements infrarégionaux sur plusieurs objectifs : identifier en détail les projets, financer les études opérationnelles, à différentes échelles, flécher ces projets vers les bons dispositifs financiers et notamment régionaux et apporter une ingénierie de projet.

Dans le cadre de cet AMI, l'AEV intervient, à divers titres, dans la gestion de 14 autres fonds d'intervention mis en place par le conseil régional²² : fléchage des projets sur les fonds disponibles, avis technique, instruction technique et instruction administrative et financière (cf. annexe n° 2, tableau n° 3). Aucun document conventionnel signé entre la région et l'AEV ne précise l'étendue des interventions demandées par la région à l'AEV sur ces différents fonds.

En conclusion, la chambre relève sur la période sous revue un désengagement de l'AEV dans la gestion financière des dispositifs de subventionnement en matière d'espaces verts au profit des services de la région. L'AEV a réinvesti cette mission en février 2023 pour les fonds régionaux du Plan vert. Dans le cadre de l'AMI « Retour de la nature en ville », qu'elle pilote financièrement, l'AEV intervient à divers titres dans la gestion de 14 autres fonds d'intervention régionaux, mais uniquement pour un seul en tant qu'attributaire des fonds.

²² Ainsi qu'en termes de fléchage, divers autres fonds hors du périmètre de la région.

2.4.3 Des propriétés régionales toujours non intégralement financées pour leur entretien par la région

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait constaté que, depuis une délibération du 11 juillet 1978 pour l'acquisition de la forêt de Bondy²³, la région Île-de-France « subordonne » ses acquisitions « d'espaces verts » au financement de leur entretien par les collectivités et groupements de situation²⁴, alors que cet entretien incombe normalement au propriétaire et donc à la région. En outre, le principe posé par la région ne créant aucune obligation opposable aux collectivités et groupements de situation, il ne garantit nullement un financement pérenne de l'entretien des propriétés régionales²⁵.

Depuis le dernier contrôle de la chambre, la situation n'a pas évolué, la région indiquant toujours réfléchir à une évolution de celle-ci. Ainsi sur la période sous revue, les collectivités et groupements de situation ont versé à l'AEV pour l'entretien des propriétés régionales un montant de 2 M€ en moyenne par année. En 2022, ces contributions représentaient 61 % du coût d'entretien des sites correspondants. Ce taux n'est pas homogène d'un site à l'autre.

En 2023, 2,7 M€ de contributions sont attendues de trois départements, huit intercommunalités et 22 communes.

Tableau n° 2 : Montant en € des contributions reçues par l'AEV des collectivités et groupements de situation pour l'entretien des propriétés régionales

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2 093 130	2 169 200	1 851 133	1 758 765	2 182 227	2 216 113	2 746 310

Source : Données de l'AEV

Dans le prolongement de ses précédents constats, la chambre rappelle que l'exercice par une collectivité ou un groupement d'une compétence (au cas d'espèce les espaces verts propriétés de la région) porte à la fois sur l'investissement et le fonctionnement²⁶. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la région fait notamment valoir que le principe d'une participation financière des collectivités de situation à l'entretien et la gestion des espaces naturels régionaux vise à permettre une meilleure intégration des sites dans leur contexte local.

Sauf intervention du législateur pour sécuriser ce schéma de financement, la situation constatée doit conduire :

- la région et les collectivités et groupements concernés à réorganiser la propriété régionale afin de réunir investissement et fonctionnement dans les mains du propriétaire ;
- la région à définir une stratégie d'intervention précisant quand et pourquoi elle souhaite être propriétaire foncier et en assumer en conséquence les charges de fonctionnement et quand et pourquoi elle n'interviendra que par subventions à l'acquisition, à l'aménagement et à l'entretien de sites infrarégionaux dont elle n'est pas propriétaire.

Dans cette perspective, à échéance de la prochaine COM, la chambre adresse à la région la recommandation suivante.

²³ Frais d'entretien et de fonctionnement des forêts régionales - Mémoire pour le conseil régional d'Île-de-France de juin 1978 et délibération n° CR 1978-28 du 11 juillet 1978 du conseil régional, à la demande de l'AEV.

²⁴ Sont dits « de situation », les collectivités et groupement accueillant sur leur territoire une propriété régionale.

²⁵ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 61 et suivantes.

²⁶ Guide de la Direction générale des collectivités locales sur les transferts de compétence.

Recommandation performance 1 : Distinguer les propriétés régionales pour lesquelles la région doit demeurer propriétaire et en financer les charges de fonctionnement de celles ayant vocation à être rétrocédées aux collectivités et groupements infrarégionaux (région).

2.4.4 Une mission de coordination des interventions de la région et de l'État et ses établissements non mise en œuvre par la région et l'AEV

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait constaté que le mécanisme de consultation de la région sur les programmes d'investissements des collectivités et groupements infrarégionaux n'était pas mis en œuvre depuis les lois de décentralisation : le conseil régional ne délibère pas sur les programmes d'investissements des autres collectivités et groupements pour lesquels elle est normalement obligatoirement consultée et ne propose pas d'autres programmes²⁷. De même, le comité de coordination, associant l'AEV et le préfet de région, pour la coordination de la politique régionale avec celle de l'État et des établissements publics ne se réunissait jamais²⁸.

Sur la période sous revue, la situation est demeurée inchangée, le mécanisme de consultation prévu par la loi n'étant pas mis en œuvre, et le comité de coordination dont l'AEV assure le secrétariat ne se réunissant pas.

S'agissant du mécanisme de consultation, la région fait valoir « que la collectivité et [l'AEV] sont informées des programmes d'aménagement via la veille foncière réalisée avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les différents dispositifs de soutien aux projets (Plan vert, contrat, d'aménagement régional, etc.) et les demandes d'avis consultatifs pour certains projets ou documents d'urbanisme »²⁹.

La région fait également valoir que « l'agence est en lien direct avec les territoires tant dans le cadre des PRIF que de sa mission d'accompagnement et d'expertise à destination des collectivités (renforcée davantage depuis fin 2022 avec [l'AMI] Retour de la nature en ville) ».

S'agissant de la coordination des acteurs, la région fait valoir « la mise en place du comité de pilotage stratégique composé des financeurs publics pour le pilotage de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie régionale pour la biodiversité (...). Ce comité des financeurs est composé des partenaires privilégiés de la région (IPR, Agence régionale de la biodiversité (ARB)³⁰, [AEV], direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT), Office français de la biodiversité (OFB), Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN). La région précise qu'« à l'origine ce comité, construit autour de l'ARB, n'intégrait pas [l'AEV]. L'élargissement à [l'AEV] va permettre une meilleure coordination autour des projets de renaturation qui lui ont été confiés ».

En conclusion, dans la continuité des constats de son précédent rapport, la chambre observe l'absence de mobilisation par la région et l'AEV des outils de coordination entre partenaires publics prévus par la réglementation. Cette absence de coordination apparaît contradictoire avec les orientations stratégiques prises par le conseil d'administration de l'AEV en matière de créations de PRIF, reposant notamment sur une volonté d'une répartition des efforts d'acquisitions foncières entre les différents niveaux de collectivités et groupements.

²⁷ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 40 et suivantes.

²⁸ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 42 et suivantes.

²⁹ L'AEV est sollicitée pour donner un avis sur les documents d'urbanisme concernés par un PRIF.

³⁰ L'ARB IDF est un département de l'IRP créé en 2017 par convention. Administrée par un directoire associant les partenaires, l'ARB ne dispose ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière.

2.5 Des achats et des fonctions supports de l'AEV toujours non mutualisés avec la région

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait constaté l'absence de mutualisation des marchés entre l'AEV et la région d'une part, et des fonctions supports de l'AEV occupant 22,6 % des ETPT de l'agence³¹ avec celles de la région d'autre part. La chambre avait recommandé à la région d'engager une démarche de mutualisation de ces fonctions supports.

Bien que prévue par les orientations arrêtées au printemps 2017 par le conseil d'administration de l'AEV, aucune démarche de mutualisation de la commande publique entre la région et l'AEV n'a été engagée. Toutefois, l'AEV indique qu'une « telle démarche pourrait concerner la gestion de la flotte automobile, une mutualisation de la plate-forme régionale de gestion des subventions (Plan vert, Retour de la nature en ville) et un partage des données cadastrales acquises chaque année auprès de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) pour la mise à jour des données du service information géographique (SIG), qui permettrait de réaliser des économies budgétaires ».

En revanche, aucune démarche de mutualisation des fonctions supports n'a été engagée ni même envisagée pour l'avenir. Or, si les mesures de réduction d'effectifs engagées dans le cadre de la feuille de route du printemps 2017 se sont traduites globalement par une diminution des ETPT de l'AEV par rapport aux constats de la chambre (103 ETPT fin 2022, contre 136 fin 2013), le poids des fonctions supports demeure globalement stable, d'un contrôle à l'autre, à 21,8 % des ETPT totaux de l'agence fin 2022 contre 22,6 % fin 2013³². Elles sont également restées stables sur la période sous revue, représentant en moyenne 21 % des ETPT de l'agence (cf. annexe n° 2, tableau n° 4). En réponses aux observations provisoires de la chambre, l'AEV souhaite souligner le biais que constitue le calcul en ETPT : il prend en compte tous les mouvements de personnel (temps de présence effectif sur l'année, temps partiel, indisponibilité physique). Or, note l'agence, l'effectif des fonctions support apparaît plus stable que celui des directions opérationnelles, dans lesquelles le taux de rotation des effectifs est plus fort et les temps de recrutement plus longs du fait de la rareté des compétences exigées.

Depuis avril 2023, l'AEV, à la demande de la région, ayant emménagé dans les locaux de la région à Saint-Ouen, les opportunités de mutualisation entre les services de la région et l'AEV se trouvent simplifiées du fait de leur proximité. Dans leur réponse respective aux observations provisoires de la chambre, la région et l'AEV indiquent leur volonté d'identifier les pistes de mutualisation tant des fonctions support que de la commande publique, tout en préservant, précise l'agence, sa « capacité d'intervention » et son « agilité ».

Dans cette perspective, à échéance de la prochaine COM 2020-2024, la chambre réitère sa précédente recommandation adressée en mars 2016 à la région et à l'AEV.

Recommandation performance 2 : Mutualiser la commande publique et les fonctions supports de l'AEV avec la région (région et AEV).

³¹ Données fonctions supports hors cabinet et système d'information géographique (SIG), communication incluse. Données totales syndicat mixte d'étude et de réalisation (Smer) la Tégéval, devenue la Végétale, inclus. Cf. Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 75.

³² Données hors cabinet et système d'information géographique (SIG), communication incluse.

2.6 Un pilotage stratégique perfectible

2.6.1 L'absence de programmation financière pluriannuelle et de suivi de la performance

Au-delà du programme général d'actions (PGA) que l'AEV doit adresser à la région à l'appui de ses demandes annuelles de crédits³³, la région contractualise avec l'AEV, sur une base quinquennale, une convention d'objectifs et de moyens (COM). Sur la période sous revue, la région et l'AEV ont mis en œuvre deux COM, successivement pour la période 2014-2018, puis 2020-2024.

La COM 2014-2018, déjà analysée par la chambre dans son précédent rapport³⁴, devait être complétée de deux documents prévus par ladite convention : une stratégie à l'horizon 2030 et une programmation pluriannuelle d'investissement et d'entretien (PPIE), pour laquelle la chambre avait adressé à la région une recommandation sur son contenu. Aucun de ces deux documents n'a été mis en place.

S'agissant de la stratégie à l'horizon 2030, l'AEV fait notamment valoir qu'elle s'appuie sur les documents régionaux de planification stratégique que sont le SDRIF et le SRCE et met en œuvre une douzaine de grandes politiques régionales qu'elle territorialise (cf. annexe n° 2, tableau n° 5).

S'agissant de la PPIE, l'AEV fait également état d'une programmation pluriannuelle 2023-2028 en cours de finalisation, « qui sera présentée à la région et aux partenaires, dès que les politiques régionales les plus récentes (PRACC, renforcement des missions de l'AEV) sur la renaturation et la gestion du Plan vert) y auront été intégrées ».

La COM 2020-2024 est pour sa part structurée autour de trois axes, neuf objectifs et 35 réalisations (actions) associées chacune à un indicateur (cf. annexe n° 2, tableau n° 6).

Ces indicateurs ne sont assortis d'aucun point zéro ni d'objectif chiffré. Ils ne permettent pas d'apprécier la plus-value de l'intervention de l'AEV par rapport aux objectifs du SDRIF, du SRCE et des stratégies régionales mises en œuvre par l'AEV. Ainsi, l'indicateur de nombre de dossiers instruits et retenus par l'AEV pour l'appel à projet dans le cadre du Plan vert ne permet pas de mesurer en quoi les moyens de l'AEV consacrés à l'instruction de ces dossiers concourent aux objectifs du Plan vert en matière de réduction des zones carencées et très carencées en espace vert. L'audit externe de l'AEV conduit en 2022 par un prestataire de la région indique également que ces indicateurs, bien qu'en progrès par rapport à la COM précédente, ne permettent pas d'évaluer l'action de l'AEV sur quatre des cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique (cohérence, efficacité, efficience, et valeur ajoutée)³⁵.

Comme la précédente, la COM 2020-2024 n'est assortie d'aucune projection financière pluriannuelle : ni le programme pluriannuel d'investissement (PPI), ni le programme pluriannuel de fonctionnement (PPF) prévus par la convention n'ont été mis en place.

³³ Article R.4413-1 du CGCT : (...) (L'AEV) établit chaque année un programme général d'action assorti d'un projet de budget de fonctionnement et l'adresse au président du conseil régional qui le soumet au conseil régional. Ces documents comportent le montant de la contribution budgétaire demandée à la région (...).

³⁴ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 53 et suivantes.

³⁵ La première des cinq dimensions est la pertinence.

Le suivi annuel du tableau des indicateurs de suivi et d'évaluation prévu pour être annexé au rapport annuel d'activité de l'agence adressé à la région pour être soumis au vote du conseil régional pour l'affectation du solde des financements de l'année n'est pas réalisé. En effet, les rapports d'activité 2020, 2021 de l'AEV votés par l'assemblée délibérante de l'AEV ne présentent pas en annexe le suivi de ces indicateurs. Toutefois, l'AEV indique que le tableau de suivi est adressé annuellement aux services de la région.

Dans leur réponse respective aux observations provisoires de la chambre, la région et l'AEV ont indiqué leur volonté d'aboutir en 2024 à mise en œuvre opérationnelle d'une programmation pluriannuelle des projets portés par l'agence (acquisition et aménagement d'espaces naturels, gestion d'espaces agricoles et forestiers) dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens, la région précisant par ailleurs que certains engagements ne font effectivement pas encore l'objet d'indicateurs, comme l'optimisation du patrimoine bâti et foncier (sauf acquisitions foncières agricoles).

En conclusion, la chambre relève que les deux dernières COM liant la région à l'AEV se caractérisent par l'absence de programmation financière associée et de suivi des indicateurs de performance prévus contractuellement. En outre, ces indicateurs ne permettent pas d'apprécier la plus-value rendue par l'AEV et les impacts de ses interventions sur les objectifs régionaux.

Dans cette perspective, la chambre formule les deux recommandations suivantes adressées à la région et l'AEV.

Recommandation performance 3 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens (investissement et fonctionnement) dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (région et AEV).

Recommandation performance 4 : Mettre en place des indicateurs chiffrés de suivi et de performance couvrant les cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique et leur suivi effectif dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (région et AEV).

2.6.2 Des évaluations périodiques incomplètes ou inachevées

La COM 2014-2018 a fait l'objet d'une évaluation interne à l'AEV, sous la forme d'un bilan conséquent annexé à la COM 2020-2024, sans toutefois reposer sur les indicateurs de suivi et de performance prévus contractuellement par la COM.

L'audit externe de la COM 2020-2024 réalisé par un prestataire de la région en est resté au stade du rapport provisoire et n'a pas été achevé : ni la région, ni l'AEV n'ont communiqué de rapport final.

2.7 La création d'Île-de-France nature : une novation limitée car contrainte, des missions d'ingénierie à encadrer

2.7.1 Les objectifs poursuivis par la région

La création d'Île-de-France nature (IDFN) en novembre 2022, à partir de l'AEV, fait partie des 10 mesures phares (cf. annexe n° 2, tableau n°7), du PRACC adopté par le conseil régional en septembre 2022. Ce plan totalise 60 actions structurées en 5 axes et 13 leviers,

Cette création fait suite à une mission de préfiguration, dite « Natura », mise en place par le conseil régional en novembre 2021 ayant pour objectif de créer Natura Île-de-France, conservatoire francilien des espaces naturels. Cette mission a été pilotée par l'actuelle présidente de l'AEV avant son accession à cette fonction.

Elle a débouché sur différentes propositions visant à repositionner l'AEV en tant qu'outil, notamment au service des collectivités et groupements infrarégionaux, sans pour autant envisager d'évolution législative ou réglementaire.

Dans cette perspective, la création d'IDFN est motivée par le souhait de la région d'amplifier son action en matière de conservation et de gestion de sites naturels, restauration des continuités écologiques, renaturation et re-végétalisation des villes et création d'espaces verts. IDFN a ainsi pour mission d'identifier les sites prioritaires à enjeux puis de proposer aux territoires concernés un accompagnement renforcé en matière d'ingénierie afin de construire les projets de renaturation de la ville et de restauration de la biodiversité.

La chambre rappelle que l'ingénierie publique, selon le contenu des actions envisagées par l'AEV au profit des collectivités et groupements infrarégionaux et les modalités de leur organisation, relevant à la fois du champ de la commande publique et du champ concurrentiel, les missions d'ingénierie de l'AEV demandent à être strictement définies et prévues par les statuts³⁶.

Par ailleurs, le PRACC identifie trois actions impliquant l'AEV comme partenaire ayant pour objectifs le maintien de la biodiversité dans la trame verte³⁷ et de 2 millions d'arbres en région Île-de-France ainsi que l'adaptation de la forêt aux changements climatiques au travers de la création d'un fonds francilien de 1 M€.

Tableau n° 3 : Actions du PRACC mobilisant l'AEV comme partenaire

Action	Pilote(s)	Partenaire(s) potentiel(s)
Action 5.1 Résorber 35 points noirs prioritaires de la trame verte identifiés à l'échelle régionale, croisant pression et intérêt écologique fort	Région	IPR, DRIEAT, OFB, AEV
Action 8.2 Accompagner la plantation et le maintien de 2 millions d'arbres à l'horizon 2030 sur le territoire francilien grâce aux dispositifs régionaux (Plan vert, reconquête de la biodiversité, Ilot de fraîcheur et stratégie eau et milieux aquatiques)	Région	IPR, AEV
Action 8.3 Créer un fonds francilien de 1 M€ pour soutenir l'adaptation des forêts au changement climatique	Région	Association Sylv'ACCTES, collectivités locales, Parc naturel régional (PNR), Forêt privée : Comité régional de la propriété foncière (CRPF), Fransylva Île-de-France, gestionnaires, Forêt publique : ONF, et AEV dans le cadre de la convention d'adaptation des forêts au changement climatique 2021-2025.

Source : Point 5 du PRACC

2.7.2 La mise en place d'Île-de-France nature

La mise en place d'IDFN s'est traduite de manière concrète par différentes décisions de son conseil d'administration :

³⁶ Article 1^{er} de la loi 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) ; Article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³⁷ La Trame Verte et Bleue (TVB) est un concept support de l'action en faveur de la biodiversité. Elle désigne le réseau de milieux naturels, terrestres, aquatiques et humides, permettant aux espèces de circuler et d'interagir. Elle est constituée de réservoirs de biodiversité, reliés entre eux par des corridors écologiques. Cf. article L. 371-1 du code de l'environnement.

- la création d'une marque déposée à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) renouvelant l'identité de l'AEV, adossant à ses statuts sans les modifier, le nom AEV ayant un statut législatif.

Cette marque se traduit visuellement par un nouveau logo type et une nouvelle charte graphique répondant à plusieurs objectifs (cf. annexe n° 2, tableau n° 8). Ils seront « déployés (...) sur l'ensemble des espaces naturels régionaux. Cette marque doit permettre à la fois un meilleur accueil du public mais aussi l'identification de la région comme propriétaire et organisateur de l'accessibilité de ces espaces ».

Ni la région, ni l'AEV n'ont été en mesure de communiquer un coût complet prévisionnel du déploiement de la nouvelle identité visuelle sur tous les sites propriétés de la région, qui constituera à terme la plus importante dépense³⁸ ;

- l'approbation des orientations arrêtées par la région en matière d'adaptation de la zone dense au changement climatique et de renaturation de la ville issues du PRACC. Toutefois cette approbation ne vise aucune des trois actions pour lesquelles l'AEV a été identifiée comme partenaire par le PRACC ;
- l'engagement de consacrer la dotation de 10 M€ apportée par la région Île-de-France aux nouvelles missions de l'agence pour la renaturation en ville ;
- la mise en place par délibération de deux comités consultatifs du conseil d'administration : « agriculture et ruralité » et « nature en ville » ;
- outre la reprise de la gestion financière des subventions du Plan vert précédemment mentionnée, le lancement de l'AMI « Retour de la nature en ville » précité, financé par une enveloppe régionale de 10 M€, destinée à accompagner les projets de renaturation des collectivités et groupements infrarégionaux ;
- la signature d'une convention entre l'AEV et l'IPR pour « le retour de la nature en ville ». Cette convention prévoit un programme d'actions 2023, notamment la conduite en commun d'un projet de renaturation démonstrateur ;
- la candidature de l'AEV au projet LIFE « stratégie pour la nature », porté par l'OFB pour l'animation de l'action « structuration d'une filière végétale locale en Île-de-France ».

En conclusion, la chambre relève que la création d'IDFN a été réalisée à cadre législatif et réglementaire constant, si bien que la novation ne pouvait être que limitée. Elle se traduit par un simple changement de nom d'usage de l'AEV, dont ni la gouvernance, ni les missions statutaires, ni le mode de financement n'ont été modifiés. Outre le périmètre des missions d'IDFN au regard de ses statuts demeurés inchangés, la prochaine COM devra également définir ses missions d'ingénierie au regard du droit de la commande publique et du droit la concurrence.

³⁸ Le dépôt de la nouvelle marque auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) a coûté 390 € et la consultation d'un conseil juridique 1 020 €. La nouvelle charte graphique adossée au logo a été réalisée par un prestataire extérieur et a coûté 16 820 €. Une modification du site Internet institutionnel de l'agence a été opérée pour un montant de 338 €. Les plaquettes et supports pour la communication institutionnelle de l'agence sont en cours de réflexion et n'ont pas encore été commandés. Des frais prévisionnels sont estimés à 8 000 €. De nouveaux goodies seront commandés et intégreront les dimensions économie sociale et solidaire (ESS), économie circulaire, développement durable et circuits de proximité. Ces frais sont estimés à 8 000 €. Source : AEV.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée par la loi en 1976 pour accompagner la région dans la mise en œuvre de sa compétence en matière d'espaces verts, de forêts et de promenade et la coordonner avec les autres acteurs publics, l'AEV n'a exercé sous la période sous revue qu'une des trois missions qui lui sont dévolues par ses statuts : la gestion du patrimoine de la région Île-de-France, au surplus non financée comme il se doit par la région, celle-ci sollicitant le financement des collectivités et groupements de situation de dépenses lui incombant en qualité de propriétaire. Les outils de coordination des investissements entre partenaires publics mis en place par le législateur au profit de la région et l'AEV ne sont toujours pas mobilisés. Et, depuis le dernier rapport de la chambre, celle-ci s'est désengagée au profit des services de la région de la gestion financière du dispositif de soutiens aux espaces verts financé par la région, l'AEV n'en assurant plus que son instruction technique.

En réponse aux constats et recommandations du précédent rapport de la chambre, l'AEV a engagé différentes actions positives : avec la région, elle a réexaminé la pertinence des 57 périmètres régionaux d'interventions foncières existants, qu'il conviendra de rattacher aux enjeux du schéma directeur de la région Île-de-France, dans le cadre de sa révision. Elle a également conduit une revue des actifs de la région non stratégiques (4,2 M€ de cessions), qu'il conviendra d'achever. L'AEV a enfin mis fin à la mission « Éducation à l'environnement », éloignée de ses missions législatives et réglementaires, dont les effectifs lors du précédent contrôle concernaient 12,23 % de ses ETPT totaux. En revanche, aucune démarche de mutualisation de la commande publique avec la région ou de ses fonctions supports (21,8 % des ETPT totaux fin 2022) n'a été engagée. La région et l'AEV indiquent leur volonté de progresser sur ces sujets, l'agence indiquant souhaiter conserver agilité et capacité d'intervention.

La création d'Île-de-France Nature n'est en pratique qu'un changement de nom d'usage de l'AEV, dont ni la gouvernance, ni les missions statutaires, ni le mode de financement n'ont été modifiés. Outre le périmètre des missions d'Île-de-France Nature au regard de ses statuts demeurés inchangés, la prochaine COM devra également définir ses missions d'ingénierie.

En l'absence de la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements et du fonctionnement et d'un suivi des indicateurs d'évaluation de la performance de l'AEV, son pilotage stratégique par la région est largement perfectible.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES : DES MARGES DE PROGRÈS

L'AEV ne compte qu'un budget principal. Le budget primitif pour 2023, adopté le 28 mars 2023, s'établit, à 79,90 M€. Compte-tenu de l'importance des opérations d'ordre, les opérations réelles prévisionnelles s'élèvent à 32,1 M€ en 2023 dont 14,4 M€ en section de fonctionnement et 17,7 M€ en section investissement).

L'AEV est soumise à des dispositions financières partiellement spécifiques, codifiées au code général des collectivités (CGCT). En outre, en application de l'article R. 4413-16 du CGCT « l'agence est soumise aux dispositions financières et comptables de la région Île-de-France », c'est-à-dire aux dispositions du livre troisième de la quatrième partie du CGCT (« Les finances de la région »), lorsqu'elles s'appliquent à sa situation. C'est pourquoi l'AEV vote ses documents budgétaires selon l'instruction budgétaire et comptable M71 depuis 2005. Par délibération n° 2022-139 du 9 décembre 2022, elle a adopté, après avis favorable de son comptable, l'instruction M57, un an avant la date à laquelle cette norme pourrait devenir obligatoire.

En revanche, l'agence n'a jamais tiré d'autres conséquences de l'article R. 4413-16 du CGCT précité et n'applique pas plusieurs dispositions de la réglementation financière de la région Île-de-France.

3.1 Des informations budgétaires ne respectant pas toutes les obligations réglementaires de l'établissement

3.1.1 Des programmes généraux d'actions ne correspondant pas aux exigences réglementaires

Conformément à l'article R. 4413-1 du CGCT, l'AEV « établit chaque année un programme général d'actions (PGA) assorti d'un projet de budget de fonctionnement et l'adresse au président du conseil régional qui le soumet au conseil régional. Ces documents comportent le montant de la contribution budgétaire demandée à la région ». L'agence considère que la présentation en conseil d'administration du PGA annuel équivaut à celle du rapport d'orientations budgétaires (ROB) et donne lieu à un débat équivalent au débat d'orientations budgétaires au sein des autres collectivités territoriales. Ce document, d'une dizaine de pages environ, retrace les autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) des cinq programmes qui structurent ses investissements. La présentation de la section de fonctionnement est traitée, à la fois pour les recettes et pour les dépenses, en une page environ, quasiment sans indications chiffrées.

Or, comme précédemment rappelé, l'article R. 4413-16 du CGCT soumet l'AEV aux dispositions financières applicables à la région Île-de-France lorsqu'elles lui sont applicables. C'est notamment le cas de l'obligation de présenter annuellement un ROB prévue, depuis 2016, à l'article L. 4312-1 du CGCT, et cela dans un délai de dix semaines avant le vote du budget primitif. Celui-ci doit donner lieu à un débat d'orientations budgétaires. Dans le cas de l'AEV, le délai entre la transmission du projet de PGA annuel aux membres du conseil d'administration et le vote du budget primitif est plutôt de l'ordre de huit semaines.

Surtout, et de manière beaucoup plus substantielle, le contenu du PGA, ne correspond pas aux exigences de l'article D. 4312-10 du CGCT sur le contenu du rapport d'orientations budgétaires. Les informations présentées dans les PGA présentent les lacunes suivantes par rapport aux obligations réglementaires :

- s'agissant des prévisions de recettes d'investissement comme de fonctionnement, les hypothèses retenues en matière de tarification ou de subventions perçues ne sont pas explicitées, hormis pour les dotations de la région Île-de-France. Ainsi, dans le PGA 2023, l'origine de 30,5 % des AP d'investissement et de 43,7 % des recettes d'investissement et de fonctionnement, c'est-à-dire les financements qui ne sont pas versés par la région, reste inconnue. Rien n'est dit des prévisions de produits d'exploitation de toute nature ni des subventions perçues d'autres collectivités locales ou du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- en matière de dépenses de fonctionnement comme d'investissement, le PGA ne mentionne pas les hypothèses macro-économiques retenues pour la construction du futur budget, telles l'évolution de l'inflation, des achats externes envisagés, du point d'indice ou des effectifs de l'agence ;

- le PGA ne comprend pas de « présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes », comme le prévoit l'article D. 4312-10 du CGCT. Il ne présente ses orientations budgétaires que pour l'exercice auquel il se rapporte, et de manière partielle ;
- le PGA ne permet pas d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et celui de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Il ne donne aucune information sur aucun solde de gestion, ni pour l'exercice en cours, ni de manière pluriannuelle. Pourtant, l'agence réalise des projections prévisionnelles en amont du PGA, à l'été de l'exercice N - 1, dans le cadre des négociations avec la région pour la détermination du montant annuel des dotations régionales. Ces projections indiquent les hypothèses macro-économiques sur lesquelles elles se fondent. Mais aucun de ces éléments, strictement internes, n'est actualisé au début de l'année N, en vue d'être intégrées au PGA/ROB présenté au conseil d'administration en février de l'année N ;
- enfin, le PGA/ROB ne présente aucune des informations relatives aux dépenses de personnel que demande le B de l'article D. 4312-10 du CGCT.

