



Audition sur le projet de loi biodiversité Titre 3 sur l'Agence Française pour la Biodiversité

1) Historique, risques de la fusion d'établissements et fortes inquiétudes sur la notion de rattachement

FO a exprimé son opposition à la création d'une agence biodiversité dès les prémices lors du premier grenelle de l'environnement. L'absence d'étude globale englobant l'ensemble des opérateurs et des services du ministère de l'écologie et de ses services déconcentrés était rédhitoire. A l'issue du grenelle, une mission parlementaire devait être désignée. Le gouvernement n'a jamais tenu cet engagement. Cette absence de réflexion de fond conduit à l'incohérence du périmètre retenu (exclusion de l'ONCFS en contradiction à d'autres orientations comme l'ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement) et de l'absence de traitement clair des interfaces avec les autres services du ministère de l'écologie (par exemple sur la gestion et l'animation des sites Natura 2000 ou encore le rapportage à l'international sur les directives Habitats ou Oiseaux ou encore sur les conventions internationale comme la convention alpine ou la convention de Barcelone).

Par ailleurs, pour FO, la création d'une agence par fusion/mutualisation d'établissements existants porte les germes d'une réduction de moyens et d'emplois qui ne sera pas compensée par les faibles gains organisationnels espérés. Pourtant, les politiques de préservation de la biodiversité en constante évolution nécessitent un renforcement des budgets et effectifs, la France étant déjà en retard dans de nombreux domaines (mise en gestion des sites natura 2000, élaboration des SRCE, bon état des eaux...). Pire, la création d'une AFB nécessiterait un renforcement d'effectifs aux niveau des activités supports, liés aux effets de structures et aux missions nouvelles. Même à effectifs constants, l'AFB conduira donc à avoir moins de moyens pour la biodiversité.

Enfin, le périmètre retenu, s'il demeure en l'état, masque la forte composante dans la future agence des problématiques eau et milieux aquatiques, le nom même de l'agence portant déjà à confusion. Le risque est réel de réduire les moyens consacrés à cette politique au profit d'autres missions. C'est pourquoi, il nous semble important d'étudier un nom plus en phase avec la réalité des différents services qui vont intégrer l'AFB.

Enfin, la notion de rattachement n'est pas assez précise. Les conséquences du rattachement ne sont pas évaluées et aucune concertation sur le sujet n'a eu lieu. Il y a un risque de mise sous tutelle d'un établissement par rapport à l'autre et d'une perte d'autonomie. C'est pourquoi, nous sommes particulièrement circonspect par rapport à cette disposition.

2) Le rôle du préfet

La référence au rôle du préfet est une déclaration d'intention vide de sens. Notamment, l'indication spécifique sur les collectivités territoriales : est-ce que les CT ont plus besoin de coordination de l'État par rapport à la profession agricole, aux associations de défense des moulins d'eau, aux industriels, aux syndicats de rivière, aux syndicats d'eau potable et d'autres acteurs de l'eau et de la nature ?

Le risque n'est-il pas de permettre à un préfet d'interpréter pour créer des passe-droits et ainsi assurer la paix sociale avec les autres acteurs économiques ? Cela est d'autant plus vrai dans un contexte d'incitation à la simplification...

Par ailleurs, cet alinéa n'est en aucune façon protecteur par rapport au risque de voir le préfet devenir délégué territorial de l'établissement.

Il est donc nécessaire de préciser l'intervention du préfet et ses modalités d'actions (tutelle ? Conseil spécifique ? pouvoir d'évocation ? Contractualisation ?).

Le rôle du préfet doit être précisé au regard des pressions inacceptables subies par les agents pour tout simplement exercer leurs missions. A défaut, il paraît important de supprimer l'alinéa suivant : « Le préfet de région et le préfet de département, respectivement dans la région et le département, le préfet maritime de la zone maritime veillent à la cohérence des actions de l'établissement avec celles conduites par les administrations et les autres établissements publics de l'État, notamment à l'égard des collectivités territoriales. »

Une autre option serait d'inverser le propos avec une formulation de ce type (uniquement pour le préfet maritime, le préfet de région et préfet coordonnateur de bassin) : « L'AFB veille à ce que les déclinaisons régionales de son COB soit en cohérence avec les schémas élaborés sous l'autorité du préfet de région [SRCE...], du préfet de bassin [SDAGE] et du préfet maritime. »

3) Les missions de l'établissement

3.1) Eau et milieux aquatiques

La mission n°6 est particulièrement importante : *Appui à l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et à la biodiversité.*

« Les agents affectés à l'agence française pour la biodiversité chargés de missions de police de l'eau et de l'environnement apportent leur concours au représentant de l'Etat dans le département et au représentant de l'Etat en mer pour exercer des contrôles en matière de police administrative dans les conditions prévues aux articles L. 171-1 à L. 171-12. Ils exercent leurs missions de police judiciaire dans leur domaine de compétence sous l'autorité du procureur de la République dans les conditions prévues aux articles L. 172-1 et L. 172-2.)

Il est indispensable de maintenir cette mission de police en particulier pour ne pas déstructurer la police de l'eau exercée par l'ONEMA. En moins de 10 ans d'existence l'ONEMA a fait la preuve de son utilité à l'établissement. Les 600 agents inspecteurs de l'environnement « eau et milieux aquatiques » disposent d'une technicité et d'une expertise juridique/judiciaire très spécifique. Une remise en cause de l'intégrité de l'ONEMA dans l'AFB constituerait une remise en cause de la police de l'eau pourtant indispensable pour répondre aux exigences des directives européennes.

En termes de police administrative, l'ONEMA apporte un appui technique dans l'instruction des dossiers mais n'est pas sous l'autorité du préfet de département. Cette indépendance, vis-à-vis du préfet, de la police de l'eau exercée par l'ONEMA reste, même si on peut le regretter, une garantie

d'application du droit de l'environnement. Face aux pressions des agriculteurs ou des élus locaux, les quelques associations environnementales ne font pas le poids pour un préfet qui, de fait, et même s'il ne s'en désintéresse pas forcément, place finalement en dernier plan les enjeux environnementaux.

3.2) Milieux Marins

L'étude d'impact fournie par l'administration centrale du MEDDE ne précise en rien en quoi la mise en place de l'AFB va permettre d'améliorer et d'accélérer la préservation des milieux marins, en métropole et, surtout, en Outre-Mer. Depuis maintenant plus de trois ans, les Parcs naturels marins ne sont toujours pas créés. De même, la mise en gestion des sites Natura 2000 en Mer va-t-elle s'améliorer ? L'Agence des Aires Marines Protégées, jeune établissement créé en 2007, va être intégrée à l'AFB sans aucune analyse des besoins nécessaires pour exercer les missions qui lui sont confiées, notamment en terme de budget et d'effectifs. Par ailleurs, la dissolution de l'AAMP dans l'AFB va faire perdre la visibilité nationale et internationale nécessaire à l'exercice de ses missions.

4) Organisation de l'établissement

La loi ne précise pas l'organisation de l'établissement. Pour Force Ouvrière, les services centraux doivent être organisés autour des trois pôles : Vincennes, Brest et Montpellier. Par ailleurs, au niveau territorial, il nous paraît indispensable de s'appuyer sur le maillage actuel des directions inter-régionales de l'ONEMA et des services départementaux.

A minima, il nous semble important que la loi précise que l'AFB dispose d'implantations territoriales.

5) Impact sur les services déconcentrés du MEDDE

L'impact de la création de l'AFB sur la continuité des missions des services de l'Etat n'a pas été étudié. FO s'interroge notamment sur le devenir des subventionnements aux associations de protection (LPO et affiliées FNE), aux CBN et CEN, actuellement gérés par les services « patrimoine naturel » des DREAL (ex-compétence DIREN). Les agents des DREAL assurent depuis des années un pilotage au plus près des besoins des territoires et des enjeux de biodiversité, en lien avec les collectivités territoriales et sous l'autorité de la DGALN/DEB. Il en est de même pour l'animation et le financement des sites Natura 2000, y compris marins, et plus généralement la mise œuvre des politiques publiques de préservation de la biodiversité (TVB, Plans Nationaux d'Actions et protection des espèces, Gestion des Aires Protégées...). Le périmètre et les missions de l'AFB rentrent clairement en concurrence, voire reprennent complètement ses missions. Les agents du MEDDE en poste dans les services déconcentrés sont inquiets du devenir de leurs métiers.

6) Mise en cohérence des différents EP oeuvrant sur la biodiversité

La biodiversité est devenue une préoccupation majeure qui infuse dans tous les champs d'activités. Les différents EP suivants apportent tous leur concours, selon des formes variées : IFREMER, CEREMA, IRSTEA, IFFSTAR, IRD... Citons encore les laboratoires ou unité de transferts des universités. La mise en place de l'AFB ne s'accompagne d'aucun bilan de ces différentes implications, et du réel intérêt de créer une agence dédiée à la biodiversité.

7) Statut des personnels de l'AFB

L'article 13 qui prévoit un quasi-statut pour les contractuels est indispensable. Les agents attendent depuis longtemps un cadre qui permette un déroulement des carrières et des mobilités choisies sur le périmètre des établissements publics environnement. La loi biodiversité pourrait servir de support pour permettre la fonctionnarisation des agents contractuels (ce qui permettrait de faciliter la

mobilité). Plusieurs amendements avaient été proposés par les organisations syndicales en ce sens et pourraient utilement être intégrés dans le cadre de l'examen parlementaire.

Même si cela n'est pas du ressort de la loi, il nous paraît important de rappeler que pour FO les agents des corps environnement effectuent d'ores et déjà des missions qui correspondent à des catégories supérieures à celles de leurs corps :

- Les agents techniques de l'environnement de catégorie C devraient relever de la catégorie B,
- Les techniciens de l'environnement, catégorie B devraient de la catégorie B+/A

Nous revendiquons un plan de requalification large incluant notamment le passage de l'ensemble des catégories C techniques en B à l'image des évolutions statutaires de l'ONF et non pas quelques dizaines d'emplois (même pas acquise) actuellement en négociation par le ministère de l'écologie auprès du ministère de la fonction publique.