

Paris, le 28 février 2024



COMMISSION DE
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT
DURABLE

Questionnaire indicatif pour les auditions de la mission d'évaluation de la loi portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB)

Questions générales

1. Le législateur a confié à l'OFB, établissement public de l'État, les missions de surveillance, de préservation, de gestion et de restauration de la biodiversité, codifiées à l'article L. 131-9 du code de l'environnement. Quelle est votre appréciation concernant la mise en œuvre de chacun des aspects de son rôle vis-à-vis de la biodiversité ?

Pour le Sne-FSU, l'ensemble des missions qui incombent à l'OFB au regard de l'article L. 131-9 du code de l'environnement sont bien toutes déclinées au travers de son contrat d'objectif et de performance 2021-2025.

La mise en œuvre de ces missions est estimée à partir de la progression des indicateurs de résultat, mis en place par rapport aux objectifs fixés, qui sont présentés annuellement au conseil d'administration.

L'appréciation concernant cette mise en œuvre doit être faite en tenant compte que :

- l'OFB doit adapter ses missions aux priorités édictées par les pouvoirs publics, au regard des politiques nationales en terme d'environnement, de budget et de moyens humains ;
- la création de l'établissement est fragilisée par une construction incomplète et par la faiblesse de ses moyens financiers et humains.

La loi pour la biodiversité, en partie vidée de ses ambitions par le Parlement, est un nouveau rendez-vous manqué. Le Sne-FSU estime en effet que l'eau et la biodiversité doivent être considérées comme des biens communs vitaux, dont l'État est garant de la bonne gestion par l'intermédiaire d'un ministère dédié à l'environnement, doté des compétences techniques et des moyens nécessaires à une politique ambitieuse à long terme avec tous les acteurs concernés.

S'agissant des prérogatives de contrôle (administratif et judiciaire) attribuées à l'OFB, l'information de la Société sur code de l'environnement est inexistante, ce qui fragilise de facto le volet répressif. Si le gouvernement prenait la mesure de l'insécurité environnementale (les biens communs cités en supra), il développerait la même énergie informationnelle que celle développée dans les années 70 pour l'insécurité routière qui régnait à l'époque.



2. L'OFB a-t-il trouvé sa place institutionnelle dans le paysage administratif des agences et des opérateurs de l'État ? La création d'un établissement *ad hoc*, ensemblier fédérant des politiques publiques diverses et complexes comme la biodiversité elle-même, était-elle selon vous la réponse la plus adaptée ?

L'OFB a parfaitement trouvé sa place avec les acteurs de la biodiversité. Le travail en lien avec les agences de l'eau, le rattachement des parcs nationaux, la gestion de réserves naturelles, de parcs marins... répond à l'attente du législateur.

La biodiversité fait l'objet de multiples textes et engagements pour des actions indispensables et urgentes afin de stopper la perte de biodiversité. L'OFB est l'outil *ad hoc* pour préserver, gérer et restaurer cette biodiversité.

L'établissement contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, participe à la stratégie nationale de la biodiversité, et répond à une volonté de politique publique en matière de rationalisation des moyens et d'efficacité en matière de protection de l'environnement.

Depuis 2011, le Sne-FSU réclamait la création d'un opérateur unique en matière de protection de l'environnement, à travers ses résolutions de congrès, dont voici 2 extraits :

En 2014, le Sne-FSU porte le projet d'une agence dédiée à la biodiversité.

" Ce projet s'inscrit en référence aux idées développées dans le cahier « biodiversité » et dans la résolution du Congrès de Fouesnant, en particulier pour ce qui concerne les motifs de sa création et son rôle dans le service public de l'environnement. "

" Le Sne-FSU juge indispensable la création d'une Agence dédiée à la biodiversité, interface opérationnelle et de gouvernance entre le pôle régalién, d'une part, les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux et la société civile, d'autre part. Cet établissement public sera chargé d'animer et de mettre en œuvre les politiques publiques dans les domaines de la connaissance, de la prévention, de la conservation et de la protection de la biodiversité. Cette agence devra être dotée de moyens en propre et nouveaux. L'État doit démontrer sa volonté de mettre en place une Agence dédiée à la biodiversité « ambitieuse » pour l'environnement et ne pas céder à la pression des lobbies. "

En 2011, le Sne-FSU mentionne que " L'interface entre ces deux pôles [le pôle régalién / les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux et la société civile] pourrait être constituée par une agence de la biodiversité, organe de concertation et d'incitation financière, chargé d'animer et de coordonner la mise en œuvre des politiques publiques dans les



domaines de la connaissance, de la prévention et de la conservation de la biodiversité. "

" Ce nouvel opérateur public aurait pour mission fondamentale le pilotage opérationnel des politiques de préservation et d'utilisation durable de la diversité biologique sous la responsabilité de l'Etat, et notamment :

- d'organiser le dialogue et la concertation entre les différents acteurs, institutionnels, sociaux et économiques, pour favoriser l'émergence de projets territoriaux répondant aux enjeux de biodiversité ;
- d'aider à l'élaboration de ces projets territoriaux, par son expertise technique propre ou celle des opérateurs publics du champ de compétence, et à leur réalisation, par ses capacités de financement ;
- de promouvoir et coordonner des recherches et des expérimentations sur les problématiques de biodiversité en s'appuyant sur les organismes de recherche et les opérateurs publics du champ de compétence ;
- de structurer, renforcer et mettre en synergie les réseaux ou dispositifs d'observation et d'information sur la biodiversité, - structurer et renforcer la professionnalisation de l'ensemble des acteurs de la biodiversité (formation, filière métier...) en s'appuyant sur les organismes et opérateurs publics du champ de compétence ;
- d'organiser les procédures d'évaluation pour parvenir à des diagnostics partagés par tous les acteurs des politiques de la biodiversité. "

" Il disposerait d'antennes régionales qui constituent le niveau de proximité indispensable à la bonne mise en œuvre des orientations et le mieux adapté au type de gouvernance souhaitée et à l'esprit même de nos institutions. La composition et le fonctionnement des instances nationales et régionales de l'agence devront refléter la diversité des usages et des courants de pensée. La représentation des différents collèges (État, collectivités locales, usagers, personnels) devra être équilibrée. "

" Il bénéficierait d'une autonomie financière le mettant à l'abri des variations politiques annuelles du budget de l'Etat. En ce sens, il sera habilité à percevoir des recettes publiques fondées sur le principe « pollueur-payeur », autrement dit, assises sur les usages qui contribuent à l'érosion de la biodiversité. Ces recettes devront relever de deux logiques complémentaires, l'une incitative (applicable aux problématiques pour lesquelles une alternative est possible), l'autre dissuasive (applicable aux actions nuisibles à la biodiversité qu'il convient de proscrire). "

3. La connaissance du rôle et des missions de l'OFB est-elle bien comprise et appréhendée au niveau local ? L'établissement a-t-il selon vous conquis sa légitimité grâce à son action et au dialogue qu'il met en œuvre dans les territoires ?