La chambre souligne que ce niveau d'information à destination des élus et des citoyens est légitime pour un organisme de la taille de l'AEV puisqu'il correspond, pour les quatre premiers items, à ce qui est demandé aux communes de plus de 3 500 habitants et, pour les informations relatives au personnel, aux communes de plus de 10 000 habitants³⁹. C'est pourquoi, l'AEV doit revoir le contenu de son PGA annuel pour respecter le CGCT et renforcer la transparence de son information financière.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment considérer qu'elle faisait une application conforme des textes spécifiques réglementant son cadre d'action, et notamment l'article R. 4413-1 du CGCT relatif au PGA, mais ne tirait pas jusqu'à présent toutes les conséquences de l'article R. 4413-16 du même code. L'agence précise encore qu'elle enrichira dans les meilleurs délais le PGA qui deviendra de fait un rapport sur les orientations budgétaires.

Dans cette perspective, à échéance de la prochaine COM, la chambre lui adresse la recommandation de régularité suivante.

Recommandation régularité 1 : En application de l'article R. 4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter les programmes généraux d'activité annuels de l'AEV conformément aux articles L. 4312-1 et D. 4312-10 de ce même code (AEV).

³⁹ Article D. 2312-3 du CGCT.

3.1.1.1 La présentation des rapports sur la politique d'égalité femmes / hommes et sur l'action conduite en matière de développement durable précédent le vote du budget à organiser

En application de l'article L. 4311-1-1 du CGCT, en vigueur depuis l'exercice 2015, l'ordonnateur doit présenter, avant le vote du budget, « un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de [l'établissement], les politiques qu'[il] mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ». Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par l'article D. 4311-7 du CGCT.

Par ailleurs, l'article L. 4310-1 du CGCT prévoit que, préalablement au vote du budget, un rapport sur l'action menée par l'établissement en matière de développement durable soit présenté, y compris en ce qui concerne la réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires occupés par l'agence. Aux termes de l'article D. 4311-6 du CGCT, ce rapport doit comporter le bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de l'établissement et le bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre par l'AEV. Ces bilans doivent comporter une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes conduits en matière de développement durable.

La chambre observe que, compte-tenu du champ d'activité de l'AEV, ce rapport serait assez proche (sauf en ce qui concerne la gestion interne de l'établissement) du rapport annuel d'activité qui doit être approuvé chaque année par le conseil d'administration de l'agence aux termes de l'article R. 4413-10 du CGCT. Il pourrait donc être fusionné avec l'actuel rapport d'activité⁴⁰, en le développant quant à l'impact des politiques conduites et s'appuyant sur des indicateurs chiffrés précis (au minimum, ceux rénovés de la COM entre la région et l'AEV) quant à leurs impacts.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique que la présentation d'un plan égalité est inscrite à l'agenda social 2023-2024 partagé avec les instances paritaires et que le budget 2024 inclura un rapport de situation sur l'égalité entre les hommes et les femmes. L'agence précise également qu'elle soumettra un rapport spécifique sur les actions menées en matière de développement durable, même si elle considère que l'ensemble de son activité relève de ce champ de politique publique.

Dans cette perspective, à échéance de la prochaine COM, la chambre adresse à l'AEV la recommandation de régularité suivante.

Recommandation régularité 2 : En application de l'article R. 4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter chaque année un rapport relatif à la situation en matière d'égalité femmes/hommes et un rapport sur l'action de l'agence en matière de développement durable (AEV).

⁴⁰ Qui se limite largement actuellement à la liste des opérations d'investissement engagées dans l'année et à leur coût en AP/CP.

3.1.2 Une publication des informations budgétaires et financières obligatoires sur son site internet à compléter

Conformément aux articles L. 4313-1 du CGCT et R. 4313-5 du CGCT pour le budget primitif et le compte administratif et au dernier alinéa de l'article D. 4312-10 du CGCT précité, pour le PGA qui équivaut au ROB, les documents budgétaires de l'AEV ainsi que ses PGA et rapports annuels d'activité sont bien mis à disposition du public sur internet. De même, les procès-verbaux des conseils d'administration et les délibérations et leurs annexes sont mis en ligne sur le site de l'agence depuis 2013.

Néanmoins, l'AEV ne publie pas la « note de synthèse ou rapport de présentation retraçant les informations financières essentielles permettant au public d'en saisir les enjeux » prévue à l'article L. 4313-1 du CGCT précité. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment qu'à compter du budget 2024, elle complètera cette information existante par l'ajout de la présentation brève et synthétique prévue à l'article L. 4313-1 du CGCT.

Par ailleurs, l'agence ne publie pas les plans de financement des opérations d'investissement qu'elle conduit et pour lesquelles elle reçoit des subventions de personnes publiques, comme le prévoit les articles L. 1111-11 et D. 1111-8 du CGCT. De même, elle ne met pas à disposition du public, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles des conventions conclues avec des personnes privées pour les subventions de plus de 23 000 € qu'elle leur verse, comme prévu par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment qu'elle publiera dans les meilleurs délais sur son site Internet le plan de financement des opérations d'investissement qu'elle conduit et bénéficiant de subventions publiques.

3.1.2.1 Six annexes budgétaires doivent être complétées ou corrigées

En vertu des articles L. 4313-2 et R. 4313-3 du CGCT, les états annexés aux budgets doivent être complétés conformément aux maquettes prévues par les instructions comptables. Concernant l'AEV, six annexes prévues par la norme comptable M71 ne sont pas ou mal renseignées au cours de la période sous revue et doivent être complétées pour renforcer la qualité et la transparence de l'information financière et comptable de l'agence :

- l'annexe B3 sur l'état des provisions constituées : cette annexe n'est jamais renseignée sur la période sous revue. Or, l'AEV a constitué en 2017 une provision de 317 700 € en vue d'éventuels litiges dans le cadre de la suppression des emplois de la mission « Éducation à l'environnement » et, en 2022, une provision de 13 100 € pour des créances non-recouvrées ;
- les annexes B9.1 et B9.2 relatives aux entrées et sorties du patrimoine de l'agence, obligatoire aux termes de l'article L. 4221-4 du CGCT, n'ont été renseignées que pour les exercices 2017 et 2022. Pour les quatre autres exercices, elles sont mentionnées comme sans objet alors que des entrées et sorties ont eu lieu dans le patrimoine de l'AEV ;

- l'annexe C2 sur les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention est mentionnée comme « sans objet » tout au long de la période. Or, comme précédemment indiqué, l'AEV a versé au moins 1,9 M€ de subventions entre 2017 et 2022⁴¹. En outre, devrait figurer à ce titre le concours en nature apporté par l'AEV au syndicat mixte d'études et de réalisation (Smer) « La Végétale » chaque année ;
- l'annexe C7 relative à la situation des autorisations de programmes. Cette annexe est indiquée comme « sans objet » pour les exercices 2017 à 2019 alors qu'elle est obligatoire aux termes des normes comptables M71 et M57 pour pouvoir suivre l'exécution des autorisations de programmes (AP) votées et affectées. Elle n'a commencé à être complétée qu'à partir de 2020, de manière incomplète ;
- l'annexe D3.1 listant les organismes de regroupement auxquels appartient l'agence n'est jamais complétée alors que l'AEV est membre du Smer « La Végétale » depuis 2012, du groupement d'intérêt public (GIP) Cité régionale de l'environnement Île-de-France (CIREIF) et du GIP Maximilien, plate-forme de gestion des marchés publics de la région Île-de-France ;
- l'annexe C9 listant les recettes grevées d'une affectation spéciale est mentionnée comme sans objet. Or, devraient notamment y figurer les recettes issues des compensations écologiques, qui ne sont pas destinées à alimenter le budget général de l'agence mais des projets précis.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment qu'elle se mettra en conformité dès le vote du budget primitif 2024.

3.2 Une tenue des comptes encore perfectible

3.2.1 Des systèmes de contrôle internes trop peu développés

L'AEV ne dispose pas d'une matrice des risques, ou de tout document équivalent, recensant et cotant la probabilité et la gravité des risques endogènes et exogènes pesant sur son activité. C'est aussi ce qu'a constaté l'audit financier et organisationnel conduit à la demande de la région par un prestataire externe en 2022, qui recommandait à l'agence de s'en doter, sans que cette recommandation ne soit mise en œuvre.

Enfin, le service financier ne dispose pas de prévisions budgétaires infra-annuelles et pluriannuelles fiables. Ainsi, les seules prévisions pluriannuelles transmises par l'agence ont été réalisées en juillet 2022 pour l'exercice 2023, dans le cadre des négociations budgétaires annuelles avec la région. Elles s'apparentent presque à une « prévision-revendication » tant elles sont éloignées des inscriptions au budget primitif. Le niveau des besoins d'investissement estimé dans ces prévisions pour le programme n° 15 « aides » était ainsi de près de 2,3 fois supérieur au chiffre figurant *in fine* dans le budget de 2023, neuf mois plus tard. De plus, ces prévisions budgétaires ne sont réalisées qu'une fois par an et uniquement pour préparer les négociations avec la région. Elles ne constituent donc pas un outil de pilotage.

⁴¹ Il convient de noter que ce montant de subventions versées, indiqué par l'AEV, ne concorde pas du tout avec les chiffres des comptes administratifs : entre 2017 et 2022, l'AEV a versé 10,85 M€ de subventions d'équipement (compte 204) et 146 000 € de subventions de fonctionnement (comptes 657 et 674), démontrant par la même la nécessité de renseigner les annexes prévues par la réglementation.

3.2.2 Des régies dont le contrôle devrait être renforcé

L'AEV dispose de trois régies : une régie de recettes concernant les « menus produits forestiers », créée par délibération n° 2015-149 du 26 novembre 2015, une régie d'avance « moyens généraux et transverses », créée en 2009, qui n'a pas eu d'activité durant la période sous revue, et une régie de recettes chargée de recouvrer le produit des loyers et des charges pour les bâtiments d'habitation que l'agence loue à ses agents, créée par délibération n° 2022-136 du 9 décembre 2022, à la demande du comptable public.

En vertu de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public et de l'ordonnateur. L'agence n'a pas indiqué avoir procédé à des contrôles de ses régies. Le comptable public a procédé à un contrôle de la régie de recettes des « menus produits forestiers » en mai 2015. Ces contrôles devraient être renforcés, leur fréquence étant insuffisante au regard des exigences réglementaires, qui est d'un contrôle au moins une fois tous les quatre ans.

En réponse, aux observations provisoires de la chambre, l'AEV a communiqué le procès-verbal de contrôle de la régie des menus produits par le comptable public et indique mettre en place, du côté de l'ordonnateur, des contrôles périodiques d'une fréquence minimale de quatre années.

3.2.3 Des délais de paiement satisfaisants

En application de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013⁴² et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, les collectivités locales et établissements publics locaux sont soumis à une obligation de respect du délai global de paiement (DGP) de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et celui du comptable public (10 jours). Ce délai court entre la date de réception de la facture et son paiement. Il est, aujourd'hui, fixé aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du CGCT.

Tableau n° 4 : Délai de paiement moyen annuel

Nombre de jours	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ordonnateur	5,3	5,9	8,9	18,5	13,4	9,5
Comptable	5,4	3,2	5,3	6,4	12,0	11,8
Total	10,7	9,1	14,3	24,9	25,3	21,3

Source : Comptable public de l'AEV

Le délai global de paiement des dépenses de l'AEV demeure satisfaisant tout au long de la période, puisqu'en deçà des 30 jours. En ce qui concerne les services de l'AEV, ils sont très satisfaisants, sauf en 2020, où, du fait des confinements successifs, ils ont été proches de la limite maximale de 20 jours (18,5 jours) et, dans une moindre mesure, en 2021. En revanche, le délai de paiement du comptable public, en forte hausse sur la période, ne respecte pas la réglementation en 2021 et 2022, puisque le délai maximal de 10 jours pour payer les mandats est dépassé. Pour expliquer l'augmentation de ses délais de paiement, le comptable public fait valoir la croissance du nombre de mandats à traiter sans renforcement de ses effectifs.

⁴² Loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

3.2.4 Une fiabilité de l'actif patrimonial à renforcer

Un établissement public comme une collectivité doit connaître de manière approfondie son patrimoine pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie de « gestion active ». La responsabilité du suivi du patrimoine incombe à l'ordonnateur et au comptable public, le premier étant chargé plus spécifiquement du recensement exhaustif des biens et de leur identification par la tenue d'un inventaire physique et comptable, le second étant responsable de l'enregistrement des immobilisations à l'actif du bilan. L'inventaire de l'ordonnateur doit être concordant avec l'état de l'actif du comptable public. Il convient de noter, dans le cas de l'AEV, que la très grande majorité des actifs que gère l'établissement est la propriété de la région. L'agence assure le suivi dans ses comptes de ces biens (espaces boisés ou verts, terres agricoles, bâtiments) de manière extra-comptable.

L'état de l'actif au 31 décembre 2022 transmis par le comptable public (d'une valeur brute de 311,2 M€ et nette de 160,9 M€) et l'inventaire comptable transmis par l'AEV (d'une valeur brute de 298,9 M€ et nette de 139,1 M€) présentent un écart de 3,6 % de la valeur brute comptable et 13,6 % de sa valeur nette comptable, soit un niveau élevé pour cette dernière. C'est ce qui ressort du tableau qui suit.

Tableau n° 5 : Cohérence des états du patrimoine au 31 décembre 2022

Actif	Valeur brute comptable	Valeur nette comptable €
État de l'actif comptable (a)	311 219 715	160 927 483
Inventaire de l'AEV 2022 (b)	298 320 114	139 116 875
Écart (a - b)	12 899 601	21 810 608

Source : CRC, à partir des données de l'AEV et du comptable public de l'AEV

L'AEV a produit des éléments montrant que l'état de l'actif tenu par le comptable public comporte des erreurs et qu'il ne concorde pas toujours avec les chiffres de son compte de gestion. En outre, plusieurs sorties du patrimoine de l'AEV n'ont pas été enregistrées par le comptable public. Ces erreurs, d'un total 10,2 M€, sont de nature à réduire l'écart constaté entre l'état de l'actif de l'ordonnateur et celui du comptable public, sans complètement l'expliquer.

L'agence a par ailleurs mené un inventaire physique de ses biens propres entre 2014 et 2016. Celui-ci a été actualisé jusqu'en 2019 en ce qui concerne les entrées, mais plus depuis lors. Si quelques biens font l'objet de délibérations pour les réformer et les céder, la fiabilité de l'inventaire physique transmis par l'agence est fragile, faute de la réalisation d'un inventaire périodique, qui lui permettrait de s'assurer, à échéance régulière, de l'existence réelle de biens qu'elle comptabilise dans son inventaire comptable. Ainsi, le matériel informatique ou le petit outillage ne font pas l'objet d'un recensement périodique régulier, pas plus que les divers objets mis à disposition des élus ou du personnel, tels les téléphones portables.

En outre, la grande majorité des immobilisations incorporelles de l'AEV inscrites à son actif ne peut plus être justifiée aujourd'hui par son service comptable. Il s'agit de l'ensemble des études réalisées (compte 2031) et des subventions transférables versées aux tiers entre la date de création de l'AEV, en 1976, et 2016. En effet, avant l'adoption de la M71, le 1^{er} janvier 2005, ces subventions versées n'avaient pas été amorties. Puis, entre 2005 et 2016, l'AEV, bien qu'étant réglementairement tenue de les amortir, ne l'a pas fait. Ce n'est qu'à partir du changement de logiciel comptable, en 2016, que l'AEV a commencé à les amortir. Or, lors de la migration informatique et de la création des fiches informatiques d'inventaire, les subventions concernées, correspondant aux stocks des études réalisées et des subventions transférables versées par l'AEV à des tiers depuis 1976, ont été agrégées en deux lignes, l'une au compte 2031 (frais d'études : 4,6 M€ de valeur comptable brute, 0 € de valeur nette comptable (VNC)) et l'autre au compte 204142 (subventions d'équipements versées aux communes), pour une valeur comptable brute de 213,13 M€ et une valeur nette comptable au 31 décembre 2022 de 113,7 M€⁴³.

Il est à noter que les subventions transférables versées aux départements (compte 204132), aux communes (compte 204142), aux autres organismes publics (compte 204182) et aux personnes privées (compte 20422) continuent à faire l'objet d'une seule fiche d'inventaire annuelle aujourd'hui, quel que soit le nombre de subventions effectivement versées lors de l'exercice. Dès lors, au total, 96,5 % des amortissements passés en 2022, soit 18,66 M€ sur 19,33 M€, ne peuvent être justifiés précisément dans l'état de l'actif tenu par l'établissement, faute de fiche d'inventaire détaillant chacune des subventions versées.

Enfin, certains enregistrements dans l'état de l'actif comptable de l'AEV sont manifestement entachés d'erreur s'agissant de la gestion de la flotte automobile.

Au total, dans la perspective du possible passage au compte financier unique, partagé entre le comptable public et l'ordonnateur, à compter du 1^{er} janvier 2024 et pour la fiabilité de ses comptes, la chambre demande à l'AEV de réaliser un inventaire physique périodique, de toiletter son état de l'actif comptable et de travailler avec le comptable public afin de faire concorder leurs données.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV a signalé un certain nombre de comptes en écart entre son inventaire et le tableau transmis par le comptable public lié à des méthodes d'enregistrement différentes.

Dans cette perspective, à échéance de la prochaine COM 2020-2024, la chambre adresse à l'AEV la recommandation de régularité qui suit.

Recommandation régularité 3 : Réaliser un inventaire physique périodique des immobilisations, enregistrer les immobilisations incorporelles de manière précise dans son inventaire comptable et travailler avec le comptable public afin de s'assurer de la concordance des inventaires comptables de l'ordonnateur et du comptable public (AEV).

3.2.5 Les autres opérations courantes n'appellent pas d'observation

Les opérations suivantes ont été examinées au cours de la période sous revue et n'appellent pas d'observation au regard de la réglementation budgétaire et comptable :

- le rattachement des charges et produits à l'exercice ;
- les provisions constituées pour risques et charges, proportionnées au montant des créances contentieuses comptabilisées au cours de la période ;

⁴³ Fiche d'inventaire n° 1486.

- les admissions en non-valeur ;
- l'apurement régulier des comptes de retenues de garantie ;
- les produits de cessions de l'AEV et leur rétrocession l'année N + 1 par la région pour abonder le fonds d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs ;
- les durées et seuils des amortissements obligatoires.

3.3 Des taux de réalisation budgétaire faibles illustrant une sur-programmation des opérations

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT, applicable à l'AEV. À cet égard, les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les prévisions initiales de dépenses et de recettes votées par l'assemblée délibérante et les réalisations.

3.3.1 En crédits de paiements

Sur la période 2017-2022, pour la section de fonctionnement, les taux de réalisation des crédits de fonctionnement sont satisfaisants pour les recettes (97,1 % en moyenne pondérée sur la période) et moyens pour les dépenses, avec une moyenne annuelle pondérée de 100,1 %.

En section d'investissement, le processus de prévisions de ses dépenses par l'AEV s'avère perfectible, puisque le taux de réalisation en crédit de paiement s'établit en moyenne pondérée pour les dépenses à 59,6 % des prévisions, ce qui témoigne d'une sensible sur-programmation des opérations. En recettes, la construction du budget primitif s'avère peu précise mais tout de même plus fiable que pour les dépenses, puisque la moyenne pondérée de réalisation sur la période 2017-2022 s'établit à 85,7 %.

3.3.2 En autorisations de programme

Avant 2020, il n'existe pas de trace dans le compte administratif d'un suivi de la gestion pluriannuelle de la consommation des AP votées, bien que cela soit obligatoire aux termes de la norme comptable M71. L'AEV a certes transmis pour les exercices 2017 à 2022 un tableau récapitulant les AP inscrites au PGA de chaque exercice rapportées aux AP effectivement votées, mais celui-ci ne dit rien de la consommation des AP de manière pluriannuelle, qui nécessite un suivi plus fin.

Le ratio de couverture des AP affectées par des CP votés au cours de l'exercice reste assez faible et s'établit, en 2022 à 23 % pour 2019, 19 % pour 2020, 18 % pour 2021 et 21 % pour 2022⁴⁴. Cela signifie qu'au rythme où les crédits de paiement ont été mandatés en 2022, le stock d'AP restant à financer mettrait près de cinq ans à se résorber. Cette durée importante témoigne d'une sur-programmation des opérations et semble difficilement compatible avec les règles de caducité des AP fixées par le règlement budgétaire et financier de l'AEV, soit un an pour engager une AP à partir du 31 décembre de l'exercice où une subvention a été attribuée pour les subventions d'équipement versées et trois ans à compter du 31 décembre de l'exercice où l'AP a été affectée pour les opérations d'investissement directement réalisées par l'AEV⁴⁵.

⁴⁴ Cf. compte administratif 2022, p. 105.

⁴⁵ Cf. article 17 du règlement budgétaire et financier de l'AEV.

3.4 Des relations financières avec le Smer « La Végétale » à clarifier

L'AEV est membre du syndicat mixte d'études et de réalisation (Smer) « La Végétale » (« la tégéval » jusqu'en février 2023) depuis juillet 2012. Leurs relations financières soulèvent deux questions.

D'une part, elle participe à son financement, conjointement à la région Île-de-France, sans que leur part respective ne soit précisée dans les statuts du syndicat, à hauteur de 60 % au budget du syndicat. Or, les contributions à un syndicat mixte auquel une personne publique adhère sont une dépense obligatoire pour cette personne publique. Dès lors, il serait cohérent, par analogie à ce qui s'applique pour les syndicats mixtes fermés⁴⁶, que les contributions respectives de la région et de l'agence soient précisément fixées dans les statuts du Smer plutôt que définies en faisant masse des contributions respectives de la région et de l'AEV, comme c'est le cas actuellement.

D'autre part, l'AEV met à disposition du Smer, qui est domicilié dans ses locaux, entre 3,6 et 4,2 ETP entre 2017 et 2022, dont trois à temps complet, regroupés dans l'un de ses services (service « mission la tégéval »). L'AEV assure également la réalisation des budgets et les opérations comptables du Smer, ainsi que ses marchés publics. Cette mise à disposition de services, réalisée sur la base des articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du CGCT, est formalisée par une convention de mise à disposition de services conclue en 2012 et actualisée pour la dernière fois en 2015. La version applicable à ce jour est l'avenant n° 2 à la convention de mise à disposition de services de l'AEV au Smer « la tégéval » approuvée en 2015. Cette convention ne correspond plus aujourd'hui à la structure des emplois de l'AEV mis à disposition du Smer⁴⁷.

L'article L. 5111-1-1 du CGCT, qui fonde cette convention, prévoit que « la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant ». Les modalités de ce remboursement sont précisées par l'article R. 5111-1 du CGCT. L'article L. 512-15 du code général de la fonction publique (CGFP), qui pose le principe de l'obligation du remboursement des mises à dispositions, ne prévoit pas d'exception susceptible de s'appliquer aux rapports entre l'AEV et le Smer « La Végétale »⁴⁸. Or, aucun remboursement de la mise à disposition de service de l'AEV au Smer n'a jamais existé. Il conviendrait donc, pour respecter les dispositions du CGCT, que le Smer rembourse ces sommes à l'agence, qui représentent au moins 201 000 € en 2022, quitte à ce que l'AEV lui verse, en retour, une subvention de fonctionnement du même montant.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment une évolution des statuts du syndicat pour tenir compte des modalités de son financement.

⁴⁶ Cf. article L. 512-19 du CGCT.

⁴⁷ La convention prévoit la mise à disposition d'1,4 ETP de catégorie A (contre 2,4 ETP concernés en 2022), d'un ETP de catégorie B (contre 0 mis à disposition en 2022) et de 1,2 ETP de catégorie C, ce qui est conforme à la pratique en 2022.

⁴⁸ Il prévoit, par exemple, la gratuité possible entre une collectivité territoriale et un établissement administratif, tel un CCAS, mais l'AEV n'est pas une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la qualité des comptes de l'AEV est globalement satisfaisante en ce qui concerne les opérations courantes (délais de paiement, constitution et reprises de provisions, admissions en non-valeur...), des lacunes significatives subsistent sur trois points.

D'une part, l'AEV n'a qu'une connaissance imparfaite de son patrimoine. Elle ne réalise pas d'inventaire périodique de ses biens et l'état de son actif comptable n'est pas fiable et ne concorde pas avec celui du comptable public.

D'autre part, l'AEV doit notablement renforcer le contenu et la transparence de ses informations financières : elle doit présenter un programme général d'activités / rapport d'observations budgétaires conforme dans son contenu à l'article D. 4312-10 du CGCT, ainsi que deux rapports annuels relatifs à l'égalité femmes / hommes et à l'impact de son action en matière de développement durable. Ses documents budgétaires, notamment leurs annexes, doivent être renseignées de manière complète.

Enfin, ainsi que l'avait déjà relevé le précédent rapport de la chambre, l'agence doit clarifier ses relations financières avec le Smer « La Végétale ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV a pris pour l'avenir un certain nombre d'engagements visant à remédier aux anomalies relevées.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE REPOSANT SUR UN FONDS DE ROULEMENT ABONDANT EN DÉGRADATION RÉCENTE

L'analyse de la chambre a été conduite en euros courants bien que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 5,2 % en 2022. Le cas échéant, l'écart entre la hausse des dépenses en euros courants de l'AEV et le niveau de l'inflation est précisé.

4.1.1 Des produits de gestion stables

Entre 2017 et 2022, les produits de gestion de l'agence sont restés stables, autour de 13 M€ par an. Ils connaissent cependant un pic en 2020, année où l'AEV a perçu les droits de forage pour l'exploitation de gypse d'une société dans la plaine de la Dhuys, pour plus de 3 M€.

Les dotations de la région constituent une très nette majorité de ses produits de gestion, puisqu'elles représentent en moyenne 68,8 % du total de ces produits entre 2017 et 2022, contre 10,7 % en moyenne pour les recettes d'exploitation et 9,2 % pour les autres ressources institutionnelles (dotations et participations des personnes morales autres que la région).

Tableau n° 6 : Évolution des produits de gestion

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (%)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0	0	0	0	0	0	0
* Ressources d'exploitation	1 233 921	1 250 783	2 495 680	4 186 675	1 494 178	1 723 082	6,9
Dont domaines et récoltes	805 920	897 148	572 462	1 000 492	607 842	816 275	0,3
Dont revenus locatifs et redevances (hors DSP)	110 772	110 936	111 623	105 171	116 026	75 093	- 7,5
Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	227 255	196 208	1 743 591	3 055 322	725 245	740 886	26,7
* Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 782 502	11 889 715	11 425 755	11 021 417	12 435 965	11 274 245	+ 0,9
Dont dotations de la région	9 588 582	9 561 641	9 511 826	9 138 432	9 559 130	8 974 721	- 1,3
Dont dotations communes et structures intercommunales	1 529 130	1 591 600	1 421 233	1 328 865	1 606 927	1 943 113	4,9
Dont départements	564 000	573 000	423 000	423 000	587 707	273 000	- 13,5
Production immobilisée, production en régie	0	0	0	0	0	0	0
* Produits de gestion	13 016 422	13 140 498	13 921 435	15 208 092	13 930 143	12 997 272	0,0
Part de la dotation régionale dans les produits de gestion (%)	73,6	72,8	68,3	60,1	68,6	69,1	- 0,75 point
Part des ressources d'exploitation dans les produits de gestion (%)	9,4	9,5	17,9	27,5	10,7	13,25	+ 0,64 points

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les recettes d'exploitation connaissent une croissance moyenne de 6,9 % par an entre 2017 et 2022. Cela s'explique par la signature de deux contrats d'exploitation de gypse par l'agence (l'un en Seine-et-Marne, l'autre dans le Val-d'Oise), qui assurent une très nette progression des redevances versées par les fermiers, en croissance moyenne de 26,7 % par an entre 2017 et 2022, pour atteindre près de 741 000 € en 2022.

L'AEV est, depuis 2014, régulièrement sollicitée par diverses personnes morales porteuses de projets d'aménagement, afin de conclure des conventions de mise en place de compensations environnementales ou de biodiversité. Pour y répondre, l'agence a pris une délibération cadre en 2018. Au 31 décembre 2022, elle porte un stock de 13 conventions, dont la première vient à échéance en 2024 et la dernière en 2050. Le montant contractuel signé, hors actualisation, porte sur environ 2,8 M€. Ces recettes étant affectées à des projets précis, elles sont à suivre dans l'annexe C9 « recettes grevées d'une affectation spéciale » dans la maquette du compte administratif votée selon la norme M71.

Au total, les produits de gestion, stables sur la période sous revue, doivent cette évolution à la croissance des recettes d'exploitation, et singulièrement des produits versés par les fermiers, tandis que les dotations institutionnelles sont en moyenne en légère baisse durant la période sous revue (- 0,9 % par an en moyenne). La région assure, par ses dotations, 69 % du budget de fonctionnement de l'agence.

Afin de renforcer la part des produits d'exploitation dans son financement, l'agence doit mener une politique plus active de valorisation du patrimoine régional qu'elle gère, optimiser l'ensemble de ses tarifs et rechercher de nouvelles recettes d'exploitation susceptibles d'être mobilisées. Ce travail doit être engagé par l'AEV, en lien avec la région, pour la signature de la prochaine COM et de la construction d'un PPI.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV rappelle qu'elle conduit un travail de dynamisation de ses recettes. Elle indique ainsi qu'en 2022, les financements régionaux représentent 68,1% de ses recettes réelles de fonctionnement (contre 73,1 % en 2016) et 73,2 % de ses recettes réelles d'investissement. De même, elle souligne que la part des financements extérieurs s'est développée, les collectivités de situation représentant en 2022 16,8 % des recettes réelles de fonctionnement (contre 14,2 % en 2016) et sa deuxième source de financement après la région. Les ressources propres (valorisation du domaine) représentent 13,1 % des recettes en 2022 (contre 9,7 % en 2016).

La chambre rappelle que l'entretien du patrimoine régional n'a pas à être financé par les collectivités de situation (ou leur groupement), mais par la région en sa qualité de propriétaire, et que cette situation constitue une fragilité du modèle de financement de l'agence en cas de désengagement de ces dernières dont les participations financières ne reposent que sur le principe du volontariat et ne constituent en aucun cas une obligation pouvant leur être imposée.

4.1.2 Des charges qui augmentent plus rapidement que l'inflation

Les charges de gestion augmentent de 2,8 % par an en moyenne. Leur progression s'établit à 14,8 % entre 2017 et 2022, soit 3 points de plus que l'inflation durant la même période (11,8 %). À cet égard, il est à noter que la suppression de la mission « Éducation à l'environnement » n'a pas eu d'effet notable sur cette progression.

