



# FEDERATION NATIONALE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

---

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex  
tél. : 01 55 82 88 75 – Fax : 01 55 82 88 70 –  
E mail : [fd.equipement@cgt.fr](mailto:fd.equipement@cgt.fr) - Site : [www.equipement.cgt.fr](http://www.equipement.cgt.fr)

## **Notre avis sur le "*Rapport de la mission de préfiguration Agence française pour la biodiversité - Projet au 31 mai 2015*"**

*Paris, le 8 juin 2015*

Cette note porte sur le document diffusé aux OS le 1<sup>er</sup> juin 2015, avec demande de retour pour le 5 juin. Compte tenu du délai imparti, un texte commun intersyndical était d'emblée exclu.

Cet avis se concentre à ce stade sur le document principal (25 pages) à l'exclusion des annexes, faute de temps. Ces dernières sont supposées intégrées au rapport principal. Au passage, le rapport évoqué sur l'outremer ne nous a pas été fourni et il n'est pas transcrit dans le rapport.

Les parties en *italiques* et entre guillemets sont des extraits du rapport.

### **1. Remarque générale**

Il nous semble que le terme "biodiversité" doit être redéfini, avec ses implications intrinsèques et celles pour les humains, ne serait-ce qu'en annexe ou par un encadré. Le rapport montre que l'on aborde plus largement le domaine de la préservation (et parfois de la restauration) de la nature et de ses bénéfices pour les humains, ce qui est plus judicieux. Il en va de même pour le sondage rapporté page 17. Impossible et pas souhaitable de dissocier biodiversité et nature, cette dernière incluant le façonnage ou la préservation de paysages restés "naturels", c'est-à-dire non entièrement urbanisés.

### **2. Remarques au fil du rapport**

#### ***Processus de la préfiguration***

Nous soulignons que la préfiguration s'est faite intégralement sans les personnels et sans les organisations représentatives, hormis les dirigeants des EP appelés à la fusion pour ce qui concerne l'esquisse du "rapprochement" (groupes de travail métiers). Ce seront pourtant les premiers impactés de la restructuration en préparation.

A la conférence de Strasbourg les 21 et 22 mai, les quatre thèmes auraient dû intégrer un volet sur les moyens associés, ou alors ce sujet aurait dû faire l'objet d'un cinquième thème. Nous notons cependant que l'appel de Strasbourg, qui sera annexé au rapport, comporte cet appel aux moyens humain et budgétaires complémentaires.

Le dernier paragraphe a au moins l'honnêteté de parler d'orientations à confirmer et de dynamique à poursuivre, donc de reconnaître que ce rapport est inachevé : peut-on seulement

parler de "préfiguration" ? Trois ans de réflexion pour en arriver là ? Il ne s'agit que d'un rapport de *brainstorming* hors sol promis à une rapide péremption, basé sur la collection des *desiderata* de bénéficiaires (ou clients) finaux hétéroclites, au mépris assumé des agents situés dans l'œil du cyclone.

### **1- Positionnement institutionnel de l'Agence française pour la biodiversité**

On rappelle que "*positionnement*" est un terme de marketing avec toute sa charge commerciale, même s'il est largement passé dans le langage courant.

#### **Page 4**

Le tour de passe-passe du financement par les agences de l'eau d'actions liées à la biodiversité non aquatique, aussi abordé page 6 et joliment appelé "*mutualisation entre les domaines de l'eau et de la biodiversité*" est pervers à plusieurs titres :

- ces redevances sont à la base très critiquables et injustes car déconnectées du principe pollueur-payeur et payées à 80 % par les usages domestiques,
- rien ne prouve que les agences aient trop de ressources pour l'eau et la restauration des cours d'eau, vu l'écart constaté au bon état des masses d'eau et l'impossibilité d'atteindre cet objectif aux échéances communautaires, même à l'horizon 2027. Se posera donc la question du montant qu'il sera supportable de "détourner" de l'eau-milieus aquatiques, dans l'immédiat et à terme...
- d'où notre conclusion qu'il ne faut pas se contenter de ce palliatif mais affecter des crédits Etat du programme 113 en augmentation (subventions pour charges de service public à l'AFB) et générer des ressources légitimes, spécifiques et suffisantes, histoire de ne pas faire que semblant de s'intéresser à la biodiversité terrestre et marine.

Concernant la compétence en ingénierie financière des AE, souvent citée (ex page 6), cela revient à croire que les personnels actuels des agences pourront traiter administrativement et aider au montage de davantage de projets qu'elles n'en traitent actuellement dans l'optique des directives européennes sur l'eau. C'est illusoire et ça le sera encore davantage avec la montée en puissance des travaux de restauration de continuité écologique et de l'hydromorphologie linéaire des cours d'eau, comme des zones humides. Plus encore que pour les financements, faire croire à un gisement inexploité est mensonger. Des contrats territoriaux sur la biodiversité terrestre demanderont forcément des moyens supplémentaires, humains comme financiers. On n'a rien sans rien.

La structuration régionale envisagée semble inévitable, mais nous ajoutons : sans déplacement des délégations interrégionales ni des antennes de l'actuel Onema (pas de mutation géographique imposée.) Le lien avec les services départementaux Onema actuels sera à maintenir et à renforcer, comme du reste ces services eux-mêmes.

On souligne dès à présent que les personnels et les missions des 4 établissements publics fondateurs de l'AFB sont absents de ce rapport, à tort : on ne construit pas un édifice hors de ses fondations et il serait bon d'éviter de faire le coup du mépris à leurs agents déjà inquiets... Maladresse ou stratégie ? L'exemple des personnels administratifs et logistique de l'agence des aires marines, dont les postes sont menacés, illustre le flou anxiogène entretenu jusqu'à ce jour, jusque dans ce rapport.

## Haut de page 5, second tiret :

La question de la contribution de l'AFB aux documents de planification "*stratégiques*" se pose aussi pour la planification plus locale. Exemple : SAGE, contrats territoriaux, Docob Natura 2000... Notre réponse est que le rôle de l'AFB doit y être important au plan technique, en contradiction avec le "tout animation et arrosage financier" qui irrigue l'ensemble du rapport.

## Schéma d'organisation, page 6

Autant les "*directions régionales*" sont bien figurées à l'intérieur de l'AFB, avec des agents dédiés, autant les "*entités régionales*" sont à cheval sur l'extérieur, ce qui pose diverses questions : qui décidera ? Qui sera le patron entre l'AFB et la Région ? Quels types d'agents ? Agents AFB fonctionnaires d'Etat, sur futur quasi-statut amélioré ou agents régionaux de la FPT ? Nous préférons qu'ils soient bel et bien des agents de l'AFB et demandons la garantie que dans tous les cas, l'AFB conserve un lien hiérarchique sur les agents des "entités", pour ne pas avoir des missions et des politiques à géométries trop variables selon les régions.

D'autre part, "*ingénierie*" et "*connaissance*" ne sont pas à réserver à la direction de l'AFB : elles existent et doivent exister aussi dans les directions régionales et les entités régionales (pour l'ingénierie). Idem pour *l'expertise* (terme flou à définir), citée au **3- Organisation interne** comme du ressort du seul niveau national (bas de p 9).

Dans le schéma et surtout dans le texte, le CNB serait appelé à coordonner le CNM, le CNE et le CNML. Or ces derniers ne traitent pas que de biodiversité : ils sont interministériels. Comment résout-on cette difficulté ?

## 2- Partenariat en région

### Page 7

Le *distingo* entre les missions "*pour le compte de l'Etat*" ou "*régaliennes*" déjà effectuées par les établissements à fusionner dans l'AFB et des "nouvelles" missions "*partenariales*" ne justifie en aucun cas de ne parler que de ces dernières.

Au passage, le "*partenariat*" est répété jusqu'à la nausée dans le rapport, chevauchant une mode apparue dans les media depuis quelques années sous l'impulsion de certains intérêts privés. En général, le mot a été dévoyé et est employé pour signifier qu'il y a aide financière de l'un par l'autre. C'est en effet ce sens qui domine largement dans le rapport.

Avec le flou complet sur les effectifs nécessaires à ces diverses missions, voilà qui accrédite un transfert immédiat ou à terme de postes des premières vers les secondes, le tout à effectif non augmenté, ou pour mieux dire, en décroissance progressive comme depuis le début de la RGPP. Il y a **une ambiguïté fondamentale** dans le rapport : le schéma figure des "directions régionales" et des "entités régionales" distinctes. Les premières pourraient être le lieu des missions "*pour l'Etat*" (voir plus bas) et les secondes, celles des missions "*partenariales*". Mais aucune confirmation claire de cette dualité ne se retrouve dans le texte, même si un alinéa en page 8 parle de "*délégations territoriales*" (et non "directions") qui semblent distinctes de "*l'agence régionale*" : "*Une convention cadre avec l'Agence française pour la biodiversité, qui décline les modalités d'accompagnement de l'Agence régionale tant du point de vue du centre de ressources national, des délégations territoriales que du point de vue financier*".

D'autre part, impossible du fait de ce parti-pris d'explorer les liens fonctionnels entre les missions "*régaliennes*" et les autres. Or il est par exemple évident, tout comme de bons avis techniques nécessitent une compétence juridique, que la bonne police est écologue, basée sur la connaissance des milieux, du terrain et des réseaux de suivi (appelés "connaissance" dans le jargon Onema, pour désigner le *monitoring* imposé par la DCE) ou tout autre source de savoir

sur l'état de la biodiversité (milieux/espèces) locale. Ce point est juste effleuré en fin de § 2, mais ne le sera plus ensuite dans le rapport, sauf en page 9 ("*définition des modalités d'articulation avec les services opérationnels territorialisés de l'Agence française*") annoncée pour 2016) : "*L'organisation de l'expertise et la collecte des données peuvent servir à la fois les politiques de nature régaliennne et les politiques de nature partenariale.*" Sauf qu'il faudrait clarifier si l'on parle d'expertise et de collecte de données par la direction régionale ou par le niveau national. Et que ce n'est pas "*peuvent servir les*" qu'il faudrait écrire, mais "*sont nécessaires aux*". "*La nécessité de faire fonctionner de pair missions pour l'Etat et missions partenariales*" est donc exacte, mais il aurait fallu l'explicitier.

On peut aussi admettre que "*le niveau régional est pertinent pour organiser les politiques avec l'ensemble des partenaires actifs sur le sujet*". Mais nous ajoutons : sans préjudice des services départementaux (Onema), à maintenir et à étoffer : ils doivent passer de 550 ETP actuels à 850 à brève échéance, pour avoisiner les 9 agents par département, Outre-mers compris. Les coopérations nécessaires déjà menées avec les services départementaux de l'ONCFS dans le cadre des plans de contrôle ne doivent pas créer l'illusion du renforcement, le plafond d'emplois de l'ONCFS étant en réduction comme celui de l'ONEMA. Par ailleurs, nous rappelons le résultat très mitigé des expérimentations de mutualisation de SD Onema-et ONCFS en 2009 et 2010 au sein de la RGPP 148, de l'aveu même des auteurs du rapport à l'époque...

Au sujet toujours de ces "*entités régionales*" aussi appelées "*agences régionales pour la biodiversité*" (ARB), on pouvait sans doute faire l'économie du vocabulaire convenu habituel mais qui tourne à vide, emprunté au monde de l'entreprise et relayé abondamment par la sphère politique : "*innovantes*", "*principe d'adaptation et d'innovation territoriale*".

Le principe récurrent de ne pas se substituer aux acteurs existants mais de les aider (bas de page 7) ou encore de "*jouer un rôle de chef d'orchestre, de coordinateur de ces acteurs existants*", de "*chercher la complémentarité et la lisibilité*"...etc. peut sembler de bon sens mais il entérine surtout un postulat omniprésent dans le rapport - que nous désapprouvons - de ne pas ajouter de forces à l'AFB, en termes de moyens humains, pour en faire par contre un distributeur d'aides financières qui seront sujettes à convoitises mais pas forcément à un usage judicieux. Un effet de mise sous le robinet...

## **Page 8**

A noter que le "*rôle de chef d'orchestre, de coordinateur de ces acteurs existants*" pour la nature en régions est normalement celui des DREAL, à peine citées dans le document... Qu'en fait-on et qu'en est-il du risque de transferts d'ETP des DREAL et des DDT vers l'AFB, transferts que le secrétaire général du MEDDE a affirmé exclure en réponse à nos demandes de garantie sur ce point ? Le rapport n'en dit mot.

La "*charte commune qui puisse reprendre le socle commun des missions des Agences régionales pour la biodiversité*" semble un outil bien mou pour définir les ARB, avec un risque de géométrie variable selon les régions, préjudiciable à la politique nationale en la matière.

La "*convention cadre avec l'Agence française pour la biodiversité, qui décline les modalités d'accompagnement de l'Agence régionale tant du point de vue du centre de ressources national, des délégations territoriales que du point de vue financier*", si elle est confirmée, sera déterminante et pose les questions du pilote, de l'employeur effectif, du statut (contractuels, fonctionnaires d'Etat, FPT) et des missions qui seront assignés aux agents des ARB, sans parler du lien avec les (éventuelles ?) directions régionales. Là encore, la géométrie variable risque d'être la règle et pourrait faire des dégâts supplémentaires...y compris sur un objectif de protection réelle de la biodiversité, partout sur le territoire national.

La phrase "*cette conception des entités régionales déclinant les missions de l'AFB rejoint les analyses et les propositions de la démarche propre à l'Outre-mer.*" semble confirmer que les ARB seraient les seules déclinaisons de l'AFB en régions... **Cette ambiguïté majeure est à lever d'urgence, vu les conséquences qu'ont les deux hypothèses d'organisation en régions pour tous les agents des Dir Onema actuelles, ainsi que pour les SD Onema qu'elles coordonnent !**

Il est en tout cas clair pour nous que le traitement exclusif des missions "*partenariales*" dans cette préfiguration et l'embarras visible des auteurs vis-à-vis des établissements promis à la fusion, passés sous silence, ne fait que confirmer notre point de vue initial, toujours d'actualité : inutilité de la fusion, opportunité à la rigueur de créer une AFB chargée des missions que recense le présent rapport. On aurait fait l'économie de bien des problèmes et gâchis d'énergie à venir, notamment pour les personnels impactés. Mais il aurait fallu générer des ressources supplémentaires, humaines comme financières et c'est bien là que s'est déterminé le schéma actuel : intégrer l'Onema déjà alimenté par les redevances "eau", recycler ses agents dans les nouvelles missions et détourner ces redevances par un petit amendement législatif était la solution *ad hoc*...

L'expérimentation annoncée en 2016 dans les "*régions pilotes*" pourrait décider de la forme finale données aux "*entités*". Elle aura lieu en 2016, au cours de l'existence (prévue) de l'AFB, montrant une fois de plus **le caractère totalement précipité de cette construction improbable**. Mais rien ne dit qu'elle sera si informative sur la voie à prendre, car le souhait de prendre à bras le corps les sujets de la nature n'est pas si unanimement partagé dans les régions actuelles... Ce qui nous promet encore bien des flottements et des atermoiements.

### **3- Organisation interne**

#### **Page 9.**

On y trouve l'unique mention de la police, évitée dans tout le rapport. C'est cohérent avec les discours de type "pas de contrainte supplémentaire" qui apparaît du côté des "*acteurs des territoires*" et des "*acteurs économique*" (voir plus bas) et avec l'oubli de la mise à disposition des textes réglementaires dans toutes les descriptions du centre de ressources.

Pas de lois, pas de police, rien que des techniciens participatifs et des partenaires, et la nature sera bien gardée.

#### **Page 10.**

L'affirmation du maintien des trois directions des EP actuels ne suffit pas à définir où serait la future direction générale de l'AFB.

Le principe d'unités communes à l'AFB et à d'autres organismes ne devrait pas être entériné d'emblée sans analyse des cas de "fusion" n'ayant pas fait la preuve de leur réussite. A cet égard, l'analyse des pôles recherche et développement de l'Onema, doit entre autres être menée. Pour cela, une bonne appréciation des objectifs initiaux de chaque entité et de leurs écarts est fondamentale.

Les "*points info biodiversité*" cités en exemple sont sans doute une condition *en partie* nécessaire au progrès de la prise en compte des problématiques de nature et d'environnement par un bon nombre de citoyens et d'entreprises, mais en aucun cas une condition suffisante à améliorer la préservation des milieux et des espèces vivants. Il ne suffit pas de savoir pour vouloir. L'occultation du réglementaire, ici comme dans tout le rapport, alors même qu'il représente l'un des leviers de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la Biodiversité, comme si l'information et la bonne volonté allaient tout résoudre (qui plus est, sans moyens supplémentaires...), est pour le moins naïve...

#### **4- Gouvernance scientifique**

Les trois questions de septembre 2012 rappelées au premier § nous semblent toujours aussi actuelles et tout autant dépourvues qu'à l'époque de réponses convaincantes. Nous ne résistons pas au plaisir de rapporter sa dernière phrase : " *L'Agence française pour la biodiversité est aujourd'hui annoncée dans la Loi sur la transition écologique et nous en sommes à jeter les bases de son organisation.*" On se trompe légèrement de projet de loi... Par contre, on en est bel et bien à "jeter les bases" de l'AFB, ce qui nous ramène à notre remarque ci-dessus sur l'immaturation de cette "préfiguration".

Ceci étant, ce chapitre commence mal, avec un recyclage inutile d'un vocable piégé : la "gouvernance" est au départ le modèle de gestion que les entreprises privées veulent assigner au secteur public, c'est-à-dire le leur (orthodoxie financière, dividendes et comptes rendus à l'actionnaire), en niant le collectif, l'intérêt général, le long terme et les éléments non monétarisables. Il est donc préférable de parler de production et de pilotage de la science...

Ensuite, tout en passant en revue un certain nombre d'entités scientifiques de diverses natures, ce chapitre réalise le tour de force de ne jamais mentionner les professionnels compétents (plusieurs dizaines) et la production scientifique de deux des 4 établissements publics qui seront intégrés à l'AFB : l'AAMP et l'Onema.

Ainsi, l'Onema produit de la science appliquée destinée à la gestion à travers ses pôles de recherche et développement, même s'ils ont des expériences inégales compte tenu de la jeunesse de cet établissement (2007). Le plus reconnu pour sa contribution à l'ensemble des missions territoriales, en particulier d'avis technique, est celui de Toulouse sur l'éco-hydraulique (expertise des obstacles à la continuité écologique et compensation via les passes migratoires et dispositifs d'évitement des turbines, mitigation des éclusées...etc.).

**Il faudra créer des pôles R et D supplémentaires dans l'AFB**, portant sur des thèmes fondamentaux à définir, au rang desquels nous citons déjà ici la restauration physique des milieux, les sciences humaines et l'évaluation économique des milieux naturels ainsi que des dégâts des politiques sectorielles sur ces derniers. Sur ce dernier thème absolument fondamental, rappelons que la SNB vient de la stratégie mondiale, dite protocole de Nagoya, qui demande en première instance d'évaluer les budgets et aides néfastes à la biodiversité et d'y mettre fin, selon un calendrier.

D'autre part, l'Onema oriente divers pans de la recherche nationale sur l'eau en vue d'une application à plus brève échéance aux obligations réglementaires européennes : les quelques 350 conventions annuelles totalisent 14 millions d'euros dont la moitié sont orientées vers ou utiles à la biodiversité aquatique, après mise en regard avec les axes de la SNB. Si cette "orientation" des recherches par voie de conventions n'est pas parfaite, des effets d'aubaine étant connus ou suspectés, comment faire l'impasse sur ces montants non négligeables et les résultats obtenus, y compris les dizaines de supports et ouvrages de vulgarisation (voir [www.onema.fr](http://www.onema.fr)) ? Est-ce par ignorance du préfigurateur en charge des aspects scientifiques, qui n'est pas venu au contact des EP concernés ? Incompréhensible, d'autant que c'est en vérité le schéma type souhaité pour l'AFB.

A l'inverse, la production du MNHN est abondamment louée et on apprend que son SPN y est sanctuarisé, à rebours d'options pas illogiques d'intégration ou de rattachement à l'AFB. Comprenez qui pourra...

#### **Pages 12-13**

La justification des sciences participatives est pour le moins tronquée : la production de données à large couverture territoriale a comme contrepartie une précision ou une qualité moindre ou

moins homogène. Ce type de données ne remplace donc pas des modes de récoltes plus rigoureux, plus détaillés et forcément plus coûteux.

Leur effet de sensibilisation est sans doute moins général qu'il n'est suggéré : ne participeront aux recueils de données que des gens déjà sensibilisés. On prêchera donc des convertis.

Mais l'objectif de cette promotion des bienfaits des sciences participatives est ailleurs : ne vient-elle pas en appui du principe « MineFique<sup>1</sup> » de ne pas dépenser plus, donc entre autres de ne pas déployer plus de réseaux de collecte ? Ce qui explique la phrase du dernier § de ce chapitre (page 13) : "...nous devons élaborer une véritable politique scientifique tenant compte de tout ce qui existe et uniquement destinée à améliorer la situation actuelle." En clair, pas question de faire plus de science ou de connaissance en propre, collectons juste l'existant.

Sur le plan des valeurs sous-jacentes, "*contribuer collectivement à une bien meilleure prise en charge de la gestion raisonnée et soutenable des écosystèmes.*" revient à ne rien changer des fondamentaux de nos modes de vie énergivores, par refus des ruptures. L'expression que nous soulignons rappelle l'agriculture "*raisonnée*", label justificatif et commercial de l'agriculture intensive pour se refaire une virginité. Le "*soutenable*" rappelle le développement durable, qui reste pour l'essentiel une croissance du PIB peinte en vert, à base d'aménagements et d'activités destructrices des milieux, localement ou à l'échelle planétaire.

## **2 Orientations et projets structurants**

"*Cette deuxième partie part du postulat que les orientations stratégiques des organismes intégrés dans l'Agence française pour la biodiversité sont reprises et elle ne traite pas de la totalité des orientations de la future agence mais seulement des priorités qu'elles devraient avoir dans quelques domaines pour lesquels un progrès est attendu.*"

Nous avons déjà dit ce que suggère le silence du rapport sur l'essentiel des activités des EP qui seront fusionnés.

Quand au maintien des orientations stratégique, il ne signifie pas le maintien équivalent de toutes les missions, donc il n'écarte pas la possibilité de réallocation autoritaire des missions sur les fameuses "*actions partenariales*". Nous sommes opposés à cette éventualité. On comprend aussi qu'aucun progrès n'est attendu dans les missions "*pour le compte de l'Etat*", signe sans doute que la perfection a été atteinte.

### **1- Connaissance et évaluation**

Ce chapitre est confus car il mêle connaissance (sans doute les suivis systématiques de long cours), évaluation (de l'état des milieux/populations et des politiques menées), recherche et expertise (sans la définir)....

#### **Page 13**

Il est exagéré de suggérer (ce n'est pas dit explicitement) que les données "eau" et le SIEau ont atteint un niveau de qualité suffisant. Que l'on songe aux diverses critiques, institutionnelles (cour des comptes) ou émanant de citoyens ou encore de journalistes. Il nous semble de même discutable de suggérer que les données terrestres auraient comme principal problème d'être désorganisées et seraient suffisantes en quantité.

---

<sup>1</sup> de MineFi = Ministère des Finances

## Pages 14-15.

Le besoin de développer des recherches en sciences sociales est évoqué. Il faut expliciter davantage : ceci doit inclure des évaluations économiques des externalités et des nuisances des politiques sectorielles – et des choix économiques de court terme – sur l'état des écosystèmes, ainsi que sur les répercussions en termes de qualité de vie, entre autres *via* la grille des services écologiques. C'est fondamental pour arrêter un jour de (se) mentir sur la compatibilité d'une croissance indéfinie avec le bien être humain et un environnement suffisamment riche et diversifié. Cela devrait faire partie des "actions phare" des pages 14 et 15.

Parmi ces dernières, l'évaluation des mesures compensatoires est citée deux fois, à juste titre. Mais cette évaluation doit se faire en parallèle à celle des mesures d'évitement et de réduction d'impact. Elle devrait au final montrer que la compensation est la moins efficace et la plus coûteuse (donc la moins coût-efficace) des stratégies. C'est évident compte tenu de notre incapacité technique à "recréer" la nature, vraie dans tous les domaines, et c'est le motif de la séquence E, R, C appelée à intégrer la loi biodiversité.

Dans le volet "recherche" (page 15), tout ce qu'on trouve à proposer consiste en des appels à projets. *Primo*, c'est nier la recherche conduite par des agents AFB, alors que le projet de loi le prévoit : vers la liquidation des pôles R et D actuels ? Ensuite, ce type de procédure cadre peu les projets, engendre des effets d'aubaine et ne garantit pas la qualité attendue du résultat final, pour un coût de gestion finalement important à la charge de la force publique. L'externalisation n'est donc pas toujours, et de loin, la voie royale, surtout avec de telles modalités.

## 2- Centre de ressource

Dans la typologie d'acteurs mentionnée, nous émettons au passage les réserves suivantes :

- "*Ceux qui vivent ou dépendent de la nature : dans ce cas, il s'agit de mettre en place des pratiques de gestion durable, éventuellement financées par des mécanismes de paiement pour préservation de services écosystémiques (PPSE)*" : ce concept libéral signifie que l'on finance les gens pour ne pas détruire plutôt que de leur appliquer une réglementation contraignante visant le même objectif : un renversement décisif et pervers, habilement véhiculée par les syndicats patronaux les plus influents en Europe. **Nous y sommes opposés.**
- *Ceux qui consomment / détruisent de la nature : dans ce cas il s'agit d'appliquer pleinement la séquence éviter – réduire – compenser (ERC) ; cette séquence vaut pour les avis délivrés en amont des projets. Vis-à-vis de destructions concrètes, il s'agit simplement de faire des contrôles et au besoin d'appliquer la loi, donc de faire de la police. Est-ce si difficile à écrire ?*
- *Ceux qui n'affectent ni ne dépendent directement de la biodiversité, mais peuvent avoir une influence indirecte : dans ce cas il s'agit de diffuser les bonnes pratiques et de miser sur l'exemplarité et l'effet d'entraînement. Là encore, le mythe de l'homme informé et de bonne volonté se fracassera sur bien des cas réels. Mauvais pari. D'autant que certains effets indirects sont très importants (transports basés sur le pétrole et réchauffement climatique).*

## Page 16

Nous réaffirmons nos réserves sur l'économie verte, citées 2 fois en page 16, souvent présentée ailleurs comme une "opportunité", c'est-à-dire une source d'augmentation du PIB. Elle concourt à ne pas discuter les fondements de nos sociétés de croissance (du PIB), assises sur des bases fragiles et encore plus malades quand la croissance disparaît.

Nous notons que le "centre de ressources" inclut dans ses attributions, de "*mettre à disposition des textes en matière de biodiversité*", textes que l'on suppose réglementaires ? A confirmer toutefois.



"Cela nécessite des personnels, médias, supports adaptés, notamment au monde économique." Il s'agit de compétences inhabituelles : envisagerait-t-on pour une fois des effectifs supplémentaires ?

### **3- Citoyens**

La focalisation sur une enquête récente du Crédoc est peut-être judicieuse mais on note que les résultats sont basés sur du déclaratif. Or la nature et l'environnement font partie des sujets dont il est de bon ton de se dire informés et préoccupés. L'exploitation des résultats par les préfigureurs semble dès lors un peu trop mécanique et candide.

On retrouve le "savoir" considéré *a priori* comme nécessaire, mais pas discuté dans le fait de savoir s'il est suffisant, avec l'action "phare" d'u programme de sciences participative... voir nos réserves à ce sujet plus haut.

Sur le "décider", l'expérience du parcours citoyen de Strasbourg semble intéressante. Pourquoi ne pas tenter aussi le système des conférences de citoyens, qui présentent un coût et un délai certains, mais produisent de bons résultats ?

### **4- Appui aux acteurs des territoires**

*"La posture générale des acteurs est de demander à l'Agence française pour la biodiversité de les appuyer dans leurs actions plutôt que de chercher à les piloter ou à les remplacer et c'est bien l'orientation que favorise la préfiguration."*

Ce § traduit sans doute en partie ou pour certains "acteurs" un refus de modifier leurs pratiques, même pour celles qui seraient sous optimales ou destructrices vis-à-vis de l'environnement. Une pratique préexistante n'est pas nécessairement bonne, et toute pratique préexistante est plus ou moins difficile et coûteuse à modifier. Il semble donc que ce soit par facilité ou par manque programmé de moyens que la préfiguration se dépêche d'acquiescer à cette "posture générale" (une posture étant par ailleurs toujours stratégique...)

Nous soulignons de nouveau que beaucoup de pratiques nocives résisteront à l'information sur et à la promotion publique des "bonnes pratiques" (type labellisation) mentionnées au § 2. Il faut de l'incitatif, mais ne pas tout miser dessus.

Il faut aussi avoir en tête que "la restauration de milieux fonctionnels" ne se heurtera pas qu'à la capacité de mobiliser des financements, mais à des questions scientifiques de fond (comment et à quelle échelle restaurer pour avoir un effet notable ?) et à des limites techniques intrinsèques qui nous ramènent au primat de l'évitement : mieux vaut prévenir que (devoir) guérir.

Quand à "faire appel au partenariat public-privé", si c'est sur le mode qu'on a connu pour de grandes infrastructures sous le précédent gouvernement, au détriment flagrant des finances publiques mais pour le plus grand bénéfice de quelques grandes entreprises, nous y sommes totalement opposés.

### **5- Appui aux acteurs économiques**

Sans leur faire de procès d'intention, l'accord des "acteurs économiques" rapporté page 20 n'est pas surprenant, puisque rien dans les missions AFB listées ne constitue une contrainte supplémentaire vis-à-vis de l'activité économique.

On perçoit bien aussi la demande d'un guichet unique, facilitant *a priori* les relations avec la force publique (page 20, § 2) et d'un Etat tout simplement moins présent et plus du tout policier.

Mais il faut avoir le courage de reconnaître qu'il ne sera pas possible de toujours "*démontrer des bénéfiques*" (page 20, § 4) pour l'activité économique, du moins telle qu'elle est programmée actuellement, c'est-à-dire basée sur la croissance du PIB (destructrice) et focalisée sur le très court terme. Il y aura même beaucoup d'incompatibilités, pour lesquelles il faudra faire des choix et les assumer.

Là comme ailleurs dans le rapport, seules les mesures compensatoires sont citées, alors qu'elles sont bien moins utiles donc souhaitables que l'évitement et la réduction des impacts...

La demande d'appui au montage des projets et à la captation de fonds publics (bas de page 20) n'est guère surprenante. On espère simplement que ces fonds seront dispensés à bon escient, pour des projets réellement valables. Mais on peut parier, sur la base de l'expérience, que seules les plus grandes entreprises auront la capacité administrative pour ces montages, et décrocheront des aides (notamment européennes, complexes à mobiliser).

La question des moyens humains spécifiques à ces interlocuteurs est posée en fin de chapitre (page 21), à raison. Mais elle se pose en réalité aussi pour toutes les autres missions abordées dans le rapport, et tout autant pour les missions "Etat", volontairement passées sous silence.

### **6- L'action européenne et internationale**

Il est pas mal question ici de *lobbying* et de promotion institutionnels, même quand il s'agit de science.

Le listing des tâches fait souvent penser à ce qu'effectue la DAST Onema (et dans une moindre mesure le ministère), malgré des moyens insuffisants, en termes d'implication dans les instances européennes, pour ce qui a trait à la DCE. Malheureusement, aucune référence n'y est faite... Sans doute un oubli des rédacteurs ?

L'action phare finale de ce chapitre est sûrement louable et compliquée à réaliser, mais paraît un peu dérisoire : "*accueillir la conférence des parties 2020 de la convention sur la biodiversité biologique*". Une opération de prestige ?

### **3- Moyens**

Sans doute le sujet le plus délicat, mais le plus bref chapitre : une page sur les 24 du rapport.

La première phrase est fautive : les contraintes budgétaires (politiquement imposées à l'environnement) n'empêchent pas de raisonner. Mais elles peuvent polluer le raisonnement, si on n'y prend pas garde.

Nous partageons en revanche le reste de ce premier § et le chiffrage des besoins supplémentaires par les préfigureurs précédents en 2013 : + 200 millions par an ajoutés aux 220 millions prévus, pour fonctionner adéquatement et soutenir à bon escient les collectivités et "acteurs" de la biodiversité.

D'autre part, les auteurs ont raison d'en appeler à une fiscalité spécifique supplémentaire, plus légitime que le détournement des redevances des agences de l'eau.

Enfin, sur le dernier §, oui au travail en commun là où c'est nécessaire, mais sans en faire un prétexte pour des économies aveugles ou des suppressions de postes supplémentaires, sous couvert de mutualisation. La MAP doit cesser, tout comme la RGPP de sinistre mémoire. C'est une question de priorité. On trouve bien 2 milliards d'euros pour recapitaliser AREVA et on consent 40 milliards de cadeaux fiscaux aux entrepreneurs. Nous rappelons donc nos réserves expresses, et celles des auteurs du rapport RGPP 148 de décembre 2010, au sujet du rapprochement des SD de l'Onema et de l'ONCFS, motivé par la recherche d'économies.

**Dans tous les cas, le rapport missions/moyens de l'AFB doit être présenté et débattu en toute clarté, ce qui n'est pas du tout le cas ici. Pour les effectifs, nous demandons le passage à 2000 ETP d'ici 4 ou 5 ans.**

Nous avons fait figurer dans le recto-verso ci-dessous les revendications de la CGT sur ce sujet central, ainsi que sur les améliorations nécessaires pour tous les personnels de la future AFB.



## FEDERATION NATIONALE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

---

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex  
tél. : 01 55 82 88 75 – Fax : 01 55 82 88 70 –  
E mail : [fd.equipement@cgt.fr](mailto:fd.equipement@cgt.fr) - Site : [www.equipement.cgt.fr](http://www.equipement.cgt.fr)

### **Rappel : nos revendications sur les missions, les moyens et les améliorations pour les personnels nécessaires en vue de l'AFB**

*Paris, le 8 juin 2015*

**Depuis les estimations de 400 M€/an nécessaires aux missions de l'AFB ressortant des premiers travaux de 2013** (220 M€ correspondant à l'addition initiale des budgets des entités fusionnées, augmentés de « ressources additionnelles » permettant le développement des missions de l'AFB), l'étude d'impact gouvernementale jointe au projet de loi s'est limitée à ces 220 M€/an dont les  $\frac{3}{4}$  correspondent au budget de l'ONEMA prélevé sur les redevances Agences de l'eau et au plafond d'effectifs des 1 200 ETP des entités fusionnées...

On nous renvoie aux arbitrages du Projet de Loi de Finances 2016, sans mettre sur la table les demandes faites par le préfigurateur, la ministre... Sans vision de moyen terme et de montée en puissance... Nous demandons l'augmentation des crédits de l'Etat affectés à l'AFB et des effectifs au regard de chacune des missions, à partir des besoins et des insuffisances rencontrées depuis longtemps.

L'amendement gouvernemental adopté dans le projet de loi élargissant les interventions des Agences de l'eau à l'ensemble de la biodiversité (terrestre, marine) organise un redéploiement, en permettant de ne plus flécher les  $\frac{3}{4}$  du budget AFB en faveur des seules interventions pour la qualité des milieux aquatiques de l'ex ONEMA. En réalité, cela facilite d'autant la diminution des crédits Etat pour la biodiversité terrestre... L'autre objectif de l'amendement, selon le directeur de l'eau et de la biodiversité, serait d'espérer réduire l'ampleur du prélèvement Etat de 175 M€/an sur les redevances Agences de l'eau, en valorisant les dépenses des Agences pour la biodiversité terrestre, en « amadouant » le ministre du budget...

**Quelques vérités ... « double ou triple peine »... « cache misère »... « poudre aux yeux »...**

Deux ministres de l'environnement successifs (avant 2012, Nathalie Kosciusko-Morizet, puis Delphine Batho) ont fini par avouer : "*l'AFB sans moyen supplémentaire, cela ne vaut pas la peine...*"

La loi Grenelle en vigueur prévoit un engagement de porter « en 2013 » les crédits Etat biodiversité du MEDDE à au moins 300 M€/an dès 2013 (au lieu de 270 M€)... On est passé à 240 M€ en 2015, avant les gels ou rétentions en exécution, et la communication ministérielle parle encore de « sanctuarisation » des moyens Etat Biodiversité ? Et par le prélèvement sur les redevances des Agences de l'eau, le budget triennal 2015-2017 diminue de 525 M€ les crédits consacrés à l'eau, après 210 M€ de baisse en 2014 !

Il y a une diminution en cours des effectifs réels comme des plafonds d'emplois à l'ONEMA, à l'ONCFS, dans les Parcs nationaux, dans les Agences de l'eau, mais également dans les DDT(M) et DREAL, y compris dans les fonctions eau, biodiversité ou risques naturels !

**Il faut donc une concertation franche sur :**

- **les moyens de la montée en puissance**, pour répondre aux missions existantes et nouvelles dans les domaines de la biodiversité qui relèveront de l'AFB.

- **les effectifs cibles**, avec des recrutements pluriannuels pour faire vivre l'AFB. Sur la base de 330 recrutements nécessaires (pour moitié ONEMA/Agences de l'eau) sur les fonctions de biodiversité aquatique, de renforcement des services départementaux (300 recrutements), de 200 recrutements pour la gestion des aires marines protégées (par exemple montée en puissance des parcs marins sur le modèle de celui de la Mer d'Iroise « à maturité »), et d'autres tâches déterminantes pour la biodiversité terrestre... **Nous proposons de passer des 1 200 ETP (addition des entités existantes fusionnées) à une cible de 2 000 ETP atteinte en 4/5 ans.**

**Nous demandons aussi :**

- **des garanties écrites sur** : le non transfert d'effectifs de DREAL ou DDT(M) vers l'AFB ; l'absence de mobilité forcée des personnels des entités fusionnées dans l'AFB ; dans le positionnement sur les postes de la future AFB, priorité aux personnels souhaitant poursuivre leurs fonctions ; fiches de postes établies après concertation avec les intéressés et concertées avec les organisations syndicales ; mobilités fonctionnelles ou géographiques choisies ; position normale d'activité ou intégration pour les fonctionnaires en détachement...

- **des prestations sociales qui soient un progrès pour tous les personnels de l'AFB**

**Nous alertons sur le fait que les deux dimensions du chantier des personnels « préalable à la mise en place de l'AFB » selon le premier rapport de préfiguration de 2013 et les propos ministériels, n'avancent pas à la même vitesse, alors que le temps presse au plus haut point. Nous avons saisi la ministre d'une plate forme revendicative commune à toutes les organisations syndicales représentatives des établissements publics visés (CGT, FSU, FO, Solidaires, UNSA, CGC).**

Depuis un relevé de décisions de 2011 suite à une manifestation nationale, les évolutions statutaires des ATE et TE sont au point mort. L'amélioration des contractuels des EP environnement fait enfin l'objet de travaux préparatoires et de concertation depuis quelques mois. L'engagement politique de traduire par des améliorations concrètes et légitimes les deux volets, titulaires et non titulaires, préalablement à l'AFB, doit être tenu. Or il se heurte à l'intransigeance du guichet unique « Bercy - Fonction publique ». Après concertation avec les OS, les projets de textes réglementaires doivent être soumis aux instances consultatives et publiés.

S'agissant de l'option entre le quasi statut et le droit à titularisation des contractuels, à des conditions meilleures que la loi Sauvadet (qui expire en mars 2016), nous dénonçons l'irrecevabilité gouvernementale opposée à l'amendement parlementaire soumis en ce sens à l'Assemblée dans le projet de loi Biodiversité. Nous rappelons par ailleurs que, s'agissant du maintien du régime de prévoyance des personnels des agences de l'eau, nous attendons un projet d'amendement en vue de la discussion au Sénat (relevé de décisions 8 avril 2015 : réunion SG/DEB/Directeurs AE et FSU-CGT-CFDT).