



# FEDERATION NATIONALE DE L'EQUIPEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

---

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex  
tél. : 01 55 82 88 75 – Fax : 01 48 51 62 50 –  
E mail : [fd.equipement@cgt.fr](mailto:fd.equipement@cgt.fr) - Site : [www.equipementcgt.fr](http://www.equipementcgt.fr)

## **Eau et Biodiversité (septembre 2018) : l'austérité budgétaire (et encore des suppressions d'emplois) ou bien des réponses positives aux avis du CNB (Comité national de la Biodiversité) et rapports demandant des recrutements d'effectifs pour répondre aux besoins et objectifs des missions dans tous les territoires prévues par la loi**

### **I – L'actualité de l'été marquée par trois décisions gouvernementales, avec, puis sans Nicolas Hulot...avant le projet de budget (PLF) 2019 dévoilé lundi 24 septembre.**

Le 4 juillet, le Premier ministre a arbitré un **nouveau plan Biodiversité (Biodiversité 2020)** avec des objectifs gouvernementaux comportant une cinquantaine de mesures et une grande « discrétion » sur les moyens prévus pour leur application.

Le 27 août, le Président de la République, Nicolas Hulot et le secrétaire d'Etat Sébastien Lecornu, ont reçu la fédération nationale de la chasse (FNC). Une interview de ce dernier au Figaro du 28 août résume la teneur du « compromis trouvé », à défaut d'une communication officielle que la démission/nomination du ministre (Nicolas Hulot/François de Rugy) a « retardée ». En substance : **baisse du prix du permis national de chasser, nouvelle gestion évolutive des espèces chassables, transfert d'une partie des compétences de contrôle de la chasse de l'ONCFS (EPA de l'Etat) vers les fédérations départementales de chasse. Et fusion des 2 EP ONCFS et AFB** (créée en 2017 par la loi de 2016 sur la biodiversité) au motif d'une efficacité accrue de la police de l'environnement avec « 10 effectifs minimum par département ». Le 17 septembre le directeur adjoint de cabinet de François de Rugy et le directeur de cabinet de Sébastien Lecornu informent à l'oral nos syndicats. Il n'y aura pas de crédits ou de recettes supplémentaires en 2019 pour les recrutements des services ou établissements de l'Etat chargés de biodiversité. Le projet de fusion AFB-ONCFS doit permettre de faire des économies d'effectifs par mutualisation. Les services départementaux de police eau et nature du nouvel établissement né de la fusion « pouvant inclure également des gardes champêtres communaux, des agents de l'ONF, des agents de l'Etat des DDT, selon des discussions interministérielles à venir »...

Le 30 août, le Premier ministre accompagné de Sébastien Lecornu a conclu la première partie des Assises de l'eau sur le **petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement) avec un plan en 15 mesures qui modifient** : les financements d'aides aux collectivités par les agences de l'eau, deux redevances sur l'eau, les prêts de la CdC, les appuis techniques possibles des EP de l'Etat en sus des 6 AE (AFB/IRSTEA/CEREMA). Avec l'annonce du lancement de la seconde partie des Assises de l'eau sur le grand cycle cet automne, il a affirmé la volonté de poursuivre le transfert aux régions volontaires de l'animation/coordination de la politique de l'eau (après la Bretagne, Grand Est, le Sud /ex Paca). Et révélé la baisse du plafond de dépenses des Agences de l'eau : 12,6 Md € pour les 6 années du 11<sup>ème</sup> programme des Agences (soit 2,1 Md/an, au lieu de 2,3 Md/an et 13,2 dans le 10<sup>ème</sup> programme qui s'achève).

Le 1<sup>er</sup> août, les directeurs ont envoyé aux OS le plan **d'accélération de la mutualisation entre les 6 AE** en convoquant les 6 CT fin septembre, avec 200 suppressions d'emplois (pour un effectif total de 1600). Cette mutualisation entre agences de l'eau était voulue depuis 2008 par une mesure RGPP.

On relèvera que la démission de Nicolas Hulot fin août ne modifie pas d'un iota ces mesures, préparées par son cabinet pendant des mois.

Le 5 septembre, démission de Nicolas Hulot oblige, le Premier ministre a annoncé des moyens budgétaires en hausse pour le MTES pour les transitions écologiques, énergétiques et la future LOM (loi d'orientation des mobilités), en renvoyant à la présentation du PLF 2019 fin septembre... Mais tout est dans les détails à l'intérieur des budgets.

### **II- Il y a pléthore de rapports et avis sur les missions : les besoins de moyens supplémentaires les évolutions d'organisation, ou les économies budgétaires à réaliser...**

*Avec des rapports et avis soulignant le besoin de moyens supplémentaires, mais sans suite !*

- L'avis du CNB (Conseil national de la Biodiversité) du 21 juin dernier insiste sur les moyens nécessaires au plan biodiversité et propose 90 mesures concrètes ; en particulier, il insiste sur l'augmentation des effectifs des services de l'Etat et des EP du programme 113 eau et Biodiversité, financés par des crédits d'Etat (budget général) et par de nouvelles recettes fiscales affectées aux Agences de l'eau et à l'AFB (redevances ou taxes arti-

ficialisation des sols /redevances sur les apports azotés des engrais et aliments du bétail) ; la CGT a porté ces amendements intégrés à l'avis adopté à une large majorité (sans les voix du MEDEF et de la FNSEA),

- La motion du CA de l'AFB du 26 juin dernier sur la hausse des effectifs indispensables pour mener à bien les missions « anciennes » et nouvelles de L'AFB ; cette motion, provoquée par une nouvelle création de Parc marin sans moyen humains, a été votée par tous les membres du CA, sauf les représentants de l'Etat réduits au silence par le commissaire du gouvernement (nouveau directeur de l'eau et de la biodiversité, M. Vatin succédant à M. Mittaut au printemps),
- Le rapport parlementaire de deux députées Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnel (LRM et LR) relatif à l'application de la loi Biodiversité de 2016 formule 49 recommandations ; il pointe à plusieurs reprises le manque de moyens nécessaires notamment humains pour répondre à toutes les missions confiées par la loi à l'AFB (rapport n° 1096, commission développement durable Assemblée Nationale, 20 juin 2018),
- Le rapport parlementaire de deux députés Adrien Morenas et Loic Prud'homme (FI et LRM) sur la ressource en eau (rapport n°1101, commission développement durable Assemblée Nationale, 21 juin 2018). Il relève les enjeux des investissements et changements nécessaires pour répondre aux besoins d'eau, en particulier au regard de l'adaptation au changement climatique (réchauffement), sans en dégrader la qualité,
- Le rapport d'inspection générale (CGEDD) de 2016 sur les propositions de « scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », qui estime à 200/240 M€ annuels le besoin de crédits supplémentaires à l'horizon 2020. Ce rapport s'appuie notamment sur les préconisations du rapport de 2013 sur l'évaluation de la politique de l'eau dans le cadre de la MAP (modernisation de l'action publique),

***Avec des rapports cherchant à réaliser des économies budgétaires, des mutualisations, des fusions, des transferts de compétences vers les collectivités sans s'intéresser aux besoins des missions et à l'état des milieux naturels et aquatiques...***

- Le rapport des inspections générales IGF-CGEDD sur « l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité », remis en avril 2018 à leur demande aux ministres Nicolas Hulot et Gérard Darmanin (rendu public en juin), qui préconise une série d'économies passant par des rattachements, mutualisation accélérée, fusions, selon cinq grands scénarios, avec également des transferts aux collectivités territoriales. Ce, malgré un constat pertinent sur le rapport entre les missions à remplir selon les objectifs, d'une part, et la réalité des moyens, d'autre part. « La politique de l'eau et de la biodiversité se trouve contrainte par la réduction des moyens humains disponibles ». Les nombreux objectifs fixés par la loi de 2016 sont « affectés par la faiblesse, sinon l'absence de moyens correspondants ». « Les contraintes budgétaires sont ainsi devenues les véritables déterminants de ces politiques ».
- Non mentionné par le Premier ministre dans son discours du 30 août dernier, le plan de « mutualisation accélérée des agences de l'eau » a été envoyé le 1<sup>er</sup> août aux organisations syndicales. Les 200 suppressions d'emplois (sur 1600) à faire en 4 ans en représentent l'objectif premier. Ces suppressions ne sont justifiées par aucune raison technique ou évolution de mission précise. La lettre des directeurs d'agences accompagnant ce plan se borne à avertir que les 200 suppressions ne pourront plus être obtenues par les seuls départs en retraites, comme pour les suppressions réalisées ces dernières années. Et prévoit donc pour les postes supprimés en cas de fonctions mutualisées ou abandonnées, de déployer des redéploiements (en interne, entre Agences, entre EP et/ou services de l'Etat..) et des primes « aux départ volontaires ».
- L'amplification des effets de la convention de rattachement des 10 Parcs nationaux à l'AFB, avec l'objectif de réaliser des économies sur les moyens humains des fonctions supports de chaque parc ou sur d'autres fonctions plus techniques.
- Le rapport général de la commission CAP 2022 (publié en juillet et daté avril 2018) n'est pas très prolixe sur les missions eau et biodiversité par rapport à d'autres politiques publiques des deux ministères MTE et MCT. Il préconise cependant : 1°) de revoir le partage de responsabilités en territoires entre AFB, ONCFS et DREAL, DDT « peu lisible en matière de contrôle », 2°) la DEB (à la DGALN) devrait être réduite dans ses missions vis des opérateurs AFB, AE, ONCFS..., 3°) les compétences d'animation et de coordination des DREAL et DDT dans ces domaines pourraient être transférées aux conseils régionaux 4°) la simplification de la nomenclature et de la police administrative de l'eau. Par comparaison, dans d'autres domaines le rapport demande de tout transférer à des Agences existantes ou à créer (ANCT/DGAC/Matières premières énergétiques...).

- Le projet de plan de transformation ministériel AP 2022 (évoqué au CTM du 26 juillet dernier) comporte d'ores et déjà trois mesures sur eau et Biodiversité, outre le recours permanent et général selon les préfets aux expérimentations dérogatoires à la réglementation. 1°) regroupement des opérateurs AFB/ONCFS 2°) Accélération de la mutualisation entre Agences de l'eau et suppression de 200 postes en 4 ans 3°) simplifications et allègements réglementaires au titre de la police de l'eau et de sa nomenclature. Mais d'autres mesures, piochées dans le menu des préconisations du rapport IGFF/CGEDD d'avril 2018 pourraient compléter celles-ci.
- A venir pour la mi-septembre, un rapport demandé par le MTES au CGEDD sur l'exercice de la police de l'eau et de la nature dans les services déconcentrés et les opérateurs de l'Etat (lettre de mission du 26 juin 2018). Il s'agit « dans le contexte de contraintes sur les moyens disponibles et de recherche d'une efficacité accrue de la mission de police », de dresser un état des lieux de la répartition des effectifs/tâches de la chaîne de la police eau et nature (administrative, comme judiciaire) des DDT, DREAL et opérateurs AFB, ONCFS, Parcs nationaux. Et de proposer des transferts de missions de police de la chasse des DDT et ONCFS vers les fédérations départementales, des allègements en matière de police de l'eau en lien avec les simplifications, le transfert possible d'effectifs de DREAL et DDT en charge de missions de police et de contrôle vers les SD de l'AFB/ONCFS.
- Enfin un rapport a été confié au sénateur Bignon sur le bilan et l'évolution du plan d'action « Zones Humides », pour cet automne...

### III- L'évolution des Agences de l'eau

Sur le petit cycle de l'eau, les 15 mesures décidées par le Premier ministre fin août en clôture de la première partie des Assises de l'eau (Dossier de presse 30 août 2018) visent deux objectifs : 1° revoir les subventions des Agences de l'eau aux collectivités locales gestionnaires des 22168 réseaux d'eau potable et d'assainissement, améliorer les financements de la Caisse des Dépôts, 2° améliorer les connaissances sur l'état des réseaux, les prix de l'eau, l'offre d'ingénierie. **Ces réformes reprennent des préconisations du rapport IGF/CGEDD du printemps.**

Priorités aux renouvellements des investissements des territoires ruraux (eau potable et assainissement) : 1500 réseaux (2 Md des AE), contrats de progrès avec 1000 réseaux (1,5 Md des AE), emprunts CdC (2 Md sur 60 ans à 0,75 %), aides à la gestion des eaux pluviales si problèmes pour la qualité des milieux (1 Md des AE). Sont annoncées en contrepartie de ce recentrage, la réforme de deux redevances « d'ici 2022 » : redevances pollution domestique et consommations d'eau. Les primes épuratoires seraient supprimées.

Le discours gouvernemental présentant ces 15 mesures (site du MTES) révèle mieux le sens des réformes en cours que le détail de chaque mesure. Pour le Premier ministre, le rôle des Agences sur le petit cycle de l'eau doit diminuer, avec un « recentrage ». Le modèle des « mutuelles de l'eau » doit changer : les 6 AE devant suivre désormais une logique « d'opérateur, ce qui va impliquer de faire des choix dans l'attribution des aides qui ne seront plus automatiques ». Les Agences doivent « prendre leur part dans l'objectif de maîtrise de la dépense publique ». Le budget des Agences de l'eau doit diminuer : 12,6 Mds d'euros dans les 6 prochaines années, soit un plafond annuel de 2,1 Md – 11<sup>ème</sup> programme 2019-2024, en réduction de 600 millions, au regard du 10<sup>ème</sup> programme (13,2 Md et plafond annuel de 2,3 Md) – lui même amputé de 2014 à 2018 inclus de 1 milliard d'euros par les prélèvements au profit du budget général de l'Etat.

Le processus de rapprochement / puis fusion entre 4 des 6 Agences (sur le principe des « 2 petites dans les 2 grandes » : Rhin Meuse dans RMC et Artois Picardie dans SN, recommandé par le rapport IGF/CGEDD) semble écarté pour le moment, le Premier ministre affirmant l'excellence de l'organisation par bassin (6 grands bassins, la Corse et les Outre mer).

Non mentionné par le Premier ministre dans son discours, **le plan « mutualisation accélérée des agences » a été envoyé le 1<sup>er</sup> août aux OS. Les 200 suppressions d'emplois (sur 1600) à faire en 4 ans en représentent l'objectif premier. Ces suppressions ne sont justifiées par aucune raison technique ou évolution de mission précise.** La lettre des directeurs d'agences accompagnant ce plan se borne à avertir que les 200 suppressions ne pourront plus être obtenues par les seuls départs en retraites, comme pour les suppressions réalisées ces dernières années, et qu'il faudrait instituer des primes aux départs « volontaires »...

Aucune mention précise dans ce plan « mutualisation accélérée » des nouvelles missions confiées aux Agences sur la Biodiversité par la loi de 2016.

Pas un mot sur la reconduction ou non en 2019 des prélèvements au profit du budget général de l'Etat (200 millions en 2018), au profit de l'AFB (dont 41 pour le plan Ecophyto), de l'ONCFS et des Parcs nationaux. 321 millions en 2018 avec la disparition totale des crédits subventions Etat pour ces établissements pour la première fois en 2018. Si cela est reconduit, ce serait 2,4 milliards d'euros en moins pour les dépenses engagées par les agences pour l'eau dans les 6 prochaines années (521 M x 6 + 600 M x 6).

Pour les DOM/TOM Outre-Mer, sont annoncées : des rencontres « Acteurs de l'eau des Outre Mer » (17 septembre), la révision prochaine du plan d'action et des chartes sur eau et assainissement (mesure n° 9, mais sans annonce de volume financier). On se rappellera que c'est l'AFB (ex ONEMA) qui assure la solidarité financière eau (inter Agences de l'eau) avec les Outre Mer, en plus d'éventuels co-financements Etat (programme budgétaire Etat interventions territoriales de l'Etat, ou Contrats de plans CPER).

#### IV- Fusion AFB et ONCFS... Sous le seul angle de la police ?

La fusion AFB et ONCFS a été annoncée le 28 août par voie de presse (interview au Figaro de Sébastien Lecornu) et présentée à l'oral aux organisations syndicales le 17 septembre. Elle passera par une modification de la loi Biodiversité de 2016 créant l'AFB, par la loi « de préférence » ou une ordonnance d'habilitation législative selon un calendrier parlementaire inconnu à ce jour, mais pour une création début 2020. Cette fusion ONCFS-AFB, AFB créée par fusion de 4 EP existants en janvier 2017 (AAMP, ONEMA, PNF, GIP ATEN), avait été repoussée en 2016 dans les débats sur la création de l'AFB par le gouvernement et une majorité de parlementaires. Au profit d'une coopération entre les services des deux établissements chargés de mission de police de l'eau et de la nature, sous forme d'unités communes inscrites dans la loi de 2016, mais non appliquées depuis en raison d'un refus de la majorité du CA de l'ONCFS dominé par les représentants du monde de la chasse.

Signalons que la mutualisation des services de police ONCFS et ONEMA (intégrée depuis à l'AFB) était voulue depuis 2008 par une mesure RGPP. Rappelons que depuis une dizaine d'années, sont déployés des plans d'actions de contrôle approuvés par les préfets – DDT(M), AFB (ex ONEMA), ONCFS – Missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), ainsi que des partenariats avec les parquets en matière de suites judiciaires sur les infractions eau et nature.

Le secrétaire d'Etat, annonce la fusion, en ne parlant que de la police et avec l'avantage de « garantir un effectif au minimum de 10 agents par département »... Alors que la moyenne actuelle du cumul des 2 SD des 2 établissements donne 15/16 agents... 30 % des SD de l'AFB et de l'ONCFS étant en dessous des seuils planchers d'effectifs respectivement de 4 et 11. Le 17 septembre, le directeur de cabinet rectifie ce chiffre de 10 en précisant que ce n'est pas la moyenne voulue par service départemental. La totalité des effectifs (en ETPT) chargés de contrôle et de police serait de 1406 (459 AFB + 947 ONCFS, somme des SD et DR parties contrôle et police).

Le 17 septembre, les directeurs de cabinets précisent à l'oral que sont également en question selon des « discussions interministérielles à venir », d'éventuels transferts aux nouveaux SD du nouvel établissement (AFB/ONCFS fusionnés) d'effectifs chargés de police issus... de l'ONF, de gardes champêtres communaux, des parcs nationaux et d'effectifs chargés de police eau et nature des DDT... Le corollaire de la fusion est le transfert aux fédérations départementales de chasse d'une partie des missions police de la chasse (voir de connaissance et de suivi des espèces...).

#### V- Les Chiffres clés du programme 113 Eau et Biodiversité

- Effectifs 2018 : dans les **EPA 5 258 EPTP** (en équivalent temps plein travaillé) 6 AE, ONCFS, AFB, CLERL, EPMP ; dans **les services de l'Etat 3 000 ETPT** une partie des effectifs des services suivants : DREAL-DEAL, DIRM-DM, DDT(M)
- De 2008 à 2018, **en dix ans, les effectifs des EPA du programme baissent de 200, malgré la création de nouveaux Parcs nationaux, de l'EPMP (marais poitevin), des parcs marins et de l'AAMP, et enfin de l'AFB en 2017 (avec addition de 75 transferts du MNHN/SPN et des effectifs des 4 EP fusionnés).**
- **En 2018, les baisses sont de 92** (moitié dans les 6 AE et à l'ONCFS, 5 dans les Parcs nationaux). D'ici 2022, le seul chiffre dévoilé est celui de moins 200 dans les 6 AE et de moins 10 à l'AFB en 2019...
- Les effectifs de l'Etat dans les DDT(M) correspondant aux missions du programme 113 ont connu depuis 2016 en trois vagues le « décroisement », consistant à transférer les agents du ministère chargé de l'agriculture au budget du ministère chargé de l'écologie (environ 800 ETPT), mais sans augmentation physique des agents dans les services « eau, nature »...
- **« Débudgétisation », le tournant de 2018 : les crédits Etat du programme baissent de 47 % en 2018 (de 280 à 148 millions).** Les subventions de crédits Etat à l'AFB dans son ensemble (outre l'ex ONEMA, parties issues de l'AAMP, PNF, GIP ATEN), de l'ONCFS, des Parcs nationaux, **sont toutes financées en 2018 par des prélèvements sur les budgets des Agences de l'eau. Ceux-ci financés par les redevances sur l'eau sont payés à 85 % par les ménages sur les redevances de consommation domestique.**
- Baisse accentuée des budgets des 6 Agences de l'eau à partir de 2019. Le plafond annoncé prévoit 12,6 Md€ pour 6 ans (11<sup>ème</sup> programme des AE 2019-2024) au lieu de 13,2 Md (10<sup>ème</sup> programme 2014-2018). **Rappel des prélèvements au profit du budget général de l'Etat de 2014 à 2018 inclus : 1 Md€.**
- Le projet de création d'un **11<sup>ème</sup> Parc national à dominante forestière** (feuillus de plaine – Bourgogne-Franche Comté-Grand Est) en 2019 avec une trentaine d'emplois seulement, **sera-t-il concrétisé par des « re-déploiements », c'est-à-dire des suppressions d'emplois dans les 10 autres Parcs nationaux ?** La nouvelle « convention de rattachement » entre l'AFB et les 10 Parcs nationaux vise à réaliser des économies d'emplois dans chaque Parc et serait l'alibi trouvé pour ces suppressions/redéploiements...