

L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) : une transformation mal préparée, une gestion défaillante

PRESENTATION

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public administratif créé par la loi du 30 décembre 2006 et le décret du 25 mars 2007. Il succède au conseil supérieur de la pêche.

Placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'ONEMA emploie quelque 900 personnes et disposait d'un budget annuel de 111 M€ en 2011, financé pour l'essentiel par un prélèvement sur la redevance sur l'eau perçue par les agences de l'eau. Il gère, par ailleurs, dans une comptabilité distincte, des crédits du plan « Ecophyto 2018 » de lutte contre les pesticides financé par la redevance « pollutions diffuses » (49 M€ en 2011).

L'ONEMA joue un rôle central dans la politique publique de l'eau, en assurant notamment des missions de recueil et de diffusion des données sur l'eau et ses usages, de protection et de surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, domaines dans lesquels des directives européennes imposent des obligations aux États membres de l'Union européenne.

L'ampleur et l'accroissement des missions confiées à l'ONEMA, dans un contexte mouvant, complexe et soumis à la pression d'échéances communautaires, n'ont pas été accompagnés par la mise en place de moyens à la hauteur des enjeux. Il en est résulté de nombreuses défaillances et irrégularités dans la gestion administrative et financière qui ont nui à l'efficacité de l'action du nouvel établissement public.

I - Une accumulation de missions mal assurées

A - Du conseil supérieur de la pêche à l'ONEMA

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a rénové la politique de l'eau et l'organisation des institutions impliquées. Elle a, en particulier, dissous le conseil supérieur de la pêche et lui a substitué l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, chargé « de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ».

Le nouvel établissement public est appelé à travailler avec de nombreuses entités : les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs services d'eau et d'assainissement, les agences de l'eau, les offices de l'eau, les instances des bassins, d'autres personnes publiques et privées.

La politique de l'eau et ses acteurs

Les directives en matière de protection, de traitement et d'assainissement de l'eau sont définies par l'Union européenne. Dans ce cadre, le ministère de l'environnement définit des programmes de surveillance de la qualité des ressources en eau. Ils sont mis en œuvre par l'ONEMA, les agences de l'eau et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le préfet peut établir des interdictions ou des restrictions pour certains usages. La mission de police de l'eau est assurée par les agents des directions départementales des territoires (DDT), de l'ONEMA et des autres services rassemblés au sein des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

La politique française de l'eau est fondée sur la participation des acteurs concernés. Le comité national de l'eau, organe consultatif, constitué d'élus, d'usagers, d'associations, de présidents des comités de bassin et de représentants des services de l'État, participe à la définition des grandes orientations nationales et rend des avis sur le prix et la qualité de l'eau. Il constitue l'instance des débats d'orientations préalables à la définition de la politique.

La politique de l'eau est aussi décentralisée. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) définissent, au niveau des grands bassins hydrographiques, les moyens généraux d'action et les priorités opérationnelles. La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, comme de la gestion de la ressource et des services est essentiellement locale et incombe aux collectivités territoriales, dans le cadre d'une réglementation fixée par l'État. L'exploitation de l'eau peut être assurée directement par la collectivité ou faire l'objet d'une délégation de service public.

Les enjeux financiers de la politique de l'eau sont mal connus. La seule estimation disponible, établie en 2011 par le commissariat général au développement durable, sur la base de données de 2007, avance un montant de 28 Md€²⁴².

Tableau n° 1 : estimation des dépenses annuelles de la politique de l'eau (actualisation 2011 sur base 2007, en Md€)

Prélèvement et distribution d'eau potable	8,5
Assainissement des eaux usées	13,1
Protection et assainissement du sol, des eaux souterraines et des eaux de surface	1,9
Entretien et restauration des milieux aquatiques (Biodiversité et paysages)	0,2
Recherche et développement (R&D) pour la protection des ressources en eau	1,7
Administration générale pour la protection des ressources en eau	1,7
Prévention des risques d'inondations	0,4
Voies navigables et littoraux	0,3
Hydroélectricité	0,3
Total des dépenses liées à l'eau	28,1

Source : « le financement de la gestion des ressources en eau en France » – Commissariat général au développement durable – janvier 2012

La loi sur l'eau de 2006 a confié à l'ONEMA des missions auparavant assurées directement par le ministère de

²⁴² Commissariat général au développement durable, *Le financement de la gestion des ressources en eau en France*, janvier 2012.

l'environnement, ce dernier étant appelé à se recentrer sur les missions régaliennes de l'État, les relations avec l'Union européenne, notamment pour le compte rendu sur la qualité de l'eau, le pilotage de la politique de l'eau et l'évaluation des résultats. L'ONEMA a ainsi la responsabilité de la gestion du système d'information sur tous les types de masses d'eau (eaux souterraines, eaux continentales de surface, eaux littorales et de transition) sur l'ensemble du territoire français. Il est également chargé des missions de solidarité interbassins, d'expertise et recherche sur l'eau, et de police de l'eau.

A ces missions initiales, déjà vastes et nombreuses, se sont ajoutées au fil du temps des tâches supplémentaires telles que la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018²⁴³, la coordination de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement ou encore l'implication dans les travaux de mise aux normes des infrastructures d'assainissement en Corse et en Outre-mer, afin d'accélérer la mise en conformité au regard des directives européennes sur la qualité des eaux résiduaires.

B - Des missions mal assurées

1 - Les moyens à mobiliser : une réflexion insuffisante

En 2007, à l'issue du contrôle du Conseil supérieur de la pêche, la Cour avait attiré l'attention des ministres chargés de l'environnement et des finances sur les mesures à prendre pour assurer dans de bonnes conditions le transfert entre les deux établissements. Elle soulignait, en particulier, la nécessité de clarifier le positionnement de l'ONEMA au regard des nombreux acteurs de la politique de l'eau et d'évaluer l'adéquation des moyens aux nouvelles missions, bien plus étendues et complexes que celles qui avaient été confiées au Conseil supérieur de la pêche, limitées à la préservation et la valorisation des espèces piscicoles.

Ces recommandations n'ont pas été suivies. L'ONEMA a été mis en place avec le personnel et les structures du Conseil supérieur de la pêche, sans réflexion sur les moyens à mobiliser pour exercer ses missions. Il a, de surcroît, agi dans l'urgence pour permettre à la France de satisfaire aux directives européennes relatives à l'eau, dans un milieu rendu mouvant et incertain par les restructurations du ministère chargé de

²⁴³ Ecophyto 2018 est un plan visant à réduire progressivement l'utilisation des produits phytosanitaires en France. Il découle du Grenelle de l'environnement. Le plan, mis en œuvre depuis 2009, est piloté par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Les actions de ce plan sont portées par les agriculteurs, les chercheurs, les techniciens des chambres d'agriculture ou des instituts techniques.

l'environnement et par la mise en œuvre des mesures issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'exercice des missions en a souffert et la gestion a été marquée, comme signalé *infra*, par des déficiences dans de nombreux domaines.

2 - Le système d'information sur l'eau : une mise en œuvre défailante

L'ONEMA a la responsabilité d'assurer la mise en place et la coordination du système d'information sur l'eau (SIE) en application de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2010 relatif au schéma national des données sur l'eau.

a) Les enjeux

Le système d'information sur l'eau est l'outil central permettant à la France de rendre compte à la Commission européenne de l'application des nombreuses directives sur l'eau²⁴⁴ applicables en la matière (directive cadre sur l'eau, directives sur les eaux résiduaires urbaines, les nitrates, les boues d'épuration, les eaux souterraines, les normes de qualité environnementales, les inondations, l'eau potable, les eaux de baignade et les eaux conchylicoles).

Le respect des obligations européennes recouvre des enjeux financiers considérables. Le coût annuel du SIE a été chiffré à près de 80 M€ en 2010 par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé de l'environnement et les opérateurs du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » du budget de l'État (mission « Écologie, développement et aménagement durables »). Ces coûts ne comprennent ni ceux des autres directions du ministère chargé de l'environnement (notamment, la direction générale de la prévention des risques, pour l'hydrométrie, relevant du programme 181 « Prévention des risques »), ni la contribution des collectivités locales aux réseaux de mesures.

²⁴⁴ Directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, directives sur les eaux résiduaires urbaines (91/271/CEE), les nitrates (91/676/CEE), les boues d'épurations (86/278-91/692), les eaux souterraines (2006/118/CE), les normes de qualité environnementales (2008/105/CE), les inondations (2007/60/CE), l'eau potable (79/869/CEE et 98/83/CE), les eaux de baignade (2006/7/CE) et les eaux conchylicoles (1979-2006/113/CE).

Tableau n° 2 : éléments de coût du système d'information sur l'eau

<i>M€</i>	Réseaux de mesures	Coordination, méthodes et outils	Personnel	Total
ONEMA	9,7	7,5	11,6	28,8
Agences de l'eau	32,9	3,0	7,4	43,3
Ministère chargé de l'environnement (programme 113)	3,6	0,2	4,1	7,9
Total	46,2	10,7	23,1	80,0

Source : rapport 2011 de l'ONEMA au Comité national de l'eau sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau ; agences de l'eau ; ministère chargé de l'environnement ; données d'exécution budgétaire de l'État.

b) La mise en œuvre

Un rapport sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau et du SIE a été présenté en 2011 par l'ONEMA au Comité national de l'eau. Portant sur la période d'octobre 2010 à septembre 2011, il indique, d'une part que certains projets accusent un important retard, d'autre part que des projets achevés ne donnent pas satisfaction.

Certes, la mission de l'ONEMA n'est guère aisée en raison de la diversité et de la complexité des projets, du nombre de participants impliqués et des circuits de décision. Le SIE représente, selon les termes de l'ONEMA, « des millions de données ; près d'une quinzaine de banques de référence, nationales, organisées, mises à jour régulièrement ; des centaines de bases de données à organiser en une vingtaine de références supplémentaires ; 612 dispositifs de collecte de données recensés, dont 440 réseaux de mesures ; 1000 producteurs de données, dont 200 sont d'ores et déjà partenaires du SIE ; 160 laboratoires agréés pour la réalisation d'analyses chimiques et biologiques »²⁴⁵.

A ces difficultés intrinsèques du SIE, s'ajoutent celles liées aux défaillances internes à l'ONEMA. Il est apparu rapidement que l'établissement public ne disposait ni des effectifs ni des compétences

²⁴⁵ ONEMA, *Le système d'information sur l'eau : un dispositif fondamental de la politique de l'eau*, Les dossiers de l'ONEMA, n° 3, mars 2009.

nécessaires à la coordination des projets informatiques liés au service d'information sur l'eau (SIE) et de ses propres projets. La répartition entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre n'était pas clairement définie pour des projets majeurs et la sécurité juridique n'était pas toujours assurée. De nombreuses anomalies ont été détectées dans la passation et l'exécution des marchés informatiques, l'ONEMA s'affranchissant souvent des règles du code des marchés publics. Des dérives substantielles de coût des projets et des retards dans la livraison des prestations ont été relevées. La réaction de la direction générale de l'ONEMA a été tardive et les mesures prises n'ont pas été à la hauteur des carences constatées. Le suivi financier des projets informatiques n'a été mis en place et fiabilisé qu'à compter de 2011.

Les irrégularités dans la gestion des marchés informatiques devraient conduire l'établissement public et le ministère à clarifier le positionnement de l'ONEMA dans la conduite des projets et à adapter les objectifs aux moyens de l'établissement public.

3 - La police de l'eau : des contrôles à renforcer

Aux termes de la loi sur l'eau, l'ONEMA « participe à la protection et la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques ». Cette mission de police, circonscrite à la pêche du temps du Conseil supérieur de la pêche, couvre aujourd'hui l'ensemble des thématiques de l'eau et des milieux aquatiques ; et seuls 10 % des contrôles effectués en 2011 par l'ONEMA concernaient la pêche. Cette adaptation est le résultat d'une mise en place de nouveaux outils et d'un effort important de formation des agents, lesquels consacrent plus de la moitié de leur temps à cette activité.

a) Des défauts de coordination des services compétents

L'ONEMA exerce sa mission aux côtés des services de l'État (notamment les directions départementales des territoires et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) et d'autres établissements publics, tel l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. En 2011, l'ONEMA a réalisé 27 % des contrôles effectués, tous services confondus (22 798 contrôles, sur un total de 83 342).

La coordination des services compétents, nécessaire à l'efficacité de la police de l'eau, se structure progressivement. Elle repose sur plusieurs dispositifs et outils :

- dans le cadre des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), l'ONEMA participe à la mise en place et au suivi des plans de contrôle. Ceux-ci ont été mis en place dans 89 % des départements ;
- une circulaire du ministère chargé de l'environnement du 12 novembre 2010 a fixé l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements compétents. Des protocoles de rapprochement interservices ont été élaborés au niveau départemental associant les services compétents, les préfetures et les parquets. À la fin de 2011, 42 % d'entre eux étaient signés ;
- pour sa part, l'ONEMA a développé un outil d'aide à la rédaction des constats d'infractions et à la comptabilisation des contrôles. Cet outil, dénommé OPALE, se révèle cependant peu adapté aux besoins : il n'est pas partagé avec les autres services de l'État, il ne permet pas de connaître automatiquement les suites réservées aux contrôles. Son utilisation en ligne est malaisée ;
- pour pallier ces carences, le ministère a initié le développement de l'outil « OPALE Convergence » destiné à être partagé avec tous les organismes compétents, dont la mise en place est prévue en 2014. Il accuse un retard important.

b) Une efficacité difficile à apprécier

En l'absence de données comparables d'une année à l'autre, d'un recensement complet des ouvrages à contrôler et d'indicateurs pertinents, il est difficile de porter une appréciation sur l'activité de police de l'eau en général et de celle de l'ONEMA en particulier.

Ainsi, la « pression de contrôle » (nombre de contrôles effectués rapporté au nombre de sites à contrôler, ratio éventuellement complété par des indicateurs sur le relevé des infractions pénales et les contrôles thématiques) n'est pas connue. Il en est de même pour le nombre d'avertissements judiciaires. Si les non-conformités sont connues (40 % pour l'ONEMA), tel n'est pas le cas pour les suites administratives ou judiciaires qui y sont données. A l'issue de son contrôle sur la police de

l'eau, la Cour, en 2009, avait pourtant recommandé d'améliorer l'examen des suites données aux procédures.

c) Des contrôles insuffisants pour les nitrates

Alors que des actions contentieuses ont été engagées contre la France sur le non-respect de la directive européenne sur les nitrates²⁴⁶, la « pression de contrôle » est insuffisante pour faire diminuer ce type de pollution et se prémunir contre de nouveaux contentieux.

La circulaire du ministère de l'environnement du 12 novembre 2010 fixe en effet un objectif de contrôle peu ambitieux au regard des enjeux : dans les zones les plus sensibles, 1 % seulement des exploitations d'un département font l'objet d'un contrôle. Ce taux, à comparer avec ceux des stations d'épuration (20 %) ou des seuils et barrages (100 %), n'est pas de nature à contribuer à une diminution de la pollution de l'eau par les nitrates.

4 - L'appui à l'assainissement de l'eau : deux interventions critiquables

Aux termes de la loi sur l'eau de 2006, l'ONEMA « apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques (...). Il garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'Outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie ».

Dans ce cadre, l'ONEMA a concentré son appui financier en Corse et dans les départements d'Outre-mer pour cofinancer des infrastructures d'eau et d'assainissement. La mobilisation de ces fonds s'inscrit dans le cadre du plan d'action du ministère chargé de l'environnement visant à mettre en conformité les stations de traitement des eaux citées dans les procédures contentieuses avec la Commission européenne et achever ainsi la mise en œuvre de la directive du 21 mai 1991 sur le traitement des eaux résiduaires urbaines.

Pour la Corse, 90 M€ d'aide ont été prévus dans une convention. A la fin de 2011, 44,5 M€ avaient été payés. Le plan exceptionnel d'investissements, cofinancé par l'État et l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, devait financer les infrastructures pour

²⁴⁶ La France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant l'application de la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des « zones vulnérables », l'autre sur le contenu des programmes d'actions.

l'assainissement et l'épuration des eaux. Cependant, l'ONEMA a dû apporter un appui financier pour pallier les carences dans l'exécution de ce plan. Sur la base d'une convention pluriannuelle pour 2008-2013, il verse à l'agence un montant variant de 2 à 8 M€ suivant les années. La solidarité interbassin ne pouvait servir de fondement juridique à ce montage.

Pour l'Outre-mer, entre 2008 et 2012, 90 M€ d'aide ont été prévus dans les conventions. A la fin de 2011, 23,7 M€ avaient été payés. Le suivi financier de ces conventions, notamment la vérification du respect des conditions pour le versement des acomptes, est défaillant.

5 - Un bilan d'ensemble contrasté

L'ONEMA a affirmé à la Cour qu'il « avait atteint l'essentiel des objectifs techniques qui lui avaient été fixés ». Or les documents transmis au conseil d'administration de juin 2012 en vue de la préparation du nouveau contrat d'objectifs de l'ONEMA 2013-2015 ne permettent pas d'apprécier l'atteinte des objectifs du premier contrat 2009-2012 : d'une part, certains indicateurs ne comportent pas de valeur-cible et, d'autre part, quand ils existent, le bilan n'y fait pas toujours référence.

Par conséquent, sans contester les avancées réalisées dans un contexte difficile, la Cour porte une appréciation nuancée sur l'atteinte des objectifs.

Concernant la capacité de l'ONEMA à impulser et à développer les systèmes d'évaluation de la qualité des eaux, les résultats du « bilan à mi-parcours des programmes de mesures (2012) », qui devraient être établis prochainement par la Commission européenne pour chaque État membre pourraient constituer un indicateur de performance de l'action de l'établissement public.

II - Les déficiences dans l'organisation et la gestion

A - Les failles dans l'organisation

1 - La confusion des rôles de présidence et de tutelle

Le président du conseil d'administration de l'ONEMA est l'un des dix membres représentant l'État, le conseil disposant au total de trente-deux administrateurs. La présence d'un représentant de l'État à la tête du conseil d'administration est propice à une plus grande implication de la part de l'administration. Toutefois, le fait que la présidence soit

assurée, depuis la création de l'ONEMA, par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement, qui exerce dans le même temps la tutelle de cet organisme, est une anomalie.

Cette situation, initialement retenue à titre provisoire, conduit à des interférences entre deux fonctions bien distinctes et dont les intérêts peuvent diverger. Elle soulève la question de l'autonomie de l'ONEMA en tant qu'établissement public. Elle peut altérer le dialogue et les négociations avec l'État, s'agissant notamment des missions confiées à l'ONEMA. Elle entraîne *de facto* l'abandon de la fonction de commissaire du gouvernement, ce dernier n'assistant plus aux séances du conseil d'administration.

La confusion des rôles de président du conseil d'administration et de responsable de la tutelle reflète l'ambiguïté du positionnement de l'organisme vis-à-vis du ministère de l'environnement. La prise en charge par l'ONEMA de missions auparavant exercées par le ministère a conduit l'établissement à se positionner comme partenaire du ministère dans les négociations nationales et européennes, alors qu'il n'est, en droit, qu'un établissement public sous sa tutelle.

La tutelle n'a pu jouer son rôle en exigeant de l'ONEMA un effort accru en matière de bonne gestion alors que la Cour des comptes l'avait recommandé.

Il est impératif que les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration soient dès maintenant séparées.

2 - Une organisation territoriale inadaptée aux missions

A sa création, en 2007, l'ONEMA a hérité de l'organisation territoriale du Conseil supérieur de la pêche, organisation départementale singulière caractérisée par l'existence de plusieurs centaines de résidences administratives, correspondant dans la quasi-totalité des cas aux résidences familiales des agents de l'établissement public.

Cette organisation n'a pas été remise en cause, alors que les agents de l'ONEMA ne sont plus astreints aux obligations qui justifiaient un tel dispositif. Au 31 décembre 2010, sur les 673 agents en poste dans les services territoriaux, 669 (soit 99 %) avaient comme résidence administrative leur résidence familiale. La mise en place d'une résidence administrative unique par département n'est intervenue qu'en 2012, à la demande de l'agent comptable. Jusqu'à cette date, tout déplacement de l'agent à partir de son domicile ouvrait *ipso facto* des droits à frais de missions (notamment la prise en charge des repas), y compris pour un agent se rendant dans les locaux de service.

Au sein des services départementaux de l'ONEMA, les agents se voient quasiment tous attribuer un véhicule et, sauf absence prolongée, disposent de leur véhicule de service en continu, stationné à leur domicile. Ce ratio d'un véhicule par agent affecté est d'autant plus difficile à justifier que de plus en plus d'agents optent pour la semaine à quatre jours travaillés, laissant ainsi le véhicule chez eux trois jours sur sept. En outre, dans bien des cas, les délais de transport domicile-travail réduisent d'autant le temps de travail effectif des agents. Enfin, le nombre de véhicules entraîne des coûts élevés de fonctionnement (entretien, carburants, frais de péage).

La Cour recommande de réorganiser le dispositif territorial de l'ONEMA, sur la base d'études à l'échelon départemental intégrant les enjeux opérationnels, humains, logistiques et financiers. Il devrait s'ensuivre une réduction substantielle du parc de véhicules et des dépenses de fonctionnement.

3 - L'inadéquation des moyens alloués aux fonctions support

Dans un contexte général de contraction des effectifs de la fonction publique d'État, l'ONEMA a bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois, passé de 835 ETPT²⁴⁷ en 2008 à 907 ETPT en 2011. Les besoins ont été tels dans les directions « métiers » que toutes les structures n'ont pu être renforcées dans les mêmes proportions, tant quantitativement que qualitativement. Notamment, plusieurs fonctions support n'ont fait l'objet d'aucun diagnostic au moment de la création de l'établissement.

La faiblesse en effectifs et en compétences, conjuguée à la montée en puissance des directions « métiers » et à l'accroissement des besoins de ces dernières, a conduit à une pression accrue sur les fonctions support, souvent dans l'impossibilité de traiter des sujets de fond, de consacrer suffisamment de temps à l'analyse de problématiques, de concevoir et de mettre en place des procédures ou encore de veiller à la qualité juridique des décisions prises au sein de l'établissement.

Cette situation explique en partie les nombreux dysfonctionnements constatés par la Cour dans la gestion de l'ONEMA.

²⁴⁷ Equivalent temps plein travaillé.

B - Les lacunes de la gestion comptable et financière

1 - Des comptes peu fiables

La qualité des comptes de l'établissement public n'a pas été assurée au cours de la période examinée par la Cour. Ce n'est qu'à compter de 2010 que l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations comptables en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances.

2 - L'absence de procédure d'engagement de la dépense

Jusqu'en 2010, l'ONEMA ne respectait pas les principes fondamentaux en matière d'exécution de la dépense publique. Les services financiers recevaient des factures relatives à des prestations exécutées dans le cadre de marchés publics sans qu'aucun document ne puisse attester d'un engagement préalable. La situation n'a été corrigée qu'à partir de 2010, avec la mise en place de procédures d'engagement préalable de la dépense dans le système d'information comptable de l'ONEMA.

3 - Un contrôle financier à renforcer

Plusieurs facteurs ont contribué à réduire l'efficacité du contrôle exercé par le contrôleur financier, chargé, aux termes de l'arrêté du 14 juin 2007, d'« une mission générale de surveillance de la gestion de l'établissement » contribuant « notamment, en vue de leur prévention, à l'identification des risques financiers, directs ou indirects, auxquels l'établissement est susceptible d'être confronté » : sous-dimensionnement des effectifs de son service, délais restreints pour rendre un avis sur des dossiers complexes, fréquence des changements d'agent comptable, type de marchés publics retenus par l'ONEMA (procédure adaptée sans montant minimum ni montant maximum pour lesquels l'avis du contrôleur financier n'est pas requis).

Dans ce contexte guère favorable, le contrôleur financier a formulé des réserves importantes et récurrentes sur les marchés publics et sur les contrats de recrutement de personnel.

Compte tenu des nombreuses anomalies qu'elle a relevées dans la passation et l'exécution des marchés publics, le contrôle financier devrait être renforcé, notamment en faisant des points réguliers sur les marchés et en exerçant le droit de contrôle *a posteriori*.

4 - Un contrôle de gestion embryonnaire

En 2007, dans la perspective de la création de l'ONEMA, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de renforcer le contrôle de gestion. Ces recommandations n'ont pas été suivies. La mise en place de certaines procédures essentielles (engagements, délégations de signature, notamment) n'a été entamée qu'en 2011, à la suite de l'arrivée de la nouvelle secrétaire générale et du nouveau directeur financier.

A ce jour, les outils de contrôle de gestion (projet OMEGA – outil pour une meilleure gestion de l'activité) sont toujours en cours de développement. Ce retard pénalise l'établissement en le privant des outils nécessaires à son pilotage.

La mise en place d'un contrôle de gestion est d'autant plus souhaitable qu'une maîtrise des charges est nécessaire. En 2011, le résultat de l'ONEMA, hors opérations liées au plan pluriannuel Ecophyto 2018, a été déficitaire de 6 M€.

C - Une gestion irrégulière et coûteuse du personnel

1 - Des difficultés à recruter

Bien que disposant d'un statut pour ses contractuels, l'établissement a rapidement connu des difficultés pour recruter certain personnel, notamment les experts, chefs de projets et chargés de mission des nouvelles directions. Le statut s'est, en effet, révélé inadapté aux ambitions affichées par l'établissement et à ses besoins (niveau de rémunération, modalités de recrutement).

L'établissement a donc été autorisé à engager, à titre provisoire et dérogatoire, des agents en contrat à durée déterminée de trois ans en attendant la réforme du statut et sa fusion avec celui des agences de l'eau. Faute de voir ces dernières aboutir, dans l'incapacité d'apporter des assurances et d'offrir des perspectives intéressantes aux agents concernés, l'ONEMA rencontre de nouveau des difficultés pour fidéliser et recruter. Il est actuellement exposé à un fort risque de perte de compétences.

2 - Les carences du pilotage ministériel

S'agissant des agents des corps de l'environnement, à l'instar de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONEMA a pâti de difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers, à l'absence de délégation de gestion et au fait que son directeur général ne dispose ainsi d'aucun pouvoir disciplinaire.

Par ailleurs, l'autorité ministérielle sur les établissements employant les agents des corps de l'environnement a parfois fait défaut. Ainsi, en avril 2011, après des mouvements sociaux impliquant des fonctionnaires de plusieurs établissements publics qui avaient manqué à leurs obligations de service public, le ministère a adressé des directives écrites aux directeurs afin qu'ils procèdent à des retenues sur salaire. Les responsables de l'ONEMA ont indiqué qu'ils estimaient que la décision ministérielle était susceptible de recours et n'ont donc pas souhaité l'appliquer. Ce refus a conduit les autres établissements à revenir sur leur décision, le ministère ne faisant l'objet d'aucune fermeté sur ce point et discréditant du même coup toute la chaîne hiérarchique.

3 - Les irrégularités des compléments de rémunération versés aux formateurs

Les missions étendues de l'ONEMA ont nécessité un important effort dans le domaine de la formation des agents.

Au cours de la période 2007-2011, l'ONEMA a consacré quelque 350 000 € à la rémunération de formateurs, internes (73 % des dépenses) ou externes (27 % des dépenses). Le non-respect des modalités d'attribution des vacations pour enseignement est à l'origine de versements indus d'un montant total proche de 200 000 € (taux de rémunération supérieurs à ceux prévus par les dispositions réglementaires, rémunération de travaux sans lien avec la formation, conditions de rétribution des formateurs internes non conformes).

4 - Les irrégularités de certaines primes versées aux agents

En l'espace de quatre ans, les dépenses de personnel ont progressé de 27,3 % (+ 11,6 M€). Les évolutions les plus notables concernent les rémunérations des personnels permanents et les charges sociales, qui représentent respectivement 52 % et 37 % de la hausse constatée.

Au premier abord, avec une augmentation de 14 % entre 2008 et 2011, le coût moyen par agent apparaît cohérent avec l'évolution générale des effectifs (renforcement de l'encadrement, recrutement de personnes sous contrat à durée déterminée de haut niveau, glissement vieillesse technicité). Toutefois, certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités, qui enregistrent une hausse de 18 % entre 2008 et 2011 (+ 2,05 M€).

Les évolutions statutaires successives des anciens gardes-pêche ont entraîné une stratification des éléments indemnitaires. Il en résulte certaines redondances. Ainsi, l'indemnité de service de nuit et l'indemnité pour travail dominical et jours fériés se cumulent avec l'indemnité de sujétion « destinée à compenser les contraintes particulières résultant de l'obligation qui leur incombe d'assurer un service continu de jour, de nuit, le dimanche et les jours fériés ».

Par ailleurs, la fonctionnarisation des gardes-pêche en 2001 s'est accompagnée du maintien d'avantages acquis selon des modalités qui, dans certains cas, se sont mal conciliées avec les dispositions réglementaires (attribution non justifiée de taux supérieurs aux taux de base ou moyens prévus par les textes en vigueur).

L'indemnité de logement

L'indemnité de logement, initialement instaurée pour compenser les contraintes imposées aux gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche ne disposant pas d'un logement concédé par nécessité absolue de service et astreints à résider dans une zone géographique bien définie, est devenue, pour les agents techniques et techniciens de l'environnement de l'ONEMA, un élément statutaire de rémunération. En effet, depuis la création de l'établissement, ces fonctionnaires n'ont plus aucune obligation concernant leur lieu de résidence. En 2011, un peu plus de 650 fonctionnaires ont perçu cette indemnité, pour un montant total de 1,5 M€.

L'indemnité de mobilité

L'indemnité de mobilité appelle aussi des observations. Les dépenses liées ont quasiment quadruplé entre 2008 et 2011, passant d'environ 64 000 € à 240 000 €. Cette évolution fait suite à :

- deux décisions du directeur-général désignant certaines unités ou services comme ouvrant droit au versement de l'indemnité, au motif des contraintes de déplacement imposées aux agents y servant (105 fonctionnaires) ;
- des lettres de mission attribuées aux moniteurs et référents de sécurité des contrôles et des interventions de police (12 fonctionnaires).

Pour autant, aucune étude préalable n'a été réalisée pour apprécier et mesurer les contraintes et les déplacements de ces agents. En outre, l'ONEMA ne dispose d'aucun outil permettant une telle analyse. L'examen de leurs états de frais au titre de l'année 2010 montre que ces contraintes sont limitées (en moyenne, deux semaines d'absence par an) et faiblement supérieures à celles des autres agents. L'attribution de

l'indemnité de mobilité n'est donc nullement justifiée pour bon nombre d'agents.

S'agissant des moniteurs et référents de sécurité, le versement de l'indemnité de mobilité est irrégulière dans la mesure où ils ne sont pas affectés dans une unité ouvrant un tel droit.

Une analyse approfondie des contraintes de déplacement des agents, condition indispensable à toute attribution d'indemnité de mobilité, devrait être conduite.

L'indemnité de sujétion et la prime de technicité

L'ONEMA a hérité de pratiques indemnitaires contestables issues du Conseil supérieur de la pêche : l'application des taux maximaux pour l'indemnité de sujétion et des modulations avantageuses pour la prime de technicité en fonction du grade et de l'échelon détenus pour les agents titularisés avant le 1^{er} mars 2004 (les autres bénéficiant des taux moyens tels que prévus par les dispositions réglementaires).

A la suite d'un recours, le Conseil d'État a précisé, dans une décision du 25 octobre 2006, que « le directeur général du Conseil supérieur de la pêche ne pouvait réserver aux agents recrutés et titularisés avant le 1^{er} mars 2004 l'attribution du taux maximal de ces primes sans méconnaître tant les textes réglementaires dont il devait faire application que le principe d'égalité entre agents d'un même corps ».

L'égalité de traitement entre agents n'a été obtenue qu'à partir de 2010. Cette convergence ayant nécessité une baisse du taux de prime de technicité pour les agents titularisés avant le 1^{er} mars 2004, la perte a été compensée par une augmentation progressive des taux de l'indemnité de sujétion (14 % pour tous les agents à partir de 2010), et ce, indépendamment des critères de modulation prévues par les dispositions réglementaires.

De surcroît, le traitement favorable réservé aux agents de l'ONEMA a fait l'objet de revendications de la part des fonctionnaires affectés aux parcs nationaux et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui, à l'issue d'un mouvement social, ont obtenu un alignement.

Outre le caractère irrégulier des pratiques indemnitaires, leurs conséquences financières sont tout particulièrement soulignées pour les parcs et l'Office de la chasse. Leurs dépenses de personnel ont très nettement augmenté (près de 6 M€ en année pleine). Dans le cas de l'Office de la chasse (près de 4 M€) cette hausse n'a pu être prise en charge qu'à la faveur d'une augmentation très significative de la subvention pour charge de service public. L'État et le contribuable ont

payé et payent encore cher les carences de la tutelle ministérielle et la gestion déficiente de l'établissement public sur ce dossier.

5 - La semaine de quatre jours

La proportion d'agents ayant opté pour la semaine de quatre jours travaillés au sein des services territoriaux est passée de 29 % en 2008 à 51 % en 2010. Plusieurs responsables régionaux et départementaux ont souligné le caractère inadapté de cette option. Outre l'impact sur la capacité opérationnelle des unités, elle laisse peu de marge de manœuvre dans l'élaboration du service.

Par ailleurs, le contrôle de la Cour a mis en évidence l'absence de suivi du temps de travail des agents, auquel l'ONEMA doit remédier. Un suivi rigoureux du temps de travail de ses agents doit être assuré par l'ONEMA. Il est nécessaire que l'adéquation de la semaine de quatre jours fasse l'objet d'une évaluation par la tutelle pour un meilleur cadrage en matière de cycle de travail à l'ONEMA.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans ce contexte d'inadéquation des moyens aux missions, la qualité de gestion de l'ONEMA a été insuffisante dans les années qui ont suivi la création de l'établissement, au moment où elle était pourtant essentielle pour conduire de manière économe et efficace la politique de l'eau qui engage la France vis-à-vis de l'Union européenne. Malgré l'accumulation de défaillances et d'irrégularités dans la gestion, l'établissement public et la tutelle ont tardé à prendre des mesures correctrices.

Alors que se rapproche l'échéance de 2015 fixée par la directive cadre sur l'eau de 2000 pour atteindre « un bon état » des eaux, et alors que la loi de finances pour 2012 a porté le plafond annuel de la redevance sur l'eau versée à l'ONEMA de 108 M€ à 150 M€ à compter de 2013, il est impératif d'assurer une gestion rigoureuse de l'établissement en poursuivant les actions entreprises récemment.

La Cour formule plusieurs recommandations à cette fin :

- 1. séparer les fonctions de tutelle et de présidence du conseil d'administration ;*

2. fiabiliser les comptes et mettre en place dans les plus brefs délais les procédures de contrôle interne formalisé ;

3. mettre en place un pilotage et un suivi rigoureux des projets informatiques, dont ceux liés au système d'information sur l'eau :

- en sécurisant le cadre juridique des projets ;*
- en hiérarchisant les objectifs ;*
- en améliorant le suivi des projets afin d'avoir une vision d'ensemble de leur avancée et des ressources mobilisées ;*

4. réorganiser le dispositif territorial ;

5. revoir les pratiques de gestion des ressources humaines en commençant par :

- analyser les contraintes de déplacement des agents des services territoriaux et en tirer les conséquences sur l'attribution de l'indemnité de mobilité ;*
- assurer un suivi du temps de travail et évaluer l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'ONEMA ;*

6. poursuivre les actions menées en matière de police de l'eau :

- en redéfinissant, en relation avec les services de l'État, les indicateurs de suivi pour mieux analyser l'activité et évaluer l'efficacité des contrôles ;*
 - en augmentant significativement la pression de contrôle sur des thèmes ou dans des zones à enjeux, en particulier celles touchées par la pollution par les nitrates, afin d'induire un changement durable des pratiques et d'éviter un nouveau contentieux communautaire.*
-

Sommaire des réponses

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	344
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	351
Vice-présidents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques	353

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

1. Concernant la réalisation des missions de l'ONEMA :

- Sur les moyens à mobiliser

La création de l'ONEMA en 2007 répond à la volonté de l'État de disposer d'une compétence technique forte au niveau national pour permettre l'application des directives européennes dans le domaine de l'eau qui, aujourd'hui, inspirent la quasi-totalité du corpus réglementaire national. Les besoins sont importants en matière de système d'information sur l'eau, de surveillance des milieux aquatiques, d'expertise, d'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, d'études et de recherche en appui aux politiques publiques dans le domaine de l'eau, notamment dans le cadre de l'application de la directive cadre sur l'eau (DCE).

Or, l'ONEMA a été bâti à partir des structures et du personnel du Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) bien que ses missions diffèrent largement. La tutelle a donc eu la volonté, dès sa création, de renforcer ses moyens humains aussi bien en termes quantitatif que qualitatif. La nécessaire contrainte qui pèse sur les effectifs des opérateurs de l'État n'a pas permis le renforcement des moyens humains dans les proportions initialement envisagées. Mais surtout, la situation statutaire des personnels contractuels héritée du CSP a engendré, dès la création de l'ONEMA, des difficultés de recrutement et de maintien de certaines compétences.

La reprise des travaux permettant à l'ONEMA de recruter, dans des conditions satisfaisantes, le personnel dont il a besoin pour accomplir ses missions est, tout comme l'évolution du statut des techniciens de l'environnement et des agents techniques de l'environnement, inscrite à l'agenda social de mon département ministériel. Ces travaux prendront en compte les spécificités en matière de ressources humaines des établissements publics qui partagent ces questions statutaires, dont l'ONEMA.

À titre transitoire et dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux et de ces négociations, les services du ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie (MEDDE) ont proposé à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) des dispositions permettant à l'ONEMA de préserver les compétences spécifiques qu'il a été autorisé à acquérir à titre dérogatoire via la mobilisation de contrats à durée déterminée.

L'analyse réalisée par la Cour concernant les moyens dont dispose l'ONEMA rejoint donc les préoccupations de sa tutelle. L'ONEMA a dû rapidement faire face à une multiplication des missions qui lui ont été dévolues. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes et évolutions, l'État n'a pas été en mesure de donner à l'établissement les

possibilités de recruter ou de conserver des personnels en nombre et au niveau de compétence adapté.

- Sur le système d'information sur l'eau (SIE) et les marchés informatiques

À ces contraintes statutaires se sont ajoutées les échéances de la DCE qui ont impliqué la définition d'un schéma national des données sur l'eau (SNDE, prévu par l'arrêté du 26 juillet 2010) fixant objectifs, périmètre et modalités de gouvernance du SIE. Le code de l'environnement a confié la coordination technique du SIE à l'ONEMA, qui a dû mettre en place rapidement ce système d'information afin de faire face aux obligations de rapportage communautaire.

L'ONEMA a dû ainsi simultanément analyser et gérer les données existantes et construire un système d'information compatible avec les exigences européennes. L'augmentation notable des procédures d'achat, particulièrement en matière informatique, a contribué au respect des échéances fixées à l'établissement et, au-delà, à la politique de l'eau dans le cadre communautaire. Le nombre annuel de marchés est ainsi passé de 15 pour le CSP à plus de 70 pour les quatre années suivantes. Les conventions d'intervention ont connu un accroissement encore plus important.

L'amélioration des procédures de contrôle de ces nombreux actes de gestion s'est faite progressivement, en tenant systématiquement compte de l'expérience acquise. Comme la Cour le souligne, des défaillances ont été constatées, mais le suivi financier des projets informatiques mis en place à partir de 2011 a permis de fiabiliser les procédures. Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement comprendra explicitement un objectif portant sur le suivi des coûts des projets du SIE.

Au-delà des améliorations d'ores et déjà apportées depuis les premières années de l'ONEMA, le renforcement du contrôle de la commande publique et du service des marchés est ainsi une priorité immédiate du prochain contrat d'objectifs.

Il faut néanmoins souligner que le nombre, la rapidité et la complexité des projets que l'ONEMA a dû mettre en place simultanément en expliquent en grande partie le coût. Sur ce point, il est à noter que l'action de l'ONEMA directement liée aux exigences de la DCE a contribué au fait qu'aujourd'hui la France soit un des rares pays de l'Union européenne envers lequel aucune procédure contentieuse DCE n'a été engagée.

- Sur la police de l'eau

Pour permettre l'application de la DCE, l'activité de police exercée par l'ONEMA a été ciblée sur les priorités des programmes de mesure qui contribuent au bon état des eaux. Cette orientation a nécessité une réorganisation et des efforts de formation des agents de l'ONEMA dans un temps réduit.

L'accent est désormais mis sur les suites à donner aux contrôles afin d'accroître l'efficacité du dispositif, dans le cadre commun instauré par l'ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Le ministère en charge de l'environnement, l'ONEMA, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), les Parcs nationaux, les réserves naturelles de France et l'Agence des aires marines protégées ont convenu mi-2009 de se doter d'un système commun d'information d'appui à la rédaction et au suivi des procès-verbaux, nommé OPALE Convergence. Il s'agit d'une réponse au référé de la Cour des comptes de 2009, qui pointait l'insuffisance des suites données aux contrôles de police de l'eau aboutissant à une non-conformité.

La Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB) a souhaité attendre la publication de l'ordonnance évoquée ci-dessus avant de s'engager dans la réalisation de l'outil, dont le ministère est maître d'ouvrage.

Son développement devrait être lancé en 2013 pour une mise en production en 2014. Des enjeux forts de dialogue avec les partenaires ainsi que des projets parallèles expliquent les délais de mise en œuvre de cet objectif. Au sein de l'application OPALE Convergence, il est prévu d'intégrer la nomenclature du plan de contrôle permettant ainsi un suivi cohérent et automatisé des plans départementaux ainsi que des remontées nationales des différents services selon les mêmes indicateurs.

Par ailleurs, certains indicateurs en matière de police de l'eau proposés par la Cour ne peuvent être renseignés à ce stade.

En effet, rapporter les contrôles aux nombres d'opérations autorisées ou déclarées au titre de la loi sur l'eau suppose d'avoir une connaissance exhaustive de ces opérations. Or, si le suivi des dossiers nouvellement instruits est possible, aucune intégration systématique des actes antérieurs n'a été à ce jour entreprise. Du reste, beaucoup d'opérations bénéficient d'une antériorité, quand elles étaient régulièrement autorisées ou déclarées en application d'une législation ou réglementation antérieures à la loi sur l'eau de 1992 (article 214-6 du code de l'environnement).

L'utilisation de cet indicateur signifierait aussi que l'action répressive serait limitée aux contrôles des prescriptions édictées par l'autorité administrative. Or, les agents de l'ONEMA relèvent également les infractions pénales prévues par la loi, en dehors de toute violation de prescriptions administratives (ex : pollution du cours d'eau par un accident de la route). Ils interviennent également en matière de contrôles thématiques tel que l'existence de bandes enherbées le long des cours d'eau en application de l'article L. 211-14 du code de l'environnement.

Sur le point particulier des nitrates, la circulaire du 12 novembre 2010 relative à la politique de contrôle désigne la direction départementale des territoires (DDT) et la direction départementale de la protection des populations (DDPP) comme pilote pour le contrôle des exploitations et fixe le seuil de contrôle à 1 % des exploitations du département situées en zone vulnérable (en plus du 1 % déjà contrôlé au titre de la conditionnalité).

La révision des zones vulnérables aux nitrates s'achève actuellement avec la prise des arrêtés de délimitation des préfets coordonnateurs de bassin. Elle tient compte des données les plus récentes disponibles sur la qualité de l'eau ainsi que des remarques formulées par la Commission européenne. Des programmes d'actions régionaux sont en voie de finalisation et les zones nécessitant la mise en place d'actions renforcées (dont l'accroissement des contrôles) sont en cours d'identification.

L'ONEMA s'intègre dans les plans de contrôles établis par les DDT(M) et validés par les préfets de département et les procureurs en fonction des enjeux locaux. L'application des programmes d'action nitrates applicables sur les zones vulnérables y figure, pilotée par les DDT(M). À noter que la France est actuellement engagée dans deux contentieux concernant la directive nitrates, l'un portant sur une délimitation insuffisante des zones vulnérables (décision de la Cour attendue prochainement), l'autre portant sur le contenu des programmes d'actions (jugement prévu pour fin 2013). Les contentieux ne portent toutefois pas sur la pression de contrôle mais sur le contenu même des exigences.

- Sur la solidarité inter-bassins et le programme exceptionnel d'investissements (PEI) Corse

L'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 portant statut de la Corse a prévu que l'État cofinancerait un plan exceptionnel d'investissements (PEI) afin de compenser le déficit en équipements et services collectifs en raison des handicaps naturels que constituent son relief et son insularité. En considération de décisions interministérielles, le ministère de tutelle a confié à l'ONEMA au titre de la solidarité inter-bassins le financement d'une partie de ce programme dans le domaine de l'assainissement.

L'aide globale de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et de l'ONEMA s'ajoutant, le cas échéant, à celle de l'État (fonds de compensation de la TVA), assure le taux de 70 % prévu dans le programme exceptionnel d'investissement Corse. Une convention entre l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et l'ONEMA formalise ce complément financier versé par l'ONEMA, et sera complétée selon les recommandations de la Cour.

Considéré comme efficace, ce dispositif a permis d'engager les travaux des stations d'épuration relevant de l'échéance 2000 de la directive « eaux résiduaires urbaines » dont celles inscrites au contentieux européen (Ajaccio, Bastia), ainsi que l'essentiel des travaux relevant de l'échéance

2005. Ces financements de travaux ont ainsi permis de répondre aux exigences européennes.

La loi de finances initiale pour 2012 a clarifié le rôle de l'ONEMA dans le dispositif en prévoyant expressément le périmètre de la solidarité inter-bassins portée par l'ONEMA qui s'applique de fait aux DOM, aux COM et à la Corse.

Par ailleurs, concernant l'amélioration du rythme de paiement des projets émergeant à la solidarité inter-bassins, les conventions passées entre les offices de l'eau d'outre-mer, les DEAL d'outre-mer et l'ONEMA seront renforcées pour prévoir des clauses de justification des dépenses et seront homogénéisées.

- Sur la hiérarchisation des missions

La tutelle partage l'avis de la Cour en ce qui concerne la hiérarchisation des missions de l'ONEMA en adéquation avec ses moyens, et une consolidation de son rôle au regard de celui de ses partenaires. Il a ainsi été programmé de renforcer la hiérarchisation des actions, l'efficacité d'intervention et, en conséquence, le pilotage de l'ONEMA. L'outil de pilotage privilégié est le prochain contrat d'objectifs qui prendra en compte, pour chaque mission confiée à l'ONEMA, sa capacité à l'assumer.

Dans ce contexte, l'augmentation du budget de l'ONEMA pour 2013-2018 (doublement de l'enveloppe de solidarité inter-bassins pour les DOM et la Corse ; poursuite de la mutualisation d'actions nationales) implique que l'ONEMA cible son action, notamment son action territoriale.

2. Concernant les déficiences dans l'organisation et la gestion

- Sur la présidence du conseil d'administration

Comme il est recommandé par la Cour, il est d'ores et déjà prévu que la présidence du conseil d'administration ne soit plus assurée à l'avenir par la direction de tutelle, la tutelle et l'établissement considérant que cet état de fait, qui se justifiait dans le cadre de la création de l'ONEMA, doit à présent évoluer vers une présidence « classique » de conseil d'administration, qui permette de redonner tout son rôle au commissaire du gouvernement. Un projet de décret modifiant les dispositions actuelles sera transmis sous peu au Conseil d'État.

- Sur l'organisation territoriale

En matière d'organisation territoriale, le renforcement des synergies entre l'État, l'ONEMA et les agences de l'eau est un enjeu fondamental pour l'atteinte des objectifs de la DCE. L'optimisation de la coopération territoriale entre ces acteurs est ainsi indispensable, tant pour favoriser l'émergence des maîtrises d'ouvrages des projets, pour articuler l'ensemble des moyens incitatifs et coercitifs que pour s'organiser dans un contexte de diminution des moyens humains. Une attention particulière y est apportée,

dans la logique française de la politique de l'eau, renforcée par la DCE, basée sur le modèle de gestion intégrée par bassin.

- Sur la gestion comptable et financière

Malgré les dysfonctionnement antérieurs constatés, principalement hérités du CSP, la Cour note qu'à partir de 2010, l'ONEMA a veillé à se conformer à ses obligations en matière de comptabilisation des provisions, des dépenses informatiques, des charges à payer, des actifs et des dépréciations de créances, et a mis en place des procédures d'engagement préalable de la dépense dans son système d'information comptable.

En matière de contrôle de gestion, le contrat d'objectifs (2007-2012) prévoyait la mise en œuvre d'un contrôle interne comptable et l'amélioration des procédures. Sa mise en œuvre a commencé dès 2009 mais s'est surtout accélérée à partir de 2011 avec la mise sous assurance qualité de la chaîne complète de la dépense. Il est prévu d'intégrer, dans le prochain contrat d'objectifs et ce dès 2013, des dispositions plus exigeantes concernant le contrôle interne de la commande publique et le renforcement du pilotage stratégique des projets informatiques.

- Sur la gestion du personnel

La Cour revient sur les difficultés de recrutement rencontrées par l'établissement. L'ONEMA a procédé à des recrutements, à titre provisoire et dérogatoire, d'agents sous contrat à durée déterminée de trois ans, en attente d'une réforme du statut. La Cour évoque de nouvelles difficultés pour fidéliser et recruter et s'alarme du fort risque de perte de compétences entraîné en particulier par le retard des nouveaux dispositifs statutaires.

L'évolution statutaire des personnels contractuels de l'établissement constitue un chantier engagé depuis près de deux ans et fait partie de l'agenda social de mon département ministériel. Il comporte la perspective de rénovation du quasi-statut des personnels, en vue de constituer un quasi-statut commun avec les agents contractuels de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

Ce quasi-statut devra comprendre une grille de rémunération commune, englobant l'ensemble des agents, ainsi qu'un régime indemnitaire commun devant faire l'objet d'un travail inter-services. Cette réflexion est l'un des volets du chantier de l'agenda social, sous l'égide de la DGAFP.

Afin d'illustrer son constat de carences du pilotage ministériel (C-2), la Cour revient tant sur les difficultés liées aux retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, à l'absence de délégation de gestion et de pouvoir disciplinaire, que sur le cas des retenues de salaires d'avril 2011.

S'agissant de la gestion des agents du ministère en poste au sein des opérateurs, l'organisation du ministère mise en place en cours d'année 2008

a attribué à la direction des ressources humaines la gestion des corps de l'environnement, dans un objectif d'harmonisation des politiques de gestion des corps ministériels. Il convient de préciser que les retards dans le traitement des dossiers des TE et ATE, effectifs en 2008, sont résorbés depuis début 2010. Cette gestion est à présent cohérente et s'exerce en étroite coordination avec les directions métiers. Le ministère a renforcé le pilotage des opérateurs et l'animation du réseau des tutelles au sein du secrétariat général.

Par ailleurs, les projets de textes relatifs à la délégation de gestion ont été transmis à la DGAFP dès février 2010. Ils formalisent une délégation de gestion de même nature que celle appliquée dans les services des METL-MEDDE, incluant notamment l'application des sanctions disciplinaires du premier groupe, et qui pourra être mise en œuvre dès validation des textes.

S'agissant de la non-application, in fine, des retraits sur salaires demandés par écrit aux chefs d'établissement concernés, il convient effectivement d'admettre que les directives transmises aux établissements n'ont pas fait l'objet du suivi nécessaire de leur mise en œuvre effective.

La Cour reprend les conclusions de son rapport d'observations provisoires et du rapport d'observations définitives quant aux pratiques irrégulières en matière de rémunération des formateurs.

Afin de mettre fin aux dérives constatées, il importe de préciser que la DRH ministérielle, en lien avec la DEB, et le directeur général de l'ONEMA ont pris, après l'été 2012, les mesures nécessaires pour normaliser la situation. Une délibération en conseil d'administration, dans le respect des textes, et en accord avec le comptable, a été actée début septembre. La DRH ministérielle a, dans le même temps, adressé à l'ancien directeur général de l'ONEMA une note rappelant les textes encadrant la rémunération des formateurs qu'il convient d'appliquer. La DEB est en copie de ce courrier.

La Cour relève que certaines pratiques contestables, voire irrégulières, ont accentué la progression des dépenses relatives aux primes et indemnités. La tutelle sera vigilante en accompagnant l'établissement public afin que ses pratiques respectent les dispositifs réglementaires applicables. Il importe par ailleurs de rappeler que le relèvement des taux de la prime de technicité et de l'indemnité de sujétion s'appuie sur une décision ministérielle de convergence indemnitaire de février 2010, rendue nécessaire pour permettre la conduite des missions de service public de l'établissement, dans un contexte de forts blocages. Cette décision a été prise dans le respect des textes réglementaires.

Enfin, la direction des ressources humaines et la direction de tutelle de l'ONEMA se concerteront afin de mettre en œuvre la recommandation de la Cour d'une évaluation de l'adéquation de la semaine de quatre jours aux missions de l'établissement.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

L'ONEMA est un établissement récent auquel l'État a confié un rôle central dans la conduite de la politique de l'eau. La complexité des enjeux de cette politique peut expliquer que les objectifs qui lui avaient été assignés n'aient été que partiellement atteints.

Toutefois, la Cour fait un certain nombre de constats sur la gestion opérationnelle de l'ONEMA qui justifient de prendre des mesures correctrices afin d'améliorer l'efficacité de cet établissement.

La mise en œuvre du système d'information sur l'eau (SIE) constitue un enjeu crucial dans l'atteinte de nos objectifs environnementaux. Son pilotage doit ainsi être renforcé, notamment s'agissant du suivi des coûts. Les objectifs devront être mieux hiérarchisés.

L'organisation territoriale de l'opérateur doit également évoluer pour gagner en efficience. Les surcoûts identifiés par la Cour concernant les dépenses de fonctionnement (parc automobile, frais de mission ...) justifient un réexamen de la structure de coût au niveau départemental. Je veillerai à ce que des objectifs chiffrés en matière de dépenses de fonctionnement de l'établissement soient fixés et fassent l'objet d'un suivi annuel.

Les insuffisances mises en évidence dans la gestion comptable et financière sont en voie d'être résorbées. Elles nécessitent toutefois une attention continue. Je demanderai aux services du contrôle financier de faire des propositions pour assurer la mise en place de procédures de contrôle plus efficaces.

Les irrégularités identifiées par la Cour s'agissant des rémunérations des personnels (modalités de versement des indemnités de sujétion, des indemnités de mobilité, des indemnités de logement, de la prime de technicité, des compléments de rémunération des formateurs) ont participé à la dérive de la masse salariale de l'établissement à laquelle il doit être mis un terme. Je demanderai donc une analyse approfondie des conditions d'attribution des indemnités en veillant à les aligner sur les pratiques que s'impose l'État.

De manière générale, l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de performance (2013-2018) sera l'occasion de fixer des objectifs ambitieux visant à améliorer la gestion opérationnelle de l'établissement et l'efficacité de son action.

Enfin, s'agissant des moyens accordés à l'ONEMA, la Cour estime qu'ils ne sont pas à la hauteur des enjeux portés par l'opérateur. Je tiens à rappeler que l'article 124 de la loi de finances pour 2012 augmente le plafond de la contribution des agences de l'eau à l'ONEMA de 108 M€ à

150 M€ par an à compter de 2013. Un arrêté interministériel en préparation va conduire à une revalorisation très significative des moyens de l'opérateur sur la période 2013-2018. Cette hausse constitue un effort conséquent dans le contexte général des finances publiques et doit permettre à l'opérateur de disposer des moyens suffisants.

J'ajoute que, dans un souci constant d'efficience de l'action publique, cette hausse de moyens devra s'accompagner d'efforts en matière de dépenses de fonctionnement. Je rappelle que mes services se sont assurés que l'opérateur participe à l'effort transversal de maîtrise des dépenses de fonctionnement, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre, tout en prenant en compte les besoins strictement nécessaires à ses missions nouvelles. Je veillerai à que ces mêmes principes soient appliqués lors de la construction des prochains budgets de l'opérateur et de leur exécution.

RÉPONSE COMMUNE DES DEUX VICE-PRÉSIDENTS DE L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

En premier lieu, nous souhaitons porter à la connaissance de la Cour que le Conseil d'administration de l'Onema examinera dès le mois de mars 2013 et conjointement avec le contrat d'objectifs 2013-2018 le plan d'actions préparé par sa direction générale. Il s'agit, pour celles relevant de la responsabilité de l'Office, d'apporter une réponse aux recommandations que la Cour a formulées dans son rapport d'observations définitives. Nous veillerons tout particulièrement à la pertinence et au suivi des actions correctives engagées, par exemple celles visant à renforcer le contrôle interne financier et comptable, la sécurité juridique et la maîtrise de la commande publique, poursuivant ainsi l'effort et la démarche qualité engagés par l'Office depuis 2010.

En second lieu, nous partageons les conclusions de la Cour relatives à la discordance entre, d'une part, le nombre et la complexité des missions qui ont été confiées à l'Onema et, d'autre part, les moyens que l'État l'a autorisé à mettre en œuvre depuis sa création. C'est tout particulièrement le cas des moyens humains, tant en nombre qu'au regard des compétences de haut niveau dont il lui aurait fallu disposer de façon pérenne.

S'agissant du nombre, nous confirmons qu'il y a bien eu une réflexion sur les moyens à mobiliser lors de la transition entre le Conseil supérieur de la pêche (CSP) et l'Onema. En effet, la cible d'effectifs prévue lors de l'élaboration du programme de travail adopté par le conseil d'administration en 2007 était de 937 ETP, avec une montée en puissance progressive, au rythme de la mise en place des nouvelles missions confiées à l'Office.

Mais cette montée en puissance n'a pas été mise en œuvre par la suite, dans le contexte général de limitation des effectifs publics qui a contraint le plafond d'emplois notifiés à l'Onema. Ce dernier a plafonné en effet à 907 ETP en 2011, affectant en particulier les fonctions support, clairement dotées d'un effectif insuffisant.

De surcroît, le périmètre de travail de l'Onema a été encore étendu par rapport à ses missions initiales. Des missions supplémentaires lui ont été confiées y compris par la loi (cas du programme Ecophyto 2018 de réduction des pesticides) et il a été chargé de mettre en œuvre des volets importants de plusieurs plans nationaux, induisant de lourdes charges de gestion sans qu'aucun moyen supplémentaire notamment en qualification ne lui fût attribué, malgré ses demandes insistantes et renouvelées conjointement avec la direction de l'eau et de la biodiversité.

S'agissant du recrutement et du maintien des compétences de haut niveau nécessaires à ses missions, le statut actuel des personnels

contractuels de l'Onema a été hérité du Conseil supérieur de la pêche ; il s'avère inadapté au type de profils nécessaires à l'Onema, et ce, depuis sa création. Il n'a jamais pu être révisé, en dépit des engagements d'origine et d'un arbitrage interministériel rendu en mai 2012. A cela s'ajoute le caractère provisoire et dérogatoire de l'autorisation palliative accordée à l'Office de recruter des agents en contrat à durée déterminée, autorisation aujourd'hui retirée.

Ainsi, la situation relevée par la Cour, de contraignante, est devenue à présent critique tant pour l'Office que pour ses agents. C'est la raison pour laquelle l'Office insiste auprès de son ministère de tutelle et lui apporte tout son soutien pour faire évoluer favorablement tant la question des contractuels de l'Onema que celle du statut des agents, points que la ministre a inscrit à son agenda social mais qui relève d'une démarche interministérielle.

Or, dans le même temps, le rôle central joué par l'Onema, comme le souligne la Cour, dans la politique publique de l'eau ne va pas diminuer. Ainsi, la très récente communication de la commission européenne intitulée "Plan de sauvegarde des eaux européennes", qui entre autres choses s'appuie sur le bilan à mi-parcours des programmes de mesure de la directive cadre sur l'eau (DCE) évoqué par la Cour, montre à quel point l'expertise et les missions des services nationaux et territoriaux de l'Onema sont essentielles pour contribuer à la surveillance et à la restauration de la qualité des eaux.

De ce point de vue, les actions de l'Onema, de soutien à la recherche, de meilleure connaissance de l'état des milieux aquatiques, de contrôle de l'application de la réglementation et d'appui aux travaux de préservation et de restauration des fonctionnalités écologiques des cours d'eau français ont été depuis sa création, et resteront à l'avenir, positives et indispensables. C'est non seulement vrai pour les objectifs réglementaires et environnementaux qui ont été fixés que d'un point de vue économique et social, afin de garantir des usages durables des ressources en eau.

Dans ce contexte, il est un fait que l'Onema doit, à l'instar de ce que la Cour recommande, hiérarchiser davantage ses objectifs et ses missions, poursuivre les actions qu'il a engagées, et se concentrer sur son cœur d'expertise au service d'une politique de l'eau intégrée à l'échelle des bassins hydrographiques. A cet égard, nous veillerons à la bonne transcription de ces principes dans le contrat d'objectifs 2013-2018 de l'Office qui devrait être adopté, lui aussi, lors de la prochaine réunion de son conseil d'administration.

En troisième lieu, nous tenons à nuancer l'appréciation portée par la Cour sur la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau (SNDE). Le nombre, la complexité et le calendrier des projets du système d'information sur l'eau (SIE) a, en effet, conduit d'une part au retard de certains projets et, d'autre part, à quelques anomalies ou imperfections

juridiques. Ces dernières n'avaient au demeurant aucun caractère intentionnel et n'ont pas eu de conséquences significatives, juridiques ou financières. En particulier, le coût informatique des systèmes d'information – qui ne représente qu'une très faible part du coût total d'acquisition des données sur l'eau et les milieux aquatiques – est d'abord dû à leur complexité technique intrinsèque et non aux modalités de leur exécution.

A cet égard, la conception et le suivi des principaux projets du SIE ont été régulièrement soumis par l'Onema au Comité national de l'eau et en particulier ses commissions dédiées : comité permanent des usagers du SIE et comité consultatif sur le prix et la qualité des services, instances que nous présidons respectivement. Les priorités et l'état d'avancement y sont examinés attentivement et revus périodiquement.

Par ailleurs, la mission de l'Onema est d'assurer la coordination technique du SIE ; l'Office n'est que très partiellement producteur direct de données et n'assure la maîtrise d'ouvrage que d'une partie des projets du SIE. Certains projets retardés sont ainsi dû à la défaillance de l'opérateur désigné par le SNDE, défaillance que l'Onema a dû compenser en mobilisant ses propres ressources. Certains projets satisfont aux objectifs qui leur avaient été assignés. Tel est ainsi le cas de l'Observatoire du prix et de la performance des services d'eau et d'assainissement qui, aujourd'hui, permet aux trois-quarts de la population française d'avoir librement et aisément accès aux données concernant ces deux services publics, et aux collectivités organisatrices de disposer d'outils pour améliorer leur gestion.

Quoiqu'il en soit, l'Onema renforcera la priorisation des projets, leur pilotage et leur suivi, en lien avec le ministère de tutelle et en particulier la direction de l'eau et de la biodiversité.

En quatrième lieu, la Cour a relevé le travail important réalisé par l'Onema pour faire évoluer en un temps très court l'activité de police exercée par ses personnels de terrain afin de la recentrer sur les priorités des programmes de mesures de la DCE, dont la police de l'eau est l'une des mesures de base complémentaire des mesures incitatives, et contribuer ainsi à l'atteinte du bon état des eaux.

Cette évolution s'inscrit pleinement dans les recommandations faites par la Cour en 2009 ; elle a nécessité une forte impulsion de la direction générale et un effort important de formation et d'engagement professionnel des agents. L'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 de l'ordonnance n° 2012-34 d'harmonisation des polices de l'environnement et leurs nouvelles attributions d'inspecteurs de l'environnement nécessitera une nouvelle adaptation de la part des agents.

En particulier l'organisation territoriale de l'Onema, prendra en compte le fait que ses agents réalisant la majorité des contrôles sur le terrain en matière de police de l'eau ; pour assurer une pression de contrôle

adaptée, il lui faut par conséquent maintenir une présence et une mobilité suffisantes sur le territoire.

Faisant suite aux recommandations de la Cour, nous veillerons également à ce que l'Onema renforce ses relations avec les parquets et finalise les protocoles quadripartites associant les parquets, le préfet, l'Onema et l'ONCFS. Tout en continuant d'orienter la pression de contrôle vers le bon état des eaux, il s'agit que l'État donne aux contrôles non conformes une suite effective, proportionnée aux enjeux environnementaux et au risque financier de contentieux communautaire, et dissuasive pour l'ensemble des usagers car la dégradation des milieux aquatiques a aussi des conséquences économiques à ne pas négliger.

En cinquième lieu, s'agissant des observations de la Cour relatives à l'organisation et à la gestion de l'Onema et en partie déjà commentées dans ce qui précède, nous souhaitons revenir plus particulièrement sur celles ayant trait à la gestion et à la rémunération des personnels.

Rappelons que, selon la volonté du législateur, la création de l'Onema s'est faite à partir des structures et du personnel du Conseil supérieur de la pêche mais au service de missions largement différentes portant sur un périmètre étendu, avec une forte ambition d'évolution et des délais très contraints par des obligations de résultat.

Le caractère inadapté du statut des personnels, les contraintes de recrutement et dans une moindre mesure l'absence anormale de délégation de la gestion des fonctionnaires de l'environnement ont handicapé l'Office. Les difficultés qu'il a rencontrées ont été aggravées par le manque d'effectifs des services support et de compétences nécessaires mais aussi car une grande partie des dysfonctionnements relevés par la Cour préexistait à la création de l'Onema et résultait de pratiques hérités du Conseil supérieur de la pêche. En particulier, la mise en œuvre et le suivi des divers systèmes informatiques (interne, SIE) nécessitent des compétences en interne.

Dans ce contexte, l'Onema s'est efforcé, dans la limite de ses attributions, de réduire progressivement les anomalies relevées et d'assurer la conformité de ses pratiques de gestion avec les textes applicables. A cet égard, nous veillerons à ce que cette action soit poursuivie continument en tenant le plus grand compte des recommandations de la Cour.

Ainsi par exemple, l'ensemble des résidences administratives héritées du CSP a été mis à jour en 2012 conformément au décret n° 2006-781. Elles sont dorénavant fixées sur le territoire de la commune du service où est affecté l'agent. Dans le même esprit, le conseil d'administration du 26 juin 2012 a permis de mettre le barème des vacances d'enseignement en conformité avec les textes applicables en la matière, arrêté du 4 octobre 2011 et circulaire ministérielle du 23 mars 2012. En accompagnement, un guide à l'attention des formateurs internes a été diffusé fin 2012 pour application immédiate.

Par ailleurs, la Direction des affaires juridiques du ministère de tutelle a confirmé en juin 2012 que le versement de la prime de mobilité aux agents de l'Onema répondait aux conditions d'affectation et de contrainte posées par le décret n° 2001-1273 relatif aux primes et indemnités allouées aux agents techniques et techniciens de l'environnement. De la même façon, l'Office applique strictement l'article 4 du même décret, lequel prévoit une indemnité de logement à un taux de 12% du traitement brut lorsque les agents ne bénéficient pas d'un logement par nécessité absolue de service.

Plus significatif, le constat relevé par la Cour concernant à la fois l'indemnité de sujétion et la prime de technicité des agents des corps de l'environnement est le fruit de pratiques antérieures à la création de l'ONEMA. Jusqu'à présent, celles-ci n'avaient pas été formellement contestées en dehors de la décision du 25 octobre 2006 du Conseil d'État, qui faisait suite au recours formé par un certain nombre d'agents du Conseil supérieur de la pêche.

Les mesures prises par l'Onema en la matière visaient à remédier à la situation discriminatoire fondant la décision du Conseil d'État et à rétablir progressivement l'égalité entre les agents recrutés avant et après 2004, ainsi qu'à introduire le principe d'une attribution individuelle. En pratique, l'augmentation de la prime de sujétion pour tous les agents a permis de diminuer certains taux de la prime de technicité des agents recrutés avant 2004 pour permettre la convergence entre la situation des agents récents et plus anciens et éviter de nouveaux recours.

Quoiqu'il en soit, la mise en conformité avec la décision du Conseil d'État résultant de ces mesures d'ajustement ne s'est pas traduite par une évolution majeure de l'économie globale du dispositif en vigueur avant la création de l'Onema, dès lors que cette évolution est ramenée à la situation des effectifs des corps de l'environnement de 2006 affectés à l'Onema (612 agents, augmentée à 698 en 2010) ou à la valeur de leur masse indiciaire en 2006 (202959, augmentée à 239905 en 2010). Ainsi le montant global des primes de sujétion et de technicité n'a augmenté entre 2006 et 2010 que de 3,66 % à masse indiciaire stable, et de 0,71 % hors évolution du point. Il n'y a donc pas eu de dérive des coûts par rapport à la situation préexistante au Conseil supérieur de la pêche.

Enfin, le déploiement dès 2013 de l'outil TEMPO2 permettra d'améliorer la programmation fine des activités et le suivi du temps de travail, en ligne avec la recommandation de la Cour.

Les questions d'adéquation des personnels aux missions et de statut sont stratégiques. Compte tenu des relations entre l'Onema et les agences de l'eau, il serait souhaitable que les statuts soient rapprochés pour favoriser les mobilités.
