



Flash Info



Information aux AGENTS DE TOUTE LA SPHERE ENVIRONNEMENT

L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ

Analyse du **SNE-FSU**
sur le projet des préfigurateurs:
genèse d'une escroquerie



Rappel des faits



14 et 15 septembre 2012 : Conférence environnementale

le Président François HOLLANDE propose « *la création d'une agence nationale de la biodiversité, sur le modèle de l'ADEME, qui viendra en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations pour utiliser tous les instruments qui pourront permettre d'atteindre nos objectifs.* »

3 décembre 2012 : mise en place d'une mission de préfiguration de l'Agence

la ministre de l'écologie charge MM. Jean-Marc MICHEL et Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS d'une étude visant à proposer au ministère de l'écologie un outil permettant de développer l'ensemble des politiques favorables à la biodiversité et de les mettre en œuvre plus efficacement, non seulement pour des espaces remarquables mais aussi pour l'ensemble du territoire et de la biodiversité ordinaire, d'en définir les missions, le périmètre et les moyens.

31 janvier 2013 : publication du rapport de la mission de préfiguration

la ministre fait part de son choix de retenir le scénario le plus ambitieux, celui d'un outil d'animation et d'appui aux opérateurs sans mission de police. Elle demande aux préfigureurs de poursuivre les investigations sur l'adéquation des moyens avec les missions retenues, sur le choix des modes d'intervention, sur les modalités concrètes de rattachement de certains établissements publics et sur les ressources nouvelles éventuelles dont aurait besoin l'Agence.

23 Avril 2013 : publication du second rapport de la mission de préfiguration

Ce second rapport devait préciser l'organisation de l'Agence Française pour la Biodiversité par rapport au scénario retenu, les moyens nécessaires à son fonctionnement, son organisation territoriale. Visiblement, La quarantaine de nouvelles auditions a fait prendre un virage radical par rapport au 1^{er} rapport.

A la lecture de ce second rapport, nous ne savons pas s'il s'agit de l'avis de décès de l'AFB, de celui de l'ONEMA ou bien des deux...

Le projet des préfigurateurs

missions confiées à l'Agence

Ces missions ont vocation à s'exercer pour tout ce qui concerne les domaines continentaux et marins, la biodiversité remarquable et ordinaire

missions clairement exclues

- ✓ formation, éducation et sensibilisation aux enjeux de la biodiversité ;
 - ✓ veille et prospective ;
 - ✓ dialogue avec les opérateurs de la recherche publique ;
 - ✓ collecte de données et mise à disposition de connaissances fiables sur la biodiversité ;
 - ✓ appui technique aux gestionnaires de milieux et coordination des acteurs ;
 - ✓ formation permanente des agents de police de la nature ;
 - ✓ appui technique aux actions internationales de l'État ;
 - ✓ intervention financière au travers « d'appels à projets » ;
 - ✓ Police et expertise (principalement dans le domaine de l'eau) ;
-
- ✓ recherche propre, coordination du dispositif de recherche ;
 - ✓ gestion directe d'espaces (sauf parcs naturels marins et nouveaux parcs nationaux) ;
 - ✓ capacité d'acquisition foncière ;
 - ✓ police de la nature.



Commentaires du SNE-FSU sur les missions



Le **SNE-FSU** se positionne pour une Agence Française pour la biodiversité **ambitieuse**. Les missions qui nous sont présentées par les préfigureurs ne répondent en rien à nos ambitions, bien au contraire.

Nous identifions en particulier **trois lacunes importantes et pire, une incohérence qui à elle seule ruine le projet** :

- L'Etat doit conserver la maîtrise du dispositif permettant d'atteindre les objectifs de reconquête de la biodiversité. **Ce rapport ne mentionne pourtant à aucun moment le rôle de ses services, en particulier des DREAL**, vis-à-vis de l'AFB et des instances de gouvernance. Pour des raisons de mise en œuvre à long terme des politiques concernées et de leur application homogène sur le territoire, il est pourtant essentiel que des services de l'Etat étoffés et compétents soient présents aux côtés des acteurs, en particulier des collectivités.

- La seconde lacune concerne **l'absence de coordination de la recherche sur la biodiversité**. Il nous semble pourtant essentiel que l'AFB puisse encourager la recherche et les expérimentations sur des problématiques territoriales, via des financements de projets de recherche.

- La troisième lacune concerne la recherche de financements européens. **L'AFB devrait pouvoir faciliter le portage de demandes de financements européens**. Aujourd'hui des sommes considérables dédiées à la biodiversité échappent à la France, faute de moyens et de soutiens pour monter ces projets.

Et enfin, **une incohérence**. Dans le premier projet, l'AFB ne devait pas faire de police afin de garder le principe de « séparation des pouvoirs », mais elle intègre finalement celle de l'ONEMA et de l'AAMP. Quel est donc le sens de ce montage ? On sent bien ici que l'intégration de la police dans les missions de l'agence s'est faite à contrecœur, uniquement pour faciliter l'intégration complète de l'ONEMA et de tous ses personnels.

Au final, il y a fort à parier que cela soit la mort à court terme de la police judiciaire en matière de police de l'eau.

Le projet des préfigurateurs

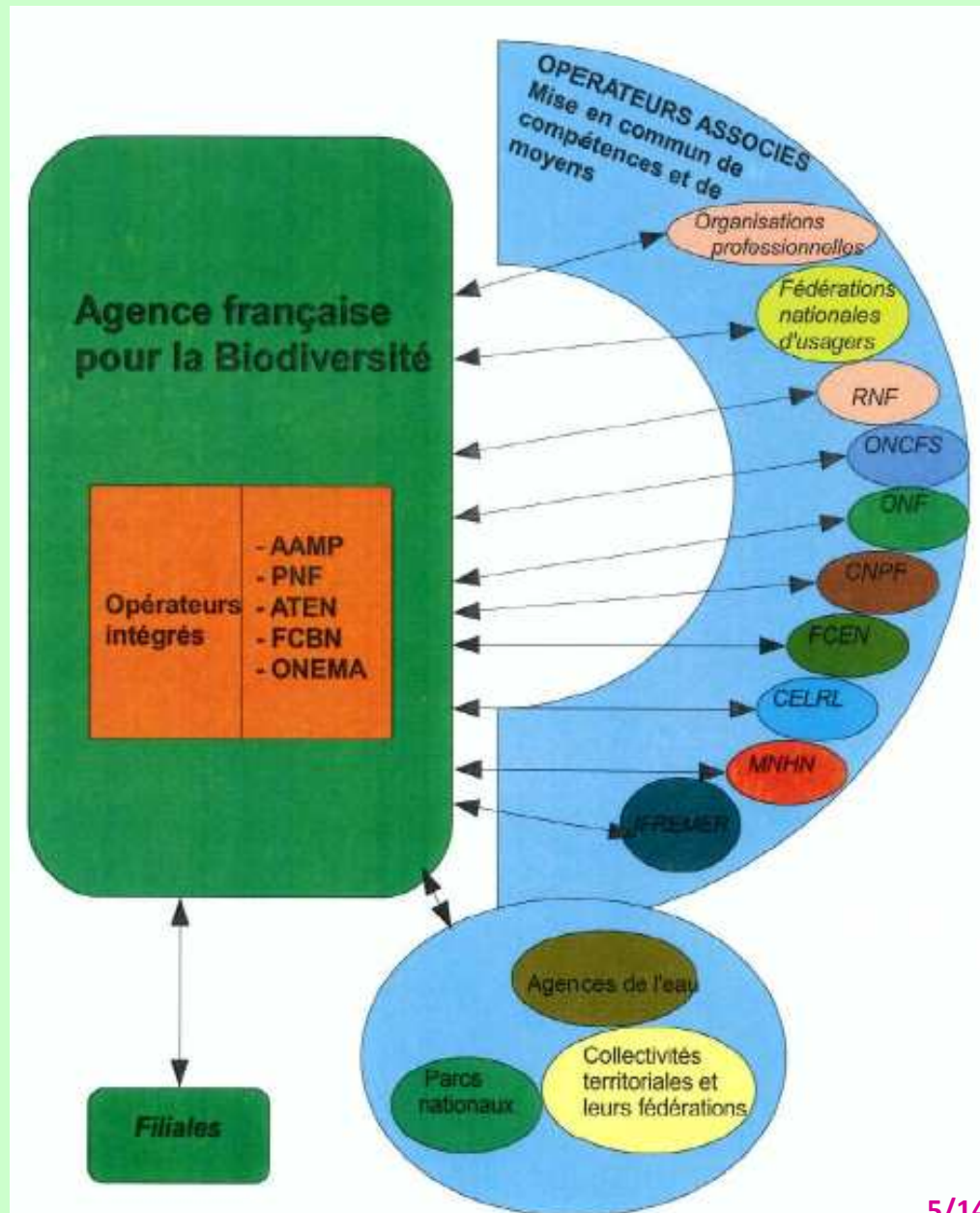
Un Etablissement public (EPA)
de **1200** Agents
fondé sur le regroupement d'opérateurs
publics et de partenariats

commentaires

les préfigurateurs considèrent que ce scénario permettra de mettre en place un opérateur stratégique sensiblement de la taille de l'ADEME, apportant une réelle plus-value pour accompagner les différents acteurs de la biodiversité.

c'est, selon eux, celui qui permettra de construire un dispositif à la mesure de l'ambition affichée.

Les filiales seront détenues à 100% par l'AFB. Dans ces filiales, on retrouvera les parcs naturels marins et éventuellement, de nouveaux Parcs Nationaux





Commentaires du SNE-FSU sur les EPA fusionnés



A la lecture du second rapport, toute l'architecture de la future AFB tourne autour de la proposition **d'intégration totale de l'ONEMA**.

Si la démarche d'intégrer une partie de l'ONEMA et de l'ONCFS dans l'agence (notamment SIE et formation) avait au moins le mérite d'une certaine cohérence par le traitement similaire fait aux deux établissements, elle pouvait conduire, au-delà de ces missions, à **l'éclatement inacceptable** de ces deux établissements.

Or, nous nous trouvons maintenant avec un ONEMA intégré, y compris dans ses missions de police, avec une argumentation en complète contradiction avec le 1er rapport. **On suspecte ici l'urgence à trouver une solution pour sortir de la crise que connaît l'ONEMA, avec des préfigureurs contraints de justifier des choix qu'ils avaient eux même écartés avec force arguments dans leur 1^{er} rapport.**

En conclusion, ce nouveau projet issu des revirements des préfigureurs donne une piètre image de l'intérêt réel que porte notre ministère aux questions de biodiversité.

Le projet des préfigurateurs

Les opérateurs associés

(établissements publics, collectivités territoriales, entreprises, associations)

Différentes formules d'association pourront être utilisées :

- Conventions simples, bilatérales ou multilatérales. Pour les conventions multilatérales, une entité ad hoc pourra être créée afin de mettre en commun certaines ressources, sans qu'il y ait nécessité de créer une entité à personnalité morale.
- création d'entités à personnalité morale type GIP, lorsque la mise en commun de moyens est notable et s'inscrit dans la durée.

commentaires

Les conséquences varient selon les cas :

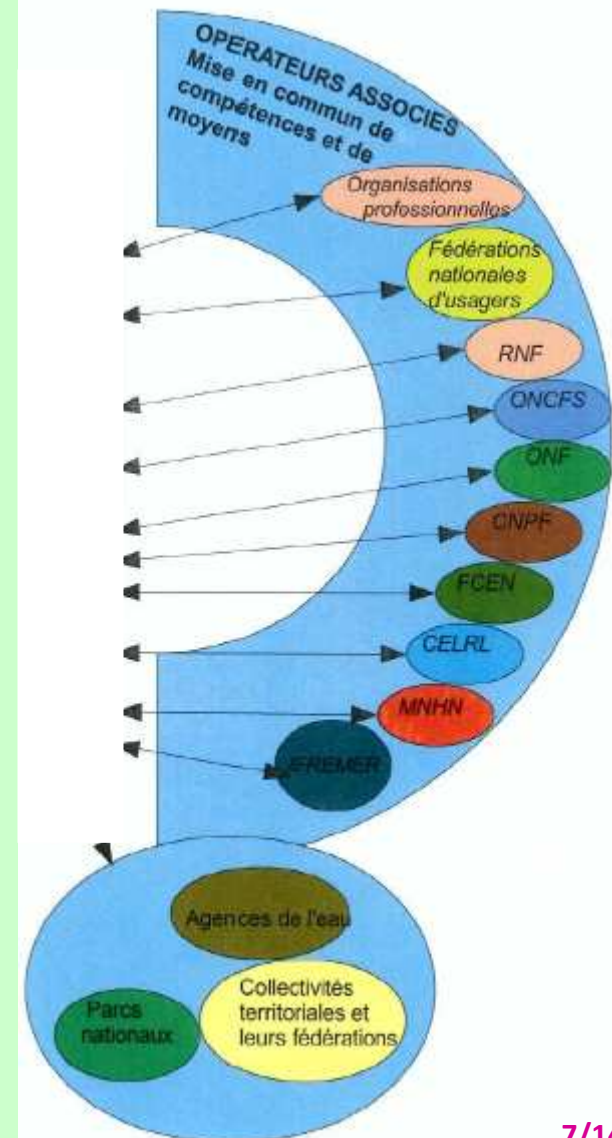
Les personnels de RNF seraient directement intégrés à l'AFB et affectés sur place au siège de ces associations.

Pour l'ONCFS, une simple et incompréhensible convention de partenariat serait signée avec l'AFB.

Concernant les Parcs Nationaux existants, une convention les lierait à l'AFB avec toutefois une coordination exercée par l'AFB plus affirmée que celle de PNF sur certains domaines (sensibilisation, communication connaissance...).

Les nouveaux parcs seraient eux filialisés sans création d'établissements nouveaux, sur le modèle de l'AAMP.

Le choix de la convention simple est aussi l'option retenue pour le CELRL.





Commentaires du SNE-FSU sur les structures associées



Concernant la différence de traitement entre les établissements chargés de missions de police, on ne retiendra que cette phrase prononcée par le préfigurateur Jean-Marc Michel au congrès de RNF : « *La dissymétrie peut être intellectuellement choquante. On a essayé de raisonner de manière pragmatique, sachant qu'il n'y aura pas d'Agence française pour la biodiversité s'il n'y a pas de vote au Parlement pour la fabriquer. Donc nous avons fait une proposition qui nous semblait aller dans le sens de ce que, et le Sénat et l'Assemblée nationale, étaient susceptibles d'accepter comme proposition d'article de loi* ».

Autre curiosité : Les Parcs Nationaux à deux vitesses. Les anciens seront considérés comme des organismes associés tandis que les nouveaux seront filialisés sans création d'établissement nouveau (sur le modèle de l'AAMP). Une telle différence de traitement laisse perplexe et ne peut qu'encourager la poursuite des dérives constatées dans les parcs nationaux, les élus prenant des libertés dans leur gestion face au désengagement de l'Etat (dérives constatées depuis la loi de 2006).

La logique aurait voulu que l'on rattache l'ONEMA, l'ONCFS, et l'ensemble des parcs nationaux et parcs naturels marins en filiales de l'Agence pour la Biodiversité. Le choix de l'incohérence a pourtant été préféré.

Le projet des préfigurateurs

la gouvernance de l'Agence

- un **Conseil d'administration** composé majoritairement de représentants de l'État et des collectivités territoriales ne dépassant pas 20 personnes. Ce CA ne rassemblera pas toute la gouvernance nationale de la biodiversité qui sera modifiée en profondeur.

- un **Conseil scientifique et technique** composé de personnalités nommées à titre individuel pour leurs compétences dans les domaines d'action de l'Agence.

Ce conseil devra assurer l'interface avec la communauté scientifique et comprendre à ce titre des personnalités scientifiques siégeant dans d'autres instances, en particulier à la FRB ou dans ses organismes fondateurs.



Commentaires du SNE-FSU



Pour le **SNE-FSU**, la composition du **CA** risque de ne **pas permettre un réel équilibre entre les différents collèges** (Etat, collectivités locales, usagers, monde associatif, personnels).

Par ailleurs, la création d'instances régionales (issues des comités régionaux TVB) laisse planer la volonté d'un désengagement de l'Etat au profit des conseils régionaux sur les questions de biodiversité. L'agenda politique de court terme coïncide pourtant rarement avec la nécessaire vision à long terme qu'imposent les questions de biodiversité et plus généralement d'environnement.

Enfin, l'absence même de précisions sur le rôle des DREAL dans ce dispositif régional, pourtant garantes de l'intérêt général et de la conduite des politiques publiques portées par la tutelle, pose question. On voudrait réduire les DREAL à leur plus simple expression sur le seul rôle régalién (police administrative) que l'on ne s'y prendrait pas différemment. Il y a fort à craindre qu'une nouvelle baisse des moyens et des effectifs dans ces services soit mise en place.

Le projet des préfigurateurs

L'organisation territoriale de l'Agence

Les préfigurateurs proposent **3 pôles géographiques majeurs** en terme d'effectifs.

- Paris (MNHN, FCBN, ONEMA)
- Brest (AAMP)
- Montpellier (ATEN, PNF)
- 9 Délégations inter-régionales reposant sur celles de l'ONEMA avec une attribution substantielle de responsabilité
- 5 antennes dans les départements d'outremer où l'ONEMA exerce actuellement les missions d'une agence de l'eau
- 1 service dans chaque département métropolitain

commentaires

les préfigurateurs considèrent que ce maillage territorial conséquent pourra être rationalisé par adaptation à une logique inter-régionale ou bio-géographique, en s'appuyant par exemple sur les limites géographiques de bassins, ceux-ci disposant d'une gouvernance bien assise et d'autorités publiques bien repérées totalement fonctionnelles.



Quelque soit le découpage retenu, la déclinaison des orientations régionales devrait s'appuyer sur un découpage Biogéographique, et **la création de l'AFB ne doit pas entraîner de mobilité géographique contrainte.**

Le projet des préfigurateurs

Les ressources humaines de l'Agence

- Des personnels contractuels, issus des EPA regroupés en son sein (ONEMA, PNF et AAMP)

- Des personnels fonctionnaires aujourd'hui mis à disposition dans ces 3 EPA ou dans d'autres EPA et collectivités territoriales, ou dont les missions ont été transférées à l'Agence.

Tout ou partie des personnels rémunérés sur des subventions du Ministère de l'Écologie à divers opérateurs nationaux (Service patrimoine du MNHN, ATEN, et des trois têtes de réseau associatives d'espaces protégés : FCBN, RNF, FCEN).

Au total : 1190 agents +/- 20 au 1^{er} janvier 2015

commentaires

*les préfigurateurs considèrent comme **crucial** de fixer un cadre commun aux personnels contractuels de cette AFB.*

Ce cadre d'emploi pourra être propre à l'agence ou plus large, cette seconde option ayant la préférence des préfigurateurs.



Commentaires du SNE-FSU



Si l'administration met autant de détermination à arrêter le cadre commun d'emploi des contractuels de l'AFB qu'elle l'a fait pour celui des contractuels des AE, de l'ONCFS, de l'ONEMA et autres EP candidats, il y a de quoi être TRÈS PESSIMISTE, sans doute encore plus pour les contractuels en dehors de l'AFB.

Par ailleurs, la gestion ministérielle de corps de fonctionnaires interministériels a montré ses limites.

Enfin, le rapport reste muet sur les mesures d'accompagnement d'agents et de salariés venant d'horizons divers. Le modèle inacceptable appliqué au GIP des Calanques n'est pas là pour nous rassurer.

Il est difficile d'imaginer que l'on puisse faire fonctionner un établissement comme l'AFB sans régler préalablement ces 3 questions compte tenu des enjeux et des défis à relever.

Le projet des préfigurateurs

Les ressources financières de l'Agence : évaluation des besoins annuels nécessaires

- Masse salariale et fonctionnement : **95 Millions d'Euros pour 1200 agents**
- Financement eau potable et assainissement en outre-mer : **16 à 20 Millions d'Euros**
- Soutien à la recherche et à l'expertise sur l'eau : **8 à 10 millions d'Euros**
- Développement de la connaissance des écosystèmes (SIG, production de données, rapportage européen, haute mer,...) : **21 à 25 millions d'Euros**
- Appui technique aux politiques publiques (eau, forêt, nature, chasse, pêche, milieu marin) en matière de planification, de zonage, contrôle, évaluation : **5 millions d'Euros**
- Aide au montage de projets et plans d'action (PNA, espèces exotiques) et gestion d'espaces protégés : **35 Millions d'Euros**
- Education à l'environnement : **10 Millions d'Euros**

TOTAL : 190 à 200 Millions d'Euros annuel.



Commentaires du SNE-FSU



Lorsque l'on regarde la distribution du budget pour l'AFB, on est très loin des ambitions affichées initialement.

La thématique eau pèse plus lourd (les ¾) que la thématique nature et quant aux nouveaux crédits d'intervention, on les cherche encore.

L'estimation des moyens nécessaires pour accompagner l'ambition de « reconquête » de la biodiversité avait conduit les préfigurateurs à retenir une somme d'environ **400 M€ par an** au titre **des moyens complémentaires**. On est très loin du compte puisque le budget prévu par les préfigurateurs correspond à un transfert des seuls moyens existants.

Nous ne pouvons faire qu'un seul constat : derrière les nouvelles missions confiées à l'agence il n'y a pas un euro de plus.

Il faudra pour la biodiversité faire plus avec moins.

Le projet des préfigurateurs

Les ressources financières de l'Agence : Mode de financement

En 2015, les subventions pour charge de service public de l'AAMP, l'ATEN et PNF et les ressources affectées à l'ONEMA totaliseront **176 Millions d'Euros**, auxquelles il faudra ajouter **8 millions d'Euros** de subventions à MNHN, RNF, FCBN, et FCEN, ainsi qu'une **dizaine de millions d'Euros** au titre de la cartographie des habitats et des PNA.

Au total, au 1^{er} janvier 2015 l'Agence Française pour la Biodiversité pourrait être dotée d'un budget de **195 Millions d'Euros**.

commentaires

*Les préfigurateurs précisent que **45 millions d'Euros** viendraient directement du budget de l'Etat et que les **145 millions d'Euros** restant viendraient du budget des Agences de l'Eau.*



Commentaires du SNE-FSU



Reprendre ETP pour ETP et euro pour euro les moyens de l'ensemble des établissements intégrés sans aucun complément rend **l'opération totalement inutile** et ce ne sont pas les quelques économies d'échelle sur les fonctions support qui vont permettre de dégager des moyens nouveaux !

En outre, on s'aperçoit ainsi que ce sont les **Agences de l'Eau et donc un prélèvement sur la facture d'eau des usagers qui va servir à payer des missions régaliennes propres à la biodiversité**. Outre les risques en matière de constitutionnalité de ce bricolage, il apparaît difficilement concevable qu'industriels et agriculteurs acceptent un tel détournement !

La pérennité du budget de l'AFB nous paraît donc extrêmement précaire !!



En résumé, pour le SNE-FSU



Pour le **SNE-FSU**, ce second rapport est un amoncellement **d'incohérences et de renoncements**. Il sonne le glas de toute ambition pour la biodiversité de la part du Ministère de l'écologie, faute d'avoir voulu trouver les arguments pour convaincre les décideurs de l'intérêt général de la préservation de la biodiversité.

Malgré cela, nous croyons toujours dans cette idée d'une agence consacrée à la biodiversité, mais certainement pas réalisée dans l'urgence et dans la version édulcorée qui nous est présentée. C'est dans ce contexte que le **SNE-FSU** émet une série de propositions pour une Agence Française de la Biodiversité.