



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Mutualisation des services de terrain de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

Rapport complémentaire

Rapport n° 010346-02
établi par

Nicolas FORRAY

Juin 2016



L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	2
Liste des recommandations.....	3
Introduction.....	4
1. Améliorer la surveillance environnementale du territoire.....	5
1.1. Une organisation composite de la surveillance environnementale du territoire.....	5
1.2. ... qui ne couvre pas l'intégralité des thématiques.....	5
1.3. ...mais dont l'évolution des missions doit se poursuivre.....	7
1.4. Une présence des services à conforter.....	8
2. La base d'une mutualisation AFB-ONCFS est départementale.....	10
2.1. Une mutualisation mobilisatrice pour les agents, au profit de l'environnement.....	10
2.2. Apporter une réponse motivante sur quelques points clés.....	11
2.3. Pour une mise en œuvre complète et rapide.....	12
2.4. Quel support juridique pour cette mutualisation ?.....	13
3. Jusqu'où pousser la mutualisation ?.....	15
3.1. Une direction unique de la police ?.....	15
3.2. Un relais régional est nécessaire pour assurer la réussite de la mutualisation départementale.....	16
3.3. Pour un exercice efficace de la tutelle.....	17
Conclusion.....	19
Annexes.....	21
1. Lettre de mission.....	22
2. Recommandations de la première mission.....	24
3. Liste des personnes rencontrées.....	26
4. Glossaire des sigles et acronymes.....	27

Résumé

La création de l'Agence française pour la biodiversité a été conçue en n'incluant pas l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Même si les objectifs des deux établissements publics diffèrent, ils assurent tous les deux des missions de connaissance et de surveillance environnementale du territoire à l'échelle de la France. Leurs services départementaux se connaissent et mènent des actions communes de façon significative. Le poids et la nature des actions de police dans l'activité quotidienne est différent et reflète l'importance des évolutions de territorialisation des politiques dans le domaine de l'eau et des milieux associés. Pour autant la recherche d'une convergence des actions au niveau local, voire d'une mutualisation des services départementaux est vite apparue pertinente.

Pour constituer la base d'un projet mobilisateur, la mission a cherché à identifier les attentes de l'État et des usagers des espaces naturels et ruraux. Si l'essentiel des besoins est couvert, les milieux naturels terrestres non humides restent moins connus et suivis sauf en ce qui concerne les mammifères et les oiseaux.

La présence des services est apparue inégale dans le temps et l'espace du fait de la taille parfois réduite des équipes.

La territorialisation des politiques est une tendance lourde, qui gagne depuis plusieurs années la gestion de la biodiversité et appelle de nouvelles évolutions des pratiques.

La mutualisation départementale pourrait être l'occasion d'apporter une réponse à ces constats. Pour ce faire, elle ne doit pas se limiter à la police, mais prendre en compte le spectre complet des activités et organiser une montée en compétence sur le domaine terrestre. Le rapport examine les conditions managériales de la réussite et passe en revue les améliorations à apporter pour rendre celle-ci efficace. Seule une fusion « entre égaux », tant en ce qui concerne les chefs de service des nouveaux « services de surveillance environnementale départementale » que le choix des implantations, peut réussir et être acceptée par les deux conseils d'administration. Le cadre juridique nécessaire est rappelé.

La mission évalue l'intérêt d'une expérimentation limitée à quelques départements et conclut en privilégiant une mise en œuvre généralisée.

Pour autant, cette réforme ne peut prendre son plein sens que si l'organisation régionale est adaptée à l'élargissement du champ et au mouvement de territorialisation de la gestion environnementale. Parmi les scénarios envisagés, la désignation d'un animateur régional de la réforme sous la double autorité des délégués régionaux permettrait d'assurer un management de la réforme plus serré, plus réactif et de limiter les tensions locales par des interventions de proximité.

Enfin, le rapport souligne la nécessité de revoir aussi l'exercice de la tutelle compte tenu de l'évolution des structures, de l'organisation et du poids croissant de la territorialisation des politiques. Il est essentiel que les contrats d'objectifs soient coordonnés et que les arbitrages des priorités soient exercés au niveau de la tutelle, leur déclinaison étant validée à l'échelle régionale.

Liste des recommandations

Pages

Réussir la mutualisation départementale passe par un traitement des structures « entre égales » et un projet motivant.	12
Confier à un animateur régional désigné conjointement par les directeurs généraux de l'AFB et de l'ONCFS, placé sous l'autorité fonctionnelle des deux délégués régionaux, le déploiement de la mutualisation en lui donnant le pouvoir de réguler les activités en cas de surcharge, l'accompagnement des chefs de service départementaux et un rôle de facilitateur entre niveau national et local.	17
Engager au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité une réflexion sur l'exercice de la tutelle compte tenu de la création de l'AFB et de la mutualisation envisagée	17
Veiller à compléter la couverture thématique (connaissance et la police des milieux terrestres non humides) et intégrer la territorialisation des actions dans les contrats d'objectif des établissements publics de surveillance environnementale du territoire.	8

Introduction

La création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) a été annoncée en posant en principe la non-intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au sein de celle-ci. Pour autant, une coordination de l'action de ces deux établissements chargés d'assurer la surveillance environnementale du territoire paraît nécessaire, tant pour les acteurs de terrain que pour les agents eux-mêmes.

Un premier rapport a été demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par lettre du 10 novembre 2015 pour étudier les modalités qui pourraient être mises en œuvre pour la mutualisation des équipes de terrain. La mission a aussi accompagné la direction de l'eau et de la biodiversité sur ce sujet au début du cheminement parlementaire du projet de loi sur la biodiversité.

Un certain nombre d'amendements parlementaires a rendu plus difficile la mise en œuvre des options proposées.

