

Comité pour l'économie verte

Avis sur le rapport « Jerretie-Richard » *Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des Agences de l'eau*

Cet avis a été rédigé suite à la réunion plénière du 25 janvier 2022 consacré à l'examen du rapport établi par Alain Richard et Christophe Jerretie, co-présidents du groupe de travail « Redevances des agences de l'eau et atteintes à la biodiversité ».

Contexte du rapport et objectifs visés

Suite aux Assises de l'eau qui se sont déroulées entre novembre 2018 et juin 2019, le Comité pour l'économie verte avait reçu mandat pour travailler sur la question des redevances des Agences de l'eau et la biodiversité. A cette fin, un groupe de travail a été constitué sous la présidence de M. Alain Richard, sénateur du Val d'Oise, et de M. Christophe Jerretie, député de Corrèze.

Ce groupe de travail a conduit une série d'auditions à partir de la fin de l'année 2019, interrompues provisoirement par la crise sanitaire en 2020. Celles-ci avaient permis d'identifier trois axes principaux de réflexion :

- 1) l'importance des enjeux liés au grand cycle de l'eau¹ dans le contexte de l'adaptation au changement climatique ;
- 2) les interactions du grand cycle de l'eau avec les enjeux de biodiversité ;
- 3) la nature et l'ampleur de l'intégration de ces enjeux et problématiques par les Agences de l'eau, et les évolutions observées et prévisibles en la matière.

Sur cette base, des investigations complémentaires sont cependant apparues nécessaires pour avoir une vue d'ensemble des implications de ces évolutions sur le modèle économique des Agences de l'eau, afin d'intégrer ces enjeux dans un cadre pérenne. Elles ont abouti fin 2021 à la rédaction d'un rapport de synthèse et de propositions, par les Présidents du groupe de travail. Celui-ci a été présenté au Comité, le 25 janvier 2022.

Ses auteurs ont tout d'abord insisté sur le fait que l'approche retenue dans le cadre de ce rapport était volontairement pragmatique et à visée opérationnelle, à court et moyen termes. Il s'agit d'anticiper les besoins d'adaptation résultant de l'évolution du climat et de l'évolution de la biodiversité et de donner aux Agences de l'eau les moyens pour relever ces défis.

Cependant, le rapport n'a pas eu pour objectif d'établir une revue exhaustive de tous les sujets qui devront être traités dans ce nouveau contexte, mais d'enclencher une dynamique en proposant des solutions opérationnelles et réalistes, face aux déséquilibres à anticiper si rien n'est fait, pour répondre aux besoins sur le grand cycle de l'eau et en assurer un financement

¹ Il faut distinguer le petit cycle de l'eau, qui prend en compte les besoins d'équipements et d'infrastructures, et le grand cycle de l'eau, qui prend également en compte la préservation de la biodiversité et des milieux marins.

équitable. Dans cette perspective, il propose des moyens d'action rapidement mobilisables, en s'appuyant sur les acteurs et outils existants.

Les diagnostics et propositions du rapport

On constate une tendance claire au réchauffement climatique, et même une accélération de celui-ci. La température moyenne de la France métropolitaine a ainsi augmenté de plus de 1,5°C depuis 1900. Cela se traduit par une augmentation de la fréquence des vagues de chaleur, une accentuation des sécheresses, une diminution de la durée de l'enneigement en moyenne montagne. On observe également des pluies extrêmes plus intenses et plus fréquentes sur le sud-est. Ainsi, le rapport part du constat que les enjeux liés au grand cycle de l'eau vont avoir tendance à s'accroître substantiellement à l'avenir (augmentation des risques de sécheresse, d'inondations, besoin d'adaptation). En outre, les enjeux de gestion de l'eau seront amenés à être de plus en plus interconnectés avec la question de la biodiversité et des services écosystémiques (ex. des solutions fondées sur la nature pour réduire le risque d'inondation ; des liens entre santé des écosystèmes et santé humaine, des métabolites de pesticides, etc.).

Des investissements supplémentaires seront nécessaires pour répondre à ces enjeux, les politiques d'adaptation au changement climatique étant généralement en retard par rapport à l'évolution du climat.

