



## Rencontre SG MAAF

6 septembre 2016

CNPF

### Dossier « fonctionnarisation » : éléments de contexte

Le CNPF est inscrit sur le décret liste 84-38 du 18 janvier 1984. Cette inscription lui a permis de continuer à employer des agents non fonctionnaires malgré son statut d'établissement public à caractère administratif, en application des critères de l'article 3 alinéa 2 de la loi 84-16 : « emplois qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensable à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires ».

A l'heure actuelle l'inscription du CNPF sur ce décret est remise en cause et il est question de retirer une partie des effectifs de la liste dérogatoire.

Suivant les informations disponibles, le MAAF se propose d'utiliser une loi dite de « déprécarisation » générale et n'envisage pas de fonctionnarisation « en poste ». La procédure applicable et les conséquences sur la rémunération, l'évolution de carrière ou le calcul des pensions de retraites ne sont pas précisées à ce jour. Les agents qui choisiraient le maintien dans le statut actuel (contrat à durée indéterminée de droit public) seraient remplacés lors de leur départ par des fonctionnaires. Les conséquences de ce maintien sur l'évolution de carrière suscitent des interrogations et des craintes.

Les agents du CNPF, quels que soient leurs missions ou leur statut, expriment majoritairement une inquiétude sur l'évolution des conditions de travail et l'efficacité de l'action de l'établissement si le projet de retrait de la liste dérogatoire se concrétisait.

En effet, ce projet a été très mal accueilli par le Conseil d'Administration du CNPF, composé de propriétaires forestiers privés élus tous les six ans par leurs pairs (listes départementales) et par les syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (listes régionales).

Pour comprendre cette réaction et être en mesure d'en apprécier les conséquences sur les conditions de travail des agents, il faut se reporter à l'origine des CRPF en 1963.

A cette époque, la création des CRPF a suscité une très forte opposition des syndicats de propriétaires forestiers, qui craignaient l'imposition de contraintes administratives par le biais des plans simples de gestion, mais aussi des Chambres d'Agriculture, qui percevaient et conservaient alors l'intégralité de la taxe additionnelle sur le foncier forestier. Les débats parlementaires de l'époque témoignent de la très forte opposition des représentants des territoires forestiers. Une tentative de création des CRPF en 1953 avait d'ailleurs échoué.

Le double compromis qui a été trouvé à l'époque pour permettre à la fois la mise en place du plan simple de gestion et la création d'un organisme de développement spécifiquement dédié à la forêt privée a été de confier la gouvernance des CRPF aux propriétaires forestiers privés et de recruter spécifiquement du personnel non fonctionnaire pour assurer

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC

DDT 28 – 17 Place de la République – CS 40517 – 28008 CHARTRES Cedex

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

les missions qui leur étaient dévolues. La nature de ces missions et l'origine des financements prévus à l'époque impliquaient logiquement un statut de chambre consulaire ou d'établissement public économique. Sous la pression des chambres d'agriculture notamment, c'est pourtant le statut d'établissement public à caractère administratif qui a été retenu.

Le statut dérogatoire des CRPF (et du CNPF depuis 2010) est donc le résultat d'un double compromis.

Les fondements de ce compromis sont toujours aussi vivaces aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1963. Les remettre en cause risque de nuire très fortement à l'efficacité de l'action du CNPF.

En effet, les CRPF ont réussi à assurer les missions de développement forestier et de diffusion du plan de gestion qui leur étaient dévolues parce qu'ils ont su développer une relation de confiance entre les équipes, techniques et administratives, et les administrateurs ainsi que les organisations qu'ils représentent. Cette relation de confiance a mis parfois plusieurs dizaines d'années à s'établir pleinement (cas de l'Aquitaine ou de la région Centre) et demeure fragile. Or, elle est essentielle à la bonne mise en œuvre des missions de l'établissement.

M. de Montgascon, sylviculteur de la Sarthe et élu du CRPF pendant de nombreuses années, l'écrivait en 1981 dans la Revue Forestière Française : « Ce rôle peut sembler complexe, voire difficilement saisissable, pourtant il est simple : il est une courroie de transmission entre les organismes et les sylviculteurs et ce rôle est de lancer la machine s'il n'existe rien, mais sans jamais en être le moteur. Son rôle para-administratif est le garant de son indépendance. Si un jour le CRPF ne devenait qu'un organisme purement administratif, il perdrait toute crédibilité et par suite toute raison d'être ».

La fusion des CRPF en un seul CNPF suscite déjà depuis six ans une opposition sourde mais clairement exprimée de la part des propriétaires et de leurs représentants, qui ont l'impression qu'on leur a dérobé la gouvernance de leurs établissements. La fonctionnarisation d'une partie des effectifs (notamment les directeurs qui sont pour le moment proposés par les Conseils de Centre et le Conseil d'Administration) pourrait renforcer ce climat d'opposition qui contribue à dégrader très nettement les conditions de travail des agents du CNPF et nuit fondamentalement à l'activité de l'établissement en minant la confiance.

Il apparaît que les conditions qui justifiaient (à l'époque sans discussion) la présence des CRPF sur la liste dérogatoire de 1984 n'ont pas disparu.

**Dossier « fonctionnarisation »** : un projet qui suscite plusieurs questions.

L'établissement assure des missions techniques très spécifiques de développement forestier en forêt privée. La réalisation de la mission de service public déléguée à l'établissement pour l'instruction et l'agrément des plans simples de gestion est aussi effectuée dans cet esprit. C'est l'une des clés de la réussite de cette mission (plus de 85 % des surfaces concernées par cette obligation sont gérées suivant un PSG, alors que cette obligation faisait l'objet d'une très forte opposition à l'origine et on a agréé en ce moment des plans de 5<sup>ème</sup> génération). Tout le personnel participe à cette mission technique car le CNPF fonctionne avec des équipes très réduites : le personnel administratif participe largement à l'instruction des plans simples de gestion et les directeurs et directeurs adjoints ont une mission d'expertise technique importante vis-à-vis des autres organisations forestières et des collectivités territoriales partenaires (financeurs de plus de 30 % du budget de l'établissement). Tout le personnel est donc contraint à la polyvalence. La question de la préservation de cet équilibre après la fonctionnarisation d'une partie des équipes est donc posée.

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**  
EFA-CGC

DDT 28 – 17 Place de la République – CS 40517 – 28008 CHARTRES Cedex

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

Le risque de déstabiliser les équipes en créant un statut supplémentaire dont les conditions de fonctionnement (recrutement, profils, tâches, évolution de carrière) ne sont pas connus est non négligeable. A l'heure où le MAAF demande à son établissement des efforts budgétaires et administratifs importants tout en fixant des objectifs ambitieux via le PNFB et en augmentant le volume et le nombre de ses missions, l'opportunité de cette prise de risque doit être évaluée. Le personnel administratif a vu sa charge de travail augmenter avec la fusion des centres régionaux opérés en 2010. Ces agents sont en première ligne pour la fusion des régions qui sera effective en 2017. Il pourrait être contre-productif de les désolidariser du reste des équipes.

Les informations que nous avons sur les conditions de fonctionnarisation à l'heure actuelle nous amènent à considérer qu'elles ne sont pas acceptables en l'état. Elles seraient défavorables pour les personnels des tranches d'âge supérieures (majoritaires du fait de la pyramide des âges CNPF), elles reviendraient à exclure les personnels en temps partiel, les personnels recrutés après le 31/03/2013 ainsi que les agents du SUF-IDF (en contrat de droit privé). De fait, sur un effectif total de 113 agents, il est possible d'estimer, sauf erreur ou omission, que seuls 60 agents seraient éligibles dont une partie seulement aurait avantage au changement de statut. Par ailleurs, les agents seraient alors amenés à passer un concours interne généraliste sans certitudes sur leur reclassement. En l'état et si l'on compare cette procédure à celle appliquée aux autres offices agricoles, la question de l'égalité de traitement entre les agents peut être posée. Enfin ce projet priverait les ingénieurs de toute perspective d'accès aux postes de direction, ce qui nuirait à la dynamique interne de l'établissement.

