

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES
PUBLICS

Paris, le **21 AOUT 2018**

**Le ministre d'État, ministre de la transition
écologique et solidaire**

**Le ministre de l'action et des comptes
publics**

à

Monsieur le Premier Président de la Cour des
comptes

Objet : Référé relatif à l'exercice de la tutelle de l'État sur les opérateurs
de la biodiversité (Référence : S2018-1210)

Par courrier en date du 14 juin 2018, vous nous avez adressé un référé par lequel vous attirez notre attention sur les analyses et les recommandations de la Cour concernant l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les opérateurs de la biodiversité.

Ces analyses, qui s'inscrivent dans le prolongement des constats que la Cour avait dressés lors de ses contrôles de sept parcs nationaux et de l'ex-ONEMA avant la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), conservent leur pertinence. En effet la création de l'AFB est encore récente et le nouveau cadre institué le 1^{er} janvier 2017 n'a pas encore produit tous ses effets. Ainsi, par exemple nous avons effectivement prévu de préciser le pilotage par les tutelles des objectifs et des moyens, et d'amener les opérateurs concernés à prendre effectivement toutes les mesures nécessaires afin d'améliorer leur efficacité.

La Cour recommande de « définir, dans un contrat d'objectifs (et le cas échéant de moyens) établi pour cinq ans, les priorités assignées à chacun des établissements sous tutelle, au regard de ses missions essentielles et un modèle économique cohérent » (recommandation n° 1) et de « généraliser un dialogue de gestion annuel fondé sur la mise en œuvre du contrat d'objectifs de l'établissement » (recommandation n°2).

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) travaillent activement et en étroite collaboration avec les opérateurs à l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance (COP) futurs des établissements. Nous veillons à la soutenabilité des objectifs de ces contrats au regard de la trajectoire budgétaire et la durée des contrats sera adaptée à cette mise en cohérence. Ainsi, pour les agences de l'eau une durée de 6 ans permettra de synchroniser les documents sur le cycle des agences de l'eau (en l'occurrence, leurs XIe programmes d'intervention et le contrat d'objectifs associé), imposé par la directive cadre sur l'eau. Un bilan annuel sera mis en place.

L'effort de coordination de ces contrats ainsi que de leur déclinaison opérationnelle, notamment dans la lettre de mission et la lettre d'objectifs annuels des directeurs doit permettre de renforcer la lisibilité et la cohérence des objectifs assignés aux différents opérateurs.

En matière de modèle économique, nous sommes ouverts à toute réflexion concernant la diversification et la dynamisation des ressources propres de ses opérateurs.

Nos services veilleront à consolider les pratiques en matière de dialogue de gestion, ce dernier existant d'ores et déjà pour tous les opérateurs mais sous un format et selon des calendriers pouvant varier. Cette orientation sera cohérente avec la recommandation du rapport récemment rendu par l'inspection générale des finances et le conseil général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) sur les opérateurs de l'eau et de la biodiversité d'un exercice plus affirmé de la tutelle. Elle permettra notamment de suivre les progrès en matière de mutualisation inter-opérateurs. Une fois les contrats d'objectifs et de performance adoptés, ces derniers serviront naturellement de base à la conduite de ce dialogue de gestion, sur la base d'indicateurs annuels.

Il convient de signaler que le CGEDD a été missionné fin avril pour un audit sur la tutelle qu'exerce le ministère sur ses opérateurs, conformément à la politique d'amélioration continue du contrôle de gestion interne que le ministère s'emploie à mettre en place.

La Cour recommande « d'améliorer la gestion des ressources humaines et le pilotage des effectifs et de la masse salariale et, à cette fin, bâtir un système de cotation des postes commun aux opérateurs de la biodiversité et harmoniser les règles de gestion entre les différents établissements » (recommandation n° 3).

La création de l'AFB, fusionnant quatre opérateurs auparavant distincts, ainsi que la mise en place d'un quasi-statut des personnels non titulaires de l'environnement (décret n° 2016-1697), ont constitué d'ores et déjà deux avancées notables dans la direction d'une harmonisation des pratiques. Des modalités indemnitaires communes ont ainsi été définies dans le cadre de la mise en place du quasi-statut. L'effort doit être poursuivi en ce sens. Une convergence des niveaux indemnitaires entre les différents établissements (AFB, ONCFS et parcs nationaux) sera assurée d'ici 2020.

D'autre part, la mise en œuvre du RIFSEEP pour les corps de l'environnement est engagée et devrait aboutir d'ici la fin de l'année 2018. L'objectif est bien d'harmoniser le cadre de gestion pour ces personnels.

L'objectif global est de converger sur les pratiques indemnitaires, afin de favoriser la mobilité des agents, tant contractuels que fonctionnaires, entre établissements publics et avec les services du ministère.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que « le ministère de l'action et des comptes publics pourrait être plus impliqué dans l'exercice de la tutelle en incitant les ordonnateurs, les contrôleurs budgétaires et les comptables publics à collaborer en vue de l'établissement d'une cartographie des risques » et « veiller à l'actualisation des documents cadres ». De plus, la Cour souligne que « l'action des tutelles apparaît essentielle, qu'il s'agisse de la rationalisation du parc immobilier, de la gestion comptable et financière, des ressources humaines et des achats ».

Ces recommandations sont pleinement partagées par le ministère de l'action et des comptes publics, une première traduction concrète pouvant être trouvée dans l'approfondissement conjoint des travaux de maîtrise des risques en prenant notamment appui sur la cartographie des risques de contrôle élaborée par les contrôleurs du Contrôle général économique et financier depuis plusieurs années.

La sécurisation de la dépense publique et la vigilance sur la soutenabilité budgétaire continueront en outre d'être au cœur du travail coordonné de nos services, puisque le développement effectif des outils des contrôles internes budgétaire et comptable est encore incomplet dans les organismes concernés : en fonction de l'avancement de la mise en œuvre de ces outils, les contrôles exercés tant par les comptables publics que par les contrôleurs budgétaires seront à la fois différenciés selon les processus et proportionnés aux risques subsistants afin d'aboutir à un contrôle modulé. Ainsi, les procédures les moins stabilisées, notamment en matière d'achat, de présentation budgétaire ou de pilotage de la masse salariale et des effectifs donneront lieu à un examen attentif.

Telles sont les réponses que nous tenions à vous faire connaître.



Nicolas HULOT



Gérald DARMANIN