



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Financement de la politique de l'eau et de la biodiversité

Rapport au Parlement
(article 1^{er} de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019)

Rapport n° 012991-01
établi par
Patrick LAVARDE

Septembre 2019



PUBLIÉ

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Introduction.....	3
1. Le financement de la politique de l'eau s'appuie sur les programmes d'interventions des agences de l'eau.....	5
1.1. Les ressources des agences de l'eau sont des taxes affectées.....	5
1.1.1. <i>Le plafond de redevances des agences de l'eau a été abaissé depuis 2018...</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>La contribution des agences de l'eau au financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité a été stabilisée.....</i>	<i>7</i>
1.2. Le système de redevances des agences de l'eau va évoluer.....	8
1.3. Les XI ^e programmes amorcent une réorientation des interventions sur la période 2019-2024.....	9
1.4. Les mesures décidées lors des Assises de l'eau bénéficieront de l'appui financier des agences de l'eau et de prêts de longue durée de la Caisse des dépôts et consignations	11
2. La création de l'Office français de la biodiversité et la réforme de la chasse ne pèseront pas sur les ressources des agences de l'eau.....	13
2.1. Le financement de la réforme de la chasse sera assuré par le budget de l'État	13
2.1.1. <i>La baisse de la taxe cynégétique sera compensée.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le budget de l'État abondera la contribution des chasseurs à la protection de la biodiversité.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Le coût du transfert aux fédérations de certaines missions d'administration de la chasse sera compensé.....</i>	<i>14</i>
2.2. La création de l'OFB n'aura pas d'incidence nouvelle sur les agences de l'eau.	14
2.2.1. <i>L'AFB était financée quasi-exclusivement par les agences de l'eau.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Les agences de l'eau contribuent depuis 2018 au budget de l'ONCFS.....</i>	<i>15</i>
2.2.3. <i>Le financement de l'OFB ne fera pas appel à une contribution supplémentaire des agences de l'eau.....</i>	<i>16</i>
3. L'État augmente sa contribution budgétaire en faveur de la biodiversité.	19
3.1. Les crédits du programme 113 augmentent pour soutenir la mise en œuvre du plan biodiversité.....	19
3.2. Les agences de l'eau sont également engagées pour soutenir le plan biodiversité	22
4. Les fonds européens et ceux des collectivités sont à mettre en synergie avec les moyens de l'État.....	23

4.1. Les fonds européens apportent une contribution importante au financement	23
4.1.1. Le Fonds européen de développement régional.....	23
4.1.2. Le Fonds européen agricole pour le développement rural.....	24
4.1.3. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.....	25
4.1.4. L'instrument financier pour l'environnement.....	25
4.2. Les Régions sont cheffes de file pour la biodiversité, mais ce sont les Départements qui disposent de moyens financiers affectés.....	26
Conclusion.....	28
Annexe.....	29

Introduction

Le contexte de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau et de la biodiversité a fortement évolué au cours des dernières années. Ces évolutions ont des incidences sur leur financement qui ont fait l'objet de nombreux débats et de plusieurs rapports.

Ainsi, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a fait évoluer le paysage institutionnel des opérateurs avec la création au 1^{er} janvier 2017 de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et le rattachement des établissements publics de parcs nationaux et du marais poitevin à l'AFB. Elle a élargi les missions des agences de l'eau et donné à celles-ci la possibilité de financer des actions en faveur de la biodiversité terrestre et marine. La loi a également confié aux régions, devenues autorités de gestion des fonds européens et chefs de file pour la biodiversité, la responsabilité de définir et mettre en œuvre des stratégies régionales de la biodiversité. Dans le contexte de l'examen du projet de loi par le Parlement, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a mené au cours du premier semestre 2016 une mission sur le financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins consistant à dresser le constat de la situation, à procéder à une prospective des dépenses cohérente avec les engagements internationaux et à proposer des scénarios de financement et les conditions de leur mise en œuvre¹.

La loi de finances pour 2018 a plafonné le niveau de la fiscalité affectée aux agences de l'eau et a modifié les circuits financiers entre l'État et ses opérateurs et entre les opérateurs. De plus, la préparation des XI^e programmes des agences de l'eau a conduit le Gouvernement à s'interroger sur l'efficacité collective du réseau d'opérateurs au regard de la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité, la bonne application du principe pollueur-payeur et la récupération des coûts, l'effet incitatif de la fiscalité affectée et les priorités des interventions des agences de l'eau. Dans le contexte du programme « Action publique 2022 », une mission a été conduite au premier trimestre 2018 par le CGEDD et l'Inspection générale des finances (IGF) sur l'évolution structurelle de l'ensemble des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et sur les financements et les interventions des agences de l'eau². Des évolutions significatives de l'assiette des recettes des agences de l'eau et de leurs modalités d'intervention étaient proposées et ont été intégrées dans les XI^e programmes. Parmi les nombreuses autres propositions de cette mission figurait la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Cette proposition a été retenue par le Gouvernement qui a décidé de créer l'Office français de la biodiversité (OFB) et de procéder, comme suggéré, à une réforme d'ensemble de la politique de la chasse.

Les débats parlementaires préparatoires à la loi portant création de l'OFB, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement ont donné lieu à des interrogations sur le financement du nouvel Office français de la biodiversité et, plus généralement, de la politique de l'eau et de la biodiversité, ainsi que sur la diversification des recettes. Ces interrogations sur les modalités de financement ont également marqué les débats relatifs à l'approbation des programmes d'intervention des agences de l'eau en 2018, la présentation du plan national sur la biodiversité en juillet 2018, ainsi que les Assises de l'eau qui se sont conclues à la fin du 1^{er} semestre 2019.

¹ CGEDD, rapport n° 010447-01, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, Juillet 2016.

² CGEDD, rapport n° 011918-01, IGF, rapport n°2017-M-082-02, L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, Avril 2018.

Faisant écho à ces préoccupations, l'article premier de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 créant l'OFB prévoit que « *dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022* ».

Tel est l'objet du présent rapport qui présente tout d'abord les évolutions récentes du financement de la politique de l'eau notamment au travers des recettes fiscales perçues par les agences de l'eau et leurs emplois dans le cadre des programmes couvrant la période 2019-2024. Dans un second temps sont évoquées les modalités de financement du nouvel opérateur de la biodiversité et de la réforme de la chasse issue de la loi adoptée en juillet 2019. En troisième lieu est examinée l'évolution des crédits budgétaires que l'État consacre à la politique de la biodiversité notamment dans le contexte du plan biodiversité 2019-2022. Enfin, un état des lieux est dressé de la contribution des fonds européens et de ceux des collectivités territoriales et leur coordination avec les moyens de l'État et de ses opérateurs.

1. Le financement de la politique de l'eau s'appuie sur les programmes d'interventions des agences de l'eau

Le financement de la politique de l'eau repose très largement sur les programmes d'interventions de six années mis en œuvre par les agences de l'eau qui disposent d'une capacité de financement autonome gérée de façon décentralisée par leurs conseils d'administration sous l'avis conforme des comités de bassin qui réunissent les représentants de l'ensemble des acteurs.

1.1. Les ressources des agences de l'eau sont des taxes affectées

Les ressources des agences de l'eau proviennent des « redevances » qu'elles perçoivent auprès des différents usagers de l'eau et des retours d'avance remboursables qu'elles ont consenties antérieurement.³ Les redevances sont en fait des taxes fiscales affectées dont les taux sont déterminés par les comités de bassin dans la limite de plafonds définis par la loi. Depuis la loi de finances pour 2012, le montant des redevances perçues par les agences de l'eau est plafonné à un montant qui a évolué au cours des dernières lois de finances. Par ailleurs, une part des redevances contribue au financement de certains autres opérateurs, initialement du secteur de l'eau puis de la biodiversité.

1.1.1. Le plafond de redevances des agences de l'eau a été abaissé depuis 2018

Le principe d'un plafond annuel pour les redevances des agences de l'eau a été fixé par la loi de finances pour 2012 (article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) qui a précisé également les modalités de reversement en cas de dépassement (III bis du même article 46). L'article 124 de cette même loi de finances pour 2012 avait plafonné les redevances perçues par les agences de l'eau pour l'ensemble de leur X^e programme d'intervention (2013-2018) à 13,8 Mds€. De pluriannuel, le plafond est devenu annuel en vertu de l'article 41 de la loi de finances pour l'année 2016 qui l'a fixé à 2,3 Mds€ pour l'année.

La loi de finances pour 2018 n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 a abaissé, en son article 44, à compter de 2019, le plafond annuel des redevances des agences de l'eau à 2,105 Mds€⁴. Toutefois, à titre dérogatoire, le plafond de redevances a été fixé à 2,280 Mds€ pour 2018, un prélèvement de 200 millions d'euros au bénéfice de l'État étant par ailleurs prévu sur les ressources accumulées des agences de l'eau⁵.

Ce plafond est dit « mordant » car, en cas de dépassement du montant global des redevances perçues par les six agences de l'eau, la part excédant le plafond est reversée au budget de l'État.⁶ Il n'inclut pas la fraction de la redevance pour pollutions diffuses affectée au plan « Ecophyto » et reversée à l'Agence

³ Fondée au départ sur le principe pollueur payeur, l'incitation a été rapidement étendue au principe préleveur-payeur et complétée par des aides financières – subventions ou prêts – pour obtenir le consensus nécessaire.

⁴ Le montant de 2,105 milliards d'euros à compter de 2019 correspondant au produit constaté des redevances (2,280 milliards d'euros) diminué du prélèvement prévu sur les ressources accumulées des agences par la loi de finances pour 2017 (175 millions d'euros).

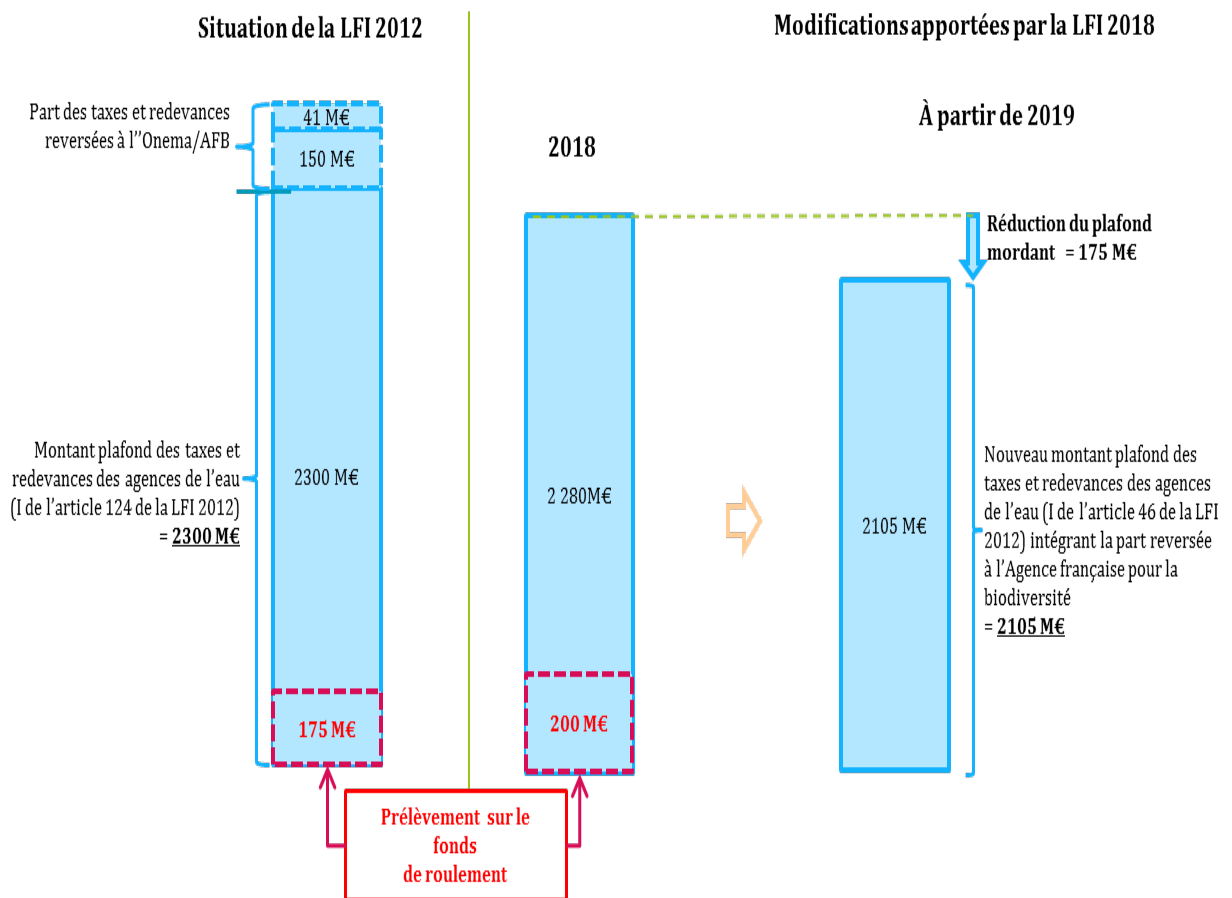
⁵ Un prélèvement de 210 M€ a été opéré en 2014 sur les ressources accumulées des agences de l'eau au profit du budget de l'État, puis un prélèvement annuel de 175 M€ sur la période 2015-2017 (8 % des recettes de redevances).

⁶ Le montant du reversement au budget général de l'État de l'excédent de recettes perçues au-delà du plafond a été estimé entre 40 et 50 M€ pour l'année 2019, mais il pourrait être supérieur notamment en raison de l'augmentation de la redevance pour pollution diffusée décidée en loi de finances pour 2019.¹ Les ajustements de taux des redevances qui devraient être opérés dans les bassins font qu'il est difficile d'estimer le montant qui sera écrié à partir de 2020.

française de la biodiversité pour un montant de 41 millions d'euros (article L. 213-10-8 du code de l'environnement).

L'abaissement du plafond « mordant » annuel a été compensé par un arrêt des prélèvements sur les ressources accumulées des agences au profit du budget général, qui se sont établis, en moyenne, à 187 M€/an sur la période 2014-2018. Selon les analyses menées en 2018 par la mission CGEDD-IGF, cet abaissement du plafond ne remet pas en cause la capacité des agences de l'eau à apporter leur part de financement aux programmes de surveillance et programmes de mesures qui déclinent les engagements français en matière de reconquête du bon état des masses d'eau en application de la directive cadre sur l'eau.

Figure 1 : Modification du plafond de redevances des agences de l'eau introduite par la loi de finances pour 2018



Dans le respect du plafond global fixé par la loi, des cibles individuelles de recettes ont été fixées par agence afin de rééquilibrer progressivement entre 2019 et 2021 les recettes entre les bassins afin de tenir compte des besoins des politiques de l'eau.

Tableau 1 : Répartition des recettes de redevances entre les agences de 2019 à 2024

Données en millions d'euros par an	AG	AP	LB	RM	RMC	SN	Total
Montant cible de redevances encaissées en 2019	279,2	137,3	342,9	154,4	506,8	684,4	2105
Clé de répartition des recettes 2019	13,26%	6,52%	16,29%	7,34%	24,08%	32,51%	
Montant cible de redevances encaissées en 2020	285,4	134,8	350,6	155,0	516,6	662,5	2105
Clé de répartition des recettes 2020	13,56%	6,41%	16,66%	7,36%	24,54%	31,47%	
Montant cible de redevances encaissées de 2021 à 2024	291,7	132,3	358,3	155,5	526,5	640,7	2105
Clé de répartition des recettes 2021 à 2024	13,86%	6,29%	17,02%	7,39%	25,01%	30,44%	
TOTAL sur 6 ans	1731,4	801,3	2126,7	931,4	3129,4	3909,7	12630

1.1.2. La contribution des agences de l'eau au financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité a été stabilisée

Par ailleurs, la loi de finances pour 2018 a augmenté la contribution des agences de l'eau au financement des autres opérateurs de l'eau et de la biodiversité (AFB, parcs nationaux et ONCFS), dans une fourchette comprise entre 270 et 297 M€ sur la durée du XI^e programme, alors que la contribution des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), puis à l'AFB, était plafonnée à 150 M€ jusqu'en 2017 (hors reversement de 41 M€ pour le plan Ecophyto)⁷. La contribution à l'AFB (dont le reversement aux parcs nationaux) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a été fixée à 280,27 M€ pour 2018 et pour 2019. Cette contribution des agences à l'AFB et à l'ONCFS a été placée sous plafond « mordant » annuel, alors que la contribution à l'Onema, puis à l'AFB en 2017, en était exclue.

Cette contribution annuelle se substitue, d'une part, à la contribution fixée antérieurement à un maximum de 150 M€ pour l'ex-Onema, intégré au sein de l'AFB au 1^{er} janvier 2017 et, d'autre part, aux dotations pour charges de service public qui étaient attribuées à l'ONCFS, aux parcs nationaux et à l'AFB (pour l'ex Agence des aires marines protégées et Parcs nationaux de France) sur le programme 113 du budget de l'État pour un montant total de 136,18 M€ en 2017. L'évolution du financement des opérateurs de la biodiversité a conduit à une diminution à due proportion des crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 7 (gestion des milieux et biodiversité) du programme 113.

Le projet de loi de finances pour 2020 maintient la fourchette de contribution des agences de l'eau au budget de l'Office français de la biodiversité (OFB) à la somme des montants fixés pour l'AFB et l'ONCFS par la loi de finances pour 2018, soit un montant compris entre 270 M€ et 297 M€. Le plafond « mordant » de taxes fiscales affectées aux agences de l'eau est augmenté du montant prévisionnel de 46,1 M€ de taxe cynégétique qu'elles percevront et reverseront à l'OFB à partir de 2020, soit un plafond porté à 2 151,1 M€. La création de l'OFB et la réforme de la chasse sont donc neutres pour les agences de l'eau sur le plan financier.

⁷ Le prélèvement total au profit des autres opérateurs et du budget général de l'État devait, en moyenne, baisser de 9 % entre le X^e et le XI^e programmes.

1.2. Le système de redevances des agences de l'eau va évoluer

La mission CGEDD-IGF de 2018 précitée a relevé trois insuffisances principales dans le système des redevances des agences de l'eau :

- la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée dans la mesure où la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement⁸ ; les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances ; les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale restent insuffisamment utilisées dans cet objectif ;
- le financement des agences par le système de redevances actuel s'écarte de plus en plus du principe « l'eau paie l'eau », en raison tant de l'augmentation de leur contribution aux autres opérateurs du programme 113, comme évoqué *supra*, que de l'extension de leurs interventions au champ de la biodiversité terrestre par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- le financement des agences est très largement porté par les usagers domestiques qui en assurent, dans une logique de rendement, près des trois quarts du produit au titre des seules redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et pour modernisation des réseaux de collecte, ce qui conduit à des demandes de « retours » via des aides au fonctionnement (primes de performance épuratoire) ou à l'investissement dans les systèmes d'eau potable et d'assainissement, afin de modérer, à performances constantes, les augmentations du prix de l'eau⁹.

En l'état, ces insuffisances du système de redevances rendent délicate l'évolution des interventions financières des agences de l'eau vers la solidarité financière dans le « petit » cycle de l'eau (services d'eau et d'assainissement), d'une part, et les interventions en faveur du « grand cycle » de l'eau, de la biodiversité et du milieu marin, d'autre part. La réussite de ce recentrage progressif est conditionnée par une évolution du système de redevances pour en faire un réel outil de fiscalité environnementale au service de l'objectif de bon état des masses d'eau et de protection de la biodiversité.

Cette évolution du système de redevances est par ailleurs nécessaire pour des raisons d'acceptabilité, afin d'assurer la cohérence entre l'origine des ressources et la nature de leurs emplois et pour sortir d'une logique de « retour » financier dans les interventions des agences (vers les usagers domestiques via le financement du « petit cycle » et vers les grandes agglomérations via les primes pour épuration). Aussi, tout en suggérant un recours de manière accrue à l'outil réglementaire (contrôle des usages), la mission CGEDD-IGF a proposé plusieurs orientations en matière d'évolution des redevances.

La première évolution consiste à mieux appliquer le principe pollueur-payeur. Dans un premier temps, suite aux conclusions des États généraux de l'alimentation et à la recommandation du rapport IGF-CGEDD, le Parlement a adopté en loi de finances pour 2019 une augmentation de la redevance pour pollution diffuse acquittée par les utilisateurs de produits phytosanitaires en introduisant une plus grande différenciation des taux applicables aux différentes substances taxables en fonction de leur

⁸ Ainsi, alors que les usagers domestiques acquittent 86 % du produit total des redevances, la contribution du secteur agricole reste faible (5,7 % du produit des redevances en 2016), même si elle a augmenté (136 M€ en 2017 pour 84 M€ en 2013) et, comme le relevait la Cour des comptes, « *nettement inférieure [à ce qu'elle devrait être] au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles* ». Sur l'ensemble du Xe programme, les aides aux agriculteurs pour la réduction des pollutions par les pesticides et les nitrates ont été 1,5 fois supérieures aux recettes de redevances (548 M€ de recettes pour 833 M€ de dépenses).

⁹ Les redevances pèsent pour environ 14 % dans le prix de l'eau qui varie entre 3,70 et 4,58 €/m³ selon les bassins.

dangereuse et de leur toxicité¹⁰. Dans un second temps, la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique sera réformée afin de l'asseoir non plus sur le mètre cube d'eau potable consommée, mais sur la quantité de pollution rejetée au milieu par les systèmes d'assainissement, à l'instar de ce qui est pratiqué pour les industriels. Elle serait perçue auprès des services d'assainissement des collectivités et la redevance pour modernisation des réseaux de collecte serait supprimée. Par ailleurs, une redevance de solidarité territoriale assise sur le mètre cube d'eau potable sera instaurée¹¹. Afin d'examiner les modalités de mise en œuvre pratique de ces orientations, un travail a été engagé fin 2018 entre les agences de l'eau et les services du ministère de la transition écologique et solidaire pour préparer des scénarii de mise en œuvre des nouvelles redevances sur lesquels les parties prenantes seront consultées. L'objectif confirmé en conclusion de la seconde phase des Assises de l'eau (action 13 du levier n°1) est de présenter les deux nouvelles redevances dans le projet de loi de finances pour 2021 pour un recouvrement auprès des contribuables à partir de 2023-2024.

La seconde évolution majeure consiste à diversifier les ressources affectées aux agences pour contribuer au financement de l'extension de leur périmètre d'intervention à la connaissance, la protection et la préservation de la biodiversité terrestre et marine ainsi que du milieu marin, dans une logique prévoyant que « *les pressions sur l'eau et la biodiversité paient les interventions pour l'eau et la biodiversité* ». Un rapport du CGEDD publié en juillet 2016 a examiné diverses options visant à créer ou renforcer des taxes existantes, assises sur les atteintes à la biodiversité et milieu marin. L'objectif n'est pas d'accroître la pression fiscale globale, mais d'alléger les taxes acquittées par les consommateurs d'eau et en contrepartie de faire contribuer de manière plus équitable les activités qui sont sources de pressions sur les milieux naturels et la biodiversité.

Après analyse d'un ensemble de possibilités fiscales, ce rapport a notamment préconisé l'instauration d'une ressource assise sur les changements d'affectation des sols, qui portent atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité, reposant sur la mise en œuvre, soit d'une taxe additionnelle à une taxe existante, dont le produit serait affecté aux agences, soit d'une taxe nouvelle. L'objectif de recette devrait être du même ordre de grandeur que la contribution complémentaire des agences instaurée en loi de finances pour 2018 au bénéfice de la biodiversité et de ses opérateurs. Dans cette perspective, un groupe de travail dédié va être constitué au sein du Comité pour l'économie verte avec l'objectif de fournir des recommandations pour alimenter les projets de loi de finances à venir, afin de rééquilibrer les redevances des agences de l'eau en examinant notamment la possibilité d'introduire une redevance liée aux atteintes à la biodiversité, dans le respect du plafond budgétaire qui s'applique aux agences. En annexe sont indiquées les pistes principales susceptibles d'être examinées.

1.3. Les XI^e programmes amorcent une réorientation des interventions sur la période 2019-2024

Au titre de la « gestion équilibrée et durable des ressources en eau », les agences interviennent tant au titre du « grand cycle » (mouvements de l'eau sous tous ses états) que du « petit cycle » (eau potable et assainissement). Ces interventions, auxquelles s'ajoutent les primes de performance épuratoire, sont réparties dans trois « domaines » du programme d'intervention concernant :

¹⁰ L'augmentation de la recette annuelle de la redevance pour pollution diffuse est estimée à 50 M€ à partir de 2020. Il ne s'agit pas d'une ressource supplémentaire pour les agences de l'eau dont les recettes sont plafonnées, mais d'une évolution de la répartition de ces recettes entre les contributeurs (usagers domestiques, agricoles et industriels). Il faut également noter qu'en regard de cette augmentation de la redevance, un montant de 50 M€ supplémentaires sera affecté à partir de 2020 par les agences de l'eau au financement de la conversion à l'agriculture biologique.

¹¹ La mesure n°7 de la première phase des Assises de l'eau prévoit la création d'une redevance fondée sur la consommation d'eau identifiée comme un outil de solidarité territoriale et d'incitation à une bonne gestion patrimoniale des réseaux.

- la connaissance environnementale, la planification, l'action internationale, l'information et l'éducation à l'environnement (domaine 1) ;
- les mesures générales de gestion de l'eau qui porte sur les investissements relatifs aux infrastructures d'eau potable et d'assainissement (domaine 2) ;
- les mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité qui incluent la gestion des eaux pluviales, la lutte contre les pollutions, la gestion quantitative et la protection de la ressource, la restauration et la gestion des milieux aquatiques (domaine 3).

La baisse du produit des redevances entre les X^e (2013-2018) et XI^e (2019-2024) programmes qui devrait s'établir à -7 % au regard du produit total sur 2013-2018, se traduira en réalité par une baisse de 12 % en moyenne des ressources disponibles pour de nouveaux engagements, sous l'effet conjugué de la dynamique d'évolution des restes à payer (+4 %), liée à la progression des interventions entre les IX^e et X^e programmes, et de la baisse des retours d'avance remboursables (-14 %) entre ces deux programmes. Cet « effet ciseau » sur les ressources des agences s'accompagne de différences marquées entre les établissements.

L'évolution des autorisations de programme entre les X^e et XI^e programmes pour les trois domaines et les primes de performance épuratoire est présentée dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Évolution des autorisations de programme entre les X^e et XI^e programmes

Interventions	Autorisations de programme du X ^e programme (Mds€)	Autorisations de programme du XI ^e programme (Mds€)	Évolution (%)
Domaine 1	0,81	0,84	+4
Domaine 2	5,71	4,58	-22
Domaine 3	4,77	5,10	+7
Primes épuratoires	1,65	0,87	-47
Total	12,94	11,40	-12

Les autorisations de programme prévues pour les aides financières (dépenses d'intervention au sens des trois domaines et primes) au titre des XI^e programmes d'intervention des agences sont globalement en baisse de 12 %. L'ajustement par rapport au programme précédent s'est fait par une forte baisse des primes de performance épuratoire, ainsi que par une baisse globale de 22 % des interventions dédiées au « petit cycle » de l'eau qui acte la fin des aides à la mise aux normes des stations d'épuration de plus de 2 000 équivalents habitants raccordés¹². À l'inverse, les interventions au titre des domaines 1 (planification/connaissance) et 3, où se concentrent les interventions en faveur du « grand cycle », sont en augmentation.¹³

Les moyens consacrés au domaine 3 auront fortement augmenté entre les IX^e et XI^e programmes, passant de 2,3 à 5,1 Mds€. Au sein de ce domaine, en cohérence avec l'extension du périmètre d'intervention des agences inscrit dans la loi pour la reconquête de la biodiversité adoptée en 2016, les moyens dédiés à la restauration et à la gestion des milieux continueront à augmenter puisqu'ils atteindront 1,6 Md€ au XI^e programme alors qu'ils n'étaient que de 0,72 Md€ au IX^e et de 1,4 Md€ au X^e programme.

¹² Selon la directive sur les eaux résiduaires urbaines, cette mise aux normes aurait dû être achevée en 2005.

¹³ Les dépenses prévues dans les trois domaines ne sont pas fongibles entre elles sans restrictions. Les dépenses prévues au domaine 1 peuvent alimenter les domaines 2 et 3, celles du domaine 2 abonder le domaine 3, mais celles du domaine 3 ne peuvent pas être redéployées sur les domaines 1 ou 2.

Ces évolutions sont conformes aux conclusions de la première séquence des Assises de l'eau et aux orientations du plan biodiversité traduites dans la demande faite aux instances de bassin par le ministre de la transition écologique et solidaire de recentrer les interventions sur les actions de connaissance, de planification, de gouvernance, de solidarité territoriale vis-à-vis notamment des territoires ruraux dans le cadre du « petit cycle » de l'eau et la poursuite des interventions en faveur de la préservation de la biodiversité et des milieux marins.

1.4. Les mesures décidées lors des Assises de l'eau bénéficieront de l'appui financier des agences de l'eau et de prêts de longue durée de la Caisse des dépôts et consignations

Lors de la clôture du Congrès des maires de France, le 23 novembre 2017, le Président de la République a annoncé la tenue d'Assises de l'eau qui ont été organisées en deux séquences complémentaires :

- une première séquence centrée sur les enjeux liés au patrimoine des infrastructures des services publics d'eau et son financement ;
- une seconde séquence portant sur le grand cycle de l'eau.

La première séquence des Assises de l'eau a abouti à la présentation fin août 2018 par le Gouvernement de 17 mesures visant une meilleure connaissance des réseaux, un accès facilité à l'emprunt, le renforcement de la solidarité territoriale et l'aide à l'ingénierie. Le financement des mesures s'appuie en grande partie sur les aides des agences de l'eau qui, au cours de la période du XI^e programme (2019-2024), consacreront :

- 50 M€ pour aider les collectivités à réaliser un diagnostic complet de l'état de leurs installations d'eau et d'assainissement ;
- 2 Mds€ au renouvellement des réseaux et des usines de traitement et d'assainissement des eaux des collectivités les plus rurales ;
- 1,5 Md€ à la mise en place de contrats de progrès avec des collectivités de taille moyenne ;
- 1 Md€ pour accompagner les autres investissements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, notamment pour la gestion des eaux pluviales lorsqu'un enjeu de pollution pour le milieu aura été identifié.

En complément, une nouvelle offre de prêt a été mise en place par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) afin d'améliorer les conditions de l'accès au crédit par les collectivités pour soutenir la relance des investissements. La Banque des territoires de la CDC a ouvert à l'automne 2018 et jusqu'en 2022 une enveloppe de prêts sur fonds d'épargne de 2 Mds€ dédiée au financement des infrastructures d'eau potable, d'assainissement des eaux usées et de traitement des eaux pluviales. Ces « Aquapôts » sont octroyés au taux du livret A + 0,75 % et sur des durées d'amortissement (25 à 60 ans) correspondant à la durée de vie très longue des ouvrages concernés.¹⁴

La seconde séquence des Assises de l'eau s'est achevée par l'adoption d'un ensemble de mesures dont certaines mobiliseront des financements significatifs des agences de l'eau qui contribueront notamment :

- au renforcement de la protection des captages d'eau potable en soutenant à hauteur de 150 M€ la mise en place de paiements pour services environnementaux d'ici fin 2021 dans au moins vingt territoires expérimentaux (aires d'alimentation de captages) ;

¹⁴ Mi-mai 2019, 130 M€ d'Aqua prêts étaient signés, engagés ou en instruction.

- à l'élaboration d'au moins 50 projets de territoire pour la gestion de l'eau d'ici 2022 pour économiser et partager l'eau par tous et pour tous ;
- à la restauration de 25 000 kilomètres de cours d'eau d'ici 2022 ;
- à l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) afin de les généraliser d'ici 2025, partout où ils sont pertinents, en consacrant 10 M€ par an à l'animation des SAGE.

De plus, le dispositif « Aquaprêt » de la CDC a été étendu à la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). De ce fait, l'enveloppe a été portée à 4Mds€ jusqu'en 2024 à des conditions de taux et de durée identiques à celles fixées en conclusion de la première phase des Assises.

Enfin, les Assises ont fixé l'objectif de mobiliser davantage les fonds européens en faveur des projets pour l'eau. A cet effet, les agences de l'eau (et les offices de l'eau dans les outre-mer) se rapprocheront des conseils régionaux, autorités de gestion des programmes européens concernés, afin d'utiliser de manière optimale l'ensemble des crédits disponibles. Le programme des investissements d'avenir (PIA) géré par l'Ademe sera également mobilisé pour soutenir le développement de nouvelles solutions pour améliorer le service rendu aux usagers et encourager les économies d'eau.

2. La création de l'Office français de la biodiversité et la réforme de la chasse ne pèseront pas sur les ressources des agences de l'eau

La loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 porte création de l'Office français de la biodiversité par fusion de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), modifie les missions des fédérations de chasseurs et renforce la police de l'environnement.

L'adoption de cette loi entraîne de nouvelles évolutions dans les dispositifs de financement des politiques de l'eau et de la biodiversité tant pour ce qui concerne le financement du nouvel établissement public que les modifications apportées à l'organisation de la chasse.

2.1. Le financement de la réforme de la chasse sera assuré par le budget de l'État

Une réforme de la chasse a été présentée fin août 2018 après plusieurs mois de concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Cette réforme s'inscrit dans la continuité du Plan biodiversité et vise à moderniser l'organisation de la chasse et à améliorer la protection de la biodiversité.

Trois mesures de la réforme traduites dans la loi n°2019-773 ont une incidence financière détaillée ci-après¹⁵. Comme le gouvernement s'y était engagé en conclusion de la seconde phase des Assises de l'eau, ces mesures d'un coût total de 41,5 M€ seront totalement financées par le budget de l'État sur le programme 113 en mesures nouvelles dès la loi de finances pour 2020. En lien avec les attentes exprimées par les présidents des comités de bassin et par le Comité national de l'eau, elles ne pèseront donc pas sur les capacités financières des agences de l'eau et les crédits du XI^e programme.

2.1.1. La baisse de la taxe cynégétique sera compensée

La réforme a prévu la diminution à 200 euros (au lieu de 400 euros) du montant à acquitter pour la validation nationale du permis de chasser par alignement sur le montant de la taxe due pour un permis départemental, ceci afin de favoriser la mobilisation des chasseurs dans la régulation du grand gibier et leur mobilité sur le territoire. Cette mesure inscrite dans la loi de finances 2019 est entrée en vigueur en juillet 2019 pour les nouveaux permis souscrits pour la saison 2019/2020. Elle s'annonce comme un succès puisque les permis nationaux représentaient près de 50 % des permis souscrits à la mi-août 2019 contre moins de 10 % l'année précédente. La réforme se traduit par une baisse prévisionnelle de 21,5 M€ du produit de la taxe cynégétique affectée à l'ONCFS jusqu'en 2019 et à l'OFB à partir de 2020. La baisse de recettes est prise en charge en 2019 par le fonds de roulement de l'ONCFS. A compter de 2020, le programme 113 sera abondé d'un montant de 21,5 M€ de crédits budgétaires pour compenser cette baisse dans le budget de l'OFB.

¹⁵ Les autres mesures principales de la réforme concernent : la mise en place d'une gestion adaptative des espèces, afin de mieux réguler les prélèvements en fonction de l'état de conservation des espèces ; l'amélioration de la gestion des dégâts de gibier, par une plus grande responsabilisation financière des fédérations départementales des chasseurs et la limitation des pratiques qui les accentuent ; la meilleure prise en compte du bien-être animal dans les chasses traditionnelles.

2.1.2. Le budget de l'État abondera la contribution des chasseurs à la protection de la biodiversité

La réforme de la chasse a prévu une contribution renforcée du monde cynégétique à la protection de la biodiversité, avec un abondement de l'État, notamment pour la préservation et la restauration des habitats naturels. Cette mesure a été concrétisée dans l'article 3 de la loi n°2019-773 qui précise que les fédérations de chasseurs conduisent des actions concourant « directement à la protection de la biodiversité ou apportent un soutien financier à leur réalisation, en y consacrant un financement au moins égal à un montant fixé par voie réglementaire, qui ne peut être inférieur à 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasser départemental dans l'année ». Seules des actions concrètes pourront être menées à l'exclusion de la prise en charge des dépenses de fonctionnement des fédérations ou de missions à caractère réglementaire ou de recherche.

La réforme prévoit que l'« éco contribution » des chasseurs soit abondée par l'État pour un montant double. Sur la base du nombre de permis validés et d'un apport de 5 € par chasseur, la contribution de l'État sera de 11 M€ de cofinancement de projets concrets menés par les fédérations de chasseurs en faveur de la biodiversité. Ce financement sera apporté dès 2020 par l'OFB qui bénéficiera d'une dotation de crédits de l'État sur le programme 113 pour compenser cette dépense dans son budget. Les projets présentés par la Fédération nationale des chasseurs (FNC) au nom et pour le compte des fédérations départementales ou régionales de chasseurs feront l'objet de subventions individuelles par l'OFB. Le dispositif sera régi par une convention cadre entre l'AFB (dans l'attente de la création de l'OFB) et la FNC qui sera signée à l'automne afin de permettre de présenter une première liste de projets à financer avant la fin de l'année 2019.

2.1.3. Le coût du transfert aux fédérations de certaines missions d'administration de la chasse sera compensé

Certaines missions d'administration de la chasse qui étaient assurées par les directions départementales des territoires (DDT) seront transférées vers les fédérations départementales de chasseurs (FDC). Ces missions portent sur la gestion des associations communales de chasse agréées et l'attribution des plans de chasse individuels. Le coût des missions transférées à compter de la publication du décret d'application de la loi n° 2019-773 correspond aux dépenses de masse salariale des agents de l'État antérieurement chargés de ces activités. Il a été estimé à 9 M€ par an et sera compensé par un financement du même montant attribué aux fédérations par l'OFB. Afin de compenser la dépense sur le budget de l'OFB, une dotation nouvelle de 9 M€ est inscrite dès la loi de finances pour 2020 sur le programme 113.

2.2. La création de l'OFB n'aura pas d'incidence nouvelle sur les agences de l'eau

La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 a créé l'Office français de la biodiversité par fusion de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les modalités de financement du nouvel opérateur prolongent celles des opérateurs fusionnés qui ont connu plusieurs évolutions au cours des dernières années qui sont présentées ci-après.

2.2.1. L'AFB était financée quasi-exclusivement par les agences de l'eau

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a notamment créé au 1^{er} janvier 2017 l'Agence française pour la biodiversité (AFB) par intégration de

l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'établissement public Parcs nationaux de France (PNF), ainsi que du groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels (ATEN), auxquels elle se substitue. De plus, la loi a « rattaché » à l'AFB tous les établissements publics de parcs nationaux qui conservent leur personnalité juridique et leur autonomie financière, mais reçoivent dorénavant de l'AFB leur dotation budgétaire.

Les ressources financières prévisionnelles attribuées aux quatre organismes intégrés à l'AFB s'élevaient, en 2017, à :

- 145 M€ de ressources affectées versées à l'Onema à partir des redevances perçues par les agences de l'eau, auxquels il convient de rajouter le reversement d'une partie de la redevance pour pollutions diffuses prélevées par les agences (41 M€) pour la mise en œuvre du plan « Ecophyto », géré dans un budget annexe ;
- 30 M€ de subventions pour charges de service public sur le programme 113 du budget de l'État¹⁶.

La loi de finances pour 2018, en son article 135, a institué une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), à hauteur d'un montant compris entre 240 M€ et 260 M€ (hors financement du plan Ecophyto) qui se substitue d'une part, à la contribution fixée antérieurement à un maximum de 150 M€ pour l'ex-Onema, intégré au sein de l'AFB et, d'autre part, aux dotations pour charges de service public qui étaient attribuées aux parcs nationaux et à l'AFB (pour l'ex-AAMP et PNF) sur le programme 113.¹⁷

2.2.2. Les agences de l'eau contribuent depuis 2018 au budget de l'ONCFS

Jusqu'en 2017, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) était principalement financé par des taxes affectées acquittées par les chasseurs et par une subvention pour charge de service public sur le programme 113. Ces ressources représentaient 95 % du budget total de 115,89 M€ en 2017 (67,62 M€ de redevance cynégétique, 5,35 M€ de droits de timbres et 37 M€ de subvention pour charge de service public).

Le montant annuel de la taxe cynégétique acquittée annuellement pour valider le permis de chasser affectée à l'ONCFS a été plafonné à 67,62 M€ pour la période 2018-2022 (72 M€ en loi de finances pour 2013). En revanche, le montant des redevances pour services rendus (droit d'examen, délivrance initiale, droit de validation du permis de chasser) perçues par l'ONCFS n'est pas plafonné.

Depuis la loi de finances pour 2018 (article 135), une contribution annuelle des agences de l'eau a été institué au profit de l'ONCFS, à hauteur d'un montant compris entre 30 M€ et 37 M€ qui se substitue à la dotation pour charges de service public qui était attribuée à l'ONCFS sur le programme 113. Ceci correspond au financement d'actions de surveillance du territoire et de préservation de la biodiversité conduites par ses agents.

Par ailleurs, la diminution du montant de la taxe à acquitter pour la validation nationale du permis de chasser inscrite dans la loi de finances 2019 et entrée en vigueur en juillet 2019 se traduit par une diminution du produit de la taxe cynégétique dont la recette a été estimée à 46,1 M€ pour l'année 2019.

¹⁶ Respectivement 23,1 M€ à l'Agence des aires marines protégées (AAMP), 4,5 M€ à Parcs nationaux de France (PNF) et 2,4 M€ au GIP Atelier des espaces naturels (ATEN). En exécution les subventions effectivement versées se sont élevées à 27,2 M€ sur le programme 113.

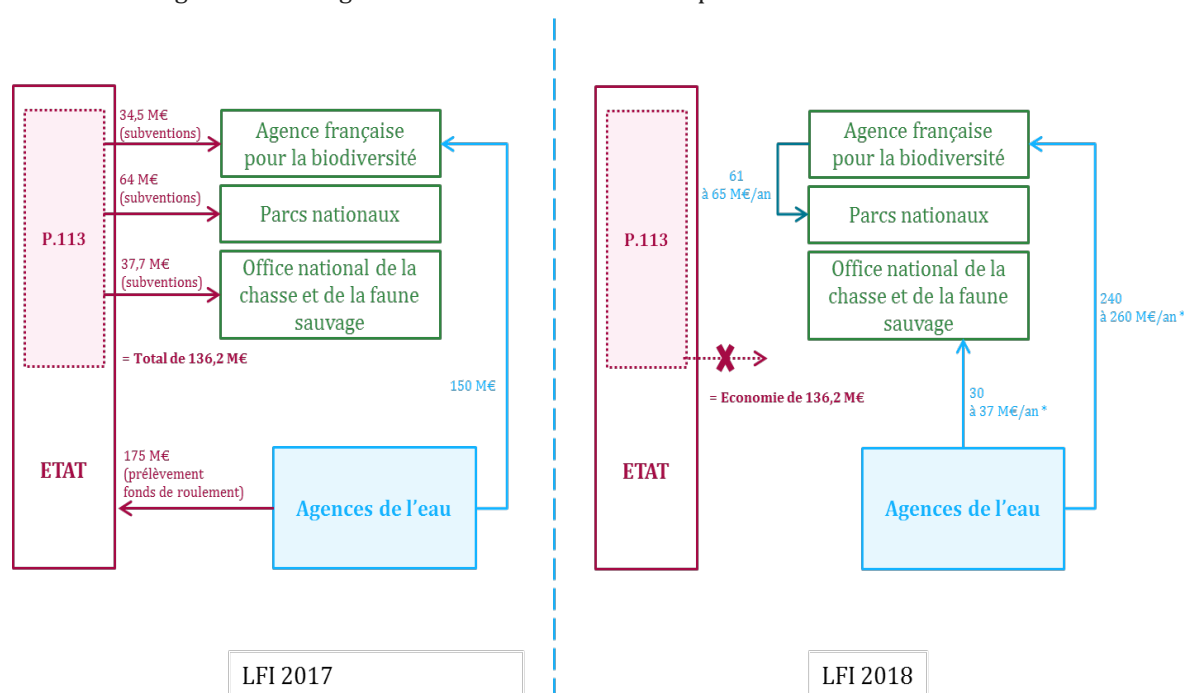
¹⁷ Sur la contribution de 245 M€ qui lui a été accordée en 2018, l'AFB a assuré le financement des parcs nationaux à hauteur de 63,3 M€ (pour un plafond fixé à 65 M€) selon une répartition fixée par arrêté du ministre chargé de l'écologie.

2.2.3. Le financement de l'OFB ne fera pas appel à une contribution supplémentaire des agences de l'eau

Globalement, l'évolution du financement des opérateurs de la biodiversité prévue par la loi de finances pour 2018 se traduit par une contribution annuelle des agences de l'eau d'un montant d'environ 280 M€ qui est désormais inclus dans le plafond annuel de redevances. Le montant de cette contribution pour l'année 2019 a été fixé par arrêté du 11 février 2019 à respectivement 243 319 222 euros au profit de l'Agence française pour la biodiversité et 36 955 050 euros au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

La contribution nouvelle des agences de l'eau au financement de certains opérateurs de la biodiversité (ONCFS, parcs nationaux et AFB pour l'ex-AAMP et PNF) s'est traduite par une diminution à due proportion des crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 7 (gestion des milieux et biodiversité) du programme 113, qui sont passés de 157,87 M€ en loi de finances pour 2017 à 21,17 M€ en loi de finances pour 2018.

Figure 2 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité



La mise en place de l'OFB au 1^{er} janvier 2020 va se traduire par une nouvelle évolution en matière budgétaire. Les dotations des agences de l'eau et du budget de l'État qui financent le budget de l'OFB ont été fixées à 367,3 M€ pour l'année 2020 auxquels s'ajouteront 10M€ prélevés sur la trésorerie du nouvel opérateur. Ce montant de 377,3 M€ sera augmenté d'une quinzaine de millions d'euros de crédits budgétaires lors de chacune des lois de finances pour 2021 et 2022 afin de poursuivre la montée en puissance de l'OFB et de ses nouvelles actions de mise en œuvre du plan biodiversité.

Le montant de 377,3 M€ qui abondera le budget de l'OFB se ventile en :

- 280 M€ correspondant à la reconduction de la contribution annuelle des agences de l'eau au financement des opérateurs de la biodiversité (AFB et ONCFS) prévue pour l'année 2019 en application de l'article 135 de la loi de finances pour 2018 ;

- 46,1 M€ qui seront reversés par les agences de l'eau à partir du produit de la taxe cynégétique dont elles assureront la collecte à compter du 1^{er} janvier 2020¹⁸ ;
- 51,2 M€ financés par le programme 113 du budget de l'État pour prendre en charge d'une part, les coûts de la réforme de la chasse supportés par l'OFB (voir 2.1) à hauteur de 41,5 M€ et, d'autre part, l'augmentation de la dotation attribuée par l'OFB aux parcs nationaux (+ 3,9 M€ en 2020 puis + 4,9 M€ en 2021 notamment pour accompagner la création du nouveau parc national des forêts de feuillus de plaine) et des actions liées au plan biodiversité¹⁹.

Pour assurer la mise en œuvre de ces évolutions, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit :

- D'augmenter de 3,5 M€ le plafond de la contribution de l'OFB au budget des établissements publics de parcs nationaux qui sera porté à 68,5 M€ ;
- D'augmenter le plafond « mordant » de taxes fiscales affectées aux agences de l'eau du montant prévisionnel de 46,1 M€ de taxe cynégétique qu'elles percevront à partir de 2020, soit un plafond porté à 2 151,1 M€.

En revanche, la fourchette de contribution des agences de l'eau au budget de l'OFB reste inchangée. Elle correspond strictement à la somme des montants fixés pour l'AFB et l'ONCFS par la loi de finances pour 2018, soit un seuil cumulé de 270 M€ et un plafond de 297 M€ pour l'OFB²⁰.

La création de l'OFB n'a donc aucune incidence supplémentaire sur les ressources financières des agences de l'eau. Plutôt que de confier à l'OFB la perception de la taxe cynégétique, le choix a été fait conformément au principe de spécialisation des établissements prôné par l'IGF et le CGEDD de s'appuyer sur les agences de l'eau dont le savoir-faire en la matière est reconnu et qui sont ainsi confirmées comme l'unique opérateur collectant des taxes dans le champ de l'eau et de la biodiversité.

La création du nouvel établissement public n'a également aucune incidence sur la pression fiscale qui pèse sur les Français et notamment les usagers de l'eau. En effet, les 46,1 M€ que les agences de l'eau seront autorisées à collecter à partir de 2020 proviendront exclusivement des taxes cynégétiques existantes dont le montant a été fortement réduit en 2019.

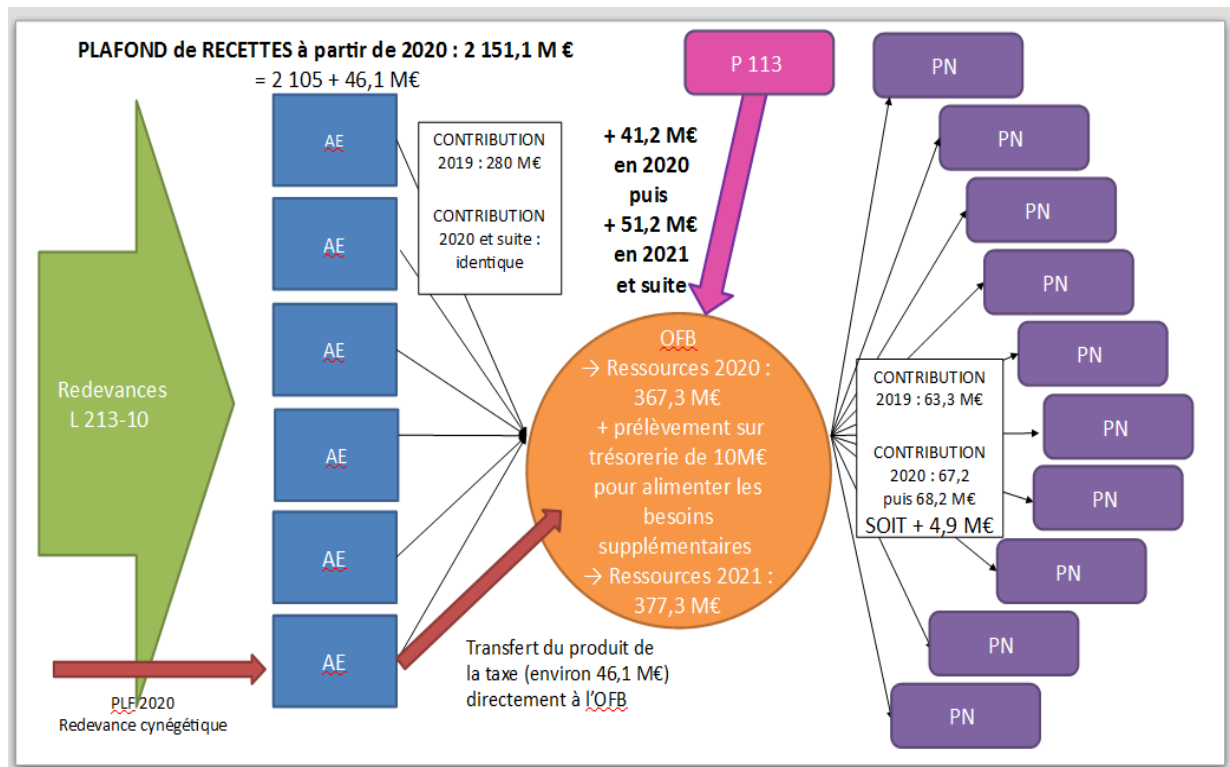
La figure 3 ci-après résume les dispositions inscrites dans le projet de loi de finances pour 2020 :

¹⁸ Ainsi que cela est déjà pratiqué pour d'autres « redevances », une agence de l'eau assurera la perception de la taxe cynégétique auprès de chacune des fédérations de chasseurs.

¹⁹ La contribution de l'OFB aux parcs nationaux qui était de 63,3 M€ en 2019, passera donc à 67,2 M€ en 2020 et à 68,2 M€ en 2021.

²⁰ La contribution des agences de l'eau au budget de l'AFB était comprise entre 240 et 270 M€ et celle au budget de l'ONCFS entre 30 et 37 M€.

Figure 3 : Mesures relatives au financement de l'OFB inscrites dans le projet de loi de finances pour 2020



Enfin, il faut rappeler qu'à la suite d'un amendement parlementaire adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2017, l'OFB bénéficiera de l'affectation de 5 % du produit de la taxe sur les installations de production d'électricité mécanique du vent en mer lorsque les premiers parcs éoliens off-shore seront entrés en service à partir de 2022 (article 1519 C du code général des impôts).

3. L'État augmente sa contribution budgétaire en faveur de la biodiversité

L'État est le principal financeur des actions relatives à la biodiversité. Les collectivités territoriales et les fonds européens apportent également une contribution significative (voir chapitre 4). Le secteur associatif est également un acteur important, tout particulièrement dans le domaine terrestre, mais compte tenu de la contribution du bénévolat qui n'est pas valorisée dans les comptes, il est très difficile d'apprécier son apport en valeur. La contribution des entreprises est également difficile à quantifier en dehors du mécénat²¹.

Selon l'analyse des comptes publics effectuée par le CGEDD dans son rapport de 2016, l'ordre de grandeur du montant des financements de l'État et de ses opérateurs pour la biodiversité peut être estimé à environ un milliard d'euros dont 500 M€ pour la biodiversité terrestre, 400 M€ pour les milieux aquatiques et environ 100 M€ pour les milieux marins. Ces financements sont assurés en totalité par le budget général de l'État pour les milieux marins et à près de 80 % pour les milieux terrestres. En revanche, les milieux aquatiques bénéficient de contributions équivalentes entre le budget général et les taxes affectées.

Les contributions sur le budget général de l'État viennent de plusieurs programmes gérés par différents ministères. Piloté par le ministère de la transition écologique et solidaire, l'action 7 du programme 113 « Gestion des milieux et biodiversité » fournit près de la moitié des crédits budgétaires²². Les dépenses fiscales et les investissements d'avenir n'apportent qu'un soutien très limité à la politique de la biodiversité²³.

Le même rapport a recensé les besoins financiers des politiques de la biodiversité tels qu'ils peuvent être anticipés par milieux et, autant que possible, par type d'activités ou de dispositifs. Elle les a hiérarchisés en considérant les obligations réglementaires, les engagements pris, notamment à l'échelon européen, et les niveaux d'ambition affichés dans les stratégies nationales qui constituent un socle minimal d'actions à conduire en faveur de la biodiversité²⁴. Hors contribution à la restauration de la trame verte et bleue, les besoins de financement complémentaires à ceux déjà mobilisés en 2016 sur le programme 113 ont été estimés à plus de 100 M€ pour les milieux terrestres et à environ 35 M€ pour les milieux marins.

3.1. Les crédits du programme 113 augmentent pour soutenir la mise en œuvre du plan biodiversité

Les crédits programmés sur l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » du programme 113 de la mission « écologie, développement et mobilité durables » ont connu de fortes évolutions au cours des dernières années notamment à la suite de la débudgétisation en loi de finances pour 2018 des subventions pour charges de service public attribuées à certains opérateurs de l'État du domaine de la biodiversité (voir 1.1.2). La comparaison inter annuelle des montants globaux prévus sur le programme est donc peu pertinente en raison des changements de périmètre.

²¹ 40 % des actions de mécénat en faveur de l'environnement (210 M€ en 2015) porteraient sur la biodiversité.

²² Les contributions des autres programmes portent majoritairement sur des actions internationales (coopération) ou qui n'ont qu'un lien indirect avec la biodiversité (lutte contre les incendies de forêts par exemple).

²³ Le coût des dépenses fiscales en faveur de la biodiversité est estimé au minimum à 7 M€ par an dont l'essentiel sur les impôts d'État. Faute d'un suivi spécifique, ce montant n'inclut pas le coût des avantages fiscaux consentis pour les dons effectués à des organismes agissant en faveur des espaces naturels.

²⁴ L'analyse a porté sur la métropole dans la mesure où le cadre de référence et les enjeux dans les Outre-mer sont le plus souvent différents et nécessitent un travail spécifique.

Hors subventions aux opérateurs, les moyens consacrés sur le programme 113 à la politique de la biodiversité sont en augmentation depuis la loi de finances pour 2018 alors qu'ils stagnaient depuis plusieurs années.

Tableau 3: Montant des autorisations de programme proposées en loi de finances initiale

(Source : Bleus budgétaires)

M€	2016	2017	2018	2019
Connaissance	16,7	16,3	17,3	22,1*
Préservation des espèces	12,6	12,7	12,6	14,1
Espaces naturels	41,3	40,4	40,4	43,8
Natura 2000	31	31	33	36,5
Total	101,6	100,4	103,3	116,5

* Ce montant inclut 9,2 M€ pour le financement du congrès mondial de la nature et est diminué par rapport à 2018 de 1,9 M€ de crédits consacrés à la connaissance du milieu marin (montant rattaché aux milieux marins)

Les crédits programmés en faveur des milieux marins ont également régulièrement augmenté depuis 2016 afin de tenir compte des engagements pris aux niveaux national et international, mais surtout des obligations européennes (Directive cadre stratégie pour le milieu marin). Ainsi, le montant programmé pour 2019 est de 20,4 M€ alors qu'il était de 12,2 M€ en 2016.

Cette inversion de la tendance des moyens inscrits sur le programme 113 est en phase avec les engagements de notre pays. L'augmentation des crédits budgétaires permet de soutenir le financement des actions du plan biodiversité que le gouvernement a présenté en juillet 2018 dans la continuité de l'adoption de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. L'ambition du plan est d'atteindre l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité inscrit dans la loi du 8 août 2016 et d'accélérer la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité. Cette montée en puissance est renforcée par l'accueil du Congrès mondial de la Nature à Marseille fin 2020 et anticipe la révision fin 2020 des objectifs dits d'Aïchi dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique²⁵. Aux moyens budgétaires s'ajoutent ceux de l'Agence française de la biodiversité (intégrée en 2020 au sein de l'Office français de la biodiversité) et ceux des agences de l'eau dédiés à la restauration et à la gestion des milieux.

La progression des moyens initiée en 2019 se poursuivra dans les projets de lois de finances de 2020 à 2022 à hauteur de 10 M€ chaque année. Ils permettront de soutenir la réalisation de mesures inscrites dans le plan biodiversité en s'appuyant notamment sur l'Office français de la biodiversité. Ces moyens supplémentaires se ventilent ainsi pour l'année 2020 :

➤ Milieux et espaces marins : 0,9 M€

- un soutien sera apporté au déploiement du parc naturel de la Mer de Corail porté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie afin de contribuer à la protection de 100 % des récifs coralliens français à horizon 2025, avec un objectif intermédiaire de 75 % en 2021 ; 0,3 M€ ;

²⁵ Les « Objectifs d'Aïchi » (au nombre de vingt) constituent le plan stratégique 2011-2020 qui a été adopté par les parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en octobre 2010 dans la ville japonaise d'Aïchi. Ce cadre international a ensuite été décliné en stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité.

- une carte nationale des zones d'accumulation des macro-déchets et des particules de plastique dans les cours d'eau et les eaux de ruissellement avant qu'ils n'arrivent en mer sera établie et des dispositifs de récupération de ces déchets seront expérimentés d'ici 2022 ; 0,3 M€ ;

- un plan national d'actions sera mis en œuvre afin de réduire significativement les échouages de mammifères marins sur les côtes françaises et les captures accidentelles dans les filets de pêche ; 0,3 M€ ;

➤ Milieux aquatiques : un volet aquatique sera intégré dans l'étude opérationnelle visant à sélectionner les obstacles majeurs aux continuités écologiques (barrages, etc.) et travailler à leur suppression pour résorber les principaux points noirs des schémas régionaux de cohérence écologique y compris sur le domaine public fluvial navigable ; 0,6 M€.

➤ Espaces protégés et continuité écologique : 5 M€

- un financement sera attribué dès 2020 via l'Office français pour la biodiversité au 11e parc national créé pour protéger les forêts de feuillus de plaine ; 2,5 M€ ;

- financement d'ici 2022 de la création ou l'extension de 20 réserves naturelles nationales, dont au moins deux en outre-mer, sachant qu'un groupe de travail a par ailleurs été constitué en 2019 au sein du Comité national pour la biodiversité afin de formuler des propositions en matière de financement des aires protégées ; 0,5 M€ ;

- extension d'ici 2022 du domaine protégé du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'au moins 10 000 hectares supplémentaires ; 0,5 M€ ;

- réalisation d'une étude opérationnelle afin de sélectionner les obstacles majeurs aux continuités écologiques (infrastructures routières et ferroviaires, conurbations, etc.) et travailler à leur suppression pour résorber 20 des principaux points noirs des schémas régionaux de cohérence écologique ; 1,0 M€ ;

- les collectivités de plus de 100 000 habitants seront incitées à se doter d'un plan « Nature en ville » pour développer l'accès des habitants aux espaces naturels²⁶. 0,5 M€.

➤ Connaissance et préservation de la biodiversité : 3,5 M€

- plans nationaux d'actions multi-espèces ou habitats pour les espèces les plus en danger, en particulier dans les territoires d'outre-mer ; 0,5 M€ ;

- renforcement la collecte des données sur l'état de conservation des espèces et sur les prélèvements réalisés par les chasseurs pour mieux connaître et rationaliser les prélèvements en fonction de leur état de conservation dans le cadre de la gestion adaptative des espèces chassables ; 0,2 M€ ;

- réalisation d'actions de prévention contre les espèces exotiques envahissantes et d'actions exemplaires de lutte dans les territoires insulaires ultramarins ; 0,5 M€ ;

- élaboration et diffusion d'ici 2022 d'un guide de diagnostic et de bonnes pratiques pour prévenir l'érosion des sols ; 0,3 M€ ;

²⁶ De plus, des opérations innovantes pour renforcer l'intégration de la nature dans la ville et l'accès pour tous les citoyens à des espaces riches en biodiversité pourront s'insérer dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir, notamment au travers des appels à projets opérés par l'Ademe (concours d'innovation) et la Caisse des dépôts et consignations (action démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition).

- réalisation par l'OFB d'une campagne de communication pour sensibiliser le grand public aux enjeux de la biodiversité. 2 M€.

Un volet nature sera par ailleurs inclus dans les contrats que portera l'Agence nationale de la cohésion des territoires (contrats de plan État-régions, contrats de ruralité, contrats de réciprocité avec les métropoles, etc.). De plus, l'État demandera aux Régions et aux collectivités ultramarines de consacrer un pourcentage minimum dans la prochaine génération de contrats de plan pour soutenir les collectivités locales impliquées dans la démarche des « Territoires engagés pour la nature » afin d'améliorer leur résilience face aux changements climatiques et renforcer l'intégration des enjeux de biodiversité dans toutes les composantes de l'aménagement.

3.2. Les agences de l'eau sont également engagées pour soutenir le plan biodiversité

Les agences de l'eau apporteront un soutien financier à plusieurs actions du plan biodiversité dans le cadre de leur XI^e programme d'interventions au sein desquels les moyens dédiés à la restauration et à la gestion des milieux sont en augmentation pour la période 2019-2024 avec 1,6 Md€ prévus dans les XI^e programmes pour 0,72 Md€ aux IX^e et 1,4 Md€ aux X^e programmes.

Outre la restauration de la continuité écologique des cours d'eau qui sera poursuivie et amplifiée, les agences financeront :

- l'expérimentation dans 20 territoires pilotes d'ici à 2025 de solutions innovantes fondées sur la nature d'adaptation des territoires au changement climatique afin de développer la résilience des territoires notamment face aux inondations ;
- des projets innovants ou démonstrateurs en matière de désartificialisation ou renaturation de sites dégradés ou fortement artificialisés ;
- la conversion en agriculture biologique afin de doubler les surfaces en 5 ans et atteindre 15 % à horizon 2022 en augmentant de 50M€ à partir de 2020 les moyens annuels qu'elles consacrent à cette politique favorable à la fois à la qualité de l'eau et à la préservation de la biodiversité ;
- l'expérimentation de nouveaux outils de paiement pour services environnementaux (PSE) pour un montant de 150 M€ d'ici 2021 afin de reconnaître les efforts des agriculteurs lorsque leurs pratiques contribuent directement à l'environnement, au-delà de la réglementation, et valoriser les pratiques de préservation des sols et de restauration de la biodiversité (plantations de haies, restauration de mares, préservation des prairies...).

4. Les fonds européens et ceux des collectivités sont à mettre en synergie avec les moyens de l'État

4.1. Les fonds européens apportent une contribution importante au financement

Trois des fonds européens structurels et d'investissement (FEADER, FEDER et FEAMP) contribuent au financement des politiques de l'eau, de la biodiversité et des milieux. S'y ajoute l'instrument financier sur l'environnement LIFE qui finance des actions innovantes dans le cadre d'appels à projets.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié aux Régions, qui sont désormais les autorités de gestion du FEADER et du FEDER, le pilotage, l'élaboration et la mise en œuvre des programmations ainsi que la gestion des aides afférentes. Seule la programmation du FEAMP reste pour l'essentiel pilotée par l'échelon national.

Parmi les conclusions de la seconde phase des Assises de l'eau figure l'objectif de mieux mobiliser les fonds européens (action 15 du levier n°1) en veillant à ce que l'eau et la biodiversité soient pleinement éligibles aux fonds européens dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027).

4.1.1. Le Fonds européen de développement régional

Un peu plus d'1 milliard d'euros de Fonds européen de développement régional (FEDER) a été programmé sur la thématique « environnement et prévention des risques » au cours de la programmation 2007-2013. Il a surtout financé des investissements de traitement des eaux usées dans les régions ultrapériphériques afin de permettre à ces régions de se mettre en conformité avec la directive européenne sur les eaux résiduaires. Des financements ont également été accordés au secteur de l'eau potable. Selon le rapport du CGEDD de 2016 déjà cité, environ 188 M€ de FEDER auraient bénéficié à des projets relatifs à la biodiversité dans toutes les régions de métropole (dont plus de 40 M€ pour les milieux aquatiques), auxquels s'ajoutent 18 M€ dans les DROM. Selon cette source, le montant moyen annuel de FEDER qui a bénéficié à la biodiversité serait donc de l'ordre de 30 M€.

Pour la programmation 2014-2020, l'objectif de protection de l'environnement et d'utilisation des ressources (OT6) n'a pas été considéré comme prioritaire par la Commission européenne. L'ensemble des objectifs non prioritaires ne peut mobiliser plus de 20 % de la dotation du FEDER. La sous priorité « eau et assainissement » n'est ouverte que dans les régions d'outre-mer et en baisse (208 M€) par rapport à la programmation 2007-2013. En revanche, les montants inscrits pour la biodiversité sont en augmentation avec 237 M€ sur les programmes régionaux²⁷ et respectivement 12 M€ et 31,2 M€ sur les programmes de massifs et de bassins²⁸. Les programmes opérationnels qui ont alloué une part importante de leur enveloppe FEDER sur la biodiversité sont ceux qui accusent le plus de retard dans les engagements en raison des difficultés liées à la maîtrise d'ouvrage des projets²⁹.

²⁷ La majorité des opérations programmées porte sur des travaux de restauration de corridors terrestres ou aquatiques, l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion de réserves et parcs naturels, l'animation des documents d'objectifs Natura 2000.

Les opportunités de financement pour l'eau et la biodiversité sont donc tributaires des orientations thématiques des fonds FEDER. Dans le cadre de la prochaine programmation, la proposition de la Commission européenne est concentrée sur deux objectifs thématiques dont un dédié aux thématiques environnementales³⁰. Les pays les plus riches dont la France sont soumis à l'obligation de mobiliser au total au moins 85 % de leurs crédits du FEDER sur les deux objectifs prioritaires dont au plus 40 % pour l'objectif environnemental.

Une bonne articulation entre les fonds européens et les cofinancements nationaux ou régionaux est indispensable. En particulier, une concertation préalable entre les agences de l'eau et les conseils régionaux est nécessaire pour une articulation optimale entre leurs programmes respectifs afin de mobiliser au mieux les fonds européens³¹.

4.1.2. Le Fonds européen agricole pour le développement rural

Le Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER) constitue une ressource essentielle pour mettre en œuvre la politique Natura 2000 en contribuant au financement de l'élaboration et du suivi des documents d'objectifs, ainsi qu'au financement des mesures contractuelles qui soutiennent les préconisations de gestion des sites. En zones agricoles, ces mesures contractuelles concourent également à la politique de préservation de la qualité des ressources en eau.

Selon un rapport conjoint du CGEDD et du CGAAER³², ces dispositifs ont représenté sur la période 2007-2013 un montant d'engagements nouveaux de 383 M€ de FEADER, bénéficiant pour les deux tiers à la politique Natura 2000³³.

²⁸ Si seulement trois régions métropolitaines ont mobilisé du FEDER pour la protection, la restauration et l'utilisation durable des sites Natura 2000, 17 des 22 anciennes régions de métropole, ainsi que toutes les régions d'outre-mer, ont prévu des financements du FEDER pour la protection et l'amélioration de la biodiversité hors Natura 2000, la protection de la nature et les infrastructures vertes. Des actions destinées à protéger la biodiversité et les continuités écologiques dans les massifs de montagne ou des actions de préservation et de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes aquatiques sont inscrites dans six des neuf dispositifs interrégionaux.

²⁹ Au 31 juin 2018, le taux de programmation national sur l'objectif thématique 6 atteint 33 %. Les Régions qui affichent les taux de programmation les plus dynamiques sont souvent celles qui ont fait le choix de fléchir cette priorité d'investissement vers le soutien à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion d'espaces naturels qui font intervenir des acteurs bien habitués des fonds FEDER. A l'inverse, les Régions ayant choisi de programmer un panel d'actions plus divers, et surtout des opérations en lien avec la mise en œuvre des trames vertes et bleues (TVB) connaissent plus souvent des retards de programmation. En effet, ces opérations portent sur des opérations de faibles montants dont la maîtrise d'ouvrage est complexe.

³⁰ Une Europe plus verte et à zéro émission de carbone, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique.

³¹ Compte tenu de l'obligation d'autofinancement de 20 % pour les projets bénéficiant de FEDER, les régions ont des difficultés pour mobiliser des crédits FEDER sur des projets de trame verte et bleue lorsque les agences de l'eau interviennent à hauteur de 80 % sur certains projets.

³² Rapport annuel d'exécution du programme de développement rural hexagonal, année 2014, et rapport CGEDD-CGAAER sur l'évaluation de la politique Natura 2000.

³³ Dont 49 M€ pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des documents d'objectifs, 24 M€ pour les contrats Natura 2000 en zones non agricoles, 310 M€ pour les mesures agro-environnementales territorialisées (environ 174 M€ correspondent à des mesures à enjeu Natura 2000, 102 M€ à enjeu eau et 34 M€ pour les autres MAEt).

Pour la programmation 2014-2020, les mesures sur les documents d'objectifs et les contrats Natura 2000 ont été reconduites (mesure 7 avec trois opérations). Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEc – mesure 10) ont pris la suite des mesures agro-environnementales territorialisées (MAEt)³⁴. Des aides peuvent également être accordées aux agriculteurs à qui certaines pratiques agricoles sont imposées dans des aires de captages ou des sites Natura 2000 (mesure 12).

Les montants prévisionnels de FEADER pour chacune de ces mesures au cours de la période 2014-2020 sont de 251,8 M€ pour la mesure 7, 1 134 M€ pour la mesure 10 et 2,6 M€ pour la mesure 12. Le périmètre des MAEc étant plus large que celui des MAEt et les cahiers des charges et les niveaux de leur rémunération ayant été profondément remaniés, il est difficile d'estimer le montant des crédits effectivement mobilisé pour les actions liées à l'eau et à la biodiversité sur la période 2014-2020, ce d'autant plus que les crédits consacrés à ces enjeux ne sont pas tracés. Après un démarrage très lent entre 2014 et 2016 et des retards de programmation dus à divers problèmes de mise en œuvre, les engagements cumulés représentaient en 2018 respectivement 21 % des financements prévus pour la mesure 7, 51 % pour la mesure 10 et 49 % pour la mesure 12.

A ces mesures dédiées, s'ajoutent d'autres mesures de portée plus générale, comme la conversion vers l'agriculture biologique, qui ont des effets indirects sur la qualité de l'eau et la biodiversité terrestre et aquatique.

Pour le prochain programme, un plan stratégique national se substituera aux plans de développement rural régionaux, mais les Régions auront un rôle essentiel pour la mise en œuvre des plans territoriaux en qualité d'autorités de gestion.

4.1.3. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

La programmation du FEDER ayant donné très peu de place à la protection de l'environnement marin, la mobilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) constitue un enjeu important pour la mise en œuvre de la Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et de Natura 2000 en mer.

Sur une enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits européens pour la période 2014-2020, le volet environnemental du FEAMP devait bénéficier d'environ 38 M€ avec un taux de cofinancement de 75 %. Les mesures liées au développement durable de la pêche et de l'aquaculture apportent des contributions essentiellement indirectes sans enveloppes financières prédéfinies. Seuls l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'objectifs des sites Natura 2000 en mer et les programmes de surveillance et de mesure de la DCSMM peuvent être financés directement par le volet de politique maritime intégrée (3,6 M€ de FEAMP pour l'ensemble de la période 2014-2020).

Le FEAMP devrait continuer à accompagner le financement d'actions en faveur de la biodiversité marine sur la période 2021-2027, sans enveloppes dédiées *a priori*.

4.1.4. L'instrument financier pour l'environnement

L'instrument financier pour l'environnement (LIFE) finance des actions innovantes dans le cadre d'appels à projets. Depuis 1992, 117 projets français portant sur la conservation de la

³⁴ Les MAEc regroupent l'ensemble des mesures agro-environnementales alors que dans la programmation précédente les MAEt étaient distinctes des autres MAE et notamment de la prime herbagère qui a mobilisé les deux tiers des engagements nouveaux.

nature et la biodiversité ont bénéficié de 101 M€ de l'Union européenne, au taux de 50 %. Les associations et les parcs naturels ont été les principaux bénéficiaires de projets, les autres bénéficiaires étant des instituts de recherche et des autorités locales et régionales.

Au cours de la période 2006-2014, 31 projets ont été retenus sur le domaine nature et biodiversité pour un financement LIFE total de 48 M€, ce qui représente une contribution moyenne annuelle de 6 M€. En 2016, 8 projets français figuraient parmi les 144 retenus par la Commission européenne. Avec un quart des projets présentés qui sont sélectionnés, la France a un bon taux de succès. En revanche, en nombre de projets retenus, elle figure loin derrière l'Espagne et l'Italie qui déposent beaucoup plus de projets.

Afin que les acteurs de la biodiversité puissent accéder à ces financements sur projets, des cofinancements (État, agences de l'eau, collectivités territoriales) sont nécessaires. La mobilisation de ces fonds nécessite une forte compétence administrative et une trésorerie suffisante.

Pour la prochaine programmation, le programme LIFE+ sera recentré sur les actions en faveur de la biodiversité et de l'économie circulaire.

4.2. Les Régions sont cheffes de file pour la biodiversité, mais ce sont les Départements qui disposent de moyens financiers affectés

Les Régions sont désormais cheffes de file en matière de biodiversité, mais les moyens financiers qu'elles consacrent à ce domaine restent limités³⁵. Selon le CGEDD, les montants cumulés des contributions des conseils régionaux dans les contrats de plan et les plans interrégionaux de massif et de fleuves sont de 249 M€ pour l'eau, 233 M€ pour la biodiversité et 207 M€ pour l'eau et la biodiversité, soit un total de 689 M€ sur la période 2015-2020 et de 115 M€ par an. Pour ce qui concerne plus particulièrement les milieux marins, l'implication des Régions est variable, mais globalement très limitée³⁶.

Au cours de ces dernières années, les Départements se sont désengagés du financement de la politique de l'eau. En revanche, ils restent des acteurs très importants du financement de la politique des espaces naturels. En effet, et à la différence des autres échelons de collectivités, les Départements disposent avec la part départementale de la taxe d'aménagement qui s'est substituée en 2012 à l'ancienne taxe sur les espaces naturels sensibles (TDENS) d'une ressource affectée destinée à financer leur politique en faveur des espaces naturels sensibles³⁷.

³⁵ Globalement le budget consacré par les régions à l'environnement au sens large serait de 631 M€ soit 2,1 % de leur budget (source DGCL).

³⁶ Dans les CPER, seule la région Provence-Alpes d'Azur a clairement identifié un financement (2,45 M€) dédié spécifiquement aux écosystèmes marins. Quelques autres régions mentionnent que le milieu marin s'insère dans le volet eau ou le volet biodiversité du CPER sans ligne budgétaire spécifique.

³⁷ Selon l'article L331-3 du code de l'urbanisme, la part départementale de la taxe d'aménagement peut financer des dépenses d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien de tout espace naturel boisé ou non appartenant au département ; de participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion des terrains acquis par le Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une commune, un EPCI dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution ; d'acquisition, d'aménagement et de gestion de sites Natura 2000, des territoires classés en réserve naturelle, des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, des espaces, sites et itinéraires figurant au plan des sports de nature ; d'études et d'inventaires du patrimoine naturel ; d'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ; de travaux contribuant à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les SRCE.

L'ordre de grandeur de la part de la taxe d'aménagement revenant à cette politique est évalué à 400 M€ par an³⁸. Cette recette est sensible à la conjoncture de la construction. Le montant des dépenses déclarées par les Départements en faveur des ENS a été en moyenne de 277 M€ sur la période 2012-2015. Il subsiste donc une marge d'augmentation de la capacité des Départements à intervenir en faveur des politiques de l'eau et de la biodiversité à partir des recettes affectées dont ils disposent³⁹.

Il n'existe pas d'information structurée sur les moyens financiers que les collectivités du bloc communal consacrent au grand cycle de l'eau et à la biodiversité⁴⁰. Avec la prise de compétence sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), l'implication des EPCI dans les politiques du grand cycle de l'eau va s'accroître dans les prochaines années. La mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) pourrait également entraîner une implication accrue de leur part sur la biodiversité. Si, pour financer leur compétence GEMAPI, les EPCI ont la possibilité de créer une taxe facultative plafonnée à 40 € par habitant, il n'existe rien de tel en matière de biodiversité.

Pour les prochaines années, la contractualisation entre l'État et les Régions pour la période 2021-2027 devrait favoriser les synergies dans le déploiement des financements sur des objectifs et actions conjointement identifiés comme prioritaires notamment en matière de biodiversité. Ceci est d'autant plus pertinent que le Conseil régional est à la fois chef de file en matière de biodiversité et autorité de gestion des fonds FEDER et FEADER. Le plan Biodiversité (action 3c.) adopté en juillet 2018 prévoit que pour la prochaine génération de CPER, l'État demandera, d'une part, aux Régions et aux collectivités ultramarines d'y consacrer un pourcentage minimum et, d'autre part, aux agences de l'eau d'être parties prenantes. Les comités de bassin et les comités régionaux de la biodiversité sont des instances qui permettent d'associer les acteurs au choix des priorités à retenir.

³⁸ Le taux moyen de la part départementale de la taxe d'aménagement est de l'ordre de 1,8 %, 23 départements ayant adopté le taux maximal de 2,5 % et 45 un taux supérieur à 2 %. Les montants liquidés se sont élevés respectivement à 368,7 M€ et 434,1 M€ pour les années 2014 et 2015. Le nouveau dispositif a connu des difficultés de mise en place. En 2011, dernière année de collecte de la TDENS, la recette était de 281 M€ et les dépenses de 241 M€. De plus, au moins deux années de recettes restaient disponibles, en moyenne. *Source : CGEDD, IGA, IGF, Revue de dépenses : La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR), septembre 2017*

³⁹ La non corrélation des recettes et des dépenses se traduit par un cumul de reports de recettes qui atteignait en 2015 plus de 235 M€. De plus, l'éligibilité d'environ un quart des dépenses imputées à la politique des ENS semble incertaine. En effet, sur la période 2001-2015, les départements ont déclaré 15,4 % de dépenses sur « d'autres emplois » et 8,9 % de dépenses sur des emplois inexpliqués. *Source : CGEDD, IGA, IGF*

⁴⁰ Les services publics d'eau et d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux dont le financement est assuré par les usagers indépendamment du budget communal.

Conclusion

Après les nombreuses évolutions qui ont affecté au cours des dernières années l'organisation et les modalités de financement des opérateurs du secteur de l'eau et de la biodiversité, la période 2019-2022 sera notamment marquée par la mise en place de l'Office français de la biodiversité au 1^{er} janvier 2020, accompagnée d'une réforme de la chasse, la mise en œuvre des interventions des agences de l'eau prévues par leurs programmes 2019-2024, la réalisation des actions inscrites dans le plan national sur la biodiversité et celles décidées à la suite des Assises de l'eau.

Les agences de l'eau disposent de ressources dont le montant est stabilisé jusqu'en 2024. Elles ont une meilleure visibilité sur leurs capacités d'intervention à la suite de l'arrêt des prélèvements pour abonder le budget de l'État et de la stabilisation de leur contribution au financement des autres opérateurs du secteur de l'eau et de la biodiversité. D'ici 2022, à fiscalité globale constante, il reste à faire évoluer leur système de taxes fiscales afin, d'une part, de mieux mettre en œuvre le principe polluer-payeur et, d'autre part, de diversifier leurs recettes en cohérence avec l'extension de leur périmètre d'intervention à la biodiversité.

La réforme de la chasse qui accompagne la création de l'Office français de la biodiversité sera sans incidence financière sur les moyens des opérateurs et notamment des agences de l'eau puisque le coût des actions prévues par cette réforme sera totalement financé en mesures nouvelles sur le budget de l'État dès la loi de finances pour 2020. Au-delà, l'État poursuivra dans les projets de lois de finances de 2020 à 2022 l'effort engagé en 2019 pour augmenter les crédits budgétaires destinés à soutenir la réalisation des mesures inscrites dans le plan biodiversité.

Ces dispositions marquent une inflexion notable par rapport à la tendance antérieure de réduction des moyens consacrés par l'État aux politiques de l'eau et de la biodiversité. Le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027) des fonds communautaires européens et la prochaine contractualisation entre l'État et les régions offrent l'occasion de prolonger la dynamique engagée.

Patrick LAVARDE



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexe

Quelques pistes pour le financement de la biodiversité

Appréciations préalables sommaires

Thématique	Intitulé	Assiette	Taux	Redevable	Acceptabilité	Incitativité	Coût de collecte
Changement d'usage du sol	Taxe additionnelle à la taxe d'aménagement	Surface taxable de la construction	0,1 à 0,4 %	Pétitionnaire de surfaces à bâtir	Contestée pour surcoût de la construction	Faible	Marginal (additionnelle)
	Taxe additionnelle à la redevance d'archéologie préventive	Travaux affectant le sous-sol et soumis à étude d'impact		Aménageurs	Faible	Faible Ne concerne que les aménagements d'une certaine ampleur	Marginal (additionnelle)
Surfaces artificialisées	Taxe additionnelle aux mutations à titre onéreux	Valeur des biens avec possibilité d'abattement à la base pour exonérer les biens de faible valeur Porte sur des surfaces bâties de toutes natures	0,1 %	Acquéreurs de biens (habitations, commerces, industries...)	Prélèvement imperceptible dans le processus d'acquisition	Nulle (assiette sur l'existant)	Marginal (additionnelle)
	Taxe imperméabilisation	Surface de sol changeant d'usage suite à une autorisation police de l'eau, une décision d'urbanisme	€/m ²	Pétitionnaire de construction et de création de surfaces imperméables non bâties	Moyenne	Réelle mais fonction du taux	Significatif selon le seuil d'assiette

Activités réglementaires	Taxe nomenclature «eau »	Selon la nomenclature en privilégiant l'imperméabilisation			Variable	Variable	Coûteuse, lien à créer avec la police de l'eau
	Taxe à l'anneau d'amarrage	L'anneau de port	50 €/an	Propriétaires de bateaux de plaisance	Opposition des acteurs maritimes Acceptabilité globale en regard des dépenses en faveur de l'environnement marin	Très modeste	Acceptable entre agences de l'eau, collectivités et gestionnaires de ports
Pollutions diffuses	Produits phytopharmaceutiques	Existante	Augmentation taux actuels	Vendeurs de produits	Opposition des acteurs agricoles, acceptable pour le public	Assez faible	Nul (dispositif en place)
	Nitrates	Engrais azotés		Vendeurs d'engrais	Opposition des acteurs agricoles, acceptable pour le public	Significative	Moyen
	Pollution lumineuse	Consommation électrique du service d'éclairage public	0,002/Kwh	Collectivités	Ne prend pas en compte les éclairages commerciaux ou industriels de plein air	Favorise l'arrêt en pleine nuit et la différenciation territoriale	Base à construire et coût de collecte significatif

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)