



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

et

PROJET DE LOI

portant création de l'AFB-ONCFS, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement

NOR :

TREL1827748L/Bleue1

TREL1827740L/ Bleue1

13 novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	4
Tableau synoptique des consultations	8
Tableau synoptique des mesures d'application	9
Article 1^{er}	
<i>Création de l'AFB-ONCFS</i>	10
Article 2	
<i>Adaptations procédurales relatives à la recherche et à la constatation des infractions et au suivi des mesures alternatives aux poursuites</i>	30
Article 3	
<i>Adaptation de dispositions relatives à la chasse en lien avec la création de l'AFB-ONCFS</i>	35
Article 4	
<i>Reprise de l'actif et du passif, des droits et obligations</i>	42
Article 5	
<i>Transfert des personnels</i>	45
Articles 6 et 7	
<i>Représentants du personnel</i>	51
Article 9	
<i>Habilitation à procéder à des adaptations des mesures de police administrative</i>	54

Introduction générale

1. Le contexte esquissé à l'occasion de la préparation de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages reste largement valable aujourd'hui : l'érosion extrêmement préoccupante de la biodiversité est scientifiquement établie¹. Elle s'explique par le maintien des pressions fortes s'exerçant sur les milieux naturels : le changement climatique, les pollutions, l'artificialisation et la fragmentation des habitats naturels, les espèces exotiques envahissantes, la surexploitation des ressources et les trafics d'espèces protégés. Des leviers pour y remédier ont été identifiés : il s'agit de replacer les enjeux des politiques environnementales à un niveau territorial en vue de traiter les sources diffuses de pression sur les écosystèmes, de recentrer les actions sur des approches préventives plutôt que curatives et de faire converger l'action des politiques de l'eau et de celles de la biodiversité.

Aussi, la protection et la restauration de la ressource en eau et de la biodiversité, sur l'ensemble des milieux, constituent-elles un enjeu majeur pour la société et le Gouvernement. Le lancement, le 4 juillet 2018, du « Plan biodiversité » illustre, par la diversité des actions à conduire et des acteurs impliqués, le chemin restant à parcourir pour parvenir à faire face à l'ensemble de ces constats. Ce plan, comprenant 90 actions, se décompose en 6 axes : 1) reconquérir la biodiversité dans les territoires, 2) construire une économie sans pollution et à faible impact sur la biodiversité, 3) protéger et restaurer la nature dans toutes ses composantes, 4) développer une feuille de route européenne et internationale ambitieuse pour la biodiversité, 5) connaître, éduquer, former, et 6) améliorer l'efficacité des politiques de biodiversité. Les actions vont d'un accompagnement des collectivités dans des projets de territoires à une amélioration de la formation de publics clés, en passant par l'expérimentation de dispositifs de récupération des macro-déchets dans les cours d'eau, le renforcement du réseau français d'aires protégées ou encore un appui au développement des sciences participatives.

2. Pour répondre pleinement aux attentes légitimes qui s'expriment dans ce contexte, la loi du 8 août 2016 susmentionnée a notamment consacré le rapprochement de plusieurs opérateurs des politiques de l'eau et de la biodiversité, tous écosystèmes compris, au sein de l'Agence française pour la biodiversité, créée le 1^{er} janvier 2017². Par le décloisonnement des compétences et des financements qu'elle a occasionné, la création de l'Agence française pour la biodiversité commence à porter ses premiers fruits.

¹ Voir, par exemple, , par Anne-Sophie Boutaud, *CNRS Le Journal*, 29 mars 2018 ou , par Laurianne Geffroy, *CNRS Le Journal*, 20 mars 2018. Dans la littérature scientifique, voir notamment : Ceballos G. et al., 2015. Accelerated modern human-induced losses : Entering the sixth mass extinction. *Science Advances* 1(5) ; Dirzo R. et al, 2014. Defaunation in the Anthropocene. *Science* 345:401–406 ; Teysnière A. & A. Robert, 2015. Biodiversity trends are as bad as expected. *Biodiversity and Conservation* 24 (3), pp. 705-706.

² Pour plus de détails, V. *infra*.

Les années 2017 et 2018 ont vu l'établissement lancer de premiers chantiers ambitieux tels que la préfiguration de dix agences régionales de la biodiversité, le lancement d'un appel à projet de 4 millions d'euros pour la biodiversité en outre-mer, le lancement d'un projet co-financé par la commission européenne d'une durée de huit ans dédié aux habitats marins, ou encore l'organisation d'un forum sur les données de biodiversité en décembre 2017. Par ailleurs, l'agence se trouve en première ligne pour appuyer la mise en œuvre du plan biodiversité. Il convient toutefois de souligner que l'établissement reste jeune et que ses missions et compétences, en particulier les plus récentes, méritent encore d'être consolidées. On peut notamment évoquer la coordination technique des systèmes d'information sur la biodiversité et sur les milieux marins, qui se met progressivement en place.

Ce mouvement de regroupement d'entités œuvrant dans le champ de la biodiversité sous la forme d'agences est comparable à ce qui a été conduit dans d'autres pays quelques années plus tôt, soit à des niveaux nationaux (Angleterre, Nouvelle-Zélande) ou infranationaux (Espagne, Italie)³.

3. Concomitamment, la loi de finances initiale pour 2018 a renforcé le lien financier entre les agences de l'eau d'une part et les opérateurs de la biodiversité d'autre part⁴, les seconds étant désormais financés par les premières dont l'assiette potentielle de ressources est élargie depuis la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁵. S'agissant de la territorialisation des politiques de l'eau et de la biodiversité, le rôle de chef de file en matière de biodiversité, confié aux régions par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, d'une part, et la compétence d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau ouverte aux régions candidates par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République d'autre part, appellent les opérateurs de l'État à renforcer leurs partenariats avec ces collectivités. À ce titre, des agences régionales de la biodiversité, mises en place conjointement entre l'Agence française pour la biodiversité et les régions, sont en cours de préfiguration pour 9 d'entre elles et même créée pour l'Île-de-France.

4. Au-delà de ces évolutions récentes, l'articulation entre les missions des différents établissements publics intervenant dans le domaine de l'eau et de la biodiversité mériterait d'être encore améliorée. À la demande des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'action et de comptes publics, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont rendu un rapport en avril 2018 sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité.

³ V. Gervasoni. *Gouvernance et Biodiversité – Etude comparative*. Comité français de l'UICN, Paris, 2008.

⁴ Articles 135 et 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁵ Article 29 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Outre les engagements pris par la France au niveau international, notamment la Convention sur la diversité biologique ratifiée en 1994⁶ et la présentation générale du cadre des politiques françaises de l'eau et de la biodiversité, le rapport produit par cette mission rappelle les risques de contentieux communautaires qu'elle juge avérés à court terme sur la directive « eaux résiduaires urbaines » et à moyen terme sur la « directive cadre sur l'eau », ainsi que sur la directive « nitrates » et la directive sur la qualité des eaux brutes destinées à la production d'eau potable. Sont également rappelées les condamnations de la France pour manquements aux directives « Habitats, faune, flore » et « Oiseaux ». Pour répondre aux objectifs fixés dans les différents textes, en particulier dans le domaine de l'eau, le rapport souligne la nécessité de bien articuler le levier incitatif (fiscalité écologique et interventions financières) mis en œuvre par les agences de l'eau, le levier régalién (police judiciaire et administrative), dans lequel sont particulièrement impliqués les services territoriaux de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, et l'acquisition et le traitement des informations sur la biodiversité.

Le rapport dresse le constat que 30 % des services départementaux de l'Agence française pour la biodiversité avaient, à la fin de l'année 2017, un effectif inférieur au seuil plancher jugé nécessaire à leur bon fonctionnement (5 agents par service), la moyenne (5,22 ETP) étant elle-même très proche du seuil, tandis que pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la diminution tendancielle des effectifs des services départementaux fait peser une menace sur la capacité de l'établissement à mener les missions de police confiées par la loi. Le rapport note également les moyens et compétences relativement limités de l'Agence française pour la biodiversité dans la situation actuelle pour prendre en charge l'ensemble des missions relatives aux milieux terrestres, et ce malgré la création récente de l'unité mixte de service Patrimoine naturel (dite Patrinat), créée conjointement fin 2017 avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Muséum National d'Histoire Naturelle⁷. Le rapport insiste ainsi sur la forte complémentarité des missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, tout en soulignant le fait que la répartition de ces missions sur deux établissements nationaux distincts constitue dans un contexte de maîtrise des moyens une fragilité⁸. Il propose dès lors cinq scénarios d'évolutions organisationnelles. Parmi ceux-ci, c'est le scénario de création d'un nouvel établissement reprenant les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage qui a été privilégié. La création de ce

⁶ Convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, et ratifiée par la loi no 94-477 du 10 juin 1994 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique.

⁷ Créée en janvier 2017 et forte de 107 agents à la fin de la même année, l'unité mixte de service Patrimoine naturel (PatriNat) assure des missions d'expertise et de gestion des connaissances sur la nature pour ses trois tutelles, que sont l'Agence française pour la biodiversité, le Muséum national d'histoire naturelle, et le Centre national de la recherche scientifique.

⁸ Rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable : *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, Annexe III, p 103 : « le fait que le principal organisme public en charge de faire respecter la réglementation environnementale et qui dispose de compétences avérées en matière de biodiversité terrestre soit resté en dehors de l'Agence française pour la biodiversité, ne fait qu'ajouter de la confusion ».

nouvel établissement, objet du projet de loi, permettra de rapprocher les expertises complémentaires des établissements au service de la reconquête pour la biodiversité, ainsi que de renforcer l'exercice de la police de l'environnement, mieux la répartir dans l'espace et dans le temps, tout en articulant la prévention et le contrôle. Un établissement unique permettra de gagner en lisibilité pour tous ses interlocuteurs et de mettre l'ensemble de ses forces aux services d'orientations stratégiques convergentes. Enfin, il favorisera la diversification des parcours professionnels pour ses agents.

Le présent projet de loi contient en outre des dispositions permettant de simplifier et d'améliorer l'exercice des missions confiées au nouvel établissement et de créer des synergies avec l'action des fédérations de chasseurs. Il s'agit notamment de lui permettre de gérer un fichier informatique recensant les permis de chasser et les validations en cours, de transférer la délivrance d'autorisations de chasser accompagné aux fédérations départementales des chasseurs, d'instaurer une obligation de dépenses pour ces fédérations et leur fédération nationale pour des actions favorables à la biodiversité, d'instaurer une obligation de déclaration des prélèvements de certaines espèces par les chasseurs aux fins d'information de cet établissement, ainsi que de rendre plus efficace la conduite de ses actions de police administrative et judiciaire.

Compte tenu de l'importance de l'établissement, il est proposé que la personne, qui en assurera la direction exécutive, le directeur général ou la directrice générale, soit nommée dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à savoir après que les commissions compétentes en matière d'environnement de l'Assemblée nationale et du Sénat auront rendu leur avis sur cette nomination. C'est l'objet de la modification portée par le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui est ainsi étroitement lié au projet de loi ordinaire⁹.

⁹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2010-603 DC du 11 février 2010.

Tableau synoptique des consultations

Articles	Objet de l'article	Consultations obligatoires
1 ^{er} à 10	Création de l'AFB-ONCFS	- Comité technique de l'Agence française pour la biodiversité : 7 novembre 2018
	Adaptations procédurales relatives à la recherche et à la constatation des infractions et au suivi des mesures alternatives aux poursuites	- Comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage : 6 novembre 2018
	Adaptation de mesures relatives à la chasse en lien avec les missions de l'AFB-ONCFS	- Conseil national de la transition écologique : 2 novembre 2018
	Transferts des biens, droits et obligations	- Conseil national de la chasse et de la faune sauvage : 24 octobre 2018
	Transfert des personnels	
	Dispositions transitoires relatives à la représentation des personnels	- Mission interministérielle de l'eau : 26 octobre 2018
	Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de police administrative	- Comité technique ministériel : 7 novembre 2018

Tableau synoptique des mesures d'application

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Création du nouvel établissement reprenant les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	Décret en Conseil d'État Décret du président de la République après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée	Ministère de la transition écologique et solidaire
3	Obligation de transmission des prélèvements des spécimens de certaines espèces	Décret en conseil d'État Décret simple	Ministère de la transition écologique et solidaire
6	Représentation du personnel au conseil d'administration – disposition transitoire	Décret en Conseil d'État	Ministère de la transition écologique et solidaire
7	Représentation du personnel au comité technique et au comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail – disposition transitoire	Décret en Conseil d'État	Ministère de la transition écologique et solidaire

Article 1^{er}

Création de l'AFB-ONCFS

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a notamment eu pour ambition de procéder à un rapprochement de plusieurs opérateurs des politiques de l'eau et de la biodiversité, tous écosystèmes compris, au sein de l'Agence française pour la biodiversité, établissement public administratif de l'État.

L'objectif de cette loi était de simplifier le paysage des opérateurs de l'État dans le domaine, paysage jugé « foisonnant », source de complexité et de dispersion de moyens, notamment en matière de connaissance. En conséquence, l'ambition était de mettre en place un nouvel établissement devant jouer un rôle de « leadership » et être en capacité de créer des partenariats avec les acteurs des territoires, notamment les collectivités¹⁰. Les organismes qui ont intégré l'Agence française pour la biodiversité au 1^{er} janvier 2017 sont l'Office national de l'eau et de milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, l'établissement « Parcs nationaux de France », le GIP Atelier technique des espaces naturels. Cette agence entretient également des liens organiques forts avec les dix parcs nationaux qui sont rattachés par la loi à l'agence, le Muséum National d'Histoire Naturelle, avec lequel elle a créé une unité mixte de service Patrimoine naturel (dite Patrinat) associant également le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), ainsi que les six agences de l'eau dont les compétences ont été élargies à la biodiversité terrestre et marine par la même loi. Le processus de rattachement de l'Établissement public du marais poitevin doit quant à lui être prochainement entériné par décret.

1.2 L'Agence française pour la biodiversité compte à ce jour quatre directions métiers¹¹, une direction de la communication et un secrétariat général, l'ensemble étant piloté par un directeur général et deux directeurs généraux adjoints. Les collaborateurs de l'Agence française pour la biodiversité sont répartis en trois sites pour les services centraux à Brest, Montpellier et Vincennes, sept directions régionales et trois directions inter-régionales qui maillent l'ensemble du territoire à travers 92 services départementaux et trois services interdépartementaux, six antennes de façade maritime (trois en métropole et trois en outre-mer), neuf parcs naturels marins (six en métropole et trois en outre-mer), et enfin quatre pôles de recherche, développement et innovation, basés à Aix-en-Provence, Rennes, Orléans et Toulouse. Le conseil d'administration de l'agence compte 43

¹⁰ Voir , plus spécifiquement le titre III ; voir également le rapport cité *supra* : V. Gervasoni. *Gouvernance et Biodiversité – Etude comparative*. Comité français de l'UICN, Paris, 2008.

¹¹ « Contrôle des usages », « territoire et partenariats », « appui aux politiques publiques », « recherche expertise et développement des compétences »

membres. Le dispositif de gouvernance de l'établissement est complété par un conseil scientifique et quatre Comités d'orientation de l'AFB (« Milieux marins et littoraux », « Biodiversité ultramarine », « Milieux d'eau douce » et « Milieux terrestres »), les comités d'orientation assurant une représentation large des parties prenantes.

1.3 L'article L. 131-9 du code de l'environnement définit les huit missions de l'Agence française pour la biodiversité (déclinées pour certaines en sous-missions) : 1) Développement des connaissances en lien avec le monde scientifique et les bases de données déjà existantes dans les institutions productrices de connaissances, 2) appui technique et administratif à la mise en œuvre des politiques publiques (notamment à l'État et aux autres établissements publics), 3) soutien financier, 4) formation et communication, 5) gestion ou appui à la gestion d'aires protégées (notamment, gestion des parcs naturels marins), 6) contribution à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, 7) accompagnement et suivi du dispositif d'accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation et enfin 8) Suivi des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité.

1.4 En termes de dépenses par destination budgétaire (présentation analytique des dépenses de l'établissement, non strictement calquées sur les missions statutaires), les 287,6 millions d'euros de dépenses prévisionnelles pour l'année 2018 se ventilent comme suit :

Destination	Montant des crédits de paiement (millions d'euros)	Pourcentage du total
1. Recherche, développement, innovation	27,5	10 %
2. Appui technique aux politiques publiques	8,1	3 %
3. Police	2,9	1 %
4. Formation, éducation	4,0	1 %
5. Appui financier aux politiques publiques	63,8	22 %
6. Gestion ou appui à la gestion des aires protégées	7,6	3 %
7. Soutien et management	110,5	38 %
8. Parcs nationaux (contribution)	63,3	22 %
TOTAL	287,6	100 %

Il est à noter que le septième type de dépense, à savoir celle intitulée « soutien et management », contient l'ensemble des dépenses de personnel, l'agence n'ayant pas à ce stade mis en place de comptabilité analytique permettant de ventiler ces crédits de personnel sur les six premières « destinations métiers ».

L'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoit actuellement un financement de l'Agence française pour la biodiversité par les agences de l'eau à hauteur de 240 à 260 M€, l'Agence française pour la biodiversité étant elle-même amenée à reverser entre 61 et 65 M€ aux Parcs Nationaux. Les montants exacts sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget.

Pour l'année 2018, la contribution des agences de l'eau a été fixée à 243,3 M€ pour l'Agence française pour la biodiversité, et la contribution de l'Agence française pour la biodiversité aux parcs nationaux à 63,3 M€. L'article L. 213-10-8 du code de l'environnement prévoit par ailleurs un prélèvement annuel – plafonné à 41 M€ – sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses au profit de l'AFB afin de mettre en œuvre le programme national visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents (programme Ecophyto). Un arrêté¹² fixe ce prélèvement à sa valeur plafond de 41 M€. La contribution totale des agences de l'eau s'élève en 2018 à 284,3 M€ soit 99 % des 287,6 M€ recettes de l'Agence française pour la biodiversité, le reste provenant de recettes propres (notamment produit des formations) et subventions diverses (notamment fonds européens dans le cadre de projets LIFE).

Il convient enfin de rappeler que l'Agence française pour la biodiversité devrait bénéficier de la mise en place progressive de la taxe sur les éoliennes en mer, en application de l'article 1519 C du code général des impôts. Le montant serait de l'ordre de 2 M€ pour les 6 premiers parcs éoliens posés à horizon 2023 (selon les paramètres valables en 2018 : 5 % x 91 % x 2 920 MW installés x 16 301 €/MW). A ce jour, cette taxe ne génère pas de revenu.

1.5 L'Office national de la chasse et de la faune sauvage, établissement public administratif de l'État¹³ créé en 1972¹⁴, a longtemps eu pour mission de gérer la pratique cynégétique. Les évolutions législatives des dernières décennies¹⁵ ont conduit cet établissement à se consacrer majoritairement (pour environ les deux tiers du temps de travail des agents) à des activités non strictement cynégétiques en matière de police de la nature et de recherche et expertise sur les habitats et la faune sauvage, mais également, plus largement, d'appui aux politiques publiques dans divers domaines¹⁶.

En cohérence avec cette évolution, la loi n° 2016-1087 a entériné le fait que l'établissement se trouvait désormais placé sous tutelle du ministre « chargé de l'écologie » et non plus du ministre « chargé de la chasse »¹⁷.

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage compte aujourd'hui six directions¹⁸, l'ensemble étant piloté par un directeur général. Les collaborateurs de l'office sont

¹² Arrêté du 6 octobre 2014 relatif au financement du programme national « Ecophyto 2018 » visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture

¹³ Article L. 421-1 du code de l'environnement.

¹⁴ Décret n° 72-334 du 27 avril 1972 abrogeant les dispositions réglementaires du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code rural et portant organisation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage et de l'office national de la chasse.

¹⁵ Notamment des lois n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

¹⁶ Gestion des grands prédateurs (loup, lynx, ours), veille sanitaire sur la faune sauvage, lutte contre les espèces exotiques envahissantes...

¹⁷ Article 19.

répartis sur un siège (Paris) et dix directions régionales ou inter-régionales qui maillent l'ensemble du territoire à travers 90 services départementaux ou interdépartementaux. Le conseil d'administration de l'office comptera 26 membres¹⁹. L'Office national de la chasse et de la faune sauvage réalise plusieurs missions figurant à l'article L. 421-1 du code de l'environnement dans les domaines de la faune sauvage et de ses habitats : réalisation d'études, recherches et expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats; mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que par la mise au point et la diffusion de systèmes et de pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux; contrôle du respect de la réglementation relative à la police de la chasse et de la nature; concours à l'État pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage et le suivi de sa gestion; organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que de la délivrance du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné.

En termes de dépenses par destination budgétaire (présentation analytique des dépenses de l'établissement, non strictement calquées sur les missions statutaires), les 122 millions d'euros de dépenses prévisionnelles pour l'année 2018 (crédits de paiement) se ventilent comme suit :

Destination	Montant des crédits de paiement (millions d'euros)	Pourcentage du total
Police	62,8	51,0%
Connaissance	19,0	15,6%
Appui technique aux politiques publiques de l'eau et de la biodiversité	17,5	14,3%
Soutien et management	22,7	18,6%
TOTAL	122,0	100 %

L'article 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoit actuellement un financement de l'office par les agences de l'eau à hauteur de 30 à 37 M€. Les montants exacts sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget. Pour l'année 2018, cette contribution a été fixée à 36,96 M€ pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage²⁰. L'article L. 423-6 du code de l'environnement prévoit le paiement d'un droit d'examen plafonné à 16 € par les candidats à la délivrance du permis de chasser. Le produit de ces droits est reversé à l'office pour être affecté à l'organisation matérielle de l'examen. L'article R. 423-11 du code de l'environnement prévoit que la délivrance initiale du permis de chasser donne lieu au paiement à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage d'une redevance. Par ailleurs, de façon récurrente, la validation annuelle du permis de chasser donne lieu

¹⁸ « Police », « recherche et expertise », « ressources humaines », « affaires financières », « systèmes d'information » et « communication ».

¹⁹ Article L. 421-1 du code de l'environnement (modifié par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016) et R. 421-8 du code de l'environnement, en cours de modification. Dans l'attente de ces modifications, le conseil d'administration compte 22 membres.

²⁰ Arrêté du 22 février 2018 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

au paiement d'un droit de timbre²¹ ainsi que de redevances cynégétiques dont le montant est versé à l'office²². Le produit de ces dernières redevances fait l'objet d'un plafond fixé en loi de finances pour 2012. Ce plafond est actuellement fixé à 67 620 k€.

Pour le premier budget rectificatif 2018 de l'office, le montant de ces ressources correspond à :

- 36,96 M€ pour la contribution des agences de l'eau
- 0,7 M€ pour le droit d'examen
- 1 M€ pour la redevance de délivrance initiale
- 5,4 M€ pour le droit de timbre
- 67,6 M€ pour les redevances cynégétiques

Ces ressources représentent 95 % des recettes de l'office, le reste (soit 5,7 M€) provenant de sources diverses dont 1,9 M€ de l'État (conventions avec le ministère de l'agriculture, contrats aidés, brigade loup...) et 3,7 M€ de produits de ventes, locations, partenariats et conventions.

1.6 Malgré les évolutions significatives de ses missions rappelés *supra*, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage pâtit, selon le rapport précité de l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité susmentionné, d'un manque de lisibilité de son positionnement dans le paysage des opérateurs œuvrant pour la biodiversité découlant en particulier du poids déterminant des représentants des milieux cynégétiques dans le conseil d'administration ainsi que de la provenance des ressources de l'Office (deux tiers des ressources étant issus de la redevance cynégétique). Le rapport souligne que « le fait que le principal organisme public en charge de faire respecter la réglementation environnementale et qui dispose de compétences avérées en matière de biodiversité terrestre soit resté en dehors de l'Agence française pour la biodiversité, ne fait qu'ajouter de la confusion »²³.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 Malgré les évolutions récentes, et pour les raisons exposées dans l'introduction générale, il apparaît nécessaire de consolider la réorganisation des opérateurs de l'eau et de la biodiversité afin d'améliorer leur coordination dans les domaines stratégiques de la mise en œuvre de la police environnementale, notamment dans les territoires ruraux, et de la connaissance de la biodiversité.

²¹ Article 1635 bis N du code général des impôts.

²² Articles L. 423-19 et L. 423-27 du code de l'environnement.

²³ Annexe III, p 103.

La création d'un unique établissement mettra l'ensemble des forces au service d'orientations stratégiques cohérentes, et de gagner encore en lisibilité dans le paysage des opérateurs de l'environnement.

La création de ce nouvel opérateur doit tout d'abord permettre de rassembler l'expertise complémentaire des deux établissements afin de doter le nouvel opérateur de compétences techniques sur l'ensemble des milieux naturels. La connaissance développée par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage sur les milieux terrestres permettra notamment d'appuyer le chantier initié par l'Agence française pour la biodiversité de structuration et de coordination technique du système d'information sur la biodiversité. La convergence des systèmes d'information des deux établissements sera quant à elle gage d'efficience et de lisibilité, aussi bien pour le citoyen que pour l'administration, les autres établissements publics de la sphère environnementale, les collectivités, les entreprises ou encore le monde associatif, fortement impliqué dans la collecte et la valorisation des données naturalistes et environnementales.

Au niveau territorial, le rapprochement des équipes des deux établissements doit permettre de redonner aux services sur l'ensemble du territoire, en métropole comme dans les outre-mer, une taille suffisante pour renforcer la présence de terrain, dans l'espace et dans le temps, et apporter un appui technique efficace aux services de l'État.

Vis-à-vis des interlocuteurs extérieurs, notamment des parquets et des préfets, une chaîne hiérarchique unifiée permettra, par essence, d'éviter une double représentation au sein des instances locales et missions inter-services de l'eau et de la nature, mais également, de mieux harmoniser au quotidien l'action des agents et gagner ainsi en cohérence pour la conduite de la mission de police de l'environnement, avec un même équilibre donné au sein de l'établissement entre prévention et contrôle.

Enfin, la création de ce nouvel opérateur ouvrira des perspectives élargies de mobilité aux agents, aussi bien en termes géographiques que fonctionnels qui ne peuvent qu'enrichir le nouvel établissement. Sur ce volet également, le rapprochement et le croisement au quotidien de l'expertise des agents ne pourra qu'être bénéfique pour le développement des compétences professionnelles individuelles et collectives. L'offre de formation interne unifiée, plus diverse, bénéficiera de l'expérience particulière développée par l'Agence française pour la biodiversité en matière d'ingénierie pédagogique.

2.2 La création des établissements publics relevant de la loi, leur intégration dans un nouvel établissement, *sui generis*, relève également de la loi.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le rapport de l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité a identifié plusieurs options pour l'évolution organisationnelle de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Les cinq options envisagées étaient les suivantes :

Première option : faire des préfets les délégués territoriaux des deux établissements.

Cette option présentait plusieurs inconvénients majeurs : maintien de deux chaînes hiérarchiques distinctes, manque de lisibilité du rôle du préfet, ce dernier étant à la fois en charge de la coordination de l'ensemble des services sur les questions de police mais également des déclinaisons des orientations données par les directions des établissements, difficulté technique pour les services préfectoraux à piloter l'activité de connaissance (qui est intimement liée à l'exercice des activités de police et d'expertise), absence de rationalisation des activités exercées au niveau national, notamment celles en lien avec la connaissance, les systèmes d'information ou les fonctions support. Les gains de simplification tirés de cette évolution, qui aurait tout de même nécessité l'adoption d'un vecteur législatif²⁴, ont été jugés insuffisants au regard du coût initial de mise en œuvre.

Deuxième option : placer l'ensemble des services territoriaux exerçant des missions de police sous l'autorité directe des préfets.

Là encore un vecteur législatif aurait été nécessaire pour modifier les lignes hiérarchiques des deux établissements publics. Comme pour l'option précédente, on pouvait anticiper une difficulté technique pour les services préfectoraux à piloter l'activité de connaissance, ainsi qu'une absence de rationalisation des activités exercées au niveau national, notamment celles en lien avec la connaissance, les systèmes d'information ou les fonctions support. Enfin, il aurait été difficile de justifier un démantèlement des missions assurées par les établissements sans réduction des charges associées, d'autant plus que ces missions correspondent a priori à des compétences indissociables des agents (connaissance, expertise, police).

Troisième option : Spécialisation des deux établissements publics, l'un sur la police et l'autre sur la connaissance et la mobilisation de la société.

Cette option de spécialisation des deux établissements publics a été écartée en ce qu'elle conduisait à un décroisement des activités des deux établissements actuels, complexe à conduire dans la mesure où des missions de connaissance s'exercent également dans les services territoriaux, et une perte potentielle de synergie entre l'exercice des missions de connaissance, de gestion d'espace protégés, de police et d'appui aux politiques.

²⁴ Voir Annexe V, p 88.

La *quatrième option*, le regroupement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans un établissement unique, est celle retenue et mise en œuvre par le présent projet de loi.

Enfin, une *cinquième option* consistait à créer une agence englobant tous les acteurs actuels : agence française pour la biodiversité, office national de la chasse et de la faune sauvage, agences de l'eau, parcs nationaux, établissement public du marais poitevin.

Cette option a été écarté d'emblée par la mission compte tenu des difficultés inhérentes à sa mise en œuvre : cultures divergentes des établissements et difficulté à les fédérer, économies d'échelle incertaines, lourdeur de la gouvernance, remise en cause de la gouvernance par bassin des Agences de l'eau.

3.2 OPTION RETENUE

L'option retenue par le Gouvernement, quatrième proposition du rapport susmentionné, est la création d'un nouvel établissement public de l'État, reprenant les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage²⁵. Il est nommé à titre provisoire « AFB-ONCFS ».

3.2.1 Nature juridique de l'opérateur

Dans la continuité des natures juridiques de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la nouvelle entité sera un établissement public administratif placé sous le contrôle de l'État. Cette stabilité de nature juridique est propre à garantir une transition la plus simple possible. La précision sur la nature administrative de l'établissement public sera apportée par voie réglementaire.

Un telle approche s'inscrit par ailleurs dans le prolongement des critères de la circulaire n° 5647-SG du 9 avril 2013 du Premier ministre formalisant les règles auxquelles doit obéir toute nouvelle création d'agence. Tout opérateur doit remplir deux conditions impératives :

- 1) au regard du critère de spécialité, l'opérateur sera seul à assurer une mission de coordination technique des systèmes d'information en matière de biodiversité, d'eau et de milieux aquatiques, de milieux marins. Le rapprochement entre l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage renforce par ailleurs l'exclusivité de compétences de

²⁵ Le rapport de l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, Annexe VI, p.3, intitule ainsi cette hypothèse de travail : « fusionner l'AFB et l'ONCFS, afin de constituer la grande agence de la biodiversité voulue à l'origine de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »,

l'établissement créé en matière de connaissance de la biodiversité, d'information et de communication, de fournitures d'expertise sur les milieux naturels ;

- 2) au regard du critère d'efficience, l'opérateur est issu du rapprochement de deux organismes existants. Ce regroupement se traduira, d'une part, par des gains d'efficacité notamment dans le pilotage du développement des systèmes d'information dans le domaine de la biodiversité, et, d'autre part, par des gains qualitatifs en termes d'expertise et de connaissance des espaces et des espèces, d'exercice de la police de l'environnement, d'appui aux politiques publiques par le décloisonnement des opérateurs et enfin par une optimisation et des économies d'échelle.

3.2.2 Missions

Le nouvel établissement se construira autour de cinq missions piliers, dans lesquelles se retrouveront les missions actuelles des deux établissements existant :

1° Contribution à l'exercice de la police administrative et judiciaire relative à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces, à la chasse et à la pêche, ainsi que la police sanitaire en lien avec la faune sauvage

Comme c'est déjà le cas des agents chargés de missions de police judiciaire dans les deux établissements existant, les agents chargés de missions de police judiciaire du nouvel établissement auront la qualité d'inspecteurs de l'environnement. Ils rechercheront et constateront les infractions au code de l'environnement dans leurs domaines de compétence, sous l'autorité du Procureur²⁶.

Les agents resteront habilités par d'autres codes dans leur partie législative à rechercher et constater certaines infractions²⁷. Ce sera en particulier le cas du code rural et de la pêche maritime sur le volet de la police sanitaire²⁸.

Par ailleurs, compte tenu de leurs compétences techniques et de leur présence sur le terrain, ils continueront d'apporter leur concours en matière de police administrative, sous l'autorité des préfets.

L'action du nouvel opérateur en matière de police administrative et judiciaire s'inscrira dans le cadre de la note technique du 22 août 2017 relative à l'organisation et la pratique du contrôle par les services et établissements chargés de missions de police de l'eau et de la nature et de la circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement.

²⁶ Article L. 172-1 du code de l'environnement.

²⁷ Voir par exemple les articles L. 1321-2 du code de la santé publique, L. 161-5 du code forestier, L.253-14 et L. 942-1 du code rural et de la pêche maritime.

²⁸ Article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime.

2° Connaissance, recherche et expertise sur les espèces, les milieux, leurs fonctionnalités et leurs usages, ainsi que sur les risques sanitaires en lien avec la faune sauvage et 3° expertise en matière de gestion adaptative de certaines espèces mentionnées à l'article L. 425-16

Le nouvel établissement qui reprendra les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage poursuivra le travail déjà mené au sein de ces structures en matière de collecte, regroupement, validation et mise à disposition des données relatives aux milieux aquatiques, marins et terrestres. Cette mission recouvre celle de coordination technique des systèmes d'information sur la biodiversité, les milieux marins, l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement.

L'établissement nouvellement créé continuera également à soutenir des programmes d'étude, de recherche et de prospective au service de l'action en matière environnementale afin d'assurer une interface entre chercheurs et praticiens.

Par ailleurs, l'établissement assurera une mission d'expertise spécifique en matière de gestion adaptative de certaines espèces. Cette gestion adaptative consiste à adapter de façon plus précise les prélèvements autorisés à l'état de conservation des dites espèces en fonction de leur état de conservation et de la dynamique de leurs populations (prélèvements plus élevés pour les espèces en bon état de conservation ou surabondante, plus faibles pour les espèces en mauvais état de conservation). Elle participe du « principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables [qui] s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources », défini à l'article L 420-1 du code de l'environnement. Il s'agit d'une des mesures décidées par le Gouvernement pour moderniser l'organisation de la chasse et protéger la biodiversité. Les espèces en question seront précisées par voie réglementaire et cette précision n'aura pas d'incidence sur la liste des espèces dont la chasse est autorisée²⁹.

4° Appui à la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité

L'opérateur nouvellement créé fournira, de la même manière que le font aujourd'hui l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, un appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques menées, dans son domaine de compétence, par l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales et leurs groupements.

L'opérateur apportera notamment un appui au rapportage et au suivi des directives européennes et des conventions internationales, à la préparation de leurs réunions scientifiques et techniques, et viendra en appui aux actions de coopération menées par le ministère de la Transition écologique et solidaire.

²⁹ Arrêté du 26 juin 1987 fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée.

Au niveau territorial, l'opérateur continuera à apporter un appui technique aux services de l'État, en particulier dans le cadre des processus d'instruction préalable aux autorisations administratives. Il poursuivra le travail de mise en place et de co-animation des agences régionales de biodiversité, ainsi que des conventions partenariales mise en place avec les collectivités d'outre-mer.

5° Gestion d'espaces naturels et appui à leur gestion

L'opérateur conservera un rôle de gestion ou cogestion directe de certaines aires protégées, notamment des neuf parcs naturels marins existants ou encore de certaines réserves nationales de chasse et de faune sauvage.

Les établissements publics de parcs nationaux et l'établissement public du marais poitevin³⁰ lui resteront rattachés et à ce titre, la mise en commun de moyens et de services engagée avec ces opérateurs sera maintenue et renforcée au fil du temps.

Il continuera plus généralement à assurer un rôle d'appui technique, de mise en réseau, valorisation et échange d'expériences, en particulier par le biais de son offre de formation externe, au bénéfice de l'ensemble des réseaux de gestionnaires d'espaces naturels.

6° Accompagnement de la mobilisation de la société civile et des acteurs économiques sur les enjeux de biodiversité

L'enjeu de mobilisation citoyenne, d'animation et de mobilisation des acteurs publics et économiques restera au cœur des préoccupations de l'opérateur. Il s'agira notamment pour lui de continuer à assurer la mise en œuvre d'action de communication, la production et la diffusion de référentiels et méthodes, ainsi qu'une offre de formation initiale et continue auprès d'un public élargi. Le rôle de centre de ressources national sur diverses thématiques (sur les captages, sur la séquence Eviter-Réduire-Compenser³¹, sur les espèces exotiques envahissantes, etc.) sera maintenu.

Le présent projet de loi ne remet pas en cause, sur le fond, le bien-fondé des compétences antérieurement mentionnées de façon détaillée, mais il opte volontairement pour des dispositions plus globales et synthétiques afin de renvoyer à un niveau réglementaire la définition du détail des activités menées. La définition de ce détail sera notamment l'objet du décret de création de l'établissement ainsi que de son contrat d'objectifs et de performance avec l'État.

3.2.3 Organisation et gouvernance

3.2.3.1 Le futur opérateur sera un établissement public regroupant deux organismes publics d'envergure nationale et de taille comparable mais présentant à ce jour des variations notables au niveau territorial.

³⁰ Le processus de rattachement de l'établissement public du Marais poitevin à l'Agence française de biodiversité est en cours.

³¹ Au 2° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Le nouvel établissement bénéficiera de l'important maillage territorial actuel des deux structures, aussi bien au niveau régional et interrégional qu'au niveau départemental. Si les implantations et activités des échelons territoriaux devront naturellement donner lieu à une démarche d'analyse, incluant les contraintes de service, et de rationalisation, la cohérence et l'équilibre du maillage seront au cœur des préoccupations du préfigurateur ou de la préfiguratrice.

Le siège de l'établissement sera fixé par les dispositions réglementaires d'application. L'organisation fonctionnelle du nouvel opérateur (son organigramme notamment) sera élaborée ultérieurement au cours de la phase de préfiguration.

3.2.3.2 Par ailleurs, le présent projet de loi fixe les grands équilibres de la composition du conseil d'administration, qui sera précisé par voie réglementaire. Le poids économique des questions de biodiversité justifie de prévoir la représentation des acteurs socio-économiques au conseil d'administration. La représentation des comités de bassin et des collectivités territoriales est prévue pour tenir compte de leur forte implication dans la mise en œuvre des politiques de biodiversité. Les instances cynégétiques seront également représentées compte-tenu des multiples missions assurées par l'établissement dans le domaine de la chasse.

Les autres instances de gouvernance de l'établissement seront précisées par voie réglementaire. Les instances de l'établissement auront pour prérogatives plus spécifiques de définir l'organisation et les activités prises en charge par l'établissement public dans ce cadre général et dans le respect de ses missions.

Le projet de loi prévoit que le conseil d'administration puisse déléguer certaines de ses attributions aux conseils de gestion des espaces protégés placés sous la responsabilité de l'établissement, comme c'est actuellement le cas pour les conseils de gestion des parcs naturels marins, en application des articles L. 334-3 et L. 334-4 du code de l'environnement. Les conseils de gestion des parcs naturels marins rendent ainsi des avis conformes sur certains projets susceptibles d'altérer notablement le milieu d'un parc naturel marin.

3.2.3.3 La direction générale de l'établissement sera confiée à une personne qui sera nommée par décret du président de la République, après avis des commissions compétentes en matière d'environnement des deux assemblées.

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose que : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois

cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

La loi organique du 23 juillet 2010 susmentionnée liste dans son annexe les emplois et fonctions qui font l'objet des avis des commissions compétentes de chaque assemblée. La fonction de président du Conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité y figure. Aucune fonction relative à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage n'y est en revanche mentionnée.

Le nouvel établissement qui regroupe les compétences de l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage aura une place importante dans la mise en œuvre de politiques de préservation et de reconquête de la biodiversité, avec des missions de contribution à l'exercice de la police administrative et judiciaire de l'environnement. Il apparaît donc opportun que la personne qui sera en charge de son pilotage, puisse être nommée selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. La personne qui aura ce rôle exécutif est le directeur général ou la directrice générale. Le président du Conseil d'administration sera quant à lui, élu par et parmi les membres du conseil d'administration. La modification souhaitée relève de la loi organique.

La suppression de l'Agence française pour la biodiversité nécessite par ailleurs de procéder aux ajustements de coordination dans les textes où cette agence est mentionnée, dont la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010.

Il est donc proposé de modifier l'annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

3.2.4 Financements

A court-terme et dans la continuité du mode de financements actuels, les ressources du futur établissement seront constituées de la somme des ressources listées dans la partie relative à l'état des lieux soit (sur la base des chiffres constatés en 2018) un total de 343 M€ de ressources environ, se répartissant ainsi :

- 258 M€ pour la contribution des agences de l'eau, dont 41 M€ dédié au volet national du plan Ecophyto (montant de la contribution de 63,3 M€ reversée aux parcs nationaux déduit) ;
- 0,7 M€ pour le droit d'examen du permis de chasser ;
- 1 M€ pour la redevance de délivrance initiale du permis de chasse ;
- 5,4 M€ pour le droit de timbre annuel sur le permis de chasse ;
- 67,6 M€ pour les redevances cynégétiques associées à la validation annuelle du permis de chasse ;

- 10 M€ environ de ressources diverses en fonction des projets et conventions du nouvel établissement, de ses ventes et locations.

3.2.5 Relations avec les services de l'État

La création d'un établissement unique sera un gage de simplification pour les services de l'État auquel l'opérateur apporte un appui en matière d'expertise et de police administrative et judiciaire, tant au niveau national que régional ou départemental.

L'économie générale de ces relations, qui existent actuellement entre les services de l'État et les deux établissements publics, n'a toutefois pas vocation à être refondée par la présente réforme.

3.2.6 Relations avec les collectivités territoriales

L'opérateur aura vocation à maintenir et renforcer les partenariats développés sur la base du volontariat avec les Régions, au travers des agences régionales de biodiversité, et les collectivités d'outre-mer. Le principe de non déléation des missions de police à ces agences régionales de biodiversité n'est pas remis en cause, ces missions ayant vocation à être assurées par les services territoriaux de l'établissement.

Ces dispositions ne relevant toutefois pas strictement de la loi, elles n'ont pas été reprises expressément. De plus, en l'absence d'incidence sur les collectivités par rapport à la situation actuelle, la consultation du conseil national d'évaluation des normes n'est pas requise.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La création du futur opérateur aura des impacts juridiques de deux ordres :

- création d'un nouvel opérateur, pour les dispositions qui relèvent du niveau législatif. Dans le code de l'environnement, cela se traduira par la modification de la rédaction des articles L. 131-8 à L. 131-14 ;
- suppression, création, réécriture d'articles du code de l'environnement, du code général des collectivités territoriales du code rural et de la pêche maritime, du code général des impôts, du code civil et du code forestier. Ces modifications sont la conséquence de la suppression de l'agence française pour la biodiversité et de l'office national de la chasse et de la faune sauvage et de la création d'un nouvel opérateur. Les articles concernés sont listés dans le tableau ci-dessous.

<u>Texte législatif impacté</u>	<u>Dispositions concernées</u>	<u>Nature de la modification</u>
Code de l'environnement	L. 110-3, L. 132-1, L. 134-1, L. 172-1, L. 213-9-1 à L. 213-9-3, L. 213-10-8, L. 331-8-1, L. 334-4 à L.334-7, L. 371-3, L. 412-8, L. 437-1, L. 422-27, L. 423-5, L. 423-6, L. 423-9, L. 423-11, L. 423-18, L. 423-27, L. 425-14, L. 426-5 L. 421-1 à L. 421-3	Changement de nom, et le cas échéant adaptation à la nouvelle rédaction Abrogation
Code général des collectivités territoriales	L. 421-4 L. 1431-4	Abrogation en partie législative et transfert en partie réglementaire (dans le décret de création du nouvel établissement) Élargissement de la possibilité de présence de représentants des secteurs économiques aux conseils d'administration de l'ensemble des établissements publics de coopération environnementale
Code général des impôts	Intitulé de la section X du chapitre III du titre III de la deuxième partie du livre premier, articles 1519 C, 1635 bis N	Changement de nom
Code rural et de la pêche maritime	L. 205-1, L. 205-2, L. 221-5	Changement de nom et, pour l'article L. 205-1, explicitation du cadre juridique
Code civil	Article 1248	Changement de nom
Loi organique et loi	Loi organique n° 2010-837 et loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	Remplacement du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité par le directeur général du nouvel établissement

En outre, la loi de finances initiale pour l'année 2020 devra préciser la fourchette définitive des contributions des agences de l'eau au nouvel opérateur.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts sur les entreprises

La présente mesure aura un impact positif, quoique limité, sur les entreprises. En réduisant le nombre d'interlocuteurs potentiels dans les domaines de la biodiversité, cette disposition du projet de loi constitue une simplification. Par ailleurs, pour les entreprises qui ont besoin de connaissances sur la biodiversité (bureaux d'études, aménageurs, industriels, agriculteurs notamment), le regroupement des compétences de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est de nature à améliorer le service rendu.

4.2.2 Impacts budgétaires

La présente réforme n'aura pas d'impact budgétaire à court terme, les moyens actuellement affectés aux établissements existants étant simplement transférés au nouvel établissement.

À moyen ou long terme, le regroupement au sein de du nouvel opérateur des deux établissements qui le composent devrait se traduire par des économies d'échelle en termes de fonctionnement.

En effet, il permettra la mutualisation de certaines fonctions supports (en particulier, la gestion des ressources humaines et la gestion comptable et financière) ainsi qu'une mise en cohérence accrue des systèmes d'information.

De même, ce regroupement favorisera la rationalisation des moyens immobiliers entre les deux établissements actuels ainsi que les projets de mutualisation avec d'autres acteurs (agences de l'eau, services de l'État).

D'après les premières données rassemblées et en cours de fiabilisation, le nouvel établissement disposera en moyenne de 4 implantations par département de métropole et 4,4 implantations en moyenne pour les cinq départements d'outre-mer. Les chiffres ci-dessus doivent à ce stade être interprétés avec beaucoup de prudence car les implantations recouvrent des locaux de bureaux, des locaux techniques ou espaces naturels dont les établissements sont propriétaires ou affectataires.

Ceci laisse envisager la possibilité d'une réduction significative du nombre de ces implantations, une fois prises en compte les contraintes de services et les opportunités locales de rapprochement avec d'autres opérateurs ou services de L'État..

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La présente mesure est sans conséquence sur les obligations et normes applicables par les collectivités territoriales.

La présente réforme aura toutefois un impact positif sur celle-ci. En réduisant le nombre d'interlocuteurs potentiels dans les domaines de la biodiversité, elle constitue une simplification. Par ailleurs, pour les collectivités qui ont besoin de connaissances sur la biodiversité, notamment pour leur planification ou la conduite de leurs projets d'aménagement, le regroupement des compétences de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est de nature à améliorer le service rendu.

Par ailleurs et de façon plus spécifique, le dispositif de mise en place progressive des agences régionales de la biodiversité perdurera et se trouvera renforcé par le rapprochement des services territoriaux, appuyant ainsi le rôle de chef-de-file confié aux régions en matière de biodiversité.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente réforme aura un impact positif sur les services administratifs. En réduisant le nombre d'interlocuteurs potentiels dans les domaines de la biodiversité, elle constitue une simplification.

En outre, la convergence des systèmes d'information des deux établissements sera quant à elle gage d'efficience et de lisibilité, aussi bien pour le citoyen que pour l'administration, les autres établissements publics de la sphère environnementale, les collectivités, les entreprises ou encore le monde associatif, fortement impliqué dans la collecte et la valorisation des données naturalistes et environnementales.

Plus spécifiquement, pour les services déconcentrés en charge du pilotage des contrôles dans les domaines de l'eau et de la biodiversité, le regroupement des services territoriaux de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage dans un service unique, est de nature à faciliter la coordination et l'appui technique dont ces services déconcentrés peuvent bénéficier, notamment dans l'instruction de dossier (autorisation environnementale).

Au-delà de ces impacts administratifs généraux, les impacts concernent directement les agents des deux établissements publics concernés.

Les différents chantiers sociaux liés à cette réforme seront abordés dans le cadre des comités de suivi pilotés par le futur préfigurateur. Ces chantiers peuvent être conduits sans vecteur législatif.

Le principe général d'affectation des personnels au sein de l'opérateur se fera à partir d'un dispositif de pré-positionnement tel qu'il a par exemple été mis en place à la création de l'Agence française de la biodiversité. Il consiste à proposer à chaque personne dont le poste est supprimé ou substantiellement modifié dans le cadre de cette création d'établissement un poste correspondant à ses qualifications et expériences qu'elle a la possibilité d'accepter ou de refuser, en prévoyant un dialogue et un suivi très attentifs de la part de l'administration et du préfigurateur ou de la préfiguratrice.

Dans le cadre du processus de création de l'opérateur, une note sera établie par le préfigurateur ou la préfiguratrice, avec l'appui de la direction des ressources humaines, précisant les modalités du processus de pré-positionnement des personnels et les garanties apportées à ceux-ci.

Les modalités d'intégration des salariés de droit privé seront harmonisées dans la mesure du possible avec le processus concerté de pré-positionnement des agents de droit public. Enfin, les agents titulaires d'un contrat aidé, d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de service civique conservent le poste sur lequel ils ont été recrutés.

Ce processus de pré-positionnement sera assorti des mêmes garanties que les autres processus de pré-positionnement déjà mis en œuvre au sein du ministère, et qui ont été réaffirmés : garantie des rémunérations et absence de mobilité géographique imposée hors des limites du département, sous réserve d'évolution des implantations immobilières.

4.5 IMPACTS SOCIAUX

4.5.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap

La politique de prise de compte du handicap sera définie en tenant compte des politiques et actions actuellement en place au sein des entités constitutives de l'opérateur et des politiques actuellement en vigueur dans les deux ministères.

La phase de préfiguration de l'agence sera l'opportunité d'approfondir la prise en compte du handicap au sein de l'opérateur.

4.5.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'équilibre de représentation entre femmes et hommes au sein du conseil d'administration sera défini par le décret de création de l'établissement public, dans le respect de la législation en vigueur.

Le préfigurateur ou la préfiguratrice prendra l'attache du haut fonctionnaire ministériel à l'égalité entre les hommes et les femmes pour élaborer une feuille de route en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de l'opérateur.

4.6 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présente réforme aura un impact positif pour les particuliers. En réduisant le nombre d'interlocuteurs potentiels dans les domaines de la biodiversité, elle constitue une simplification.

En outre, le regroupement des compétences aura un effet positif sur la capacité du nouvel établissement à informer et mobiliser sur les enjeux de préservation de la biodiversité, et à accompagner les initiatives citoyennes.

4.7 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Qualitativement, le regroupement de l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage permettra une amélioration globale des compétences des agents, de leur connaissance des milieux, de l'expertise apportée aux services de l'État, de la pertinence des systèmes d'information fédérateurs qui seront mis en place, en particulier sur le milieu terrestre. Ces améliorations concourront à la préservation et à la reconquête de la biodiversité.

De façon plus quantitative, selon les premières données rassemblées et en cours de fiabilisation, on estime que le nouvel établissement disposerait, à sa création, en moyenne de 16,4 agents dans chaque département.

Seuls 26 services départementaux (soit 28 % du total) disposeraient d'un effectif inférieur à 15 agents, et seulement 5 départements auraient un effectif inférieur à 10 agents.

L'objectif de renforcement global de l'effectif des services départementaux, au bénéfice de la mission de police, de connaissance et d'expertise technique territoriale, apparaît donc satisfait par le présent projet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;

- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de mettre en place le nouvel opérateur dès le 1er janvier 2020 afin de limiter la période d'incertitude quant aux orientations données au nouvel établissement, à ses activités et son organisation, aussi bien pour les personnels que pour l'ensemble des parties prenantes. La création d'un établissement public au 1^{er} janvier est par ailleurs un gage de simplification d'un point de vue administratif et budgétaire.

Dans cette perspective, le projet de loi fixe une date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. L'année 2019 devra donc être à la fois celle de l'adoption de la loi et de la prise des textes réglementaires d'application pour le nouvel établissement. Ce sera également l'année de préfiguration de l'organisation et celle de l'adoption des dispositifs sociaux statutaires ainsi que de la consolidation des moyens. La similitude administrative des deux établissements concernés devrait permettre de tenir ce calendrier.

5.2.2 Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent de plein droit sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3 Textes d'application

La présente mesure nécessite l'adoption d'un décret en Conseil d'État précisant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement.

Par ailleurs, la nomination du directeur général ou de la directrice générale interviendra par décret du président de la République, après avis des commissions compétentes en matière d'environnement des deux assemblées

ARTICLE 2

Adaptations procédurales relatives à la recherche et à la constatation des infractions et au suivi des mesures alternatives aux poursuites

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Le contexte normatif relatif aux pouvoirs de police judiciaire relevant du code de l'environnement a été profondément transformé par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement. En créant, à l'article L. 172-1 du code de l'environnement, les inspecteurs de l'environnement et en unifiant les pouvoirs de police administrative et judiciaire des agents chargés d'assurer le respect des règles prévues par le code de l'environnement par des habilitations au sein de chaque police spéciale, cette ordonnance a clarifié et amélioré l'effectivité des règles garantissant la préservation de l'environnement au travers de sanctions administratives ou pénales.

Détaillés aux articles L. 172-1 et suivants du code de l'environnement, les pouvoirs de ces agents leur permettent, notamment, d'étendre leur compétence géographique pour rechercher et constater des infractions au code de l'environnement³², de saisir des documents³³ ou de requérir directement la force publique dans l'exercice de leur mission de police judiciaire³⁴.

1.2 Cependant, malgré l'élargissement de ces pouvoirs, les services opérationnels ont pu constater que ces derniers demeuraient contraints de solliciter les services de police et de gendarmerie pour effectuer des actes d'enquête simple, voire de se dessaisir à leur profit, alors même que les instructions données postérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance portant réforme de la police de l'environnement³⁵ invitaient les parquets à leur laisser le soin de mener à bien leurs enquêtes et à réserver les saisines des services de police et de gendarmerie aux seuls cas où des mesures de coercition étaient requises, des

³² Articles L. 172-2 et L. 172-6 du code de l'environnement.

³³ Article L. 172-11 du code de l'environnement.

³⁴ Article L. 172-10 du code de l'environnement.

³⁵ V. notamment sur ce point la circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces du 21 avril 2015.

infractions de droit commun étaient par ailleurs relevées ou une particulière complexité de l'affaire le justifiait.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET OPTION RETENUE

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'interprétation stricte des dispositions de procédure pénale limite les possibilités d'adaptation des pratiques pour permettre une meilleure efficacité dans la constatation et la recherche des infractions.

Ces difficultés ont été portées à la connaissance du ministère de la transition écologique et solidaire par les services de police de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Par exemple, dans le cadre de la répression du trafic d'espèces protégées, il est nécessaire de pouvoir procéder le plus rapidement possible à la remise dans son milieu naturel de l'animal, pour garantir son bien-être et sa survie, ou à défaut à son placement dans un lieu adapté (ex : les civelles ou certains oiseaux). D'autre part, si les inspecteurs de l'environnement disposent de pouvoirs leur permettant de demander la communication de données et fichiers, ceux-ci rencontrent parfois des difficultés, sur le terrain ou à distance, pour obtenir ces éléments (relevés d'appels téléphonique, relevés de connexion Internet, alors même que de telles prérogatives sont indispensables pour rendre effectifs les nouveaux pouvoirs dont disposent les inspecteurs de l'environnement depuis la loi n° 2016-1087 susmentionnée, avec la création de l'article L. 172-11-1 du code de l'environnement leur permettant de lutter contre les cybertrafics d'espèces). Enfin, les agents chargés de relever les infractions prévues au code de l'environnement ont parfois besoin, dans le cadre de leur enquête, de s'attacher les services d'un manouvrier, par exemple pour ouvrir une serrure ou transporter une pièce à conviction avec un engin adapté. Or, ils ne disposent pas, contrairement aux officiers de police judiciaire, du pouvoir de réquisition adapté, et sont donc contraints de solliciter ces derniers lorsque leur enquête requiert l'usage de ces prérogatives.

Afin de répondre à ces difficultés, une réflexion a été engagée avec ces établissements et la Chancellerie afin d'identifier les outils procéduraux de nature à assurer une réponse pénale rapide et efficace.

Des modifications législatives sont donc requises, afin de permettre aux services d'inspection et de contrôle de disposer des outils adaptés, tout en garantissant la préservation des droits et libertés en faisant application des principes généraux de procédure pénale.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'extension des pouvoirs des agents spécialisés de police judiciaire de l'environnement, dans le cadre de la recherche, de la constatation comme de la sanction (sous le contrôle de l'autorité judiciaire) des atteintes à l'environnement permettra une simplification et une accélération des procédures pénales en droit de l'environnement.

Cette démarche d'amélioration de l'effectivité des dispositifs de contrôle et de sanction s'inscrit par ailleurs dans le cadre plus général du Plan Biodiversité.

2.3. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu par le Gouvernement consiste en la création de nouvelles prérogatives pour les agents spécialisés de police judiciaire de l'environnement.

Ainsi, la possibilité ouverte à ces agents de requérir, uniquement sur autorisation du parquet local, de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public susceptible de détenir des informations intéressant l'enquête, de leur remettre des informations (tels que des relevés de comptes bancaires ou des données informatiques), permettra d'éviter l'actuel dessaisissement au profit d'un officier de police judiciaire, source de ralentissement et de complexification de la procédure d'enquête. Il en sera de même pour la réquisition d'experts. Ces dispositions viendront compléter les pouvoirs des agents figurant à l'actuel article L. 172-11 du code de l'environnement d'accès aux documents dans le cadre de leurs enquêtes.

De telles mesures sont notamment indispensables à l'exercice effectif de la cyberpolice sur internet, notamment s'agissant de lutter contre les trafics d'espèces protégées, et à l'utilisation des nouvelles prérogatives introduites par la loi du 8 août 2016³⁶.

Le renvoi aux pouvoirs de droit commun des officiers de police judiciaire permettra également de régler des difficultés opérationnelles rencontrées par les agents (nécessité de recourir à un manouvrier pour l'ouverture d'une serrure ou un transport, par exemple).

La simplification des procédures de saisie permettra également aux agents de police spécialisés chargés de constater et rechercher les infractions en droit de l'environnement d'éviter d'être contraints de solliciter des officiers de police judiciaire pour la gestion de leurs scellés, et de procéder, sur autorisation du procureur de la République au placement et à la remise dans le milieu naturel des animaux et végétaux saisis, ainsi qu'à la destruction des biens dangereux ou dont la détention est illicite ou dangereuse.

Ces décisions de placement, de remise dans le milieu naturel ou de destruction font l'objet de garanties procédurales nouvellement introduites, sur le modèle des dispositions du

³⁶ Article L. 172-11-1 du code de l'environnement permettant l'utilisation de la technique dite du « coup d'achat » par les inspecteurs de l'environnement.

code de procédure pénale, afin de permettre au propriétaire ou au mis en cause de bénéficier d'une voie de recours. Une adaptation procédurale est en outre prévue afin de permettre l'utilisation d'une procédure accélérée si la santé de l'animal et sa conservation en état viable le requiert.

Enfin, notamment afin de tenir compte de la pertinence particulière des alternatives aux poursuites s'agissant des infractions relevées en droit de l'environnement (57 % des procédures traitées dans ce cadre en 2015)³⁷, des dispositions adaptant ces mesures au droit de l'environnement, en permettant notamment aux agents spécialisés d'assurer le suivi des mesures de réparation et de remise en état apparaissent adaptées.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Les dispositions envisagées auront pour principal impact de simplifier les procédures d'enquête pénale en matière d'environnement en conférant une plus grande autonomie aux inspecteurs de l'environnement, dont les agents du futur établissement reprenant les missions de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, ainsi qu'aux autres agents habilités à rechercher et constater les infractions prévues par le code de l'environnement.

La limitation des dessaisissements des agents spécialisés pour relever les infractions au code de l'environnement au profit des officiers de police judiciaire sera de nature à accélérer les procédures en permettant à ces agents spécialisés d'exercer directement certaines prérogatives jusqu'ici réservées aux officiers de police judiciaire, lesquels pourront se consacrer à d'autres tâches. La majorité des enquêtes portant sur des atteintes à l'environnement pourraient être menées, jusqu'à la condamnation par la juridiction pénale ou par une décision d'alternative aux poursuites, par ces agents.

Les présentes mesures se traduiront par la modification de la rédaction des articles L. 172-4, L. 172-12, L. 172-13 du code de l'environnement, l'ajout d'un alinéa à l'article L. 172-11 du code de l'environnement et à l'insertion, au sein du code de l'environnement, d'un nouvel article (L. 172-16-1).

³⁷ « Le contentieux de l'environnement : une réponse pénale axée sur la régularisation et la remise en état » Infostat Justice – Novembre 2015 – Numéro 138.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions ne nécessiteront pas de mesures d'application, exceptée une coordination avec les dispositions réglementaires d'application des articles R. 15-33-67 à 75 du code de procédure pénale afin de les rendre applicables aux agents spécialisés, pour tirer les conséquences du renvoi prévu à l'article L. 172-11.

Article 3

Adaptation de dispositions relatives à la chasse en lien avec la création de l'AFB-ONCFS

1. ÉTAT DES LIEUX

Le titre II du livre IV du code de l'environnement traite de la chasse et notamment de son organisation (chapitre I), de sa gestion (chapitre V) et du permis de chasser (chapitre III). L'Office national de la chasse et de la faune sauvage, établissement public de l'État, intervient à plusieurs titres dans la mise en œuvre de cette réglementation.

C'est en particulier le cas de l'autorisation de chasser accompagné, qui trouve son assise juridique à l'article L. 423-2 du code de l'environnement et qui permet aux personnes mineures de plus de quinze ans et aux personnes majeures de chasser en étant accompagné et sous la responsabilité civile d'un détenteur d'un permis de chasser validé. Elle est délivrée par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Il en va de même du fichier national des permis de chasser qui est prévu à l'article L.423-4 du code de l'environnement. Son objectif est de constituer une base de données consolidée des chasseurs disposant d'un permis de chasser et qui l'utilisent annuellement, donnée essentielle pour le contrôle des armes. Il est géré par la Fédération nationale des chasseurs sous le contrôle de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Actuellement, ce dernier ne dispose pas, en pratique, de l'information de la part de la Fédération nationale des chasseurs sur les validations des permis de chasser et de fait, la mesure n'atteint pas son objectif.

Par ailleurs, la partie législative du code de l'environnement ne prévoit pas d'obligation de transmission de données des prélèvements de chaque chasseur à l'office national de la chasse et de la faune sauvage. Ces informations peuvent pourtant s'avérer pertinentes pour les contrôles exercés par cet établissement, mais aussi pour la gestion de certaines espèces.

En outre, les fédérations des chasseurs conduisent des actions concourant directement à la protection effective de la biodiversité, qui contribuent à l'objectif poursuivi par la création du nouvel établissement. Bien qu'en parfaite cohérence avec les principes généraux du droit de la chasse et des chasseurs énoncés au second alinéa du L. 420-1 du

code de l'environnement³⁸, ces missions ne figurent pas dans les missions des fédérations départementales et nationale des chasseurs, listées respectivement aux articles L. 421-5 et L. 421-14 du code de l'environnement.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET OPTIONS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'article L. 420-1 du code de l'environnement énonce pour la chasse le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables. Toutefois, ce principe n'est pas toujours mis en œuvre de façon optimale et il apparaît nécessaire de préciser ses modalités d'application, en introduisant et en rendant opérationnel le concept de « gestion adaptative » de certaines espèces, qui permet d'adapter dans le temps voire l'espace, à la hausse ou à la baisse, les prélèvements de certaines espèces en fonction de l'état de conservation et de la dynamique de leurs populations. Cela nécessite de pouvoir disposer de données exhaustives et fiables, recueillies selon des processus transparents et efficaces, et de mobiliser une expertise scientifique pour que l'État, avec l'appui du nouvel établissement, puisse mettre en œuvre ce concept. Ces dispositions sont de niveau législatif. Les catégories d'espèces visées par cette gestion adaptative seront définies par voie réglementaire.

Par ailleurs et tel que le reconnaît ce même article de loi, les chasseurs contribuent directement à des actions de protection effective de la biodiversité (entretien et restauration d'habitats, sensibilisation et éducation à l'environnement...), et par conséquent favorables à la chasse. Cependant, la conduite ou le soutien à de telles actions ne figurent pas dans les missions de leurs fédérations départementales et nationale, et le niveau de mise en œuvre de ces actions est très hétérogène selon les départements, et n'est pas systématique. L'objectif du recours à la loi est d'optimiser et systématiser ces actions en s'appuyant sur les fédérations de chasseurs. Cela offrira une meilleure synergie avec les missions du nouvel établissement, qui pourra apporter un appui à la réalisation de ces actions.

Il est enfin nécessaire de réinterroger les missions exercées actuellement en matière de chasse par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à l'occasion de la création du nouvel établissement, au regard des missions actuellement conduites par les fédérations des chasseurs, ce qui relève de la loi. Ainsi, certaines missions conduites par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage s'avèrent sans enjeu particulier pour l'État (délivrance de l'autorisation de chasser accompagné), tandis que certaines missions

³⁸ L'article L.420-1 dispose (2^e alinéa) : « Le principe de prélèvement raisonnable sur les ressources naturelles renouvelables s'impose aux activités d'usage et d'exploitation de ces ressources. Par leurs actions de gestion et de régulation des espèces dont la chasse est autorisée ainsi que par leurs réalisations en faveur des biotopes, les chasseurs contribuent au maintien, à la restauration et à la gestion équilibrée des écosystèmes en vue de la préservation de la biodiversité. Ils participent de ce fait au développement des activités économiques et écologiques dans les milieux naturels, notamment dans les territoires à caractère rural. »

sont assurées par les fédérations de chasseurs alors qu'elles présentent un caractère stratégique (gestion du fichier central des validations qui est essentielle à la politique de contrôle de la circulation des armes et pour assurer des contrôles du respect des règles encadrant l'activité cynégétique).

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le premier objectif poursuivi par la présente disposition est l'amélioration de la conciliation entre la préservation de la biodiversité et les enjeux cynégétiques, dans le cadre des missions du nouvel établissement et des fédérations des chasseurs :

- par la mise en place effective, avec l'appui du nouvel établissement, du principe de prélèvement raisonnable sur des ressources naturelles renouvelables, en adaptant à la baisse ou à la hausse les prélèvements cynégétiques en fonction de l'état de conservation des espèces ;
- par la reconnaissance et la systématisation des actions contribuant directement à la protection effective de la biodiversité, menées par les chasseurs.

Le second objectif poursuivi est de repositionner les missions du nouvel établissement en matière de chasse sur les enjeux régaliens de contrôle de l'accès aux armes en reprenant certaines missions sensibles actuellement confiées aux fédérations de chasseurs et en leur transférant des missions moins sensibles.

2.3 OPTION RETENUE

2.3.1 Afin de garantir les conditions de fiabilité et de transparence des données nécessaires à la bonne mise en œuvre du concept de gestion adaptative, il est proposé d'instaurer à compter du 1^{er} juillet 2019 une obligation de communication par les chasseurs des données des prélèvements des espèces soumises à une telle gestion. Ces données devront être transmises aux fédérations de chasseurs qui devront à leur tour communiquer ces données au nouvel établissement. Le non-respect de cette obligation lors d'une campagne cynégétique (campagne qui se déroule du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante) conduit à interdire à l'auteur de ce manquement de pouvoir prélever les espèces en question pour une durée allant jusqu'aux cinq campagnes suivantes. Le choix du recours à l'obligation et à la sanction paraît préférable car se fonder sur des simples déclarations volontaires ne permettrait pas d'obtenir rapidement des données suffisamment exhaustives et fiables pour des espèces dont la gestion peut s'avérer particulièrement sensible et polémique.

2.3.2 Par ailleurs, il est prévu de confier à l'AFB-ONCFS la mission de gestion du fichier national sur les permis délivrés, les validations et les autorisations de chasser. Cette mesure permet de remédier à un défaut de transmission à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage par les fédérations des chasseurs de la liste annuelle des chasseurs « actifs ». Cette mesure permet de renforcer la connaissance et le suivi des porteurs d'un permis de chasser, qui s'avère nécessaire pour vérifier la cohérence des données de

prélèvements transmises lors des contrôles de police de l'environnement, et donc facilite la mise en œuvre de la gestion adaptative. Surtout, cette mesure est importante dans un contexte de prévention du risque terroriste, sachant que la détention d'un permis de chasser validé auprès d'une fédération de chasseurs constitue le principal accès légal aux armes en France.

2.3.3 Par ailleurs, le présent article vise également à instaurer, à partir de la campagne cynégétique 2019-2020, une obligation de dépense annuelle par les fédérations départementales et nationale des chasseurs d'un montant minimum de cinq euros par chasseur ayant respectivement validé un permis de chasser départemental ou national, au profit d'actions contribuant directement à la protection effective de la biodiversité (ce qui profite en général à la chasse). Il n'est pas proposé d'instaurer directement une cotisation de chaque chasseur à cette fin, l'origine de la ressource financière n'important pas dans l'atteinte de l'objectif visé.

Il est prévu en conséquence d'adapter les missions des fédérations départementales et nationale des chasseurs par cohérence avec les modifications apportées par les dispositions précédentes (missions contribuant directement à la protection effective de la biodiversité, missions de collecte des données de prélèvements). Cela renforce notamment la capacité des fédérations départementales des chasseurs à se porter maître d'ouvrage de ce type d'opérations. La fédération nationale pourra quant à elle se porter maître d'ouvrage ou apporter un soutien financier pour ce faire, ce qui autorise une possibilité de péréquation et de redistribution vers certaines fédérations départementales.

2.3.4 Enfin, par choix de simplification administrative et de renforcement de la sécurité, est transféré aux fédérations des chasseurs la mission de délivrance des autorisations de chasser accompagné, actuellement conduite par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, tout en rendant obligatoire une formation à la sécurité à la chasse de l'accompagnateur, dont le contenu est défini sur proposition de la Fédération nationale des chasseurs. Cette autorisation ne permettant pas d'acheter des armes, le contrôle d'un établissement public ne se justifie pas.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mise en place d'une gestion adaptative de certaines espèces, prévue par certaines conventions internationales, fournira une expertise en termes d'adaptation des prélèvements par la chasse à l'état de conservation des espèces, qui anticipera ces évolutions.

L'amélioration de la connaissance des validations annuelles et des prélèvements réels de la chasse sur certaines espèces (en rendant obligatoire la transmission des prélèvements) est essentielle à l'analyse de l'impact de ce facteur sur l'état de conservation des espèces en questions, et facilite les contrôles de police de l'environnement, ce qui facilite

l'application notamment de la directive n°79-409 relative à la conservation des oiseaux sauvages.

La présente disposition se traduira donc par la modification de la rédaction des articles L. 421-5, L. 421-14, L. 423-2, et L. 423-4 du code de l'environnement ainsi que par l'ajout d'une sixième et nouvelle section, au chapitre V du titre II du livre IV du code de l'environnement (création des articles L. 425-16 à 18).

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

L'obligation de dépense annuelle des fédérations départementales et nationale des chasseurs pour des actions contribuant directement à la protection effective de la biodiversité correspond à un montant total de l'ordre de 5,5 M€ dont près d'1 M€ pour la seule fédération nationale des chasseurs.

3.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le transfert aux fédérations de chasseurs de la délivrance des autorisations de chasser accompagné conduit à un allègement de la charge administrative pour l'AFB-ONCFS.

Le transfert à l'AFB-ONCFS de la gestion du fichier central des validations a un coût administratif faible, alors que ses bénéfices pour la sûreté publique et l'efficacité de la mission de contrôle de l'établissement sont élevés.

3.4 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le transfert à l'AFB-ONCFS de la gestion du fichier central des validations a un impact bénéfique sur le contrôle de la circulation des armes sur le territoire national ce qui est un facteur de prévention dans un contexte de recrudescence du terrorisme.

En pratique, l'impact de l'obligation de dépenses des fédérations de chasseurs en faveur de la biodiversité devrait être neutre pour les chasseurs, car la fédération nationale des chasseurs s'est engagée à ce qu'elle soit introduite à coût de la validation du permis de chasser constant en modifiant en conséquences le montant des diverses cotisations qu'elle vote.

3.5 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mise en place de la gestion adaptative aura un impact positif sur l'environnement en conduisant à autoriser de moindres prélèvements sur les espèces en mauvais état de conservation ou à autoriser à l'inverse des prélèvements supplémentaires sur des espèces

surabondantes pouvant occasionner des dégâts aux cultures, aux boisements et aux écosystèmes.

La mise en place d'une obligation de dépenses des fédérations de chasseurs pour des actions contribuant directement à la protection effective de la biodiversité a un impact positif sur cette dernière. La possibilité de péréquation partielle au niveau national permet d'optimiser l'usage des ressources collectées.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Ont obligatoirement été consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Application dans le temps

Les mesures entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020, date de création du nouvel établissement, à l'exception de l'instauration des obligations de communication des données de prélèvements de certaines espèces et de dépenses en faveur de la biodiversité et de la modification afférente des missions des fédérations départementales et nationale des chasseurs, qui entreront en vigueur au début de la campagne cynégétique 2019-2020 et de l'exercice comptable de ces fédérations, soit au 1^{er} juillet 2019. Un aménagement est toutefois opéré pour que les validations souscrites par les chasseurs à compter du 1^{er} juin 2019 au titre de la campagne 2019-2020 puissent être comptabilisées dès cette date dans le calcul de l'assiette qui fonde l'obligation de dépenses des fédérations de chasseurs en faveur de la biodiversité.

4.2.2 Application dans l'espace

L'obligation de dépenses de chaque fédération départementale de chasseurs à hauteur de cinq euros par adhérent disposant d'une validation départementale est instaurée en métropole, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les territoires relevant de l'article 73 de la Constitution où le code de l'environnement s'applique de plein droit, à l'exception de la Guyane, où le code de l'environnement ne prévoit qu'une validation communale (article L. 423-23). Elle n'est pas instaurée dans les autres territoires relevant de l'article 74 de la Constitution, ni en Nouvelle-Calédonie, ni dans les Terres australes et antarctiques françaises, où le titre II du livre IV du code de l'environnement ne s'applique pas.

Les modalités de délivrance de l'autorisation de chasser accompagné, l'obligation de transmission des données sur les validations de permis et de transfert de données de prélèvement concerne la métropole, les territoires relevant de l'article 73 de la Constitution et Saint-Pierre-et-Miquelon, où l'application du code de l'environnement est de plein droit.

4.2.3 Textes d'application

Le transfert au nouvel établissement de la gestion du fichier central des validations de permis de chasser nécessitera un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de même que la mise en place de l'obligation de transmission des données de prélèvements de certaines espèces aux fédérations de chasseurs qui ont obligation de les transmettre au nouvel établissement.

Un décret simple précisera les catégories d'espèces soumises à gestion adaptative et dont les prélèvements devront être communiqués par les chasseurs à leurs fédérations.

Article 4

Reprise de l'actif et du passif, des droits et obligations

1. ÉTAT DES LIEUX

Les bilans comptables des deux établissements se présentent comme suit au 31 décembre 2017 :

<u>ACTIF</u> (€)	Agence française pour la biodiversité	Office national de la chasse et de la faune sauvage	<u>PASSIF</u> (€)	Agence française pour la biodiversité	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Actif immobilisé net			Fonds propres		
Immobilisations incorporelles nettes	3 973 239	1 021 844	Financements reçus	5 046 771	7 106 442
Immobilisations corporelles nettes	12 550 994	23 840 458	Réserves	35 226 135	59 557 889
Immobilisations financières nettes	130 699	894 023	Report à nouveau	32 531 460	0
Actif circulant			Résultat de l'exercice	16 874 223	2 918 471
Stocks	129 720	251 988	Provisions		
Créances	2 734 450	1 374 725		2 830 874	1 404 599
Charges constatées d'avance	749 000	0	Dettes		
Valeurs	78 687 491	47 026 656		6 394 876	3 422 294
			Trésorerie passive		
				51 254	
TOTAL ACTIF	98 955 593	74 409 695	TOTAL PASSIF	98 955 593	74 409 695

Il est à souligner que les deux établissements entretiennent une multitude de relations conventionnelles et contractuelles (non nécessairement traduites dans le dernier bilan comptable disponible) avec des tiers : collectivités, fournisseurs, agents, associations, établissements publics.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le guide relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux mis à disposition par la direction générale des finances publiques³⁹ précise que « les dispositions relatives au transfert des biens, droits et obligations doivent figurer dans la partie relative aux dispositions transitoires et finales du texte relatif à la fusion de plusieurs établissements publics nationaux ou à la suppression [d'un établissement public national] ».

Le niveau législatif de telles dispositions fait peu de doute au vu des exemples récents que constituent la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 23) ou encore l'ordonnance n° 2017-47 du 19 janvier 2017 précisant la procédure de fusion des établissements publics de santé et modifiant le code de la santé publique, deux vecteurs législatifs présentés et validés par le Conseil d'État.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Aucune autre option que celle d'une reprise intégrale de la situation active et passive et des droits et obligations des deux établissements n'a été envisagée.

Le présent projet de loi reprend la formulation de l'article 23 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, article qui prévoyait une reprise par l'Agence française pour la biodiversité de « la situation active et passive et l'ensemble des droits et obligations de l'Agence des aires marines protégées, de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'établissement public « Parcs nationaux de France ». » Ce même article précisait que ces transferts étaient effectués à titre gratuit et ne donnaient lieu ni à versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni à perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

³⁹ <https://www.impots.gouv.fr/portail/guide-relatif-aux-creations-transformations-et-suppressions-des-etablissements-publics-nationaux-epn>

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La présente disposition permet de sécuriser juridiquement la continuité des engagements juridiques existants entre les deux établissements existants et des tiers (notamment agents de l'établissement, entreprises, collectivités, particuliers, établissements publics, services de l'État).

Elle constitue par ailleurs une mesure de simplification administrative en ce qu'il permet d'éviter de devoir amender l'ensemble des documents conventionnels et contractuels précédemment conclus par les deux établissements avec des tiers (notamment agents de l'établissement, entreprises, collectivités, particuliers, établissements publics, services de l'État).

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure s'appliquera à la date de création de l'établissement (1^{er} janvier 2020).

Article 5

Transfert des personnels

1. ETAT DES LIEUX

Selon les données du projet annuel de performance pour 2019, les effectifs des deux établissements en « équivalent temps plein travaillés » seront les suivants :

- Agence française pour la biodiversité: 1 221 équivalent temps plein travaillés sous plafond d'emploi, complétés par 54 équivalent temps plein travaillés hors plafond ;
- Office national de la chasse et de la faune sauvage : 1 443 équivalent temps plein travaillés sous plafond d'emploi, complétés par 80 équivalent temps plein travaillés hors plafond.
-

Les données des emplois dits hors-plafond sont par définition fournies à titre purement indicatif et peuvent évoluer en fonction des projets mis en œuvre par l'opérateur, notamment des projets financés par l'Union européenne⁴⁰.

Compte tenu des perspectives de réduction des effectifs, soit -41 équivalent temps plein au titre de 2020⁴¹, l'établissement devrait compter sur 2 623 équivalent temps plein travaillés en effectifs prévisionnels 2020 sous-plafond, complétés par environ 150 équivalent temps plein travaillés hors plafond.

- Effectifs physiques des personnels titulaires au 31 décembre 2017

L'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage accueillent les mêmes corps de fonctionnaires.

Sur les 2 024 agents titulaires actuellement en poste et *a priori* concernés par le nouvel établissement, la majorité (83%) sont des techniciens de l'environnement (706) ou des agents techniques de l'environnement (968). Le reste des agents titulaires relève des autres corps de la fonction publique.

Ces fonctionnaires occupent essentiellement les fonctions d'inspecteurs de l'environnement qui ont vocation à exercer les polices de l'environnement et police

⁴⁰ La circulaire DF-2MPAP-10-3035 du 11 juin 2010 précise les conditions cumulatives pour pouvoir comptabiliser en dehors du plafond d'autorisation d'emplois de la loi de finances.

⁴¹ Projet de loi de finances initiale pour 2019.

sanitaire faisant partie des missions piliers du nouvel opérateur.

Données 2017 des établissements :

EP	Agents titulaires	Inspecteurs de l'environnement (IE)					Part des IE (ATE+TE) %
		Total IE	Dont ATE	Part des ATE %	Dont TE	Part des TE %	
AFB	846	577	339	59 %	238	41 %	68 %
ONCFS	1178	1097	629	57 %	468	43 %	93 %
Total	2024	1674	968	58 %	706	42 %	83 %

Source : fichiers EP

Les agents techniques et les techniciens de l'environnement, affectés à l'AFB, à l'ONCFS (ainsi que dans les Parcs nationaux), sont respectivement régis par les décrets n°2001-585 et 2001-586 portant les statuts particuliers de ces corps. A compter du 1^{er} janvier 2018, ces personnels ont adhéré au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Cette adhésion a permis de mettre en place une gestion des primes harmonisée dans les établissements pour ces corps.

- Effectifs physiques des personnels sur contrat au 31 décembre 2017

- Personnels contractuels de droit public, sous plafond.

Les effectifs de contractuels sont majoritairement composés (à plus de 90%) par les personnels recrutés en application du décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016 fixant les dispositions particulières applicables aux agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement (communément désignées sous le nom de « quasi-statut » de l'environnement, également applicables aux agents non titulaires des parcs nationaux, du Conservatoire littoral et des rivages lacustres et de l'établissement public du marais poitevin) : 606 personnels étaient identifiés en 2017. Dans cette population relevant du décret n°2016-1697, plus de 90 % des personnels sont en contrat à durée indéterminée.

Données 2017 des établissements :

EP	Agents contractuels	Sur quasi-statut					Autre (5 sexes et 6 quater, doctorants)
		Total QS	Dont CDI	Part des CDI	Dont CDD	Part des CDD	
AFB	NR	289	270	93 %	20	7 %	NR
ONCFS	382	317	289	91 %	31	10 %	65
Total	382	606	559	92 %	51	8 %	159 %

NR : non renseigné, en cours de complément.

La création de l'Agence française pour la biodiversité, fusionnant quatre opérateurs auparavant distincts, ainsi que la mise en place d'un quasi-statut des personnels non titulaires de l'environnement (décret n° 2016-1697 précité), entré en vigueur au 01/01/2017, ont permis de poser un cadre de gestion commun pour les personnels

contractuels relevant de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'Agence française pour la biodiversité (mais également des parcs nationaux, du conservatoire du littoral et de l'établissement public du marais poitevin).

Le décret n° 2016-1699 du 12 décembre 2016 établit le régime indemnitaire des agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Il est complété par l'arrêté du 12 décembre 2016 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires de certains établissements publics de l'environnement. Ce dernier fixe le montant annuel maximum de l'indemnité de sujétions et de résultats, de l'indemnité de risques et de l'indemnité de service de nuit. L'objectif était de faire converger les taux de prime moyens des contractuels de catégories C et B au sein de l'Agence française pour la biodiversité et entre les différents établissements dès le 1er janvier 2017 et des contractuels de catégories A et A+ en 3 ans. Ces montants assurent à tous les agents concernés une garantie de leur rémunération totale et doivent permettre à la majorité des agents de bénéficier d'une réelle revalorisation indemnitaire.

Ces dispositions ont constitué deux avancées notables dans la direction d'une harmonisation des pratiques, de nature à faciliter le processus de création du nouvel opérateur.

- Personnels contractuels hors plafond : agents de droit public recrutés sur des recettes fléchées (ou après appel à projet) et salariés de droit privés (apprentis, contrats aidés).

Selon les données des comptes financiers 2017, au 31 décembre 2017 :

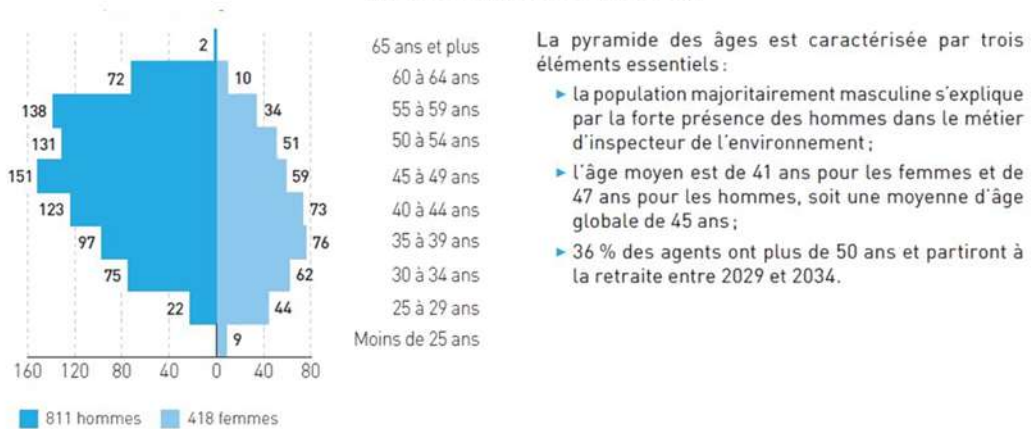
- l'Agence française pour la biodiversité comptabilisait 33,10 ETP hors-plafond, dont 20,10 ETP correspondant à des contrats aidés ;
- l'Office national de la chasse et de la faune sauvage comptabilisait 80,30 ETP hors-plafond, dont 71,45 ETP correspondant à des contrats aidés.



* fonctionnaires de l'environnement, agents sous statut de 1998, CDD, CDI et détachés.
 Source : Bilan social 2016 de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage

Pour information, les pyramides des âges des deux établissements disponibles à date se présentent comme suit :

Pyramide des âges au 31/12/2017 des 1229 agents titulaires et non titulaires en effectifs physiques (hors 38 agents hors plafond)



Source : Bilan social 2017 de l'Agence française pour la biodiversité (en cours de validation)

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Un vecteur législatif a été retenu pour garantir la continuité de certaines situations particulières, comme lors de la création de l'Agence française pour la biodiversité par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 25). Pour les personnels titulaires détachés sur contrat et mis à disposition, la présente disposition du projet de loi assure ainsi la continuité de leur positionnement auprès du nouvel opérateur jusqu'au terme initialement prévu. Pour les

personnels régis par le code du travail (contrats aidés ou apprentissage) ou par le code du service national, les dispositions assurent également la continuité des contrats.

Le transfert des personnels non titulaires est quant à lui régi par les dispositions de l'article 14 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les stipulations des contrats des personnels non titulaires de droit public et de droit privé des entités constitutives de l'opérateur seront reprises à l'identique par cette dernière notamment celles qui concernent leur rémunération et leur ancienneté (clauses substantielles du contrat).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le présent article permet de sécuriser juridiquement la continuité des engagements juridiques existants entre les deux établissements existants et leurs agents fonctionnaires détachés, fonctionnaires mis à disposition ou non titulaires en contrat de travail aidé, contrat d'apprentissage ou contrat de service civique.

3.2 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente disposition est source de simplification administrative pour le nouvel établissement et ses partenaires, en ce qu'il permet d'éviter de devoir amender l'ensemble des documents contractuels et textes relatifs aux détachements, mise à disposition et contrats des agents en poste dans les deux établissements.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

La présente mesure s'appliquera à la date de création de l'établissement, à savoir le 1^{er} janvier 2020.

Articles 6 et 7

Représentants du personnel

1. ETAT DES LIEUX

En application des dispositions de l'article 7 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011, les deux établissements, l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, sont chacun dotés d'un comité technique d'établissement créé par arrêté ministériel⁴².

En application des dispositions de l'article 35-1 du décret n° 82-453 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, les deux établissements sont chacun dotés d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'établissement public créé par arrêté ministériel⁴³.

Par ailleurs, l'article R. 421-8 du code de l'environnement prévoit que le conseil d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage comprend deux représentants titulaires et deux suppléants élus, pour six ans, par le personnel de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage sur des listes présentées par les organisations syndicales habilitées à présenter des candidats à l'élection du comité technique de l'établissement.

L'article R. 131-28 du code de l'environnement prévoit quant à lui que le conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité compte quatre représentants titulaires et quatre représentants suppléants du personnel de l'agence, élus selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

L'article 27 de la loi n° 2016-087 créant l'Agence française pour la biodiversité prévoyait un délai de trente mois après sa date de promulgation pour élire les représentants au conseil d'administration, en permettant, à titre transitoire, la désignation de représentants proportionnellement aux voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des élections aux comités techniques organisées en 2013 et 2014 au sein des organismes intégrés à l'Agence française pour la biodiversité. Les mêmes dispositions transitoires

⁴² Arrêté du 18 mai 2018 portant création de comités techniques au sein de certains établissements publics administratifs relevant du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires.

⁴³ Arrêté du 10 avril 2015 portant création de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail au sein de certains établissements publics administratifs relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

étaient prévues à l'article 28 de la loi susmentionnée pour les représentants au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence française pour la biodiversité sont actuellement composés selon ces dispositions transitoires. Leur composition sera révisée à la suite des élections professionnelles du 6 décembre 2018.

De la même manière, les représentants actuels au conseil d'administration sont ceux désignés selon les dispositions transitoires. L'arrêté mentionné à l'article R. 131-28 du code de l'environnement est en cours de publication : il permettra d'organiser les élections des représentants au conseil d'administration le jour des élections professionnelles soit le 6 décembre 2018.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Un vecteur législatif a été retenu pour garantir la continuité du dialogue social et de la représentation des personnels au conseil d'administration. Le recours à des dispositions législatives similaires a été retenu lors de la création de l'Agence française pour la biodiversité par la loi n° 2016-1087 (articles 27 et 28).

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Le nouvel établissement sera administré par un conseil d'administration qui comprendra un quatrième collège composé des représentants élus du personnel de l'agence.

Un comité technique d'établissement sera créé par arrêté ministériel, en application des dispositions de l'article 7 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011. En application des dispositions de l'article 9 du décret précité, des comités techniques locaux (comités techniques spéciaux de service) pourront être créés dans le prolongement des actuels comités techniques des deux entités appelées à être regroupées au sein de l'organisme.

Un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail d'établissement public sera créé par arrêté ministériel, en application des dispositions de l'article 35-1 du décret n° 82-453 modifié. En application des dispositions de l'article 36 du décret susmentionné, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail spéciaux de services ou de groupes de services pourront être créés dans le prolongement des actuels comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de proximité, appelés à être regroupés au sein de l'établissement public.

Aussi bien pour le conseil d'administration que pour le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, des dispositions transitoires du projet de loi prévoient une représentation des personnels basée sur les dernières élections ayant

eu lieu dans les établissements. Comme pour l'Agence française pour la biodiversité, ces dispositions transitoires permettront d'éviter l'organisation spécifique d'élections dans des délais contraints. Le nouvel établissement pourra organiser ces élections dans le même calendrier que les autres établissements publics, soit *a priori* fin 2022.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Les présents articles permettront de garantir la continuité du dialogue social et la représentation des personnels au sein des instances en desserrant la contrainte de calendrier qui pourrait s'imposer au futur établissement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les modalités d'application de ces dispositions seront fixées par décret en Conseil d'État.

A l'image des dispositions existant pour l'Agence française pour la biodiversité, elles pourraient donner lieu à la publication d'un arrêté précisant les modalités d'élection des représentants du personnel au conseil d'administration.

Article 9

Habilitation à procéder à des adaptations des mesures de police administrative

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 Le contexte normatif relatif aux pouvoirs de police administrative et judiciaire relevant du code de l'environnement a été profondément transformé par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement. En créant, à l'article L. 172-1 du code de l'environnement, les inspecteurs de l'environnement et en unifiant les pouvoirs de police administrative et judiciaire des agents chargés d'assurer le respect des règles prévues par le code de l'environnement et de permettre la mise en œuvre de sanctions administratives ou pénales, cette ordonnance a clarifié et amélioré l'effectivité des règles garantissant la préservation de l'environnement.

En police administrative au titre du code de l'environnement plus spécifiquement, les agents chargés des contrôles disposent des prérogatives prévues aux articles L. 171-1 et suivant du code de l'environnement, qui leur permettent notamment d'accéder aux lieux à contrôler, tout en apportant les garanties procédurales aux personnes contrôlées et d'avoir accès aux documents utiles à leurs contrôles.

L'ordonnance n° 2016-128 du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire et la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ont permis, respectivement en leurs articles 34 et 164, d'améliorer ces dispositions.

1.2 Cependant, les agents – et notamment les agents de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage – restent confrontés à des difficultés de deux ordres.

D'une part, les agents qui procèdent aux contrôles administratifs ne disposent pas de l'ensemble des pouvoirs leur permettant d'identifier les manquements administratifs dans des matières techniques. A titre d'exemple, il peut leur être nécessaire de réaliser des prélèvements sur des espèces de faune sauvage captive afin d'en déterminer l'origine génétique, mais ne peuvent s'appuyer sur des procédures opposables.

D'autre part, les agents de contrôle du futur établissement seront conduits à intervenir selon les procédures de contrôle administratif prévues par le code rural et de la pêche maritime, notamment pour l'exercice de la police sanitaire en lien avec la faune sauvage. L'existence de différents régimes procéduraux est une source de complexité pour les agents et de fragilité juridique pour les procédures administratives.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Du fait des limites constatées ci-dessus, qui obèrent la bonne conduite des missions de contrôle des agents en police administrative, il apparaît nécessaire d'ajuster et de compléter les dispositions existantes.

Les procédures de police administrative, qui peuvent interférer avec les droits et libertés des personnes contrôlées, sont déterminées par des dispositions législatives.

Pour autant, compte tenu de la complexité et de la technicité des dispositions qu'il conviendrait de modifier, de la nécessité de les articuler avec les dispositions existantes dans le code rural et de la pêche maritime notamment, et des possibles interférences avec les autres agents chargés de missions de contrôle similaire, il paraît opportun de légiférer par ordonnance.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'extension et l'harmonisation des pouvoirs des agents spécialisés de police de l'environnement dans le cadre des contrôles en police administrative permettra une simplification et une accélération des procédures administratives. Cette démarche d'amélioration de l'effectivité des dispositifs de contrôle et de sanction s'inscrit par ailleurs dans le cadre plus général du Plan Biodiversité.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse de l'impact de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact relative aux dispositions de l'ordonnance prise dans le cadre de cet article d'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et, sur la jeunesse seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

4. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation de douze mois sollicité par le Gouvernement est justifié par la nécessité de procéder à une concertation avec les services opérationnels et les autres ministères concernés, pour déterminer les mesures d'adaptation les plus judicieuses.

5. CONSULTATIONS

Ont été obligatoirement consultés sur ce projet de loi :

- le Conseil national de la transition écologique, par consultation électronique du 12 octobre au 2 novembre 2018 ;
- le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, le 24 octobre 2018 ;
- le comité technique de l'Agence française pour la biodiversité, le 7 novembre 2018 ;
- le comité technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le 6 novembre 2018 ;
- le comité technique ministériel, le 7 novembre 2018 ;
- la mission interministérielle de l'eau, le 26 octobre 2018.

Le projet a fait également l'objet d'une information du conseil national de la biodiversité le 15 octobre ainsi que le conseil national de la protection de la nature le 17 octobre.