Par lettre du 20 avril 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité ont demandé au CGEDD un approfondissement de sa réflexion et de préciser les conditions pratiques d'un rapprochement.

Le présent rapport prend en compte les modifications apportées par le Sénat à la loi biodiversité en deuxième lecture. Le délai imparti pour la rédaction fait que les entretiens complémentaires ont été peu nombreux. Le premier rapport et la documentation de la mission précédente ont été réutilisés¹. Le lecteur y trouvera de nombreux renseignements et des recommandations dont les références sont rappelées en note.

Le rapport examine d'abord le champ couvert par les différents services chargés de la surveillance environnementale du territoire et identifie quelques points d'amélioration souhaitables. Il essaie de préciser les apports et le sens d'une mutualisation départementale, au-delà des craintes habituelles que suscite tout changement.

Il examine les modalités pratiques d'un rapprochement, les conditions de celui-ci, son étendue, les points de fragilité, son acceptabilité par les agents concernés et les deux conseils d'administration. Il évalue l'intérêt d'une expérimentation limitée à quelques départements ou d'une mutualisation générale immédiate. Il précise la nécessité d'un encadrement juridique pour l'exercice de l'autorité hiérarchique par le responsable de cette nouvelle unité départementale de surveillance environnementale du territoire.

Une telle réorganisation ne peut ignorer les interactions avec le niveau régional et national. La mission envisage diverses solutions, les évalue et propose de mettre en œuvre une adaptation limitée des structures privilégiant le pragmatisme et l'animation conjointe de la réforme.

¹ Les recommandations du premier rapport sont rappelées en annexe 3.

1. Améliorer la surveillance environnementale du territoire

1.1. Une organisation composite de la surveillance environnementale du territoire...

De multiples établissements publics sont chargés de la surveillance environnementale du territoire qui appelle une technicité particulière puisque les atteintes à l'écosystème sont profondément différentes des dommages aux biens et aux personnes qu'assurent les forces de police et de gendarmerie tant en ce qui concerne leur évaluation que leur qualification. Pour ce faire, ils associent à la fonction de contrôle et de police des missions de connaissance, d'expertise, d'appui à la police administrative et de sensibilisation des usagers des espaces « naturels ».

La future AFB va réunir ces compétences sur les eaux douces, les zones humides et la mer, leur flore et leur faune. Elle accompagnera de nombreuses actions de préservation des eaux superficielles et souterraines issues de l'ONEMA. Elle contribuera à la connaissance, la gestion, la préservation et la restauration de la biodiversité en général.

L'ONCFS s'est consacré plus particulièrement à la police de la chasse, à certaines espèces mammifères et oiseaux emblématiques (ours, loup, lynx, rapaces, ... espèces invasives comme la bernache du Canada, la grenouille taureau...), à la police de la circulation dans les espaces naturels. Les collaborations ponctuelles sont courantes, par exemple en matière de répression du braconnage sans qu'il y ait à ce jour une coordination forte.

L'Office national des forêts (ONF) comprend des agents assermentés sur les questions environnementales qui interviennent sur les terrains qu'il gère. Les gardes des parcs nationaux exercent ces compétences sur leur territoire.

D'autres fonctions de garderie sont assurées sur des espaces limités, tels que les terrains du Conservatoire du littoral ou les réserves naturelles nationales, dans le cadre d'une assermentation plus restreinte, soit par les conservateurs de ces espaces, soit par des agents de collectivités.

Le renforcement de la collaboration entre les services départementaux des deux établissements publics à vocation nationale sur le champ de la surveillance environnementale doit permettre de gagner en efficacité et en permanence, et constituerait la base d'un projet mobilisateur pour les agents.

1.2. ... qui ne couvre pas l'intégralité des thématiques...

Du point de vue de l'État, les polices de l'environnement répondent à des nécessités diverses :

- le respect de ses engagements internationaux sur la protection de l'environnement, dont les directives européennes : directive cadre sur l'eau, directive cadre stratégie pour les milieux marins, directive oiseaux, directive

Habitat faune flore et les directives associées (eaux résiduaire urbaines, nitrates...) ; les conventions de Washington (CITES), Berne...

- un cadre national d'espaces protégés : parcs nationaux, réserves naturelles nationales, sites classés ;
- la sécurité liée à l'usage des armes à feu ;
- la lutte contre des pollutions (réglementation nationale) : sonores ; de l'eau et du sol par l'abandon de déchets en pleine nature ;
- le respect de cadres nationaux sur l'exercice d'activités de loisir : chasse, pêche, activités en espaces naturels.

L'analyse détaillée² des audits du CGEDD sur la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité montre que les divers champs d'intervention de la police environnementale sont globalement couverts, mais pas complètement, en particulier celui des habitats et des espèces terrestres de milieux non humides, dès lors que ceux-ci n'appartiennent plus à des espaces spécifiquement protégés.

En se focalisant souvent sur les espèces les plus visibles, l'action publique est passée à côté d'évolutions majeures des écosystèmes qui se simplifient et s'appauvrissent et place notre pays dans une situation défavorable au regard de nos obligations de maintien dans un état de conservation favorable des espèces et des habitats. La prise en compte de ces milieux terrestres non humides et des espèces qui y vivent appellera un renforcement de la technicité des personnels.

Une autre évolution majeure est la déclinaison plus fine de la réglementation selon les caractéristiques du territoire afin de proportionner les efforts pour l'atteinte des objectifs de bon état (ou de bonne conservation) aux enjeux. L'application homogène de la réglementation d'un bout à l'autre de la France est remplacée par la prise en compte de la sensibilité et des enjeux de chaque espace et des espèces qui s'y nourrissent, s'y reposent et s'y reproduisent.

