

### WEB

le site du SNE-FSU  
<http://www.sne-fsu.org>

### SECRETAIRE SNE FSU

#### Secrétaire Général

Jean Luc CIULKIEWICZ

SNE-FSU  
104 rue Romain Rolland  
93260 LES LILAS

[jean-luc.ciulkiewicz@fsu.fr](mailto:jean-luc.ciulkiewicz@fsu.fr)

Tel bur: 01 41 63 27 30

port: 06 85 91 03 50

### SECRETAIRES BRANCHES

#### ADEME

Ruven GONZALEZ

06 52 22 04 56  
[ruven.gonzalez@ademe.fr](mailto:ruven.gonzalez@ademe.fr)

#### ESPACES PROTEGES

Anthony TURPAUD

06 12 09 12 39  
[sne.mercantour@gmail.com](mailto:sne.mercantour@gmail.com)

Etienne FARAND

06.37.29.60.71  
[e\\_farand@hotmail.com](mailto:e_farand@hotmail.com)

#### EAUX & MILIEUX AQUATIQUES

Patrick SAINT-LEGER

06 70 81 17 16  
[patrick.saintleger@eurmc.fr](mailto:patrick.saintleger@eurmc.fr)

#### MILIEUX & FAUNE SAUVAGE

Jean-Marc MARSOLLIER

06 08 47 23 35  
[marsollier.sne@gmail.com](mailto:marsollier.sne@gmail.com)

#### SERVICES DE L'ETAT

Jean-Luc GIRARD

06 23 44 59 79  
[jean-luc.girard@developpement-durable.gouv.fr](mailto:jean-luc.girard@developpement-durable.gouv.fr)

## Déclaration de notre expert sur l'Agence Française de la Biodiversité au Comité Technique Ministériel du 18 décembre 2013

*Vous excuserez les répétitions, j'espère qu'elles auront une vertu pédagogique (Etienne Farand s'adressant à Jean-Marc Michel( DGALN), Laurent Roy DEB), Vincent Mazauric (SG), François Cazottes (DRH)).*

Je dois vous dire que j'étais un peu inquiet de venir en Île de France en plein pic de pollution aux particules. Je suis sûr que comme moi vous vous êtes aussi inquiété des conséquences de ce pic sur la biodiversité de la région... Cela pour vous dire toute la complexité du sujet qui nous rassemble aujourd'hui, un sujet qui nous concerne tous et foisonne d'interconnexions.

Le titre 3 du projet de loi relatif à la biodiversité porte sur la création d'une agence française pour la biodiversité. Je tiens au passage à saluer le travail du ministère sur ce projet de loi, complexe et nécessaire. Je dois aussi dire qu'en matière de biodiversité, des évolutions de textes ont eu lieu depuis 1976, sous l'impulsion de différentes directives européennes (directives oiseaux, faune flore, habitats, etc.).

Le projet de loi qui nous est présenté a très peu évolué depuis la présentation au CTM du 18 juin 2013. De fait, notre avis n'a pas changé sur le bien-fondé de ce projet, que ce soit sur les missions qui lui sont dévolues, ou sur les établissements qu'elle intègre ou pas, son périmètre, ses effectifs, son financement.

Nous rappelons que la FSU milite pour la mise en place d'une agence qui aurait pour mission le pilotage opérationnel des politiques de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité. Autrement dit, une agence avec un rôle d'interface entre le pouvoir régalién, les opérateurs de l'État et la société civile. Le premier projet, bien que différent, nous semblait réunir nettement plus de vertus que de défauts. Mais le projet présenté aujourd'hui, passé sous les fourches caudines de lobbies, a été vidé de tout intérêt. Notre sentiment est bien que cette construction profite aux lobbies agricoles en détournant l'ONEMA de ses missions de police, et à ceux de la chasse en excluant l'ONCFS.

