



Le 14 juin 2018

Le Premier président

à

Monsieur Nicolas Hulot

Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Monsieur Gérald Darmanin

Ministre de l'action et des comptes publics

Réf. : S2018-1210

Objet : Exercice de la tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité.

En application des dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné, pour les exercices 2009 à 2016, les comptes et la gestion de sept parcs nationaux (Calanques, Cévennes, Écrins, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées, La Réunion) ainsi que de Parcs nationaux de France (PNF), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), établissements rattachés ou intégrés depuis le 1^{er} janvier 2017 à l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Chacun de ces contrôles, tous effectués avant l'installation de l'AFB, a conduit à formuler des observations ou des recommandations relatives à l'exercice de la tutelle tant stratégique qu'opérationnelle, par l'État. Nombre d'entre elles ont déjà été énoncées il y a huit ans dans deux référés¹ adressés par la Cour, aux ministres chargés respectivement de la protection de la nature et des comptes publics, mais restent d'actualité.

Au moment où le contrat d'objectifs et de performance de l'AFB et la convention de rattachement multipartite entre l'Agence et les parcs nationaux sont en cours de rédaction, la Cour a souhaité, par le présent référé, éclairer ces travaux, à partir des conclusions issues de ses récents contrôles. Elle considère en outre que certaines revêtent un degré suffisant de généralité sur l'exercice de la tutelle par l'État pour être prises en compte dans le cadre du programme Action Publique 2022.

La Cour m'a donc demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes.

¹ Référés n° 56729 du 11 janvier 2010 sur la gestion de PNF et n° 59577 du 29 novembre 2010 sur la gestion et le pilotage des parcs nationaux, disponibles sur www.ccomptes.fr

1. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION INCOMBANT À LA TUTELLE, NÉCESSITENT DES MISSIONS CLAIRES ET UN MODÈLE ÉCONOMIQUE COHÉRENT

Les missions essentielles des opérateurs de la biodiversité ne sont pas toujours clairement définies et restent insuffisamment explicitées et évaluées.

Ainsi, les missions de la politique en faveur des aires marines protégées, confiées jusqu'en 2016 à l'AAMP n'étaient pas clairement définies et suivies, alors même que l'Agence était chargée d'assurer la mise en œuvre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » n° 2008/56/CE ainsi que la police et la surveillance des espaces. De même, la mission de police de l'eau, confiée jusqu'en 2016 à l'ONEMA, est restée trop imprécise et dépourvue d'indicateurs permettant d'en apprécier les effets en l'absence de définition commune de la « pression de contrôle² » entre l'office et les autres acteurs de la police de l'eau (directions départementales des territoires et de la mer, Office national de la chasse et de la faune sauvage et accessoirement gendarmerie nationale). Le même constat valait pour les missions de protection des espaces (AAMP ; parcs nationaux) et, en particulier, l'exercice des missions de police : l'absence de systèmes d'information partagés « police » a nui à la lisibilité et à l'efficacité d'ensemble ; les plans de contrôle ont rarement été formalisés et leurs résultats non évalués. Enfin, malgré le travail mené par PNF jusqu'en 2016 pour coordonner les travaux scientifiques des parcs nationaux, la vocation de ces derniers à constituer des espaces scientifiques et de recherche n'était pas clairement affirmée au plan national, tandis que l'absence ou l'imprécision des données de fréquentation ne permettaient pas de savoir comment ces établissements remplissaient leur mission essentielle d'accueil du public.

Les contrôles opérés ont également conduit la Cour à relever que les missions ne sont pas toujours déclinées de manière lisible dans les principaux documents établis ou approuvés par les services de l'État pour orienter l'activité annuelle ou pluriannuelle des opérateurs (contrats d'objectifs, lettres de mission-cadre et annuelles du directeur, programme annuel de performance, le cas échéant charte des parcs nationaux).

