

Juin 2018

Moyens des Politiques « Eau et Biodiversité » Etat des lieux, choix politiques, besoins réels

1. Un rapport sur les besoins de financement... Sans suite !

Un rapport du Conseil Général de 2016¹ estime **les besoins de financements supplémentaires à une fourchette de 200 à 240 M€ / an à l'horizon 2020, pour la biodiversité terrestre et marine**, les milieux d'eau douce étant supposés couverts [à notre avis sauf en Outre Mer pour la biodiversité et dans l'hexagone pour tenir les objectifs de la directive européenne cadre sur l'eau, DCE].

Aucune suite n'est donnée à ce rapport par les gouvernements. Sauf deux fractions de taxes pour l'AFB sur des projets très contestés : recettes éventuelles dans 5 ans sur l'éolien en mer (4 à 5 M€/an) et sur l'extraction en mer de granulats ou autres matières (2 M€/an).

2. Loi de finances 2018 et contexte « Action Publique 2022 » : débudgétisation !

Le budget 2018 supprime 136 M€ du programme 113 « Eau et Biodiversité », - **47 %** de 280 en 2017 à 148 M€ en 2018. Ces crédits à l'AFB, à l'ONCFS et aux 10 Parcs Nationaux sont remplacés par des versements des 6 Agences de l'eau sur les redevances sur l'eau. En incluant le versement à l'AFB sur la partie ex ONEMA, **le total des prélèvements 2018 des Agences de l'Eau vers l'AFB, l'ONCFS, les Parcs Nationaux (PN), se monte à 297 M€**. Justification ? « *Ceci consolide le rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et conforte le rôle de pilier des agences de l'eau dans le financement des politiques environnementales* » (lettre de Nicolas Hulot²).

Un **prélèvement de 200 M€** intervient en 2018 sur les ressources des agences de l'eau au profit des recettes du budget général de l'Etat. L'arrêté Ecologie/Budget répartit ce prélèvement entre agences, selon la loi « *sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteindre le bon état des masses d'eau* » (art 44 VI B LFI 2018). Engagement a été pris de « *réétudier avec les parlementaires d'ici 2019 la question des moyens des Agences de l'eau* »²... Mais une lettre du 3 novembre 2017 des **ministres Nicolas Hulot et Darmanin demande à l'Inspection générale des Finances et au CGEDD des préconisations « d'évolution organisationnelles et de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention » des opérateurs, contribuant aux objectifs du plan « Action publique 2022 »**. Cette lettre cite des rapports antérieurs sur ces sujets, ceux sur la création de l'AFB, qui demandent l'augmentation de ses moyens humains et financiers, et oublie (curieusement ?) celui du CGEDD sur les besoins de financement et celui du CGEDD/CGAAER (Conseil général de l'Agriculture) sur l'évolution du dispositif Natura 2000³, soulignant les besoins de financements, d'emplois et de compétences en DREAL, DDT(M) et de suivi dans les sites terrestres et marins (13 % du territoire).

¹ A télécharger sur : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00241768&n=9&q=%28%2B%28question_word%3Acgedd+question%3Acgedd%29%29&fulltext=&depot=&
« Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins » (13 recommandations /24 annexes - 316 pages)

² Lettre de Nicolas Hulot du 28 novembre 2017 aux présidents des comités de bassins et CA des Agences

³ **Analyse du dispositif Natura 2000 en France**. Rapport CGEDD n° 009538-01, CGAAER n° 15029. Fabienne ALLAG DHUISME, Christian BARTHOD (coordonnateur), Denis DOMALLAIN, Geneviève JOURDIER, Paul REICHERT et Rémi VELLUET. Décembre 2015. 55 p + annexes.
http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009538-01_rapport.pdf

3. Rapport IGF-CGED et nouveau plan Biodiversité... Il faudra choisir d'ici fin juin !

Nicolas Hulot annonce fin mai un nouveau plan Biodiversité : consultation du public en 15 jours, avis du Comité National de la Biodiversité le 21 juin, adoption gouvernementale le 28 juin. Cela ne traîne pas.

« En même temps », le rapport demandé à l'IGF/CGEDD⁴ remis au gouvernement en avril, est connu le 1^{er} juin. Il dresse un constat terrible [que nous pouvons partager]. La politique de l'eau et de la biodiversité se trouve « *contrainte par la réduction des moyens humains disponibles* », la loi Biodiversité de 2016 fixe de nombreux objectifs, « *ceux-ci sont affectés par la faiblesse, sinon l'absence de moyens correspondants* ». « *Les contraintes budgétaires sont ainsi devenues les véritables déterminants de ces politiques* ». Ainsi...

L'AFB, dont la création « *laisse subsister l'ONCFS sous influence des milieux de la chasse* », n'a pas plus que l'ONCFS, les moyens de réaliser un contrôle des usages (police de l'eau et de la nature), leurs services départementaux étant exsangues (30 % des 88 SD des 2 EP sont inférieurs au seuil plancher). Sur **9 Parcs marins** créés, seul celui de la Mer d'Iroise (22 agents) a un effectif correct, tous les autres ayant des effectifs « *tellement faibles qu'ils mettent en cause leur existence et partant la parole publique* ». Le rattachement des **10 Parcs nationaux à l'AFB** n'est pas assez « *efficace* » -c'est-à-dire ne prévoit pas assez suppression d'effectifs dans les PN- alors qu'est envisagé la création d'un 11^{ème} PN Feuillus de plaine dans l'Est de la France.

Les **Agences de l'eau** sont « *déséquilibrées* » : 1° baisses de moyens pour le XI^e programme 2019-2024 avec un « *plafond mordant* » sur les dépenses (- 11 % de crédits et - 15 % sur les interventions), les « *versements* » aux autres EP (- 297 M€/an), 2° « *prélèvements de l'Etat* » sur les ressources [le rapport de l'IGF mentionne 200 M€ du budget 2018, mais omet leur montant cumulé de 1 Md€ sur le X^e programme 2013-2018, sans doute pour ne pas fâcher Bercy], 3° « *l'oubli du pollueur payeur* » (les usagers domestiques de l'eau payent 86 % du total des redevances, l'agriculture 5,7 %).

Fort de ce constat du décalage missions/objectifs/moyens, le rapport choisit de redéployer et réduire encore plus les effectifs, les missions et les moyens. Il renonce dans les dépenses à toute création d'emploi, sans expliquer pourquoi. Il propose de mutualiser ou supprimer des EP pour cacher la misère, transférer aux régions des compétences des DREAL et DDT(M), au-delà de la Bretagne seule volontaire... Il oublie ainsi les besoins évalués par les rapports du CGEDD sur « Natura 2000 », sur les moyens supplémentaires (200 M€ /an), et ceux sur la préfiguration de l'AFB (souhait d'un budget porté en 2020 à 500 M€/an au lieu de 200 M€/an). Il préconise, au nom d'une tutelle efficace, que les directeurs de l'eau et de la biodiversité et ceux de tous les EP du programme, soient désormais évalués et payés selon leur capacité à réduire effectivement les effectifs à coup de mutualisation, d'abandon ou de sous-traitance de missions. Les Contrats d'objectifs et de performance (COP) entre l'Etat et les EP devront comporter des objectifs chiffrés de réduction et de redéploiement d'effectifs mutualisés...

Sont préconisées sur les Agences de l'eau des réductions d'ampleur, des fusions en passant de 6 à 4:

- 1°/ **Economiser 1,5 Md€** dans le XI^e programme. Arrêter les aides sur le petit cycle de l'eau -eau potable, assainissement- arrêt des primes épuratoires / limiter les aides du domaine 2 à la solidarité territoriale -urbain vers le rural- pour 150 M€/an). Stopper les aides à VNF ou au Conservatoire du Littoral. Arrêter les avances remboursables pour les investissements (1,5 Md€ au X^e programme, 1,4 Md€ prévu au XI^e, car elles sont à taux 0 et un moyen de « contourner les baisses de ressources »). **2°/Anticiper dès 2022 d'autres réductions dans le XII^e programme** avec la clause de revoyure. Limiter les interventions au grand cycle de l'eau selon les seuls objectifs de la DCE, en revoyant à la baisse les objectifs nationaux des SDAGE et en demandant à la CE des délais et dérogations au titre de la DCE : au total **4,8 à 5,1 Md€** sur le programme.
- **Accélérer les mutualisations** entre les 6 AE, **Rattacher** Artois-Picardie à l'AE Seine Normandie ou/ puis les **fusionner**, rattacher Rhin-Meuse à l'AE Rhône Méditerranée Corse ou/ puis les **fusionner**.

⁴ <https://melanissimo.developpement-durable.gouv.fr/lecture.jsf?uuid=084F285F7C4AF04CEF879C34A9B4B3EA>

- **Faire partir les personnels** : permettre plus de mobilité vers les autres EP ou d'autres services de l'Etat, instaurer une prime de départ volontaire, payer les directeurs selon les postes réduits.
- **Toutes les aides financières des actions eau et biodiversité relèveraient des AE**, à la place de l'AFB, des autres EP et des services de l'Etat. Les AE feraient appel à eux pour instruire les aides biodiversité « *pour éviter des créations inutiles d'emplois* »...
- **A ces conditions et avec les moyens ainsi économisés sur l'eau, les Agences pourraient financer plus de projets sur la biodiversité terrestre, les milieux marins.** Pourraient être créés : une redevance artificialisation des sols (150 M€/an « compensant les reversements » aux autres EP), une redevance sur les engrais azotés, une redevance de solidarité territoriale pour aider les plus petits EPCI ruraux payée sur les factures d'eau des usagers urbains (100 à 150 M€/an).

Pour l'AFB et les 10 Parcs Nationaux, sont préconisés de :

- **Rattacher 5 PN entre eux ou les fusionner** (3 PN « Alpains » : Ecrins, Mercantour, Vanoise / 2 PN « terre/mer » : Port-Cros et Calanques), rattachés eux-mêmes avec les 5 autres à l'AFB en mutualisation renforcée. Les directeurs étant rémunérés selon les postes supprimés.
- **Pour les 10 PN**, abandonner le développement durable à confier aux intercommunalités, intégrer les missions de police du Parc à celles des SD AFB et ONCFS pour tout le département.

Pour l'ONCFS et l'AFB, quelque soit le scénario retenu, il est préconisé de :

- **Transférer la police de la chasse et la connaissance des espèces chassables** aux fédérations départementales de chasse, en diminuant de 20 M€ la redevance cynégétique en compensation [selon Le Figaro du 30 mai, solution « intéressante » pour la Fédération nationale de la chasse FNC et pour le secrétaire d'Etat auprès de Nicolas Hulot, Sébastien Lecornu].
- **Puis au-delà des mutualisations, jugées insuffisantes pour faire des économies, de choisir entre les 5 scénarios suivants qui appellent tous des mesures législatives...**
- **Soit faire des préfets les délégués territoriaux des l'AFB et de l'ONCFS (n°1)**
- **Soit mettre à disposition et sous l'autorité directe des préfets les SD ONCFS, SD AFB, les gardes des PN, qui seraient regroupés avec les services de contrôle des DDT mais payés par leurs établissements respectifs (n° 2)** [scénario ayant la préférence du secrétaire d'Etat Lecornu, toujours selon Le Figaro du 30 mai qui signale les accords passés avec la FNC suite à RDV avec le président Macron, « partisan d'une chasse art de vivre »].
- **Soit créer un office français de la police de l'eau et de la nature (OFPEN)**, en regroupant une partie des effectifs ONCFS et AFB [SD, DR partie contrôle et police / 459 AFB + 947 ONCFS : **1406 ETPT**, avec en plus le transfert à l'OFPEN des effectifs des DDT et DREAL chargés de contrôle], **l'AFB perdant ainsi toute mission de police et intégrant les effectifs ONCFS chargés d'expertise et connaissance sur les habitats et les espèces (n°3)** [solution également envisagée selon Le Figaro du 30 mai...].
- **Soit fusionner AFB ET ONCFS dans leur ensemble (n°4)**
- **Soit fusionner tous les EP en seul : 6 AE, AFB, ONCFS, 10 PN, EPMP... (n°5)**

Le rapport exclut les scénarios n°1 (« proche d'aujourd'hui », comprendre pas assez de réduction d'emploi) et n°5 (« trop difficile à appliquer ») et **suggère aux ministres de choisir entre les scénarios n°2, 3 ou 4.**

Si l'on revient sur l'adoption de la loi Biodiversité, on se souviendra que :

- **Des amendements prévoyant l'intégration de l'ONCFS dans l'AFB, avec les 4 EP fusionnés pour la constituer, ont été repoussés, un rapport devant être remis plus tard à ce sujet (scénario n°4...)**
- **Des amendements supprimant les missions de police de l'AFB (ex SD ONEMA et Parcs marins) pour les confier à l'ONCFS ont été repoussés [rédigés par la FNC, scénarios n°2 ou 3...]**
- **La formule finalement retenue dans la loi « d'unités de travail communes » pour les missions de police eau et nature des SD AFB et ONCFS, est rejetée par la FNC, qui a obtenu des mois après que la majorité du CA de l'ONCFS décide de ne pas appliquer la loi sur ce point.**

Pour les services de l'Etat [DREAL, DDT(M), DIRM, DEAL et DM (Outre Mer) 3000 ETPT sur les missions Eau et Biodiversité], il est préconisé « d'en faire moins ou de ne plus faire », [le rapport préconisant des

transferts massifs de compétences et de personnels aux régions, mais reconnaissant une difficulté sur la biodiversité marine] :

- **Transférer leurs compétences en matière de planification des milieux aquatiques aux régions et aux AE, [la région Bretagne étant la seule, regrette le rapport, à avoir opté à ce jour pour ce transfert en application de la nouvelle réforme territoriale].**
- **Transférer leurs compétences en matière de police et de contrôle eau et nature aux préfectures de département mutualisés avec les ex SD ONCFS et AFB (scénario n°2) ou à l'OPEN (n° 3).**
- **Transférer leurs compétences en matière de biodiversité aux régions, chefs de file de la biodiversité, notamment via les Agences Régionales Biodiversité (ARB) en cours de montage dans la majorité des régions en partenariat avec l'AFB et parfois les AE...**

4. Ce qu'il faut faire pour couvrir les besoins réels

Compte tenu de l'ampleur des progrès à faire en matière de protection de la nature, voici ce que nous demandons, partant de la situation réelle, des besoins incompressibles :

- **Augmenter les crédits du programme « Paysages, Eau, Biodiversité »** provenant du budget général de l'Etat, **pour atteindre au moins 300 M€/an**, ce qui était l'objectif de la loi issue du Grenelle de l'environnement. Ces crédits financent les actions des services de l'Etat (BOP 113) DGALN-DEB, en DREAL, DIRM, DEAL et DDT(M). Ils doivent également financer l'action de service public des Etablissements publics de l'Etat par une subvention, en complément des taxes et ressources affectées.
- **Créer des emplois publics dans les établissements publics chargés d'eau et de biodiversité, en priorité sur toute autre dépense.** En 10 ans (2008/2018), les effectifs des établissements publics du programme 113 ont baissé de 210 ETP (5 258 en 2018, dont 75 transferts du MNHN vers l'AFB, sa création additionnant les ETP des 4 établissements fondateurs, soit 1200 postes). Nous avons chiffré les besoins à l'AFB à 2000 agents pour mener ses missions. Et il est inconcevable de continuer à baisser les effectifs des agences de l'eau comme si elles fonctionnaient avec un surplus ponctionnable à loisir, ce qui est de surcroît contradictoire avec l'extension de leurs prérogatives à la biodiversité terrestre.
- **Maintenir les compétences de l'Etat en matière d'eau et de biodiversité.** Les effectifs des services de l'Etat (DREAL/DEAL en Outre Mer, DIRM, DDT-M) sont également à l'os pour les actions « eau et biodiversité » pour les missions Natura 2000, la police de l'eau, l'hydrobiologie, les plans d'actions en faveur des espèces et habitats protégés. Depuis les redéploiements RGPP⁵ du quinquennat Sarkozy, les pertes de postes se suivent dans les services déconcentrés : renouvellement des effectifs et savoir-faire sont déjà critiqués.
- **Cesser d'alimenter par des redevances affectées « Eau » les établissements publics autres que l'AFB (ex ONEMA).** Ce détournement est socialement injuste (85 % de ces redevances acquittées par les ménages sur les usages domestiques) et contraire à la Directive cadre sur l'eau- les taxes et redevances sur l'eau doivent payer les dépenses engagées pour l'eau, l'assainissement, la qualité et la protection des milieux aquatiques. Le prélèvement opéré sur les ressources des Agences de l'eau au profit du budget général de l'Etat **soit 1 milliard d'€ de 2014 à 2018 inclus**, doit cesser pour les mêmes raisons. Et la fiscalité générale du budget de l'Etat doit assurer le financement des crédits de l'Etat.
- **Taxer efficacement l'azote** *via* une nouvelle redevance (achats professionnels d'engrais et d'aliments pour le bétail) pour décourager les pratiques agricoles polluantes, et en affecter les recettes aux interventions des Agences de l'eau et de l'AFB sur les milieux aquatiques.
- **Créer une taxe ou une redevance pénalisant l'artificialisation des sols**, facteurs premiers de la perte de biodiversité et de sols cultivés, et des dommages liés aux inondations.
- **Baisser la contribution des ménages dans le total des redevances** des Agences de l'Eau et augmenter celle du secteur agricole, à l'origine de l'essentiel de ces pollutions diffuses que les programmes des agences n'arrivent pas à diminuer, et encore moins à résorber.
- **S'opposer à la fusion des Agences de l'eau pour en rester à 6 (1 par Bassin), comme à la fusion de 5 Parcs nationaux sur 10.**
- **Ne pas amputer l'AFB de ses missions de police et examiner les conditions d'une coopération avec l'ONCFS sur les sujets d'expertise et de connaissance des habitats et espèces, comme de contrôle des usages.**

⁵ Révision générale des politiques publiques