Tableau n° 7 : Évolution des charges

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne (en %)
Charges à caractère général	5 766 804	5 673 444	6 008 357	6 210 776	6 777 484	6 832 206	3,4
+ Charges de personnel	6 071 174	6 152 664	6 380 127	6 659 799	6 307 172	6 650 668	1,8
+ Subventions de fonctionnement	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000	41 000	14,3
+ Autres charges de gestion	40 590	35 709	41 369	34 050	235 556	141 405	28,4
= Charges de gestion	11 899 568	11 882 817	12 450 852	12 825 625	13 341 214	13 665 279	2,8
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0	0	0	0	0	0	0
= Charges courantes	11 899 568	11 882 817	12 450 852	12 825 625	13 341 214	13 665 279	1,0
Charges de personnel / charges courantes (en %)	51,0	51,8	51,2	51,1	47,3	48,7	- 0,4 point

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général connaissent une forte dynamique au cours de la période avec une croissance moyenne de 3,4 % par an, à 6,8 M€ en 2022. Cette évolution est portée par la croissance moyenne de 5,3 % par an du loyer et des charges versés à la Cité de l'environnement de Pantin, qui passe de 1,04 M€ en 2017 à 1,35 M€ en 2022. De même, les achats de services extérieurs (+ 4,5 % par an, à 0,94 M€ en 2022), les contrats de prestations de service avec les entreprises (+ 14,1 % par an en moyenne, à 0,54 M€ en 2022) et les honoraires (+ 19,2 % par an, à 0,14 M€ en 2022) connaissent des rythmes de croissance importants. À l'inverse, les postes consacrés aux frais de déplacement (- 19 % par an, à 9 700 € en 2022) et les frais postaux et de télécommunications (- 19,2 % par an, à 15 900 € en 2022) connaissent une baisse au cours de la période.

Les charges de personnel s'élèvent à 6,65 M€ en 2021 et connaissent une croissance moyenne de 1,8 % par an au cours de la période sous revue. Malgré la suppression des 11,4 ETP de la mission « Éducation à l'environnement », soit 10,8 % des effectifs de l'agence en 2017, les charges de personnel (y compris les charges sociales) progressent malgré tout de 10,6 % entre 2017 et 2022⁴⁹.

4.1.3 Une capacité d'autofinancement en forte diminution

La capacité d'autofinancement de l'AEV est retracée dans le tableau qui suit.

Tableau n° 8 : Capacité d'autofinancement

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	13 016 422	13 140 498	13 921 435	15 208 092	13 930 143	12 997 272
- Charges de gestion	11 899 568	11 882 817	12 450 852	12 825 625	13 341 214	13 665 279
= Excédent brut de fonctionnement	1 116 854	1 257 681	1 470 582	2 382 467	588 929	- 668 007
en % des produits de gestion	8,6	9,6	10,8	15,7	4,2	- 5,1 %
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges except. Réels	248 180	-76925	-3289	180 893	- 18 424	- 9 962
= CAF brute	1 365 034	1 180 757	1 467 294	2 563 361	570 506	- 677 969
en % des produits de gestion	10,5 %	9,0 %	10,5 %	16,9 %	4,1 %	- 5,2 %
- Annulé en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette	1 365 034	1 180 757	1 467 294	2 563 361	570 506	- 677 969

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à la ressource que l'agence tire de son cycle d'exploitation, est négatif de 668 000 € en 2022. En forte baisse sur la période, ce résultat s'explique par des produits de gestion qui restent stables quand les charges de gestion connaissent, de leur côté, une progression de 14,8 %.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à l'EBF augmentée du résultat financier et du résultat exceptionnel, après une progression jusqu'en 2020, connaît une forte baisse avant de devenir négative en 2022. Au total, le cumul de 2017 à 2022 de la CAF brute s'établit à 6,47 M€, soit une moyenne de 8,5 % des charges de gestion. À titre indicatif, et bien que la structure des dépenses de l'AEV soit différente, le taux de CAF brute communément attendu dans une commune pour être considéré comme satisfaisant est de plus de 15 %. Le niveau de la CAF brute de l'AEV est donc structurellement faible, et même négatif en 2022. Il convient toutefois de souligner que l'agence n'est pas endettée et ne rembourse donc pas d'emprunt. Dès lors, la CAF nette correspond à la CAF brute.

Au total, du fait d'une croissance des charges de gestion de 2,8 % par an en moyenne entre 2017 et 2022, alors que les produits de gestion restent stables, les CAF brute et nette de l'AEV sont structurellement faibles au cours de la période sous revue et deviennent même négatives en 2022, ce qui n'est pas viable à long terme.

4.1.4 Des dépenses d'équipement très mesurées

Les dépenses réelles d'équipement sont retracées dans le tableau qui suit.

⁴⁹ Ce constat était également fait par l'audit financier et organisationnel demandé par la région à un prestataire en avril 2022, p. 18-19, limité aux seuls exercices 2018 à 2020.

Tableau n° 9 : Dépenses réelles d'équipement

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2017-2022
Dépenses d'équipement (propres à l'agence) inscrites au compte administratif	500 741	185 685	273 566	336 456	175 679	428 752	2 001 078
Subventions d'équipement versées en numéraire nettes	2 580 932	2 130 235	2 020 382	634 036	2 105 337	2 006 143	11 477 065
Total	3 181 673	2 315 920	2 293 948	970 492	2 281 216	2 434 895	13 478 144

Source : Comptes administratifs et de gestion et données corrigées de l'AEV

Les dépenses d'équipement pour le compte propre de l'AEV fluctuent entre 0,18 M€ en 2021 et 0,6 M€ en 2017, pour un total cumulé de 2 M€ sur les six exercices, soit une moyenne de 0,33 M€ par an. Ce niveau apparaît contenu, de l'ordre de 2,5 % des produits de fonctionnement en 2022. Les autres dépenses d'équipement inscrites aux comptes administratifs sont constituées de 10,8 M€ de subventions d'équipement versées au cours de la période sous revue.

Au total, les dépenses d'équipement inscrites aux comptes administratifs de l'AEV représentent 15,6 % du total de ses recettes de gestion cumulées entre 2017 et 2022, ce qui apparaît très faible s'agissant d'un organisme dont l'une des raisons d'être est d'investir en faveur des espaces verts et forestiers ouverts d'Île-de-France.

4.1.5 Une dette nulle mais un besoin de financement important

4.1.5.1 Le besoin de financement et la dette

Le financement de l'investissement et le besoin de financement de l'AEV sont retracés dans le tableau qui suit.

Tableau n° 10 : Financement de l'investissement et besoin de financement

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 2017-2022
CAF nette ou disponible	1 364 964	1 180 757	1 467 294	2 593 361	570 506	- 678 164	6 468 716
+ Recettes d'inv. hors emprunt	-231 809	7 369 242	1 240 249	3 631 553	- 3 043 509	- 1929 788	7 035 937
dont FCTVA	141 663	128 643	88 258	26 793	40 707	40 711	464 775
dont subventions d'investissement reçues	- 373 542	7 240 600	1 1153 991	3 604 759	- 3 084 216	- 1 970 750	6 570 842
= Financement propre disponible	1 133 154	8 549 999	2 707 543	6 194 913	- 2 473 004	- 2 607 953	13 504 653
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (hors désinvestissements) (en %)	188,6	4 604,6	989,7	1 841,2	- 1 406,1	- 608,3	674
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	600 741	185 685	273 566	336 458	175 879	428 752	2 001 078
- Subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature)	2 580 932	2 130 235	2 020 382	634 036	2 105 337	2 006 143	11 477 065
- Participations et investissements financiers nets	153	0	500 000	0	0	1 297 343	1 797 495
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 294	- 665	686	- 490	- 266	490	-540
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 2 048 377	6 234 743	- 87090	5 224 912	- 4 753 953	- 9 278 066	- 4 677 831
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 048 377	6 234 743	- 87 090	5 224 912	- 4 753 953	- 9 278 066	- 4 677 831
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 2 048 377	6 234 743	- 87 090	5 224 912	- 4 753 953	- 9 278 066	- 4 677 831

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et données corrigées de l'AEV

Le cumul de CAF nette sur 2017-2022 (6,47 M€) permet largement de financer le faible volume des dépenses d'équipement propres de l'AEV. Néanmoins, compte-tenu des subventions d'équipement versées, le besoin de financement de l'AEV s'élève à 4,7 M€ en cumulé sur l'ensemble de la période⁵⁰, et de manière très significative au cours des deux derniers exercices.

Dans la mesure où l'agence ne recourt pas à l'emprunt et que ses investissements sont financés par la région Île-de-France, son besoin de financement est assuré pour l'essentiel, au travers d'une dotation régionale de fonctionnement pour couvrir ses frais de fonctionnement, et d'une dotation régionale d'investissement, pour couvrir ses besoins en investissement. Pour autant, en 2022, l'agence a dû mobiliser son fonds de roulement lorsque ses besoins n'étaient pas couverts par les recettes de l'exercice, tant en investissement qu'en fonctionnement, comme le précise l'agence dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

4.1.6 Des niveaux élevés de fonds de roulement et de trésorerie

Le fonds de roulement de l'AEV est retracé dans le tableau qui suit.

⁵⁰ Situation résultant des données corrigées par l'AEV pour le montant des subventions d'équipement.

Tableau n° 11 : Fonds de roulement

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global		+ 9 636 002	- 41 744	- 8 993 635	+ 6 119 525	- 6 057 438
Fonds de roulement net global	5 639 370	15 275 372	15 233 628	6 239 993	12 359 518	6 302 080
en nombre de jours de charges courantes	173,0	469,2	446,6	177,6	338,1	166,3

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Source possible pour le financement des investissements, le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé. La doctrine des juridictions financières estime, s'agissant des communes, qu'un FRNG se situe à un bon niveau lorsqu'il est au-dessus de 60 jours de charges courantes. À l'inverse, il est considéré comme faible voire franchement insuffisant si est inférieur à 30 jours de charges courantes et excessif s'il dépasse 90 jours de charges courantes.

Le fonds de roulement de l'AEV se situe à un niveau encore élevé, compris entre 5,5 mois et 15 mois de charge courantes. Cette situation confortable sert de variable d'ajustement pour financer les investissements lorsque les produits de gestion, et notamment les subventions régionales, ne les couvrent pas. La situation de la trésorerie de l'établissement est fin 2022 plus confortable encore, s'établissant à près d'un an de charges courantes.

Si l'abondance du fonds de roulement et de la trésorerie est confortable du point de vue de l'AEV, elle ne l'est pas en termes de pilotage des finances de la région et ne constitue pas une utilisation rationnelle des ressources financières régionales, par nature limitées.

4.2 Les tendances pour 2023

4.2.1 Un budget primitif pour 2023 en forte croissance

L'agence a adopté, par délibération n° 23-032 du 28 mars 2023, un budget primitif pour 2023 en augmentation de 11,8 % par rapport au budget exécuté l'exercice précédent. La différence la plus notable est la croissance anticipée de 19,2 % des dépenses d'investissement, en particulier en ce qui concerne les subventions d'investissement versées, l'agence étant de nouveau chargée de verser les aides accordées au titre du Plan vert de la région et, dans le cadre de ses nouvelles missions, de l'AMI « Retour de la nature en ville » en 2023. La croissance des dépenses de fonctionnement s'établirait à 3,9 % par rapport à celles de 2022.

Tableau n° 12 : Structure du budget primitif de l'AEV 2023 – comparaison avec le réalisé 2022

En M€	Investissement (réel)	Fonctionnement (réel)	Total (réel)
Recettes prévisionnelles 2023	17 708 858	14 436 232	32 145 090
Variation par rapport au réalisé au CA 2022, en %	+ 86,5 %	+ 9,5 %	+ 41,8 %
Dépenses prévisionnelles 2023	17 730 150	14 414 940	32 145 090
Variation par rapport au réalisé au CA 2022, en %	+ 19,2 %	+ 3,9 %	+ 11,8 %

Sources : BP 2023 et CA 2022 de l'AEV

4.2.2 Une source d'économies a priori pérennes : le déménagement du siège de l'AEV dans les locaux de la région à Saint-Ouen

Depuis le 1^{er} avril 2023 et avec l'arrivée à échéance du bail des locaux de la Cité régionale de l'environnement qu'elle occupait à Pantin⁵¹, l'AEV, à la demande de la région, a emménagé dans les locaux de la région à Saint-Ouen. Le plateau sous-loué par l'AEV à la région, d'une surface de 685 m², contre 1 300 m² dans l'ancien siège à Pantin, compte 88 postes de travail, correspondant aux besoins des agents actuels du siège et du terrain, ainsi qu'aux apprentis et aux recrutements à venir. Cette convention de sous-location prévoit, dans son article 11, que l'agence soit dispensée de loyer et que la région demeure seule responsable des charges et conditions du bail principal. Les charges financées directement par la région couvrent les assurances, les frais de fonctionnement et d'entretien du bâtiment, la maintenance, les fluides, la taxe sur les bureaux et la taxe foncière. Ce même article prévoit que la région adresse, chaque année, à l'agence « un état récapitulatif de valorisation de la mise à disposition gratuite qui devra être enregistrée dans la comptabilité du sous-locataire en produit de subventions en nature ».

Cette convention prévoit que la région assure un certain nombre de prestations au profit de l'AEV : le nettoyage, l'organisation de l'accueil, la signalétique, la gestion du courrier hors affranchissement⁵² et le stationnement⁵³. Ces prestations constituent également une subvention en nature de la région à l'AEV devant faire l'objet contractuellement d'une valorisation annuelle, inscrite, au surplus, en tant que telle dans les comptes de la région comme dans ceux de l'AEV. Le contrat de sous-location est à modifier sur ce point.

Par ailleurs, les personnels de l'AEV ont accès à la restauration collective mise en place par la région par convention payante⁵⁴. À terme, ils auront également accès, par convention, à la salle de sport des personnels de la région.

L'AEV a produit une note de la région Île-de-France estimant les biens et services mis à disposition à 305 700 € pour les neuf mois de 2023 selon le détail présenté dans le tableau qui suit.

⁵¹ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 70 et suivantes.

⁵² L'affranchissement reste à la charge de l'AEV.

⁵³ Au sein de l'ancien siège de l'AEV, à la cité régionale de l'environnement à Pantin, ces prestations étaient mutualisées entre les sept organismes associés occupant ce bâtiment dans le cadre du GIP CIREIF. Sa dissolution est prévue d'ici la fin de l'année 2023 et devrait entraîner des charges pour l'agence. Pour la situation antérieure, cf. Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 70 et suivantes.

⁵⁴ Convention de restauration tripartite en date du 24 mars 2023.

**Tableau n° 13 : Estimation des biens et services mis à disposition de l'AEV
par la région Île-de-France – période du 01/04/2023 au 31/12/2023**

Item	Valeur TTC	Montant en € TTC
Loyer bureau (€ / m²)	459,91	236 278,76
Parking (€ / place)	2 098,80	Dans l'attente de la définition du besoin
Frais de gestion (€ / m²)	2,16	1 109,70
Assurance (€ / m²)	1,04	534,30
Impôts (taxe foncière + taxe sur les bureaux) (€ / m²)	46,60	23 940,75
Fluides (€ / m²)	17,19	8 831,36
Entretien / maintenance (€ / m²)	40,71	20 914,76
Nettoyage (€ / m²)	27,50	14 126,13
Total		305 737,76

Source : estimation des biens et services mis à disposition de l'AEV par la région du 1^{er} avril au 31 décembre 2023

Toutes les prestations assurées contractuellement par la région pour le compte de l'AEV, (notamment l'accueil, la signalétique) ne sont pas chiffrées. Ce chiffrage est également à compléter en ce qui concerne les places de parking, dont bénéficie l'agence au sein du parking de la région.

Toutefois, sur la base de 28 places de parking occupées par l'AEV, le coût annuel des prestations fournies par la région sur la base des tarifs 2023 serait, hors charges et taxes de m² de bureau mis à dispositions, d'environ 486 005 €. Cela pourrait représenter une économie d'environ 842 377 € par rapport aux loyer et charges locatives payées en 2022 par l'AEV à la Cité de l'environnement⁵⁵. Ce montant correspond également à une subvention en nature supplémentaire de la région à l'agence.

En outre, comme il s'agit simplement d'une subvention en nature valorisée comptablement, l'économie réalisée par l'AEV correspondrait, globalement, à la totalité du loyer et des charges⁵⁶ versés jusqu'ici pour les locaux de la Cité régionale de l'environnement, soit 1,33 M€ en 2022.

Dans le rapport de présentation de la délibération n° 2023-035 approuvant la convention de sous-location, cette économie potentielle est fléchée « notamment pour renforcer le niveau d'accompagnement des collectivités en faveur de la renaturation ». L'évaluation du montant final de cette économie et son utilisation est à établir de manière définitive et présenter aux assemblées délibérantes respectives de la région et de l'AEV.

⁵⁵ En 2022, l'AEV a payé 1 328 382 € de loyer et charges locatives pour son siège à Pantin (comptes 613 et 614).

⁵⁶ Sauf les quelques prestations payées par l'agence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de l'AEV demeure confortable malgré une dégradation ces dernières années. Elle connaît une évolution de ses produits de gestion largement indexée sur les dotations que lui accorde la région Île-de-France, qui représentent 69 % de ces ressources en moyenne sur la période.

Dans ce contexte, l'AEV subit entre 2017 et 2022 un effet de ciseaux entre des ressources de fonctionnement qui restent stables du fait de la réduction des dotations régionales, et des charges de gestion qui croissent de 2,8 % par an en moyenne. Dès lors, sa capacité d'autofinancement se dégrade au fil des exercices et l'agence connaît, sur l'ensemble de la période, un besoin de financement de 4,7 M€. Cette dégradation est financée, à ce stade, sans difficulté en puisant dans son fonds de roulement abondant.

À cet égard, le début de l'exercice 2023, marqué par l'adoption d'un budget primitif en croissance de près de 12 % par rapport aux dépenses réalisées en 2022, ouvre la voie à une source d'économies a priori pérennes d'1,3 M€ par an avec le déménagement du siège de l'agence dans les locaux de la région à Saint-Ouen. Au-delà, une gestion plus active du patrimoine géré pour le compte de la région est à encourager pour augmenter les recettes d'exploitation de l'agence.

5 MALGRÉ DES PROGRÈS, UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU EFFICIENTE ET MARQUÉE PAR PLUSIEURS IRRÉGULARITÉS

5.1 Une absence de stratégie claire en matière de gestion des ressources humaines

5.1.1 Un pôle des ressources humaines aux effectifs importants rapportés au nombre d'agents gérés

Selon l'organigramme, la direction des ressources et des moyens (DRM) compte 24 agents à temps plein et un apprenti, au 1^{er} janvier 2023, pour assurer les fonctions supports de l'agence, pour un effectif de 110 agents au sein du siège et des antennes territoriales. L'effectif de cette direction, qui représente 21,8 % de l'effectif total, apparaît important au regard du nombre d'agents employés. S'agissant du pôle « ressources humaines », 5,25 agents⁵⁷ y sont affectés au 1^{er} janvier 2023, soit 4,8 % de l'effectif global d'agents permanents gérés par l'AEV.

S'il n'existe pas d'indicateur normalisé en la matière, cet effectif apparaît important compte-tenu du nombre d'agents gérés. En 2017, un cabinet de conseil estimait le poids moyen de la fonction ressources humaines (RH) au sein des entreprises à 1,7 % des effectifs totaux⁵⁸. De manière plus ancienne, le rapport 2006 du comité sur le coût et le rendement des services publics estimait la part des effectifs de la fonction RH dans une fourchette variant entre 2 % et 4,2 % des effectifs totaux selon les ministères ou les directions⁵⁹. En 2022, lors du contrôle d'une commune de taille moyenne du Val-de-Marne, un ratio de 1 % avait été constaté pour 500 agents permanents et 739 agents physiques rémunérés au cours du dernier exercice.

⁵⁷ Le directeur des ressources et moyens est compté pour 0,25 ETP.

⁵⁸ <https://www.sie-partners.com/fr/actualites-et-publications/de-nos-experts/organisation-de-la-fonction-rh-premiers-resultats-du>

⁵⁹ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/rapport-lacambre-2006.pdf>

Même en tenant compte du fait que l'ancienne responsable du pôle a connu une période d'absence de 10 mois entre 2020 et 2021, et des difficultés rencontrées par l'agence avec son logiciel de gestion des ressources humaines (GRH), les effectifs du pôle RH de l'AEV se situent donc dans la fourchette très haute du taux d'agents de la fonction RH rapporté au nombre d'agents gérés. Il est permis de penser que cela découle, structurellement, du fait que l'AEV est un petit établissement public, gérant de manière autonome et spécifique des effectifs modestes, ce qui empêche toute économie d'échelle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV conteste notamment les référentiels utilisés par paragoner les effectifs de la fonction RH de l'agence comme non adaptés à sa situation.

5.1.2 Une mise en œuvre partielle des lignes directrices de gestion

La loi relative à la transformation de la fonction publique du 6 août 2019, désormais codifiée aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP) sur ce point, a créé pour les employeurs territoriaux l'obligation de déterminer une stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, avant le 1^{er} janvier 2021. Ces lignes directrices de gestion (LDG) comportent deux volets.

5.1.2.1 Un volet avancements et promotions adopté en 2020

Lors de sa séance du 26 novembre 2020, le comité technique a donné un avis favorable aux LDG, promotion interne et avancement de grade. Par délibération du 3 décembre 2020, le conseil d'administration de l'agence a adopté ces LDG, pour une durée de six ans, à compter du 1^{er} janvier 2021. En application de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique⁶⁰, l'adoption de ce document avant la fin de l'année 2020 était indispensable pour que des promotions au titre de l'année 2020 puissent être prononcées.

5.1.2.2 Une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines à mettre en place

Conformément aux articles L. 413-1 et L. 413-2 du CGFP et au décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019⁶¹, l'agence aurait dû produire une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines avant le 31 décembre 2020, qui constitue le second volet des LDG. Celle-ci définit, pour une durée maximale de six ans, les orientations générales en matière de mobilité et de valorisation des carrières (politique de recrutement, adaptation des compétences, diversification des profils et valorisation des parcours professionnels, égalité professionnelle femmes/hommes, procédures de mobilité, transition professionnelle, sujétions particulières à certains postes⁶²). Les LDG sont opposables en cas de contentieux.

L'agence souligne que ce second volet des LDG comportera un renouvellement du plan de formation, un plan sur l'égalité femmes/hommes, un volet gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), ainsi que les règles d'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA).

⁶⁰ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁶¹ Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

⁶² Articles 7, 8 et 11 du décret n° 2019-1265 précité.

Néanmoins, aucune date prévisionnelle n'a été indiquée par l'AEV pour la production de cette stratégie pluriannuelle, pourtant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2021, et aucun chantier n'a été lancé pour la réaliser, de sorte qu'il n'est pas possible d'indiquer à quelle date elle pourra être adoptée.

Or, la mise en place de cette stratégie constitue une obligation juridique pour l'autorité territoriale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment que l'adoption de lignes directrices de gestion est inscrite à l'agenda social 2023-2024.

5.1.3 De nombreux documents internes actualisés ou mis en place à regrouper dans un ensemble cohérent

À défaut de stratégie pluriannuelle de pilotage, l'agence a actualisé de nombreux documents constituant des éléments importants d'une politique de RH, sans qu'ils forment pour autant un ensemble complet et articulé en termes de stratégie pluriannuelle de GRH. Parmi ces textes, adoptés durant la période sous revue, sont à citer : le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), en 2021 ; la mise aux normes du temps de travail, à compter du 1^{er} janvier 2023 ; l'adoption, à la demande de la région, d'une charte de déontologie, en mars 2023 ; l'adoption d'un nouveau barème de calcul des redevances des conventions d'occupation des logements de l'AEV, en octobre 2021 ; l'adoption d'une charte du télétravail, en 2022 ; la mise en place d'agendas sociaux en 2021, 2022 et 2023, transmis pour avis aux organisations syndicales pour recenser les thèmes sur lesquels les instances paritaires devraient être consultées dans l'année à venir ; un projet d'un nouveau règlement d'utilisation des véhicules, dont l'adoption est prévue en 2023 ; enfin, une feuille de route RH, élaborée en mai 2021 et actualisée en janvier 2022, à l'occasion de l'arrivée du nouveau directeur général.

La mise en cohérence de ces divers outils de politique de RH reste cependant à articuler au sein d'une stratégie prévisionnelle fixant les priorités et les objectifs de l'établissement en matière d'effectifs, d'emplois et de compétences, objet, précisément, du second volet des LDG.

5.1.4 Certains documents obligatoires non produits de manière systématique

L'agence n'a pas produit de bilan social ou rapport social unique en 2020 et 2021, soit deux des quatre bilans sociaux/rapports sur l'état de la collectivité (REC) attendus au cours de la période sous revue. Elle explique ces difficultés par la vacance du poste de responsable du pôle ressources humaines d'avril 2021 à février 2022, la crise sanitaire, l'actualité réglementaire qui a entraîné une charge de travail, notamment la loi de transformation de la fonction publique et, enfin, le changement de son logiciel de GRH.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV souligne que le rapport social unique, issu de la fusion des instances paritaires actée par la loi de transformation de la fonction publique, est beaucoup plus fourni que le bilan social en termes d'indicateurs. Dans cette perspective, l'AEV confirme qu'elle a lancé un projet de changement de SIRH à horizon du premier semestre 2024.

En outre, lorsqu'elles sont produites, les données GRH de l'AEV ne sont pas toujours fiables. Ainsi, la synthèse du bilan social 2017 indique que l'AEV compte 107 agents physiques au 31 décembre 2017, pour 111,5 ETPR, ce qui est impossible. De même, des incohérences existent dans le coût moyen d'un ETP transmis par l'agence.

De même, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV explique notamment que les incohérences sont dues au fait que les effectifs, selon les tableaux, ne sont pas calculés selon les mêmes règles (effectif au 31/12/N, ETP, équivalents temps plein rémunérés (ETPR)).

5.2 Des effectifs en hausse malgré la dissolution de la mission « Éducation à l'environnement »

Entre 2013, date du dernier exercice contrôlé dans le dernier rapport de la chambre, et 2017, les effectifs ont baissé de 21,9 %⁶³. Sur la période sous revue, entre 2017 et 2022, ils progressent, au contraire, malgré la dissolution de la mission « Éducation à l'environnement », de 4,8 ETP, soit 4,5 %. En ETPT, la baisse des effectifs de l'agence (- 5,3 ETPT) est moins importante que les effectifs supprimés au titre de la mission « Éducation à l'environnement » (- 11,44 ETPT).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique notamment que si la suppression de la « mission éducation à l'environnement » a entraîné une baisse des effectifs pourvus, des créations de postes, pour répondre à la commande régionale et assurer les missions confiées à l'agence, ont contribué à atténuer cette baisse.

5.2.1 L'accompagnement des personnels concernés par la dissolution de la « mission Éducation » à l'environnement

La dissolution de la mission « Éducation à l'environnement », qui faisait partie de la direction de l'aménagement et de la gestion (DAG), intervenue entre 2016 et 2020, a concerné 24 agents dont 16 en activité et 8 en disponibilité⁶⁴. Parmi les 16 agents en activité, il est recensé notamment : deux reclassements en interne, trois situations de surnombre prises en charge par le centre interdépartemental de la grande couronne (CIG) en 2019, deux départs volontaires et sept mutations externes⁶⁵.

En 2023, deux agents sont encore pris en charge par le CIG. Le premier est placé en disponibilité et le second a demandé une rupture conventionnelle avec prise d'effet en septembre 2023.

Au total, la mission « Éducation à l'environnement » comptabilisait 11,44 ETPT fin 2017, 4,92 ETPT fin 2018, 3,08 ETPT fin 2019 et, enfin, 2,08 ETPT fin 2020, date à laquelle les derniers agents concernés ont quitté l'AEV. Cette dissolution a entraîné une baisse des effectifs de la DAG (cf. tableau n° 1 en annexe n° 3).

La dissolution de cette mission a coûté 320 000 €, pour financer les mesures d'accompagnement, les surnombres, la formation des agents, la prise en charge par le centre de gestion ainsi que l'indemnité de départ volontaire.

⁶³ Source : chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, annexe n° 1, analyse fonctionnelle des effectifs, p. 142.

⁶⁴ Chiffres en décembre 2016.

⁶⁵ S'agissant des agents en disponibilité, six ont été radiés, un est toujours dans la même position administrative et un a été placé en surnombre en février 2020, puis pris en charge par le CIG de la grande couronne jusqu'en septembre 2022 avant d'être placé en disponibilité pour création ou reprise d'entreprise.

5.2.2 Un quasi-doublement du recours aux agents contractuels alors que la procédure de recrutement est à préciser et à respecter

Durant la période sous revue, les effectifs de titulaires ont baissé de 11,4 % tandis que ceux des agents contractuels progressaient de 88,2 %, soit un quasi-doublement en six ans. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV précise que l'effectif permanent de l'agence est passé de 17 contractuels en 2017 à 32 en 2022. La part de contractuels dans les effectifs est ainsi passée de 15,97 % au 31/12/2017 à 28,78 % au 31/12/2022.

Cette croissance est réalisée alors que la procédure en place en 2020 et mise à jour en août 2022 comporte des lacunes et n'est pas toujours respectée. Elle est formalisée par un document qui retrace le processus de recrutement, de la définition du besoin de recruter à l'accueil de l'agent recruté. Elle ne mentionne pas la préférence qui doit être donnée aux agents titulaires dans le cadre des recrutements pour des emplois vacants.

Par ailleurs, lors de l'audit réalisé en 2022 par un prestataire extérieur, mandaté par la région, sept des douze étapes de la procédure ont été testées. Il a été relevé que 20 documents sur les 70 demandés dans le cadre de ces tests n'avaient pas été transmis, signe que la procédure est perfectible⁶⁶. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique que la procédure de recrutement et les règles de conservation des pièces ont été revus à la suite de cet audit.

Pour 2017 et 2018, la préfecture de la région Île-de-France a transmis six lettres d'observation, dans le cadre du contrôle de légalité, aux motifs que les délibérations ne mentionnent pas le grade correspondant à l'emploi créé, que les contrats omettent de viser la délibération créant l'emploi ou encore que l'acte d'engagement ne mentionne pas la date de déclaration de vacance de poste. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV affirme que la délibération et les modèles de contrats ont été modifiés.

Enfin, une problématique particulière se pose en ce qui concerne le recrutement des contractuels. D'après le tableau des effectifs au 31 décembre 2022, sur les 32 contractuels recensés hors apprentis et collaborateurs de cabinet, tous travaillent à temps complet et bénéficient d'un contrat à durée déterminée sur le fondement de l'article L. 332-8 2° du CGFP, permettant d'occuper un emploi permanent sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté. Or, parmi la trentaine de dossiers personnels des agents contractuels consultés sur place, aucun ne contient les éléments attestant de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire titulaire sur l'emploi considéré⁶⁷. En réponse aux éléments complémentaires demandés lors du contrôle, l'agence n'a fourni d'éléments que pour quatre recrutements réalisés entre 2017 et 2022, ce qui ne couvre qu'une petite partie des recrutements de contractuels réalisés entre 2017 et 2023.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique que les pièces relatives à un recrutement ne sont pas jointes dans le dossier individuel de l'agent recruté mais gardées dans le dossier recrutement correspondant. La chambre rappelle le principe d'un dossier du personnel unique en application de la réglementation⁶⁸.

⁶⁶ Cf. rapport d'audit réalisé par un prestataire de la région précité, avril 2022, p. 10, 11 et 36.

⁶⁷ L'agence souligne, comme d'autres collectivités, les difficultés à pourvoir certains postes. C'est le cas notamment des postes de garde-équestres en raison des fortes contraintes horaires, des qualifications demandées et des incivilités en forêt péri-urbaine. Elle évoque également le manque d'attractivité salariale par rapport au secteur privé, notamment pour les fonctions de gestionnaire (carrière-paie, par exemple). Ces tensions n'expliquent cependant pas les faiblesses dans la traçabilité de la procédure de recrutement des contractuels.

⁶⁸ Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

5.3 Évolution et structuration de la masse salariale

Les charges de personnel totales connaissent une variation annuelle moyenne de 1,8 % et atteignent 6,65 M€ en 2022, contre 6,07 M€ en 2017, soit une évolution cumulée sur la période sous revue de 9,55 % (cf. tableau n° 3 en annexe n° 3). La masse salariale de l'AEV représente 48,7 % de ses charges de fonctionnement en 2022. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agence souhaite souligner qu'une évolution moyenne annuelle de la masse salariale de 1,8 % peut être considérée comme un signe de maîtrise des charges.

5.3.1 Une rémunération en progression pour les titulaires et les contractuels

Les dépenses de rémunération, hors charges sociales, progressent de 4,21 M€ à 4,56 M€ entre 2017 et 2022, soit une évolution globale de 8,4 %. Si l'on intègre les charges sociales, leur croissance atteint 10,8 %.

En ce qui concerne la rémunération brute moyenne par ETP, les plus fortes hausses observées entre 2017 et 2022 concernent les titulaires A (+ 14,8 %), les titulaires C (+ 15,6 %) et les contractuels A (+ 9,2 %) (cf. tableau n° 4 en annexe n° 3). La croissance des 10 rémunérations les plus élevées de l'agence s'élève à + 15,7 % entre 2017 et 2021 et + 11,1 % entre 2017 et 2022, après le départ de l'ancien directeur général, dont le salaire élevé tirait la moyenne vers le haut. Ces données, fournies par l'agence, sont toutefois à prendre avec précautions, certaines données comportant des erreurs⁴⁹.

5.3.2 Un niveau indemnitaire supérieur à la moyenne des collectivités de petite couronne

La part des indemnités dans la rémunération totale des personnels titulaires et contractuels de l'agence s'établit à 31,7 % du total des rémunérations versées en 2022. Une comparaison a été effectuée avec la moyenne des agents des collectivités relevant du CIG de la petite couronne en 2020 (dernière année disponible). En effet, le CIG de grande couronne, dont relèvent les agents de l'AEV, ne publie pas de synthèse des bilans sociaux annuels.

En 2020, les agents de l'AEV ont perçu, en moyenne, 31 % de primes et indemnités dans leur rémunération totale, soit 13,6 points de plus que la moyenne des agents gérés par le CIG petite couronne la même année. Les écarts les plus importants concernent les titulaires des catégories A et C et les contractuels A, tandis que les contractuels de catégorie C ont un niveau indemnitaire assez proche de la moyenne des agents de la même catégorie relevant du CIG de petite couronne.

⁴⁹ Les données ont été fournies par le service RH de l'AEV. Si les montants globaux de rémunération communiqués correspondent bien, à quelques pourcents près, à celles issues des données des comptes de gestion, ces éléments comportent des erreurs ponctuelles. Ainsi, il y figure 0 agent contractuel C en 2017 mais une rémunération versée pour cette catégorie de 32 787€. De même, il semble très peu probable que la rémunération brute moyenne annuelle d'un contractuel B se soit établie à 14 852 € en 2018, soit 1 237 € brut/mois, quand le SMIC s'établissait la même année à 1 498,5 € bruts par mois, sachant qu'il n'existe quasiment pas de contractuel à temps partiel sur l'ensemble de la période sous revue. La même observation vaut également pour les contractuels C en 2018, dont la rémunération, si l'on suit les chiffres déclarés par l'AEV, serait inférieure de 21,7 % au SMIC brut la même année.

**Tableau n° 14 : Part des primes dans la rémunération totale des agents de l'AEV en 2020
et comparaison avec la moyenne des agents de la petite couronne en 2020**

Part des primes par catégorie	Titulaires AEV (en %)	Titulaires petite couronne (en %)	Écart en faveur de l'AEV (en points)	Contractuels de l'AEV (en %)	Contractuels petite couronne (en %)	Écart en faveur de l'AEV (en points)
Catégorie A	34,1	23,1	+ 11	34,1	23,3	+ 10,8
Catégorie B	26,3	18,8	+ 9,5	26,7	19	+ 7,7
Catégorie C	27,6	15,6	+ 12	16,3	13,9	+ 2,4
Total	31,1	17,6	+ 13,5	31,0	16	+ 13

Source : Bilan social 2020 sur les collectivités de la petite couronne et données AEV

5.4 Des emplois d'ingénieurs en chef et d'administrateur territoriaux irréguliers

5.4.1 Trois emplois d'ingénieurs en chef et un emploi d'administrateur territoriaux irréguliers

L'AEV compte, au 31 décembre 2022, trois emplois budgétaires d'ingénieur en chef territorial, tous pourvus, et un emploi budgétaire d'administrateur territorial, non pourvu.

Or, aux termes de l'article 3 du décret n° 2016-200 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs en chef territoriaux et de l'article 2 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, ces agents exercent leurs fonctions dans des régions, des départements des communes de plus de 40 000 habitants ou des établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants.

Ainsi que l'avait déjà relevé le précédent rapport de la chambre⁷⁰, l'AEV ne figure pas dans les listes fixées par les décrets du 30 décembre 1987 précité et n° 2000-954 du 22 septembre 2000 des établissements publics assimilés à l'une de ces collectivités. Elle ne figure pas non plus dans la liste des établissements publics locaux pouvant recruter des agents contractuels sur des emplois de direction en application de l'article L. 343-1 du CGFP et du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatifs aux agents contractuels dans la fonction publique territoriale.

Dans ces conditions, l'article 1^{er} du décret du 22 septembre 2000 précité prévoit que « lorsque, pour la création de grades, les statuts particuliers des cadres d'emplois de fonctionnaires territoriaux prévoient l'assimilation des établissements publics locaux à des communes, cette assimilation se fait [...] au regard de leurs compétences, de l'importance de leur budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer ».

Or, si l'on rapporte le budget, les effectifs totaux et le nombre de cadres au sein de l'agence avec les moyennes nationales observées pour une commune de 20 000, 40 000 et 80 000 habitants, l'AEV se positionne dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants en ce qui concerne le montant des dépenses de fonctionnement et les effectifs totaux gérés et dans la strate des communes de 20 000 habitants à 40 000 habitants en ce qui concerne le nombre de cadres gérés. Pour aucun de ces critères, l'AEV ne peut être assimilée à une commune de plus de 40 000 habitants.

⁷⁰ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 20 et suivantes.

Tableau n° 15 : Situation de l'AEV pour la détermination de sa strate

Critère / Collectivité	Charges de fonctionnement en 2021 ⁷¹ (en M€)	Charges d'investissement en 2021 ⁷² (en M€)	Moyenne des effectifs gérés en 2020 ⁷³	Nombre moyen de cadres A au 31/12/2020 ⁷⁴
AEV	13,3	2,3	115 ⁷⁵	50
Moyenne - commune de 10 000 h.	10,4	4,3	143	12,4
Moyenne - commune de 20 000 h.	27,6	9,8	334	28,8
Moyenne - commune de 40 000 h.	55,1	19,6	752	77,0
Moyenne - commune de 80 000 h.	122,2	44,9	1 584	277,2

Source : DGFIP, comptes individuels des communes 2021 ; DGCL, les collectivités locales en chiffres, éd. 2022

Au total, l'AEV ne figurant pas sur la liste des établissements publics assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants aux termes du décret du 22 septembre 2000 précité, l'emploi de directeur général de cet établissement n'apparaissant pas également dans la liste des emplois fonctionnels du décret du 30 décembre 1987 précité et les caractéristiques de l'agence en termes de budgets gérés, de personnel total et de cadres employés ne lui permettant pas de prétendre être assimilée à une commune de cette strate, les emplois d'ingénieurs en chefs et d'administrateurs territoriaux en son sein sont irréguliers car non-conformes aux statuts particuliers de ces cadres d'emplois, qui prévoient qu'ils exercent leurs fonctions dans des communes de plus de 40 000 habitants ou des établissements publics locaux assimilés à des communes de cette strate.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'AEV oppose à la chambre le caractère *sui generis* de ses statuts et les dispositions réglementaires propres la régissant. Dans cette perspective, la chambre précise qu'à défaut d'obtenir du pouvoir réglementaire une disposition spécifique pour l'AEV, les emplois existants ne sont pas fondés et sont par conséquent à supprimer.

En conséquence, en l'absence d'une disposition spécifique obtenue du pouvoir réglementaire dans un délai de deux années, la chambre formule à destination de la région et de l'AEV la recommandation de régularité qui suit.

Recommandation régularité 4 : En application des décrets portant statuts particuliers des ingénieurs en chefs et des administrateurs territoriaux, supprimer les emplois budgétaires de ces cadres d'emplois au sein de l'AEV (région et AEV).

⁷¹ Données issues des comptes individuels des collectivités, DGFIP, édition 2021 (dernière année disponible), pour les communes appartenant à un groupement fiscalisé.

⁷² Données issues des comptes individuels des collectivités, DGFIP, édition 2021 (dernière année disponible), pour les communes appartenant à un groupement fiscalisé.

⁷³ Moyennes calculées à partir des taux d'agents territoriaux par strate de commune figurant dans le tableau n° 1-5 dans Les collectivités territoriales en chiffres, éd. 2022.

⁷⁴ Chiffres calculés à partir des moyennes du taux d'encadrement au 31 décembre 2020 selon la taille des effectifs des collectivités issues du tableau n° 8.7a, Les collectivités locales en chiffres, éd. 2022.

⁷⁵ Les chiffres des agents physiques et des cadres gérés par l'AEV sont ceux du bilan social 2019.

5.4.2 Le cas particulier du recrutement de l'ancien directeur général

Le directeur général de mai 2016 à février 2022, administrateur civil hors classe, 4^{ème} échelon, des ministères économiques et financiers (IM 792) a été détaché pour exercer les fonctions de directeur général de l'AEV sur un emploi contractuel d'ingénieur en chef territorial hors classe 7^{ème} échelon (IB hors échelle B3, IM 1058), à compter du 2 mai 2016. Lors du renouvellement de son mandat, à compter du 2 mai 2019, il a été détaché à nouveau, cette fois-ci sur un emploi contractuel d'ingénieur général territorial de classe exceptionnelle, 3^{ème} chevron (IB hors échelle D3, IM 1274, c'est-à-dire le même niveau indiciaire qu'un directeur général des services d'une région de plus de deux millions d'habitants au dernier échelon de son grade).

Le CGFP prévoit, dans son article L. 513-3, que « le fonctionnaire détaché est soumis aux dispositions régissant sa fonction de détachement [...] ». Or, l'intéressé, haut fonctionnaire issu de l'École nationale d'administration (ENA), a suivi une carrière dans le domaine budgétaire, essentiellement au sein des ministères économiques et financiers. Il n'avait donc, lors de son recrutement, aucune expérience professionnelle dans les domaines de compétences des ingénieurs en chef territoriaux, prévus par l'article 2 du statut du cadre d'emploi correspondant⁷⁶. Surtout, l'intéressé ne remplissait pas les conditions de nomination au grade d'ingénieur en chef hors classe, fixées par l'article 19 du décret n° 2016-200 du 16 février 2016⁷⁷ précité. Il n'aurait donc pas dû être détaché sur un emploi contractuel d'ingénieur en chef hors classe.

Au-delà, son détachement en qualité d'ingénieur général de classe exceptionnelle à l'occasion du renouvellement de son contrat en 2019 s'avère irrégulier, l'intéressé ne remplissant pas les conditions restrictives fixées par le statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs en chefs territoriaux pour accéder à ce grade⁷⁸. Ce détachement a permis à l'intéressé de percevoir en 2020 et 2021 un traitement indiciaire supérieur de 25 278 € par an à celui qu'il aurait perçu en avançant normalement dans son corps d'origine.

Au total, les détachements successifs de l'ancien directeur général de l'AEV en qualité d'ingénieur en chef territorial hors classe contractuel, puis d'ingénieur général de classe exceptionnelle contractuel étaient irréguliers de bout en bout. Le fait que l'AEV ait déjà recouru par le passé à au moins un accueil en détachement irrégulier similaire⁷⁹ ne justifie en rien ces mesures, d'autant que la région Île-de-France, la présidence de l'AEV et la direction des ressources et des moyens de l'époque ne pouvaient ignorer le caractère irrégulier de ces détachements.

⁷⁶ Soit, aux termes de l'article 2 du décret n° 2016-200 du 16 février 2016 précité : « les domaines relatifs 1° À l'ingénierie ; 2° À la gestion technique et à l'architecture ; 3° Aux infrastructures et aux réseaux ; 4° À la prévention et à la gestion des risques ; 5° À l'urbanisme, à l'aménagement et aux paysages ; 6° À l'informatique et aux systèmes d'information ».

⁷⁷ « Peuvent être nommés ingénieurs en chef hors classe, après inscription sur un tableau d'avancement, les ingénieurs en chef territoriaux qui satisfont, au plus tard au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement : a) De six ans de services effectifs accomplis dans le grade, en position d'activité, ou de détachement dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie A et d'au moins un an d'ancienneté dans le 5^e échelon de leur grade ; b) D'avoir occupé pendant au moins deux ans, au titre d'une période de mobilité, en position d'activité ou de détachement dans les services de l'État ou de ses établissements ou des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée, ou dans une collectivité ou un établissement autre que celle ou celui qui a procédé à leur recrutement dans le cadre d'emplois des ingénieurs en chef territoriaux, ou dans les cas prévus à l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration [...] ».

⁷⁸ L'article 18 du décret n° 2016-200 du 16 février 2016 précité prévoit que « peuvent accéder au choix à la classe exceptionnelle du grade d'ingénieur général après inscription sur un tableau d'avancement : 1° Les ingénieurs généraux comptant au moins quatre années d'ancienneté dans le 5^e échelon de leur grade et exerçant leurs fonctions dans les services des régions de plus de 2 000 000 d'habitants, des départements de plus de 900 000 habitants, des communes de plus de 400 000 habitants et des établissements publics assimilés à ces collectivités dans les conditions fixées par le décret du 22 septembre 2000 susvisé ; 2° Les ingénieurs généraux ayant occupé, pendant au moins deux des cinq années précédant l'établissement du tableau d'avancement, l'emploi de directeur général des services dans l'une des collectivités mentionnées au 1° ci-dessus ».

⁷⁹ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016 p. 20 et suivantes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV conteste le fait le recrutement de l'ancien directeur général ait été irrégulier, sans toutefois donner d'éléments d'explication au regard de son absence parmi les établissements publics susceptibles de recruter des ingénieurs en chefs et administrateurs territoriaux aux termes des décrets du 30 décembre 1987 et du 22 septembre 2000 précités. De même, l'établissement ne donne aucune explication sur la nomination de l'intéressé en qualité d'ingénieur général de classe exceptionnelle au dernier échelon de son grade, lors du renouvellement de son mandat, en 2020, au mépris des règles d'avancement prévues par le statut du cadre d'emplois des ingénieurs en chefs territoriaux.

Sur le fond, la chambre ne peut qu'inviter l'AEV et son autorité de tutelle, la région Île-de-France, à se rapprocher du pouvoir réglementaire afin d'obtenir une modification des listes fixées par les décrets du 30 décembre 1987 et du 22 septembre 2000 précités, seule manière pour l'établissement de recruter régulièrement des cadres dirigeants au sein de ces cadres d'emplois.

5.5 Une mise en conformité tardive des règles du temps de travail

5.5.1 Une application encore inaboutie des règles du temps de travail issues de la loi du 6 août 2019

Le règlement intérieur de 2012 de l'AEV, modifié en 2015, prévoyait 27 jours de congés annuels au lieu de 25 dans le droit commun de la fonction publique, des droits d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) en fonction de la durée hebdomadaire de travail et deux jours de la présidence accordés au titre des autorisations spéciales d'absence. En outre, ce même règlement intérieur n'incluait pas la journée de solidarité. Il apparaît donc qu'au regard de la loi du 6 août 2019 précitée, cinq jours de congés étaient irréguliers.

Afin de veiller au respect du contingent annuel de 1 607 heures imposé par l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée, l'AEV a procédé en deux temps. Par délibération n° 2021-154 du 8 décembre 2021, entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022, elle a supprimé les deux jours de congé « présidence » et instauré la journée de solidarité travaillée, plus de 16 ans après son entrée en vigueur obligatoire pour tous les salariés, le 1^{er} janvier 2005. Puis, par délibération du 18 novembre 2022, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2023, une formule unique comprenant 25 jours de congé, 25 jours d'ARTT et une durée hebdomadaire du temps de travail fixée à 39 h 24 a été adoptée. Seuls les agents de la brigade équestre conservent un temps de travail particulier, organisé par cycles variant selon les saisons.

Le coût du non-respect des 1 607 heures annuelles était estimé lors du précédent rapport de la chambre à 3,3 % de la masse salariale⁸⁰. Pour la période sous revue durant laquelle le temps de travail était similaire à ce qu'il était lors du dernier contrôle de la chambre, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2022, le coût du non-respect de la durée légale du temps de travail peut donc être estimé à environ 728 218 €⁸¹.

⁸⁰ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 64.

⁸¹ Cf. calcul dans le tableau récapitulatif le détail de la masse salariale par exercice.

L'AEV prévoit une prochaine refonte du règlement intérieur incluant cette nouvelle durée du temps de travail. À cette occasion, le temps de déshabillage devrait être déduit du temps de travail effectif. En effet, le règlement intérieur de 2015 de l'agence prévoit que le temps d'habillage, de déshabillage et de douche est inclus dans le temps de travail effectif en contrepartie du port d'une tenue obligatoire. Or, l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dispose que la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles. Le Conseil d'État a déjà jugé que le temps d'habillage et déshabillage ne pouvait être inclus dans le temps de travail effectif⁸². De même, à défaut de texte réglementaire le prévoyant, le temps consacré à la douche ne peut être regardé comme du temps de travail effectif.

L'AEV fait valoir que la cour administrative d'appel (CAA) de Toulouse a jugé, dans un référé d'avril 2023, que les temps d'habillage, de déshabillage et de douche peuvent être inclus dans le temps de travail dès lors que ces opérations se déroulent, selon les directives de l'employeur, sur le lieu et le temps de travail de l'agent, et cela sans méconnaître l'arrêt du Conseil d'État précité. Il convient toutefois d'attendre un jugement sur le fond, avant de pouvoir prendre en compte cette évolution jurisprudentielle.

5.5.2 Un taux d'absentéisme faible au regard de la moyenne de la petite couronne

En 2022, le taux d'absentéisme des agents de l'AEV est de 3,0 %. En 2020, dernière année pour laquelle une comparaison pertinente peut être faite, le taux d'absentéisme tous motifs était de 4,8 % à l'AEV, contre 8,6 % pour la moyenne des agents relevant du CIG de la petite couronne⁸³, soit un taux deux fois inférieur (cf. tableau n° 5, annexe n° 3). Les congés de maladie ordinaire, première cause d'absence au travail, ont nettement diminué passant de 934 jours en 2017 à 566 jours en 2022. L'agence développe une démarche en matière de prévention des risques, d'hygiène et de sécurité⁸⁴.

5.5.3 Un recours faible aux heures supplémentaires et aux astreintes en l'absence de contrôle automatisé

Les modalités de prise en compte des heures supplémentaires sont décrites au règlement intérieur. L'agence indique qu'il n'existe pas de délibération spécifique en la matière.

L'AEV souligne qu'elle recense peu d'heures supplémentaires rémunérées, car les agents du siège sont essentiellement des agents de catégorie A, non éligibles à ce dispositif. Pour l'année 2022, les heures supplémentaires s'élèvent à 469,7, pour un coût de 8 746,30 €, soit une moyenne de 39,1 heures supplémentaires par mois en moyenne (cf. tableau n° 6 en annexe n° 3).

⁸² CE, 4 février 2015, n°386269. Cf. également la réponse à la question écrite AN n° 93823, 8 mars 2016.

⁸³ Là encore, le CIG grande couronne ne publie pas de synthèse des bilans sociaux, la comparaison est faite avec le CIG de petite couronne, qui publie une synthèse des bilans sociaux 2020 sur son site.

⁸⁴ Celle-ci s'est traduite par la signature de convention de mise à disposition d'un agent chargé de la fonction d'inspection (ACFI) et d'un conseiller en prévention des risques professionnels avec le centre de gestion grande couronne. Par ailleurs, l'agence est en train de mettre en place une collaboration avec une équipe pluridisciplinaire de médecine du travail suite à la signature d'un marché à procédure adaptée en janvier 2023.

L'agence n'a pas mis en place de système de contrôle et de suivi automatisé des horaires de travail permettant la comptabilisation exacte des heures supplémentaires accomplies. Or, en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002⁸⁵, le versement régulier d'heures supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre de tels dispositifs, sauf pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou sur des sites dont l'effectif susceptible de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 agents. De plus, il paraît difficile de respecter scrupuleusement le temps de travail hebdomadaire, fixé à 39 h 24, sans système de contrôle à l'appui.

Enfin, l'agence dispose d'un régime d'astreintes pour les personnels d'exploitation et de direction⁸⁶. En 2022, 226 périodes d'astreintes ont été indemnisées à 35 agents, auxquels s'ajoutent le personnel de direction, pour un coût total de 24 249,30 €, soit une moyenne de 108 € par période d'astreinte.

5.6 Le régime indemnitaire et les avantages en nature

5.6.1 Une mise en place tardive du RIFSEEP ayant conduit à une quasi-suppression de la prime régionale

Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les agents de l'État⁸⁷, le RIFSEEP est devenu applicable au sein de la fonction publique territoriale (FPT) à partir de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016⁸⁸. Ses modalités pratiques ont notamment été organisées dans une circulaire DGCL/DGFIP du 3 avril 2017⁸⁹ qui précise que le RIFSEEP doit faire l'objet d'une transposition dans « un délai raisonnable », par délibération au sein de chaque collectivité, au fur et à mesure de la parution des décrets organisant le passage au RIFSEEP des corps de fonctionnaires correspondants au sein de l'État.

À l'AEV, les travaux préalables au déploiement de ce nouveau régime indemnitaire datent de 2020, si l'on se réfère à la note de cadrage du projet. Lors de la séance du comité technique du 3 décembre 2019, l'agence envisageait la mise en place du RIFSEEP au 1^{er} janvier 2021. De cette séance, il ressort que l'agence a rencontré des difficultés pour l'actualisation des profils de poste et le respect du calendrier, d'où le recours au CIG par convention d'accompagnement, puis à un prestataire extérieur.

Au sein de l'agence, la mise en œuvre du RIFSEEP est intervenue au 1^{er} juin 2021, pour l'ensemble des cadres d'emplois après approbation du comité technique du 31 mai 2021 et par délibérations du conseil d'administration des 11 février 2021 et 20 avril 2021.

L'AEV ayant procédé au passage en une seule fois au RIFSEEP de tous ses agents alors que la circulaire DGCL/DGFIP du 3 avril 2017 précitée recommandait un passage progressif au fur et à mesure de la parution des arrêtés pour les corps comparables de la fonction publique de l'État, il est constaté un délai de mise en œuvre variant, selon les cadres d'emplois, entre environ cinq ans (pour les adjoints administratifs, adjoints techniques, rédacteurs et rédacteurs principaux et attachés territoriaux) et un peu plus de deux ans (pour les ingénieurs en chef). Un délai de mise en œuvre de cinq ans ne peut pas être regardé comme « raisonnable » pour les cadres d'emplois concernés.

⁸⁵ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁸⁶ Par délibération, le conseil d'administration du 11 février 2021 a approuvé deux types d'astreintes : astreinte d'exploitation et astreinte de décision du personnel d'encadrement. L'agence a mis en place un dispositif d'astreinte pour les week-ends et jours fériés, couvrant l'ensemble de son territoire.

⁸⁷ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

⁸⁸ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁸⁹ Circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre de la politique d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité dans la fonction publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV précise notamment qu'elle a volontairement choisi une approche globale et donc attendu de disposer de l'ensemble des décrets et arrêtés transposant le RIFSEEP au niveau des cadres d'emplois occupés en son sein pour traiter globalement le projet.

Cette mise en œuvre a donné lieu à l'abrogation des primes existantes⁹⁰, à l'exception de la prime régionale, qui ne subsiste qu'à titre résiduel, pour les agents qui auraient vu baisser leur niveau indemnitaire du fait de la fixation de nouveaux plafonds indemnitaires. Le passage au RIFSEEP a été réalisé à coût modéré : le surcoût annuel global était estimé à 29 316 € pour 2021. Étendu sur une année pleine, le coût du passage au RIFSEEP s'établirait ainsi à environ 39 100 € par an, soit environ 2,5 % du montant des indemnités versées en 2020.

Les difficultés méthodologiques rencontrées par l'agence, au demeurant compréhensibles, ne sont pas suffisantes pour expliquer l'application tardive du dispositif. La notion de « délai raisonnable » supposait d'engager une réflexion et un dialogue sans attendre 2020 et de transposer les dispositions des corps équivalents de la fonction publique de l'État au fur et à mesure de la parution des arrêtés s'appliquant aux cadres d'emplois présents au sein de l'AEV, plutôt qu'en une seule fois.

5.6.2 Une prime régionale au statut juridique fragile subsistant de manière résiduelle

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait noté que l'assise juridique de la prime régionale, dénommée indemnité de mise à disposition, versée à l'ensemble des agents titulaires et contractuels, était fragile juridiquement pour deux raisons. D'une part l'AEV ne disposait pas de documents antérieurs à 1984, permettant d'attester de son caractère d'avantage collectivement acquis au sens de la jurisprudence. D'autre part, parce que le mode de calcul de cette prime a été modifié postérieurement à 1990, ce que la jurisprudence n'autorise que si les termes de la délibération antérieure à 1984 le permettaient, information que l'AEV n'avait pas produit⁹¹.

Avec le déploiement du RIFSEEP, cette prime régionale a été incluse dans la part indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), en juin 2021. Cette intégration a concerné la majeure partie des agents. Toutefois, afin d'éviter des pertes individuelles de rémunération, la prime régionale a été maintenue à titre individuel sous forme de complément mensuel, comme l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 précité l'autorise. Cette mesure a concerné cinq agents en 2021, dont l'ancien directeur général pour un montant mensuel de 1 123,29 €. En 2023, quatre agents perçoivent encore cette prime pour un coût annuel de 42 000 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique qu'à la suite des derniers mouvements de personnels, un seul agent continue de percevoir cette prime régionale.

⁹⁰ Indemnité d'administration et de technicité (IAT), indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), indemnité spécifique de service (ISS), prime de fonction et de résultats (PFR), prime de service et de rendement (PSR), prime de sujétions spéciales (PSS).

⁹¹ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 59 et suivantes.

5.6.3 Un parc de logement attribué aux agents à des tarifs irréguliers

L'agence dispose d'un parc de 15 maisons forestières, dont 13 sont occupées par les agents soumis au régime des astreintes et une va être démolie. Ces biens font partie de son domaine privé. Ils présentent trois spécificités. D'une part, leur localisation est souvent isolée et fréquemment entourée d'espaces boisés. D'autre part, ils sont de grande surface (leur surface varie de 81 m² pour un T4 à 143 m² pour un T7) et fréquemment surdimensionnés par rapport aux besoins des agents. Enfin, l'agence souligne l'intérêt à maintenir la présence d'agents soumis à des astreintes à l'intérieur ou à proximité immédiate des espaces qu'elle gère, en cas d'intervention urgente à réaliser. À terme, l'AEV envisage de s'orienter vers la colocation entre bénéficiaires et la location aux apprentis et stagiaires, de manière à optimiser l'utilisation de logements.

L'agence a adopté un nouveau dispositif de tarification des logements de domaine privé par la délibération n° 2021-094 du 21 octobre 2021. Ce nouveau barème est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Cette même délibération a approuvé les modèles-types de convention d'occupation des logements de l'AEV, y compris un bail-type de location ou colocation d'un logement non meublé régi par la loi du 6 juillet 1989⁹², ouvrant ainsi la possibilité pour l'agence de louer ces logements à des tiers. Ce dispositif, qui a conduit à une baisse de 28,2 % des redevances d'occupation perçues par l'agence, repose désormais sur trois éléments :

- a) Un prix de location au mètre carré de base, fixé non pas par référence aux évaluations réalisées par la direction nationale des interventions domaniales (DNID) mais de manière dégressive par rapport à la taille du logement. Le tarif de la redevance d'occupation, avant tout abattement lié aux astreintes et à la composition du foyer familial, varie ainsi de 6 €/m² pour les logements de moins de 80 m² à 4 €/m² pour les logements de plus de 130 m², selon le barème fixé en octobre 2021 et qui est revalorisé annuellement en fonction de l'indice de revalorisation (IRL) des loyers de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).
- b) En application de l'arrêté du 22 avril 2013 relatif aux concessions de logements par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaires avec astreinte pris en application des articles R. 2421-72 et R. 41-21-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), le tarif des logements est modulé en fonction de la composition du foyer⁹³. Ce dispositif est régulier.
- c) L'AEV applique, en dehors de tout cadre légal, une « minoration énergétique » en fonction du diagnostic de performance énergétique (DPE) réalisé en 2012 pour le logement occupé⁹⁴. Cette minoration de la redevance est de 10 % pour les logements classés en 2012 en catégorie D et E, et de 20 % pour ceux classés en catégories F et G. Elle est égale à 0 % pour les logements classés en catégories A à C. Or, l'évaluation de la valeur locative réalisée par la DNID tient déjà compte des caractéristiques d'isolation des logements.

⁹² Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

⁹³ Une personne célibataire logée par convention d'occupation avec astreintes a droit à un abattement de 50 % du tarif de base dans la limite d'un logement de 3 pièces et de 80 m². La surface à laquelle un agent a droit est majorée de 20 m² par personne supplémentaire et d'une pièce supplémentaire par membre du foyer au-delà de deux personnes entrant dans la composition du ménage. Un couple avec deux enfants a ainsi droit à un cinq pièces. Enfin, en application de cet arrêté, la redevance d'occupation versée par un agent logé avec astreinte, c'est-à-dire, la quasi-totalité des agents occupant un logement de l'AEV, ne peut dépasser celle correspondant au nombre de pièces auquel la composition de son foyer lui donne droit.

⁹⁴ Il s'agit d'un DPE datant de 2012. L'agence doit refaire faire les DPE de son parc locatif, selon la méthodologie légalement en vigueur. La conclusion des marchés pour la réalisation de cette prestation est en cours.

Plusieurs éléments de ce dispositif apparaissent irréguliers :

L'article R. 2124-68 du CG3P prévoit que la redevance d'occupation d'un logement en cas d'astreintes donne lieu au versement d'une redevance par le bénéficiaire « égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés ». Selon la jurisprudence du Conseil d'État, cette valeur s'apprécie « en fonction des caractéristiques du bien, des valeurs locatives constatées pour des logements comparables situés dans le même périmètre géographique et des conditions particulières d'occupation du logement, notamment les sujétions éventuellement imposées à l'agent »⁹⁵. Or, le barème des redevances d'occupation du parc de logements de l'agence par la délibération n° 2021-094 d'octobre 2021 précitée n'a été fixé ni par référence aux évaluations faites par les services des domaines, ni par référence aux tarifs moyens pratiqués dans la commune de situation du logement tels qu'on les trouve aisément sur mais selon un barème dégressif en fonction de la taille des logements ainsi que l'explique clairement la note explicative au conseil d'administration du 20 avril 2021.

Au total, ainsi que le montre le tableau n° 7 de l'annexe n° 3, le tarif fixé par le conseil d'administration de l'AEV en 2021 pour les redevances d'occupation « de base », doublé de l'application d'une minoration énergétique créée *ex-nihilo*, conduit à ce que la redevance d'occupation de base, donc avant l'abattement régulier de 50 % lié aux astreintes et celui lié à la composition du foyer, soient, en moyenne de 52,1 % inférieures aux évaluations réalisées par les services des domaines et de 60,1 % inférieures aux fourchettes les plus basses des tarifs de marché dans la même commune.

Ces tarifs conduisent à ce que l'agence perde annuellement 20 954,2 € par rapport au système en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022⁹⁶. La perte de recettes par rapport aux évaluations locatives réalisées par les domaines, actualisées en 2023, peut être évaluée à environ 50 832 € par an. Enfin, la perte de recettes par rapport à la fourchette la plus basse des tarifs de marché dans les communes de situation des logements s'établit à 70 664 € par an⁹⁷.

Enfin, la possibilité ouverte par la délibération n° 2021-094 précitée de louer ces logements du parc privé de l'AEV à des tiers sur la base de valeurs locatives très basses selon des baux relevant de la loi du 6 juillet 1989 précitée apparaît très problématique en l'état, bien qu'elle n'ait pas encore été appliquée. En effet, elle ferait bénéficier des tiers de tarifs très inférieurs à ceux du marché sans contrepartie, ces occupants n'étant ni soumis aux astreintes, ni occupants à titre précaire, puisque protégés par les garanties propres aux baux d'habitation relevant de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique que des diagnostics de performance énergétique seront menés et qu'une expertise de chaque bien sera réalisée en vue de connaître sa valeur locative, en lien avec le pôle évaluation de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID).

Au total, le barème de redevances d'occupation des logements du parc privé de l'AEV ne respecte pas les dispositions de l'article R. 2124-68 du CG3P précité, qui prévoit que les redevances sont calculées par référence aux valeurs locatives réelles des logements, et c'est pourquoi la chambre est conduite à faire à l'AEV la recommandation suivante.

⁹⁵ Conseil d'État, 6^{ème} / 1^{ère} SSR, 01/10/2015, 372030, Publié au recueil Lebon.

⁹⁶ Cf. la liste des maisons forestières occupées en mars 2020. La comparaison porte sur le total des redevances effectivement versées en mars 2020 et le total des redevances après abattement versées par les occupants s'ils étaient tous célibataires ou en couple sans enfant, c'est-à-dire le tarif le plus élevé, avec le nouveau système en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022.

⁹⁷ Ainsi, la valeur locative de la maison forestière de la Tuilerie à Pontcarré (138,92 m²) a été évaluée à 8,81 €/m² par la DNID en août 2018, soit un loyer avant abattement de 1 223,9 €/mois. L'AEV retient pour cette maison en octobre 2021, une valeur locative de référence après minoration énergétique de 517,14 €/mois, soit 55,2% de moins que l'évaluation des domaines.

Recommandation régularité 5 : En application de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques, fixer des redevances d'occupation des logements du parc privé de l'AEV par référence aux valeurs locatives réelles des logements attestés par les estimations des services des domaines (AEV).

5.6.4 La gestion de la flotte automobile

Le pôle des moyens généraux et véhicules de la DRM comprend deux agents pour gérer le parc de 58 véhicules de l'agence.⁹⁸

En 2022, 71 % des véhicules sont affectés, hors période de congés, à un agent bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile annuelle, soit 41 autorisations. Parmi les bénéficiaires, neuf travaillent au siège et 32 dans les antennes territoriales⁹⁹. Par commodité, mais assurément pas par souci d'économie, l'agence a choisi de privilégier les autorisations de remisage à domicile annuelles. Cette pratique apparaît contraire à la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997¹⁰⁰, seul texte à portée réglementaire sur les véhicules de service. En effet, celle-ci prévoit que « la mise à disposition gratuite d'un véhicule de service doit demeurer très exceptionnelle ». Or, en accordant une autorisation annuelle de remisage à domicile à 37 % de ses agents, l'AEV en fait un usage qui est très loin d'être exceptionnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV fait valoir que les autorisations de remisage accordées aux agents du siège sont délivrées annuellement pour plus de praticité et gagner du temps de gestion : dans le principe, elles leur permettent de réserver ponctuellement un véhicule et de pouvoir le remiser, sous leur responsabilité, à leur domicile en cas de réunion le soir ou le lendemain matin. Les autorisations de remisage à domicile accordées aux agents des sites de terrain sont délivrées annuellement, permettant à chaque agent concerné d'utiliser un véhicule pour l'exercice de ses missions quotidiennes ; ce véhicule lui est affecté annuellement.

Lors d'une visite sur place, il a été constaté que huit agents ont bénéficié d'une autorisation de remisage annuelle à domicile sans que l'autorisation annuelle ne figure dans leur dossier pour certains exercices, ce qui représente 16,3 % des 49 dossiers d'agents titulaires d'une autorisation de remisage à domicile annuelle examinés.

Enfin, l'agence a transmis en toute fin d'instruction des éléments tendant à montrer que les défauts d'autorisations annuelles de remisage à domicile et d'attestations de permis de conduire constatés s'étaient sensiblement améliorés en 2023. Un projet de nouveau règlement d'utilisation des véhicules de service, en préparation depuis 2021, a été préparé en 2022 et devrait être finalisé en 2023. La chambre encourage l'agence à l'adopter rapidement, l'actuel règlement n'étant pas à jour des obligations légales de l'établissement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV a transmis un nouveau règlement.

⁹⁸ Ainsi qu'un camion-benne, deux vans pour le transport des chevaux, trois tracteurs + cinq remorques.

⁹⁹ Dans quelques cas, il existe des autorisations de remisage ponctuelles.

¹⁰⁰ Circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'AEV dispose pour la gestion de ses ressources humaines d'un pôle ressources humaines important au regard du nombre d'agents à gérer, puisqu'il représente 4,8 % de ses effectifs. Bien qu'elle a conduit plusieurs chantiers d'importance, notamment le passage, tardif mais effectif, au RIFSEEP ainsi que la mise en conformité, pas encore totalement aboutie, du temps de travail des agents, elle peine à remplir toutes ses obligations réglementaires. Ainsi, la stratégie pluriannuelle de GRH, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2021, n'a pas été adoptée et deux des quatre bilans sociaux attendus sur la période sous revue n'ont pas été produits.

Au cours de la période sous revue, les effectifs de l'agence ont progressé de 4,5 % malgré la dissolution de la mission « Éducation à l'environnement ». Du fait du dynamisme des rémunérations individuelles, les rémunérations hors charges sociales ont augmenté de 8,4 % en six ans. Les rémunérations moyennes par ETP ont ainsi progressé au cours de la période de 14,8 % pour les titulaires A, de 15,8 % pour les titulaires C et de 15,7 % pour les 10 plus hautes rémunérations de l'agence, tous statuts confondus.

Enfin, plusieurs irrégularités sont à signaler. L'agence, non assimilable à une commune de plus de 40 000 habitants, compte trois emplois budgétaires d'ingénieur en chef territorial et un emploi budgétaire d'administrateur territorial, ce qui est irrégulier au regard des statuts de ces cadres d'emplois. Le détachement du directeur général en fonction de 2016 à 2022 était, quant à lui, irrégulier de bout en bout. Enfin, elle a instauré, en octobre 2021, un régime de redevances d'occupation des logements de son domaine privé qui n'est pas conforme aux règles posées par l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques. En effet, fondé sur un tarif dégressif forfaitaire selon la taille du logement et appliquant une « minoration énergétique » en dehors de tout cadre légal, il en résulte des tarifs inférieurs en moyenne de 52,1 % aux estimations actualisées de la direction nationale des interventions domaniales et de 60 % inférieurs à la fourchette la plus basse des valeurs locatives dans les communes concernées. Il doit donc être revu.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'agence a indiqué les régularisations opérées et également à venir qu'elle souhaite conduire.

6 DES RÉSULTATS EN PROGRESSION AUX IMPACTS À MESURER, DE MULTIPLES OBJECTIFS ET USAGES À CONCILIER

6.1 Un rapport d'activité à compléter

En application de l'article R. 4413-10 du CGCT précité, le conseil d'administration de l'AEV délibère chaque année sur un rapport d'activité, lequel est également visé dans les COM signées entre la région et l'AEV. Sur la période sous revue, l'AEV a produit des rapports pour les exercices 2019, 2020, 2021.

Ces rapports annuels mériteraient d'être complétés d'une part, d'un bilan des créations, extensions, réductions et suppressions de PRIF et d'autre part, d'un bilan de toutes les opérations liées à l'occupation du domaine régional, temporaire ou non, (baux agricoles, baux immobiliers, convention d'occupation et autorisation temporaire du domaine régional de toute nature, lots de chasse, pêche...). Ce bilan devait être assorti d'un rappel des procédures de publicité et de mise en concurrence engagées durant l'année pour choisir les bénéficiaires de ces différents contrats et autorisations.

Plus généralement, le rapport d'activité doit couvrir l'activité de toutes les directions de l'AEV et de toutes les actions réalisées.

6.2 Une croissance des PRIF soutenue concernant majoritairement les espaces agricoles

Depuis la cartographie du mode d'occupation des sols (MOS) réalisée en 2013, les surfaces couvertes par un PRIF ont augmenté de 29 %. L'augmentation des surfaces est relativement constante d'un MOS¹⁰¹ à l'autre : de près de 15 % entre 2013 et 2017 et 12 % entre 2017 et 2021, la dynamique provenant essentiellement des extensions de périmètres de PRIF existants.

Depuis 2013, la dynamique de création des PRIF couvre majoritairement les espaces agricoles (+ 51,2 %), les espaces ouverts artificialisés (+ 29,2 %), les forêts (+ 13,5 %) et les milieux semi naturels (+ 10 %) (cf. annexe n° 4, tableau n° 1).

L'évolution des surfaces acquises par la région est moins soutenue que l'évolution des surfaces des PRIF (+ 10 % contre + 29,3 %) (cf. annexe n° 4, tableau n° 2), la gestion de tous les PRIF ne nécessitant pas nécessairement des acquisitions foncières de la part de la région.

6.2.1 Des modalités d'intervention de la région par PRIF à cartographier

Sur la période sous revue, l'AEV a procédé à la création de trois nouveaux PRIF illustrant la diversité des objectifs poursuivis et des modes d'intervention de la région par l'intermédiaire de l'AEV :

- le PRIF de la Dhuis a été créé en 2018 (cf. annexe n° 4, carte n° 1). Il a pour objectif de sécuriser une promenade pour les piétons et les cyclistes de 25 km, aménagée entre 1997 et 2008 pour 6,4 M€, reliant des espaces ouverts à l'est de la ceinture verte propriétés de la région, d'une part, et à permettre l'acquisition par la région de cet équipement déclassé depuis la création de Disneyland Paris, d'autre part. En 2019, l'aqueduc et ses emprises, à l'exception de sa partie urbaine, ont été acquis auprès de la ville de Paris pour 4 M€ ;
- le PRIF Boucle de l'Oise-Franches du Vexin a été créé en 2020 (cf. annexe n° 4, carte n° 2). Il a pour objectif de limiter la pression foncière et les artificialisations sauvages sur le continuum d'espaces naturels et agricoles ceinturant l'agglomération de Cergy Pontoise. Il permet de créer une ceinture verte agricole autour de cette agglomération. Pour ce PRIF, la région n'a pas nécessairement vocation à acquérir du foncier ;
- le PRIF Helmut a été créé fin 2022 (cf. annexe n° 4, carte n° 3). Il comprend une ancienne carrière sur laquelle plusieurs projets (remblais, activités photovoltaïques...) ont été refusés par les collectivités de situation, des bois, des étangs et des espaces agricoles et naturels, qui nécessitent une maîtrise foncière progressive de la région. Parallèlement, une demande de classement au titre des ENS va être engagée.

¹⁰¹ Le Mos est un inventaire numérique de l'occupation du sol de l'Île-de-France. Actualisé régulièrement depuis sa première édition en 1982, le millésime 2021 est sa dixième mise à jour. Au-delà d'un état des lieux à un instant T, c'est aussi un outil unique de suivi et d'analyse de l'évolution de l'occupation du sol francilien. Réalisé à partir de photos aériennes qui couvrent l'ensemble du territoire régional, le Mos distingue les espaces agricoles, naturels, forestiers et urbains (habitat, infrastructures, équipements, activités économiques, etc.) selon une classification allant jusqu'à 81 postes. Pour la définition des postes : <https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/leuElivous/CartesEtDonnees/Mos/NomenclatureMOS-11-24-47-81.pdf>.

Au regard de la diversité des objectifs et modalités d'interventions de l'AEV pour le compte de la région, il est indispensable que la cartographie des PRIF par dominante soit complétée d'une cartographie par modalité d'intervention (acquisition par la région, subvention à l'acquisition, l'aménagement ou l'entretien, protection, veille, pluralité des modes d'intervention). Cette seconde cartographie est nécessaire pour la construction de la future programmation pluriannuelle des moyens en investissement et en fonctionnement de l'AEV et la prochaine COM la liant à la région mais également la répartition des efforts d'acquisition entre acteurs publics souhaitée par l'AEV.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région fait valoir les différents schémas directeurs, dont elle a la responsabilité, et qui précisent les objectifs qu'elle s'assigne, l'AEV, pour sa part, faisant valoir l'existence par PRIF d'un document d'orientation assorti d'un bilan annuel.

Sans méconnaître l'ensemble de ces documents, la chambre estime que la cartographie qu'elle demande est nécessaire pour permettre à la région d'être plus sélective dans ses choix d'investissement et modalités d'intervention et l'invite à la mettre en place à échéance de la prochaine COM.

6.2.2 Les opérations d'acquisitions, cessions et échanges concentrées en ceinture verte et/ou zone carencée

Sur la période sous revue, l'AEV a procédé à 1 894 opérations sur patrimoine. Sur ces opérations 66 % correspondent à des acquisitions, 33 % à des cessions et 0,6 % à des échanges.

Les opérations sont concentrées en zones carencées et très carencées et/ou en ceinture verte. En 2021 une importante cession en ceinture verte est intervenue à la demande la région. Dans le cadre du projet d'aménagement de la nouvelle forêt de Pierrelaye, l'AEV a en effet cédé pour 1 € symbolique les 132 hectares, propriétés de la région au syndicat mixte d'aménagement de la Plaine de Pierrelaye-Bessancourt (SMAPP), dont la région est membre. Le prix d'acquisition de ces parcelles était de 1,3 M€.

Les acquisitions hors zone carencée et ceinture verte correspondent au projet de promenade de la Dhuis, précédemment évoquée (cf. annexe n° 4, tableau n° 3).

6.3 La valorisation et le coût de possession du patrimoine bâti à conserver à établir

Au printemps 2023, la base patrimoine de l'AEV transmise à la chambre recense 145 bâtiments correspondant à différents usages ayant vocation, soit à être conservés (61 %), soit à être vendu (6 %), soit encore à être démolis (26 %). Pour quelques biens (7 %), l'AEV doit encore statuer sur leur devenir (cf. annexe n° 4, tableau n° 4). Dans le cadre du dispositif du conseil régional « Patrimoine d'intérêt régional », le Fort de Cormeilles et le kiosque de Rosny ont été classés pour être mis en valeur.

L'AEV indique que la dernière campagne de DPE avant travaux a été réalisée en 2012. Sur la base d'un audit réalisé récemment pour un bâtiment à rénover (Pavillon d'Hermières), le coût des travaux pour passer d'un classement G à un classement B a été estimé par l'AEV à 1 300 € TTC/m². À partir de ce chiffrage, l'AEV estime la mise à niveau des 17 logements actuellement occupés à 3 M€, hors d'éventuels travaux de réhabilitation, d'amélioration et d'éradication des désordres, etc.

Pour la prochaine programmation financière pluriannuelle de l'agence, cette première estimation demande à être complétée et affinée pour les 24 biens susceptibles d'être loués par décision du conseil d'administration de l'AEV de 2017. Plus généralement, une valorisation des biens appelés à être conservés est à réaliser. Cette valorisation doit être associée à une estimation des travaux de mise à niveau à réaliser et d'un coût de possession, compte tenu des perspectives de valorisation financière de chaque bien conservé. Cette démarche de performance est à articuler avec les obligations légales en matière de gestion du patrimoine découlant de l'article D. 4311-6 du CGCT, rappelé ci-avant.

6.4 Une gestion forestière à l'équilibre économique fragile

6.4.1 Les documents d'aménagement et les certifications

Les forêts régionales sont soumises au code forestier. Certaines surfaces agricoles ou milieux ouverts ont pu faire l'objet de soumission : il s'agit de surfaces qui se retrouvent insérées dans le périmètre de la forêt.

Les documents d'aménagement forestier sont rédigés lorsqu'un ensemble de parcelles soumises forment un ensemble stable sur la durée de l'aménagement et cohérent. En 2023, selon les données transmises par l'AEV, 93,18 % des espaces boisés régionaux font l'objet d'un tel document. D'ici à 2025, 6 % des surfaces restent à doter d'un document. Parmi ces 6 %, pour quelques forêts, la nécessité d'un document d'aménagement est encore en discussion pour plusieurs sites.

L'AEV est certifiée « programme de reconnaissance des certifications forestières » (PEFC) depuis 2014. La totalité du périmètre doté d'un document d'aménagement est certifié PEFC. L'AEV est également certifiée « Forest Stewardship Council » (FSC) depuis 2014. Bien qu'en 2013 des audits préparatoires aient été réalisés, seules certaines forêts sont certifiées. Selon l'AEV, ce choix est lié aux exigences plus élevées de cette certification et aux spécificités des forêts vis-à-vis de celle-ci. Au fur et à mesure du renouvellement des documents d'aménagement se pose par conséquent la question d'intégrer ou non de nouvelles forêts dans le périmètre certifié FSC. Ainsi, l'objectif du prochain audit est d'intégrer les forêts de la Roche-Guyon, Butte de Marsival (forêt de Verneuil) et Galluis au périmètre certifié FSC.

6.4.2 Un produit des coupes couvrant tout juste la mise en sécurité des forêts

Sur la période sous revue, le produit des coupes de bois s'établit en moyenne annuelle à un montant de 517 510 €. Toujours en moyenne annuelle, 50 % des recettes proviennent de trois forêts régionales (forêts de Ferrières, de Rosny, Bréviande ou Rougeau alternativement).

Tableau n° 16 : Recettes issues des coupes de bois opérées sur les forêts régionales

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Nombre de forêts différentes concernées	16	15	11	18	16	14	28
Montant en € (TTC)	686 864	622 296	230 354	781 814	266 220	446 510	3 034 058

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Ces recettes sont à rapprocher des dépenses de mise en sécurité croissante des sites, de l'ordre de 505 676 € en moyenne annuelle. Les recettes de l'exploitation forestière couvrent à peine la mise en sécurité des forêts.

Tableau n° 17 : Dépenses en € de mise en sécurité des forêts (prestataires)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
366 543	555 097	477 414	578 246	920 716	707 052	3 605 068

Source : CRC, à partir des données de l'AEV¹⁰²

6.4.3 La gestion cynégétique des forêts

La chasse dans les forêts régionales d'Île-de-France est un des éléments de la gestion multifonctionnelle de ces forêts. Les recettes liées aux chasses concédées sont en moyenne de 0,25 M€ par an selon les données produites par l'AEV.

Tableau n° 18 : Recettes de chasse

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de chasses	56	56	56	57	57	63
Montant (Titres)	244 010	242 779	241 501	255 445	252 512	297 854

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

L'AEV indique que les chasses sont organisées selon deux modalités. Les personnels de l'agence et des bénévoles sont mobilisés pour des chasses principalement réalisées sur des sites présentant des risques de sécurité. Les autres chasses sont concédées à des tiers par un contrat de location annuel. Le contrat est reconduit lorsque le locataire et l'agence sont satisfaits. L'objectif est de mettre en place une relation de partenariats avec les locataires, afin de travailler conjointement au maintien de l'équilibre sylvo-cynégétique dans le temps. L'AEV précise également que deux à quatre chasses relationnelles sont organisées annuellement. Elles constituent pour [l'AEV] l'occasion de présenter et faire découvrir cette activité à des invités.

Le taux de reconduction des chasses apparaît important. Sur la base des fichiers et données transmis par l'AEV, il est en effet possible de calculer un taux de reconduction des adjudicataires s'élevant à près de 85 %. Une remise en concurrence plus systématique apparaît souhaitable.

6.5 Un soutien croissant à l'agriculture

Au printemps 2023, 85 agriculteurs louent 1 245,6 hectares pour un montant annuel total de redevances de 0,22 M€, selon les données produites par l'AEV. Les bénéficiaires sont sélectionnés, soit à l'issue d'un appel à projet, soit en lien avec la SAFER. Aucun appel à projet (AAP) n'a été contrôlé dans le cadre du présent contrôle.

Les grandes cultures prédominent en termes d'exploitation et de surface : elles représentent 34 % des exploitants et 62 % des surfaces concédées (cf. annexe n° 4, tableau n° 5).

Selon les éléments transmis par l'AEV, tous les occupants disposent d'un contrat écrit à l'exception de cinq exploitants disposant d'un bail verbal, tous antérieurs à 2004 et d'un occupant sans titre datant de 2004.

¹⁰² Budget de mise en sécurité. Hors cloisonnements, travaux sylvicoles, travaux cynégétiques, dessertes et plantations.

Dans le cadre de son pacte agricole, la région Île-de-France a mis en place un fonds de portage foncier pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs. Il est alimenté par les produits de cession issus des ventes des propriétés de la région comme précédemment indiqué. Il est géré par l'AEV en lien avec la SAFER, dans le cadre d'une convention de partenariat spécifique. Les exploitations et les exploitants sont ciblés par la SAFER, selon ses règles internes, avant d'être présentés à l'AEV.

Deux types d'intervention sont prévues : des biens peuvent être mis sur le marché sans qu'un jeune agriculteur soit prêt, en termes de formation, de projet ou de financement, à s'en porter acquéreur ou même identifié, le bien est alors stocké temporairement pendant deux années. Un projet d'installation peut être prêt techniquement pour la reprise de ces biens mais avec une charge capitalistique trop lourde : le jeune candidat à l'installation a besoin que l'on porte temporairement le foncier à sa place. Le fonds de portage peut intervenir pour un maximum de cinq années, sous réserve d'une participation financière du candidat, modeste mais garante de son engagement.

Sur la période sous revue, le fonds d'un montant de 1,7 M€ a été mobilisé à six reprises pour un montant total de 0,6 M€, dont pour deux agriculteurs préalablement identifiés, pour une durée de portage qui reste à définir. Le nombre d'opérations est encore trop peu significatif pour un contrôle et une analyse de ce dispositif.

6.6 Une inflexion notable des projets aidés par la région en faveur des zones carencées, aux impacts à évaluer

Lors de son dernier contrôle, la chambre avait relevé le taux important de subventions attribuées par l'AEV hors zone carencée en espaces verts (64 %) ¹⁰³.

Dans le cadre de son Plan vert 2017-2021, la région a mis en place une politique de subventionnement différenciée selon que la commune relève d'une zone très carencée, carencée et non carencée. Sur la période sous revue, les dossiers techniquement traités par l'AEV pour le compte de la région font état d'un taux de subventionnement en zone très carencée et carencée de 74 % (cf. annexe n° 4, tableau n° 6). Ce résultat constitue une inflexion notable des pratiques antérieurement constatées par la chambre. De plus, les projets de création et de création avec requalification d'espaces représentent 78 % du montant total des subventions (cf. annexe n° 4 tableau n° 7).

Toutefois, dans le cadre de l'actualisation du SDRIF ou du Plan vert 2017-2021, il conviendra d'apprécier l'impact de ces sommes et créations sur les taux de carence constatés en 2017, ce que les données communiquées ne permettent pas à ce jour.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'AEV indique avoir engagé un travail avec l'IPR pour mesurer l'impact à l'échelle d'une réalisation.

¹⁰³ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 51.

6.7 Des budgets contraints en matière d'entretien, de propreté et de sécurité des sites à inscrire dans une stratégie formalisée pour établir une trajectoire financière

6.7.1 L'évolution des dépenses

Sur la période sous revue, l'AEV a consacré en moyenne 3,7 M€ annuellement aux dépenses liées à l'entretien, le gardiennage et la propreté des sites, l'entretien représentant en moyenne annuelle la moitié de ces sommes.

Tableau n° 19 : Évolution des dépenses d'entretien, de gardiennage et de propreté

Type de poste / coût annuel en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Entretien	2 048 054	1 842 027	1 699 204	2 058 206	2 086 420	1 940 129	11 674 040
Gardiennage	1 054 412	956 678	984 067	729 682	1 004 584	992 585	5 722 009
Propreté	903 096	880 336	869 783	1 012 838	825 200	680 987	5 172 240
TOTAL	4 005 562	3 679 041	3 553 054	3 800 725	3 916 205	3 613 701	22 568 289

Source : CRC, d'après des données AEV

Les budgets d'entretien ont connu une baisse entre 2016 et 2018. La tendance a été à la stabilisation depuis 2018/2019.

Les coûts moyens à l'hectare dépendent du type de milieu et de la fréquentation du public.

6.7.2 L'entretien

L'AEV n'a pas formalisé de stratégie pour l'entretien de ses sites (entretien et propreté) mais indique appliquer plusieurs principes : zéro-phyto depuis quasiment 15 ans, prise en compte des mesures environnementales pour la sélection des prestataires (réduction des émissions, matériel électrique, etc.) et intégration des exigences liées à la certification FSC, gestion différenciée, utilisation de compensations environnementales pour restaurer certains sites (mares, mégaphorbiaies, landes), certification FSC, utilisation de l'hippocampe pour certains chantiers (préservation des milieux et meilleure acceptation des travaux malgré un surcoût).

Dans un contexte de budgets contraints, les principaux enjeux sont au nombre de trois : 1/ recenser les différentes méthodes de gestion sur l'ensemble des sites, prioriser les enjeux et problématiques de ces derniers et généraliser/harmoniser les pratiques vertueuses, 2/ recenser et généraliser des pratiques de gestion moins coûteuses tout en allant plus loin dans la protection de l'environnement (fauche tardive des bords d'allées, traitement des lisières) et 3/ assurer les entretiens de sécurité.

Dans cette perspective, des outils ont été mis en place pour l'entretien à partir du système d'information géographique (SIG) permettant de cartographier les tâches récurrentes. Les plans d'entretien, datant de 2012, sont en cours de rationalisation et d'actualisation avec pour objectif de connaître les budgets à mobiliser au mieux des situations de chaque site.

Dans la perspective de la prochaine COM, une stratégie est à formaliser pour pouvoir la traduire en perspective financière.

6.7.3 La surveillance des sites

L'AEV n'a pas également formalisé une stratégie pour la sécurité des sites, mais son action répond à plusieurs objectifs : « pacifier » les sites sensibles, très fréquentés par le public, ou encore fréquentés par des engins à moteur. Les gardes assurent ainsi une présence qui vise plusieurs objectifs : l'accueil et l'information du public, la limitation des incivilités des usagers par le dialogue (déchets épars, barbecue, chiens en laisse, stationnements, engins à moteur), la limitation des installations illicites (augmentation de la réactivité) et le signalement des anomalies en appui aux techniciens.

La surveillance des sites est organisée pour partie par une brigade équestre interne (7 ETP et 7 chevaux) et deux prestataires extérieurs : brigade équestre externe et éco gardes en VTT. L'AEV envisage de réinternaliser les missions exercées par ces deux prestataires, nécessitant la création de 13 ETP de gardes et l'achat de 10 chevaux supplémentaires entre 2023 et 2030.

Dans la perspective de la prochaine COM, une décision de principe sur la manière d'organiser la mission sécurité est à prendre, pour pouvoir la traduire en perspective financière.

6.8 L'ouverture au public des espaces régionaux et ceux de tiers

Depuis 1976, la région et l'AEV ont pour mission d'ouvrir des espaces verts au public. Lors de son précédent rapport, la chambre avait relevé que le taux d'ouverture au public des propriétés régionales aménageables et aménagés était de 62 %¹⁰⁴.

Dans le cadre du présent contrôle, l'AEV estime ce taux à 85 %. En outre, l'AEV précise que toutes les propriétés régionales sont ouvertes au public, à l'exception des zones à fort enjeu écologique mises en défense en vue de préserver la biodiversité et des parcelles boisées enclavées dans des massifs privés ou isolées et encore non aménagées pour être ouvertes au public.

Le Bois Saint-Martin, acquis par l'AEV en 2019, est un bon exemple de conciliation des enjeux d'accessibilité des publics aux espaces régionaux avec les enjeux de biodiversité. Dernier plus grand bois privé dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, ce site est désormais ouvert au public. Toutefois, en raison de la richesse de son écosystème, seuls les 17 km d'allées sur les 300 hectares du site sont potentiellement accessibles aux seuls piétons, en vertu d'un arrêté de biotope et du règlement intérieur¹⁰⁵.

L'AEV précise également qu'elle ne subventionne plus l'ouverture de sites d'espaces verts privés au public, à l'exception des jardins partagés et familiaux dans le cadre des subventions du Plan vert instruites techniquement par l'AEV pour le compte de la région.

En revanche, depuis 2006, l'AEV soutient l'accueil du public en forêt domaniale francilienne. Ce soutien est motivé par des recettes de l'ONF ne permettant pas de couvrir les coûts de gestion des forêts franciliennes de 22 M€, dont 8 M€ pour le seul accueil du public. Sur la période 2007-2013, des crédits du fonds européen de développement régional (FEDER) ont pu être mobilisés, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Sur la période sous revue, l'ONF a bénéficié d'une subvention d'un montant annuel de 0,4 M€ dans le cadre de deux conventions pluriannuelles. En 2022, l'agence s'est engagée à hauteur de 0,4 M€.

¹⁰⁴ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016 p. 64.

¹⁰⁵ Arrêté inter-préfectoral n° 2021-2027 du 17 août 2021 portant protection des biotopes et des habitats naturels du Bois-Saint-Martin, du bois de Célle et du bois de Footel — Noisy-le-Grand, Émerainville, Noisiel, Pontault-Combault, Le Plessis-Trévise et Villiers-sur-Marne. Règlement intérieur du Bois Saint-Martin.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ONF indique notamment « que ce n'est pas tant le caractère déficitaire de la gestion des forêts domaniales franciliennes (qui est avéré et s'explique en effet en grande partie par le coût de l'accueil du public) qui motive la demande de financement auprès de l'AEV, mais plutôt le principe (...) d'une contribution des collectivités, dès lors qu'il s'agit de répondre à une demande locale, au-delà du socle minimal que s'impose l'État ».

En lien avec l'ONF, un désengagement financier de la région de ce type de soutien est à envisager et les crédits ainsi récupérés à utiliser au financement de l'entretien des propriétés régionales, dont la région fait financer une partie de l'entretien par les collectivités et groupements de situation.

6.9 La création d'Île-de-France Nature : des nouveaux défis demandant un suivi fin des besoins, des projets et de leurs impacts

6.9.1 Espaces à renaturer : des objectifs contraignants à concilier avec les zones carencées en espaces verts et les besoins de construction de logements et la stratégie de densification

La politique des espaces verts est née au début des années 1970 de la volonté du législateur de concilier urbanisation croissante et cadre de vie. Dans cette perspective, la circulaire de 1973 précitée¹⁰⁶, fondée sur « la notion d'équilibre biologique introduite au code forestier par la loi du 6 août 1963¹⁰⁷ au niveau [national] et par l'article 11 (Défrichements) de la loi n° 69-1160 du 24 décembre 1969¹⁰⁸ au niveau régional », a défini des objectifs d'aménagement et fait de la création d'espaces verts ouverts au public des équipements structurants d'intérêt public.

Cette circulaire fixe pour objectifs « l'aménagement de couronnes forestières autour des grandes agglomérations, le maintien en tout état de cause des espaces verts existants au centre des villes et la création d'espaces verts ouverts au public dans les extensions urbaines, la préservation des coupures vertes entre les zones d'habitation, la sauvegarde des plantations d'accompagnement ou d'alignement et la prise en compte des facteurs écologiques, lors de l'élaboration et en cours d'exécution des travaux ruraux »¹⁰⁹.

En zone urbaine, elle définit des objectifs cibles de création d'espaces verts ouverts au public : un objectif de 10 m² par habitant d'espaces verts de proximité (parcs et jardins publics) et de 25 m² par habitant pour les espaces de fin de semaine ouverts au public, « en tenant compte des forêts urbaines, des espaces péri-urbains forestiers et boisés »¹¹⁰. L'OMS recommande ce même ratio de 10 m² qui n'est valable que si les espaces verts sont accessibles, à moins de 15 minutes de marche¹¹¹.

Bien que n'ayant pas de valeur réglementaire (Conseil d'État, 3 / 5 SSR, du 10 mars 1976), cette circulaire a constitué une référence pour l'aménagement de la région Île-de-France dans le cadre de ses différents schémas directeurs d'aménagement et schémas régionaux¹¹² ainsi que sa compétence « espaces verts » depuis 1976.

¹⁰⁶ Circulaire du 8 février 1973 relative à la politique des espaces verts.

¹⁰⁷ Article 1^{er} de la loi n° 63-810 du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises.

¹⁰⁸ Article 11 de la loi n° 69-1160 de finances rectificatives du 24 décembre 1969.

¹⁰⁹ Circulaire du 8 février 1973, précitée.

¹¹⁰ Circulaire du 8 février 1973, précitée.

¹¹¹ Circulaire du 8 février 1973, précitée.

¹¹² Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 18 et suivantes.

Ainsi, le SDRIF 2013, en cours de révision, a retenu comme objectif la création de 2 300 hectares de parcs et jardins ou de loisirs à créer d'ici à 2030. Cet objectif est matérialisé par des « marguerites » sur les cartes de destinations du SDRIF, à prendre en compte dans les SCOT et les PLU ou PLUi. En dépit de l'action de la région et de l'AEV depuis 1976, le Plan vert de 2017 a identifié 919 communes et 16 arrondissements parisiens (51 % de la population régionale) carencés, soit au regard du ratio en espaces verts par habitant, soit au regard de l'accessibilité en espaces verts de proximité, soit des deux à la fois et 53 communes et 4 arrondissements parisiens (25 % de la population régionale) très carencés. Autrement dit, seulement 304 communes (24 % de la population régionale) connaissent une situation satisfaisante en matière d'espaces verts¹¹³. L'actualisation des communes et arrondissements carencés et très carencés sera à conduire dans le cadre de la révision du SDRIF 2013 et de l'actualisation du Plan vert.

Dans son dernier rapport, la chambre avait souligné, qu'« au regard des déficits accumulés et existants en matière de création d'espaces verts à ce jour et avant même la prise en compte des nouveaux objectifs de création prévus par le SDRIF 2013 à l'horizon 2030 pour accompagner les objectifs de construction de logements et de densification prévu par l'article 23 de la loi sur le Grand Paris¹¹⁴, il importait qu'un suivi fin des projets d'aménagement portés par tous les acteurs soit assuré »¹¹⁵.

Dans le cadre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN), décliné dans la loi climat et résilience¹¹⁶, « la renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé¹¹⁷. La renaturation des sols va au-delà de la désimperméabilisation, qui consiste uniquement à redonner une perméabilité à la couche superficielle du sol, elle implique un retour à la pleine terre et à la fonctionnalité écologique. Les aménagements hors-sols comme les toitures végétalisées, les potagers urbains en bacs, les espaces végétalisés sur dalle, les murs végétalisés modulaires, etc. - qui peuvent participer à une meilleure gestion des eaux pluviales - ne rentrent pas dans la catégorie des espaces renaturés »¹¹⁸. Or, les espaces verts urbains ouverts au public sont des surfaces en grande partie artificialisées au sens de la réglementation¹¹⁹ et recensées ainsi dans le Mos utilisé pour la planification régionale dans le cadre du SDRIF¹²⁰.

Aussi, l'objectif de renaturation impactera de manière significative la conception des parcs urbains existants ou à venir. En effet, ces parcs doivent être considérés dorénavant comme des écosystèmes devant concilier plusieurs objectifs et usages. Leur conception doit évoluer pour tenir compte des enjeux de renaturation, non seulement en désimperméabilisant une partie de leur surface mais en leur rendant également leur fonction écologique pour contribuer à la biodiversité et au changement climatique, sans pour autant diminuer les m² d'espaces verts accessibles au public en zone carencée.

¹¹³ Pour établir ces données, l'IPPR, pour le compte de la région, a pondéré le ratio de 10 m² de facteurs atténuants (une présence végétale forte, une proximité aux espaces agricoles, boisés, semi-naturels ou en eau) et de facteurs aggravants (la présence d'un point noir environnemental, un objectif de densification matérialisée par une pastille dans les cartes de destinations du SDRIF). Source : Délibération n° CR 2017-50, précitée.

¹¹⁴ Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

¹¹⁵ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 28 et suivantes.

¹¹⁶ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹¹⁷ Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

¹¹⁸ Source : ARB IDF.

¹¹⁹ Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme. Annexe relative aux catégories de surface : surfaces artificialisées : 3° surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux).

¹²⁰ Les espaces verts urbains sont des espaces ouverts artificialisés au sens du mode d'occupation des sols (MOS) régional : <https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/laUE/Vous/CarthesEtDonnees/Mos/NomenclatureMOS-11-24-47-81.pdf>

En région Île-de-France, pour l'actualisation du SDRIF, une première approche quantitative a permis d'identifier sur l'ensemble du territoire francilien, un total de 30 535 hectares de sites minéralisés potentiellement renaturables, dont 7 016 hectares pour lesquels la renaturation apporterait un bénéfice au niveau de la biodiversité, du changement climatique et de la santé¹²¹.

Cette estimation repose sur une analyse des enjeux de renaturation, structurée en trois enjeux et neuf critères (trois par enjeux), telle que présentée dans le tableau qui suit. La carence en espaces verts n'est qu'un des neuf critères utilisés, relevant de l'enjeu santé et cadre de vie.

Tableau n° 20 : Enjeux et critères appliqués pour déterminer les espaces à renaturer en région Île-de-France

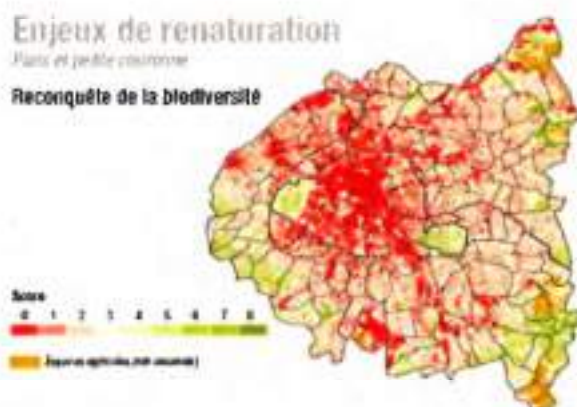
Enjeux	Critères
Reconquête de la biodiversité	Surface des espaces végétalisés
	Couvert végétal
	Habitats rares
Adaptation au changement climatiques	Risque d'inondation
	Risque de Ruissellement
	Effet îlot de chaleur Urbain
Santé et cadre de vie des populations	Vulnérabilité à l'effet d'îlot de chaleur urbain
	Pollution de l'air
	Carence en espaces Verts

Source : ARB IDF

Appliquée à Paris et sa petite couronne, la problématique de renaturation par enjeux s'établit comme suit.

Plus l'enjeu est fort, plus le score est proche de zéro et matérialisé en rouge sur la carte.

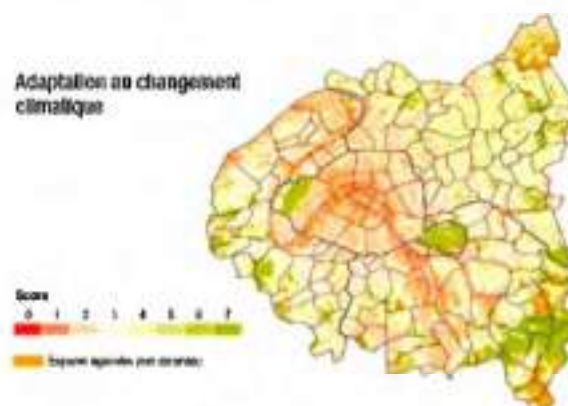
**Carte n° 1 : Enjeux de renaturation pour Paris et la petite couronne
critère « reconquête de la biodiversité »**



Source : ARB

¹²¹ Source : ARB IDF, Renaturer les villes (2022) - ARB (arb-idf.fr).

**Carte n° 2 : Enjeux de renaturation pour Paris et la petite couronne
critère « adaptation au changement climatique »**



Source : ARH

**Carte n° 3 : Enjeux de renaturation pour Paris et la petite couronne
critère « santé et cadre de vie »**



Source : ARB

Ces enjeux de renaturation sont autant de nouveaux objectifs à concilier également avec les objectifs de construction de logements et de densification, maintenus par le législateur, alors que, comme le souligne la préfecture de la région Île-de-France pour l'actualisation du SDRIF, « douze ans après la loi Grand Paris » de 2010, qui mentionne « l'objectif de construire chaque année 70 000 logements socialement et géographiquement adaptés en Île-de-France », la crise du logement, multi-dimensionnelle, reste critique »¹²².

Aux regards de ces différents enjeux, deux bonnes pratiques mises en œuvre par l'AEV ont été identifiées. D'une part, les tableaux utilisés pour analyser les projets financés par le Plan vert évaluent leurs impacts en termes de créations d'espaces verts ouverts ou non au public, de biodiversité, d'îlots de chaleurs, de maîtrise des ruissèlements de désimperméabilisation, de liens sociaux et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. D'autre part, les projets ayant un impact négatif sur les terres agricoles sont exclus de tout financement du Plan vert¹²³.

¹²² Schéma directeur de la région Île-de-France, Note d'enjeux de l'État, Préfet de la région Île-de-France, juin 2022, page 10.

¹²³ Délibération n° 2023-027, précitée.

Plus généralement comme l'avait déjà souligné la chambre dans son précédent rapport pour les « espaces verts », les enjeux de renaturation demandent un suivi individualisé fin des projets d'aménagements à tous les niveaux d'enjeux par tous les acteurs.

6.9.2 Les communes identifiées comme prioritaires à la renaturation : une démarche fondée sur le volontariat et non sur les besoins de renaturation à l'échelle de l'Île-de-France

Dans le cadre du lancement de l'AMI « Retour de la nature en ville », un travail d'identification de 145 communes dites « prioritaires » à la renaturation a été réalisé¹²⁴.

Ce travail repose sur une analyse des communes à enjeux selon l'approche décrite précédemment, en retenant les communes concernées par au moins un enjeu de renaturation¹²⁵, à laquelle ont été ajoutés deux autres critères : un critère « volonté de renaturation », sur la base d'un questionnaire de préfiguration adressé aux communes, et un « critère opportunité de renaturation », défini comme une commune comportant au moins une friche urbaine de plus d'un hectare¹²⁶.

Au regard des critères appliqués, cette liste ne peut être considérée comme un outil de planification et de hiérarchisation des actions à conduite en matière de renaturation au regard des objectifs fixés par la réglementation. Comme pour les communes carencées en espaces verts, une analyse à la commune des enjeux de renaturation pour l'ensemble des communes d'Île-de-France est à réaliser et à présenter dans le SDRIF et, le cas échéant, dans une stratégie régionale complémentaire présentant la stratégie de financement par la région des projets de renaturation.

En juin 2023¹²⁷, le financement d'une première série d'études liées à des projets de renaturation a été arrêtée par le conseil d'administration de l'AEV. Les thématiques sont retracées dans le tableau qui suit, mettant en évidence la diversité des problématiques prises en charge par l'AEV.

¹²⁴ https://www.iledefrance-nature.fr/wp-content/uploads/2022/11/2022_11_23-AMI_IDFN-1.pdf

¹²⁵ Les communes présentant une des deux caractéristiques suivantes (ou les deux) : au moins 30 % des espaces urbains sont concernés par au moins un enjeu de renaturation ; au moins 10 % des espaces urbains sont concernés simultanément par les trois enjeux de renaturation.

¹²⁶ Base des friches urbaines de l'IPR dans son millésime 2021.

¹²⁷ Délibération n° 2023-053 du conseil d'administration de l'AEV en date du 15 juin 2023 - Première attribution d'aide financière aux projets lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt « Retour de la nature en ville », Modification de la convention type.

Tableau n° 21 : Première attribution par l'AEV de subventions dans le cadre de l'AMI « retour de la nature en ville »

Type de projet	Emprise du projet (en m²)	Nombre d'études	Coût étude	Subvention	Taux de subventionnement (en %)
Espaces verts	415 438	18	1 824 469	844 159	46
Trame verte	103 980	7	773 411	314 936	41
Restauration de milieux naturels	43 987	7	650 390	329 731	51
Études globales*	5 910 000	5	646 940	407 858	63
Autres espaces publics	107 512	6	600 404	402 263	67
Agro écologie	17 935	4	552 105	206 474	37
Voirie	59 500	4	400 308	209 200	52
Écoles	17 694	6	260 559	182 390	70
Cimetières	322 000	2	121 237	84 866	70
Écoles	1 500	1	45 000	31 500	70
Stationnement	4 800	1	38 875	27 213	70
Autres espace public		1	15 000	10 500	70
TOTAL	7 094 446	62	5 928 698	3 051 090	

* Les études globales portent sur études à l'échelle d'un territoire en matière de désimperméabilisation, de potentiel de renaturation ou d'études de sols à l'échelle de propriétés communales.

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les interventions mises en œuvre par l'AEV témoignent d'un recentrage positif de ses activités en termes de missions et d'enjeux, des inflexions sont à mettre en place en termes de pilotage. Dans un environnement financier contraint, ce pilotage demande en effet la formalisation de stratégies explicitant des choix, leurs chiffrages dans le cadre d'une programmation pluriannuelle de financement à l'appui de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (COM), un rapport d'activité plus complet et une mesure des impacts de l'action de l'AEV par rapport aux objectifs déclinés dans les différents schémas et stratégies de la région.

Dans le prolongement de ses constats lors de son précédent contrôle, la chambre relève que les enjeux de renaturation, qu'il convient d'évaluer un niveau de la commune pour l'ensemble de l'Île-de-France pour être matérialisé dans le SDRIF, demanderont un suivi fin des impacts des projets d'aménagements conduits et/ou financés par l'AEV pour le compte de la région Île-de-France.

Les objectifs de renaturation, qui sont à concilier avec les objectifs de création de logements et de densification maintenus par le législateur, devront comme les objectifs d'accessibilité des habitants à des espaces de verts de proximité faire l'objet d'un suivi précis.

7 CONCLUSION ET PERSPECTIVES

À l'issue de son dernier contrôle, la chambre avait émis des réserves sur le maintien de l'AEV en tant qu'établissement public régional autonome pour l'exercice de missions qui pouvaient être reprises par les services de la région¹²⁸. Ni la gouvernance, ni les missions, ni le mode de financement ne justifiait en effet le maintien de l'AEV aux côtés de la région. La chambre avait demandé, dans le cadre d'un référé du Premier président de la Cour des comptes adressé aux ministres en charge de l'environnement et des collectivités locales, sa suppression, l'établissement ayant un statut législatif, tout en demandant également que le rôle de la région en matière de gestion des espaces verts soit renforcé¹²⁹. Les initiatives parlementaires visant à réinternaliser les missions de l'AEV au sein de la région n'ont pas débouché¹³⁰.

À l'issue du présent contrôle, les réserves de la juridiction sur le maintien de l'AEV demeurent, son positionnement n'ayant pas évolué depuis son dernier rapport, la création d'IDFN n'étant, au surplus, qu'un simple changement de nom sans effet structurant. Depuis la dernière intervention de la chambre, la région n'a pas fait part de démarches visant, soit à supprimer l'agence, soit à faire évoluer ses missions, sa gouvernance et son mode de financement. Pour sa part, l'AEV rappelle les initiatives qu'elle avait prises en 2014-2016 visant à conforter son statut.

À défaut de toute évolution législative, il appartient à la région de tirer toutes les conséquences de l'existence de cet établissement public en termes de respect de la réglementation qui lui est applicable, de moyens en termes de mutualisation et de pilotage stratégique et opérationnel de ses missions et de ses moyens au travers notamment d'objectifs clairs et chiffrés dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens, assortis d'une programmation pluriannuelle des investissements et du fonctionnement. Tel est le sens des recommandations de régularité et de performance adressées à la région et l'AEV par la chambre.

Au-delà, la région doit clarifier ses modalités d'intervention et réinternaliser le financement du fonctionnement des propriétés régionales. Pour ce faire, elle doit questionner sa stratégie d'intervention foncière.

¹²⁸ Chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 137 ; chambre régionale des comptes IDF, rapport d'observations définitives relatif à la politique régionale des espaces verts, forêts et promenades et aux relations avec l'agence des espaces verts, mars 2016, p. 64.

¹²⁹ Cour des comptes, référé relatif à la politique en matière d'espaces verts, de forêts et des promenades en Île-de-France, juin 2016.

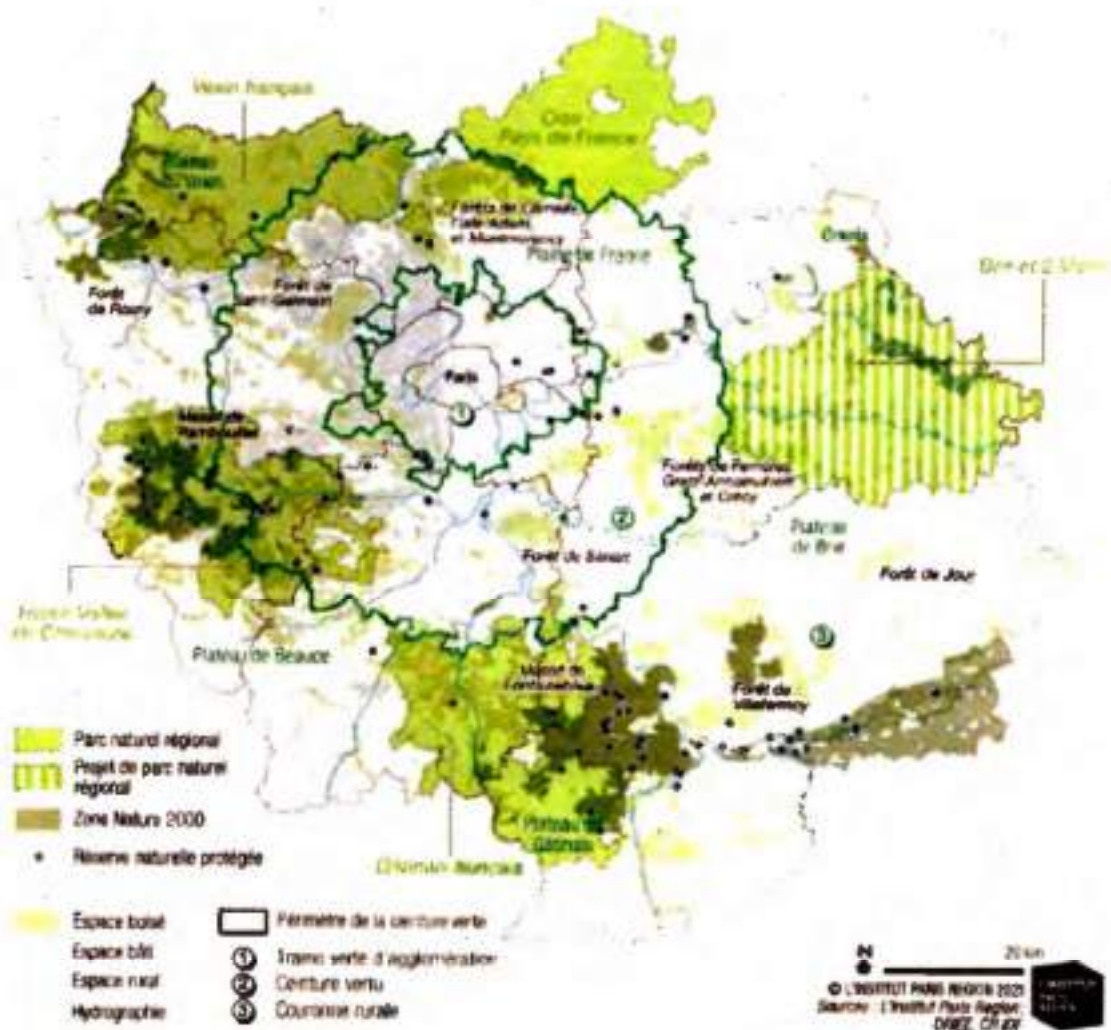
¹³⁰ Amendement n° 100 déposé par deux députés dans le cadre des discussions relatives au projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les « espaces verts » en Île-de-France	75
Annexe n° 2. Stratégie et gouvernance	76
Annexe n° 3. Gestion des ressources humaines de l'AEV	82
Annexe n° 4. Activités et résultats	86
Annexe n° 5. Glossaire des sigles	90

Annexe n° 1. Les « espaces verts » en Île-de-France

Grands ensembles naturels d'Île-de-France en 2023



Source : IPR

Annexe n° 2. Stratégie et gouvernance

Tableau n° 1 : Critères et variables mises en place pour classer les PRIF

Thématique	Accueil du public	Environnement	Agriculture	Paysage
Variables	Nombre de continuités vertes du SDRIF, distance des gares, nombre de gares à moins de 2 kms, nombre de petites et grandes marguerites du SDRIF, pression boisée maximale, pénétrante boisée (carte fascicule 2 du SDRIF, p. 157), population carencée en accessibilité de proximité, population carencée en ratio, population carencée en accessibilité de fin de semaine, espaces naturels sensibles (ENS), etc.	Nombre de continuités écologiques du SDRIF, nombre de continuités agricoles du SDRIF, nombre de pastilles d'urbanisation préférentielle du SDRIF à moins de 5 kms, pression agricole, pression boisée, pénétrante agricole, pénétrante boisée, ruban du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), trame verte, trame bleue, plus hautes eaux connues (PHEC), arrêté de protection de biotope, ENS, zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF), Périmètre de protection des Espaces Agricoles Naturels Périurbains (PPEANP), Natura 2000 directives Oiseaux, Natura 2000, directive Habitats, Zones Naturelles d'intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) 1, etc.	Linéaire de front urbain, nombre de continuités agricoles du SDRIF, nombre de pastilles d'urbanisation préférentielle du SDRIF, nombre de pastilles d'urbanisation conditionnelle du SDRIF, pression agricole maximale, pénétrante agricole, mosaïque agricole (SRCE), zone agricole protégée (ZAP), ZPNAF, PPEANP, etc.	Linéaire de front urbain, nombre de continuités de respiration, nombre de pastilles d'urbanisation préférentielle, nombre de pastilles d'urbanisation conditionnelle, nombre de petites et grandes marguerites, pénétrante agricole, pénétrante boisée, mosaïque agricole, ZPNAF, PPEANP, sites classés, etc.

Source : Bilan et perspectives de l'intervention territoriale de l'agence des espaces verts.

Tableau n° 2 : Catégorisation des PRIF par dominante(s)

Dominante	Nombre de PRIF	Surface du PRIF	Surface acquise au 31/12/2022	% PRIF propriété régionale
Accueil du public, agricole	1	952 ha 00 a 00 ca	347 ha 06 a 49 ca	0,8
Accueil du public, environnement	4	356 ha 00 a 00 ca	285 ha 77 a 82 ca	0,7
Accueil du public, environnement, agricole	1	92 ha 00 a 00 ca	41 ha 73 a 39 ca	0,1
Accueil du public, environnement, paysage	1	621 ha 00 a 00 ca	374 ha 34 a 18 ca	0,9
Agricole	9	11006 ha 00 a 00 ca	910 ha 99 a 11 ca	2,2
Agricole, (SMAPP environnement, accueil du public)	1	1620 ha 00 a 00 ca	61 ha 29 a 25 ca	0,1
Agricole, accueil du public	2	1646 ha 00 a 00 ca	136 ha 53 a 04 ca	0,3
Agricole, environnement	4	2601 ha 00 a 00 ca	518 ha 23 a 93 ca	1,3
Agricole, environnement, accueil du public	6	4847 ha 00 a 00 ca	1010 ha 98 a 77 ca	2,5
Environnement	3	1115 ha 00 a 00 ca	482 ha 86 a 63 ca	1,2
Environnement, accueil du public	20	15027 ha 00 a 00 ca	9868 ha 08 a 16 ca	23,9
Environnement, agricole, accueil du public	3	287 ha 00 a 00 ca	253 ha 76 a 95 ca	0,6
Environnement, paysage	2	1085 ha 00 a 00 ca	585 ha 26 a 46 ca	1,4
TOTAL	57	41255 ha 00 a 00 ca	14876 ha 95 a 18 ca	36,1

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

**Tableau n° 3 : Actions de l'AEV dans la gestion de fonds d'intervention mis en place
par la région Île-de-France**

Dispositif	Objectif	Fléchage	Avis technique	Instruction technique	Instruction administrative et financière (2023)
Plan Vert	Réduire la carence en espaces verts, en créant de nouveaux espaces verts ou en améliorant leur accessibilité à l'aide de liaisons vertes	X	X	X	X (Depuis février 2023)
"Retour de la nature en ville"	Identifier les potentiels de renaturation et concrétiser les projets par des études techniques et prospectives	X	X	X	X
Îlot de fraîcheur	Limitier l'effet d'îlot de chaleur urbain	X			
Friches	Renaturer les friches existantes	X	X		
Toits végétalisés	Limitier l'effet d'îlot de chaleur urbain	X			
Reconquête de la biodiversité	Préserver, restaurer et valoriser les milieux naturels et les continuités écologiques terrestres, Améliorer la connaissance en matière de biodiversité	X			
Restauration continuités écologiques	Accompagner (en ingénierie technique et financière) les porteurs de projet et les diriger vers le bon dispositif	X			
Renaturation berges et milieux aquatiques (Stratégie eau)	Atteindre le bon état écologique des milieux aquatiques	X			
Maîtrise des ruissellements (Stratégie eau)	Permettre l'infiltration des eaux de pluie et végétalisation	X			
Soutenir la récupération et l'utilisation d'eau de pluie	Soutenir la récupération et l'utilisation d'eau de pluie	X			
"Risque inondation (Stratégie eau)"	Estimer et réduire le risque d'inondation	X			
Contrat Trame vert Bleue (Stratégie eau)	Favoriser la réalisation d'action en commune en faveur des milieux naturels aquatiques et terrestres sur des territoires à enjeux	X			
Agriculture urbaine et périurbaine	Soutien à l'installation et la production	X		X	
100 quartiers innovants	Création quartier innovant	X			
Budget participatif écologique	Financer les budgets plébiscités	X			

Source : CRC, à partir des données de l'AEV et le tableau des dispositifs d'aides annexée à la convention relative « au retour de la nature en ville » entre Île-de-France Nature et l'IPR

**Tableau n° 4 : Évolution des effectifs des fonctions supports et des fonctions métiers
entre 2017 et 2022**

	ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution en % 2022/2017
1	Direction générale	2,04	3,46	3,33	3	2,18	1,84	- 4,90
2	Cabinet	0,53	1	1	0,83	0,67	0,76	43,40
3	DG communication	1,93	3,84	2,22	3	3,33	2,97	53,89
4	Direction des ressources et moyens (DRM) – Direction	1,46	1	1,21	1	1	1	- 31,51
5	DRM - Pôle secrétariat général	2	1,92	1,61	2	1,02	1	- 50
6	DRM - Pôle finances	4,42	4	3,60	2,97	4,51	4,80	8,60
7	DRM - Pôle, affaires juridiques et commande publique	2,36	3,20	3,53	2,70	2,70	2,90	22,88
8	DRM - Pôle Ressources humaines	4,58	5,31	5,79	5	4,47	4,84	5,68
9	DRM - Pôle Systèmes d'informations	2,67	2,33	3	3	2,76	3	12,36
10	DRM - Pôle moyens généraux et véhicules	2,37	2	2	2	2	2	- 15,61
11 = Total 3 à 10	Fonctions supports	21,79	23,6	23,16	21,67	21,79	22,51	
12	DRM - Pôle Système d'information géographique	1,26	1,87	1,96	1,65	1,84	2	58,73
13	Direction de la prospective territoriale et de l'action foncière (DPTAF)	12,31	8,89	13,48	14,04	14,50	11,65	- 5,36
14	Direction de l'aménagement et de la gestion (DAG)	55,06	55,02	50,51	49,44	47,26	47,71	- 14,89
15	Direction de l'expertise territoriale	11,91	13,40	12,26	13,83	13,54	13,32	11,84
16	Syndicat mixte d'étude et de réalisation (Smer) la Végétal	2,71	3,56	3,60	3,55	3,29	3,45	27,31
17 = Total 1 à 10 + 12 à 16	Total	108,61	111,8	109,32	108,01	105,07	103,34	- 4,85
118 = 11/17	Poids des fonctions supports (en %)	20,06	21,10	21,18	20,06	20,73	21,78	

Source : CRC, à partir des données de l'AEV¹²¹

¹²¹ ETPT hors renforts, apprentis et emplois d'avenir.

Tableau n° 5 : Stratégies régionales mises en œuvre par l'AEV

<ul style="list-style-type: none"> - le Pacte rural, - la Stratégie régionale dans le domaine de l'eau, des milieux aquatiques et humides, - le Plan vert de l'Île-de-France (les forêts et espaces de nature régionaux contribuant à diminuer la carence en espaces de nature de proximité et de fin de semaine), - la Stratégie francilienne pour la forêt et le bois 2018-2021 (en cours de renouvellement), - la Politique régionale de valorisation du patrimoine (instaurant le label « Patrimoine d'intérêt régional »), - le Pacte agricole - livre blanc pour l'agriculture francilienne à l'horizon 2030, - la Stratégie régionale pour la biodiversité 2020 – 2030, - le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (incluant les actions relevant de l'économie circulaire) (PRPGD), - le Plan régional pour « reconquérir les friches franciliennes » - la Stratégie énergie-climat de la région Île-de-France (les forêts régionales contribuant à la lutte contre le phénomène d'îlot de chaleur urbain et à la fixation de carbone dans le bilan de « zéro émission nette », ZEN), - la Stratégie Régionale pour l'Économie Circulaire, - le Plan de protection, de résistance et d'adaptation de la région Île-de-France face au changement climatique (PRACC).

Source : AEV

**Tableau n° 6 : Indicateurs de suivi et d'évaluation de la convention d'objectifs
et de moyens 2020-2024**

Axe d'intervention 1 : accompagner des projets territoriaux pour préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers.	
Objectif opérationnel 1.1 Faire émerger des projets structurants contribuant l'atteinte des objectifs du Plan Vert.	
Réalisations	Indicateurs
Appels à projet Plan Vert	Nombre de dossiers instruits, nombre de dossiers retenus
Identification des zones prioritaires	Nombre de réunions territoriales
PRIF	Nombre de PRIF, nombre de communes concernées
Objectif opérationnel 1.2 Veiller à la prise en compte des enjeux de préservation des espaces naturels et de la biodiversité dans l'aménagement du territoire	
Réalisations	Indicateurs
Avis sur les PLU, PLUi, SCOT	Nombre d'avis sur les documents stratégiques et de planification (SCOT, PLU, PLUi ...)
Partage des enjeux avec les collectivités de situation/projets partenariaux	Carte des enjeux par département, liste des partenariats engagés
Mise en œuvre des compensations écologiques	Nombre de projets de compensations écologiques pour lesquels l'AEV intervient en tant qu'opérateur, surfaces restaurées et gérées dans le cadre de compensations écologiques
Objectif opérationnel 1.3 Favoriser une agriculture pérenne et diversifiée	
Réalisations	Indicateurs
Portage foncier	Nombre d'opération
Veille foncière et acquisition pour prévenir le mitage urbain	Nombre de DIA traitées
Baux ruraux avec des exploitants	Nombre de baux ruraux en cours, typologie des exploitations
Développements de projets agricoles	Nombre de projets agricoles en cours, nombre d'agriculteurs installés
Axe d'intervention 2 : aménager et gérer de manière exemplaire les espaces naturels régionaux	
Objectif opérationnel 2.1 Aménager les forêts et les espaces naturels régionaux pour les ouvrir au public.	
Réalisations	Indicateurs
Mise en sécurité des forêts et espaces régionaux	Nombre d'hectares des sites concernés par au moins une opération de sécurité, nombre d'études commandées sur les sujets risques naturels, techniques, pollution,
Aménager des forêts et des espaces régionaux pour améliorer l'accueil du public	Nombre d'entrées de sites, d'aires d'accueil (remaniées, linéaires de chemins créés ou requalifiés/nombre d'actions financées en forêt domaniale)
Construction de sites cohérents pour la gestion et l'accueil du public	Surface des propriétés ouverte au public
Connecter les propriétés régionales aux réseaux de mobilité	Population ayant accès aux espaces naturels régionaux (sous réserve des données de l'IAU)
Aménagements sylvicoles	Pourcentage de l'assiette validé, linéaires de desserte forestière créés
Objectif opérationnel 2.2 Gérer les espaces régionaux de manière exemplaire	
Réalisations	Indicateurs
Gestion et suivi des aires protégées (dont les réserves naturelles)	Surfaces des aires protégées (RNN, RNR, APPB, RBT, Natura 2000) incluses dans des propriétés régionales
Acquisition, restauration et gestion d'espaces naturels reconnus d'intérêt écologique (hors aires protégées)	Surface en ZNIEFF de type 1 incluses dans les propriétés régionales, surface de milieux ouverts gérés de manière écologique (éco-pâturages, fauchage, broyage tardif avec export)
Restauration des milieux humides	Surface de zones humides restaurées (hors RNR), linéaires de berges renaturées)
Inventaires – suivis – Plans de gestion	Nombre de sites couverts par un suivi de type IQE ou IPE réalisé à intervalle régulier, nombre d'IQE réalisé par an, dans le cadre d'un suivi régulier des sites, nombre d'études réalisées,
Certification Forest Stewardship Council (FSC) et Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC)	Nombre d'espaces certifiés, surfaces en hectares certifiés (FSC, PEFC).
Gestion cynégétique et maintien de l'équilibre syvo-cynégétique.	Nombre de journées de chasse organisées par l'AEV, nombre de baux de chasse, montant des taxes à l'hectare boisé payées par l'AEV
Réalisations	Indicateurs
Indiquer et équiper les sites par une signalétique adaptée	Nombre de sites disposant d'une signalétique et d'opérations de rénovation de signalétique
Réalisation d'outils de découverte des sites pour les différents types d'usagers	Nombre de sites proposant des outils de découverte

L'agence des espaces verts (Île-de-France Nature) et ses relations avec la région Île-de-France,
exercices 2017 et suivants
Rapport d'observations définitives

Valorisation du patrimoine bâti régional remarquable	Nombre de conventions d'occupation, nombre d'animation nature (Nature Box)
Sensibilisation du public au travers de la maison du grand Voyeux	Nombre de visiteurs annuels (dans la limite du plafond de 5 000 visiteurs pour la partie en réserve)
Accueillir, informer et garantir la sécurité des usagers grâce à des patrouilles de surveillance	Nombre de sites surveillés, nombre de tournées effectuées
Réalisations	Indicateurs
Acquisition et ouverture au public du bois Saint Martin (93 et 77)	Nombre d'hectares ouverts au public
Poursuite de l'ouverture au public de la Butte Pinson (95 et 93)	Nombre d'hectares ouverts au public
Poursuite de l'ouverture des buttes du Paris du Paris	Nombre d'hectares ouverts au public
Réalisations	Indicateurs
Aménagement et ouverture au public de coulées vertes (continuité écologique et piétonne)	Linéaire aménagé permettant de relier des espaces naturels régionaux, linéaire de Tégéval ouvert au public
Réalisations	Indicateurs
Études de continuités prioritaires avec le MNHN, cartes des enjeux territoriaux	Nombre de projets à enjeux identifiés
Étude de fonctionnalités agricoles et naturelles	Nombre d'étude de fonctionnalité
Prospectives et études pour les projets de demain	Nombre de schéma ou documents d'orientation
Inscrire l'action de l'AEV dans l'économie circulaire	Nombre d'opérations réalisées avec une démarche en faveur de l'économie circulaire

Source : COM 2020-2024, annexes n° 1 et 2

Tableau n° 7 : Principales mesures du PRACC

<ul style="list-style-type: none"> - La création d'Île-de-France nature, - La création d'un maillage d'abris climatiques » à moins de 10 minutes à pied pour les Franciliens en cas de canicule, - Un plan rafraîchissement dans les transports en commun, - L'aide aux investissements pour le lissage des périodes d'excédent d'eau et de sécheresse, - La création d'un fonds d'1M€ pour l'adaptation des forêts franciliennes au changement climatique, - La dés-imperméabilisation de 5 000 hectares d'ici à 2030, - La plantation et le maintien de 2 millions d'arbres en milieu urbain d'ici à 2030, - La lutte contre les allergies et les pollens, - L'intégration des principes d'adaptation au changement climatique dans la conception urbanistique et architecturale et en faire un des piliers du SDRIF-E. - Le développement des réseaux de froid alimentés par les énergies renouvelables et de récupération, notamment via la géothermie de surface,
--

Source : Exposé des motifs du PRACC

Tableau n° 8 : Objectifs associés à la marque « Île-de-France Nature »

<ul style="list-style-type: none"> - Conserver l'identité historique de l'agence des espaces verts, - Positionner la nature au cœur du projet de la Région et de marquer davantage l'appartenance de l'agence à l'écosystème régional, - Identifier aisément son domaine d'activité et de mieux faire connaître ses missions élargies auprès du grand public, des collectivités (PRIF et hors PRIF) et des maîtres d'ouvrage publics et privés, - En application de la politique de la Région et aux côtés de celle-ci, de faire reconnaître Île-de-France Nature comme l'acteur incontournable des questions de nature à l'échelle de l'Île-de-France et comme un acteur majeur dans l'accompagnement des collectivités locales et l'ingénierie de projet de valorisation d'espaces verts, agricoles naturels et forestiers.

Source : procès-verbal du conseil d'administration de l'AEV du 18 novembre 2022

Annexe n° 3. Gestion des ressources humaines de l'AEV

Tableau n° 1 : Répartition des effectifs en ETPT par direction

ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution en % 2017/2022
Cabinet	0,5	1	1	0,6	0,7	0,6	43,4
Direction générale	4,0	7,3	5,6	6	5,5	4,9	23,7
Direction des ressources et moyens (DRM)	21,1	21,6	22,9	20,3	20,3	21,5	2,1
Direction de l'aménagement et de la gestion (DAG)	56,1	55,0	50,5	49,4	47,3	47,7	- 14,9
Direction de la prospective territoriale et de l'action foncière (DPTAF)	12,3	9,9	13,5	14,0	14,5	11,7	- 5,4
Direction de l'expertise territoriale (DET)	11,9	13,4	12,3	13,8	13,5	13,3	11,9
Syndicat mixte d'étude et de réalisation (Smer) la Végétale	2,7	3,6	3,6	3,6	3,3	3,5	27,3
Total ETPT	108,6	111,8	109,3	108,0	105,1	103,3	- 4,8

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs en ETP par statut et catégorie

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Taux évolution 2017-2022 (en %)
Titulaire	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	
A	31,8	29,8	26,6	30,7	27,7	28,7	- 9,8
B	23,6	24,6	25,3	24,5	22,7	24,7	4,7
C	34	34	29	26	28	25,8	- 24,1
Sous-total	89,4	88,4	80,9	81,2	78,4	79,2	- 11,4
Contractuel	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	
A	16	20	19	19,4	18,8	20	25
B	1	5	4	7	6	7	600
C	0	3	4	7	5	5	66,7
Sous-total	17	28	27	33,4	29,8	32	88,2
Total	106,4	116,4	107,9	114,6	108,2	111,2	4,5

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 3 : Charges de personnel

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne, en %
Rémunération principale - titulaires	2 225 214	2 330 579	2 318 971	2 402 045	2 276 869	2 182 729	- 0,7
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	1 101 539	1 090 928	1 102 117	1 109 152	1 066 883	1 035 134	- 1,2
+ Autres indemnités	126 259	131 782	122 535	128 612	121 127	121 311	- 0,6
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 453 012	3 553 289	3 543 622	3 639 808	3 464 878	3 339 174	- 0,8
en % des rémunérations du personnel	82,3%	82,1%	77,7%	77,9%	76,5%	71,8%	- 1,8 point/an
Rémunération principale – non-titulaires	459 108	502 865	656 979	627 406	655 159	791 894	- + 11,5
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	247 405	232 517	309 075	322 984	327 495	409 732	- + 10,5
+ Autres indemnités	17 114	19 453	27 016	38 045	24 567	31 033	- + 12,6
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	723 627	754 835	993 070	988 437	1 007 221	1 232 659	+ 11,2
en % des rémunérations du personnel	17,1%	17,5%	21,8%	21,2%	22,2%	28,5%	+ 1,6 point/an
Autres rémunérations (c)	26 847	17 485	24 898	43 652	58 861	81 656	+ 24,9
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	4 233 486	4 325 629	4 561 589	4 671 897	4 530 960	4 653 489	+ 1,9
- Atténuations de charges	99 314	92 657	190 839	131 509	126 897	79 178	- 4,4
= Rémunérations du personnel	4 134 172	4 325 629	4 561 589	4 671 897	4 530 960	4 653 489	+ 1,9
+ Charges sociales, impôts et taxes et autres charges de personnel	1 937 002	1 919 692	2 009 377	2 019 410	1 903 108	2 076 358	+ 1,4
= Charges totales de personnel	6 071 174	6 152 664	6 380 127	6 559 799	6 307 172	6 650 668	+ 1,8
Charges de personnel / charges courantes (%)	51,0	51,8	51,2	51,1	47,3	48,7	- 0,4 point/an

Source : comptes de gestion

**Tableau n° 4 : Rémunération brute moyenne par ETP (traitement et indemnités,
hors charges sociales)**

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Taux évolution 2017/2022 (en %)
Titulaires							
A	49 041,6	53 284,4	61 750,9	58 985,1	63 515,2	56 284,2	+ 14,8
B	41 001,1	35 483,6	37 631,7	37 747,8	40 078,5	35 662,0	- 13,0
C	28 249,4	29 111,1	30 958,2	33 618,8	28 541,5	32 649,7	+ 15,6
Moyenne - titulaires	39 011,5	40 238,2	43 189,9	44 500,9	44 238,7	42 153,7	+ 8,5
Contractuels							
A	39 361,4	31 693,3	38 678,3	37 633,0	36 627,9	42 963,9	+ 9,2
B	61 953,0	14 852,6	28 018,5	22 211,6	25 584,5	31 986,6	- 49,4
C	32 787,0	14 777,0	35 718,3	15 625,6	28 589,2	28 553,0	- 12,9
Moyenne - contractuels	42 619	26 875,7	36 660,6	29 830,6	33 055,6	38 310,9	- 10,1
Moyenne du personnel	39 587,9	37 023,8	41 541,0	40 225,0	41 158,7	41 047,8	+ 3,7

Source : Données fournies par l'agence

Tableau n° 5 : Taux d'absentéisme par exercice (tous motifs)

Nombre de jours d'absence	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Maladie ordinaire	934	1 421	1 248,50	859,5	980	566
Accident de travail	114	53	30	273	22	0
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	491	424	372	366	106	521
Maternité, paternité, adoption	232	180,5	261	534	417,5	135,5
Total	1 771	2 079	1 912	2 033	1 526	1 223
Total hors maternité, paternité, adoption	1 539	1 898	1 651	1 499	1 108	1 087
Effectif permanent	107	117	109	116	109	112
Taux global d'absentéisme, tous motifs (en %)	4,53	4,86	4,80	4,80	3,83	2,99

Source : AEV

Tableau n° 6 : Nombre IHTS et coût pour l'agence par exercice

Année	Nombre d'heures	Montant IHTS (en €)
2017	467,00	8 768,36
2018	347,75	6 033,86
2019	364,25	5 915,29
2020	481,00	8 119,68
2021	238,00	4 130,40
2022	496,59	8 746,30

Source : AEV

**Tableau n° 7 : Comparaisons des redevances d'occupation des logements de l'AEV
actualisées au 1^{er} trimestre 2023, des évaluations des domaines actualisées
au 1^{er} trimestre 2023 et des tarifs de marché en juin 2023**

N°	Surface en m² et nombre de pièces	Tarifs AEV actualisés au 1 ^{er} trimestre 2023		Redevance mensuelle (en €) après imputation énergétique et avant abattements liés aux abattements et à la consommation de l'hydre calorisation (21.094), actualisée selon le dernier (8), INSEE, département (T10023)	Évaluations des domaines			Tarifs de marché en juin 2023		
		Prix en € du m² privé abattements	Abattement énergétique (en %)		Date de réévaluation et valeur totale actualisée en € pour le logement, hors charges et taxes et avant abattements	Valeur locative en € au m² calculée selon l'AEV au 1 ^{er} janvier 2023	Écart entre évaluation AEV 10/1/2022 et la dernière de l'AEV à la même date, en %	Pourcentage évaluation base et taux de la valeur locative en € au m² du marché, le moyenne du loyer au m² pour la commune, juin 2023	Écart entre la valeur locative du logement et la fourchette moyenne de la commune, en €	Écart avec la fourchette moyenne du marché et la référence de l'AEV au 1 ^{er} jan. 2023, en %
C-1	110 m², T 0 + Farnes noir	5	20	478	11/2012 920	807,2	-35,2	11-24 15	1.300	-65,5
C-1	130,8 m², T6 Farnes noir	4	3	875,1	8/2018 1224	1.202,8	-35,2	11-24 15	1.647	-65,5
C-1	86,2 m², T0, en pleine solt	6	20	477,8	8/2018 1118	1.254,5	-65,3	11-23 18	1.428	-69,4
C-1	124,4, T7, Farnes noir	4,5	40	501,6	11/2012 566,8	587,5	-39,9	11-18 16	1.368	-61,6
I-1	112,7 m², T 5, Farnes noir	5	0	583,7	8/2019 580	825,9	-29,3	11-18 14	1.240	-62,9
I-3	135,9, T1, en pleine de solt	4	10	505,4	11/2013 690	728,5	-30,6	11-20 10	1.229	-58,9
I-3	120,4 m², T6, plusieurs grands extérieurs	4,5	10	534,5	11/2013 560	1.003,2	-51,2	11-20 16	1.445	-65,1
I-3	92,4 m², T3, en plein solt	5,5	0	524,4	11/2013 727	790,9	-33,7	11-20 18	1.195	-52,5
I-3	81,8 m², T4, parking voitures, pleine solt	6	0	506,6	11/2013 555	875,5	-42,1	11-20 15	1.061	-52,2
I-3	93,9 m², parking voitures, pleine solt	5	0	523,5	11/2013 828	930,7	-42,1	11-20 18	1.091	-52,3
I-3	101,3 m², T5- parking voitures, pleine solt	5	3	534,8	8/2018 1.090	1.909,2	-51,4	11-20 17	1.240	-55,9
I-3	103,4 m², T5- parking voitures, pleine solt	5	0	535,2	8/2018 1.090	1.909,8	-51,4	11-20 17	1.241	-55,9
I-1	92,4 m², T4- pleine solt	6	20	481,3	11/2017 1.353	1.425,8	-67,6	11-20 14	1.201	-61,8
I-3	112,8 m², H, pleine, grande terrasse devant	5	10	521,8	03/2018 1.200	1.283	-59,3	11-20 17	1.344	-61,7
I-3	143,7 m², grande superficie	4	10	535,5	11/2017 1.224	1.409,1	-60,5	11-20 13	1.724	-68,9
Total				7.794		16.288	-52,1		18.486	-60,1

Source : CRC d'après données AEV/évaluations actualisées de la DND/site seloger.com

Annexe n° 4. Activités et résultats

Tableau n° 1 : Évolution de la superficie des PRIF selon le mode d'occupation des sols de la région Île-de-France (11 postes)¹³²

MOS : Légende à 11 postes		en hectares			Pourcentages évolution		
		2013	2017	2021	2017/13 (%)	2021/17 (%)	2021/13 (%)
1	Forêts	16 305 ha 27 a 55 ca	17 309 ha 96 a 97 ca	18 512 ha 94 a 46 ca	6,2	6,9	13,5
2	Milieux semi-naturels	2 003 ha 53 a 57 ca	2 021 ha 10 a 95 ca	2 204 ha 58 a 15 ca	0,9	9,1	10,0
3	Espaces agricoles	14 300 ha 12 a 09 ca	18 352 ha 18 a 05 ca	21 615 ha 61 a 63 ca	28,3	17,8	51,2
4	Eau	567 ha 88 a 48 ca	579 ha 56 a 95 ca	643 ha 92 a 86 ca	2,1	11,1	13,4
5	Espaces ouverts artificialisés	987 ha 68 a 37 ca	1 076 ha 13 a 03 ca	1 276 ha 03 a 16 ca	9,0	18,6	29,2
6	Habitat individuel	179 ha 69 a 96 ca	205 ha 50 a 44 ca	233 ha 47 a 49 ca	14,4	13,6	29,9
7	Habitat collectif	40 ha 34 a 93 ca	43 ha 74 a 98 ca	62 ha 15 a 95 ca	8,4	42,1	54,1
8	Activités	196 ha 26 a 99 ca	244 ha 97 a 12 ca	274 ha 71 a 83 ca	24,8	12,1	40,0
9	Équipements	455 ha 65 a 03 ca	468 ha 37 a 17 ca	476 ha 27 a 99 ca	2,8	1,7	4,5
10	Transports	217 ha 11 a 78 ca	261 ha 59 a 21 ca	296 ha 99 a 23 ca	20,5	13,5	36,8
11	Carrières, décharges et chantiers	210 ha 10 a 73 ca	208 ha 97 a 50 ca	255 ha 57 a 37 ca	- 0,5	22,3	21,6
TOTAL		35 463 ha 69 a 49 ca	40 772 ha 12 a 35 ca	45 852 ha 30 a 11 ca	15,0	12,5	29,3

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 2 : Augmentation des PRIF par type de surface (11 postes)

MOS : Légende à 11 postes		en hectares			Pourcentages évolution		
		2013	2017	2021	2017/13 (%)	2021/17 (%)	2021/13 (%)
[A]	Surface PRIF	35 463 ha 69 a 49 ca	40 772 ha 12 a 35 ca	45 852 ha 30 a 11 ca	15,0	12,5	29,3
[B]	Propriété au 31/12	13 530 ha 19 a 81 ca	14 371 ha 94 a 67 ca	14 954 ha 46 a 90 ca	6,2	4,1	10,5
[B]/[A]	% propriété	38	35	33	- 7,6	- 7,5	- 14,5

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Carte n° 1 : PRIF de la promenade de la Dhuis



Source : AEV

¹³² Pour la définition des postes :
<https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/lauei/Vous/CartesEtDonnees/Mos/NomenclatureMOS-11-24-47-81.pdf>

Carte n° 2 : PRIF de la Boucle de l'Oise-Franches du Vexin



Source : AEV

Carte n° 3 : PRIF Helmut



Source : AEV

Tableau n° 3 : Localisation des opérations patrimoniales réalisées par l'AEV 2017-2021

Période 2017-2021		Acquisition	Cession	Échange
Communes carencées	Ceinture verte	62 ha 21 a 20 ca	- 106 ha 77 a 81 ca	5 ha 55 a 81 ca
	Hors ceinture	19 ha 37 a 30 ca	- 0 ha 11 a 11 ca	
Communes très carencées	Ceinture verte	141 ha 75 a 87 ca	- 0 ha 02 a 84 ca	0 ha 00 a 00 ca
	Hors ceinture	116 ha 58 a 66 ca		
Hors carence	Ceinture verte	152 ha 47 a 44 ca	- 30 ha 08 a 47 ca	17 ha 91 a 89 ca
	Hors ceinture	10 ha 79 a 05 ca	- 1 ha 89 a 58 ca	
Total		387 ha 77 a 41 ca	- 138 ha 89 a 81 ca	23 ha 47 a 70 ca
Ceinture verte		356 ha 44 a 51 ca	- 136 ha 89 a 12 ca	23 ha 47 a 70 ca
Hors ceinture verte		146 ha 75 a 01 ca	- 2 ha 00 a 69 ca	0 ha 00 a 00 ca
Communes carencées		81 ha 58 a 50 ca	- 106 ha 88 a 92 ca	5 ha 55 a 81 ca
Communes très carencées		258 ha 34 a 53 ca	- 0 ha 02 a 84 ca	0 ha 00 a 00 ca
Hors carence		163 ha 26 a 49 ca	- 31 ha 98 a 05 ca	17 ha 91 a 89 ca

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 4 : Devenir du patrimoine bâti régional géré par l'AEV

	À conserver	À démolir	À vendre	Usage non défini	Total général
Habitation	28	11	8	2	49
Autres*	30	9	1	4	44
Construction légère	15	17		4	36
Centre à matériel	10				10
Bureau (x)	6				6
Total	89	37	9	10	145

* La catégorie autres recouvrent une grande diversité d'usage (fermes, garage, « maisons », ancienne gare...).

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 5 : Types de culture mise en exploitation sur les propriétés agricoles régionales

Culture	Nombre d'exploitation	Surface	Loyer en €
Grandes cultures	29	784ha 81ca 92a	148 819
Marai/chage	24	217ha 21ca 61a	40 547
Élevage – Pâturage	21	156ha 61ca 95a	22 501
Vergers	5	11ha 37ca 54a	4 278
Horticulture	2	15ha 56ca 53a	3 270
Polyculture élevage	2	59ha 69ca 47a	7 028
Vigne	1	0ha 14ca 09a	1 200
Total	84	1245ha 63ca 11a	227 644

Source : CRC, à partir des données de l'AEV

Tableau n° 6 : Nombre, surface et montant des subventions du Plan vert pour 2017-2022

Localisation du projet	Nombre de projets	Montant (€)	Surface (m²)	Surface (Hectares)
Zone carencée	76	9 720 816	2 084 227	208
Zone très carencée	37	5 367 228	205 006	21
Hors zone carencée	50	5 228 310	978 712	98
Total général	163	20 316 355	3 267 945	327

Source : CRC, à partir des données AEV, onglet Liste

Tableau n° 7 : Type de projets financés par le Plan vert pour 2017-2022

Type de projet	Nombre de projets	Montant (€)	Surface (m²)	Surface (Hectares)
Création	102	14 076 963	2 559 154	256
Étude	1	62 500	0	0
Alignement	3	169 427	0	0
Requalification	28	2 148 060	517 175	52
Création et requalification	14	1 863 323	55 426	6
Amélioration de l'accessibilité	15	1 996 083	136 190	14
Total général	163	20 316 355	3 267 945	327

Source : CRC à partir des données AÉV, onglet synthèse globale

Annexe n° 5. Glossaire des sigles

AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AEV	Agence des espaces verts
AMI	Appel à manifestation à projet
AP	Autorisation de programme
ARB (IDF)	Agence régionale de la biodiversité (Île-de-France)
ARTT	Aménagement et de réduction du temps de travail
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CIG	Centre interdépartemental de gestion
CIREIF	Cité régionale de l'environnement Île-de-France (GIP)
COM	Convention d'objectifs et de moyens
CP	Crédits de paiement
CRC	Chambre régionale des comptes
DAG	Direction de l'aménagement et de la gestion
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DNID	Direction nationale des interventions domaniales
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DPTAF	Direction de la prospective territoriale et de l'action foncière
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DRM	Direction des ressources et moyens
EBF	Excédent brut de fonctionnement
ENS	Espace naturel sensible
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
ETPR	Équivalents temps plein rémunérés
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FRNG	Fonds de roulement net global
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GIP	Groupement d'intérêt public
GRH	Gestion des ressources humaines
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, devenu IPR
IB	Indice brut
IDFN	Île-de-France nature
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires

IM	Indice majoré
INPI	Institut national de la propriété intellectuelle
IPR	Institut Paris Région, ex IAURIF
IRL	Indice de référence des loyers
ISS	Indemnité de sujétion spéciale
LDG	Lignes directrices de gestion
MOS	Mode d'occupation des sols
OFB	Office français de la biodiversité
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONF	Office national des forêts
PEFC	Programmation de reconnaissance des certifications forestières
PGA	Programme général d'activité
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PPEANP	Périmètre de protection des Espaces Agricoles Naturels Périurbains
PPIE	Plan pluriannuel d'investissement et d'entretien
PRACC	Plan régional d'adaptation au changement climatique
PRIF	Périmètre régional d'intervention foncière
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RNR	Réserve naturelle régionale
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SIG	Système d'information géographique
SMAPP	Syndicat mixte d'aménagement de la Plaine de Pierrelaye-Bessancourt
Smer	Syndicat mixte d'étude et de réalisation
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
TTC	Toutes taxes comprises
ZPNAF	Zone de protection naturelle, agricole et forestière
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

REPONSE COMMUNE

**DE MADAME SOPHIE DESCHIENS ORDONNATRICE
D'ÎLE-DE-FRANCE NATURE ET DE MADAME ANNE
CABRIT ANCIENNE ORDONNATRICE DE L'AGENCE
DES ESPACES VERTS (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



Saint-Ouen, le 31 janvier 2024

Monsieur Thierry VUGHT

Président

Chambre régionale des Comptes IDF

6 cours des Roches

Noisiel - BP 187

77315 MARNE-LA-VALLÉE cedex 2

Objet : Réponses d'Île-de-France Nature au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence des espaces verts / Île-de-France Nature

Monsieur le Président,

Par courrier du 6 janvier 2023, vous avez notifié l'ouverture du contrôle n°2023-000665 des comptes et de la gestion de l'Agence des espaces verts de la région d'Île-de-France, qui s'inscrivait, notamment, dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs à l'adaptation des métropoles au changement climatique.

Par courriers du 9 octobre 2023, vous avez notifié, ainsi qu'à la Présidente du Conseil régional d'Île-de-France, le rapport d'observations provisoires unique, en application de l'article R.243-5-1 du code des juridictions financières. Les réponses d'Île-de-France Nature vous ont transmises par courrier du 8 novembre 2023.

Par courrier du 5 janvier 2024, vous avez notifié les observations définitives.

En application de l'article L.243-5 du code de juridictions financières, nous vous prions de bien vouloir prendre connaissance des éléments de réponse et observations d'Île-de-France Nature figurant dans le document annexé au présent courrier.

Depuis le précédent rapport d'observations définitives portant sur les exercices 2009 et suivants, de nombreuses préconisations et recommandations formulées par la Chambre ont été mises en œuvre par l'agence. Le rapport d'observations le constate à maints égards.

La Région, en créant Île-de-France Nature, a ainsi conforté et renforcé le rôle historique de l'Agence, notamment en faveur de l'accompagnement des collectivités territoriales, qui constitue l'un des piliers de son action depuis sa création en 1976.

Île-de-France Nature est ainsi positionnée comme acteur majeur pour répondre aux enjeux du futur SDRIF-E ainsi que du plan régional d'adaptation au changement climatique (PRACC).

Quant à la participation financière des collectivités territoriales et établissements publics de situation des espaces naturels régionaux, constitutive du budget de l'Agence en vertu des articles L.4413-2 et R.4413-14 du code général des collectivités territoriales, elle est essentielle pour la vitalité des projets pilotés au niveau régional par l'Agence. Elle s'inscrit dans une cohérence d'ensemble et constitue un des aspects de la coordination avec les acteurs locaux.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération très respectueuse.

La Présidente du Conseil d'administration
entre février 2016 et octobre 2022

Anne CABRIT

La Présidente du Conseil d'administration,

Sophie DESCHIENS

Les rapports d'observations provisoires et définitives constatent que de nombreuses préconisations et recommandations formulées par la Chambre lors du précédent contrôle (exercices 2009 à 2015) ont été mises en œuvre par l'Agence : réexamen des Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF), cessions d'actifs non stratégiques, recentrage sur les missions statutaires, recentrage des aides financières du Plan vert sur les zones carencées en espaces verts...).

La Région, en créant Île-de-France Nature, a conforté et renforcé le rôle historique de l'Agence, notamment en faveur de l'accompagnement des collectivités territoriales, qui constitue l'un des piliers de son action depuis sa création en 1976. Île-de-France Nature est ainsi positionnée comme acteur majeur pour répondre aux enjeux du futur SDRIF-E ainsi que du plan régional d'adaptation au changement climatique (PRACC).

Fort de ces nouvelles missions, l'Agence poursuit l'accomplissement de ses attributions historiques tout en faisant évoluer son positionnement d'opérateur régional agissant aux côtés des collectivités infra régionales, dans le cadre des schémas régionaux de planification stratégique (SDRIF, SRCE, pacte rural, pacte agricole, stratégie eau, milieux aquatiques et humides, plan vert, stratégie forêt-bois, PRACC...), et compte-tenu des moyens attribués par la Région ainsi que par ceux attribués, de manière complémentaire, par les collectivités de situation, conformément aux principes de financement de l'Agence définis par la loi.

Quant à son fonctionnement, l'Agence a bâti une situation financière saine, qui devra être confortée dans l'avenir par le maintien d'un équilibre entre les charges d'intervention correspondant aux périmètres gérés et les financements régionaux, des collectivités de situation, ainsi que des ressources propres complémentaires. Ses missions sont exercées par des équipes d'experts complémentaires, appuyés par des services support dédiés, intervenant dans une logique d'intervention. L'Agence poursuivra les efforts de rationalisation de ses activités, dans l'optique de demeurer en capacité d'agir pour le compte de la Région de manière agile et efficace.

L'Agence a, depuis sa création législative, fait la preuve de son utilité et de sa pertinence. Si des mesures peuvent être prises pour dégager des marges de manœuvre et optimiser son fonctionnement, les réserves de la Chambre relatives au maintien de l'Agence en tant qu'établissement public régional autonome, déjà émises lors de son précédent rapport, au demeurant effectué par le même magistrat, ne sont pas fondées.

La Chambre a formulé dans ses observations définitives :

➤ Cinq recommandations de régularité :

- R1 : présenter au Conseil d'administration les programmes généraux d'action dans le cadre défini pour les rapports d'orientation budgétaire > l'Agence se mettra en conformité dès le budget 2024
- R2 : présenter un rapport relatif à l'égalité femmes – hommes et un rapport relatif aux actions menées en matière de développement durable > l'Agence se mettra en conformité à partir de 2024
- R3 : maintenir à jour son inventaire > l'Agence met à jour son inventaire en lien avec le comptable public
- R4 : supprimer les emplois d'administrateurs et d'ingénieurs-en-chef > l'Agence a une analyse différente des textes et considère qu'elle peut véritablement recruter sur ces cadres d'emplois
- R5 : fixer les redevances d'occupation des logements par référence aux estimations des domaines > l'Agence poursuivra la mise à jour des valeurs de référence en lien avec la DNID

➤ Quatre recommandations de performance :

- P1 : distinguer parmi les propriétés régionales celles pour lesquelles la région demeure propriétaire et celles pouvant être rétrocédées aux collectivités de situation > la Région et l'Agence priorisent leur action avec un double enjeu : préserver le patrimoine « vert » régional et concerter les collectivités de situation sur les modalités de gestion des sites
- P2 : mutualiser la commande publique et les fonctions support > l'Agence et la Région travaillent en commun à mutualiser ce qui peut l'être, permettant de gagner en productivité
- P3 : mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens > sur la base des documents de planification stratégique et des ressources de l'Agence, une PPIF sera déployée à partir de 2024
- P4 : mettre en place des indicateurs chiffrés de suivi et de performance > la convention d'objectifs et de moyens 2020-2024 prévoit plusieurs indicateurs, ceux-ci seront complétés et développés dans le cadre de la prochaine COM pluriannuelle

Les éléments de réponse sont développés *infra*.

Recommandation de régularité 1 : En application de l'article R.4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter les programmes généraux d'activité annuels de l'AEV conformément aux articles L.4312-1 et D.4312-10 de ce même code.

L'Agence considère qu'elle fait une application conforme des textes spécifiques réglementant son cadre d'action, et notamment l'article R.4413-1 du code général des collectivités territoriales relatif au programme général d'actions (PGA). Pour autant elle ne tirait pas jusqu'à présent toutes les conséquences de l'article R.4413-16 disposant qu'elle est soumise « aux dispositions financières et comptables applicables à la région d'Ile-de-France ».

En cohérence avec la consolidation de la prospective financière et l'élaboration d'une PPIF, elle enrichira dès 2024 le PGA qui deviendra de fait un rapport sur les orientations budgétaires, dans le sens demandé par la Chambre.

L'Agence prend note qu'elle est, sur ce plan également, assimilée à un établissement d'échelle régionale.

Recommandation de régularité 2 : En application de l'article R. 4413-16 du code général des collectivités territoriales, présenter chaque année un rapport relatif à la situation en matière d'égalité femmes/hommes et un rapport sur l'action de l'agence en matière de développement durable.

Un état de situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, présenté au comité social territorial de novembre 2023, sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration dès 2024 puis chaque année.

L'Agence soumettra également dans les meilleurs délais un rapport spécifique sur les actions menées en matière de développement durable, même si elle considère que l'ensemble de son activité relève de ce champ de politique publique.

L'Agence prend note qu'elle est, sur ce plan également, assimilée à un établissement d'échelle régionale.

Recommandation de régularité 3 : Réaliser un inventaire physique périodique des immobilisations, enregistrer les immobilisations incorporelles de manière précise dans son inventaire comptable et travailler avec le comptable afin de s'assurer de la concordance des inventaires comptables de l'ordonnateur et du comptable.

L'ensemble des opérations d'investissement impactant le patrimoine de l'Agence sont suivies par les services de l'Agence et par ceux du comptable et font l'objet d'une inscription dans l'actif. Du fait de son statut d'opérateur régional, l'Agence acquiert et aménage des espaces naturels régionaux pour le compte de la Région. Ces biens sont in fine enregistrés à l'actif de la Région, après que les flux budgétaires nécessaires à l'acquisition ou aux travaux aient été portés par le budget de l'Agence. Cela nécessite des retraitements comptables qui peuvent perturber la lisibilité des comptes de l'Agence. Le travail avec le comptable se poursuivra pour s'assurer de la concordance des inventaires respectifs.

Recommandation de régularité 4 : En application des décrets portant statuts particuliers des ingénieurs-en-chefs et des administrateurs territoriaux, supprimer les emplois budgétaires de ces cadres d'emplois au sein de l'AEV.

Les règles de fonctionnement propres à l'Agence sont déterminées de manière très spécifique et dérogatoire au droit commun, par les articles L.4413-2 et R.4413-1 à 16 du code général des collectivités territoriales. Le législateur a ainsi, de manière constante depuis 1976, institué l'Agence en établissement public sui generis, lui permettant de disposer d'un cadre de fonctionnement propre et notamment de procéder aux recrutements qu'elle juge utiles. Aucune des dispositions législatives ou réglementaires applicables à l'Agence ne renvoie à des règles particulières de recrutement, ni aux textes cités par la Chambre dans son analyse.

En application des textes précités régissant « l'organisation et le fonctionnement de l'Agence », celle-ci considère que les recrutements sur des cadres d'emplois d'administrateur ou d'ingénieurs-en-chefs sont valables.

En outre, comme la Chambre le relève à juste titre dans le présent rapport sur plusieurs aspects du périmètre d'intervention de l'Agence, l'Agence intervient

- dans la mise en œuvre des politiques régionales, sur l'ensemble du périmètre régional ;
- sur des enjeux requérant une forte expertise d'une part, et nécessitant par conséquent un niveau d'encadrement élevé d'autre part ;
- en partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés du territoire, avec lesquels le niveau d'expertise et de capacité de négociations attendu est élevé.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'Agence s'estime fondée, tant en droit qu'en opportunité, à recruter des ingénieurs-en-chef ou des administrateurs.

Recommandation de régularité 5 : En application de l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques, fixer des redevances d'occupation des logements du parc privé de l'AEV par référence aux valeurs locatives réelles des logements attestés par les estimations des services des domaines.

L'Agence programmera des diagnostics de performance énergétique et une expertise de chaque bien sera réalisée en vue de connaître sa valeur locative, en lien avec le pôle évaluation de la DNID.

Recommandation 1 : Distinguer les propriétés régionales pour lesquelles la région doit demeurer propriétaire et en financer les charges de fonctionnement, conformément à la réglementation, de celles ayant vocation à être rétrocédées aux collectivités et groupements infrarégionaux.

Depuis 2017, la Région et l'Agence poursuivent le chantier de priorisation des sites naturels régionaux. L'Agence a engagé, avec l'appui de l'IPR, l'examen des possibilités de cession du patrimoine foncier régional et plusieurs éléments bâtis devenus inutiles au service ont été cédés ou ont vocation à l'être. Ce chantier est également identifié au sein de la convention d'objectifs et de moyens 2020-2024 ; il repose sur une analyse multi critères des PRIF permettant de préciser les périmètres existants ou à venir.

Le chantier sera poursuivi dans le cadre de la prochaine convention pluriannuelle avec un double enjeu : préserver le patrimoine régional et les territoires qui en relèvent et concerter les collectivités de situation, à qui pourraient être rétrocédés certains sites de nature plus locale, dès lors qu'elles exprimeraient le souhait et leur capacité à en prendre en charge la gestion comme l'entretien.

Le principe d'une participation financière des collectivités de situation s'inscrit dans le cadre de l'article L4413-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que l'Agence perçoit des « contributions de toute nature [...] des collectivités locales » alors que la Région demeure le financeur principal de l'Agence et prend en charge notamment ses frais de structure. En outre la contribution des collectivités reste minoritaire dans les frais de gestion et d'entretien, tout en étant structurante pour le budget de l'Agence, réduisant d'autant le besoin de financement régional.

Recommandation 2 : Mutualiser la commande publique et les fonctions supports de l'AEV avec la région.

L'Agence s'est à plusieurs reprises inscrite dans une démarche volontariste de mutualisation avec les services régionaux. À la suite du rapprochement physique opéré en 2023 avec le déménagement du siège de l'Agence au sein des locaux du Conseil régional, la mutualisation avec les services régionaux est facilitée. Elle a permis l'accès à des services communs : locaux, courrier, archives, restauration. Elle a également facilité la mise à disposition de la plateforme régionale pour l'instruction des subventions attribuées par l'Agence au titre du Plan vert régional et de l'AMI « retour de la nature en ville ».

La mutualisation entre la Région et l'Agence se poursuivra, dans une logique d'optimisation « gagnant-gagnant » pour la Région et Île-de-France Nature.

Outre les démarches ciblées de mutualisation avec la Région, l'Agence est partie prenante d'achats mutualisés auprès de l'UGAP : matériel informatique, logiciels, entretien des véhicules, fourniture d'électricité, fournitures de bureau, bénéficiant ainsi des tarifs négociés par la centrale d'achat nationale. L'Agence fait également partie du groupement de commande organisé par le centre de gestion pour la souscription d'assurances.

Recommandation 3 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens (investissement et fonctionnement) dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens.

S'appuyant principalement sur les documents régionaux de planification stratégique (SDRIF, SRCE, pacte rural, pacte agricole, stratégie eau, milieux aquatiques et humides, plan vert, stratégie forêt-bois, PRACC...), la stratégie de long terme de l'Agence doit être déclinée et détaillée dans une programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement (PPIF).

Après la prospective réalisée en 2022 et mise à jour en 2023, la PPIF de l'Agence devrait aboutir en 2024 et la doter d'un outil de programmation et de pilotage partagé avec la Région. Cette programmation sera utilement reprise dans la prochaine convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens, et actualisée à minima annuellement. Elle sera d'autant plus pertinente qu'adosée à la stratégie pluriannuelle régionale.

Les dotations régionales annuelles de l'Agence sont votées sur la base du projet de programme général d'actions élaboré par l'Agence et au regard des priorités régionales, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Recommandation 4 : Mettre en place des indicateurs de suivi et de performance chiffrés couvrant les cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique et leur suivi effectif dans le cadre de la prochaine COM.

La COM actuelle est assortie d'une annexe « indicateurs de suivi et d'évaluation » conçue conjointement entre la Région et l'Agence et qui reprend les engagements listés à l'article 2, tels que : évolution des dépenses de personnel, part des fonds publics dans le budget total, confortement des partenariats avec les collectivités pour leur participation aux dépenses de gestion des sites, exploration de nouveaux partenariats, captation de nouvelles recettes.

De plus, dans le cadre du comité d'évaluation des politiques publiques régional, et du rapport annuel sur l'évaluation des politiques publiques, 5 indicateurs de performance concernant spécialement l'Agence sont suivis annuellement : surfaces d'espaces naturels ouverts au public, typologie d'espace (boisé, agricole, naturel, paysager, plan d'eau), linéaire de chemins accessibles au public dans les PRIFs, surface d'espaces délaissés ou clos requalifiés et ouverts au public, cartographie des espaces naturels, agricoles et forestiers régionaux.

Certains engagements qui ne font pas encore l'objet d'indicateurs pourront être intégrés dans le cadre de la prochaine COM.

REPONSE

**DE MADAME VALÉRIE PÉCRESSE
PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL ÎLE-DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

La Présidente



Monsieur Thierry VUGHT
Président
Chambre régionale des comptes
6 cours des Roches – Noisiel
BP 187
77315 Marne-la-Vallée cedex 2

Réf : Pôle ARTE /DE-MAPP

Saint-Ouen-sur-Seine, le 5 février 2024

Monsieur le Président,

Par courrier du 5 janvier 2024, vous avez porté à ma connaissance le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence des espaces verts (Île-de-France-Nature) et ses relations avec la Région sur les exercices 2017 et suivants.

En préalable, comme vous l'avez signalé, plusieurs actions positives ont été engagées par la Région à la suite du dernier contrôle de la Chambre régionale des Comptes de 2015 (réexamen des PRIF, cessions d'actifs non stratégiques, fermeture de la mission d'éducation à l'environnement, etc.).

Je vous en remercie et vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les éléments de réponse et observations de la Région concernant les recommandations de performance adressées à la Région. Par ailleurs, Île-de-France Nature, destinataire de vos recommandations, répondra aux éléments qui relèvent du cadre réglementaire et de de gestion.

Comme indiqué dans notre précédent courrier, la Région sera particulièrement attentive, dans le cadre de son pilotage de l'Agence, à la bonne application des recommandations définitives exprimées par la Chambre régionale des comptes.

- 1. Distinguer les propriétés régionales pour lesquelles la Région doit demeurer propriétaire de celles ayant vocation à être rétrocédées aux collectivités et groupements infrarégionaux.**

Depuis 2017, nous poursuivons ce chantier de priorisation des sites naturels régionaux gérés par l'AEV - Île-de-France Nature.

Comme vous l'indiquez, l'Agence a d'ailleurs d'ores et déjà engagé, avec l'appui de l'IPR, l'examen des possibilités de cession du patrimoine foncier régional ; il en est fait de même pour ce qui est du bâti : dès lors qu'un bâtiment est inutile au service, il a vocation à être cédé. Plusieurs exemples récents sont d'ailleurs cités dans votre rapport.

Ce chantier est également bien identifié dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Moyens (COM) en vigueur (2020-2024), avec deux annexes dédiées, l'une au bilan des Périmètres régionaux d'intervention foncière (PRIF), l'autre aux perspectives d'évolution de la stratégie d'intervention territoriale de l'Agence. Ce travail repose sur une analyse multicritère des PRIF permettant de préciser les périmètres existants ou à venir.

Il sera poursuivi dans le cadre de la prochaine COM, à la fois en ayant le souci de préserver le patrimoine régional et les territoires qui en relèvent mais également en prenant soin de concerter les collectivités de situation à qui pourraient être rétrocédés certains sites de nature plus locale, dès lors qu'elles en exprimeraient le souhait et leur capacité à en prendre en charge la gestion comme l'entretien.

Vous contestez le principe d'une participation financière des collectivités infrarégionales. Toutefois, l'article L4413-2 du CGCT dispose que les ressources de l'Agence proviennent de la Région mais aussi des « contributions de toute nature » de l'État, des collectivités locales et des personnes publiques et privées sachant qu'en tout état de cause, la Région reste bien le financeur principal et prend en charge notamment les frais de structure de l'Agence.

De plus, l'article R4413-14 détaille les ressources de l'Agence qui complètent les crédits votés par la Région et les produits des biens et domaines régionaux gérés par l'agence en citant entre autres, les subventions et contributions de toute nature de l'Etat mais aussi les contributions des départements, des communes ainsi que celles des personnes publiques et privées.

En outre, ce principe de participation financière des collectivités à l'entretien et la gestion des espaces naturels régionaux, vise à permettre une meilleure intégration des sites dans leur contexte local, comme vous le soulignez dans votre rapport d'observations définitives.

Ainsi la contribution des collectivités reste minoritaire dans les frais de gestion et d'entretien globaux, tout en étant structurante pour le budget de l'Agence. Ce cadre de bonne gestion des sites naturels régionaux et leur insertion dans la vie des territoires afin de préserver pour les Franciliens des espaces de nature, demeurent les priorités de la Région.

2. Mutualiser la commande publique et les fonctions supports de l'AEV avec la Région

Dans cet objectif de mutualisation et d'économies d'échelle, une première étape a été réalisée avec le déménagement d'Ile-de-France Nature au sein des locaux du siège de la Région. Cette démarche doit en effet être poursuivie et sera facilitée du fait de la proximité entre les équipes régionales et celles de l'Agence.

Comme je vous l'indiquais en réponse à votre rapport d'observations provisoires, des objets de mutualisation sont en cours d'étude, notamment pour des marchés classiques de fournitures de bureau par exemple, ou encore de photocopieurs.

Ainsi, à échéance de la COM 2020-2024, la Région et Île-de-France Nature étudieront les possibilités de mutualisation, tant des fonctions supports que de la commande publique, avec deux pistes principales concernant les achats : une adhésion d'Île-de-France-Nature à la centrale d'achats régionale lui permettant de bénéficier des marchés déjà en cours et/ou des groupements de commandes simples pour des marchés ciblés.

3. Mettre en place une programmation pluriannuelle des moyens (investissement et fonctionnement) dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens

S'appuyant principalement sur les documents régionaux de planification stratégique (SDRIF-E, SRCE, pacte rural, pacte agricole, stratégie Eau, milieux aquatiques et humides, Plan vert, Stratégie forêt-bois, etc.), la stratégie de long terme de l'Agence se doit effectivement d'être déclinée et détaillée dans une programmation pluriannuelle d'investissement et d'entretien (PPIE) qui est en cours de rédaction par l'Agence et qui devrait être finalisée en 2024.

Concernant le cadrage financier et budgétaire de l'Agence, il faut rappeler que les dotations régionales pour Île-de-France Nature sont votées chaque année sur la base du programme général d'actions (PGA) transmis par l'Agence et au regard des priorités régionales, tant en fonctionnement qu'en investissement, avec des affectations complémentaires pour permettre la réalisation de projets d'envergure, ponctuels et non prévus dans le cadre de la dotation annuelle (par exemple, affectations exceptionnelles pour les dessertes forestières, pour l'acquisition et l'ouverture au public du Bois Saint Martin, etc.).

C'est ainsi que l'annualité budgétaire à laquelle est soumise la Région, n'a aucunement été un frein pour qu'Île-de-France-Nature présente à la Région une programmation pluriannuelle pour permettre la réalisation de projets structurants tels que l'ouverture au public de la Butte Pinson, l'ouverture au public de la Butte Parisis, l'aménagement de la plaine agricole de Montjean ou encore l'aménagement du site du moulin des marais et de la promenade de la Dhuis.

Dans cet esprit, la Région et Île-de-France Nature travailleront à la mise en œuvre opérationnelle d'une programmation pluriannuelle des projets portés par l'Agence (acquisition et aménagement d'espaces naturels, gestion d'espaces agricoles et forestiers, etc.), dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens.

4. Mettre en place des indicateurs de suivi et de performance chiffrés couvrant les cinq dimensions d'évaluation d'une intervention publique et leur suivi effectif dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens

La COM actuellement en vigueur est assortie d'une annexe « indicateurs de suivi et d'évaluation » conçue conjointement entre la Région et Île-de-France et qui reprend la plupart des engagements de l'agence listés dans l'article 2 de la convention, parmi lesquels : l'évolution des dépenses de personnel, le budget et la part des fonds publics par rapport au total, le confortement des partenariats avec les collectivités pour leur participation aux dépenses de gestion des sites, et également l'exploration de nouveaux partenariats et de nouvelles recettes, notamment dans le cadre de compensations écologiques.

De plus, dans le cadre du Comité d'Évaluation des Politiques Publiques (CEPP) et du rapport annuel sur l'évaluation des politiques publiques, 5 indicateurs de performance relevant du programme politique régional (IPP) et concernant spécifiquement l'Agence sont suivis annuellement depuis 2021 :

- Surfaces d'espaces naturels ouverts au public ;
- Typologie d'espace (boisé, agricole, naturel, paysager, plan d'eau) ;
- Linéaire de chemins accessibles au public dans les PRIF ;
- Surface d'espaces délaissés ou clos requalifiés et ouverts au public dont projets "emblématiques" (Bois Saint Martin, Butte Pinson et Buttes du Parisis) ;
- Cartographie des espaces naturels, agricoles et forestiers régionaux.

Toutefois, certains engagements ne font pas encore l'objet d'indicateurs, comme l'optimisation du patrimoine bâti et foncier (sauf acquisitions foncières agricoles pour lesquelles c'est déjà le cas). Ceci pourra tout-à-fait être envisagé dans le cadre de la prochaine COM.

5. Définir une cartographie des modalités d'intervention de la Région par PRIF

Dans le cadre de la révision du Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) de 2013, la Région porte l'ambition d'un SDRIF-Environnemental afin d'accompagner les grandes mutations que nous imposent l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, ainsi que le déclin de la biodiversité. Face à ces urgences, les trajectoires vers le « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN), le « Zéro Emission Nette » (ZEN) et le « zéro déchet » se sont en particulier imposées comme des dynamiques incontournables. Les objectifs du SDRIF de 2013 en matière de maîtrise de l'artificialisation n'étaient plus suffisants pour répondre aux engagements de sobriété pris par la Région en septembre 2020, à l'issue de la COP Île-de-France pour le climat et aux exigences de la loi Climat et Résilience de 2021.

Au cours de la concertation du SDRIF-E, de mars 2022 à mai 2023, Île-de-France Nature, en tant que membre du Comité des partenaires, a été consulté à chaque étape d'élaboration du document, en particulier pour la réalisation de la carte "Placer la nature au cœur du développement régional" qui territorialise les objectifs environnementaux du schéma.

Un nouveau SDRIF-Environnemental a ainsi été arrêté en Conseil Régional le 12 juillet 2023 et est actuellement soumis aux avis des personnes publiques associées avant de faire l'objet d'une enquête publique en février-mars 2024. Le Projet d'Aménagement Régional de ce SDRIF-E, appuyé par 148 orientations réglementaires et 3 cartes réglementaires, exprime les ambitions d'aménagement pour une région sobre, polycentrique et résiliente.

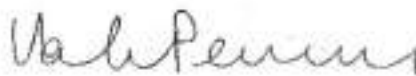
Les orientations et les cartes réglementaires du SDRIF-E sont porteuses de nombreuses normes et prescriptions cohérentes avec les ambitions des PRIF. En effet la quasi-totalité des PRIF de la ceinture verte d'Île-de-France sont situés dans l'armature verte à sanctuariser du SDRIF-E (OR 2, voir carte "Placer la nature au cœur du développement régional" en annexe dans laquelle les PRIF sont entourés en rouge). Cette armature verte à sanctuariser consiste en des unités d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'espaces verts et de loisirs dans lesquels toute urbanisation est exclue par le schéma directeur. Les autres PRIF situés en franges de l'Île-de-France sont inscrits dans le SDRIF-E comme faisant partie de la grande armature paysagère à conforter.

De plus 12 trèfles du SDRIF-E, qui correspondent à des espaces verts ou de loisirs d'intérêt régional à créer, sont situés à l'intérieur ou à proximité directe de PRIF qui peuvent permettre l'ouverture de ces espaces au public. L'adoption du schéma en Conseil Régional à l'été 2024 et son approbation par décret en Conseil d'Etat seront par ailleurs l'occasion pour Île-de-France Nature de réassocier précisément chaque périmètre de PRIF aux objectifs portés par le nouveau SDRIF-Environnemental.

Concernant le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), une première étude qui s'inscrit dans le cadre de sa révision a permis d'actualiser les réservoirs de biodiversité du SRCE de 2013 en y ajoutant notamment les propriétés régionales gérées par Île-de-France Nature, mitoyens d'un réservoir de biodiversité ou d'un boisement de plus de 50 ha ou comportant des enjeux écologiques reconnus (cartes d'alerte flore ou végétations menacées du CBNBP). Ces réservoirs de biodiversité actualisés ont, bien évidemment, également alimenté les travaux d'élaboration du SDRIF-Environnemental.

Ainsi, Monsieur le Président, soyez assuré que la Région Île-de-France prend bonne note de vos recommandations, et s'attache à améliorer continuellement le pilotage stratégique et financier d'Île-de-France Nature, à travers des conventions d'objectifs de de moyens fixant les orientations régionales prioritaires en matière d'espaces verts, naturels et agricoles et, en particulier, dans la perspective de la prochaine convention qui devrait entrer en vigueur en 2025.

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



Valérie PECRESSE



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

INDIQUÉ AU VERSO

DESTINATAIRE

RECOMMANDÉ AR

Madame Valérie Pécresse,
Présidente du conseil régional
Ile-de-France
2 rue Simone Veil
93400 Saint-Ouen



2C 128 848 3846 4



Région Ile-de-France
Arrivée

21 FEV. 2024