Enfin et alors que les opérateurs doivent contribuer à l'effort de redressement des comptes publics, l'exercice de la tutelle est demeuré peu satisfaisant, sur la définition de leur modèle économique. Aucune directive n'a accompagné, par exemple, les parcs dans la diversification de leurs ressources, alors même que ces structures, de taille modeste, ne peuvent maîtriser seules les pratiques et l'ingénierie financière. Ainsi, les parcs nationaux recourent inégalement aux redevances, les dispositions qui les régissent excluant même, pour certains d'entre eux, la possibilité d'en percevoir. Or, la dynamisation des ressources propres pourrait constituer un enjeu important pour la prochaine génération de contrats d'objectifs (COB).

En conséquence, la Cour recommande de faire du contrat d'objectifs, dont la durée devrait être portée de 3 à 5 ans, le document de référence de la relation entre l'État et ses opérateurs énonçant les priorités assignées et respectant le modèle économique retenu.

² Mesure de l'intensité des contrôles à partir d'un ou plusieurs indicateurs

2. L'EXERCICE OPÉRATIONNEL DE LA TUTELLE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ POUR UNE PERFORMANCE ACCRUE DES ÉTABLISSEMENTS CONCERNÉS

Les autorités de tutelle doivent, dans le respect de leur autonomie, fixer aux opérateurs des règles juridiques et financières, claires et mieux harmonisées.

L'État se doit d'abord de veiller à leur bonne gouvernance et à la qualité de sa représentation. En ce qui concerne les organes délibérants, les administrations centrales concernées doivent ainsi veiller d'une part, à ne pas nommer avec retard, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, les administrateurs ou le commissaire du Gouvernement, et, d'autre part, à ce qu'ils assurent pleinement leur rôle³. La coordination des représentants de l'État, en amont des instances délibérantes, constitue également un impératif. En outre, les dispositions relatives à la composition et au fonctionnement des conseils d'administration et des conseils économiques, sociaux et culturels des parcs pourraient être revues afin de permettre à ces instances de contribuer plus efficacement au pilotage des établissements.

Le respect de l'autonomie financière impliquerait que le ministère de la transition écologique et solidaire resserre son calendrier annuel du dialogue de gestion, afin de transmettre aux opérateurs la notification budgétaire avant le 1^{er} décembre de l'année N-1, dans un délai compatible avec le vote du budget de l'année N. Enfin, un échéancier fiable devrait être prévu pour le versement des tranches successives de subventions, en particulier en fin d'exercice.

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 de la mise en place d'un contrôle hiérarchisé de la dépense, dans les conditions prévues par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Il serait également nécessaire de veiller à l'actualisation des documents cadres (carte des risques et plans d'actions qui en découlent), de mettre en place des procédures régulières de contrôle des régies, de fiabiliser leurs comptes conformément aux prescriptions de la nouvelle instruction comptable applicable⁴, d'assurer un meilleur suivi des nominations des régisseurs tout en s'assurant de leur cautionnement et, enfin, d'engager les ordonnateurs et les comptables à poursuivre les démarches de fiabilisation des actifs, suivant un mode opératoire qui doit désormais être harmonisé par l'agent comptable de l'AFB.

Par ailleurs, la mutualisation des savoir-faire, des outils de travail et des locaux portée par les autorités de tutelle demande à être mise en œuvre de manière plus performante. À cet égard, 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 ou des achats.

La gestion comptable centralisée des parcs nationaux est assurée depuis le 1^{er} janvier 2017 par l'agent comptable de l'AFB (auparavant celui de PNF) ; cette tentative de mutualisation a pu entraîner des lenteurs en raison d'une réflexion sans doute insuffisante sur l'adéquation entre les missions et les moyens alloués. Par ailleurs, les modules annexes du logiciel de gestion budgétaire et comptable (AGE), dédiés notamment au contrôle hiérarchisé de la dépense ainsi qu'à la gestion des régies, des amortissements et des marchés, n'ont pas été mis en place immédiatement, conduisant les opérateurs à maintenir deux systèmes.

³ Le commissaire du Gouvernement auprès des parcs nationaux (articles R. 331-43 à R. 331-45 du code de l'environnement) peut disposer de toutes les informations relatives à l'établissement, faire inscrire une question à l'ordre du jour, faire opposition aux délibérations en suspendant leur caractère exécutoire, demander une seconde délibération et, en cas de blocage, s'en remettre à une décision du ministre chargé de l'environnement, en lien avec le ministre chargé du budget sur les questions budgétaires.