Les personnels que nous représentons sont dans le doute, comme le montre les différentes positions des CT consultés, certains positifs, d'autres négatifs, d'autres encore s'abstenant. Pour les personnels, ce projet est anxiogène car présenté d'une part comme inéluctable, du fait de la volonté présidentielle, et de l'autre trop chargé de contradictions. Il obscurcit l'avenir professionnel des agents, car il ne réunit pas les conditions qui permettraient sa réussite : des missions cohérentes, des moyens à la hauteur des ambitions.

Plus grave, le projet présenté aujourd'hui représente un réel danger de déstabilisation de la sphère de l'écologie publique, une sphère portée par l'État, ses opérateurs et quelques associations. La mise en œuvre des politiques afférentes à la biodiversité est bousculée. La question de l'implication des services de l'État et notamment du maintien de cette compétence dans les DREAL se pose et demande des garanties. De même, la mise en œuvre de la politique de l'eau, dont vous avez souligné la réussite, est affaiblie par l'intégration de l'ONEMA et ainsi la dérivation de la redevance eau vers la biodiversité. Les retours que nous avons des instances de gouvernance de l'eau montrent que de nombreux partenaires refusent cette solution.

### **Revenons sur les principales faiblesses de ce projet :**

Premier obstacle majeur, il y a une incohérence dans les missions. En chargeant l'Agence de missions de police judiciaire en même temps que de missions de soutien financier, le projet est fragilisé. Excepté dans les espaces protégés, où l'exercice est parfois funambulesque, un même établissement ne peut pas, sans risque de conflit d'intérêt, aider et financer un projet et en même temps contrôler le respect des réglementations lors de sa réalisation. Dans la sphère de l'eau, la réussite que vous avez soulignée vient pour partie de la dichotomie entre les Agences de l'Eau qui financent et l'ONEMA qui contrôle. En cumulant incitation et contrôle, l'indépendance du contrôle devient douteuse. J'attire aussi votre attention sur le risque de rendre illisible les actions locales de l'agence aux yeux des porteurs de projet.

Second obstacle majeur, les moyens humains sont insuffisants au regard de la kyrielle de missions confiées à l'agence. Une telle ambition n'est pas tenable sans apporter de garanties d'augmentation de ses personnels, alors que le projet actuel ne va pas au-delà de la simple intégration des personnels déjà en poste dans les structures intégrées. Les économies d'échelle prévues ne sauraient dégager les moyens suffisants. L'expérience montre que les mutualisations commencent par induire des surcoûts avant d'être rentable sur le long terme, ce qui ne semble pas le temps de réflexion de ce projet. A ce jour, malgré une création toute récente, l'ONEMA est déclaré comme en sous effectif au regard de ses missions par la Cours des Comptes, et il manque à l'AAMP la moitié de ses personnels de terrain.

Du côté des finances, les moyens annoncés sont insuffisants. La multiplicité des missions confiées à l'agence fait contrepoint à l'absence de garanties concrètes d'augmentation de son budget au-delà de la simple addition des budgets des établissements intégrés, malgré la création d'un article (L. 131-4) du code de l'environnement qui énumère les possibilités de financement. Le recours au PIA est possible, mais vu par les personnels de l'ADEME ce dispositif a des airs de piège : d'abord il monopolise des personnels à temps complet sur l'élaboration de projet, ensuite les financements obtenus servent d'argument à la réduction de la dotation de l'État. Je mettrai en parallèle l'exemplarité que vise la France avec ce projet avec l'excellence environnementale attendue des parcs nationaux, parcs qui n'ont plus les moyens de l'atteindre. De plus l'essentiel de ce financement repose de fait la redevance de l'eau, et donc en tout premier lieu sur les buveurs d'eau du robinet, sur vous et moi.

Concernant le périmètre, l'intégration totale de l'ONEMA et de toutes ses missions actuelles comme celle de l'AAMP pose problème du fait de leurs missions de police, très présentes à l'ONEMA, plus modeste à l'AAMP.

Encore sur le périmètre, l'absence de l'ONCFS dans le projet est incompréhensible, en tant qu'il est un opérateur majeur sur la biodiversité terrestre ordinaire, le cœur de ce qui vise le projet AFB. Dans ce projet, on ne propose ni une intégration (qui n'est pas souhaitable au vu des missions de police exercées), ni un rattachement.

Au final, il y a une iniquité *de facto* entre les établissements chargés actuellement de la mise en œuvre de la préservation de la biodiversité via des missions de recueil de données et de police judiciaire que sont l'ONEMA, l'AAMP, les parcs nationaux, l'ONCFS et dans une certaine mesure (à travers ses missions régaliennes) l'ONF.

J'attire votre attention sur le fait que ce projet porte un vrai risque de perdre une part de l'expérience, du savoir-faire et de l'expertise des personnels venant des têtes de réseaux, personnels qui ont développé des compétences en terme d'appui technique, d'animation et de mutualisation des bonnes pratiques. Ce ne sont pas des compétences si fréquentes au sein de l'État.

Vu de PNF, le fait que les espaces protégés soient la portion congrue du projet remet en cause l'apport technique et administratif, aujourd'hui fondé notamment sur la mutualisation et la création de services communs, et qui serait un atout indispensable pour l'AFB. Ces compétences déjà mises en commun avec les parcs nationaux initient ce qui peut être développé dans la notion de « rattachement ». Le pôle montpelliérain sera fondamental. Il y a un vrai risque que l'extension de ces compétences à l'échelle du territoire national soit très difficile vu l'ampleur de la tâche. Symétriquement, avec la disparition de leur tête de réseau et aucun affichage sur les espaces protégés, les personnels des parcs nationaux sont inquiets et ont le sentiment d'être abandonnés.

Autre membre du pôle montpelliérain, l'ATEN est reconnu pour ses compétences techniques, son savoir-faire de mutualisation d'expérience pour une grande variété d'interlocuteurs, mais aussi par sa capacité unique à créer des formations sur mesure et adressées à des publics variés. Le projet présenté conduit à un sous-emploi de ces compétences de création de formation, puisqu'il réduit la mission formation à la participation et à l'appui.

Il y a un risque pour les personnels des têtes de réseaux associatives (RNF, FCEN et FCBN) qui font aussi partie des quelques spécialistes de la biodiversité terrestre inclus dans le cœur de l'AFB. L'intégration de ces personnels est menacée par le flou qui préside à leur avenir. Contractuels de droit privé, ce qui est « mal » au regard de la fonction publique, les conditions de leur intégration sont particulièrement mal définies. L'étude d'impact nous annonce, je cite, « *Les modalités d'intégration des salariés de droit privé seront harmonisées dans la mesure du possible avec le processus concerté de pré-positionnement des agents de droit public* ». Il y a un vrai risque de perdre ces personnes, leurs compétences et leur expérience au profit de postes vides.

Pour tous ces établissements, les personnels en détachement et mis à disposition s'interrogent sur leur avenir. Pas immédiat, puisque le transfert de personnalité morale a été anticipé par vos soins, mais sur ce qui se passera à la fin de contrat ou de leur mise à disposition. Dans les espaces protégés, la reconduction des détachements sur contrat devient difficile. Les personnels mis à disposition sont eux d'origines variées, parfois venant de collectivités territoriales. Il y a aussi le cas des détachements sur contrats de droit privés.

Enfin, la notion de rattachement demande à être éclaircie. A ce jour, elle est de fait une mutualisation encadrée par décret. Pourquoi ne pas la nommer comme telle ? Juridiquement, le fait que les EPA soient aujourd'hui rattachés à leur ministère de tutelle suppose une position hiérarchique entre l'AFB et les établissements rattachés. Le portage des missions mutualisées n'est pas clair, pas plus que les conséquences pour les personnels concernés.

En plus de ces problèmes de fond, le projet de loi tel que rédigé crée des faiblesses voire des régressions par rapport à la somme des établissements tels qu'ils existent et fonctionnent aujourd'hui, et il est pour le moins paradoxal que le tout soit inférieur à la somme des parties.

C'est le cas par exemple de l'introduction de la notion de veille à la cohérence des actions de l'agence par les préfets départementaux, alors qu'ils n'ont pas en DDT de personnels compétents pour évaluer les enjeux en terme de biodiversité.

C'est aussi le cas pour la police, par la formulation « apportent leur concours » aux autorités administratives qui revient à servir la police administrative dans les départements. De même pour la police judiciaire où la formulation crée un flou sur les relations entre les services territoriaux et les parquets.

Il en va de même pour la représentation des personnels au sein du conseil d'administration avec un seul représentant sur strapontin : le rapport entre le nombre d'agents affectés dans l'établissement et le nombre de leurs représentants au sein de cette instance se trouve largement diminué.

Au dernier groupe d'échange, l'ensemble des organisations syndicales vous ont demandé de déconnecter la mise en œuvre d'un quasi-statut pour les personnels contractuels des établissements intégrés par rapport à la création de l'agence. Ce chantier ne doit pas y être lié et continuer d'avancer quoi qu'il advienne de l'AFB, qui devra franchir les assemblées législatives, avec un périmètre élargi aux agences de l'eau, qui pourraient envisager de s'y rallier vu les difficultés actuelles que pose ce statut.

Dans l'hypothèse où ce projet verrait le jour sous la forme que vous nous proposez, la FSU souhaite attirer votre attention sur des problèmes en souffrance concernant les personnels.

Nous vous demandons que le projet de loi traite explicitement de l'intégration de tous les personnels des structures constitutives de l'agence, notamment les contractuels de droit public en CDD ou en CDI qui ne sont pas évoqués explicitement dans le projet de loi, et les personnels mis à disposition.

Nous vous avons aussi alerté sur un travail concomitant sur les corps ATE/TE du ministère que votre administration a fait suffisamment traîner et qui commence à agacer les 2 000 agents de ces corps.

Il conviendrait de s'assurer que l'inventaire fait par l'administration des différents statuts présents dans les établissements intégrés à l'AFB soient à l'équivalent de l'existant.

Nous vous demandons aussi que, pour les fonctionnaires en position de détachement sur contrat, leur soit proposé l'option dès la création de l'agence, de l'application du décret 2008-370 relatif à la position d'activité pour les fonctionnaires d'Etat, et l'application du décret 85-986 (relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat) titre II chapitre 1er Art 14.1, pour les fonctionnaires territoriaux, agents de La Poste et de France Telecom.

Ces questions techniques ne doivent pas masquer les immenses réticences des personnels impactés par le projet : mal financé, trop large, d'un périmètre incohérent, l'AFB est devenue une grande source d'inquiétude. L'exemple de la création d'établissements publics nouveaux en prélevant des postes sur ceux existant, comme c'est le cas avec le PN de Calanques qui est toujours en sous effectifs, présage mal de la suite si l'affichage de nouveaux moyens n'est pas clair.

En conclusion la FSU réfute en bloc le projet d'agence française pour la biodiversité tel qu'il est présenté aujourd'hui et ne proposera pas d'amendement cosmétique qui viserait à rendre le projet un peu moins nocif sur tel ou tel sujet.

Nous ne proposerons que trois amendements structurants qui représentent le plus petit dénominateur commun nécessaire à la mise en œuvre d'un projet d'AFB telle que le conçoivent les personnels :

Le premier consiste à retirer l'ONEMA et l'AAMP du cœur de l'AFB,

Le deuxième consiste à identifier comme établissements publics rattachés à l'agence, à l'instar des parcs nationaux, l'ONEMA, l'AAMP et l'ONCFS.

Le troisième revient sur le quasi-statut et intègre dans son champ les agences de l'eau.

En un mot, si nous sommes pour une Agence de la Biodiversité, nous ne pouvons pas adhérer au projet du jour, qui ne se comprend plus qu'en opportunité.

**Le compte rendu de ce CTM fera l'objet d'un autre Flash !**