

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
du 12 juillet 2011

**Projet de loi
relatif à l'Agence nationale des voies navigables
et portant modifications du code des transports
et du code général de la propriété des personnes publiques**

1 – Objet du présent projet de loi

Le présent projet de loi vise à créer une nouvelle « Agence nationale des voies navigables », établissement public administratif comportant par plusieurs aspects des dimensions dérogatoires.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé l'objectif ambitieux de faire évoluer la part du fret non routier et non aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022.

L'atteinte de cet objectif passe par le renforcement de l'offre de service du réseau d'infrastructures fluviales afin d'accroître sa compétitivité et ainsi mieux répondre aux besoins des professionnels du transport fluvial français et européen et par la croissance du transport fluvial qui nécessite de développer le réseau afin d'en accroître le maillage et de fiabiliser et moderniser les voies existantes.

Elle implique, compte tenu de l'état actuel du réseau, de mobiliser des moyens supplémentaires afin de renforcer sa fiabilité par la mise en œuvre d'un programme d'investissement ambitieux mais surtout de donner rapidement à Voies navigables de France (VNF), le principal gestionnaire du réseau d'infrastructures fluviales, une toute autre dimension.

En effet, l'établissement public industriel et commercial créé en 1991 par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 pour exploiter, entretenir, améliorer, développer et promouvoir les voies navigables ne dispose aujourd'hui qu'insuffisamment de la maîtrise des moyens indispensables à sa gestion. Il n'exerce qu'un rôle extrêmement limité sur la quasi-totalité des agents qui travaillent pour lui et qui sont nécessaires à son bon fonctionnement. Ce point est particulièrement sensible pour la responsabilité pénale de ses dirigeants. L'établissement ne maîtrise pas non plus, ou très peu, sa propre organisation notamment territoriale.

Le projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables et portant modifications du code des transports et du code général de la propriété des personnes publiques, propose donc de faire évoluer l'organisation actuelle du service public de la voie d'eau afin de disposer d'un établissement public de l'Etat, acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau maîtrisant l'ensemble des leviers de son action.

Il propose donc de regrouper au sein du même établissement public les services de navigation auparavant mis à la disposition de VNF en lui affectant les 4 400 agents de l'Etat qui sont aujourd'hui placés sous son l'autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'Etat et les services de l'établissement public industriel et commercial VNF composés de ses 369 salariés de droit privé.

Le nouvel établissement sera en mesure de mettre en œuvre l'important programme d'investissements que nécessite l'état du réseau pour le moderniser, le sécuriser et le rendre plus performant afin d'offrir sur les axes les plus importants de meilleurs niveaux de services à l'utilisateur (horaires d'ouvertures en premier lieu).

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

2 – Organisation générale du nouvel établissement public

Pour répondre aux difficultés soulevées par le Conseil d'État et la Cour des comptes, le projet de loi relatif à l'Agence nationale des Voies navigables et portant modifications du code des transports et du code général de la propriété des personnes publiques propose de faire évoluer l'organisation actuelle du service public de la voie d'eau afin de disposer d'un établissement public de l'État, acteur complet, cohérent et responsable de la voie d'eau maîtrisant l'ensemble des leviers de son action.

Il propose donc de regrouper au sein d'un même établissement public, dénommé « Agence nationale des voies navigables », les services de navigation auparavant mis à la disposition de VNF en lui affectant les 4400 agents de l'État qui sont aujourd'hui placés sous l'autorité fonctionnelle de VNF mais qui demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'État, et les services de l'actuel établissement public industriel et commercial VNF, composés de ses 369 salariés de droit privé

Cette solution apparaît comme la mieux à même de répondre à l'objectif de disposer d'une autorité légitime et responsable ayant les marges de manœuvre à la fois financières et juridiques pour remplir la mission de service public qui lui est confiée.

L'établissement disposera ainsi de l'autorité hiérarchique sur ses collaborateurs et du pouvoir d'organiser ses propres services, ce qui constitue un élément clé de l'amélioration des performances actuelles du dispositif.

Le nouvel établissement public sera à même de conduire le développement et le bon exercice de ses missions.

L'établissement sera chargé de la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées.

Il sera chargé de l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables et de leurs dépendances, en vue du développement du transport fluvial, en complémentarité avec les autres modes route, fer et maritime.

Il devra aussi prendre en compte les objectifs de développement durable, notamment la reconquête de la continuité écologique, et d'aménagement du territoire, notamment la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques.

Il sera également chargé de l'étude de toute question relative à la navigation intérieure et à l'utilisation des cours d'eau et plans d'eau.

Cela conduit parallèlement à « décroiser » les missions régaliennes telles que la police de l'eau, ou la police de la navigation, actuellement exercées par les services de navigation, afin de confier ces missions, parallèlement au processus de création de la nouvelle agence, à des services déconcentrés de l'État. Le projet de loi prévoit ainsi de rattacher aux services déconcentrés de l'État les missions de police de l'eau. Le projet de loi prévoit également que la nouvelle organisation prévue pour la police de la navigation, ne fait pas obstacle à ce que le gestionnaire de la voie d'eau puisse prendre les mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation justifiées par les incidents d'exploitation, les travaux de maintenance ou des événements climatiques. La liste de ces mesures sera fixée par voie réglementaire. Parallèlement, le représentant de l'État disposera bien entendu des services de l'agence, pour l'exercice des pouvoirs de police et notamment dans le cadre de la gestion de crise.

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
du 12 juillet 2011

3 - Choix du statut d'établissement public administratif à caractère dérogatoire

L'affectation de 4 400 agents public auprès d'un établissement public doit s'effectuer en donnant aux agents de l'Etat concernés par le transfert toutes les garanties dont ils disposaient auparavant (c'est l'objet du titre 1er du projet de loi) et en préservant celles des salariés de VNF ainsi que les avantages que présentait le statut d'EPIC : à savoir, sa structure financière et comptable qui lui permet actuellement de percevoir la taxe hydraulique, principale ressource de l'établissement, les péages auprès des utilisateurs du réseau, et les possibilités de valoriser des éléments du domaine public fluvial quand il n'est plus nécessaire au service public. La réforme permettra aussi de préserver la poursuite des plans d'aide à la profession et à la promotion de la voie d'eau .

Le projet de loi propose à cet égard de créer la nouvelle Agence sous le statut d'un établissement public administratif, mais comportant sous plusieurs aspects des dispositions dérogatoires.

Un établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend, État, région, département ou commune. Il dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics.

Il est soumis à trois principes :

- l'autonomie : il dispose d'un budget propre : subventions de l'État ou des collectivités territoriales, redevances des usagers, emprunts... ;
- le rattachement à une collectivité publique, État, région, département ou commune, afin d'assortir l'autonomie de l'établissement public, d'un contrôle par la collectivité de rattachement ; les modalités de ce contrôle peuvent varier ;
- la spécialité : les compétences des organes de l'établissement public se limitent aux compétences énumérées dans son texte constitutif.

Le statut d'établissement public permet de garantir le dynamisme de la future entité en matière d'interventions et de recettes : possibilité de recettes affectées, possibilité de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés, possibilités de valorisation dynamique de son domaine, aide à la profession. En fonction du statut retenu, EPIC ou EPA, des dispositions législatives peuvent permettre de conserver les mécanismes budgétaires actuels. Le choix du statut ne s'est donc pas fait sur ce point.

Afin de pouvoir continuer de recruter des agents de droit public mais aussi des agents de droit privé, pour leurs compétences respectives dans le domaine de la voie d'eau, il est nécessaire que le statut de l'établissement retenu permette à celui-ci d'accueillir simultanément des personnels de droit public et des personnels de droit privé.

Le transfert des services de l'Etat dans la nouvelle entité, et l'affectation des agents de droit public dans la nouvelle structure, doivent s'accompagner de toutes les garanties nécessaires pour les agents de droit public concernés.

Parallèlement, les actuels salariés de VNF doivent conserver le bénéfice des dispositions individuelles et collectives qui leur sont actuellement applicables : les stipulations de leurs contrats, la convention collective de VNF et d'une manière générale l'ensemble du statut collectif qui leur sont applicables.

Le statut d'établissement public permet, en prévoyant expressément l'ensemble des mécanismes de gestion nécessaires, la préservation des deux régimes, afférents respectivement aux agents de droit public et aux agents de droit privé, et la préservation indispensable des garanties collectives de tous les personnels concernés par le projet.

La majorité des agents étant des agents de droit public, il a été jugé préférable de retenir un statut d'EPA. Des

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

dispositions spécifiques sont néanmoins prévues pour permettre le maintien du statut privé des contrats des salariés de VNF.

Les dérogations prévues en ce qui concerne notamment les règles budgétaires et comptables, la possibilité de créer des filiales et de prendre des participations dans des sociétés permettront de garantir le dynamisme de la nouvelle entité dans son domaine d'intervention.

Le choix a été fait de conforter les missions du nouvel établissement en ce qui concerne la gestion hydraulique, mission indispensable à la bonne gestion du réseau ainsi que sa contribution à l'aménagement du territoire.

Cette mission de gestion hydraulique, récemment identifiée de manière autonome, constitue en effet, au-delà de l'ouverture à la navigation, la première dimension de service public de la gestion du réseau à travers la fourniture d'eau potable, d'eau à usage industriel ou agricole, de production hydroélectrique, de réservoir de biodiversité, de sécurité environnementale. Elle inclut les activités visant à maintenir les biefs en situation hydraulique normale, à surveiller les digues, les ouvrages et les chemins de service, à gérer les ouvrages en cas de crue ou d'étiage, à gérer les déchets et les embâcles. Le projet de réforme, avec la modernisation des ouvrages hydrauliques, notamment la reconstruction des ouvrages manuels, permettra de fiabiliser et de sécuriser considérablement cette mission.

Cette mission de gestion hydraulique est également cohérente avec les objectifs de développement durable, notamment la reconquête de la continuité écologique, et d'aménagement du territoire notamment la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques, que la nouvelle agence devra prendre en compte.

Les missions de l'établissement sont élargies, par rapport aux dispositions antérieures, d'une part pour permettre au nouvel établissement de mieux valoriser son domaine en lui permettant de réaliser des opérations d'aménagement et de créer des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour réaliser des opérations connexes ou complémentaires à ses missions et d'autre part pour produire de l'hydroélectricité par le biais de micro-centrales construites par l'établissement soit en régie directe, soit par l'intermédiaire de sociétés filiales ou par le recours à des marchés de travaux ou de services ou à des contrats de partenariat, sous le régime de l'autorisation.

En effet, même si l'établissement public n'est pas propriétaire de son domaine, il est important, pour lui permettre de mobiliser des ressources financières nouvelles et donc de contribuer à son équilibre financier, de le mettre en capacité de :

- dynamiser le trafic fluvial en facilitant le montage d'opérations liées au transport fluvial,
- contribuer à la production d'énergie renouvelable par la construction et l'exploitation de centrales hydroélectriques sur les chutes d'eau créées par les ouvrages nécessaires à la gestion du plan d'eau et à la navigation.

4 - Les choix en matière de ressources humaines : le choix d'affecter les agents des services de navigation avec délégation de pouvoirs au directeur général.

Le transfert de services et l'affectation directe des personnels au nouvel établissement public doivent permettre de donner à celui-ci les moyens de porter une politique de gestion des ressources humaines ambitieuse, de nature à répondre aux enjeux liés à la modernisation des infrastructures et de l'exploitation de la voie d'eau en offrant aux agents de l'établissement – quel que soit leur statut – des conditions d'emploi et de carrière adaptées, voire renouvelées.

La loi doit préciser tous les aspects relatifs au statut ou régime d'emploi du personnel de la nouvelle agence.

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

Il est également essentiel qu'à l'occasion de la création de l'agence, tous les agents concernés reçoivent les garanties nécessaires.

L'affectation de fonctionnaires à un établissement public est désormais prévue, de façon générale, par l'article 1er du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions en position d'activité dans les administrations de l'Etat. Mais le principe de spécialité qui régit les établissements publics nécessite de préciser dans les textes législatifs constitutifs de l'établissement, les dispositions applicables au personnel, tout particulièrement en ce qui concerne les modalités de gestion des fonctionnaires et d'une manière générale des agents de droit public dès lors que les agents concernés relèvent de corps ou de statuts d'emploi dont le périmètre est supérieur à celui de l'établissement. Il n'est pas prévu en effet de doter l'établissement de corps propres, car cette évolution irait à l'encontre des objectifs fixés parallèlement de fusion des corps de fonctionnaires.

Les fonctionnaires seront affectés, en position normale d'activité. Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat seront également affectés. Compte tenu de la différence de personne morale entre l'Etat et la nouvelle agence, les PNT actuellement affectés dans les services de l'Etat ou parties de services appelés à rejoindre l'agence, verront leurs contrats repris par l'agence, avec des contrats de droit public, relevant de l'agence, et reprenant les stipulations de leurs contrats Etat, en particulier celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté.

Les fonctionnaires seront ainsi affectés à l'Agence. Dans ce cadre, le ministre chargé des transports pourra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement, selon les corps concernés. L'objectif est de conserver à cet égard, pour les corps dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le même niveau de déconcentration, au sein des services de navigation devenus du fait de la réforme les futures directions territoriales de l'agence.

Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat seront affectés. Pour eux aussi, dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le ministre chargé des transports pourra déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement. L'objectif est de conserver à cet égard, pour ces agents dont la gestion est actuellement déconcentrée au sein des services de navigation, le même niveau de déconcentration, au sein des services de navigation devenus du fait de la réforme les futures directions territoriales de l'agence.

Le directeur général de l'établissement aura autorité sur l'ensemble des personnels. Le ministre chargé des transports pourra lui déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de gestion et de recrutement. L'objectif est de maintenir l'actuelle gestion déconcentrée en place pour le corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'Etat, et pour les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat.

Dans ce cadre, des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires locales pourront être créées auprès des directeurs territoriaux de l'établissement. L'objectif est de créer à ce niveau les mêmes instances que celles qui fonctionnent aujourd'hui dans les services de navigation. Bien entendu, l'évolution éventuelle ultérieure des niveaux de déconcentration de gestion de certains corps de fonctionnaires au sein du ministère chargé des transports sera transposée le moment venu selon les mêmes principes au sein de l'agence.

Le projet de loi comporte en effet des dispositions qui doivent permettre à l'Agence de définir, dans le cadre du nécessaire dialogue social, une véritable politique d'emploi et de recrutement, adaptée aux enjeux de la réforme des voies navigables.

Le personnel de l'agence a vocation à comprendre, d'une manière pérenne :

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

- des fonctionnaires de l'Etat, le cas échéant nommés sur emploi fonctionnel,
- des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat,
- des contractuels de droit public,
- des contractuels de droit privé sous le régime de la convention collective de l'Agence.

Le projet de loi prévoit que dès avant la mise en place de l'Agence, un protocole d'accord conclu avant la création de l'agence, entre le ministère chargé des transports et les organisations syndicales représentatives des personnels dans les services de l'Etat concernés, définira les types d'emplois qui sont nécessaires au développement et à l'exercice des missions de l'Agence et leur répartition selon les catégories de personnels rappelées ci-dessus.

Ce protocole d'accord demeurera en vigueur jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord, à ce sujet, par l'agence, au terme du dialogue social interne qui va se constituer au sein du nouvel établissement public. Le projet de loi prévoit en effet que l'Agence définira les types d'emplois qui sont nécessaires au développement et à l'exercice de ses missions et leur répartition selon les catégories de personnels ci-dessus mentionnées, par accord collectif conclu entre l'Agence et les représentants des personnels dans les conditions fixées par le projet de loi. L'accord fera l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'Agence. L'Agence engagera tous les trois ans une négociation avec les représentants du personnel visant à une modification éventuelle de cet accord.

Le projet de loi précise également que l'Agence établira un plan annuel de recrutement et d'emploi, qui s'inscrira dans le cadre de la définition des types d'emplois nécessaires à l'exercice de ses missions et de leur répartition selon les catégories de personnels ci-dessus mentionnées, et qui précisera les prévisions annuelles de recrutement et d'emploi des différentes catégories de personnels. Le plan annuel de recrutement et d'emploi sera établi par délibération du conseil d'administration de l'Agence après consultation du comité technique et du comité d'entreprise, ou du comité technique unique ultérieurement envisagé, s'il est constitué.

5 – Les garanties apportées aux personnels des services de l'Etat, appelés à être affectés au sein du nouvel établissement

Le ministère chargé des transports a conduit une concertation très approfondie avec les représentants des personnels du ministère, sur le contenu de la réforme et sur les contours du nouvel établissement public.

Cette concertation a permis de constater un large consensus sur le développement de la voie d'eau, à laquelle les personnels sont extrêmement attachés. Elle a également permis de définir les garanties apportées aux agents. Ces garanties ont été consignées dans un projet d'accord soumis aux organisations syndicales et dont les termes sont exprimées dans le projet de loi.

Le projet d'accord précise ainsi que dans le cadre du Grenelle et des engagements pris en matière de report modal, l'ensemble des parties partage l'objectif de relancer la voie d'eau sans fermeture de voie. A cet effet, un programme d'investissements de 840 M€ sur quatre ans sera mis en œuvre pour sécuriser, moderniser et développer l'ensemble du réseau (grand et petit gabarit).

Il rappelle les principes de la mise en place d'une nouvelle organisation. Les services de navigation à l'exception des fonctions régaliennes (permis, autorisations de navigation, manifestations nautiques, règlements général et particuliers de police, police de l'eau) et VNF seront regroupés au sein d'un établissement unique dénommé « Agence Nationale des voies navigables ». L'Agence sera un établissement public administratif. Elle reprendra les missions de VNF et les complètera pour conforter sa mission de gestion hydraulique, augmenter la part du fret fluvial et sa place dans le transport multimodal et sa contribution à l'aménagement du territoire et au développement du tourisme fluvial et des activités nautiques.

Le projet d'accord précise que le siège de l'Agence sera à Béthune. Le domaine public fluvial n'est pas

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
du 12 juillet 2011

transféré en pleine propriété à l'Agence. Il lui sera confié en gestion dans le cadre d'une convention à passer avec l'État, soumise aux instances représentatives du personnel. La gestion, sous le contrôle des commissions locales d'attribution et de gestion, des logements, et la gestion des bâtiments administratifs, seront, dès avant la création de l'Agence, confiées à VNF par voie réglementaire afin de permettre la mise en œuvre par VNF du programme d'investissement et de rénovation prévu par le contrat d'objectif en cours d'élaboration, et qui doit commencer à se concrétiser dès 2011 et 2012.

En ce qui concerne le personnel de l'Agence, il est rappelé que quatre catégories de personnels (fonctionnaires de l'État, OPA, contractuels de droit public et contractuels de droit privé) composeront son personnel.

Les fonctionnaires de l'État seront affectés en PNA. Les OPA seront également affectés. Tous conservent les droits et garanties qui se rattachent à leur statut. Les stipulations des contrats des PNT de l'État seront reprises à l'identique par l'Agence notamment celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté.

Les engagements pris en matière de mobilité (pas de mobilité géographique imposée) et de garanties de rémunérations (tenant compte notamment des primes existantes) et de prestations d'action sociale (prestations ministérielles et interministérielles) ont été confirmés.

Si l'organisation est modifiée, avec un impact direct sur les indemnités de service fait, une indemnité financière sera mise en place pour compenser ces écarts.

Le service actif sera maintenu pour les agents d'exploitation et les OPA concernés aussi bien pour ceux qui sont affectés au moment du transfert que pour ceux qui sont recrutés ultérieurement.

Les fonctionnaires, les OPA, et les PNT du ministère, pourront choisir de conserver le bénéfice de la mutuelle à laquelle ils ont souscrit lors de leur affectation dans les services de l'État avant leur affectation au sein de l'Agence.

Les fonctionnaires, les OPA et les PNT de droit public affectés à l'Agence resteront éligibles à la prime de restructuration mise en place par le ministère.

S'agissant des accords sur l'organisation et l'aménagement du temps de travail, il sera pris notamment en référence le régime actuellement en vigueur au Ministère.

Le projet d'accord précise également que les salariés de VNF conservent le bénéfice de leur contrat, de la convention collective de VNF, et d'une manière générale du statut collectif dont ils bénéficient actuellement. Parallèlement, un accord cadre précisera ces éléments.

En ce qui concerne les instances de gouvernance, de représentation des personnels de l'Agence et de concertation, le projet d'accord précise qu'en ce qui concerne les instances représentatives des personnels, un comité technique est mis en place, ainsi que des comités techniques de proximité pour les agents de droit public. Sont électeurs uniquement les agents de droit public. Le comité d'entreprise de VNF subsiste, pour les agents de droit privé. Sont électeurs uniquement les agents de droit privé.

Au bout de trois ans, après la mise en place de l'Agence, les organisations syndicales représentatives et l'agence pourront décider, par voie d'accord, que ces instances sont unifiées et remplacées par des instances uniques, compétentes pour tous les personnels, et auxquelles tous les personnels seront électeurs :

- un comité technique, auprès du directeur général de l'Agence,
- et des comités techniques de proximité, auprès des directeurs territoriaux.

Il est précisé que dès la constitution de l'Agence, deux instances uniques sont mises en place pour tous les

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

personnels :

- le conseil d'administration, avec des représentants des salariés,
- le CCHSCT et des CLHSCT locaux.

Ces instances sont uniques au sens où elles représentent, dès la mise en place de l'Agence, tous les personnels. Tous les personnels, de droit public et de droit privé, sont électeurs. Mais les élections auront lieu dans le cadre de deux collèges distincts, un pour les agents de droit public, un pour les agents de droit privé. Les CAP locales existant dans les services de navigation et concernant les agents affectés à l'agence, les CCP locales existant dans les services de navigation, les CAP centrales et nationales (y compris préparatoires) sont maintenues.

L'évolution éventuelle ultérieure des niveaux de déconcentration de gestion de certains corps de fonctionnaires sera transposée selon les mêmes principes au sein de l'agence.

Des commissions territoriales à l'image du Grenelle sont parallèlement mises en place auprès du conseil d'administration afin d'associer les usagers et les élus.

En ce qui concerne l'évolution des emplois et des métiers, le projet d'accord prévoit qu'un accord collectif déterminera les types d'emplois nécessaires au développement et à l'exercice des missions de l'Agence et leur répartition selon les catégories de personnels. Un premier projet de protocole d'accord sera négocié avec les organisations syndicales représentatives sous l'égide du ministère avant le débat législatif, conformément à la cartographie actuelle des emplois et de l'évolution des qualifications et compétences nécessaires.

A l'issue d'une période de 3 ans et tous les 3 ans, cet accord sera renégocié.

Le projet d'accord précise également qu'en ce qui concerne l'exercice des fonctions régaliennes, les agents ou leurs équivalents exerçant aujourd'hui des fonctions régaliennes telles que permis, autorisations de navigation, manifestations nautiques, règlements général et particuliers de police, ou police de l'eau, seront intégrés pour ces missions dans des services déconcentrés de l'Etat. A ce titre ils pourront bénéficier de la prime de restructuration.

Le projet d'accord prévoit enfin la poursuite de la concertation. Il précise que l'élaboration des projets de décret d'application sera effectuée en concertation avec les organisations syndicales. Il précise également que les signataires de l'accord mettront en place un comité de suivi de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'examen des droits et garanties accordées aux agents, les modalités de leur gestion future et le suivi du processus de prépositionnement.

La réforme sera également mise en place en portant une attention particulière à l'amélioration des conditions de travail grâce à un plan de restauration des locaux administratifs et des logements de service (maisons éclusières) . Afin d'améliorer les conditions de travail et de logement des agents un important programme d'investissement est nécessaire, évalué à 30 M€ d'investissement sur la période 2011-2013, pour une estimation globale de 52 M€ d'investissements sur la période 2011-2018.

Une attention particulière devra être portée aux centres d'exploitation et aux centres de maintenance en cohérence avec les évolutions d'offre de service et d'organisations prévisionnelles, afin de doter ces missions des outils et locaux adaptés à leurs enjeux. Un programme spécifique sera établi sur ces locaux d'ici fin 2011.

6 – Les dispositions détaillées du projet de loi sur la situation juridique des agents

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

La réforme est élaborée avec le souci de garantir à chaque agent le maintien de son statut :

- les fonctionnaires affectés à l'établissement conservent le bénéfice des dispositions de leur statut et, le cas échéant, de leur emploi fonctionnel (article 2) ;
- les fonctionnaires affectés à l'établissement appartenant à un corps classé en catégorie active conservent le bénéfice des avantages qui en découlent (article 4) ;
- les fonctionnaires détachés sur contrat de droit privé au sein de VNF à la date du transfert conservent à titre personnel le bénéfice des dispositions de leur contrat pendant la durée de leur détachement (article 7) ;
- les agents contractuels de droit public qui rejoignent l'établissement se voient proposer par celui-ci un contrat de droit public qui reprend les stipulations de leur contrat initial, notamment en matière de rémunération et d'ancienneté (article 7) ;
- les ouvriers des parcs et ateliers conservent le bénéfice du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (article 7).

Les agents de droit privé régis par la convention collective de Voies Navigables de France demeurent employés par l'Agence et conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, ainsi que le bénéfice de la convention collective et de l'ensemble du statut collectif qui leur sont applicables à la date du transfert des services (article 7).

En matière de représentation des agents au sein des instances de gouvernance, de concertation et de représentation des agents, c'est dans un souci de représentation respectant les différentes catégories de personnels, que l'organisation des instances de gouvernance et de représentation a été concertée et formalisée :

1°- Des instances immédiatement communes à tous les personnels

-Toutes les catégories de personnels seront électeurs au conseil d'administration de l'établissement. Il est prévu que l'élection aura lieu par collèges représentant, d'une part, les fonctionnaires, les ouvriers des parcs et ateliers, les agents contractuels de droit public, et d'autre part, les contractuels de droit privé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. (article 2) ;

-Un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, mis en place dès la création de l'agence, seront également compétents, d'emblée, pour l'ensemble du personnel de l'Agence. La composition et le fonctionnement de ces instances seront définies par décret en conseil d'Etat (article 2)

2°- Des instances distinctes mais susceptibles de fusionner

En terme d'institutions représentatives du personnel, pendant une période transitoire de trois ans à compter de la date de mise en place de l'agence, les personnels seront représentés au sein d'instances distinctes selon qu'ils sont agents de droit public ou salariés de droit privé.

Les fonctionnaires de l'Etat, les ouvriers des parcs et ateliers et les agents contractuels de droit public éliront des représentants au comité technique institué auprès du directeur général de l'établissement et au sein des comités techniques de proximité qui seront mis en place auprès des directeurs territoriaux. Les salariés de droit privé continueront d'être représentés au sein du comité d'entreprise de l'établissement.

Au terme de cette période de trois ans, il pourra être substitué, par un accord collectif, un comité technique unique au comité technique et au comité d'entreprise. Ce comité technique unique sera compétent pour l'ensemble des personnels de l'Agence.

De même, au terme de la période de trois ans, un accord collectif pourra prévoir que des comités techniques uniques de proximité sont substitués aux comités techniques de proximité. Ces comités techniques uniques de proximité seront compétents pour l'ensemble des personnels de l'Agence et exerceront les compétences des comités techniques de proximité et les compétences de comités d'établissement. Un accord collectif pourra également préciser les compétences respectives du comité technique unique et du comité technique unique de proximité.

Parallèlement, les agents publics qui rejoindront l'établissement conserveront la qualité d'électeurs au comité technique paritaire ministériel du ministère de l'écologie. (article 2).

Pour l'exercice des droits syndicaux et les accords collectifs, le projet explicite également, dans la nouvelle configuration, la mise en place des délégués syndicaux et les modalités d'adoption des accords

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
du 12 juillet 2011

collectifs (article 2).

Ainsi, les délégués syndicaux seront désignés par les organisations syndicales représentatives dans l'Agence, qui y constitueront une section syndicale, parmi les listes ou candidats ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections du comité technique ou du comité d'entreprise, ou du comité technique unique s'il est constitué.

La validité des accords collectifs de travail sera soumise aux conditions suivantes :

-pour les contractuels de droit privé, la validité des accords sera subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 30 % des suffrages exprimés aux dernières élections du comité d'entreprise et à l'absence d'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés à ces mêmes élections ;

-pour les fonctionnaires, un accord sera valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections au comité technique. Pour les autres agents de droit public, c'est-à-dire les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, et les contractuels de droit public, le même dispositif sera applicable.

En ce qui concerne le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail, pendant une période transitoire de trois ans au plus, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires, ouvriers des parcs et ateliers, contractuels de droit public), établi sur la base des règlements intérieurs applicables aux services transférés à l'Agence, sera conservé (article 13-V).

Le régime qui leur sera ensuite applicable sera établi par accord collectif conclu entre l'établissement et les représentants de ces personnels en prenant en compte les spécificités des missions exercées. A défaut d'accord collectif, ce régime de travail sera établi par délibération du conseil d'administration de l'Agence après avis du comité technique ou du comité technique unique s'il a été constitué (article 3).

Ce projet de loi est soumis au CSFPE en tant qu'il déroge aux lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984.

7 – Autres dispositions du projet de loi (ces articles ne sont pas soumis à l'examen du CSFPE)

Il est précisé en outre que le projet de loi ne règle pas que les aspects liés au statut des personnels affectés à l'agence. Il règle également les dimensions suivantes :

- article 1 transformation de l'actuel établissement public et dénomination de la nouvelle agence

Le 1er alinéa de l'article L4311-1 du code des transports est réécrit pour prendre en compte le changement de statut de l'établissement. Ce changement est opéré sans création d'une nouvelle personne morale. Les missions de l'Agence sont élargies pour conforter son rôle en matière de gestion hydraulique ainsi que sa contribution au développement durable et à l'aménagement du territoire.

- article 5 régime budgétaire, financier, comptable et domanial de l'Agence

Le code des transports est modifié afin :

–de maintenir le régime budgétaire de VNF en renvoyant à un décret d'application l'organisation budgétaire, financière et comptable (I) ;

–de prévoir que le domaine public fluvial sera confié à l'agence par voie de convention (II).

- article 8 décentralisation

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2011

La décentralisation du domaine public fluvial (DPF) à vocation touristique a vocation à être poursuivie, pour les voies le justifiant, après la création de la nouvelle agence.

Le code générale de la propriété des personnes publiques (CGPPP) est donc modifié en conséquence et il est proposé, pour le DPF confié à l'Agence d'ajouter une garantie supplémentaire en cas de transfert vers une collectivité. En sus du non respect de la cohérence hydraulique, un autre motif de refus de transfert de propriété est ajouté : si un port intérieur est situé sur une voie non transférable, le transfert est refusé s'il compromet les perspectives d'essor du transport de fret fluvial. (III) Cette restriction a pour but de préserver les perspectives d'augmentation du trafic sur le réseau magistral.

Enfin, les dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sont étendues au services de l'Agence pour permettre la poursuite du transfert des agents et des services exerçant des compétences transférées à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, après transfert des services à l'Agence.

La clause de sauvegarde (transfert des ETP 2002), qui n'est plus adaptée à des transferts intervenant après 2010, est modifiée pour les décentralisations ultérieures de domaine public fluvial : il est instauré une référence glissante à deux années précédent le transfert.

- article 9 compétence juridictionnelle

Le juge administratif devient compétent pour les litiges à l'égard des usagers et des tiers.

- article 10 police de la navigation

Alors que le préfet conserve l'entière compétence en matière de police de la navigation, les dispositions de cet article permettent à l'agence de l'assister dans ses missions au titre de l'exploitation et en ce qu'elle peut dans ce cadre concerner la navigation.

En premier lieu, le code des transports est modifié afin de permettre à VNF d'instruire des actes qui impliquent une modification des règles de la navigation, notamment en cas d'urgence.(I)

En second lieu, le code des transports est modifié pour permettre aux personnels de l'Agence commissionnés et assermentés à cet effet de constater les infractions aux règlements de police de la navigation intérieure. Un décret en Conseil d'État précisera les conditions de mise en œuvre de cet article. (II)

- article 11 missions et obligations de l'agence

Cet article étend les missions de l'établissement pour lui permettre :

–de mieux valoriser son domaine en lui permettant de réaliser des opérations d'aménagement (I) et de créer des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour réaliser des opérations connexes ou complémentaires à ses missions (II)

–d'autre part, de produire de l'hydroélectricité par le biais de micro-centrales construites par l'Agence soit en régie directe, soit par l'intermédiaire de sociétés filiales ou par le recours à des marchés de travaux ou de services ou à des contrats de partenariat, sous le régime de l'autorisation (II),

Il prévoit également que le préfet dispose pour l'exercice de ses missions des services de l'Agence ainsi que l'obligation pour l'Agence d'informer le préfet de tout risque grave de trouble à l'ordre public (I).

- article 12 gestion domaniale

Rapport au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
du 12 juillet 2011

Cette modification a pour objet de confier au Directeur général de l'Agence (et non plus au Président du conseil d'administration) le pouvoir de saisir la juridiction administrative en cas d'atteinte à l'intégrité du domaine. Cette modification est la conséquence du rôle plus éminent réservé au directeur général par les statuts de l'établissement (modifiés en décembre 2008). Le terme « juridiction administrative » qui se substitue à « tribunal administratif » permet de prévoir tous les cas de saisine.

Pour faciliter l'exercice de la répression des atteintes à l'intégrité du domaine, il est prévu que le directeur général peut déléguer sa signature aux chefs des services locaux de l'Agence qui peuvent eux-mêmes la subdéléguer.

Les articles 14 et 15 sont des articles de mise en conformité et d'exécution.