La question budgétaire est un point d'inquiétude majeur. En effet, le changement de statut engendrerait un surcoût considérable pour les agents qui changent de statut du fait de la contribution employeur au CAS pension (estimée à 15 000 €/agent en moyenne). A l'heure où des efforts budgétaires considérables sont demandés à l'établissement (réduction de la dotation de l'État de 18 M€/an en 2010 à 15 M€/an en 2016 et suppression totale de cette dotation en 2015 avec obligation de reprise sur fonds de roulement), il est à peu près certain que le budget de l'établissement ne permettrait pas d'absorber ce surcoût. La question de sa compensation appellerait donc une réponse immédiate.

Enfin, l'utilisation d'une loi de déprécarisation pour modifier le statut d'une partie du personnel permanent du CNPF pose la question d'ouvrir une perspective de titularisation aux agents en CDD qui constituaient 23 % des ETP employés par l'établissement en 2014 et en 2015.

En résumé, si les perspectives de sécurisation du statut des agents et les possibilités de mobilité sont intéressantes, le risque de dégradation des relations avec les propriétaires forestiers et leurs représentants, de la cohésion des équipes, la surcharge budgétaire et leurs impacts potentiels sur la performance de l'établissement tempèrent cette appréciation.

De plus, les conséquences du changement de statut du personnel sur les ressources externes (financement européens et financements des collectivités territoriales) ne sont pas clairement évaluées. Ces financements représentent 33,5 % des recettes prévisionnelles de l'établissement pour 2016 et permettent d'employer 109 agents en CDD, en majorité pour des missions prévues par le Code forestier et reprises par le Programme National de la Forêt et du Bois (Stratégies Locales de Développement Forestier notamment).

**Evolution des effectifs** : une baisse plus qu'inquiétante.

De 2012 à 2015, le CNPF a connu une diminution régulière de 10 ETP par an, passant de 502,6 ETP à 473,3 ETP.

Cette évolution traduit une diminution du nombre d'ETP sous plafond, qui n'est pas compensée par le recrutement en CDD sur ressources externes.

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**  
EFA-CGC

DDT 28 – 17 Place de la République – CS 40517 – 28008 CHARTRES Cedex  
Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

En 2015, parmi les ETP sous plafond 335 ETP étaient financés sur ressource de base et 28,5 sur ressources externes. En 2012 le plafond comptait 339 ETP sur ressources de base et 42 sur ressources externes.

L'effort demandé par le MAAF au CNPF, s'il se situe dans la moyenne des services et établissements sous tutelle du ministère, est considérable au regard de l'effectif.

Les moyens du CNPF sont en effet structurellement faibles par rapport au public cible. Si l'on prend comme référence le chiffre de 380 000 propriétaires privés de plus de 4 ha, les moyens du CNPF (effectif total 2014) représentaient 768 propriétaires par agent. A titre de comparaison, l'examen des moyens des Chambres d'Agriculture représentaient à la même période 67 exploitations par agent.

Les moyens du CNPF sont par ailleurs de plus en plus précaires puisque la part des ressources externes sur convention dépasse maintenant 30 % des recettes de l'établissement. Ces conventions, majoritairement orientées pour couvrir des missions qui sont inscrites dans le Code Forestier et qui ne sont pas financées par les ressources de base (Stratégies Locales de Développement Forestier, dans lesquels s'inscrivent les GIEEF et les AMI dynamic bois) obligent le CNPF à déployer une ingénierie de projet particulièrement consommatrice de temps.

A l'inverse des effectifs, les missions sont en augmentation et elles se complexifient. Le rôle de « courroie de transmission » entre les différents acteurs de la forêt privée, de formation, vulgarisation, animation du CNPF est plus que jamais pertinent et nécessaire dans le cadre d'un Programme National ambitieux.

Il y a donc un risque réel pour l'établissement de passer en dessous du seuil d'efficacité à très brève échéance et la prudence voudrait que les moyens actuels soient à minima maintenus dans un premier temps puis progressivement restaurés.

Ce rééquilibrage ne s'accompagnerait pas obligatoirement d'une augmentation de coût pour l'État puisqu'il pourrait parfaitement résulter d'un transfert de moyens existants depuis le réseau des Chambres d'Agriculture qui revendique 120 agents sur des tâches forestières, financées par la part de la taxe sur le foncier forestier qu'elles conservent et qui n'est pas reversée au CNPF.

Ces moyens devraient logiquement être rattachés au CNPF ainsi que le pointent plusieurs rapports de la Cour des Comptes et du CGAAER, ce serait un signal positif envoyé par le MAAF en direction de la forêt privée.

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC

DDT 28 – 17 Place de la République – CS 40517 – 28008 CHARTRES Cedex

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

L'intervention d'EFA-CGC (texte joint) s'est concentrée sur le projet de fonctionnarisation d'une partie des agents du CNPF et sur l'évolution des effectifs.

**Rappels:**

- La Loi 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires peut amener à une révision de la liste des emplois des établissements publics qui requièrent des qualifications particulières. Bien qu'il soit sur cette liste depuis la création des CRPF en 1963, Le CNPF risque être concerné par cette disposition. Selon les informations dont dispose le personnel, les agents administratifs et une partie du personnel d'encadrement pourraient être concernés. Les conditions d'accès à la fonction publique, les conséquences pour les agents ainsi que les incidences budgétaires ne sont pas précisément connus.
- Depuis 2011, le CNPF connaît une baisse régulière des effectifs d'agents titulaires, qui s'effectue parallèlement à une augmentation constante des missions qui lui sont confiées. Après 6 ans de baisse, la question de l'adéquation des moyens alloués à l'établissement se pose, dans la perspective de la mise en œuvre du Plan National de la Forêt et du Bois approuvé en 2016.

**Sur la fonctionnarisation:**

M. Le Chef du Service RH du MAAF précise que la mise en œuvre de ce projet n'est pas immédiate, la publication de deux décrets étant nécessaire. Il ajoute qu'il sera très difficile au Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de justifier le maintien des emplois administratifs sur la liste dérogatoire auprès du Ministère de la Fonction Publique. Pour ce qui est des directeurs, il relève que huit d'entre eux sont déjà des fonctionnaires détachés.

Concernant les conditions d'accès à la fonction publique, M. Le Chef du Service RH du MAAF exclut le recours à un dispositif général sans concours tel que celui qui a été appliqué aux établissements publics agricoles (ASP, Franceagrimer et INAO). L'accès au nouveau statut pourrait cependant se faire par validation des acquis de l'expérience sur la base d'un quota de postes spécifiques à l'établissement.

Concernant la surcharge financière pour l'établissement, lié notamment au compte d'affectation spéciale pensions, et à son impact sur un budget déjà contraint, la solution d'une absorption par le budget général du ministère a été évoquée.

## **Sur l'évolution des effectifs:**

Mme la Secrétaire Générale du MAAF rappelle que la diminution des effectifs du CNPF correspond à un rythme de 2% par an ce qui est la moyenne pour le Ministère de l'Agriculture de l'Agro-alimentaire et de la Forêt. Même si l'expansion des missions confiées à l'Etablissement doit être considéré comme une information positive, il n'y a pas lieu de penser que l'effort demandé sur les effectifs sera différent en 2017.

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC

DDT 28 – 17 Place de la République – CS 40517 – 28008 CHARTRES Cedex

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)