Ainsi, la rédaction des lois successives sur l'eau a progressivement renforcé le poids des recommandations et des prescriptions des SDAGE et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans les projets, les décisions d'autorisation et le contrôle. Par exemple, la préservation des zones humides a pris une place croissante dans les politiques d'aménagement de l'espace. Le même mouvement est maintenant à l'œuvre avec les listes départementales de travaux soumis à contrôle administratif dans les sites Natura 2000, l'appropriation de la réglementation des espèces protégées³, la concrétisation des mesures compensatoires autrefois non suivies, parfois même non prévues, le concept de trame verte.

² L'examen des 33 audits départementaux « eau et biodiversité » réalisés par la CGEDD depuis 2010 permet de fonder cet avis.

³ qui date de 1976 mais ne prend sa place que suite à des contentieux répétés et à l'amélioration de la qualité des études d'impact due aux avis de l'autorité environnementale.

Ces évolutions engagées, mais encore inachevées doivent conduire à une inflexion des actions conduites par les services de surveillance environnementale du territoire pour le compte des services chargés de préparer les décisions administratives, puis mises en pratique avec pragmatisme⁴. Ces missions qui gagnent en importance doivent conduire à redimensionner celles relatives aux activités de loisir, selon la classification proposée ci-avant.

La complexité des impacts des activités humaines, l'application différenciée de la réglementation rendent nécessaire une collaboration renforcée entre AFB et ONCFS, sur la base d'une politique clairement énoncée par la tutelle, dès lors que les deux établissements publics à compétence territoriale nationale restent distincts.

1.3. ...mais dont l'évolution des missions doit se poursuivre

Pour agir efficacement, justifier ses décisions de gestion et vérifier leur efficacité, l'État a demandé aux établissements publics d'engager des actions d'observation, de collecte et de structuration des données sur le patrimoine naturel. Il mobilise leur expertise en amont des décisions administratives ou pour l'aider à planifier les politiques. L'activité de contrôle, qui comporte aussi une part de sensibilisation du public, ne constitue qu'une partie de l'activité des agents de terrain.

Les bilans de temps consacrés aux différentes missions par les services départementaux des deux structures sont différents : 50 % du temps pour la police pour l'ONEMA, 75 % pour l'ONCFS⁵ et soulignent les évolutions déjà engagées.

L'ONEMA a réorienté son action de la police de la pêche vers la gestion des milieux aquatiques et la prévention des pollutions, notamment diffuses. Il a investi le thème des traitements phytosanitaires, de la fertilisation, des zones humides au risque de voir son action contestée par les agriculteurs. Son implication sur les zones humides, sur la planification de l'eau, l'appui technique⁶ aux services chargés de la réglementation des milieux aquatiques s'est traduite par une baisse du contrôle des cartes de pêche. La nature des constatations de la garderie a évolué des contraventions vers les procès-verbaux de délits.

L'ONCFS a moins évolué, même si le renforcement de son action sur les espèces invasives et la CITES est indéniable. La réflexion sur des implantations territoriales plus proches des zones d'enjeux est à noter. Certains services départementaux s'impliquent sur les zones humides. La montée en puissance sur les écosystèmes terrestres, qui sont la base de la pyramide alimentaire des espèces gibier est restée modeste. On notera son réseau d'exploitations agricoles (300 dans 60 départements) pour développer des systèmes d'exploitation plus favorables à la faune. Il n'est pas rare de voir les services départementaux répondre aux demandes des DDT pour intervenir sur les zones non traitées, sur tel ou tel milieu ou espèce terrestre, sans consigne nationale. À l'occasion de leurs actions de surveillance du territoire, les gardes ont développé leur activité de contrôle sur les pêcheurs (multiplication des constats par 5 en 6 ans) en partie à la demande de sociétés de pêche, suite à la

⁴ La qualité de l'évaluation des impacts et la pertinence des mesures compensatoires combinent connaissance de terrain, des écosystèmes et des pratiques des acteurs.

⁵ Le premier rapport fournit des statistiques précises partie 1.2.3.1.

⁶ Qui représente aujourd'hui 14 % de l'activité départementale.

réduction de l'action de l'ONEMA sur ce champ. Certes, le taux de verbalisation pour non présentation de cartes de pêche est important (40 % selon l'ONCFS) mais il conviendrait d'apprécier le coût de ce contrôle, son efficacité économique et les priorités de l'État. Un déplacement des priorités de 10 % serait déjà une évolution majeure.

Les deux établissements publics s'investissent de manière non négligeable sur les programmes nationaux d'action d'espèces. Ils ont su renforcer les actions combinées⁷, en particulier celles nécessitant une présence d'agents en nombre. La pratique des plans de contrôle validés en mission inter-service de l'eau et de la nature (MISEN) doit permettre de gagner en travail collectif.

La mutualisation de l'action départementale est donc une occasion de préciser les orientations fixées par la tutelle en couvrant l'intégralité du champ d'action potentiel, en précisant les attentes en matière de poids des différentes missions et en insistant sur la montée en puissance de la territorialisation des politiques. Un avis du futur Conseil national de la biodiversité et du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage permettrait de renforcer la signification de ces évolutions.

1. Veiller à compléter la couverture thématique (connaissance et la police des milieux terrestres non humides) et intégrer la territorialisation des actions dans les contrats d'objectif des établissements publics de surveillance environnementale du territoire.

1.4. Une présence des services à conforter

La permanence des services de surveillance environnementale est d'autant plus difficile que les unités de terrain sont de petite taille. Aucune structure n'a de service d'astreinte.

Les agents de l'ONEMA n'assurent pas de missions régulières les week-end et jours fériés compte tenu de la faible taille des effectifs. Les gardes de l'ONCFS planifient des interventions sur les samedis et dimanches pour le contrôle des activités de loisir, qu'elles concernent la chasse (automne et hiver) ou la circulation motorisée dans les espaces naturels (printemps et été) et assurent une compensation soit par des indemnités soit par des récupérations pour les dimanches.

La capacité à intervenir en cas de pollution accidentelle de cours d'eau les samedis, et encore plus les dimanches, est réduite, ce qui n'est guère satisfaisant.

La faible taille des équipes dans certains départements peut conduire à des équipes squelettiques, voire inexistantes. Telle a été la situation du service départemental de l'ONEMA en Eure-et-Loir, sans aucun agent pendant plusieurs années pour un effectif théorique de 2, dans un département chroniquement peu attractif quelle que soit l'administration de l'État.

Les effets les plus criants de ces situations mériteraient d'être résorbés à l'occasion de la mutualisation.

⁷ Les actions conjointes ONEMA-ONCFS représentent 8 % des missions de police de l'ONEMA.

La mutualisation départementale est une étape dans la convergence de l'action des services chargés de la surveillance environnementale du territoire national. Elle ne doit pas se limiter à l'addition des moyens, mais s'inscrire dans un projet de progrès, par une réelle permanence des agents, une couverture thématique complète et un renforcement, voire un élargissement des compétences techniques.

2. La base d'une mutualisation AFB-ONCFS est départementale

Le rapport de première phase détaille l'organisation de l'ONCFS et de l'ONEMA aux niveaux départemental et régional. On s'y reportera utilement.

2.1. Une mutualisation mobilisatrice pour les agents, au profit de l'environnement

Les expérimentations de 2008/10, les parcours d'agents (qui relèvent des mêmes statuts) passant d'une structure à l'autre (PNN, ONEMA, ONCFS), les actions communes ont réduit les préventions par rapport à un travail commun et à une mutualisation au niveau départemental au fil des années. Pour autant, les technicités acquises ou à acquérir ne rendent pas les agents strictement interchangeables.

Par ailleurs, la police est, on l'a rappelé, loin d'être la seule tâche à accomplir au niveau départemental. Par contre, les agents pris individuellement sont polyvalents pour une large part de leur activité. Ce point est d'ailleurs apprécié des agents, qui étayaient leurs actions de contrôle ou d'appui à la police administrative par les suivis scientifiques. L'organisation du travail ne peut dissocier la police des autres activités sans perte de temps.

La mutualisation, pour être efficace, hiérarchiquement gérable et bien acceptée, devra couvrir tout le champ des missions exercées au niveau départemental, y compris les thèmes à renforcer identifiés en partie 1.2.

La mutualisation permettra d'abord d'organiser une capacité d'intervention quasi permanente, permettant de faire face à des « crises » que celles-ci surviennent en semaine ou le week-end. Les difficultés de recrutement persisteront, mais seront étalées sur un plus grand nombre de postes, évitant par exemple une situation comme évoquée ci-avant. Les tâches administratives et logistiques pourront aussi être mieux suivies.

Une telle évolution repose aussi sur le respect d'un certain nombre de règles de management que nous rappellerons plus loin, mais qui relèvent bien de la compétence des deux directeurs généraux.

L'existence d'un projet bien identifié⁸, bien expliqué, même s'il retouche le champ des interventions « anciennes » est un atout considérable pour mobiliser les agents, d'autant qu'il vise à confier des missions à plus fort contenu technique. Un effort important de formation et de méthode est à consentir sur ce point, tant par la tutelle que par les deux établissements. Enfin sa crédibilité passe aussi par une stabilisation des effectifs.

Enfin il n'est pas possible d'ignorer la symbolique du nom retenu pour la nouvelle structure, qui doit fédérer les personnels et rendre leur action immédiatement compréhensible. Certains termes paraissent restrictifs, comme les mots « garderie » ou « unité ». La mission a écarté les mots « police de l'eau et de la nature » comme

⁸ Rédaction voisine de la recommandation 1 du premier rapport.

étant trop restrictifs pour décrire les fonctions assurées. Elle recommande par contre de conserver le macaron de poitrine des agents qui leur est commun et l'uniforme commun. Le mot « veille » a lui aussi paru trop faible. Enfin, il convient aussi de faire la distinction avec l'organisation de l'État. Le qualificatif départemental est donc plutôt à renvoyer en fin.

La mission propose de retenir l'appellation de « service de surveillance environnementale départementale⁹ ».

2.2. Apporter une réponse motivante sur quelques points clés

Le choix du responsable du service départemental est un indicateur fort de l'état d'esprit d'une réforme, la création des DREAL ou des DDT l'a bien montré. C'est la raison pour laquelle, au-delà du choix des individus, le principe d'une équité des provenances en nombre doit primer, même si les effectifs en département sont sensiblement dans un rapport du simple au double entre AFB et ONCFS. Il est indispensable que la proportion des origines des nouveaux chefs de service départementaux soit proche de la moitié, sans dépasser 60 % au plus. Un adjoint de l'autre établissement sera nommé. Un travail d'analyse des compétences managériales des actuels responsables départementaux, à l'instar de celui réalisé en 2009, sera à faire par les directions générales des deux établissements pour désigner les agents les mieux aptes à réussir la mutualisation.

Le chef de service départemental devient l'interlocuteur privilégié du procureur, de la DDT(M), du préfet et membre de la MISEN. Selon l'ordre du jour, il veillera à se faire accompagner, aller seul ou délèguera son adjoint pour gagner en charge de représentation.

Le choix des locaux est également une question hautement symbolique. La baisse du nombre d'agents présents en DDT(M) doit permettre dans certains cas de libérer des locaux pour faciliter les regroupements et le travail avec les services de police administrative et de favoriser le travail et la logistique commune. Il conviendra de ne considérer aucun regroupement comme allant de soi, et de procéder à une analyse des avantages et inconvénients de chaque solution¹⁰, en la partageant avec les agents. Se contenter d'imposer les locaux les plus vastes serait superficiel. L'existence de plusieurs antennes de l'ONCFS dans certains grands départements peut conduire à répartir également les agents de l'AFB sur les différents sites si cela améliore la couverture territoriale. Les questions d'allongement de temps de trajet seront examinées.

La question des véhicules, mutualisés ou attribués personnellement est moins aiguë que certains ne l'affirment puisqu'en partie liée à la taille des équipes. La mutualisation permettra d'aborder ce sujet d'économie au cas par cas.

Les agents ayant vocation à exercer des missions de même nature au sein d'équipes unifiées, les différences de primes, d'ampleur relativement limitée, seront à faire

⁹ La mission a aussi envisagé « service de surveillance eau et nature départemental », qui lui a semblé un peu restrictif.

¹⁰ Cf recommandation 13 du premier rapport.

converger rapidement. Ce point concerne autant les deux directeurs généraux que le secrétariat général du MEEM¹¹.

La programmation du travail les week-ends sera un point sensible de différence. Il est indispensable de converger sur ce point. Les instructions devront clairement affirmer que la survenue d'une crise appelle une priorité immédiate de traitement par rapport aux contrôles prévus ou en cours ces jours-là.

Le binôme chef de service départemental / adjoint devra veiller à atteindre les objectifs fixés par le niveau régional, en respectant globalement l'allocation de moyens issus des deux établissements. En cas de vacance longue d'un poste ou de déséquilibre fort, un réajustement des objectifs devra être demandé formellement. L'autorité en charge de cet arbitrage sera abordée en partie 3.

2. Réussir la mutualisation départementale passe par un traitement des structures « entre égales » et un projet motivant.

2.3. Pour une mise en œuvre complète et rapide

Il existe une expérience de mutualisation dans les outre-mer, dont la lecture des résultats n'est pas pleinement identique entre les deux établissements publics. Elle a montré que la qualité du management du responsable départemental était essentielle. Les conditions de prise en charge des frais de fonctionnement par les structures ont été précisés au fil des années, sans que les dispositifs soient généralisables à plus large échelle. Les champs d'intervention sont parfois assez différents de ceux pratiqués en métropole, et plus orientés vers la protection d'espèces emblématiques. Pour autant, l'audit eau et biodiversité de la Guadeloupe montre que le travail de fond avec la DEAL a permis une action efficace plus large.

Dans l'hypothèse d'une expérimentation limitée à quelques départements, le choix de ceux-ci devra privilégier des situations où existent déjà des implantations communes, pour ne pas rajouter des enjeux de déplacements vers le nouveau lieu de travail aux autres adaptations nécessaires.

Les conditions managériales et les difficultés de logistique administrative pourront être testées à échelle limitée, ce qui facilitera le traitement rapide des anomalies. L'expérimentation donne le temps de préparer la généralisation avec des outils techniques et administratifs unifiés.

Malgré ces avantages, la mission estime l'attente des agents telle qu'un déploiement immédiat est souhaitable. Les acteurs de terrain en parlent depuis plusieurs années et conservent un souvenir mitigé de l'expérimentation de 2010. Les délais suscitent des incertitudes pesantes. Enfin, il paraît souhaitable de ne pas faire se succéder les transitions propres à la création de l'AFB puis celles de la mutualisation. Le travail avec les DDT(M) et les DREAL sera aussi facilité par une clarification rapide de la situation.

¹¹ Cf recommandation 12 du premier rapport.

2.4. Quel support juridique pour cette mutualisation ?

Le premier rapport avait à juste titre insisté sur la nécessaire solidité juridique d'une mutualisation. Les modifications apportées au texte de loi au cours de son examen devant le parlement ont donné l'impression que les conditions de majorité durcies rendaient toute évolution impossible.

La condition de majorité des deux tiers pour la solution du rattachement¹² votée pour l'article 8 condamnait d'abord un terme semblant créer un lien de subordination.

En ce qui concerne l'article 9 du projet de loi, il permet, suite à la deuxième lecture au Sénat, des collaborations sur l'activité de police (6°) avec un accord à la majorité simple des conseils d'administration, un accord avec la majorité des deux tiers pour les autres activités (2°b) comme les activités de connaissance ou d'appui aux DDT.

Pour autant, la capacité à réunir même une majorité simple au conseil d'administration de l'ONCFS, compte tenu de sa composition, paraît aussi exigeante que l'obtention d'une majorité des deux tiers. La question est donc de mettre au point un projet qui apparaisse équilibré au regard des « personnalités » des établissements, et puisse être voté. Après tout, le budget de l'ONCFS est voté à l'unanimité, y compris par les représentants des associations de protection de la nature.

Les échanges avec les personnes rencontrées laissent penser que la mutualisation de l'ensemble des activités actuellement pratiquées au niveau départemental, ajustées si nécessaire, serait acceptable. La validation d'une convention mettant en place cette structure départementale commune entre l'AFB et l'ONCFS ne poserait pas de problème de majorité de vote.

Mais pour permettre de déléguer une autorité fonctionnelle (dont l'évaluation des agents), d'ordonner certaines dépenses, d'assurer la gestion administrative de base du personnel par un chef de service ou son adjoint sur des agents ou des crédits relevant d'un autre établissement que celui de son appartenance en propre, la publication d'un décret spécifique¹³ est nécessaire. Le premier rapport faisait des propositions en ce sens.

La mutualisation au niveau départemental impose d'homogénéiser les pratiques et d'organiser l'exercice des fonctions de direction quel que soit l'appartenance du chef de service et de son adjoint. Un décret devra être pris en ce sens.

Elle posera rapidement des questions de convergence¹⁴ des outils comptables, de décompte du temps de travail, de suivi des procès verbaux entre l'AFB et l'ONCFS. Certains de ces outils devront être conçus pour être paramétrés et utilisés par les parcs nationaux, les établissements publics rattachés voire, pour certains, par les agents de l'État.

¹² Mutualisation sur la base de l'article 8, solution privilégiée par le premier rapport.

¹³ Recommandation 6 du premier rapport.

¹⁴ Cf partie 3.1.4 du premier rapport avec une proposition de rédaction de texte. Voir aussi la recommandation 10 du premier rapport.

La mutualisation mérite d'être portée par un message ministériel, et relayé par les directeurs généraux. Un comité de suivi national serait utile.

3. Jusqu'où pousser la mutualisation ?

Une réforme limitée au seul niveau départemental va faire émerger plusieurs difficultés. Le management direct des services départementaux à partir de deux structures nationales, pour des tâches qui ne se résument pas à l'exercice des missions de police judiciaire générera des stratégies d'évitement, de mise en conflit des priorités des deux établissements. La prise en compte des enjeux territoriaux appelle un investissement méthodologique et technique important, actuellement assurés à l'ONEMA pour le domaine de l'eau et des milieux aquatiques par les délégations interrégionales et le bassin. Le contexte réglementaire et la montée en puissance de la planification régionale¹⁵ poussent à une territorialisation accrue des politiques de la biodiversité, qui appelle ce même effort.

L'animation sans relais de 100 structures depuis le niveau national avec une bonne prise en compte des spécificités territoriales est difficile, l'expérience tant des services déconcentrés de l'État que de l'ONEMA sur des politiques fortement territorialisées l'atteste. Le nombre des cas de crispation locale ne sera pas négligeable et une médiation depuis une direction générale ne paraît pas appropriée.

3.1. Une direction unique de la police ?

La création d'une direction unique de la police a été avancée par certains acteurs pour garantir l'efficacité de la mutualisation départementale et cette mesure a été votée par les sénateurs en deuxième lecture contre l'avis argumenté du gouvernement. Le premier rapport a aussi examiné ce point.

Cette proposition méconnaît la diversité des établissements publics (PNN, PNM, ONF...) en charge de la surveillance territoriale de l'environnement, la part significative de leurs missions de connaissance scientifique, d'appui technique...

Se limiter à une direction de la police pousse à une vision réductrice des activités en département. Créer une direction unique de la connaissance qui pourrait être le corollaire de la direction de la police conduit de fait à une fusion AFB-ONCFS dont le principe a été écarté dès l'origine.

Enfin, l'importance de l'ajustement des plans d'action aux échelles de bassin, des SAGE et des sites Natura 2000 crée une tension entre une vision focalisée sur les méthodes de constatation homogènes à l'échelle nationale, très bien faite au demeurant, et une déclinaison prenant en compte des enjeux variables sur les territoires.

Enfin, le sous-entendu implicite selon lequel le directeur unique doit appartenir à l'ONCFS n'est pas un gage d'acceptabilité par le conseil d'administration de l'AFB.

La mission considère que cette idée n'apportera rien de décisif à la mutualisation départementale.

¹⁵ L'inclusion du schéma régional de cohérence écologique au sein du SRADDET en est un signe.

3.2. Un relais régional est nécessaire pour assurer la réussite de la mutualisation départementale

Faire du niveau régional un lieu important de management de la réforme, tant pour les organisations que pour l'évolution en cours des politiques apparaît indispensable. Son absence serait, pour la mission, prendre un risque de tension et de frustration pour les agents et l'exécution des missions. Il facilitera des interpellations et des réactions rapides, permettant d'ajuster finement la mise en train de la mutualisation. Pour le niveau national, gérer 13 relais métropolitains est plus aisé. Pour autant, ce choix doit rester acceptable par les deux conseils d'administration.

La création d'une direction régionale unique, possible dans la mesure où les deux établissements publics restructurent leurs implantations en fonction des nouvelles régions, semble se rapprocher beaucoup trop d'une fusion et serait inacceptable pour les acteurs de la chasse. Une telle évolution requiert un accord des conseils d'administration à hauteur des deux tiers et ne paraît pas possible aujourd'hui.

À l'inverse, l'absence de coordination régionale ne permet pas un développement aisé des relations sur la connaissance et son utilisation dans le domaine de la biodiversité dans la relation avec les collectivités territoriales et les futures agences régionales de la biodiversité. Cette situation affaiblit le positionnement de l'AFB par rapport à la région, chef de file des collectivités territoriales sur la biodiversité. Pour les services de l'État, la disparition des délégations interrégionales au profit de structures régionales est un progrès appréciable, mais encore limité.

Une piste explorée par la première mission est de désigner deux adjoints mutualisés (ou référents communs), l'un pour les activités de police l'autre pour les autres missions. Cette option n'est pas sans inconvénients, bien exposés dans le texte.

Une autre solution, à évaluer, serait de désigner un coordonnateur régional des chefs de services départementaux, sous la double autorité fonctionnelle des délégués régionaux de l'AFB et de l'ONCFS. Sa tâche serait d'assurer un appui managérial à la réforme, de réunir régulièrement les chefs de service départementaux, de moduler les charges et priorités de travail selon les aléas en effectifs, de veiller au réalisme des plans de contrôle départementaux au regard des moyens, bref d'assurer une médiation entre niveau national et local. Il serait chargé de remonter les besoins méthodologiques, soit vers les services régionaux ou de bassin de l'État, soit vers les directions générales. Le pilotage de la réforme serait plus facile avec seulement treize interlocuteurs pour le niveau national et conforterait la déclinaison territoriale souhaitable. Cette solution mettrait dans une position moins confortable les délégués régionaux, mais favorise la négociation, l'adaptation aux réalités. Le choix de la provenance des coordonnateurs s'appuiera comme pour le niveau départemental sur les mêmes principes managériaux de fusion entre structures égales, soit un sur deux pour l'AFB et un sur deux pour l'ONCFS.

Le pilotage de la mutualisation trouvera dans ces animateurs un relais fort. Leur présence au comité de suivi de la réforme permettra des réponses précises permettant des décisions mieux ancrées dans les réalités opérationnelles.

Juridiquement, la définition de cette fonction n'apparaît pas indispensable puisque les missions confiées ne supposent pas de directives hiérarchiques. Si une évolution vers plus de capacité d'arbitrage entre priorités relevant de deux établissements publics

différents était envisagée, le décret nécessaire pour la mutualisation devra prévoir ce rôle.

L'acceptabilité de ce schéma d'accompagnement de la réforme par les conseils d'administration semble possible, même avec l'exigence d'une majorité des deux tiers. Toutefois, le retour à une règle de majorité simple pour les missions hors police lors de la troisième lecture de la loi facilitera sans doute la prise de décision. Elle n'engage pas à terme la fusion des deux établissements tout en la laissant possible.

La mise au point détaillée de ce dernier scénario relève des deux directions générales, puisque l'organisation interne des structures est de leur compétence. Une recommandation parallèle à la recommandation 3 du premier rapport est donc formulée ci-après.

3. Confier à un animateur régional désigné conjointement par les directeurs généraux de l'AFB et de l'ONCFS, placé sous l'autorité fonctionnelle des deux délégués régionaux, le déploiement de la mutualisation en lui donnant le pouvoir de réguler les activités en cas de surcharge, l'accompagnement des chefs de service départementaux et un rôle de facilitateur entre niveau national et local.

3.3. Pour un exercice efficace de la tutelle

La création de l'AFB pose en tant que telle un exercice réajusté de la tutelle en coordonnant les sous-directions et les bureaux concernés.

La synthèse des attentes des bureaux de la chasse, de la police, des parcs nationaux, des agences, de la mer, qui seront les interlocuteurs de l'ONCFS, des PNN et de l'AFB (et sans oublier les relations avec d'autres bureaux pour lesquels les services départementaux de surveillance environnementale du territoire sont des relais utiles) mérite d'être améliorée et les priorités hiérarchisées.

L'exercice même de la tutelle doit être renforcé pour que ce soit bien la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) qui impulse, définisse les orientations, contrôle l'atteinte des objectifs et non les établissements qui arbitrent les priorités compte tenu de leur trop grand nombre, voire prennent le pilotage effectif des politiques.

La mutualisation des actions de terrain de l'ONCFS et de l'AFB, le besoin de travailler sur les espaces protégés de manière plus étroites avec les autres établissements publics qui les suivent plus spécifiquement appellent aussi une réflexion sur la coordination au niveau central.

4. Engager au sein de la direction de l'eau et de la biodiversité une réflexion sur l'exercice de la tutelle compte tenu de la création de l'AFB et de la mutualisation envisagée

La mutualisation départementale des services départementaux de l'AFB et de l'ONCFS ne peut être dissociée d'une révision des modalités d'action du niveau régional, ni d'une réflexion sur l'exercice de la tutelle, pour que le plan d'action suggéré se traduise par une surveillance environnementale efficace et complète de l'espace naturel, rural et urbain.

Conclusion

La création de l'Agence française pour la biodiversité est l'occasion d'examiner la manière dont les multiples tâches de connaissance, surveillance du territoire, appui à la police administrative, police judiciaire et sensibilisation du public sont assurées par les établissements publics de surveillance environnementale du territoire, de manière à améliorer l'efficacité territoriale des établissements publics qui en ont la charge.

La coordination de l'action départementale de l'ONEMA intégrée à l'AFB et de l'ONCFS doit être renforcée.

La mutualisation des services départementaux pour l'intégralité de leurs missions permet de répondre à cette ambition, par la création de « services de surveillance environnementale départementaux » aux missions ajustées. Pour les services déconcentrés de l'État, cette réforme renforcera l'articulation entre l'action régaliennne et l'adaptation des projets et des pratiques de gestion de l'espace naturel et rural aux enjeux d'aujourd'hui, dans la perspective du développement durable des territoires. L'attente d'une telle évolution est forte, tant chez les agents de l'ONCFS et de l'ONEMA que chez les acteurs de terrain et devrait rencontrer sans peine l'accord des deux conseils d'administration, si la dimension managériale repose sur une répartition des responsabilités de pilotage « entre égaux ».

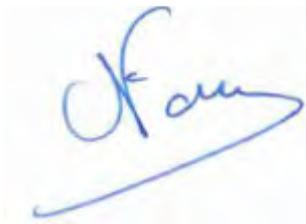
Le passage par une phase d'expérimentation n'apparaît pas indispensable, même s'il laisse plus de temps pour assurer la convergence des pratiques et des outils de gestion.

La mission estime que la réussite de cette évolution nécessite aussi une adaptation de l'organisation régionale. Ce point particulièrement sensible conduit à examiner quatre hypothèses, et à recommander celle d'un chargé de l'animation des chefs de service départementaux sous la double autorité des délégués régionaux de l'AFB et de l'ONCFS.

L'exercice de la tutelle sera à repenser pour assurer dans les contrats d'objectifs des deux établissements publics une couverture coordonnée des enjeux, des objectifs à territorialiser et une hiérarchisation des modes d'action.

La mission recommande qu'un bilan conjoint des deux directeurs généraux dresse le bilan de l'avancement des réalisations de cette réforme, en particulier sur les points clés identifiés dans le rapport deux ans après son lancement et soit présenté à la tutelle et aux deux conseils d'administration.

Nicolas Forray

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Forray', with a long horizontal flourish extending to the right.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 010346-02



16/9/2016

*La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer,
en charge des Relations internationales sur le climat
La secrétaire d'Etat chargée de la biodiversité*

Paris, le 20 AVR. 2016

*La ministre et la secrétaire
d'Etat*

à

Madame la vice-présidente du Conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Référence D16006541
Objet : Mutualisation des services de terrain de
l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office
national de la chasse et de la faune sauvage –
demande de complément de rapport.

↳ Bureau du CGEDD
AMU
C

Par lettre en date du 10 novembre 2015, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a missionné le Conseil général de l'environnement et du développement durable pour étudier les modalités qui pourraient être retenues pour la mutualisation des équipes de terrain de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de la future Agence française pour la biodiversité.

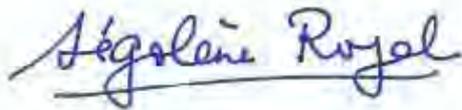
Vous nous avez transmis un rapport le 21 mars 2016. Nous tenons à remercier les missionnaires pour l'important travail de consultation qui a été mené, et qui correspond dans les grandes lignes à la lettre de commande.

Le rapport insiste sur l'importance d'organiser cette mutualisation dans un cadre juridique solide. Il ne prend en compte à ce titre qu'une seule option qui consiste à utiliser la notion de rattachement figurant à l'article 8 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Cet article prévoit plus précisément que le rattachement peut intervenir « à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration ». Cette condition peut être de nature, dans le contexte actuel, à bloquer le processus de mutualisation. Or pour ne pas ralentir cette opération, nous souhaitons pouvoir disposer de différentes options pour la mise en place d'unités communes entre les équipes de l'ONCFS et celles de la future AFB.

Nous souhaitons également que vous précisiez quelques caractéristiques des unités départementales pour mieux apprécier la faisabilité, les conditions et les modalités pratiques de leur rapprochement, y compris, l'hypothèse du recours à des expérimentations.

Vous pourrez vous appuyer dans vos analyses sur les directions générales de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, ainsi que sur l'équipe d'installation de l'Agence française pour la biodiversité.

Vous nous remettrez ce rapport complémentaire avant le 31 mai 2016, afin de prendre en compte les éventuelles modifications au projet de loi apportées en seconde lecture au Sénat.

A handwritten signature in blue ink that reads "Ségolène Royal". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath the name.

Ségolène ROYAL

A handwritten signature in blue ink that reads "Barbara Pompili". The signature is written in a cursive style with a large loop at the top.

Barbara POMPILI

2. Recommandations de la première mission

Liste hiérarchisée des recommandations

Recommandations de niveau 1

1. **Énoncer clairement et diffuser par voie de lettre de la ministre les objectifs et le calendrier prévisionnel de la mutualisation. Acteur : tutelle.....29**
2. **Instituer prioritairement des services départementaux communs à l'AFB et à l'ONCFS, selon un cadre défini par décret. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....32**
3. **Mettre en place des délégations interrégionales communes, sous la responsabilité d'un chef unique, avec deux adjoints en charge de pôles fonctionnels. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....34**
5. **Retenir, en application de l'article 8 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la formule du rattachement pour mutualiser les services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS. Acteur : tutelle.....39**
6. **Élaborer dès à présent un projet de décret fixant les règles de la mutualisation des services de terrain de l'AFB et de l'ONCFS en veillant à sa compatibilité avec le décret de création de l'AFB. Acteurs : tutelle, en lien avec les directions générales des établissements publics concernés.....41**
12. **Rapprocher rapidement les régimes indemnitaires applicables aux agents concernés par la mutualisation. Acteur : secrétariat général du MEEM.....48**

Recommandations de niveau 2

4. **Organiser une coopération renforcée au niveau national, entre les directions de l'AFB et de l'ONCFS concernées par l'exercice des missions mutualisées. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....36**

- 7. Prévoir un séquençement permettant au conseil d'administration de l'ONCFS de demander son rattachement à l'AFB, et à celui de l'AFB de l'accepter, sur la base d'un projet de décret définissant les principales modalités de la mutualisation. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....42**
- 8. Prévoir un contrat d'objectif commun à l'AFB et à l'ONCFS, ou a minima un volet commun aux contrats d'objectifs respectifs de l'AFB et de l'ONCFS, définissant une stratégie commune d'action territoriale et orientant la répartition des missions exercées par les services territoriaux mutualisés, dans le respect de la spécialité de chaque établissement. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....43**
- 9. Informer dès à présent les agents concernés par la mise en place de l'AFB de la perspective de mutualisation et des impacts que celle-ci est susceptible de comporter sur le processus de pré-positionnement. Acteurs : préfiguration de l'AFB, direction générale de l'ONEMA.....45**
- 10. Accélérer la convergence des règles d'organisation des services mutualisés en travaillant collectivement à l'élaboration d'outils de gestion communs. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....47**
- 11. Adapter le socle de compétences fondamentales des agents des corps de l'environnement aux besoins des services mutualisés de l'AFB et de l'ONCFS ; faciliter, par des formations spécialisées, la mobilisation des agents sur les activités mutualisées. Acteurs : directions générales des établissements publics concernés en lien avec la tutelle.....48**
- 13. Rechercher systématiquement le rapprochement géographique et immobilier des services mutualisés ; suspendre jusqu'à la mise en place de l'AFB les éventuels projets de relocalisation en cours des services territoriaux de l'ONEMA ou de l'ONCFS, n'aboutissant pas à une implantation commune. Acteurs : directions générales des deux établissements publics.....49**

3. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
Poly	Jean-Pierre	ONCFS	Directeur général
Donadio	Didier	O NCFS	Directeur de la police
Michelet	Paul	ONEMA	Directeur général
Neveu	Alain	Instance de préfiguration de l'AFB	

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFB	Agence française pour la biodiversité
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités soumis au droit de l'eau
MISEN	Mission inter services de l'eau et de la nature
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PLU	Plan local d'urbanisme
PNN	Parc naturel national
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

