



Le Premier président

Paris, le 27 JUIL. 2012

64478

à

Madame Delphine BATHO
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Monsieur Stéphane LE FOLL
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire
et de la forêt

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

En application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), pour les exercices 2004 à 2010 (actualisation 2011). À l'issue de ce contrôle, la Cour a souhaité appeler plus particulièrement votre attention sur les observations ci-après développées.

1- Une évolution budgétaire préoccupante.

Si les ressources de l'établissement ont augmenté de plus de 30 % entre 2004 (91,22 M€) et 2012 (118,91 M€), les redevances cynégétiques, qui représentaient 86,7 % des recettes en 2004, n'ont cessé de diminuer, et leur proportion, en 2011, est tombée à moins de 60 %.

Connaissant une trajectoire inverse, la subvention pour charges de service public (inscrite au programme 113 - urbanisme, paysages et biodiversité -), inexistante jusqu'en 2003, s'est considérablement accrue, passant de 0,33 M€ en 2004 à 39,2 M€ au budget primitif 2012, soit une multiplication par 118 en huit années, ce qui est une situation exceptionnelle parmi tous les opérateurs de l'État.

Or cette augmentation n'est pas justifiée par une évolution des activités de l'ONCFS dans des proportions similaires. En effet, leur analyse entre 2006 et 2011 montre une relative stabilité du coût des missions d'intérêt général par rapport aux missions proprement cynégétiques.

S'il est vrai que le niveau de la subvention de l'État se situe aujourd'hui approximativement à la hauteur des dépenses d'intérêt général et patrimonial, la Cour ne comprend pas l'argumentation selon laquelle cette augmentation doit être assimilée à un « rattrapage » lié à l'évolution des missions de l'Office. En effet, les redevances cynégétiques ne relèvent pas de la catégorie des redevances pour service rendu mais de celle des impositions de l'État, et elles sont donc destinées à financer toutes les activités de l'établissement.

Les motifs de l'augmentation de la subvention pour charge de service public sont en réalité de trois ordres : le règlement des contentieux avec les fédérations de chasse, l'augmentation très sensible des dépenses de personnel et la baisse du produit des redevances cynégétiques consécutive à la diminution régulière du nombre des chasseurs.

Si le premier point est désormais considéré comme réglé, à un coût fort élevé pour les finances de l'établissement, et donc de l'État, (de l'ordre de 35 M€ en additionnant les indemnisations et les abandons de créances), les deux autres restent pendants.

Rien ne laisse penser que la diminution du nombre de chasseurs ne va pas se poursuivre dans l'avenir. Quant aux dépenses de personnel, sans une volonté forte d'éviter la reproduction des errements constatés depuis 2004, il est à craindre qu'elles ne continuent à dériver.

La Cour appelle donc l'attention sur l'impératif de maîtrise des dépenses de l'Office dans un contexte budgétaire très contraint qui interdit manifestement de continuer à augmenter chaque année le montant de la subvention attribuée.

2 - Une gestion déficiente tant de la part du ministère de tutelle que de l'établissement lui-même.

a) de la part du ministère de tutelle

Une mauvaise anticipation des besoins et, dans une moindre mesure, la réorganisation des services du ministère ont provoqué des à-coups dans la gestion des fonctionnaires des corps de l'environnement, ce qui s'est notamment traduit par des pics de recrutements à partir de 2008. En ont découlé, pour l'ONCFS, des surcoûts dans l'organisation de la formation des nouveaux agents des trois établissements employeurs (outre l'Office lui-même, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les parcs nationaux), la désorganisation des services opérationnels fortement sollicités pour fournir des formateurs et, en 2010, l'obligation de recruter sur liste d'aptitude sept techniciens supplémentaires, au-delà des besoins exprimés par l'établissement.

L'autorité ministérielle a parfois fait preuve d'un laxisme regrettable, comme l'atteste le dossier des retenues sur salaires du printemps 2011. Après avoir procédé, conformément à des

directives ministérielles écrites, à des retenues sur les salaires pour environ 160 agents ayant manqué à leurs obligations de service lors des mouvements sociaux des agents techniques (ATE) et des techniciens de l'environnement (TE), le directeur général de l'Office, après en avoir informé sa tutelle restée sans réaction, a été contraint de revenir sur sa décision, constatant que les directives ministérielles n'avaient été appliquées ni à l'ONEMA ni dans les parcs nationaux. Un tel désaveu n'est pas de nature à conforter l'autorité du directeur général de l'établissement.

La Cour déplore également les insuffisances de la tutelle en matière d'homogénéisation des pratiques et d'encadrement juridique des décisions prises au sein des établissements employant les agents des corps de l'environnement, particulièrement en matière indemnitaire, entre l'ONEMA et l'ONCFS.

Du fait de ces insuffisances, le rapprochement des deux établissements engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques a débouché, à la suite des mouvements sociaux précités, sur l'harmonisation « par le haut » de l'indemnité de sujétion et de la prime de technicité. Le ministère n'avait pas anticipé les effets de ce rapprochement dont le coût pour l'ONCFS s'élève à près de 4 M€ en année pleine, soit à compter de 2011.

Cette absence d'anticipation illustre trois graves faiblesses de gestion :

- au moment de la création des corps de fonctionnaires de l'environnement, en 2001, la sédimentation des primes et indemnités, sans analyse préalable de leurs fondements et des pratiques, a favorisé la pérennisation d'attributions irrégulières, notamment de l'indemnité de logement¹ ;
- les textes relatifs aux différentes composantes du régime indemnitaire sont trop peu précis et ils laissent une trop grande marge d'appréciation aux établissements, dont les responsables se trouvent dès lors démunis face aux pressions auxquelles ils sont soumis ;
- le ministère n'a pas cru devoir tenir compte d'une décision du Conseil d'État, du 25 octobre 2006, qui annulait une note de service du directeur général de l'ONEMA relative aux taux de primes attribuées aux agents de cet établissement.

b) de la part des responsables de l'Office

La Cour a constaté que l'ONCFS attribue de manière contestable l'indemnité de logement à certains de ces ingénieurs. Subordonné à trois conditions (commissionnement, nécessité de résidence sur le lieu de travail et absence de logement par nécessité absolue de service), ce versement est irrégulier. Il s'agit en effet d'agents d'encadrement dont la résidence familiale n'est pas située dans la commune de résidence administrative, voire se situe pour certains dans un autre département, et pour lesquels la nécessité de résidence n'est pas avérée.

De même, l'ONCFS continue, au seul motif de maintenir la rémunération de certains ingénieurs lors de leur promotion à des fonctions supérieures, à leur verser la prime de mobilité,

¹ Instaurée pour compenser les contraintes imposées aux agents ne disposant pas d'un logement concédé par nécessité absolue de service et astreints à résider sur le lieu de leur résidence administrative, elle souffre aujourd'hui d'une application pour le moins souple et très hétérogène. Au 31 décembre 2010, sur 1 275 personnels commissionnés, seuls 24 % ont une résidence personnelle dans la commune de la résidence administrative. Sur les 968 personnels restants, 165 agents (dont 153 ATE-TE) disposent d'une résidence personnelle sise en dehors du département d'implantation de leur unité, dont plusieurs fonctionnaires ayant un logement distant de plus de 100 kilomètres de leur résidence administrative.

normalement réservée aux agents des brigades mobiles d'intervention (BMI), alors que les intéressés n'exercent plus dans ces services. À cet égard, la Cour regrette que la refonte du statut des contractuels n'ait toujours pas abouti, ce qui justifie, aux yeux de l'Office, le maintien de telles pratiques.

Enfin, pendant toute la période examinée, l'ONCFS a rémunéré dans des conditions irrégulières la préparation de cours réalisés par certains de ses agents en tant que formateurs², pour un montant supérieur, au total, à 500 000 €.

Les violations des textes internes relatifs au versement des vacances portent sur le dépassement du plafond annuel de 170 heures par agent et sur l'absence de préparation individuelle des programmes et des contenus pédagogiques, seule justification au paiement des vacances. De fait, les formations dispensées sont récurrentes, effectuées à partir d'un dossier pédagogique commun, et elles consistent, dans l'écrasante majorité des cas, en des séances pratiques.

Les irrégularités constatées ont été rendues possibles par une accumulation de dysfonctionnements. Au niveau individuel, les formateurs ont établi et signé des certificats portant des mentions inexactes. Les responsables successifs du service de la formation ont, quant à eux, validé des documents portant des indications erronées, en l'absence de toute pièce justificative. Au niveau central, l'application des textes internes n'a fait l'objet d'aucun contrôle, tant par la direction des ressources humaines que par la direction financière.

L'établissement doit mettre immédiatement un terme à l'ensemble de ces pratiques qui sont de nature à engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière ou, à tout le moins, à justifier, en application de l'article L. 314-19 du code des juridictions financières, que soit engagée une procédure disciplinaire à l'encontre des agents concernés.

3- Une dérive de la masse salariale à stopper.

Bien que le nombre d'agents employés par l'ONCFS soit resté pratiquement stable entre 2004 et 2010 (autour de 1 715 personnes), les dépenses de personnel ont augmenté de 22,5 % au cours de la même période.

Si une partie de cette forte croissance est liée à des facteurs communs à l'ensemble de la fonction publique, des mesures concernant de façon spécifique les agents appartenant aux corps de l'environnement expliquent une large part de cette dérive salariale. Ainsi en est-il des reconstitutions de carrière et reclassements à la suite des titularisations des anciens gardes-chasse, comme du repyramidage de l'échelle des grades entre 2004 et 2006 afin d'harmoniser les taux d'encadrement de l'ONCFS avec ceux de l'ONEMA et des parcs nationaux, qui ont concerné 147 ATE au titre de l'année 2004 et 128 au titre de l'année 2005.

Parallèlement, le régime indemnitaire de ces corps apparaît particulièrement favorable par rapport à celui d'autres corps de techniciens du ministère. Ainsi, les montants moyens annuels d'indemnités versés aux ATE et aux TE dépassent de 3 000 à 4 000 € ceux des autres agents techniques (hors prime de navigant pour les syndics des gens de mer). Les techniciens affectés

² Les formateurs ne peuvent prétendre à la rémunération d'heures de cours, car ils sont déchargés de leur service en unité pour exercer l'activité de formation.

au sein des brigades mobiles d'intervention (BMI) et leurs chefs de service bénéficient de primes et/ou de taux spécifiques qui les placent dans la fourchette haute des professions intermédiaires, et leurs traitements moyens bruts dépassent même ceux de certains fonctionnaires de catégorie A.

La Cour appelle d'autant plus votre attention sur l'impérieuse nécessité d'une modération des rémunérations que :

- la convergence avec l'ONEMA et les parcs nationaux en matière de repyramidage n'est pas allée à son terme et qu'un risque de dérive inflationniste demeure³ ;

- le temps de travail effectif des agents affectés dans les services départementaux et en brigades mobiles d'intervention (BMI) ne cesse de décroître en raison des choix d'option d'ARTT retenus par les intéressés (options particulièrement inadaptées aux missions et au fonctionnement d'un établissement dont les agents travaillent le week-end, voire la nuit). Au total, la Cour évalue à environ 1 280 heures le temps réellement consacré aux missions par les agents de terrain (déduction faite des jours de compensation et de récupération et du temps consacré au transport), soit moins de 80 % des 1 607 heures légales ;

- le rapprochement des rémunérations des techniciens affectés en service départemental et en BMI avec celles des techniciens chefs de services départementaux est potentiellement source de tensions et de revendications ;

- au-delà, les avantages des fonctionnaires des corps de l'environnement et la récurrence de leurs revendications sont difficilement compris par les agents contractuels de l'ONCFS, parfois soumis à la précarité de l'emploi ou bénéficiant de conditions de rémunération et d'avancement moins favorables, ce qui constitue une menace pour la cohésion sociale de l'établissement.

4- Des pratiques contestables dans la gouvernance et dans le fonctionnement de l'établissement.

Si les années 2004 à 2011 ont permis d'apaiser les tensions entre l'établissement public et le monde de la chasse, et même si les transactions engagées avec 38 fédérations ont limité le coût des procédures, les pouvoirs publics ont chèrement « acheté » la paix sociale à la suite des contentieux engagés, en pure opportunité, par les fédérations départementales de chasseurs, à la fin des années 1990.

Revenant sur la composition du conseil d'administration adoptée en 2000 lors de l'élargissement des missions de l'Office à la protection de la biodiversité, la loi du 23 février 2005 a redonné aux représentants des chasseurs une majorité d'influence qu'ils ne manquent pas de revendiquer ni d'exercer.

Si elle a incontestablement facilité le règlement des contentieux avec les fédérations de chasseurs, cette majorité conduit parfois l'ONCFS à être la « victime collatérale » des conflits opposant les chasseurs et les représentants des associations de protection de la nature qui s'opposent à certaines pratiques cynégétiques.

³ L'établissement emploie à lui seul 400 des 700 techniciens de l'environnement (57 %) et 900 des 1 600 agents techniques de l'environnement (56 %).

À titre d'exemple, par courrier du 20 juin 2011 adressé au ministre chargé de l'écologie, le président du conseil d'administration de l'ONCFS, par ailleurs président de la fédération départementale des chasseurs de la Gironde, a justifié sa décision de retirer de l'ordre du jour de la commission technique de l'Office, trois conventions de partenariat découlant de l'accord-cadre ONCFS-Ligue de protection des oiseaux (LPO) de 2009, pour réagir à des « attaques anti-chasse [des associations], incompatibles avec l'esprit et la lettre d'une collaboration nécessairement fondée sur le respect et la confiance ».

Malgré la mission de « conciliation » confiée à la directrice de l'eau et de la biodiversité, et même si « les relations entre les protagonistes sont (...) moins crispées », lesdites conventions d'application n'ont toujours pas été adoptées. Ce type « d'incident », mais aussi l'insuffisante diversification des partenariats de l'établissement dans ses activités d'observation, d'études et de recherche nuisent à l'indépendance et à la reconnaissance de certains travaux de l'ONCFS concernant les espèces chassables, dès lors que les intérêts des milieux cynégétiques sont en jeu.

Le principe d'indépendance reconnu à chacun des protagonistes doit se traduire par l'engagement du milieu fédéral à ne pas entraver les indispensables partenariats que l'établissement doit développer avec d'autres interlocuteurs. À défaut, de telles pratiques, si elles devaient se renouveler, seraient de nature à remettre en cause la composition actuelle du conseil d'administration.

Le fonctionnement de l'établissement souffre, quant à lui, de plusieurs faiblesses qui appellent une réflexion d'ensemble sur les coûts et avantages de l'organisation actuelle : répartition des moyens entre services (siège-territoriaux), pertinence du maintien de brigades mobiles d'intervention, localisation des résidences administratives (et au-delà, de certaines unités) au regard des coûts de fonctionnement (frais de déplacement, parc automobile, temps de travail effectif, indemnités de logement...).

Les directions supports manquent de vision transversale et d'une expertise juridique de qualité. Il en résulte des défaillances, voire des irrégularités, tant au plan juridique (formulation des délégations, absence de délibérations du conseil d'administration) qu'en matière de pilotage et de contrôle (marchés publics, vacations de formation, affectation de certains ingénieurs en brigades mobiles d'intervention, prise en charge de redevances cynégétiques, achats hors marché).

L'entrée en vigueur du nouveau contrat d'objectifs 2012-2014 doit être l'occasion de corriger ces anomalies et de rendre plus efficiente l'action de l'ONCFS, dans un contexte de raréfaction des moyens et de développement des problématiques liées à la biodiversité.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des

aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Respectueusement.


Didier MIGAUD