⁴ Instruction comptable commune du 22 décembre 2016 (ECFE1700172J) publiée au BOFIP-GCP-17-0003 du 20 janvier 2017)

La Cour invite sur ce dernier point, le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de l'action et des comptes publics à achever et sécuriser le déploiement intégral du logiciel.

L'existence d'une base commune de gestion des ressources humaines (logiciel Virtualia) et la démarche de mutualisation autour de PNF jusqu'en 2016 n'ont pas produit tous les effets escomptés, en raison notamment du maintien d'une double gestion du personnel : le manque d'interopérabilité entre applications informatiques de gestion des ressources humaines et de paye et les délais nécessaires au service central pour prendre en compte les changements affectant la carrière des agents et assurer la gestion quotidienne des personnels, ont nui à l'efficacité de l'ensemble.

Les constats relatifs à la gestion des effectifs et de la masse salariale ainsi que l'insuffisante structuration des métiers de la biodiversité révèlent un exercice trop distant de la tutelle. Malgré le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel établi et actualisé par l'ordonnateur et soumis au contrôleur budgétaire, certains opérateurs recourent à des recrutements de contractuels, hors plafond d'emplois. Par ailleurs, nombre d'entre eux font le choix d'emplois contractuels aux dépens de recrutements statutaires. La procédure de détachement de fonctionnaires est parfois utilisée alors même que l'affectation en position normale d'activité serait possible. Les contrôles ont également mis en lumière l'absence de cotation des postes dans les parcs nationaux, qui constitue un obstacle au recrutement et à la mobilité avec la fonction publique de l'État ou avec d'autres opérateurs alors que la structuration des emplois dans le secteur de la biodiversité est un levier de promotion d'une filière d'avenir.

Au regard des différentes pratiques observées, la Cour recommande que le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) définisse, le cas échéant en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), des règles harmonisées concernant notamment la cotation des postes, le temps de travail⁵, les conditions de remboursement des frais de mission⁶, la prime de risque versée en application de l'article 5 du décret n°2001-1273⁷ aux agents commissionnés et enfin l'indemnité de logement que perçoivent, en application de l'article 4 du décret n°2001-1273, les agents techniques et techniciens de l'environnement s'ils ne bénéficient pas d'une attribution de logement par nécessité absolue de service. Cette nécessaire harmonisation des règles et des pratiques est un gage d'égalité de traitement tout comme l'application des dispositions relatives à la formation des jeunes et des personnes handicapées et à la parité.

Enfin, les conditions dans lesquelles les opérateurs recourent à la commande publique demandent à être améliorées et justifient une mutualisation rapide et organisée : les contrôles ont conduit à constater que les règles applicables demeuraient inégalement connues et mises en œuvre, certains établissements se référant à des dispositions normatives abrogées, peu disposant d'un guide des procédures ou mettant en place un contrôle interne, même simplifié, de la passation et de l'exécution de la commande publique.

⁵ Ceci concerne tant le temps de travail que le fractionnement des congés, qui ne respectent pas toujours les dispositions de la loi n°2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité et au décret n°84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État.

⁶ Résidence administrative, ordres de mission, cumul entre frais de déplacement prévus par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 et indemnité de sujétion prévue par l'article 2 du décret n°2001-127

⁷ Décret n° 2001-1273 du 21 décembre 2001 relatif aux primes et indemnités allouées aux fonctionnaires des corps d'agents techniques et de techniciens de l'environnement

Dans le contexte de montée en puissance de l'Agence française pour la biodiversité, la Cour retient trois recommandations prioritaires pour un exercice plus efficace de la tutelle :

Recommandation n°1 : (MTES) 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°2 : (MTES) généraliser un dialogue de gestion annuel fondé sur la mise en œuvre du contrat d'objectifs de l'établissement ;

Recommandation n°3 : (MTES) 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.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud