



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

---

263 rue de Paris – case 543 – 93515 Montreuil Cedex

tél. : 01 55 82 88 75 – Fax : 01 55 82 88 70 –

E mail : [fd.equipement@cgt.fr](mailto:fd.equipement@cgt.fr) - Site : [www.equipement.cgt.fr](http://www.equipement.cgt.fr)

Montreuil, le 7 mai 2018

### **Financement des politiques « Eau et Biodiversité ». Etat des lieux, politique actuelle et besoins réels**

#### **1. Le rapport CGEDD de 2016 sur les scénarios de financement**

Nous résumons brièvement ce rapport intitulé « *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins* ». Rapport CGEDD n° 010447-01. Il est signé de Philippe Bellec, Patricia Corrèze-Lénée, Patrick Lavarde, est daté de juillet 2016 mais a été rendu public à l'automne 2016<sup>1</sup>.

**En résumé**, ce rapport de 86 pages, dont 6 de résumé et 24 annexes (totalisant 316 pages) estime **les besoins de financements supplémentaires hors milieux aquatiques continentaux, à une fourchette de 200 à 240 M€ / an à l'horizon 2020**, consacrés uniquement à la biodiversité terrestre et marine, les milieux d'eau douce étant supposés couverts. Il propose un choix parmi 4 scénarios de financement totalisant 394 M€ (193 M€ pour le programme 113 et 201 M€ supplémentaires requis), basés sur une évolution possible des ressources et des répartitions des rôles entre l'Etat (ministère de l'environnement DEB et DREAL), l'Agence française pour la biodiversité, les six Agences de l'eau, ainsi que les « collectivités territoriales » qui sont en fait les régions (voir tableau en annexe, page 8). Les combinaisons possibles reposent sur l'évolution des ressources fiscales affectées avec un parti assumé de « réalisme ». Le rapport formule 13 recommandations. Les annexes thématiques donnent un état sur les financements disponibles ou possibles.

Ce rapport **sous-estime nettement les besoins véritables**, et que nous expliquons en quoi dans l'annexe (voir ci-après, pages 5 à 9).

---

<sup>1</sup> A télécharger sur : [http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00241768&n=9&q=%28%2B%28question\\_word%3Acgedd+question%3A|cgedd|%29%29&fulltext=&depot=&](http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00241768&n=9&q=%28%2B%28question_word%3Acgedd+question%3A|cgedd|%29%29&fulltext=&depot=&)

**Pratiquement aucune suite n'a été donnée à ce rapport** par le gouvernement Valls. En effet le PLF<sup>2</sup> 2017 ou le PLFR<sup>3</sup> 2016, qui aurait pu en être la traduction, intègre une seule mesure nouvelle. Il s'agit de deux fractions de taxes dont le produit sera affecté à l'AFB :

- taxe sur **l'éolien en mer**, d'un rendement possible de 2 M€ / an au mieux en 2020, à terme 4 à 5 M€/an selon l'avancée des installations éoliennes en mer,
- et taxe sur **l'extraction en mer de granulats ou autres matières**, d'un rendement estimé à 0,1 M€ à court terme, voire 2 M€/an, selon le sort réservé à ces projets très discutés.

C'est dans le quinquennat 2017-2022 que telle ou telle recommandation ou scénario étudié pourrai(en)t être mise(s) en œuvre ou non : dans le budget triennal 2018-2020 soumis au Parlement par le gouvernement Philippe, dans le PLF 2019 et également dans le 11<sup>ème</sup> programme des Agences de l'eau (2019-2024).

## 2. La loi de finances 2018 et le contexte d'Action Publique 2022

2.1. **La loi de finances (LFI) 2018 supprime 136 M€** de crédits budgétaires du programme 113 Eau et Biodiversité correspondant aux subventions pour charges de service public à l'AFB (issues de l'ex AAMP et de l'ex PNF), à l'ONCFS et aux Parcs Nationaux.

Ces crédits sont remplacés par des versements imposés aux six Agences de l'eau, issues des redevances collectées sur l'eau. En incluant le versement à l'AFB sur la partie ex ONEMA, **le total des prélèvements 2018 des Agences de l'Eau** vers l'AFB (180 M€, plus 41 M€ pour le plan Ecophyto), l'ONCFS (30 à 37 M€) et les Parcs Nationaux (61 à 65 M€) se monte à **297 M€** (articles 135 et 137 de la LFI).

La justification tient dans un discours convenu : « *Ceci consolide le rapprochement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et conforte le rôle de pilier des agences de l'eau dans le financement des politiques environnementales* » (lettre de Nicolas Hulot du 28 novembre 2017 aux présidents de comités de bassin et aux CA des Agences). Ce discours se trouve conforté par la nouvelle compétence sur la biodiversité « terrestre » confiée aux Agences de l'eau par la loi « *reconquête de la biodiversité* » d'août 2016, en dépit du principe communautaire selon lequel les redevances sur l'eau doivent financer la qualité des milieux aquatiques...

Les crédits « Paysages, Eau et Biodiversité » du programme 113 passent ainsi de 280 M€ en 2017 à **148 M€ en 2018 (soit - 47 %)**, répartis comme suit :

- actions 1 (sites, paysages, publicité) pour 6,7 M€,
- action 2 (logistique, formation, contentieux) pour 5,6 M€,
- et action 3 (gestion des milieux et biodiversité) pour 136,2 M€.

A noter également l'annulation de 39,7 M€ de crédits votés du programme 113 par décret de juillet 2017.

2.2. La LFI (art 44 VI A) fixe **le plafond des dépenses des Agences de l'eau à 2,28 milliards d'€/an** en 2018, proche de celui de 2,30 milliards d'€ en 2017. Ceci après un projet initial à 2,1 Md€ qui a été modifié par un amendement gouvernemental lors de la discussion parlementaire, par

---

<sup>2</sup> Projet de loi de finances

<sup>3</sup> Projet de loi de finances rectificatif

concession aux élus relayant la protestation des comités de bassin et des CA des Agences. Par contre, un **prélèvement de 200 M€** sera appliqué sur les ressources des agences de l'eau au profit des recettes du budget général de l'Etat en 2018. L'arrêté conjoint Ecologie/Budget doit répartir ce prélèvement entre les six agences au *prorata* de leurs prévisions de redevances, avec une clause étonnante du style « *sans remettre en cause les programmes de préservation et de reconquête de la biodiversité et l'objectif d'atteindre le bon état des masses d'eau* » (art 44 VI B LFI 2018). Engagement a été pris de « *réétudier avec les parlementaires d'ici 2019 la question des moyens des Agences de l'eau* »<sup>4</sup>. Sous hypothèse de 2,28 Md€/an sur la période 2019-2024, le 11<sup>ème</sup> programme serait ainsi plafonné à 13,2 Md€, contre 13,8 Md€ dans le 10<sup>ème</sup> programme, ou 12,6 Md€ dans l'hypothèse initiale de la LFI).

Dans les annonces de Nicolas Hulot figure la volonté de créer une taxe ou redevance pénalisant l'artificialisation des sols, à étudier dans le PLF 2019. Tels sont les propos tenus au CNTE<sup>5</sup> et au Comité national Biodiversité, en réponse à la critique des prélèvements pour la biodiversité opérés sur les redevances des Agences de l'eau. Mais son courrier du 28 novembre 2017 aux présidents de Comités de bassin et de CA des Agences de l'eau sur les enjeux stratégiques des 11<sup>èmes</sup> programmes ne mentionne pas cette intention. En revanche, on y trouve la référence à un « *modèle financier plus efficace, plus sélectif et plus simple* », ce qui signifie sans doute réduire la pression fiscale sur les usages domestiques de l'eau et sur les entreprises au nom de la maîtrise des dépenses publiques et fait écho à la réduction des effectifs : la perte de 48 ETP de 2018, si elle était reproduite pendant 5 ans, donnerait - 240 ETP sur 1600 ETP initiaux. Autres éventualités : arrêt ou réduction de certaines aides, dispositifs d'aides moins chronophages...

La lettre de mission du 3 novembre 2017 des ministres Hulot et Darmanin demande à l'IGF et au CGEDD de concevoir des préconisations « *d'évolution organisationnelles et de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention* » des opérateurs du programme 113, contribuant aux objectifs du plan « Action publique 2022 ». Cette lettre affirme que « *les mesures prises jusqu'à présent - modèles d'allocation des moyens, réorganisations internes fréquentes, mutualisations inter établissements - se sont avérées pertinentes mais risquent d'être désormais insuffisantes* ». On relèvera que cette lettre de mission cite des rapports ou évaluations menées depuis 2010 sur les sujets « eau et biodiversité », mais qu'elle oublie curieusement celui du CGEDD de 2016 sur les scénarios de financement, qui ne fournit pourtant qu'une estimation par défaut des besoins (voir § 1 et l'annexe ci-après), ainsi que le rapport du CGEDD et du CGAAER de fin 2015 consacré à l'évaluation et à l'évolution nécessaire du dispositif Natura 2000<sup>6</sup>, qui soulignait sa fragilité et sa dépendance vis-à-vis des financements et des postes en DREAL et d'animateurs dans les sites.

---

<sup>4</sup> Lettre de Nicolas Hulot du 28 novembre 2017 aux présidents des comités de bassins et CA des Agences

<sup>5</sup> Comité national de la transition écologique

<sup>6</sup> **Analyse du dispositif Natura 2000 en France**. Rapport CGEDD n° 009538-01, CGAAER n° 15029. Fabienne ALLAG DHUISME, Christian BARTHOD (coordonnateur), Denis DOMALLAIN, Geneviève JOURDIER, Paul REICHERT et Rémi VELLUET. Décembre 2015. 55 p + annexes.

[http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009538-01\\_rapport.pdf](http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009538-01_rapport.pdf)

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

Ce domaine du financement de la politique publique « eau et biodiversité » peut sembler difficilement accessible à beaucoup d'agents publics et aux citoyens en général. Pourtant, compte tenu de l'ampleur des progrès à faire en matière de protection de la nature, voici ce que nous demandons, partant de la situation réelle et des besoins incompressibles :

- **Augmenter les crédits du programme « Paysages, Eau, Biodiversité »** provenant du budget général de l'Etat, **d'au moins 300 M€/an**, ce qui était l'objectif de la loi issue du Grenelle de l'environnement. Ces crédits financent les actions des services de l'Etat (BOP 113) DGALN-DEB, en DREAL, DIRM, DEAL et DDT(M). Ils doivent également financer l'action des Etablissements publics de l'Etat par une subvention de « contribution aux charges de service public ». Or l'évolution récente est l'inverse : les crédits 2018 du BOP 113 baissent de 47 % (148 M€ contre 280 M€ en 2017, avant annulation de 40 M€ en juillet 2017).
- **Créer des emplois publics dans les services et établissements publics de l'Etat chargés d'eau et de biodiversité.** En 10 ans (2008/2018), les effectifs des établissements publics du programme 113 ont baissé de 143 ETP (5 326 - 5 258, dont 75 transferts du MNHN/SPN vers l'AFB). Les effectifs des services de l'Etat (DREAL/DEAL, DIRM, DDT-M) sont également au plancher pour les actions « eau et biodiversité », en particulier pour les missions Natura 2000, la police de l'eau, les plans d'actions en faveur des espèces et habitats protégées. Le tout sans parler des redéploiements depuis la RGPP<sup>7</sup> du quinquennat Sarkozy, ayant conduit à des pertes de compétences notables dans les services déconcentrés. Le maintien et le renouvellement des effectifs et des savoir-faire sont déjà critiques. Pour mémoire, nous avons chiffré les besoins à l'AFB à 2000 agents pour mener ses missions, alors sa création n'a conduit qu'à sommer les ETP des 4 établissements fondateurs, soit 1200 postes. De même, il est inconcevable de continuer à baisser les effectifs des agences de l'eau comme si elles fonctionnaient avec un surplus ponctionnable à loisir, ce qui est de surcroît contradictoire avec l'extension de ses prérogatives à la biodiversité terrestre.
- **Cesser d'alimenter par des redevances affectées « Eau » les établissements publics autres que l'AFB.** Ce détournement est socialement injuste, sachant que 80 % de ces redevances sont acquittées par les ménages sur les usages domestiques. Il est aussi contraire à la Directive cadre sur l'eau, qui dit que les taxes et redevances sur l'eau doivent payer les dépenses engagées pour l'eau, l'assainissement, la qualité et la protection des milieux aquatiques. Le prélèvement opéré sur les ressources des Agences de l'eau au profit du budget général de l'Etat (805 M€ de 2014 à 2017 inclus et 200 M€ en 2018), soit 1 milliard d'€ au total, doit cesser pour les mêmes raisons. Il est inversement logique que la fiscalité générale du budget de l'Etat assure le financement des crédits de l'Etat.
- **Taxer efficacement l'azote** *via* une nouvelle redevance (achats professionnels d'engrais et d'aliments pour le bétail) pour décourager les pratiques agricoles polluantes, et en affecter les recettes aux interventions des Agences de l'eau et de l'AFB sur les milieux aquatiques.
- **Créer une taxe ou une redevance pénalisant l'artificialisation des sols**, facteurs premiers de la perte de biodiversité et de sols cultivés, et des dommages liés aux inondations.
- **Baisser la contribution des ménages dans le total des redevances** des Agences de l'Eau et augmenter celle du secteur agricole, à l'origine de l'essentiel de ces pollutions diffuses que les programmes des agences n'arrivent pas à diminuer, et encore moins à résorber.

---

<sup>7</sup> Révision générale des politiques publiques

## **Annexe : les insuffisances du rapport CGEDD de 2016 sur les scénarios de financement**

### **1. Des besoins ont été oubliés...ou auto-censurés**

- Le rapport n'envisage même pas qu'il puisse y avoir besoin d'**emplois publics supplémentaires**. Les auteurs considèrent que les contraintes de baisse annuelle des plafonds d'emplois des établissements publics d'Etat et des services de l'Etat intervenant sur ces sujets continueront de s'appliquer dans les prochaines années. Par exemple, la montée en puissance des effectifs de la nouvelle AFB n'est pas étudiée, alors que nous l'avons estimée : nous demandons, depuis la préfiguration de 2016, de viser l'objectif de 2000 ETP en cinq ans. Nous demandons également, au minimum, l'arrêt immédiat des suppressions de postes dans les agences de l'eau.

Cette autocensure, probablement destinée à ne pas fâcher les décideurs du ministère du Budget, est une erreur, car les dépenses affectées aux emplois publics qualifiés en ce domaine sont essentielles pour l'avenir. Ainsi, le rapport n'étudie pas les conséquences des différents scénarios sur la gestion prévisionnelle d'emplois et de compétences entre services de l'Etat, établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales. Or sur dix ans, la comparaison des effectifs des établissements publics du programme 113 est édifiante : **5 258 ETPT en 2018 contre 5 326 ETPT en 2008, soit moins 70...** Et ce, en dépit de la création, en 10 ans, de l'Agence des Aires Marines Protégées incluant celle de 9 Parcs naturels marins, de 3 nouveaux Parcs nationaux (le Parc Amazonien de Guyane, le PN de La Réunion et le PN des Calanques), de l'Etablissement public du Marais Poitevin, de la création de l'AFB (1227 ETPT, incluant le transfert de 75 ETPT en provenance du MNHN / SPN)... Augmentation des missions, des ambitions, création de nouveaux établissements, le tout uniquement par des redéploiements, avec des effectifs en diminution... Ainsi les suppressions de postes en 2018 pour les opérateurs du programme 113, s'élevant à - 93 ETPT (- 48 AE, - 42 ONCFS, - 3 PN), sont supérieures aux suppressions 2017 (- 88) et les directeurs de ces établissements reconnaissent que cette trajectoire de baisse va continuer !

- S'agissant des financements regroupés sous l'appellation « biodiversité », trois compartiments sont considérés par ce rapport : milieux aquatiques (eau douce), milieu marin, biodiversité terrestre. Le rapport estime que seules la protection des milieux marins et celle de la biodiversité terrestre appellent un financement supplémentaire. Car les auteurs considèrent que les ressources existantes consacrées aux milieux aquatiques sont d'un niveau suffisant selon une prospective des dépenses prévisibles du prochain programme des Agences de l'eau (c'est-à-dire le 11<sup>ème</sup> programme, couvrant la période 2019-2024, pour un montant annuel de redevances de 2,3 Md € qui serait reconduit au niveau actuel). Cette affirmation est discutable pour trois raisons :

**Raison 1.** Les dépenses passées du « petit cycle de l'eau » (eau potable et assainissement) prennent mal en compte le besoin de résorption rapide des taux de fuites en eau potable, le renouvellement des réseaux existants, ainsi que l'engagement de la réalisation de réseaux séparatifs pour les eaux pluviales en milieu urbain ou périurbain afin de ne pas surcharger les réseaux d'assainissement.

**Raison 2.** Pour le « grand cycle de l'eau », les conséquences en dépenses nouvelles du déploiement par les collectivités territoriales de la nouvelle compétence GEMAPI<sup>8</sup> dans les prochaines années prévu par les lois MAPTAM et NOTRe sont insuffisamment étudiées et financées. Or dans de nombreux territoires, la restauration de la morphologie et de la continuité des cours d'eau, qui participe à la qualité des milieux, demeure partiellement engagée, et n'est souvent pas à la hauteur des dégradations cumulées depuis des décennies. Les moyens à consacrer à terme au « grand cycle de l'eau » sont donc sous-évalués.

**Raison 3.** Enfin, si la LFI de 2018 plafonne le montant annuel des redevances à 2,28 Md€, en baisse d'une vingtaine de millions, le prélèvement 2018 au profit des recettes du budget général de l'Etat est de 200 M€ et celui au profit des autres EP du programme 113 est de 297 M€, ce qui ne laisse plus que 1,7 Md€ à consacrer au petit et au grand cycle de l'eau.

- Concernant le budget des Agences de l'eau (2,3 Md €/an), le rapport est muet sur l'engagement présidentiel annoncé à la première conférence Environnementale du quinquennat Hollande en 2012 : + 900 M€ dans la durée du 10<sup>ème</sup> programme (2013-2018, celui-ci ayant été révisé en 2015 à mi-parcours dans chacune des 6 agences). Or cet engagement n'a pas du tout été tenu. Pis, le mécanisme de plafonnement du montant des redevances versées aux Agences et de prélèvement du produit au profit des recettes du budget général de l'Etat a conduit à prélever 805 M€ de 2014 à 2017<sup>9</sup>. Le rapport préconise timidement de « *ne pas reconduire à partir de 2018 ou a minima réduire le prélèvement opéré sur les agences de l'eau au profit du budget général, pour leur permettre de financer la biodiversité terrestre et marine* » (recommandation n°6). L'Etat a déjà fait tomber une partie de la recommandation n°5 (« *Financer les nouvelles actions de l'AFB par l'affectation des crédits budgétaires du programme 113 et par les ressources disponibles à la création de l'agence (dont le fonds de roulement) et, en complément, par des ressources nouvelles provenant d'une part, de l'affectation de la taxe sur l'énergie éolienne en mer et d'autre part d'une contribution des agences de l'eau* »), car le fonds de roulement a été ponctionné de 70 millions (sur 110 en tout) par le budget de l'Etat selon le PLFR 2016 adopté fin décembre à la demande du gouvernement. Or ces moyens auraient été utiles à la montée en puissance des interventions de l'AFB en 2017 et 2018. Ils correspondaient pour partie à des engagements de financement d'investissements en Outre-mer, en raison des retards en matière de traitement des eaux usées, sur des travaux non encore réalisés.
- En Outre-mer, des besoins de financement supplémentaires ont pu être évalués en 2015 pour rattraper les retards d'assainissement et d'eau potable, car ce domaine a fait l'objet d'un rapport IGA-CGEDD-CGAAER en juin 2015<sup>10</sup>. Mais ils n'ont pas été évalués pour la biodiversité terrestre et le milieu marin dans le rapport de 2016. Or ces enjeux sont très importants en Outre-mer. C'est donc une lacune, que la recommandation n°3 reconnaît implicitement en demandant de

---

<sup>8</sup> Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

<sup>9</sup> 210 M€ en 2014, 175 M€ en 2015, 2016 et 2017 et 70 prélevés début 2017 sur le fonds de roulement de l'ONEMA, intégré à l'AFB

<sup>10</sup> **Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin.** Rapport CGEDD n°009763-01, CGAAER n°14065, IGA n°15-050/14-063/01. Juin 2015. 125 pages + annexes. [http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer\\_14065\\_2015\\_rapport.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cgaaer_14065_2015_rapport.pdf)

*« concevoir une stratégie biodiversité terrestre et marine spécifique aux outre-mer et à un plan d'actions propre à chacun des territoires ».*

- Les fonds européens ont correspondu à 90 M€ en moyenne annuelle sur la période 2007-2013 dans les trois domaines (eaux continentales/biodiversité terrestre/milieu marins) sur l'une des actions éligibles des fonds suivants : FEADER<sup>11</sup> 55 M€ pour 2/3 sur Natura 2000 / FEDER<sup>12</sup> 30 M€ / LIFE 6 M€. Pour la période en cours (2014-2020), le FEAMP<sup>13</sup> et les crédits LIFE devraient apporter une contribution conséquente sur les milieux marins, la contribution du FEDER augmenter (40 M€/an), celle du FEADER aussi, des détails d'éligibilité étant encore en cours de précisions en 2016. Le transfert de pilotage de l'Etat aux régions de la majorité des crédits des fonds européens, leur articulation avec les contrats de plan Etat/Régions qui ont été réajustés après les élections régionales de décembre 2015, nourrissent des incertitudes que le rapport ne réduit pas. Une prévision suffisamment robuste dans chaque région demeure donc indispensable pour les années à venir.

## **2. Les besoins additionnels envisagés dans le rapport sont sous-estimés**

- Pour dégager des ressources additionnelles de 200 à 240 M€/an, le rapport choisit de rechercher des marges de manœuvre offertes dans les dispositifs existants, *« en évitant de créer de nouvelles taxes »*. Pour l'essentiel, il s'agit de rehausser le financement de l'AFB en augmentant la contribution des Agences de l'eau, instaurée depuis 2007 au profit de l'ONEMA, et d'augmenter les financements des Agences de l'eau aux dépenses dédiées à la biodiversité terrestre ou aux milieux marins. Mais le rapport ne recommande pas d'évolution de la structure actuelle des 12 composantes des redevances des Agences de l'eau. Il n'analyse pas suffisamment leur efficacité environnementale ou l'équilibre contributif entre les ménages et les secteurs agricole, industriel et énergétique. Il souhaite cependant que les Agences de l'eau puissent disposer de ressources en lien avec la biodiversité terrestre (taxe en relation avec le foncier) pour financer les actions en ce domaine, ce qui donne lieu à la recommandation n°8 *« que soit instituée au profit des agences de l'eau, une nouvelle taxe (le cas échéant plusieurs) assise(s) de préférence sur des usages qui affectent la biodiversité »*. Cette diversification *« permettrait une légère diminution du montant des redevances acquittées par les consommateurs d'eau »*, diminution non chiffrée par le rapport. Rappelons que les ménages contribuent à plus de 80 % au financement des dépenses totales des Agences de l'eau, s'élevant à 2,3Md€/an.
- Ainsi la contribution des Agences de l'eau à l'AFB passerait dans le scénario A bis ci-dessous à 218 M€/an sur la période 2019-2021 (145 M€ en 2017), portée à 231 M€ dans la seconde période du 11<sup>ème</sup> programme (2022-2024). Et respectivement, 188 M€ puis 203 M€ dans le scénario B, 163 M€ dans le scénario C.

---

<sup>11</sup> Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural

<sup>12</sup> Fonds européen de développement régional

<sup>13</sup> Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Tableau des scénarios des financements supplémentaires (p 6 du rapport) :

En M€	Scénario A	Scénario A bis	Scénario B	Scénario C
DEB-DREAL	214	180	144	106
AFB	+ 65	+ 99	+ 105	+ 89
Agences de l'eau	+ 35	+35	+ 65	+ 119
Collectivités	+ 80	+ 80	+ 80	+ 80

Scénario A : les services de l'Etat maîtrisent les principaux dispositifs de financement avec une augmentation des crédits budgétaires du programme 113. Mais pour la mission, cela « *paraît peu réaliste, sauf à renoncer à certaines actions* » (p 6).

Scénarios A bis, B et C : ils sont compatibles avec le montant actuel des crédits du programme 113. Dans les scénarios A bis et B, la montée en puissance des moyens de l'AFB lui permet « *un bloc cohérent d'actions* », financés par la contribution accrue des agences de l'eau « *sans remettre fondamentalement en cause la capacité de pilotage de l'Etat* » (p 7).

Dans le scénario C, l'Etat transfère aux Agences de l'eau le financement de la quasi-totalité des actions en matière de biodiversité terrestre. Ce scénario s'appuie sur un mode de financement présenté comme « *plus sécurisé* », mais l'Etat perd le pilotage de dispositifs sur lesquels il a une responsabilité directe (par exemple Natura 2000) et serait posée « *la question des effectifs et compétences nécessaires* » de manière encore plus nette que dans le scénario B (p 7). Les notions de responsabilités de financement ou celles d'instruction des dossiers, voire de gestion des actions, restent à préciser. Par exemple, des DREAL, des collectivités territoriales, des délégations régionales de l'AFB, pourraient instruire des demandes d'aides ou d'actions financées par les AE, ce qui pose la question des moyens administratifs supplémentaires, sous peine que ce soit au détriment du cœur de métier technique et écologique pour les DREAL et l'AFB. Devrait être donc être mieux distingué ce qui relève des moyens financiers (qui contribue/finance ?) et ce qui relève de l'exécution (qui instruit, assure suivi et évaluation ?). L'encouragement au développement des conventions ou des délégations croisées avec les Régions ne suffit pas à résoudre l'équation.

- Dans tous les scénarios, la rubrique « collectivités » ne vise que les Régions, avec un engagement supplémentaire annuel de l'ordre de 80 à 100 M€ pour financer leurs actions au bénéfice de la biodiversité. Sans taxe nouvelle, selon la recommandation n° 9, « *serait ouverte la possibilité aux conseils régionaux de créer une part régionale de la taxe d'aménagement avec baisse équivalente du plafond de la part départementale* » (ex taxe départementale sur les espaces naturels sensibles supprimée en 2012 et intégrée dans l'assiette de la taxe d'aménagement). On relèvera que cette formule a fait l'objet d'un amendement d'application, rejeté lors de l'adoption de la loi



Biodiversité et transformé en demande de rapport du gouvernement à remettre au Parlement en 2017.

- Le rapport passe en revue les perspectives de nouvelles sources de financement pour la biodiversité (p 73 à 85) : obligations vertes, piste pour le financement d'investissements par les collectivités locales ; développement des critères biodiversité dans les normes de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), certification et valorisation d'engagements volontaires des entreprises, pistes à approfondir pour orienter les pratiques des investisseurs, voire même financer des projets ; paiement pour usage de la nature, valorisation des services rendus par les écosystèmes ... De l'avis de la mission, ces pistes ne semblent pas « *constituer des voies susceptibles de procurer des ressources significatives* ». Il faudra suivre la mise en place d'obligations environnementales réelles. Et lancer, dans le cadre du Programme investissements d'avenir (PIA), « *un appel à projets ouvert aux collectivités locales pour financer des projets innovants sur la biodiversité* » (recommandation n°13). Sont à expérimenter la *collecte de contributions volontaires* pour des aires protégées ou bien la *mutualisation du mécénat d'entreprises*. Cela permettrait avec « *une fondation reconnue d'utilité publique existante ou à créer, de soutenir des projets biodiversité* » (recommandation n°12), en recrutant des « *ambassadeurs de la biodiversité* » pour démarcher entreprises et donateurs. Le rapport estime en résumé (p 9) que ces nouvelles sources ne peuvent se substituer aux propositions faites pour financer le socle minimal des dépenses, à une exception : il s'agit « *d'affecter à des actions en faveur de la préservation de la biodiversité une part des revenus de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO2* » dans le cadre du système européen de permis négociables-ETS (recommandation n°11).

On notera à ce sujet que l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) est financée depuis 2013 par le produit de la cessions de ces quotas : pour un plafond de 550 M€/an, ce produit a été de 219 M€ en 2013, 215 M€ en 2014, 312 M€ en 2015. Il est prévu à 343 M€ en 2016 au budget initial de l'ANAH, qui ne perçoit plus de subvention de charge de service public, mais dispose d'autres financements affectés (Action Logement 100 M€/ Fraction de la taxe sur les logements vacants 21 M€/ Certificats économies d'énergies 55 M€).