L'OFB est un jeune établissement à qui l'on demande beaucoup. Mais les acteurs locaux connaissent parfaitement ses missions, qui sont :

- L'expertise et la connaissance
- L'appui aux politiques publiques
- La gestion et la restauration des espaces protégés



- La mobilisation des acteurs et des citoyens.
- La police de l'environnement

L'OFB est reconnu pour son savoir-faire et notamment son expertise et sa connaissance en matière de biodiversité. Il gère différents espaces protégés. Il contribue aux politiques publiques. Il est donc un acteur incontournable au niveau local. Il participe à la mise en œuvre de la séquence éviter, réduire et compenser.

Pour cela, il participe notamment aux instances territoriales en charge de l'élaboration des plans et programmes mais aussi à la réalisation d'un inventaire des sites à fort potentiel de gain écologique, en partenariat avec l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
Il apporte aussi un appui technique aux services déconcentrés de l'État en charge de l'instruction des projets.

En matière de mobilisation des territoires, l'établissement coordonne en région et en départements, parfois en lien avec les ARB, les programmes "Atlas de la biodiversité", "Territoires, Entreprises et Partenaires Engagés pour la Nature" et "Aires Terrestres et Marines Éducatives", ainsi que le contrôle des dossiers "Ecocontribution".

Il est donc parfaitement identifié sur les territoires et met en œuvre un dialogue de qualité envers les différents interlocuteurs.

4. La fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a-t-elle généré les effets de synergie recherchés ? Comment s'est opérée la création d'une culture d'établissement commune pour les personnels venus d'horizons divers ? Comment cette réforme administrative a-t-elle été vécue et anticipée ? Dans quelle mesure la crise sanitaire a-t-elle perturbé et retardé ce processus ?

La fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a généré l'effet de synergie recherchée.

La création de l'OFB, imposée aux deux anciens établissements publics, a été effective après seulement un an de préfiguration.

Ce délai n'a cependant pas permis d'anticiper tous les défis qu'ont engendrés cette fusion, ni d'appréhender correctement l'impact sur les personnels pour en atténuer les effets.

Comme dans tout processus de changement une partie des personnels a effectivement mal vécu cette fusion.

De plus, au 01/01/2019, date de début de préfiguration, les deux établissements comptaient 331 sites. Au 01/01/2020, date de création de l'OFB, l'établissement n'avait déjà plus que 319 sites, avec pour objectif de passer à 245 sites en 2025. Cette réorganisation géographique constante a également un impact important sur les personnels.



La création de l'OFB, menée au pas de charge, a subi de plein fouet la crise Covid avec ses confinements.

Cette situation a engendré un retard important dans les formations obligatoires d'acculturation des agents, au regard des nombreuses missions à réaliser, et une complication dans la cohésion des collectifs de travail.

Pour le Sne-FSU, la création de l'établissement suit son cours. On est en fin de phase d'acculturation par les formations, des instructions sont encore provisoires ou en cours de rédaction et certaines négociations déclinées au niveau ministériel ne sont pas retranscrites au sein de l'OFB, mais leur traitement est prévu.

Il en ressort que malgré toutes ces contraintes, l'établissement remplit bien toutes les missions qui lui incombent, par l'article L 131-9 du code de l'environnement, grâce à l'implication de tous les personnels.

5. Peut-on aujourd'hui considérer que l'OFB est un établissement mature, rodé aux missions qui lui ont été attribuées grâce à des procédures formalisées ou est-il au contraire encore un organisme « dans l'enfance » qui cherche sa place et doit poursuivre ses efforts pour être mieux identifié et moins contesté ? L'OFB fait-il mieux que la somme des organismes qu'il remplace ?

L'OFB est effectivement un jeune enfant, mais les personnels qui le composent sont rodés aux missions qui lui ont été attribuées. Malheureusement, l'adéquation missions moyens n'est pas au rendez-vous et il est compliqué d'effectuer pleinement toutes les missions dévolues à son fonctionnement.

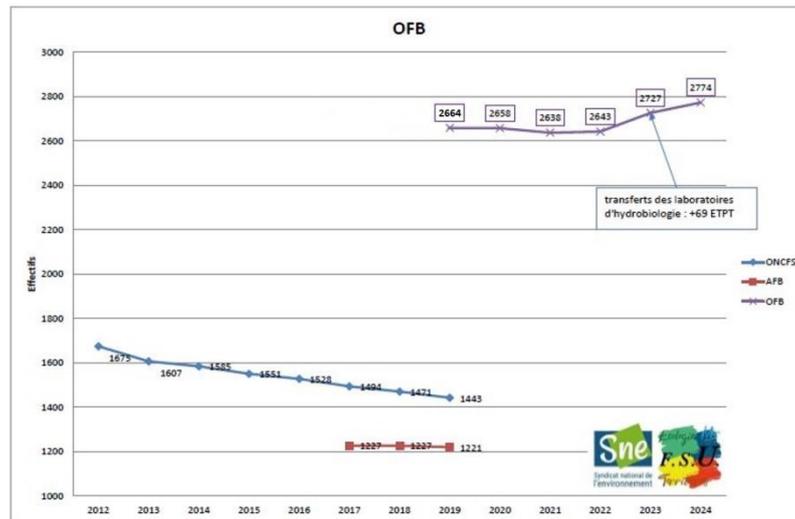
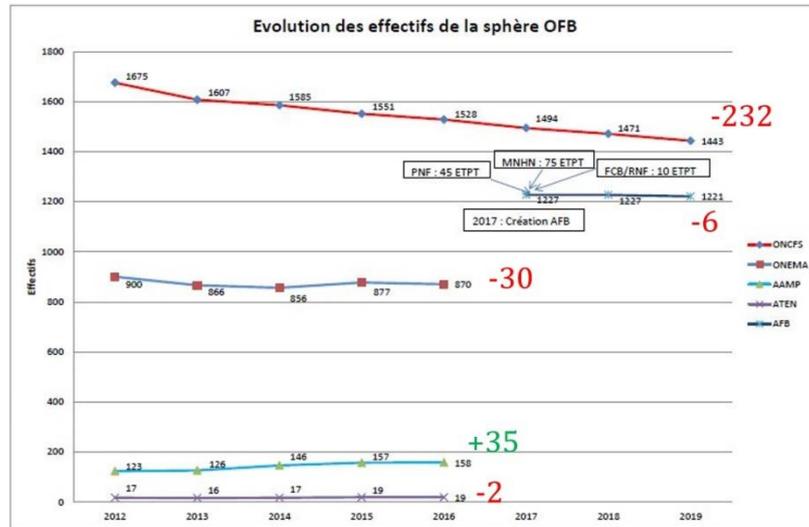
L'OFB ne cherche pas sa place, il souhaiterait plutôt qu'on lui laisse la place que le législateur lui a dévolue. Il faudrait surtout que nos dirigeants politiques rétablissent la vérité et arrêtent de désigner l'OFB comme bouc émissaire à tous les problèmes. L'OFB ne remplace pas les anciens établissements, il est tout simplement la continuité des anciens établissements, auxquels des missions nouvelles ont été ajoutées ! Il pourrait donc faire mieux à condition qu'on lui alloue des moyens suffisants.

6. Pensez-vous que l'OFB soit un établissement public correctement dimensionné au regard de ses missions, tant en termes de moyens budgétaires, de personnels que de capacités d'intervention pour répondre notamment aux enjeux posés par la police de l'eau et de l'environnement ?

Pour mémoire depuis 2017, l'agrégation des effectifs de l'AFB et de l'ONCFS représentait 2721 ETP et aujourd'hui il n'en représente plus que 2727, auxquels il faut déduire les laboratoires d'hydrobiologie intégrer en 2023. Ce qui représente une baisse d'effectifs de 58 ETP.



Et c'est sans compter la perte d'effectifs antérieure à 2017, liée à la politique de réduction des effectifs des personnels en charge de l'environnement, principalement à l'ONCFS, comme le montre les graphiques ci-dessous.



A ce sujet, nous conseillons également de lire l'ouvrage sur les "polices environnementales sous contraintes" édité par des chercheurs aux éditions Rued'ULM.

Donc non, cet établissement n'est pas dimensionné correctement. Les enjeux environnementaux ne concernent pas que la police de l'eau et de l'environnement. Les domaines sont bien plus larges. Encore une fois, l'OFB participe à l'élaboration des politiques publiques liées à la protection de l'environnement. Ceci signifie qu'il est expert en matière de préservation et d'anticipation. Les agents de l'OFB sont à la fois des inspecteurs de l'environnement mais aussi des scientifiques, des chercheurs, des personnels administratifs. Ils sont aussi formés à la mobilisation des acteurs et de la société civile. Ils sont donc un maillon essentiel à la préservation de la biodiversité et à sa reconquête.



Questions relatives à la police de l'environnement et aux contrôles

7. Quel regard portez-vous sur les pouvoirs de police dont disposent les inspecteurs de l'environnement ? Quelle est votre appréciation de la manière dont les pouvoirs de recherche et de constatation sont concrètement mis en œuvre à l'occasion des contrôles ?

Pour le Sne-FSU, les pouvoirs de police des inspecteurs de l'environnement sont aujourd'hui suffisants pour qu'ils puissent exercer pleinement leurs missions de police de l'environnement.

La recherche d'infractions sur le terrain est cependant de moins en moins effective par manque de moyens et de temps. La flagrance et le signalement occupent maintenant l'essentiel du temps consacré aux missions de police judiciaire.

Le respect des règles procédurales, de plus en plus strictes, a aussi augmenté le temps nécessaire à la rédaction des rapports de manquement administratif et des procès-verbaux, afin de respecter les droits des mises en causes et d'expliquer la complexité des enjeux environnementaux ...

8. Les agents de l'OFB sont-ils suffisamment formés à l'exercice de leurs missions sur le terrain ? Le protocole d'entrée en contact et des procédures de contrôle fait-il l'objet d'une formalisation écrite ? Comment est mis en œuvre le principe de proportionnalité pour tenir compte de la nature du contrôle, du contexte dans lequel il intervient et de la qualité du contrôlé (élu local, acteur économique, contrevenant en flagrant délit, *etc.*) ?

Les inspecteurs de l'environnement de l'OFB sont astreints à une formation lourde est qualifiante lors de leur formation initiale, puis ils suivent des stages de perfectionnement ou de remise à niveau tous les ans en formation continue.

Tous leurs contrôles ou procédures font l'objet d'un rapportage écrit dans le logiciel OSCEAN.

Il n'y pas de proportionnalité de contrôler tel ou tel public et la qualité du contrôlé est prise en compte par une instruction de missions de police interne à l'établissement.

9. Comment l'OFB s'assure-t-il du respect, par ses agents, du principe d'impartialité et de la présomption d'innocence ? Quels sont les points d'amélioration que vous identifiez concernant la diffusion d'une culture professionnelle adaptée à la diversité des enjeux dans lesquels les agents exercent leurs missions ?



Les inspecteurs de l'environnement de l'OFB sont des agents commissionnés et assermentés. Comment peut-on remettre en cause leur impartialité et l'idée qu'ils ne respecteraient pas la présomption d'innocence qui leur incombe.

10. Comment jugez-vous la doctrine promu par l'OFB concernant le port de l'arme de service ? Son port ostentatoire est-il parfois source de tension avec les assujettis aux contrôles ? Êtes-vous adéquatement formés et responsabilisés au regard de vos missions ? Quels aménagements ou évolutions vous paraîtraient nécessaires pour apaiser certaines tensions ? Observez-vous une recrudescence des tensions du fait du contexte agricole ?

Les inspecteurs de l'environnement de l'OFB sont astreints de par la loi au port d'un uniforme et d'une arme de légitime défense, portée à la ceinture dans un étui, comme d'autres forces de police. Son port n'est pas " ostentatoire " mais défini pour permettre de réagir immédiatement et en toute sécurité dans le cadre de la légitime défense d'eux même et autrui.

Ils sont donc uniquement équipés en proportionnalité des risques rencontrés, car ils sont confrontés régulièrement à des gens dangereux et potentiellement armés (chasseurs, braconniers, trafiquants d'espèces, ...). Une cérémonie se déroule d'ailleurs tous les ans à l'école nationale du Bouchet à Dry, en souvenir des agents morts en service.

Pour pouvoir porter ce moyen de défense, les inspecteurs de l'environnement suivent une formation initiale éliminatoire en tir et techniques d'interventions face aux différentes missions à effectuer. Ils sont également astreints à participer à quatre séances de tir par an (alors que la police nationale n'en fait que trois) faute de quoi ils perdent leur port d'arme.

Vouloir désarmer les agents pour certains contrôles ou leur faire porter l'arme de manière différente, remet en cause les principes de sécurité cités précédemment. Il est impossible de cacher une arme l'été sous un simple polo. De plus, les agents sont également porteurs pour leur défense d'un gilet par balle, de menotte et d'un bâton télescopique de sécurité. Devront-ils également dissimuler tous ce matériel ?

Comme tout le monde, le Sne-FSU a constaté la recrudescence des tensions du fait du contexte agricole. L'OFB a été jeté en pâture par le 1er ministre et désigné comme bouc émissaire de la crise agricole cristallisant un peu plus la colère des agriculteurs. De nombreuses exactions ont été commises envers les bâtiments et les agents de l'OFB d'où de nombreuses dégradations coûteuses pour le contribuable !

11. Précisez le rôle et les actions de l'OFB en matière du suivi des plans nationaux d'actions relatifs aux grands prédateurs (loup, ours et lynx sauvage) ? Comment expliquez-vous que les estimations produites par l'OFB concernant la démographie lupine soient parfois contestées ?

Le rôle de l'OFB est de définir de façon objective et neutre des protocoles et



méthodologie d'estimation, de la population de loups en France. Cela permet de mieux connaître l'espèce.

L'OFB participe également aux constats de dommage, à des missions d'effarouchement et à des conseils de protection pour les troupeaux.

Il est utopique de vouloir compter à l'individu près le nombre de loups en France et quoiqu'il advienne, l'OFB aura toujours des détracteurs pour contester ses données (en plus ou en moins). Ce phénomène existe de longue date et ce quelle que soit l'espèce et les intérêts.

12. Quelles évolutions avez-vous observé dans l'exercice de la police de la chasse depuis la création de l'OFB et l'absorption de l'ONCFS ? Les agents de l'OFB ont-ils une connaissance suffisamment précise des réalités et des enjeux cynégétiques ? La Cour des comptes, dans un rapport public thématique de 2023 consacré aux soutiens publics aux fédérations de chasseurs, a mis en évidence que la fusion des deux établissements a entraîné une « *perte de compétences et d'expérience cynégétiques* ». Souscrivez-vous à ce constat ? Quel est le rôle de l'OFB en matière de prévention du braconnage ?

Le champ de compétence de l'OFB est plus large que celui de l'ONCFS, il est donc évident et naturel que la mission "police de la chasse" n'ait plus autant d'importance au vue de l'ensemble des missions. De plus et comme expliqué dans le rapport cité de la cour des comptes : "L'OFB a recentré son activité de police de l'environnement sur les enjeux relatifs aux zones humides, à la sécurité et aux espèces protégées, conformément à la stratégie nationale de contrôle fixée par la direction de l'eau et de la biodiversité du MTECT."

Le Sne-FSU ne souscrit pas au constat que la fusion des deux établissements a entraîné une « *perte de compétences et d'expérience cynégétiques* » car les agents ont intégré l'OFB avec leur expérience et leur compétence issues des anciens établissements et la police de la chasse fait partie intégrante de la formation inculquée aux agents de l'OFB : formation initiale (nouveaux arrivants), formation d'acculturation (agents issus de l'AFB). De plus, les missions doivent être proportionnelles aux enjeux qu'elles impliquent pour la préservation de la biodiversité.

Concernant la prévention du braconnage, les agents interviennent uniquement lorsqu'ils ont mention de tels faits par écrit. Cependant, cela implique une présence forte des agents sur le terrain ce qui n'est plus systématiquement possible aujourd'hui au regard du manque d'effectifs et des autres missions à réaliser.

13. La Cour indique en outre les agents des services départementaux de l'OFB consacrent entre 15 et 20 % de leur temps à la police de la chasse, essentiellement sur le respect des règles de sécurité, beaucoup moins que le temps (40 %) que pouvaient y consacrer les agents de l'ex-ONCFS. Comment se traduit concrètement le manque de moyens dédiés ?



Comme rappeler à la question précédente, il ne s'agit pas ici forcément d'un manque de moyen, mais d'une orientation politique stipulée dans la stratégie nationale de contrôle. De plus, les pourcentages présentés sont globaux, et ne s'appliquent pas à l'identique sur tous les territoires. (Cf. site internet OFB : <https://www.ofb.gouv.fr/contrôles-administratifs-et-procedures-judiciaires#:~:text=Les%20contr%C3%B4les%20des%20agents%20de,r%C3%A9alisent%20environ%2020%20000%20contr%C3%B4les>)

14. Estimez-vous que les actions de sensibilisation mises en œuvre par l'OFB sont suffisamment pédagogiques quand les acteurs contrôlés, de bonne foi, ne connaissent pas l'ensemble des normes auxquels ils sont soumis ?

Le Sne-FSU a confiance dans le professionnalisme des agents de l'OFB et leurs capacités à apprécier une situation et à déterminer son mode d'action (pédagogie, rappel à la loi, verbalisation, ...). Ils sont d'ailleurs formés en ce sens.

Pour mémoire, types de contrôles en 2023 :

Particuliers : 44 % (8637 contrôles)

Agriculteurs : 19 % (3644 contrôles)

Collectivités : 10 % (1787 contrôles)

Entreprises : 11 % (1946 contrôles)

Propriétaires et multi usagers : 6 % (1082 contrôles)

Les lois et textes réglementaires sont tellement vastes, que tous les acteurs cités peuvent avoir des lacunes, même "si nul n'est censé ignorer la loi".

Pour pallier à cela, l'OFB s'assure que dans chaque département il y a un référent mobilisation pour contribuer à la pédagogie auprès des acteurs.

Cependant, l'information de la Société sur l'évolution de la réglementation ou les normes de l'environnement est inexistante. Si le gouvernement prenait la mesure de l'insécurité environnementale, il développerait la même énergie informationnelle que celle développée dans les années 70 pour l'insécurité routière qui régnait à l'époque.

15. Dans l'hypothèse où un contrôle débouche sur la rédaction d'un procès-verbal ou le prononcé d'une amende, quels sont les voies de recours pour contester la réalité de l'infraction commise ? Quelle est selon vous la proportion de contrôles qui se passent mal ? Quelles en sont les raisons ? Quelles évolutions pourraient être apportées pour y remédier ?

La procédure ou le rapport réalisé par l'agent fait foi jusqu'à preuve du contraire et l'instruction se fait à charge et à décharge. C'est pour cela que les mis en cause sont invités à venir librement expliquer les faits qui leurs sont reprochés et ils sont systématiquement informés de leur droit de consulter un avocat ou un conseil juridique.

Si la personne souhaite contester les faits, elle peut le faire auprès du procureur de la République en cas de procès-verbal (Pour les timbres amendes, les recours se font auprès de l'officier du ministère public), ou



auprès du préfet pour les rapports de manquements administratifs.

Sur le terrain, pas un contrôle n'est identique, même si le contexte de départ peut être similaire. De nombreux facteurs peuvent influencer sur le fait qu'un contrôle va mal se passer (heure du contrôle, contexte social, état d'esprit du contrôlé, lieu du contrôle, faits reprochés, ...) et le contrôleur n'en est généralement pas responsable.

Sur les contrôles qui se passent mal, ils sont parfois liés aux utilisateurs de véhicule terrestre à moteur qui forcent le passage en fonçant délibérément sur les agents pour se soustraire au contrôle.

16. À titre expérimental, le port de caméra piéton serait-il une réponse pertinente pour sécuriser le déroulé de certains contrôles ? Une inspection générale, sur le modèle de ce qui existe pour la police nationale, pourrait-elle constituer un dispositif utile ?

Pour le Sne-FSU, la caméra piéton pourrait permettre de sécuriser au premier abord l'intervention des agents et l'agressivité qu'il pourrait y avoir à leur égard. Cependant, il faut rester vigilant aux conséquences : moyens financier et logistique. Avant tout déploiement, il faudra s'assurer que les textes réglementaires permettent son utilisation à l'OFB. Il faudra ensuite définir le type de matériel (pas trop encombrant ni stressant pour les usagers) et les modalités de son utilisation (déclenchement, conservation des images, ...) au travers d'une instruction interne qui devra être soumise au CSA de l'établissement.

Le Sne-FSU estime que la mise en place de manière expérimentale d'une inspection générale interne à l'OFB, serait un plus en cas de litige sur le comportement de l'agent de l'OFB ou du contrôlé, à condition de fournir à l'OFB les moyens humains et financiers nécessaires à la mise en place de ce dispositif et que celui-ci ne soit pas réservé qu'au monde agricole.

17. Quelles procédures l'OFB met-il en œuvre quand un de ses agents est victime de faits de violence, de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou encore d'outrages à raison de ses missions ? Diffère-t-elle du droit commun de la protection fonctionnelle dont bénéficient l'ensemble des agents publics ?

Quand un agent de l'OFB est victime de faits de violence, de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou encore d'outrages à raison de ses missions, il dépose plainte à titre individuel et peut disposer de la protection fonctionnelle de l'OFB comme tout agent public.

Cependant, il semblerait que l'établissement ne puisse se porter partie civile au côté de l'agent au regard d'un texte contraignant pour le conseil d'administration.

Le Sne-FSU a évoqué cette difficulté auprès du ministre de l'écologie qui s'est engagé à étudier le problème.



18. Que pensez-vous de l'annonce, par le Premier ministre fin janvier, de la « mise sous la tutelle des préfets » des personnels de l'OFB et de la limitation à un contrôle annuel par exploitation ?

Les annonces du Premier ministre sont avant tout des annonces politiques sans fondement et qui prouvent une méconnaissance de l'existant. En effet, les services départementaux des anciens établissements publics travaillaient déjà au niveau administratif en concertation avec les services préfectoraux depuis des dizaines d'années. De plus, depuis la loi " 3 DS " le préfet est devenu officiellement le délégué territorial de l'OFB en matière de police administrative, tandis qu'en matière de police judiciaire, les inspecteurs de l'environnement restent sous l'autorité directe du procureur. Le Sne-FSU rappelle le principe républicain de la séparation des pouvoirs.

Si le législateur décide de limiter les contrôles dans les exploitations agricoles à un par an, ce sera au préfet de coordonner ceux-ci avec l'ensemble des partenaires institutionnels. Cependant, les préfets ont des missions et un rôle à tenir et ce n'est malheureusement pas toujours le cas dans tous les départements (certains n'ont pas de MISEN).

Questions concernant les moyens et les ressources

19. Les ressources de l'OFB sont-elles de nature à répondre à l'ensemble des missions que le législateur lui a confiées et à accompagner le déploiement de la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 ? De même, le plafond d'emplois de l'OFB, fixé par la loi de finances pour 2024 à 2 775 équivalents temps plein, permet-il de remplir convenablement les missions qui échoient à cet établissement public ?

Pour le déploiement de la stratégie nationale pour la biodiversité, la mission devrait pouvoir être remplie. L'OFB a perçu 47 ETP supplémentaires ainsi que le budget nécessaire en parallèle.

Cependant, pour les missions initialement confiées par la loi à l'OFB, le Sne-FSU a déjà répondu que l'établissement accusait les pertes d'effectifs antérieures à sa création et qu'il ne pouvait remplir pleinement les missions qui lui sont confiées (voir question 6).

Le Sne-FSU est aussi très pessimiste au regard de la pyramide des âges au sein de l'établissement. En effet, 1/3 des agents de terrain ont plus de 50 ans et beaucoup partiront en retraite dans moins de dix ans. Il suffit de regarder le nombre de postes non pourvus lors du dernier cycle de mobilité au sein des services de terrain (107 postes infructueux pour 89 postes pourvus). Cela va engendrer une perte de connaissance et du savoir.



L'une des solutions serait de mettre en place une politique d'emploi à la hauteur des ambitions du gouvernement et d'octroyer des effectifs supplémentaires à l'établissement, pour rattraper les pertes antérieures et réaliser pleinement l'ensemble des missions allouées, ainsi que les moyens budgétaires nécessaires à son bon fonctionnement.

L'appréciation du fait de remplir "convenablement" les missions reste propre à chacun.

De plus, le Sne-FSU reste très inquiet sur les répercussions que pourrait avoir le décret de restriction budgétaire sur l'OFB.

20. Quel regard portez-vous sur le financement de l'OFB, qui est aujourd'hui majoritairement assuré par la contribution des agences de l'eau plutôt que par la contribution pour charges de service public ? Une contribution plus spécifique, à travers par exemple une redevance assise sur la biodiversité, vous paraît-elle souhaitable ?

Le Sne-FSU est opposé à des ponctions répétées de moyens financiers sur la politique de l'eau.

Le Sne-FSU rappelle l'importance de maintenir un système de redevances intégrant des leviers incitatifs forts, que ce soit sur la modification des redevances existantes ou la création de redevances biodiversité sur le principe pollueur-payeur. Cependant sans réponse de notre ministre, nous restons inquiets de voir s'établir un nouveau système trop simpliste en matière d'eau et de pollution. Et la création d'une nouvelle redevance biodiversité au rendement insuffisant est vouée à l'échec, quand dans le même temps, le gouvernement organise un financement majoritaire de la biodiversité sur dotation de l'Etat.

21. Quelle politique de formation l'OFB met-il en œuvre en direction de ses personnels ? À quelles obligations déontologiques les agents sont-ils soumis ?

En matière de formation, l'OFB :

- a mis en place depuis sa création un processus d'acculturation entre les agents des anciens établissements (comme précédemment évoqué), qui arrive à son terme en 2024 ;
- réalise la formation initiale des techniciens de l'environnement issus des concours et recrutés à l'OFB et dans les parcs nationaux
- réalise la formation de tous nouveaux arrivants (détachement, PNA, quasi statut ...) sur des postes d'inspecteur de l'environnement, mais aussi pour tout autre agent
- dispose d'un plan de formation continue
- dispose d'une commission validant les formations personnelles (CPF).

En tant qu'agents publics, nous sommes tous soumis à la loi déontologie sur les droits et devoirs des fonctionnaires.



22. Comment décririez-vous le climat social au sein de l'établissement et la qualité de vie au travail des agents ? Le contexte agricole contribue-t-il à sa dégradation et à une forme de désarroi des personnels face à leurs missions ? Quelles résistances ou contestations observez-vous vis-à-vis des normes environnementales ?

L'OFB, créé au pas de charge, n'est pas encore stabilisé et n'est pas en bonne santé. Le mal être s'y est installé depuis longtemps. Les missions de plus en plus nombreuses ne sont pas en adéquation avec les moyens tant humains que financiers.

Nous vous rappelons que cet établissement accuse les baisses d'effectifs, issues des anciens établissements le constituant.

De plus, cela impose une surcharge de travail liée au manque chronique d'effectif (perte d'effectif, départ à la retraite, ...). Cette situation génère des risques psychosociaux qui ont nécessité la mise en place d'un plan d'actions. Tant qu'il n'y aura pas une adéquation entre les moyens et les missions, ces risques vont perdurer.

Cette détresse a effectivement été amplifiée par la crise agricole. Le Premier Ministre a désigné l'OFB, et donc ses agents, comme bouc émissaire de cette crise en ignorant la demande initiale des agriculteurs : vivre de leurs revenus tout simplement. Le Sne-FSU en a fait le même constat que l'ensemble des citoyens en observant les manifestations agricoles.

Cependant, le Sne-FSU déplore les régressions des politiques environnementales annoncées par le gouvernement. Ces régressions environnementales ne changeront rien au fait que le dérèglement climatique ne fait aucun doute et qu'il y a une urgence écologique et sociale à changer de modèle de production agricole. Malheureusement, ces régressions ne permettront pas de répondre aux revendications des agriculteurs de vivre décemment de leurs revenus, ni à la demande croissante et à la nécessité urgente d'accélérer la lutte pour la préservation du vivant.

23. Présenter un état des atteintes aux implantations territoriales de l'OFB et la nature de celles-ci. L'enquête concernant l'incendie de l'antenne de Brest a-t-elle pu déterminer les causes criminelles de cette atteinte ?

Mi-février, l'OFB a présenté au ministre de l'écologie un état des lieux des atteintes à ses implantations territoriales. Cependant, celui-ci ne peut être exhaustif car les exactions se poursuivent encore aujourd'hui.

Concernant l'incendie de l'antenne de Brest, dont l'enquête est toujours en cours, les causes criminelles en sont malheureusement banales : c'est la colère d'une infime partie de pêcheurs professionnels, suite aux annonces du ministre de la mer, qui n'ont fait que stigmatiser une fois encore l'OFB.



24. Quelles sont les mesures mises en œuvre par la direction générale pour limiter l'hétérogénéité territoriale en matière de contrôle et d'exercice de la police environnementale ?

Comme déjà évoqué, l'OFB est sous l'autorité des préfets en matière de police administrative.

Cependant, au niveau national, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement prévoit :

- sur la base de la stratégie nationale de contrôle et des instructions annuelles relatives au contrôle de l'environnement marin, des documents cadres en matière de biodiversité et des enjeux de biodiversité et de ses missions, l'OFB travaille à une priorisation de son action en matière de police. Cette priorisation alimente et fait l'objet d'échanges en MISEN ou dans les structures d'animation dédiée environnement marin, avec les DIRM et les DRAAF concernant l'identification des enjeux, et la répartition des contrôles entre services et la bonne articulation entre police judiciaire et administrative, qui sont in fine validés par le préfet et le Parquet dans le plan de contrôle eau et nature et par les préfets coordonnateurs de façade dans le plan de surveillance et de contrôle de l'environnement marin, sans préjudice des interventions ponctuelles rendues nécessaires, notamment par le biais des saisines judiciaires du Parquet ;
 - d'appuyer la direction de l'eau et de la biodiversité dans son rôle de pilotage de la politique nationale de contrôle en polices de l'eau, de la nature et de l'environnement marin (évaluation de la stratégie nationale de contrôle, définition de la trame nationale du plan de contrôle, organisation du séminaire national avec les services départementaux de l'OFB et les services déconcentrés concernés (DDT-M, DREAL, DRAAF, DD-CS-PP) qui travaillent sous l'autorité du préfet, création des COLDEN (comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale) et de leurs interfaces avec les MISEN ;
 - d'être présent sur les atteintes liées aux usages de la nature et être en capacité de réagir en cas de crise environnementale en assurant une continuité de service ;
 - de développer les échanges avec les parquets et les services déconcentrés de l'État : au-delà des aspects liés à la direction d'enquête du parquet, afin d'améliorer le ciblage des opérations de police et les suites réservées tant en police judiciaire qu'en police administrative, participer aux échanges avec les parquets et les services déconcentrés de l'État dans le cadre de l'instance dédiée ;
 - de favoriser les partenariats police avec les autres acteurs de l'environnement : favoriser les partenariats opérationnels avec les autres acteurs environnementaux, qu'ils soient institutionnels (notamment avec la direction générale de la gendarmerie nationale et les antennes locales de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique – OCLAESP, ou encore le dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes) ou associatifs, afin de mieux coordonner les actions de police et de mieux répondre aux enjeux et attentes sociétales.
25. La présence de l'OFB dans les départements et collectivités d'outre-mer donne-t-elle satisfaction ?



Les territoires ultra-marins sont le plus grand réservoir de biodiversité de la planète. La présence de l'OFB est donc indispensable pour la préserver et participer à sa reconquête.

L'OFB est un opérateur incontournable et reconnu en outre-mer par les différents acteurs de la société, au regard des missions qu'il accomplit.

Cependant, compte tenu de la richesse de la biodiversité et l'étendue des territoires d'outre-mer, les agents de l'OFB sont en nombre insuffisant ou absents dans certaines collectivités.

Questions relatives à la gouvernance et à l'action territoriale

26. Quel regard portez-vous sur la double tutelle exercée par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ? Comment le préfet s'acquitte-t-il de sa mission de coordination ?

On ne peut pas vraiment parler de double tutelle à proprement dite. Le ministère de l'agriculture n'a d'impact sur l'OFB que sur la partie sanitaire et "écosystème agri". Le MTECT exerce par contre une tutelle complète en matière d'objectifs, d'orientation des politiques RH et de gestion de certains personnels.

Le préfet s'acquitte de sa mission de coordination par le biais des différentes instances locales (MISEN, SAGE, SDAGE, CLE, ...).

27. Que pensez-vous de la composition du conseil d'administration de l'OFB ? La répartition en cinq collèges est-elle pertinente ? La clef de répartition des différents membres siégeant au conseil d'administration vous paraît-elle satisfaisante ou est-il au contraire nécessaire qu'elle évolue ?

Le Sne-FSU a été force de proposition pour la composition du Conseil d'administration de l'OFB pour veiller aux équilibres de représentation. Donc oui, la répartition en 5 collèges est pertinente.

La clé de répartition est suffisamment équilibrée et ne nécessite pas d'évolution.

28. Comment évaluez-vous le rôle, la composition et le fonctionnement du conseil scientifique et du comité d'orientation placés auprès du conseil d'administration ? Cette organisation tripartite garantit-elle une bonne conciliation des enjeux scientifiques, économiques, sociaux et environnementaux ? La gouvernance ainsi mise en œuvre favorise-t-elle la prise en compte des réalités économiques et sociales et des attentes de la société en matière environnementale ?

Le Sne-FSU n'a pas de remarque particulière concernant cette question.



29. L'article 152 de la loi dite « 3 DS » a désigné le préfet en qualité de référent territorial de l'OFB, chargé d'assurer la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort. Quel regard portez-vous sur cette évolution ? De quelle façon le rôle et la manière dont les inspecteurs de l'environnement mettent en œuvre leurs contrôles ont-ils évolué ?

Il faut rappeler que le préfet n'est que l'autorité administrative en matière de contrôles. L'OFB dépend de son directeur général, lui-même sous tutelle du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Le contrat d'objectifs et de performances 2021-2025 fixe les priorités et les objectifs auxquels l'OFB est contraint.

La loi 3DS n'a pas foncièrement changé les choses, le préfet a toujours été l'autorité administrative comme nous le rappelons à la question 18.

30. Le maillage territorial de l'OFB permet-il de répondre aux besoins de proximité et de connaissance des enjeux locaux ? Comment évaluez-vous la capacité de l'OFB à faire face aux spécificités locales, notamment en matière de gestion des espaces naturels, de développement de la connaissance, de mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité et d'appui aux acteurs socio-économiques ?

Le maillage territorial est primordial pour bien appréhender les enjeux locaux et pourrait être plus efficient si tous les services disposaient de leur effectif théorique.

De plus, la réduction des implantations imposée par la gestion immobilière de l'État, a entraîné la recentralisation des résidences administratives des agents de terrains, qui étaient précédemment réparties par secteur pour permettre aux collectivités d'avoir des interlocuteurs locaux. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et les acteurs de terrains doivent contacter les implantations pour que quelqu'un se déplace à leur rencontre.

La structuration régionale de l'OFB décline au sein de ses services les missions de connaissances, de mobilisation des acteurs et des citoyens, ainsi que de police, ce qui permet de faire l'interface entre le niveau départemental et le niveau national. Cette structuration permet d'apporter l'aide et la connaissance aux différents interlocuteurs de l'OFB en matière de gestion des espaces naturels, de développement de la connaissance, de mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité et d'appui aux acteurs socio-économiques.

De plus, des agents de directions nationales peuvent être affectés sur des sites de recherche au plus proche des thématiques étudiées.



31. De quelle façon l'OFB participe-t-il à la gestion et la restauration des espaces naturels ? Comment décririez-vous les relations de l'OFB avec les autres gestionnaires d'aires protégées ?

L'OFB participe à la gestion et la restauration des espaces naturels par partenariat ou par convention. Ces dernières lient l'établissement tant avec les institutions, professionnels et associations.

Au sein des Conseils départementaux des aires protégées, l'OFB en tant qu'opérateur de l'Etat, est force de proposition dans les projets de désignation de nouvelles aires protégées.

Les agents, chacun dans leurs territoires, connaissent les enjeux de biodiversité.

[Élément de réponse issu du COP

L'OFB apporte un appui scientifique et technique au dimensionnement de la restauration et de suivi de son efficacité à travers des expérimentations terrain : poursuite des suivis harmonisés sur des réseaux de sites de restauration (cours d'eau, plans d'eau et estuaires, réflexion à mener sur les autres milieux), accompagnement de projets ambitieux de restauration ou d'adaptation au changement climatique, accompagnement de mesures de gestion dans les aires protégées.]

32. Quel bilan tirez-vous de la mise en œuvre des agences régionales de la biodiversité ? Quel intérêt présentent-elles pour les territoires et pour les acteurs ?

Avec la création des Agences régionales de la biodiversité (ARB), l'État, les Régions et l'OFB font le pari des territoires. Les ARB jouent un rôle de catalyseur des énergies et des compétences territoriales et impulsent une dynamique partenariale collaborative pour généraliser au plus près du terrain les bonnes pratiques de préservation et de restauration de la biodiversité.

Actuellement, 11 Agences régionales de la biodiversité ont été créées depuis 2019, 5 ont un processus partenarial engagé (Grand-Est, Pays de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes, Martinique et Mayotte) et 2 sont dans un processus émergent (Guyane et Corse).

33. Selon quelles modalités la convention annoncée par l'exécutif pourrait mieux associer le monde agricole à l'OFB ? L'association permanente des chambres d'agriculture est-elle le bon acteur pour resserrer les liens ? Est-ce selon vous une évolution opportune au regard des missions exercées par l'établissement ?

Le projet de convention que nous avons reçu le 9 mars 2024 peut être opportun si elle permet à terme une meilleure compréhension mutuelle et apaise les tensions existantes actuellement.



Cependant, il ne suffit pas que les agents de l'OFB soient formés au monde agricole, le monde agricole doit également être informé des missions des agents de l'établissement. Nous rappelons que les agents ne font que veiller au respect des textes votés par les politiques.

De nombreux points présentent également des problèmes éthiques dans le cadre de la séparation des pouvoirs. Comment peut-on proposer que les peines de substitution soient définies conjointement avec les chambres d'agriculture ? De même, les modalités de contrôle doivent être définies en toutes indépendances et sans l'ingérence d'une partie prenante.

Cette convention n'aura donc notre aval que si elle ne remet pas en cause les missions de l'établissement énumérées par la loi, dont vous en réalisez le bilan au bout de 4 ans d'existence, mais également les prérogatives des agents de l'OFB.

De manière générale, un grand nombre d'engagements nécessitent du temps, des agents et des moyens financiers. De ce fait, cette convention n'est réalisable qu'avec des moyens humains et financiers supplémentaires ou bien en supprimant/priorisant certaines missions.

34. Avez-vous d'autres remarques concernant le rôle, les missions, les moyens de l'OFB ou les évolutions législatives ou réglementaires qui vous paraîtraient opportunes ?

Pour les moyens de l'OFB :

Le Sne-FSU exige une mise à plat immédiate des priorités en matière de missions, de moyens (humain et matériel), de médiation et de gestion concertée des personnels ainsi que leur mise en adéquation.

La situation actuelle met en péril le bien-être et la santé des agents quel que soit leur catégorie. D'ailleurs, cela a été mis en évidence lors d'une enquête sur les risques psychosociaux réalisés en 2021, dont près de 80% des personnels ont répondu.

De plus, le dialogue social actuel est évalué en fonction du nombre de réunion (peu importe le temps de réunion) et non dans la prise en compte des situations des personnels et des propositions faites par les représentants des personnels. Ce dialogue social aurait mérité à être amélioré.

Il serait également souhaitable d'arrêter de positionner sur les postes d'inspecteur de l'environnement de l'OFB des agents n'étant pas rémunérés de manière identique face aux risques encourus et à la pénibilité de ces missions de police. La police de l'environnement rentre pourtant pleinement dans le champ de compétence du corps des techniciens de l'environnement, qui a été créé pour cela en reprenant les anciens gardes-pêche et gardes-chasse, et qui sont indemnisés pour cette mission.



Recruter des contractuelles ou des fonctionnaires d'autres corps, sans les rémunérer justement pour cette mission de police créée des conditions de conflits et de mal aise dans les services.

Pour les évolutions législatives et réglementaires :

Le Sne-FSU tient à rappeler que l'établissement ne peut réaliser l'ensemble de ses missions sans les personnels indispensables à son fonctionnement (ingénieurs, fonctions supports, ...), dont les postes sont tenus en grande partie par des contractuels régis par un quasi statut environnement.

Il est aujourd'hui urgent de revoir ce statut, que le Sne-FSU a déclaré " mort-né " lors de sa mise en application le 1er janvier 2017. Ce statut montre aujourd'hui toutes ses imperfections. Il devrait être mieux adapté et plus équitable au regard de ce qui existe pour les fonctionnaires car il est impératif d'avoir " à travail égal un salaire égal ".

Le Sne-FSU défend le principe " à travail égal un salaire égal " quel que soit le statut des personnels.

Plus généralement :

La communauté scientifique constate un déclin de la biodiversité et évoque une sixième extinction de masse. Elle se traduit par un effondrement de la biodiversité à une vitesse dramatiquement plus élevée que le rythme normal d'extinction des espèces. La lutte contre la perte de biodiversité est indissociable de la lutte contre le réchauffement climatique. Cette communauté dénonce l'insuffisance de résultat et le Sne-FSU estime que l'OFB n'a actuellement pas les moyens de répondre à ces enjeux.