Agences de l'eau et financement du grand cycle de l'eau et de la biodiversité

L'évolution récente de la nature des actions des Agences de l'eau soulève la question du modèle économique à adopter pour le financement de ces investissements, ainsi que celle des outils et des modes d'organisation les plus pertinents et efficaces pour les réaliser. Le rapport a considéré que ceci constituait le sujet prioritaire. A cet égard, le rapport constate en premier lieu la pertinence des Agences de l'eau comme opérateur, reconnue pour les raisons suivantes.

Premièrement, la majorité des actions à financer pour la biodiversité touche au grand cycle de l'eau. Deuxièmement, les Agences de l'eau permettent d'assurer une hiérarchisation des projets au sein des bassins hydrographiques, échelle pertinente dans la gestion de la politique de l'eau, qui permet notamment d'instaurer une politique d'intervention s'inscrivant dans une logique de solidarité entre communes et départements d'un même bassin. Elles disposent d'une expérience reconnue pour accompagner au plus près du terrain les collectivités territoriales ainsi que les acteurs économiques et non économiques dans l'émergence et l'élaboration de leurs projets. Enfin, sur le plan juridique, la protection de la biodiversité marine et terrestre fait partie du cadre des missions exercées par les Agences de l'eau depuis 2016².

Estimation des besoins de financement complémentaires

Considérant des besoins sur le grand cycle de l'eau de l'ordre de 250M€ annuels pour assurer le respect des objectifs assignés par la Directive Cadre sur l'Eau et des besoins pour la restauration de la biodiversité estimés à 200 M€ annuels par le rapport du CGEDD de 2016³, le rapport a considéré que des besoins complémentaires de 400 M€ d'investissement par an constituaient une estimation prudente.

² Cf. Article 29 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ Cf. CGEDD, 2016, *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*. Disponible [ici](#).

En effet, en dépit des moyens importants alloués récemment à la gestion de l'eau dans le cadre de France Relance, de nouveaux besoins sont à anticiper au vu, d'une part, du rythme lent de progression constaté vers le bon état des masses d'eau, et, d'autre part, de la nécessité d'intégrer les nouvelles politiques à conduire (ex. zéro artificialisation nette, protection du littoral, aires protégées, troisième stratégie nationale pour la biodiversité ou SNB-3, espèces exotiques envahissantes...).

Cependant, les chiffrages devront être actualisés afin de construire une vision partagée des priorités. Le Comité reconnaît donc l'intérêt de bénéficier de ces ordres de grandeur pour servir de base de diagnostic en vue d'une comparaison entre les besoins et les ressources, tout en soulignant la nécessité d'approfondir ces évaluations pour en avoir une analyse exhaustive : explicitation des objectifs à atteindre, besoins associés, éventuelles possibilités d'économies ou de réaffectation des aides, optimisation des ressources disponibles et de la fiscalité...

Le Comité signale par ailleurs que l'analyse des besoins de financement s'est concentrée sur les investissements. Or les dépenses de fonctionnement ou d'intervention⁴ et le développement d'approches contractuelles sont également essentielles pour accompagner les investissements puis maintenir les projets : d'importants besoins sont déjà exprimés par les régions pour financer la mise en œuvre de politiques existantes (ex. décentralisation de Natura 2000, stratégie des aires protégées). En outre, dans certains cas, les actions à engager pour restaurer et protéger la biodiversité, dont les solutions fondées sur la nature pourraient constituer un levier majeur, nécessitent la mise en œuvre de dispositifs de suivi, des interventions régulières (entretien de la végétation, etc.) et de plans de gestion à long terme qu'il convient également de financer.

Proposition de mobilisation de ressources

Pour faire face aux besoins identifiés à ce stade, le rapport préconise de mobiliser différentes ressources dans le cadre d'un modèle de financement permettant d'augmenter les recettes de manière durable, grâce notamment à une ressource nouvelle directement liée aux atteintes à la biodiversité.

Compte-tenu des enjeux mentionnés ci-dessus, le Comité a tout d'abord accueilli favorablement, dans sa majorité, la proposition consistant à relever transitoirement de manière limitée et progressive, le plafond annuel de redevances des Agences de l'eau (à hauteur de 150 M€ du plafond dès 2023, pour atteindre progressivement 300 M€ à terme). Certains membres du Comité s'interrogent même sur la pertinence de maintenir le principe d'un plafond mordant dans un contexte de besoins d'investissement croissants pour le grand cycle de l'eau dans les années à venir, alors même que les besoins liés au petit cycle de l'eau demeurent importants.

Le Comité a aussi pris acte de l'arrêt des « primes pour performance épuratoire » décidé à compter des 12èmes programmes d'intervention, et qui permettra de dégager, à compter de 2025, 100 M€ de capacités de financement sous le plafond actuel de dépenses des Agences de l'eau. A cet égard, bien que le soutien public au petit cycle de l'eau ait conduit à une amélioration générale de la qualité de l'eau, le Comité tient à rappeler que les besoins de financement sur le petit cycle de l'eau demeurent importants, car des investissements de

⁴ Sur le XIe programme des agences de l'eau (2019 – 2024), les dépenses d'intervention étaient réparties en 3 969 M€ en faveur du grand cycle de l'eau et 5 981 M€ en faveur du petit cycle de l'eau. (source : Rapport IGF – CGEDD, 2018, *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*).

renouvellement et de sécurisation des infrastructures sont nécessaires, et que de nouveaux enjeux émergent (ex. problématique des métabolites des pesticides).

Par ailleurs, il observe que cette mesure participe à réduire davantage la proportion des ressources des Agences de l'eau allant au petit cycle de l'eau au profit du grand cycle de l'eau et de la biodiversité, alors que les recettes des Agences de l'eau sont constituées de près de 85 % de redevances prélevées sur la facture d'eau et d'assainissement.

Dans ces conditions, la majorité des membres du Comité souscrit à la proposition de diversifier les ressources perçues par les Agences de l'eau pour répondre à de nouvelles missions de préservation de la biodiversité, en intégrant mieux que l'eau, comme la biodiversité, est un bien commun sur lequel la plupart des activités ont un impact. En conséquence, il s'exprime en faveur du principe d'une fiscalité reposant sur une assiette relative à la biodiversité (atteintes à la biodiversité par exemple), autre que les usagers des services d'eau potable et d'assainissement.

Certains membres du Comité ont toutefois rappelé que le développement d'une fiscalité verte devrait se faire dans le respect du principe général de maîtrise des prélèvements obligatoires et, qu'en l'espèce, il convenait d'élargir le périmètre des contributeurs pour répondre à l'effort collectif nécessaire.

Le choix de la taxe d'aménagement comme nouvelle source de financement

Le rapport propose un outil de financement consistant en une taxe complémentaire à la part départementale actuelle de la taxe d'aménagement, qui serait affectée aux Agences de l'eau. Les arguments en faveur d'un tel outil ont été rappelés au cours de la session plénière, à savoir :

- i. L'avantage d'un outil déjà existant, ce qui évite les complexités administratives inhérentes à la création de nouveaux dispositifs ; la taxe d'aménagement est en outre un outil bien accepté, qui fonctionne et ne nécessite pas de « période de rodage » particulière.
- ii. La possibilité d'agir vite, gage d'efficacité de l'action publique (possibilité de proposer la réforme dans la perspective du projet de loi de finances 2023).
- iii. Elle comporte une dimension incitative potentielle et va dans le sens du principe « pollueur-payeur » en ciblant la construction neuve, qui joue un rôle essentiel dans l'artificialisation des sols - l'artificialisation constituant elle-même une des causes majeures de perte de biodiversité en France. Toutefois, l'incitation associée à l'assiette actuelle demeure partielle dans la mesure où, en l'état, la taxe d'aménagement est assise sur les surfaces de plancher (i.e. le nombre de m² habitables) nouvellement construites. Elle reflète en cela de manière imparfaite la superficie consommée.
- iv. Du point de vue juridique, la taxe d'aménagement a bien vocation, selon le Code de l'urbanisme, à financer les investissements relatifs à l'eau et la biodiversité.
- v. Du point de vue de la dynamique économique des territoires, l'outil offre également l'avantage de répondre à l'enjeu de réinjecter de l'investissement dans l'activité économique locale (même si ce point est moins présent en tant que tel dans le rapport).

Perspectives

Quatre questions identifiées par le Comité doivent être approfondies.

La première question concerne l'optimisation de l'assiette de la taxe s'agissant des effets incitatifs attendus en matière de lutte contre l'artificialisation. En effet, la taxe d'aménagement repose sur la surface totale de plancher, et non sur la surface artificialisée du fait de la construction nouvelle. Par ailleurs, l'abattement de 50% sur les 100 premiers m² des nouveaux logements induit une distorsion supplémentaire. Surtaxer les surfaces de plancher nouvellement créées⁵ n'incite pas les acteurs économiques (promoteurs, ménages accédants) à utiliser de manière optimale le foncier disponible. L'analyse de la localisation des constructions neuves au cours de la dernière décennie montre une consommation excessive d'espaces naturels et agricoles. A titre illustratif, sur la période 2010-2015, 670 000 logements neufs (dont 76 % de maisons individuelles) ont été construits dans les zones en excès d'offre (aussi appelées zones détendues), pour une consommation moyenne d'espaces naturels de 2500 m² par ménage supplémentaire⁶. Dans ces conditions, une taxe assise sur la consommation d'espaces correspondrait mieux au principe de pollueur-payeur souhaité par le Comité. Cette réflexion sur l'assiette optimale devra s'accompagner à moyen terme d'une réflexion plus large sur la taxe d'aménagement elle-même, en considérant les possibilités d'abattement pour ne pas réduire les incitations à la densification et favoriser le recyclage foncier sur des espaces déjà artificialisés.

Outre la question de l'assiette optimale, le degré d'incitation de l'outil dans la lutte contre l'artificialisation a par ailleurs été soulevé par certains participants. Le Comité a convenu que l'objectif premier restait un objectif de financement, et qu'il s'agissait surtout de s'assurer que la taxe ainsi créée constitue une incitation cohérente dans son principe avec les objectifs poursuivis.

La troisième question concerne l'adéquation entre besoins de financement d'une part, et ressources levées d'autre part, pour les bassins relevant des différentes Agences de l'eau, car les expositions et besoins ne sont pas les mêmes selon les grands bassins. Typiquement, les bassins caractérisés par une forte dynamique d'aménagement (notamment d'urbanisation) bénéficieraient de davantage de ressources que ceux pour lesquels ces dynamiques sont plus faibles. Il faut toutefois noter que les recettes et les dépenses de cette taxe ne suivraient pas la même dynamique, ce qui nécessite d'être approfondi. De façon plus générale, l'utilisation de la fiscalité affectée doit être soigneusement maîtrisée pour optimiser les ressources de l'Etat⁷.

Parallèlement à cela, les besoins de financement peuvent également être hétérogènes entre bassins, en fonction de l'état actuel des masses d'eau, d'expositions variables aux impacts du changement climatique, etc. Le Comité souligne que ces possibles disparités, tant du côté des ressources que des besoins, doivent être analysées.

Enfin, si la réforme est adoptée, la question devra se poser de la bonne articulation entre les actions engagées par les Agences financées par cette taxe additionnelle, les actions de préservation des milieux conduites par les départements financées actuellement par la part

⁵ Le rapport estime qu'il serait pertinent de prévoir dans le barème de cette ressource un taux général applicable aux surfaces créées sur des emprises nouvelles et un taux minoré portant sur les m² ajoutés par densification d'emprises déjà aménagées.

⁶ Trésor Eco numéro 261, La construction et la rénovation des logements privés en France, juin 2020, Thomas Tardiveau,

⁷ Cf. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), 2013, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*.

départementale de la taxe d'aménagement, et les interventions conduites par les régions en tant que chef de file de l'action territoriale en matière de protection de la biodiversité. Le nouveau cadre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) sera notamment mobilisé par les collectivités territoriales pour financer et mettre en œuvre des actions en faveur de la biodiversité pour lesquelles les Agences de l'eau pourront être des partenaires. Un état des lieux de l'utilisation actuelle des recettes issues de cette taxe par les communes et les départements pourrait constituer une contribution utile à cette réflexion.

Au-delà des points d'attention soulevés par le Comité rappelés ci-dessus, le Comité souligne que le rapport « Jerretie-Richard » doit être vu comme une étape fondatrice d'un modèle économique et financier intégrant le grand cycle de l'eau et la biodiversité, dont le processus de construction devra se poursuivre. Celui-ci devra notamment viser à impliquer davantage les acteurs dans la réparation de leurs atteintes aux milieux et à mieux les inciter à prévenir ces atteintes aux milieux et pressions sur la ressource. En particulier, des instruments visant d'autres atteintes aux milieux naturels devraient être étudiés (ex : pollutions des eaux liées aux micro-polluants ; pollutions d'origine agricole). Comme toujours, il conviendra aussi de s'assurer de l'alignement des différentes politiques publiques, en corrigeant les dispositifs existants qui favorisent l'imperméabilisation des sols.

S'agissant de certaines redevances à faible rendement au sein du dispositif actuel ou des nouvelles qui pourraient être créées, l'analyse est à mener au cas par cas, au regard notamment du lien entre le fait générateur et l'atteinte aux milieux naturels qu'elles représentent ou de leur degré réel d'incitation. A cet égard, le principe qui peut guider est qu'il convient généralement de préserver ou renforcer la corrélation et la proportionnalité des redevances en fonction des impacts afin d'en accroître le caractère incitatif.

Plus largement, le Comité rappelle la nécessité d'aborder ces enjeux dans un cadre d'analyse systémique, en tenant compte des effets directs et indirects des outils envisagés, d'éventuels effets de bord, et de considérer aussi les enjeux dans toute leur ampleur et leur complexité, en incluant notamment santé des hommes et santé des écosystèmes (paradigme *One Health*).

Liste des participants

Présidents du groupe de travail

Christophe Jerretie, député de Corrèze

Alain Richard, sénateur du Val-d'Oise, ancien ministre

Ministère de la Transition écologique

Dominique Bureau, Président de la CEDD, MTE

Direction de l'eau et de la biodiversité

Florence Clermont-Brouillet, sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes

Julie Percelay, adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes

Blandine Meunier, cheffe du bureau de la tutelle de l'Office français pour la biodiversité et des agences de l'eau

Emile Pineau, adjoint à la cheffe de bureau de la tutelle de l'Office français pour la biodiversité et des agences de l'eau

Pierre-Antoine Baugiraud, chargé de mission fiscalité des agences de l'eau et de la biodiversité

Secrétariat général – Direction des affaires financières

Peggy Duboucher, adjointe à la cheffe du bureau des financements, de la fiscalité et des opérateurs

Christine Dupeyrat, adjointe à la cheffe du bureau des financements, de la fiscalité et des opérateurs

Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Vincent Marcus, sous-directeur de l'économie et de l'évaluation

Julien Hardelin, chef du bureau de la biodiversité et des ressources

Marine Favre, chargée de mission économie de l'eau

Ministère de l'économie, des finances et de la relance

Stéphane Sorbe, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor

Eléonore Cécillon, adjointe à la cheffe du bureau climat, environnement, agriculture, direction générale du Trésor

OFB

Julien Gauthey, socio-économiste, OFB

Agences de l'eau

Thierry Vatin (Directeur général, Agence de l'eau Artois-Picardie)

Guillaume Choisy (Directeur général, Agence de l'eau Adour-Garonne)

Parlementaires

Bénédicte Peyrol (Députée de l'Allier, membre de la commission des finances)

Universitaires

Philippe Billet, Professeur des universités - Directeur de l'Institut de droit de l'environnement
Université Lyon 3

Associations, fondations, syndicats

Alain Chabrolle, vice-président, FNE

Florent Cosnier, chargée de mission juridique et fiscale, AMORCE

Mégane Patisous, chargée de mission juridique et fiscale, AMORCE

Rémi Guidoum, Responsable Biodiversité - Pôle Plaidoyer et Prospective · Fondation pour la Nature et l'Homme

Nelly Le Corre-Gabens, cheffe de service environnement, FNSEA

Anne-Juliette Lecourt, économiste, CFDT

Sophie Loisel, chargée de mission, Medef

Olivier Sutterlin, président du groupe de travail biodiversité, Medef

Secteur privé, industrie

Sylvie Hammadi, Déléguée Générale de la FENARIVE (Fédération nationale des associations de riverains et utilisateurs industriels de l'eau)

Nathalie Roy, conseillère technique économie fiscalité et développement durable, U2P France

Collectivités territoriales

Oriane Cebile, conseillère environnement, Assemblée des Communautés de France (AdCF)

Olivia de Maleville, conseillère énergie et environnement, Régions de France

Régis Taisne, Chef du département « cycle de l'eau » à la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies)