



FEDERATION NATIONALE DE L'EQUIPEMENT

ET DE L'ENVIRONNEMENT

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex
tél. : 01 48 18 82 81 – Fax : 01 48 51 62 50 –

E mail : fd.equipement@cgt.fr - Site : www.equipement.cgt.fr

Mercredi 20 mars 2013

Agence française de la Biodiversité (AFB) : orientation de la ministre, les préfigurateurs continuent à « préciser » le projet : prochaine échéance 16 avril
La CGT fait le point. La question du projet AFB est désormais celle-ci :

Moyens et effectifs publics supplémentaires pour la Biodiversité

Ou bien, prétexte pour...

- **Démanteler l'ONCFS et l'ONEMA**, en séparant fonctions de contrôle/police et fonctions de connaissance/expertise

Et pour...

- **Réduire les EP existants et services eau/biodiversité de l'Etat** (DEB-DREAL-DDTM).
- **Espérer cacher la misère de l'AAMP** (Agence des Aires Marines Protégées) ?

Donnez votre avis, informez vous. Les personnels du service public de l'environnement doivent se faire entendre, car c'est l'avenir de leurs missions qui est en jeu. En janvier, nous avons soumis à la ministre des documents CGT, remis aux préfigurateurs rencontrés en audience le 23 janvier : l'un relatif à nos positions sur le projet d'ANB, l'autre demandant 12 mesures pour la biodiversité, ainsi qu'une motion adoptée par les personnels de l'AAMP (consultables sur le site www.equipement.cgt.fr)

1- Groupe « ad hoc » du 19 février... Prochain groupe sur le sujet : 16 avril...

Le 19 février, sous la présidence de la ministre Delphine Batho, le rapport sur l'AFB (Agence nationale – ou française - de la biodiversité ANB) a été présenté au groupe de travail ad hoc (ex CNDDGE Grenelle - futur CNTE Transition écologique réunissant les 6 collègues, Etat, Parlement, patronat, syndicats, associations, collectivités territoriales). Le rapport des deux préfigurateurs (Jean Marc Michel DGALN du MEDDE et Bernard Chevassus-Au-Louis, Ingénieur général de l'agriculture) contient 48 pages et 10 annexes (sur le site www.equipement.cgt.fr et sur celui du MEDDE).

Lors du tour de table du 19 février, la CGT a écouté différents points de vue, livré ses positions et questionné la ministre et les préfigurateurs. La ministre a répondu ainsi à notre refus de tout démantèlement de l'ONEMA ou de l'ONCFS : « *il ne s'agit pas de les démanteler mais de coopérer, de mettre en commun des connaissances* ». A la question des moyens de l'Etat supplémentaires pour la biodiversité, la ministre répond : « *effectivement, il faudra des moyens supplémentaires, sinon, à moyens constant, pas d'Agence* ».

Mais à notre dénonciation des suppressions d'effectifs et de moyens dans les EP de la Biodiversité et milieux aquatiques de 2013 à 2015 (- 2,5 % par an en moyenne et - 15 % sur le fonctionnement), « s'ajoutant » au - 1,5 % dans les DREAL et DDTM, la ministre n'a pas répondu... Elle a également douté du vote du Parlement de la loi Grenelle 1 portant engagement d'atteindre 300 M€/an de crédits Etat pour la biodiversité en 2013, en renvoyant aux ministres qui l'ont précédé... Mais 2013, c'est maintenant et le projet de budget 2013-

2015 établi par ce gouvernement fixe à 270 M€/an la réalité des crédits Etat biodiversité. Et le décalage entre les moyens de l'AAMP (Agence des Aires Marines Protégées) et les objectifs d'aires marines protégées, rend la mission impossible dès 2013 !

En conclusion de cette première réunion les préfigureurs sont invités par la ministre à prolonger leurs travaux sur la base du scénario 2 du rapport qu'elle retient et qui est soutenu par la grande majorité des avis exprimés. Ils doivent désormais : préciser la question des moyens et du périmètre en lien avec les « opérateurs », proposer les articles de loi créant l'AFB (titre 3 du projet de loi cadre biodiversité à finaliser « pour l'été »), approfondir le sujet des ressources financières nécessaires et de la fiscalité environnement.

Un prochain groupe de travail ad hoc sur la préfiguration AFB et sur la loi cadre biodiversité est **prévu le 16 avril**. En outre, les préfigureurs ont été auditionnés le **20 février** par la Commission développement durable de l'Assemblée nationale et leurs réponses éclairent certaines propositions sur les personnels de l'ONCFS et de l'ONEMA (voir ci-dessous).

Calendrier donné : mise en place de la préfiguration AFB avant l'été, adoption parlementaire loi cadre fin 2013/début 2014, entrée en vigueur de l'AFB : début 2015.

2- Les risques du schéma AFB doivent être réduits à la source !

À partir des 3 scénarios du rapport (voir ci-dessous), le n° 2 étant privilégié par préfigureurs et ministre, nous pointons ici **les risques d'une AFB qui se créerait au détriment** :

- des actions de l'ONCFS et l'ONEMA, chacun « coupés en deux »,
- des actions de l'Etat (DEB, DREAL et DDTM),
- et ce sans garantie pour les moyens et la cohérence de l'AAMP.

Néanmoins, si ces dangers sont repoussés par une clarification indispensable, à condition de crédits Etat et effectifs supplémentaires consistants, l'AFB peut jouer un rôle positif pour réaliser des fonctions utiles avec les collectivités territoriales.

Le rapport écarte au préalable des options...

Le rapport retient l'option d'un nouvel Etablissement Public Administratif. Il écarte d'autres options aux motifs suivants pour les préfigureurs :

- celle d'un EPA (caractère administratif) de coopération sur le modèle des EP de coopération scientifique, qui paraît complexe et limité dans son objet,
- celle d'un EPIC (caractère industriel et commercial), qui exigerait une part substantielle peu envisageable de ressources propres, la formule de l'EPA permettant néanmoins d'en rechercher,
- celle de l'extension du mandat de l'ADEME (qui ne dispose pas de compétences en matière de biodiversité) ou des Agences de l'eau (qui ont un peu de synergie avec la biodiversité); mais la réorientation vers la biodiversité d'une partie des ressources affectées de l'ADEME (produit de la TGAP) ou des Agences (produit des redevances eau) semble peu vraisemblable compte tenu des enjeux stratégiques qu'elles portent.

La CGT estime que ces options de l'EPIC ou de « l'extension de mandat » de l'ADEME ou des Agences de l'eau, constitueraient une régression/mutualisation/privatisation (statuts des personnels ou recettes par redevances), ignorant les compétences, spécificités des missions et sans valeur ajoutée... Sauf celle de compacter et partager des ressources affectées acquittées par les ménages (redevances eau ou TGAP sans crédits d'Etat, donc sans le caractère progressif et redistributif de l'impôt, avec ses limites actuelles, sur les entreprises et celui sur les revenus qui alimentent les recettes générales). En revanche, selon nous, l'option de l'EPA de coopération devrait pouvoir être explorée dans certaines hypothèses.

Schéma du « noyau dur » et du « deuxième cercle » de l'Agence

Le rapport propose un EPA fondé sur un « **noyau dur** », selon le scénario 2, et un « **deuxième cercle** » qui lui serait « adossé » de manière complémentaire et composé de :

- **filiales** (détenues à 100 % par l'Agence ou avec d'autres partenaires) afin de gérer de nouveaux parcs marins ou terrestres, formule appliquée progressivement aux parcs existants, et afin de mener « d'autres activités »,
- et d'un **Groupement d'intérêt public (GIP)** avec des opérateurs ou organismes (non intégrés au « noyau dur ») publics, nationaux ou locaux, privés ou associatifs, mettant en commun des moyens avec l'Agence pour certaines activités.

La CGT est réservée sur les procédés de filiales ou de GIP (public/public/ou public/privé...) pour des activités non précisées, dont on ne sait pas à ce stade si elles recouvrent les fonctions essentielles de l'Agence ou d'autres établissements. En outre les statuts des personnels des GIP se révèlent, à l'expérience, de grandes inconnues et avec des droits réduits au regard de ceux des EPA.

Trois scénarios du « noyau dur », le n° 2 privilégié

Scénario n° 1 : Agence des aires protégées.

Elle regrouperait : Parcs Nationaux de France, AAMP, GIP ATEN. Et intégrerait également l'appui national existant à certains réseaux d'acteurs : RNF (Réserves Naturelles de France), Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, Fédération des PNR). **Cet EP comporterait ainsi « au départ » environ 200 agents et un budget d'environ 30 M€.**

Pour donner un ordre d'idée, l'AAMP est dotée en 2013 de 121 ETP sous plafond d'emplois (141 votants aux élections professionnelles du 4 mars 2013) et d'un budget de 23 M€.

Le rapport considère que ce scénario « *n'apporte pas de réelle valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle et ne serait qu'une réponse formelle à l'annonce du président de la République* ».

La CGT considère que ce scénario ne serait que le « cache misère » de l'AAMP.

Scénario n° 2 : Agence d'animation et d'appui aux opérateurs.

Elle regrouperait, outre le petit ensemble du scénario 1 avec **200** agents, les personnels suivants liés à la connaissance : Observatoire national de la biodiversité (quelques ETP à la DEB), Service du Patrimoine Naturel financé par le MEDDE (environ 70 ETP en grande majorité CDD dans ce service du MNHN), Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux (une dizaine de salariés de droit privé animant le réseau des 11 CBN), **soit 100 agents environ**. Ainsi qu'au titre de la gestion de la biodiversité ordinaire, une partie des personnels de l'ONEMA et de l'ONCFS hors fonctions police. **Ce scénario aboutirait à un EP d'environ 1000 agents et un budget d'environ 150 M€, auquel viendrait s'ajouter des ressources complémentaires.**

C'est-à-dire pour les effectifs de 1000 = 200 + 100 + 700 (ONCFS et ONEMA)...

C'est le schéma préféré par le rapport, en raison de l'ambition qu'il porte. « *Il est assez complexe dans sa mise en œuvre, tant sur le plan technique que social et politique. Il devra être affiné (...), séquencé (...), doté d'un dispositif approprié d'accompagnement du changement. Il supposera à l'évidence que des moyens additionnels significatifs soient mobilisés et que des améliorations substantielles soient apportées aux statuts des personnels* ».

Pour donner un ordre d'idée, l'ONEMA est doté en 2013 de **897** ETP sous plafond d'emplois (dont 582 agents commissionnés pour le contrôle de terrain) et l'ONCFS de **1691** ETP (dont 1350 commissionnés pour le contrôle de terrain). Ainsi, en séparant les agents chargés de contrôle de leurs autres collègues dans les 2 établissements, au moins **656 agents** seraient « rapprochés » de l'AFB (**315 ONEMA et 341 ONCFS**).

La CGT considère que ce scénario 2 porte ambiguïtés et menaces sur les missions et l'intégrité des établissements publics ONEMA et ONCFS (voir ci-dessous « non au démantèlement ! »), sur les rôles et moyens des DREAL et DDTM pour la biodiversité. Le besoin de ressources additionnels de crédits Etat, estimées à 200 M€/an, interpelle ministre et gouvernement, qui vient d'envoyer les lettres de cadrage du budget 2014 avec l'austérité renforcée ! Et l'AAMP peut se « noyer » dans l'AFB sans moyen dédié au milieu marin !

Scénario n ° 3 : Agence de pilotage stratégique.

Ce scénario, évoqué dans le rapport Badré de 2010 sur l'Agence nature, prévoit que l'Agence est chargée de piloter l'ensemble des actions menées en faveur de la biodiversité par les organismes qui en ont la charge. En vérité, il s'agit d'une Agence de financement centralisé. Elle ne regrouperait que **PNF et l'ATEN (moins de cinquante ETP au total)**, « *mais définirait strictement pour chaque organisme le programme et les moyens à mettre en œuvre (...), en fixant les objectifs et les moyens affectés (...)* ».

Le rapport ne retient pas ce scénario pour trois raisons:

- le dialogue « stratégique » serait fait par une « *agence sans compétences techniques* » (PNF ne le fait ni de *facto* ni de *jure* vis-à-vis des Parcs Nationaux, et ce n'est pas la fonction des personnels de l'ATEN vis-à-vis des membres du GIP ATEN),
- *raison politique car cette « tutelle déléguée » ne respecterait ni l'autonomie des EP et organismes, ni les fonctions du ministère chargé de définir orientations et moyens (le rapport oublie au passage le rôle du Parlement et celui des CA des EP),*
- enfin cette formule ne « *répond qu'à la question de la coordination des opérateurs de l'Etat* », en oubliant les collectivités territoriales ou d'autre gestionnaires.

La CGT rejette ce scénario et partage ces raisons, comme elle l'a déjà écrit en novembre 2010 dans un texte « RGGP ou Biodiversité...Il faut choisir ! » (Voir site www.equipement.cgt.fr avec annexe « Agence Nature le dessous des cartes »).

3- NON au démantèlement de l'ONCFS ou de l'ONEMA !

Le rapport sème le doute...

Nous soulignons l'« ambiguïté » et les menaces du rapport sur le risque d'un démantèlement de l'ONEMA et de l'ONCFS : « *rapprocher des activités de l'Agence tout ou partie des personnels de l'ONCFS et de l'ONEMA* » en convenant pour retenir cette option, « *d'attendre les réflexions prévues en 2013 sur la police de la nature pour préciser les contours du périmètre rattaché à l'Agence* » (p.29).

Avec cette note de bas de page renvoyant au rapport Badré sur l'Agence Nature de 2010, qui préconisait « *l'affectation directe en services de l'Etat, sous l'autorité des préfets* » des personnels de police des deux établissements. Suivie de cette suggestion des auteurs, « *un autre rattachement possible, pour les personnels de l'ONEMA, serait celui des Agences de l'eau* »... Cela est provocateur dans le contexte des recommandations de la Cour des Comptes sur l'ONEMA. Le 19 février, la ministre nous a assuré qu'il ne s'agissait pas de démanteler, mais de coopérer. Et l'ingénieur général Chevassus- Au -Louis a prudemment mentionné des « clusters ou pôles scientifiques », cependant que Jean-Marc Michel DGALN autre préfigurateur, n'est pas intervenu sur ce point.

Et les préfigurateurs invitent les parlementaires à régler le curseur des fusions...

Le 20 février en réponse aux députés lors de l'audition parlementaire de la commission développement durable, les préfigurateurs ont dit :

« Sur les cas difficiles de l'ONCFS ou de l'ONEMA, nous proposons que ces organismes continuent d'exister avec leur gouvernance et leurs pleines prérogatives, mais en les rattachant à un système de gestion commune des missions communes avec celles de l'Agence. **Quant à aller plus loin dans les fusions, c'est une décision qui vous reviendra dans votre débat. Nous proposons une première étape, à vous ensuite de régler le curseur** » (Bernard Chevassus-Au-Louis, p. 17 compte-rendu).

« Ceux-ci (ONCFS et ONEMA) sont donc appelés à garder et leur autonomie et le cadre principal de leur mission. Mais (en raison de leurs fonctions pour la biodiversité), on est en droit de s'interroger sur la pertinence à maintenir une superposition (avec l'AFB). D'ailleurs vous l'avez fait. (...) Il ne s'agit pas d'engager un démantèlement mais une collaboration en cohérence avec plus d'efficacité » (Jean Marc Michel, p 19).

Dernièrement le 18 mars, devant le CA de l'ONCFS, le directeur de l'eau et de la biodiversité (DEB) a reconnu un « contexte marqué par une certaine incertitude institutionnelle », mais affirmé « que l'existence de l'ONCFS n'était nullement remise en cause par le projet d'AFB ».

Mais **DGALN et DEB**, ne garantissent pas les arbitrages gouvernementaux à venir. Et encore moins de positions prises lors d'un débat parlementaire avec des amendements de « simplification » d'un mécano jugé « complexe et coûteux » par le MEDEF et le ministère chargé du Budget. **Aussi, nous affirmons notre opposition résolue au démantèlement de l'ONEMA ou de l'ONCFS ! Et demandons un écrit gouvernemental sur ce point.**

Hors de question de séparer police/ technique/ connaissance/expertise. La RGPP l'a voulu avec le projet de fusion des SD des 2 Offices et leur intégration préfectorale, mais n'est pas arrivée à ses fins ! Et rappelons que la police est administrative ou pénale, avec une ordonnance de 2012 qui doit entrer en vigueur en juillet prochain. La ministre et les préfigurateurs ont exclu les activités de police des fonctions de l'Agence. Nous en sommes d'accord. Mais il est étonnant pour décider de l'avenir de ces deux établissements publics de terrain, de renvoyer à la seule évaluation de la police de l'environnement (devant être lancée en avril et qui concerne également les préfets, les DDTM, les procureurs...) au titre de la **MAP** (Modernisation Action Publique, 40 en 2013 dont déjà 5 pour le ministère).

Et les **évaluations ne vont pas manquer** : celle de la politique de l'eau (qui est lancée au titre de la MAP, avec également la politique maritime, et doit faire l'objet de l'un des thèmes de la Conférence Environnement de septembre 2013). Ou encore l'exercice dit de « simplification du droit de l'environnement » prévu au mois de mai prochain au titre de la feuille de route gouvernementale de la Conférence de 2012...

4- NON au déshabillage de la DEB, des DREAL et DDTM et à la baisse de moyens engagés en 2013 dans les EP spécialisés de la Biodiversité !

Nous contestons le déshabillage de la DEB, des DREAL et DDTM sur leurs activités en ce domaine. Un rapport du CGEDD (Badré, 2008) a chiffré à **500 ETP les besoins d'effectifs supplémentaires dans les années à venir en DREAL et DDTM** pour tenir correctement les échéances communautaires des directives Habitats, Natura 2000 et directive cadre sur l'eau. Quelles suites en 2013 et 2014 ? La réalité prévue à ce jour, c'est la suppression généralisée de - 4,5 % des effectifs de 2013 à 2015 (3 x -1,5 %).

Nous dénonçons la suppression de 150 emplois dès 2013 dans les établissements chargés d'eau et de biodiversité et de 15 % des crédits de fonctionnement ; ainsi que les agressions et insultes subies par les agents chargés de protection de l'environnement dans les EP et dans les DREAL et DDTM.

A cet égard, à titre d'exemple nous avons chiffré à plus de 300 ETP les besoins liés aux fonctions nouvelles de mise en œuvre des **mesures pour les milieux aquatiques des lois Grenelle** pour des échéances à tenir. C'est-à-dire : zones humides, continuité écologique des cours d'eau, Trame Bleue et captages prioritaires, qualité des eaux en zone littorale... ! Emplois supplémentaires, d'une part à l'**ONEMA (+165** essentiellement en SD et DIR) et d'autre part dans les **6 Agences de l'eau (+156)** (Contribution intersyndicale CGT, FSU, FO, CFDT, Solidaires, septembre 2009, réponse toujours... attendue du ministère).

S'agissant de la gravité du décalage entre les missions et moyens actuels **de l'AAMP (plafond d'emplois de 121 ETP)**, nous rappelons la motion des personnels du 31 janvier dernier (sans réponse de la ministre à ce jour) : des financements et recrutements s'imposent de **toute urgence** et l'AAMP ne peut attendre l'entrée en fonction éventuelle d'une AFB début 2015 ! En se basant sur le premier Parc marin en fonctionnement depuis quelques années (Mer d'Iroise avec 25 ETP), la mise à niveau des emplois des 8 autres Parcs marins localisés appelle **200 ETP (25 x 8)**. Le développement des outils de la stratégie de protection des milieux marins, la coordination d'aires marines protégées avec les régions, les DREAL (DEAL en Outre-Mer) et DIRM-DDTM, nécessite également environ **100 ETP** supplémentaires. Ces **325 ETP** minimum sont à comparer aux **121 ETP du plafond 2013**.

5- Oui à une AFB avec des moyens additionnels, pour des fonctions biodiversité identifiées. Au service des collectivités territoriales et de la société, dans une coopération intelligente avec ce qui existe !

Les préfigurateurs demande un **effort complémentaire de l'Etat de 200 M€/an pour la biodiversité, « dont une majorité pour l'AFB »**. La CGT estime qu'elle **peut constituer un outil pour six fonctions** : aider financièrement les collectivités locales et d'autres gestionnaires de biodiversité, fournir une ingénierie publique de la biodiversité, développer les outils de connaissance et de suivi, contribuer à la sensibilisation du public et former les personnels, évaluer les résultats/moyens, participer à la recherche-développement... **Avec les moyens humains correspondants d'emplois statutaires**, améliorer la mise en œuvre opérationnelle de la SNB est ainsi possible, en clarifiant les « coopérations » et en prévenant toute tentative de cache-misère ou de déstabilisation.

On peut ainsi repérer ce qui doit être amplifié et ce qui doit être mis en place pour les **aides financières** aux collectivités locales et autres gestionnaires de biodiversité ordinaire ou d'espaces/espèces remarquables (autres que celles des Etablissements publics de l'Etat spécialisés afin de ne pas « déshabiller les uns pour habiller les autres »). Plusieurs types d'aides peuvent être mentionnées à ce titre. Elles visent de l'investissement et du fonctionnement.

1- Ainsi au seul titre de la typologie actuelle d'aides financières de l'Etat, l'AFB devrait disposer « au départ » de 88,5 M€/an (dont on voit qu'il manque dès 2013, 23 M€ sur la seule action Fibre du programme 113), **à porter en deux ans à un minimum de 135 M€/an**. Notamment :

- Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique (**Fibre**), dont les besoins immédiats de financement sont de 25 M€, avec 2M€ votés à la LFI 2013 et qu'il faut doubler en 2 ans, soit 50 M€/an,
- Financement des plans relatifs aux espèces protégées et aux espèces envahissantes (10 M€, à réévaluer), le financement des réserves naturelles nationales (RNN 22 M€ à porter à 30 M€ selon les besoins nouveaux et compléments d'activités demandés),
- Soutien aux Conservatoires Botaniques Nationaux et Conservatoires des Espaces Naturels,
- Soutien aux Parcs naturels régionaux (PNR 9,5 M€ en LFI 2013, à porter à 15 M€/an pour tenir l'objectif de créer une vingtaine de PNR supplémentaires en quelques années avec une dizaine de projets mis au point et qui attendent leur cofinancement), au réseau des réserves régionales...

2- Le soutien financier à la mise en place de la Trame Verte et Bleue (**TVB**), **aux mesures d'application** des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (**SCRE**) **co-pilotés par l'Etat et les Régions, devrait représenter un second type d'aides, dont le montant s'avère difficile à estimer à ce stade**. L'AFB devrait l'assurer selon un schéma respectant le principe de co-financement Etat/Collectivités territoriales en lien avec les contrats de plans ou de projets Etat/Régions (CPER). Pour des raisons tenant à la fois à l'intégration, y compris budgétaire, de la biodiversité dans toutes les politiques publiques, aux rôles respectifs de l'Etat et de l'AFB, dont les collectivités territoriales seront parties prenantes, le schéma le plus satisfaisant conduirait à une répartition en trois tiers.