

1

L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité

PRÉSENTATION

L'Agence française pour la biodiversité (AFB), créée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, résulte de la fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'établissement Parcs naturels de France (PNF) et de l'Atelier technique de la nature (GIP ATEN)²⁴². Elle est appelée à devenir un acteur majeur de la préservation de la biodiversité terrestre, de l'eau et des milieux aquatiques et marins, aux côtés de nombreux autres acteurs institutionnels (services de l'État, agences de l'eau ou collectivités territoriales). Après une période de préfiguration heurtée et une création plusieurs fois reportée, l'AFB devrait connaître une lente montée en charge. La fusion d'établissements de taille et d'organisation très hétérogènes demeure, début 2017, autant une opportunité qu'un risque.

Parmi les établissements fusionnés, l'ONEMA a une place particulière compte tenu de sa taille. Plus de 70 % des agents de l'Agence sont en effet issus de l'ONEMA (865 agents sur 1 200 environ) et l'ex-Office disposait, jusqu'en 2016, d'un budget équivalent à 80 % du budget de l'AFB (181 M€ sur un total d'environ 226 M€). L'ONEMA a logiquement été mobilisé lors de la période de préfiguration de l'Agence dès 2015 : c'est en effet son organisation qui a en grande partie servi de base à la structuration des fonctions d'administration générale, des procédures internes et du dispositif territorial de la nouvelle agence.

²⁴² Cette fusion laisse subsister l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Or la Cour, à la suite de son contrôle de l'ONEMA en 2012²⁴³, avait mis en évidence de nombreuses défaillances, tant du point de vue de la gestion que de l'exercice de ses missions. Compte tenu de ces évolutions institutionnelles, il a paru utile de vérifier la manière dont, à la veille de la fusion, l'établissement avait suivi les recommandations de la Cour.

Le contrôle conduit en 2016 montre que leur mise en œuvre par l'ONEMA n'est que partielle. Ce constat appelle donc à la vigilance, puisque les réformes qui n'ont pas été menées avant 2017 devront l'être rapidement dans le cadre de l'AFB, sauf à compromettre la réussite de ce nouvel établissement. Les deux principaux enjeux concernent la gestion des ressources humaines (I) et le dispositif territorial (II).

I - Améliorer la gestion des ressources humaines

A - Des difficultés de recrutement à surmonter

L'ONEMA a continué de connaître des difficultés importantes de recrutement. Le manque d'attractivité de l'ex-Office a en effet perduré et a été renforcé par la perspective de création de l'AFB : les retards successifs dans la mise en œuvre de l'Agence²⁴⁴ et le lent processus de préfiguration mis en place à partir de 2015 au sein de l'ONEMA ont en effet entretenu un climat d'incertitude et pesé sur les recrutements.

La Cour a ainsi noté la persistance d'un nombre significatif d'emplois permanents non pourvus, en particulier sur des postes opérationnels majeurs : le poste de directeur des ressources humaines a été vacant 9 mois en 2013, celui de directeur financier 12 mois, de mai 2014 à mai 2015, et celui de chef de la mission de contrôle de gestion n'a pas été pourvu entre novembre 2015 et début 2017. Ce constat aggravé par un *turn-over* élevé a été préjudiciable à l'ONEMA et fait courir un risque au nouvel établissement public créé.

²⁴³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante, p. 323-358. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁴⁴ Annoncée à l'automne 2014, mise en place prévue pour le 1^{er} janvier 2016 puis reportée à fin 2016 et finalement au 1^{er} janvier 2017.

Ce contexte a conduit l'ONEMA à continuer de recourir massivement à des modalités de recrutement dérogatoires après la publication du décret du 16 septembre 2015²⁴⁵, qui a réduit le périmètre des emplois dérogatoires au sein de l'ONEMA, c'est-à-dire ceux pouvant être pourvus par des contrats à durée déterminée ou par des détachements sur contrat. Pour faire face à ses difficultés de recrutement, l'ONEMA, qui avait eu, entre 2012 et 2015, un recours très important à des détachements sur contrat (42 % des recrutements sur la période) et des contrats à durée déterminée (28 % sur la période), n'a en effet pas, depuis lors, diminué ce type de recrutements au profit de fonctionnaires en position normale d'activité.

L'AFB risque de connaître les mêmes difficultés pour se conformer aux dispositions du décret du 16 septembre 2015. Un ensemble de textes nouveaux devrait néanmoins faciliter la gestion des ressources humaines de l'Agence, en définissant un cadre de gestion commun aux contractuels des établissements publics du ministère de l'environnement pour répondre à leurs besoins spécifiques.

B - Des rémunérations à maîtriser

Après le contrôle de la Cour en 2012, l'ONEMA indiquait avoir mis en place une sécurisation de la politique de rémunération, en renforçant les contrôles internes et en tenant compte de l'évolution des bases réglementaires, en lien avec le ministère chargé de l'écologie. Le versement de l'indemnité de mobilité, jugé irrégulier par la Cour²⁴⁶, a effectivement été suspendu en juillet 2015. Il a été régularisé par voie réglementaire à la fin de 2015²⁴⁷ mais la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle.

D'autres anomalies ont perduré. C'est notamment le cas de l'indemnité de sujétion, dont les textes prévoyaient un taux de base de 7 % du traitement avec une possibilité de modulation jusqu'à 14 % mais qui,

²⁴⁵ Décret du 16 septembre 2015 modifiant l'annexe du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

²⁴⁶ L'arrêt *Comptes de l'agence de l'eau Rhin-Meuse* de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes du 23 juin 2015 a confirmé cette analyse en considérant dans ses attendus que les paiements effectués étaient infondés en droit.

²⁴⁷ Le décret du 29 décembre 2015 a permis de régulariser cette situation en introduisant un complément à l'article 6 du décret de 2001. Il est entré en vigueur de manière rétroactive à sa parution pour une application au 1^{er} août 2015.

entre le début de 2010 et la fin de 2016, a été systématiquement versée au taux maximal. Le versement de cette indemnité à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées. Des anomalies ont également été constatées concernant le versement de la prime de technicité puisque, jusqu'en 2014, l'ONEMA ne respectait pas les taux moyens définis par l'arrêté du 21 décembre 2001. Ces taux ont finalement été révisés à la hausse par une modification de cet arrêté.

La révision de la politique indemnitaire dans le cadre de l'AFB doit être l'occasion de corriger ces anomalies. À cet égard, le travail sur les conditions d'attribution du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, aux agents des corps du ministère de l'environnement devra conduire à la suppression des différentes primes préexistantes au sein des établissements fusionnés.

Pour autant, l'AFB va devoir supporter le coût de la politique salariale consentie antérieurement.

Au sein de l'ONEMA, le coût moyen par ETP a augmenté de 7 % entre 2012 et 2015. Le montant moyen par ETP des primes et indemnités a quant à lui progressé de 3 %.

**Tableau n° 1 : évolution de la masse salariale de l'ONEMA
entre 2012 et 2015**

(en €)	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015
Montant moyen brut annuel du traitement / ETP	22 647	23 259	23 030	24 273	+ 7,2 %
Montant moyen brut annuel des primes et indemnités / ETP	12 148	12 391	11 475	12 498	+ 2,9 %
Coût moyen annuel / ETP – charges employeur incluses	60 110	62 551	60 420	64 249	+ 6,9%

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers de l'ONEMA

Comme en 2012, la Cour constate que la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de

l'ONEMA et qu'une garantie de la rémunération a été accordée aux agents des quatre établissements fusionnés au cours de la phase de préfiguration, la nouvelle agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière.

C - Une organisation du temps de travail à revoir

Jusqu'à son intégration dans l'AFB, et contrairement à ce qu'avait recommandé la Cour en 2012, l'ONEMA ne disposait toujours pas d'outils fiables de suivi du temps de travail. Malgré des évolutions notables du règlement intérieur²⁴⁸, les seuls dispositifs existants étaient fragiles : à défaut d'un dispositif de pointage, dont la mise en place avait été évoquée depuis 2012 sans jamais avoir été concrétisée, le suivi du temps de travail reposait sur le renseignement, par les agents eux-mêmes, d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la direction des ressources humaines. Or les difficultés managériales existant au sein des services départementaux de l'ONEMA ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif. L'amélioration du dispositif a été volontairement retardée en raison de la mise en place de l'AFB, puisque les quatre établissements fusionnés disposaient de logiciels différents. Le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (*Virtualia*) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA fin 2016.

L'organisation du temps de travail au sein de l'ONEMA était surtout rendue difficile par la possibilité, ouverte depuis 2008, d'opter pour trois modalités : une semaine de 5 jours, de 4,5 jours ou de 4 jours. En 2012, la Cour avait mis en évidence les risques d'une « semaine de quatre jours » au regard des missions de l'ONEMA. Il a été constaté qu'aucune évolution n'est intervenue depuis, ni au sein de l'ONEMA, ni dans le cadre de l'AFB. Ce *statu quo* s'explique, selon la tutelle, par un climat social tendu et par la nécessité de mener d'autres chantiers sociaux. Entre 2008 et 2014, la proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours est pourtant passée de 29 % à 48 % tandis que, dans le même temps, les effectifs de l'ONEMA diminuaient de 905 à 857 ETP. Dans certains services départementaux où les vacances de postes étaient – et demeurent – importantes et où l'effectif plancher était loin d'être atteint (*cf. infra*),

²⁴⁸ Une révision a été amorcée en 2013 (mise en place d'un groupe de travail interservices) et adoptée en juillet 2014. Ce nouveau règlement intérieur, complété par une instruction générale sur le temps de travail (IGTT) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

l'organisation de l'activité était devenue problématique, notamment lorsque la quasi-totalité des agents n'était présente que quatre jours par semaine. La Cour regrette que la nécessité de service n'ait jamais été invoquée pour refuser le droit d'option d'un agent de l'ONEMA à la semaine de quatre jours, y compris dans les services fonctionnant à 50 % de leur effectif plancher.

La possibilité d'opter pour la semaine de quatre jours n'apparaît donc plus compatible avec la nécessité d'assurer une continuité du service sur le terrain. Elle devrait être supprimée dans le cadre de l'AFB.

II - Adapter le dispositif territorial à l'exercice des missions

A - Un réseau qui reste à restructurer

Le réseau territorial de l'ONEMA, constitué de 9 délégations interrégionales et de 91 services départementaux ou interdépartementaux, a peu évolué entre 2012 et 2016. Ce réseau constitue aujourd'hui l'armature territoriale de l'AFB, puisque celle-ci s'organise autour de directions régionales ou interrégionales et de services départementaux auxquels s'ajoutent des antennes de façades maritimes et des parcs marins²⁴⁹.

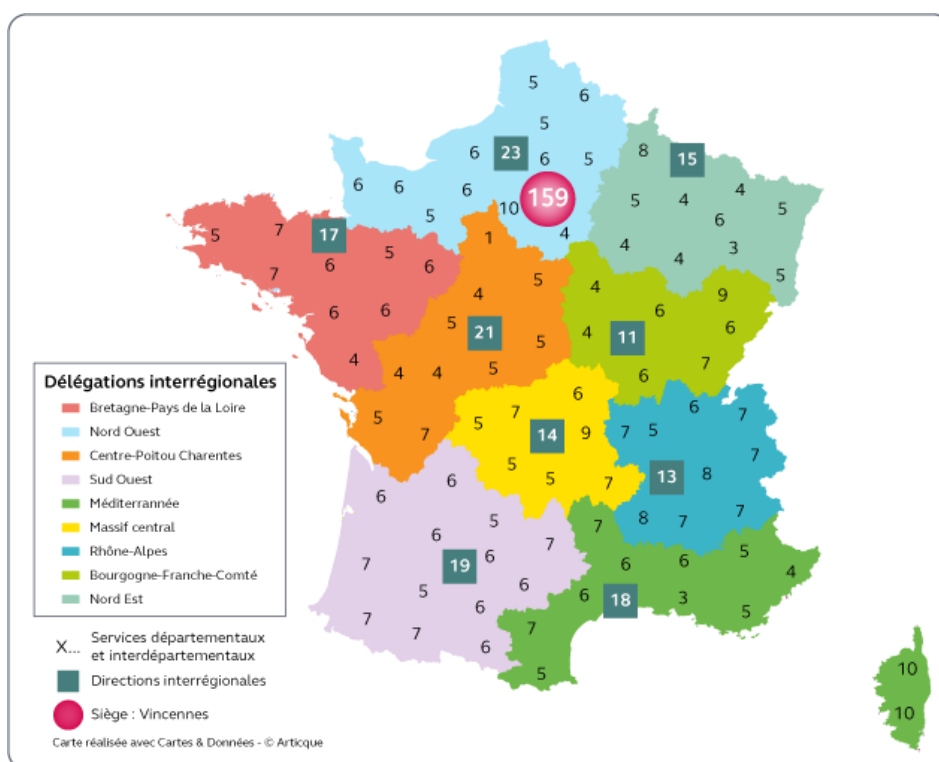
La rationalisation du réseau de l'ONEMA était très largement inachevée fin 2016. À quelques mois de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA disposait toujours de 113 implantations dont seulement 43 % dans des locaux domaniaux (25,6 % appartenaient à l'État) et 37 % en site mutualisé. C'est un résultat éloigné de l'objectif du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui prévoyait que 50 % des services soient implantés en sites domaniaux et 66 % en sites communs avec d'autres services.

Si les trois autres établissements fusionnés disposent d'un réseau territorial d'une moindre ampleur, les défis posés à l'AFB sont importants. Il conviendra de poursuivre et d'accélérer la mutualisation des sites ainsi que la réduction du nombre des implantations, en particulier celles héritées de l'ONEMA. L'expérimentation puis la mise en œuvre de la mutualisation

²⁴⁹ Des agences régionales pour la biodiversité (ARB) devraient être créées sur la base de partenariat avec les régions, sans qu'un calendrier n'ait été fixé pour l'instant.

avec d'autres services, dont ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage au niveau départemental, devra également être l'occasion d'une accélération significative dans la rationalisation du réseau de la nouvelle agence²⁵⁰.

Carte n° 1 : organisation territoriale de l'ONEMA et répartition de l'effectif fin 2015



Source : Cour des comptes. Effectif de l'ONEMA en personnes physiques au 31 décembre 2015.

La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations « centrales », héritées des sièges des établissements fusionnés, est la solution retenue. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction

²⁵⁰ Cette mutualisation n'a pas été prévue par la loi relative à la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature mais a été annoncée dans une lettre de la ministre en juin 2016.

du nombre des implantations. La Cour regrette que cet objectif n'ait pas été privilégié par les pouvoirs publics.

B - Une allocation des moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Avant son intégration dans l'AFB, l'ONEMA n'était toujours pas parvenu à mettre en adéquation les ressources attribuées localement et les enjeux écologiques du terrain²⁵¹. Cette adéquation constitue donc un objectif que l'AFB devra atteindre.

L'évolution du réseau territorial de l'ONEMA, notamment de ses services départementaux, n'a pas pris en compte l'évolution de ses ressources : entre 2012 et 2015, la diminution du plafond d'emplois de l'établissement a été intégralement appliquée aux services territoriaux, tandis que le siège voyait ses effectifs croître²⁵². Le nombre de leurs agents a ainsi diminué respectivement de 10 % (services interrégionaux) et 7 % (services départementaux et interdépartementaux) sur la période. Subis et souvent non anticipés, les départs d'agents pour cause de retraite ou de mobilité ont entraîné de nombreuses vacances de postes, en particulier au sein de services peu attractifs.

En l'absence de dispositifs d'incitation ou d'obligation à la mobilité, cette évolution, qui ne s'est pas inscrite dans une stratégie de réallocation des ressources, a lourdement pesé sur le fonctionnement de certains services départementaux : en 2012, 10 % puis en 2015, 16 % d'entre eux n'atteignaient plus l'effectif plancher de cinq agents, considéré comme un seuil critique pour fonctionner correctement.

Un travail de cartographie des effectifs a été engagé en 2014 afin de « mieux répartir les effectifs selon les besoins spécifiques de chaque région ». Cet objectif est pourtant loin d'être atteint aujourd'hui.

Dans les services confrontés aux plus forts enjeux écologiques, la diminution des effectifs observée entre 2012 et 2015 est ainsi supérieure à celle constatée dans ceux présentant des enjeux bien moindres. La situation au niveau interrégional présente le même paradoxe : en Bretagne-Pays de la Loire et en Méditerranée, où les enjeux environnementaux sont jugés les

²⁵¹ Caractérisés par l'importance du linéaire de cours d'eau, la présence d'activités agricoles ou industrielles ou les impératifs de préservation de la biodiversité.

²⁵² Évolution qui correspond pour partie à une stratégie de renforcement des fonctions supports, conformément à ce que la Cour avait recommandé en 2013.

plus élevés, la diminution des effectifs a été d'environ 10 % tandis que dans le Massif Central et le Sud-Ouest, où les enjeux sont jugés plus faibles, cette diminution a été limitée à 2 et 3 %. En outre, les 3 délégations interrégionales présentant les sous-effectifs les plus importants par rapport à la cartographie cible (Bretagne-Pays de la Loire, Nord-Est et Centre-Poitou Charentes) sont également celles qui enregistrent les plus fortes baisses d'effectifs depuis 2012.

En matière de répartition des effectifs, il demeure une inégalité très marquée entre le Nord et le Sud du pays. Cette inégalité risque de perdurer au sein de l'AFB puisque la garantie qu'aucune mobilité ne serait imposée a été donnée en 2016. Seule une mutualisation des services départementaux avec ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage peut permettre de rééquilibrer le réseau territorial de la nouvelle agence.

C - La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

La police de l'eau est l'un des instruments visant à assurer le bon état des eaux, objectif inscrit dans la directive cadre européenne sur l'eau. Elle vise à contrôler l'application effective des législations sur l'eau et s'appuie sur des actions de police judiciaire comme de police administrative. Les contrôles conduits par les inspecteurs de l'environnement concernent la qualité des eaux (pollutions chroniques, protection des aires de captage), la gestion quantitative de la ressource (contrôle des ouvrages de prélèvement), la préservation des milieux aquatiques ou des espèces protégées ainsi que la lutte contre le braconnage organisé.

En dépit d'évolutions réglementaires intervenues dans le domaine de la police de l'eau depuis 2012 (*cf. infra*), l'exercice de cette mission par les services départementaux de l'ONEMA a continué de connaître des difficultés de mise en œuvre.

Les évolutions de la police de l'eau depuis 2012

La police de l'eau a fait l'objet d'évolutions réglementaires significatives avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'harmonisation pénale²⁵³, qui habilite les inspecteurs de l'environnement de l'ONEMA à conduire des enquêtes ou à mener des auditions.

Des instruments de coordination ont en outre été créés ou renforcés. Les plans de contrôles départementaux, arrêtés par les préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, sont de mieux en mieux appropriés par les agents de l'ONEMA. Environ 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre de ces plans.

La cartographie des cours d'eau, qui vise à distinguer les cours d'eau sur lesquels s'applique la police de l'eau, des fossés, sur lesquels elle ne s'applique pas, a également été relancée. L'objectif fixé par le Premier ministre en juin 2015 était de parvenir à une cartographie couvrant 66 % du territoire national en 2015. Or, ce travail de cartographie ne couvre, à ce jour, que 44 départements. Il devra être accéléré puisque la loi relative à la reconquête de la biodiversité a pour la première fois fixé la définition des cours d'eau.

La première difficulté s'explique par la diminution des effectifs chargés concrètement de la police de l'eau, déjà évoquée. Ceux-ci sont passés de 345 ETPT en 2012 à 300 environ en 2015. Dans certains services, la poursuite de la sectorisation, qui consistait à allouer un secteur à un agent-inspecteur de l'environnement, était déjà compromise dès 2015.

La seconde difficulté découle de l'absence d'adaptation des indicateurs de performance relatifs à la police de l'eau depuis 2012. La Cour avait constaté qu'ils ne rendaient pas compte de l'activité de police. Or, en l'absence de travaux d'harmonisation avec les autres services territoriaux de l'État et sans modification des logiciels de suivi des actions de police²⁵⁴, il n'existe pas de définition partagée de la notion de « pression de contrôle » ni sur le terrain, ni en administration centrale. Si les contrôles sont conduits de manière plus précise et mieux ciblés grâce à la géolocalisation, la révision globale de ces indicateurs reste à mener à bien dans le cadre de l'AFB, en même temps que la mise au point, considérablement retardée, d'outils de suivi communs. Le projet OSCEAN (outil de surveillance et de contrôle « eau et nature »), dont l'ONEMA

²⁵³ Ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

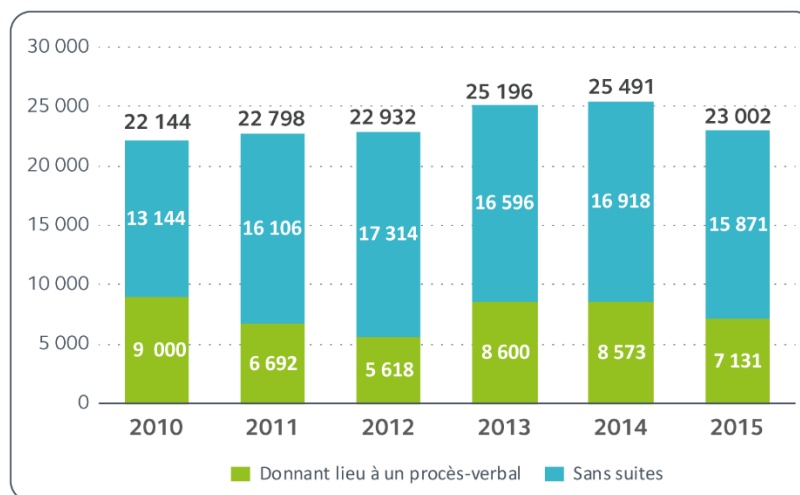
²⁵⁴ Les échanges de données entre les systèmes d'information de l'ONEMA (Opale), ceux des services de l'État ou du ministère de la justice ne sont toujours pas systématisés.

indique qu'il a débuté en 2016, devra donc être rapidement finalisé et mis en œuvre.

Les difficultés de mise en œuvre de la police de l'eau se traduisent aussi par une stagnation du nombre annuel des contrôles. Une augmentation avait été observée entre 2012 et 2013, avec une hausse de 10 %, mais la tendance est nettement moins favorable depuis : ce nombre n'a progressé que de 1 % entre 2013 et 2014 et a même chuté de 10 % entre 2014 et 2015. Au total, entre 2012 et 2015, le nombre de contrôles n'a augmenté que de 0,3 %.

Le nombre de contrôles par agent diminue lui aussi, et passe de 106 par an en 2012 à 95 par an en 2015. Cette diminution est partiellement imputable au travail de cartographie des cours d'eaux²⁵⁵ et à la nouvelle compétence des inspecteurs de l'environnement pour conduire des auditions dans le cadre de contrôles donnant lieu à poursuites ; elle pose cependant la question de la capacité de certains services à maintenir une « pression de contrôle » suffisante. Le nombre de procès-verbaux dressés passe quant à lui de 4 396 en 2012 à 2 785 en 2015, soit une baisse de 37 % même si, parallèlement, la part des « procès-verbaux d'avertissement », à vocation pédagogique, augmente.

Graphique n° 1 : nombre de contrôles annuels



Source : Cour des comptes d'après ONEMA

²⁵⁵ Ce travail a mobilisé environ 0,5 ETP par service en 2015.

Le maintien de la pression de contrôle est donc un enjeu important pour l'AFB, qui a hérité de la mission de police de l'environnement. Cette mission est d'autant plus stratégique qu'elle contribue très largement à alimenter la connaissance des milieux et donc le dispositif de rapportage européen sur l'état des eaux, le système d'information sur l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis sa création en 2007, l'ONEMA aura connu plusieurs transformations majeures en moins de dix années d'existence. Émanation du Conseil supérieur de la pêche, dont la conversion en opérateur chargé de la police de l'eau et de la connaissance des milieux aquatiques avait été mal préparée, l'ex-Office vient tout juste d'intégrer l'Agence française pour la biodiversité, dont la préfiguration a été laborieuse.

Si, au cours des quatre années séparant le dernier contrôle de la Cour de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA a remis à plat une partie de son organisation, de sa gestion ou des modalités d'exercice de ses missions, ces évolutions sont incomplètes et partielles. C'est également le cas du fonctionnement de ses fonctions d'administration générale ou de certaines procédures internes, qui demandent à être renforcées.

L'ex-Office a donc, de fait, reporté sur l'AFB la responsabilité de la mise en œuvre de ces réformes. Il convient dès lors de réagir rapidement. L'amélioration de la gestion des ressources humaines et l'adaptation du dispositif territorial de l'AFB à ses missions sont des priorités.

La Cour formule trois recommandations :

- 1. mettre un terme à la semaine de quatre jours dans le cadre de la création de l'AFB (recommandation réitérée) ;*
 - 2. déterminer une implantation unique pour le siège de l'AFB ;*
 - 3. redéfinir les indicateurs relatifs aux missions de police de l'eau afin d'aboutir à une définition et à une mesure de la « pression de contrôle ».*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat	366
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	366
Réponse du directeur général de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	367

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur de la phase d'installation de l'Agence française pour la biodiversité	
---	--

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE
L'ÉNERGIE ET DE LA MER, CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT**

En préambule, j'apprécie que ce contrôle ait pu dresser un bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Cour émises en 2012 sur la gestion 2007-2011 de l'ONEMA, ce qui permettra d'en tirer tous les enseignements nécessaires à la bonne intégration de cet établissement au sein de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) qui sera opérationnelle au 1^{er} janvier 2017.

4. Sur les recrutements.

La Cour constate que l'ONEMA connaît des difficultés de recrutement l'ayant conduit à recourir majoritairement (et de façon excessive selon l'appréciation de la Cour) à des contractuels ou à des fonctionnaires en détachement sur contrats au lieu d'affecter des fonctionnaires en position normale d'activité.

Les contrats à durée déterminée ne sont utilisés par l'établissement que pour occuper des postes non permanents (remplacements temporaires, missions courtes). La politique de recrutement de l'AFB, actuellement en cours d'élaboration, tiendra pleinement compte de ce nouveau contexte.

5. Sur la mesure de la pression de contrôle en matière de police de l'environnement, sur l'organisation du temps de travail et la semaine de quatre jours.

Je donnerai les instructions au Président du conseil d'administration de l'AFB et au directeur de l'Agence pour appliquer les recommandations de la Cour.

6. Sur le siège de l'AFB.

J'arrêterai prochainement l'implantation du siège de l'Agence française pour la biodiversité.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

Nous prenons tout d'abord bonne note des constats et des points de vigilance de la Cour sur l'état d'avancement des évolutions de l'établissement, notamment en matière de gestion des ressources humaines

et de modération de la politique salariale, d'organisation territoriale et d'allocation de ses moyens humains dans les territoires.

En l'occurrence, la mise en place de l'agence française pour la biodiversité (AFB) à compter du 1^{er} janvier 2017, intégrant notamment l'ONEMA, constitue l'occasion privilégiée de répondre aux recommandations de la Cour. En raison de son poids relatif en termes de budget et d'effectifs, l'ONEMA sera effectivement le socle de la nouvelle agence, tant dans son organisation que dans l'exercice de ses missions.

Dans ce cadre, la réussite de la mise en place de l'AFB dépendra en partie de l'achèvement de la professionnalisation des processus de réforme de l'établissement, que ce soit en matière d'adaptation de son dispositif territorial mais aussi en termes de gestion des ressources humaines et de temps de travail, dans le contexte par ailleurs propice pour les agents de la mise en œuvre du quasi-statut des personnels contractuels de l'environnement, induisant des revalorisations de rémunérations importantes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

Ces éléments me paraissent constituer, conformément au titre de cette insertion, des points d'appui tout à fait utiles dans le contexte de « transition » vers l'Agence française pour la biodiversité dans lequel se trouve l'Onema en cette fin d'année 2016.

Cela étant, certaines formulations justifient de notre part des remarques ou commentaires de nature à éclairer et, à tout le moins, nuancer, les appréciations ou propositions de la Cour. Ainsi, et sur les aspects essentiels :

Sur le plan général

La « Présentation » de l'insertion resitue bien le contexte très particulier qui est celui de l'Office depuis 2014-2015, avec son intégration désormais imminente dans l'Agence française pour la biodiversité, contexte qui n'était pas celui qui prévalait au moment du précédent contrôle, en 2012. Cela explique pour beaucoup d'aspects la mise en œuvre qualifiée de « partielle » des précédentes recommandations de la Cour, ce qui n'est cependant pas exclusif de progrès substantiels. On peut donc regretter que cette insertion s'attache de façon quasi exclusive à « ce qui reste à faire », des précisions pouvant être apportées sur les raisons qui

justifient cela dans un certain nombre de cas, en omettant largement « ce qui a été fait ». Les observations détaillées qui suivent visent donc, notamment, à apporter ces éléments complémentaires d'appréciation.

En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des ressources humaines (I)

A – Des difficultés de recrutement à surmonter

La Cour considère que le « contexte a conduit l'Onema à recourir à des modalités de recrutement dérogatoires, contrairement aux dispositions des textes... ». Il convient cependant de souligner que, jusqu'à la publication du décret n° 2015-1154 du 16 septembre 2015, l'Onema faisait partie de la liste des établissements dérogatoires, établie en application du décret n° 84-38, pour l'ensemble de ses personnels. À ce titre, les recrutements directs sur CDI, selon les modalités d'un quasi-statut régi par le décret n° 2000-792 du 24 août 2000, étaient autorisés, ainsi que les détachements sur contrat. Ainsi, l'Onema a bien respecté les dispositions des textes jusqu'à la publication de ce décret, qui se situe en toute fin de la période sous contrôle.

À compter de 2016, en application du nouveau décret, seuls certains types de fonctions, occupés par des personnels de catégorie A et restant inscrits sur la liste dérogatoire, peuvent être recrutés en CDI selon les modalités du quasi-statut. Pour les autres fonctions, l'Onema, en tant qu'établissement public, est régi par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et les textes en découlant. Il n'en reste pas moins vrai que cette « transition » entre deux cadres réglementaires substantiellement différents justifie une certaine souplesse, l'application de ces nouvelles modalités de recrutement ne pouvant se traduire de façon absolument immédiate sans une période d'adaptation.

Par ailleurs, dans l'analyse des pourcentages des différents modes de recrutements « entre 2012 et 2015 », il conviendrait de relever que, pour une part non négligeable, la réduction des recrutements en position normale d'activité est la conséquence directe du cumul de la réduction du plafond d'emploi, du nombre restreint de postes ouverts aux concours de techniciens et agents techniques de l'environnement (TE/ATE) et de l'élargissement des besoins de l'établissement au-delà des missions de police de l'eau. Et parallèlement, le recours à des CDD sur cette période n'a été utilisé par l'établissement que pour faire face à des besoins non permanents et ne peut donc être considéré comme une voie de recrutement.

Enfin, de façon plus ponctuelle et à titre d'illustration des incidences du « contexte » évoqué plus haut, il est à noter que c'est de façon volontaire que le chef de mission du contrôle de gestion de l'Onema

n'a pas été remplacé fin 2015, dans la perspective de la création d'une mission « Performance » de l'AFB et de la mutualisation des moyens entre les 4 établissements « intégrés », le responsable pressenti de cette mission appartenant à un autre établissement : le remplacement à l'Onema aurait ainsi conduit à une absence d'optimisation.

B – Des rémunérations à maîtriser

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque la suspension en juillet 2015 du versement de l'indemnité de mobilité en indiquant que « la récupération des indus s'avère complexe. Elle est encore partielle ». Dans les faits, le caractère « partiel » de cette récupération s'explique par le fait que 115 des agents destinataires des titres de recette correspondant aux indus ont formé à l'encontre de l'Onema un recours gracieux puis contentieux devant le tribunal administratif, procédure à caractère suspensif. Néanmoins, 17 agents se sont acquittés de cette dette et 4 sont en cours de paiement.

Au 2^{ème} paragraphe, la Cour considère que « Le versement de cette indemnité [de sujétion] à un taux uniforme témoigne d'une interprétation discutable des textes et d'une absence de prise en compte des sujétions propres à l'emploi tenu et aux fonctions exercées ». Cependant, comme cela a été précisé dans les remarques faites sur le relevé d'observations provisoires de la Cour, la pratique en vigueur à l'Onema est convergente avec l'analyse des textes applicables faite par la DGFIP.

L'application d'un taux uniforme de l'indemnité de sujétion pour les agents assermentés, commissionnés et armés reflète le fait qu'ils sont collectivement soumis aux mêmes sujétions quelle que soit leur affectation, ces sujétions étant liées aux fonctions. Cela ne ressort donc pas comme une « anomalie ».

Enfin, la Cour estime que « la politique de rémunération de l'ONEMA n'a pas connu de modération significative. Dans la mesure où l'effectif actuel de l'AFB est constitué à 72 % d'anciens agents de l'ONEMA [...], la nouvelle Agence risque de faire face à une masse salariale en augmentation régulière ». Dans la réalité, toutefois, l'augmentation du traitement brut et du régime indemnitaire/ETP des ATE et TE, soulignée par la Cour, est corrélée à celle du régime indiciaire, due à l'avancement, dans un contexte de réduction des effectifs et de non-remplacement, donc d'accroissement de l'âge moyen et de l'ancienneté moyenne des agents. Réglementairement, la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'accompagnera du maintien de la rémunération et prendra en compte cette augmentation.

C – Une organisation du temps de travail à revoir

Au 1^{er} paragraphe, la Cour évoque le suivi du temps de travail, reposant sur le renseignement par les agents eux-mêmes d'un fichier Excel transmis mensuellement au responsable hiérarchique puis centralisé annuellement par la Délégation aux ressources humaines, en estimant que « les difficultés managériales existant au sein des services départementaux ne permettaient pas de fiabiliser ce système déclaratif ».

L'établissement s'est fondé sur le fait que, si le principe est la mise en œuvre par l'employeur de moyen automatisé permettant de comptabiliser les heures de travail, un décompte déclaratif contrôlable peut être mis en place (cf. décret n° 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires – art. 2-2° – notamment pour des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10). Cette exception se fonde donc sur le fait que les agents (ATE-TE) exercent leurs fonctions principalement sur le terrain. Cependant, dans les services départementaux où le poste de chef de service est vacant, ce contrôle managérial est assuré par le Délégué (inter-)régional ou le responsable du contrôle des usages.

Par ailleurs, la Cour indique que « le logiciel commun retenu dès la fin de l'année 2014 pour constituer le système d'information des ressources humaines de l'AFB (Virtualia) n'avait toujours pas été mis en place à l'ONEMA ». En réalité, l'application Virtualia a bien été mise en place à l'Onema dès fin 2015. Mais seuls ses modules pour la gestion administrative des dossiers individuels des agents et pour la gestion des absences ont été activés. En effet le module permettant le décompte horaire n'a pas été retenu car il ne permet pas de répondre aux exigences réglementaires en termes de récupération de service de nuit et de week-end ou de temps de déplacement.

Dans ce même chapitre, au 2^{ème} paragraphe, la Cour évoque le recours, jugé excessif et incompatible avec l'organisation de l'activité des services de terrain, de l'option « semaine de 4 jours », ce qui renvoie également à la recommandation n° 1 d'y mettre un terme. Si la motivation de la recommandation n'appelle pas de remarque, il convient de relever que ce chantier supposait en tout état de cause une approche dépassant assez largement le seul cadre de l'Onema, avec la création de l'AFB, puisque bien évidemment c'est une harmonisation des régimes d'horaires variables entre les 4 établissements « intégrés » qui doit être visée.

On doit en outre souligner que l'engagement du processus de mutualisation des services territoriaux de l'AFB avec ceux de l'ONCFS apporte à ce contexte « partagé » entre établissements une complexité supplémentaire, dans la mesure où cette harmonisation doit aussi, désormais, intégrer l'ONCFS, établissement public pour lequel ce régime de semaine de 4 jours constitue également une option possible.

En ce qui concerne l'adaptation du dispositif territorial à l'exercice des missions (II)

A – Un réseau qui reste à restructurer

Il est souligné que « La détermination du siège de l'Agence constitue un élément important de sa stratégie immobilière. Le maintien de trois implantations “centrales”, héritées des sièges des établissements fusionnés, est une hypothèse envisagée à l'heure actuelle. Elle apparaît contradictoire avec l'objectif de réduction du nombre des implantations. La Cour recommande qu'un seul site soit retenu pour l'implantation du siège de l'Agence ».

Toutefois, à ce jour, le projet de décret transmis au Conseil d'État relatif à l'organisation de l'AFB en application de la loi instituant sa création prévoit effectivement que « par arrêté du ministre chargé de l'environnement, le siège de l'établissement est fixé en veillant à la pérennité des trois implantations correspondant aux sièges des établissements intégrés de l'Agence française pour la biodiversité ».

Cela étant, et cela fait également référence à la recommandation n° 2, s'il est clair que le siège de l'AFB ne pourra être fixé qu'en un seul lieu, il est non moins évident que la réduction effective du nombre des implantations immobilières par ce biais supposerait un regroupement, et donc une mobilité, de plusieurs centaines d'agents entre Brest, Montpellier et Vincennes-Saint-Mandé, selon le choix qui sera fait. Indépendamment de la pertinence organisationnelle d'une telle option, cela supposerait de disposer d'un « siège » ayant des capacités d'accueil sans commune mesure avec les locaux actuellement existants, avec un coût immobilier et social qui mériterait d'être évalué. Une telle option est par ailleurs contraire aux engagements souscrits par la tutelle d'absence de mobilité géographique imposée aux agents.

B – Une allocation de moyens qui devra correspondre aux enjeux locaux

Globalement, ce chapitre pose la question de l'adéquation entre les effectifs « locaux » (surtout départementaux) de l'Onema et les « enjeux » environnementaux des territoires concernés. Cette préoccupation est bien

évidemment totalement légitime, et c'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, l'Office s'est engagé en 2014 dans le travail de cartographie des effectifs évoqué.

Néanmoins, il est nécessaire de souligner que l'insuffisance d'évolution découle de difficultés liées à la convergence de plusieurs causes :

- des effectifs décroissants avec un schéma d'emploi réalisé essentiellement grâce aux départs en retraite, essentiellement des agents du corps de l'environnement, dont la population est la plus nombreuse et sans renouvellement. Ces agents de terrain étant en poste en services départementaux, ce sont les effectifs de ces services qui diminuent, avec des possibilités limitées de remplacement ;
- l'Onema n'avait la maîtrise ni de la politique de recrutement des ATE et TE, ni de la répartition effective des effectifs. C'est en effet, dans la limite des plafonds d'emploi par corps, la commission administrative paritaire ministérielle qui statue sur l'affectation des agents. Le corps des ATE, globalement en diminution très sensible²⁵⁶, n'offre pas l'effectif suffisant pour pourvoir tous les postes vacants, même identifiés comme prioritaires par la cartographie des effectifs (nombreuses absences de candidatures...).

Face à ces difficultés, et en tenant compte des priorités définies, depuis 2012 seuls les postes vacants dans les départements disposant de moins de 4 ATE sont ouverts à la mobilité, et les postes de chef de service départemental vacants sont systématiquement ouverts.

C – La police de l'eau : un enjeu pour l'AFB

Comme l'a souligné à juste titre la Cour dans son relevé d'observations provisoires, les performances de la police, tout comme la pertinence et l'intensité de la « pression de contrôle » ne peuvent s'évaluer par la seule comptabilisation du nombre des contrôles, a fortiori si l'on tient compte du fait que 90 % des contrôles s'inscrivent dans le cadre des plans de contrôles départementaux, arrêtés par les Préfets et qui déterminent un ciblage des zones et thématiques à enjeux, et qui ne relèvent donc pas de la seule initiative de l'Onema.

À cet égard, l'insertion relève bien que, si le nombre global de contrôles est en réduction, cela est pour partie imputable au travail de

²⁵⁶ À titre d'illustration, globalement pour l'ensemble du corps et en fonction des éléments dont nous disposons : 1 560 ATE environ en 2011, 1 460 en 2014 et 1 380 en 2015, soit 180 agents de moins (-11,5 %) en 4 années.

cartographie des cours d'eau qui a mobilisé environ 0,5 ETP en moyenne par département, soit 15 % de l'activité de l'ONEMA à ce niveau territorial. Cette seule nouvelle priorité pourrait expliquer, à due proportion, et comme le note la Cour, la diminution du nombre de contrôles alors que la progression était jusqu'alors continue et cela malgré la décroissance des effectifs. À charge constante, la progression des contrôles reste donc significative.

La mise en œuvre de l'ordonnance d'harmonisation pénale entraîne par ailleurs également une réduction du nombre d'actes. En effet, jusque-là les auditions étaient effectuées par des officiers de police judiciaire, essentiellement des gendarmes. La compétence d'audition donnée aux inspecteurs de l'environnement permet un traitement continu du dossier, mais en contrepartie d'un temps supplémentaire à y consacrer.

Le nombre de contrôles ayant diminué du fait de la mise en œuvre de nouvelles activités, le nombre de constats d'infraction diminue également, même si, comme la Cour le relève justement, la part des procès-verbaux d'avertissement, à vocation pédagogique, s'accroît.

Enfin, il convient de noter que, si la loi a confié à l'AFB l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement (et donc pas uniquement de police de l'eau), cette mission est prévue pour s'exercer (art. L. 131-9 du code de l'environnement) « en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes ». De ce fait, si la « mutualisation » avec l'ONCFS n'est pas explicitement mentionnée, elle est bien implicitement visée.
