Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine

Synthèse de l'étude - novembre 2024

Sommaire

P.2 **Financement de la politique de l'eau : de quoi parle-t-on ?**

— Méthodologie de l'étude

— Une multiplicité d'acteurs, imbriqués entre échelles politiques et hydrographique

P.3 **Bilan des sources de financement et des flux financiers opérant dans le domaine de l'eau**

P.6 **Financement de la politique de l'eau au niveau des territoires des six Agences de l'eau**

P.7 **Chiffres clés de l'étude**

P.8 **Les plus-values de l'étude**

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
Liberté Égalité Fraternité

AMORCE DÉCHETS | ÉNERGIE | EAU

ANEB ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DES BASSINS

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU

Financement de la politique de l'eau : de quoi parle-t-on ?

Le 6e rapport du GIEC confirme les effets du changement climatique sur le cycle de l'eau. Ces changements, qu'ils soient la conséquence de processus naturels ou d'évolutions anthropiques, engendrent une moindre disponibilité de la ressource et affectent également sa qualité.

S'adapter à ces évolutions aura un coût. Afin de financer au mieux une adaptation pérenne et efficace et assurer un accès à l'eau à chaque usager, qu'il soit domestique, industriel, agricole, ou tout simplement pour préserver la ressource en eau et protéger les populations et les milieux aquatiques, il est indispensable de **mettre à disposition des décideurs un diagnostic complet et partagé des moyens financiers actuellement mobilisés sur le sujet**.

Cette étude a pour objectif de faire un **état des lieux du financement de la politique de l'eau en France métropolitaine**, en faisant le bilan des financeurs, des instruments et des moyens financiers existants. L'analyse qui en découle permettra de formuler des recommandations pour un financement du grand cycle de l'eau adapté aux enjeux, équilibré avec celui des services d'eau et d'assainissement cohérent vis-à-vis des objectifs DCE inscrits dans les 7 SDAGE métropolitains.

Une multiplicité d'acteurs, imbriqués entre échelles politiques et hydrographiques

Les nombreux acteurs de l'eau opèrent à des échelles aussi bien administratives qu'hydrographiques. Cette imbrication d'échelles crée une **confusion dans la responsabilité de chacun** à porter des actions efficientes sur un périmètre cohérent, et conduit à une **fragmentation territoriale et institutionnelle**. C'est là une des spécificités de cette politique publique : la **gouvernance de l'eau est complexe car le périmètre hydrographique couvre et/ou chevauche plusieurs périmètres administratifs et politiques**.

Méthodologie de l'étude

ÉTAPE 1

Identification des acteurs de la politique de l'eau

- Eau douce
- En France métropolitaine

ÉTAPE 2

Évaluation du financement apporté par chacun de ces acteurs

Que l'acteur soit à l'origine ou qu'il le fasse transiter

Données moyennes annualisées
- collectées pour chaque acteur
- période 2013 - 2020 = Xe programme et XIe programme en cours des Agences de l'eau

ÉTAPE 3

Cartographie des flux financiers de la politique de l'eau

- Au niveau national
- Au niveau des districts hydrographiques

Rattachés par secteur d'activité

- Ménages
- Activités de Production Assimilées Domestiques (APAD)
- Industriels
- Agriculteurs
- Contribuables
- Environnement

Ventilés par instrument économique

- Taxe
- Redevance environnementale
- Taxe environnementale
- Tarif
- Dépense pour compte propre
- Mécanisme de compensation
- Transfert

Répartis selon 6 champs d'actions

- Réduction des pollutions de toutes origines et par temps de pluie
- Accès et qualité de l'eau à destination de la consommation humaine
- Restauration des milieux aquatiques et humides de leur fonctionnement naturel et de la biodiversité aquatique
- Actions de connaissance de planification de gouvernance et de fonctionnement
- Prévention et gestion du risque inondation
- Préservation de la ressource en eau : gestion partage et actions de sobriété

FOCUS

Des données multi-acteurs difficiles à mobiliser

La collecte des données a été réalisée en 2023 à partir des **données publiques disponibles**, et de **données transmises** par certains acteurs économiques. Il manque donc de la donnée : les montants présentés dans cette étude représentent une **estimation basse des dépenses globales** pour l'eau.

Ce manque d'informations a une double origine : **soit la donnée existe** et cible explicitement la politique de l'eau **mais n'est pas disponible** et ne **nous a pas été remontée** (pour exemple : dépenses pour compte propre des acteurs économiques dans le domaine de l'eau) ; **soit la donnée est plus complexe à extraire** de comptes ne ciblant pas explicitement la politique de l'eau (pour exemple, dépenses des collectivités territoriales dans leur politique de requalification urbaine).
Ces montants peuvent s'avérer importants : **une analyse dédiée** mériterait d'être menée **auprès de chaque échelon de collectivités, des chambres consulaires et des grands secteurs économiques**.

Bilan des sources de financement et des flux financiers opérant dans le domaine de l'eau

Sur la période 2013-2022, les acteurs de l'eau en France métropolitaine **financent en moyenne 23,66 Md€ par an au titre de la politique de l'eau**. Sur ce montant :

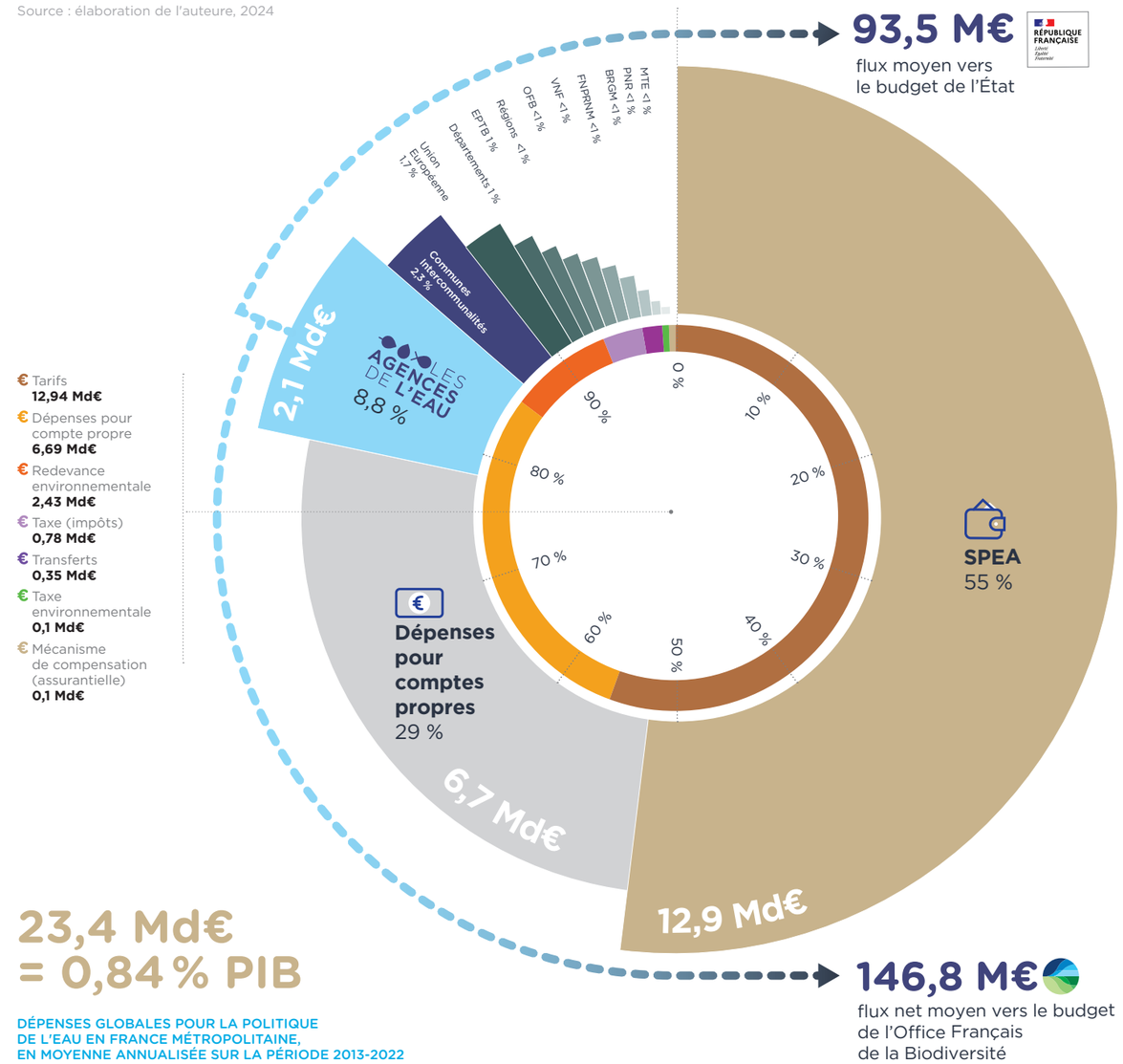
- **93,5 M€** repartent au budget de l'État (via le mécanisme dit de « **plafond mordant** » des agences de l'eau)
- **146,8 M€** financent la politique de biodiversité de l'OFB.
- **Ainsi les dépenses dédiées à la politique de l'eau en France métropolitaine s'élèvent à 23,4 Md€ par an.**

C'est **0,84 % du PIB français**. Ce niveau de dépenses se situe dans la **moitié supérieure de la fourchette de valeur** généralement acceptée qui préconise de **consacrer de 0,35 % à 1,20 % du PIB au renouvellement et développement des seules infrastructures d'eau et d'assainissement** (OECD, 2006).

Dans un contexte de **changement climatique**, cette fourchette de valeurs nécessiterait d'être **revue à la hausse**, notamment pour tenir compte des **coûts non couverts, estimés ici à plus de 13 Md€ par an.**

Dépenses globales opérées par les différents financeurs de l'eau en moyenne annualisée sur la période 2013-2022

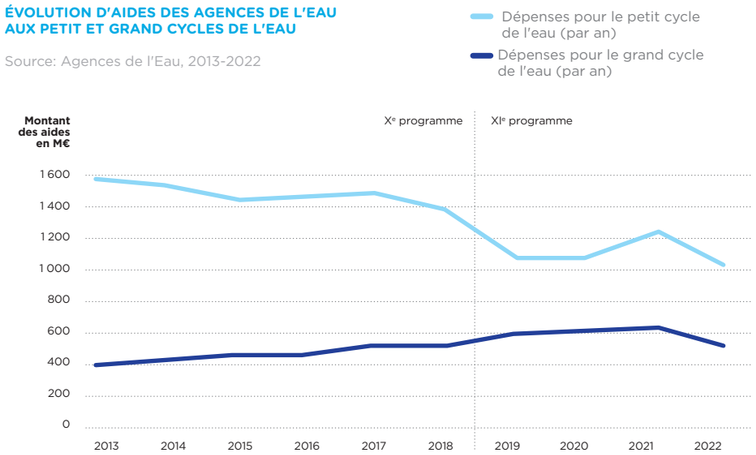
Source : élaboration de l'auteure, 2024



Ce qu'on appelle le **petit cycle de l'eau** (adduction en eau potable, assainissement des eaux usées, infrastructures et services associés) concentre **92 % de ces dépenses, soit 21,5 Md€/an.** Le **grand cycle de l'eau**, celui qui correspond au partage et à la protection de l'eau et des milieux aquatiques, représente en moyenne **1,9 Md€ de dépenses par an**.
Même si ce montant est sous-estimé, les moyens à consacrer au grand cycle de l'eau mériteraient d'être bien plus importants pour faire face aux enjeux de quantité et de qualité de l'eau, et de vulnérabilté des territoires. **Aucune opposition** n'est faite entre ces cycles de l'eau : le « **patrimoine de l'eau** » présente aussi un **déficit annuel d'investissement de 4,6 Md€**, incluant la gestion des eaux pluviales et le traitement des micropolluants (étude UIE, 2022).

ÉVOLUTION D'AIDES DES AGENCES DE L'EAU AUX PETIT ET GRAND CYCLES DE L'EAU

Source: Agences de l'Eau, 2013-2022



21,5 Md€ PAR AN
DÉPENSES POUR LE PETIT CYCLE DE L'EAU

1,9 Md€ PAR AN
DÉPENSES POUR LE GRAND CYCLE DE L'EAU

Côté secteurs d'activité, ce sont les ménages qui assurent la plus grande partie de ces dépenses avec **12,5 Md€** par an, soit **53 %** du montant global, suivis des industriels avec **5,3 Md€** par an (**23 %**). Les Activités Professionnelles Assimilées Domestiques (raccordées aux réseaux collectifs) et les agriculteurs représentent chacun **9 %** des dépenses annuelles avec près de **2 Md€** en moyenne.

FOCUS

Les coûts actuellement non couverts

LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX

5 Md€ par an
a minima

Cette **première évaluation**, issue de l'étude de la récupération des coûts publiée en 2019 par le Ministère de la Transition écologique, représente le **budget annuel** qu'il faudrait consacrer à la **dépollution** et **restauration des masses d'eau** pour atteindre leur **bon état** au sens de la Directive-cadre sur l'Eau (DCE, 2000).

LE DÉFICIT ANNUEL D'INVESTISSEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

4,6 Md€ par an

L'étude économique mandatée en 2022 par l'Union des industriels de l'Eau (UIE) chiffre les besoins annuels supplémentaires pour **moderniser et décarboner les infrastructures** de l'eau, de l'assainissement et du pluvial comme suit :
- **1,8 Md€/an** pour les services **d'eau potable**
- **1,4 Md€/an** pour les services **d'assainissement**
- **1 Md€/an** pour la **gestion des eaux pluviales**
- **0,4 Md€/an** pour le **traitement**
- **des micropolluants**

C'est sans compter :
› Le **traitement des pollutions émergentes** telles que celles générées par les **PFAS**, **estimé entre 0,5 et 1 Md€/an** par l'association AMORCE
› **L'application** de la révision de la Directive Eaux Résiduaires Urbaines (**DERU**), en cours de vote au Parlement européen.

PRÈS DE
13 Md€ PAR AN

LE COÛT DES RISQUES LIÉS À LA SÉCHERESSE ET AUX INONDATIONS

3 Md€ par an
sur la période 2020-2050

Cette première approximation des enjeux financiers liés aux sécheresses et aux inondations est issue de l'étude « Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050 » portée par France Assureurs en 2020.

Elle souligne **l'augmentation des coûts annuels** moyens liés à ces deux risques, qui va plus que **doubler au cours des trois prochaines décennies**.

Les **flux financiers** qui s'opèrent dans la politique de l'eau en France métropolitaine **s'articulent majoritairement autour des recettes et dépenses des Agences de l'eau** qui, si elles ne comptent que pour **10 %** des dépenses globales, sont la **pierre angulaire du financement de cette politique** :

› non seulement, elles ont un **effet levier, multiplicateur** des aides versées sur les territoires

› mais elles offrent également de la **péréquation territoriale** qui permet une solidarité amont-aval et urbain-rural.

› Sans oublier leur **rôle d'orientation de la politique** publique de l'eau qui permet de cibler les aides vers des projets conformes aux orientations des SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et non pas en fonction des intérêts propres de chacun des acteurs.

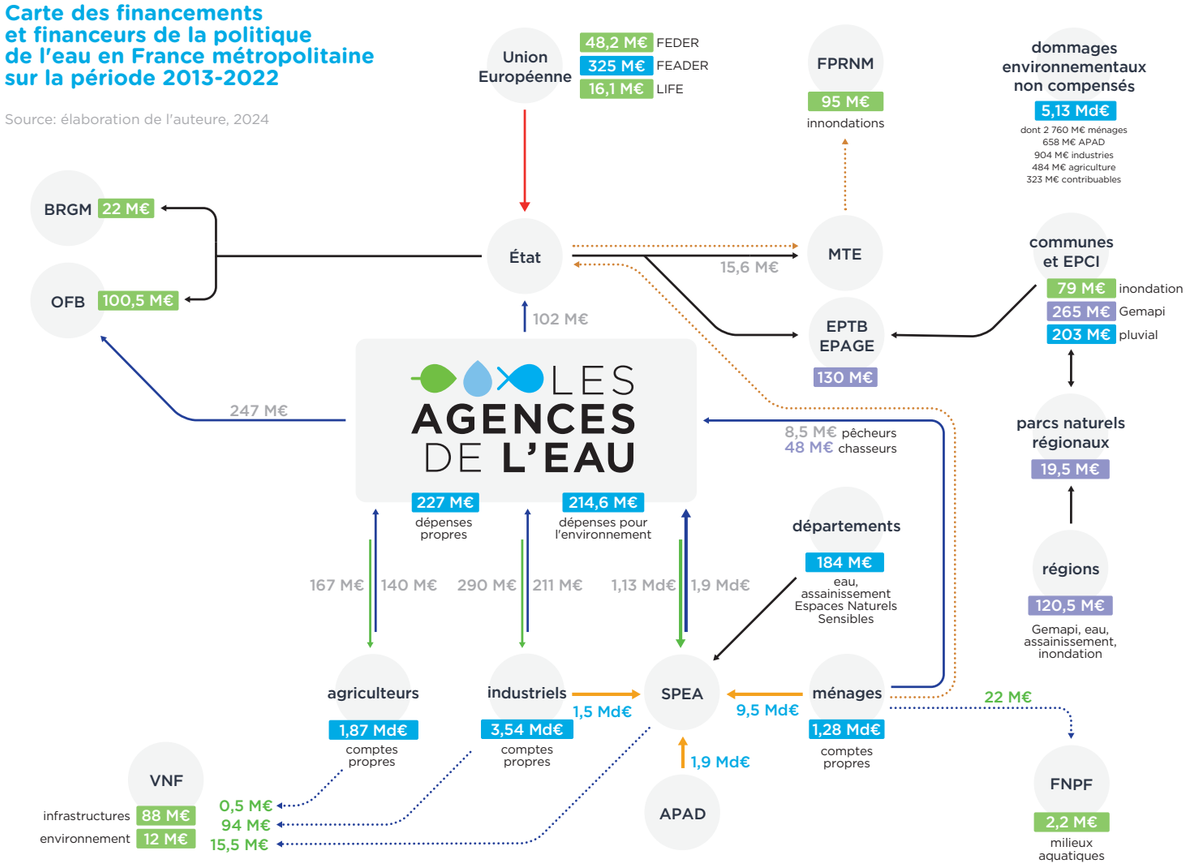
MONTANT ANNUEL MOYEN DES RECETTES DES AGENCES DE L'EAU SUR LA PÉRIODE 2013-2022

2,3 Md€ LES AGENCES DE L'EAU

EFFET LEVIER
SOLIDARITÉ TERRITORIALE
ORIENTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Carte des financements et financeurs de la politique de l'eau en France métropolitaine sur la période 2013-2022

Source: élaboration de l'auteure, 2024



M€ Moyennes annualisées provenant de l'étude récupération des coûts
M€ Moyennes annualisées sur une durée de 3 à 10 ans
M€ Moyennes annualisées Xe et en cours du XIe programme
M€ Données ponctuelles

Redevance environnementale
Taxe environnementale
Taxes (impôts)
Transfers
Tarifs
Mécanisme de compensation assurantielle
Subvention

Financement de la politique de l'eau au niveau des territoires des six Agences de l'eau

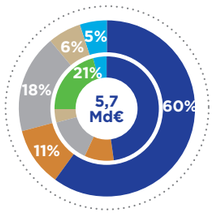
La répartition des **dépenses globales par district hydrographique** permet de préciser la part de chacun dans le financement de la politique de l'eau sur son propre territoire : la **fourchette des dépenses s'étale de 1,5 Md€ par an pour Artois-Picardie à 5,9 Md€ par an pour Rhône-Méditerranée-Corse.**

Les **districts les plus artificialisés** ont des coûts environnementaux non compensés assez élevés (47 % en Artois-Picardie), les bassins **fortement industrialisés** ciblent leurs dépenses vers des projets industriels (38 % en Rhin-Meuse), et ceux à **forte vocation agricole** consacrent plus de 10 % aux projets agricoles (14 % en Loire-Bretagne).

Ramenées à leur population, ces dépenses montrent des écarts importants : **de 311 € par habitant dépensés en Seine-Normandie**, mobilisant davantage les tarifs et les redevances environnementales, à **plus de 465 € par habitant en Rhin-Meuse** qui mobilise massivement des dépenses issues des acteurs économiques, données complexes à établir par district.

DÉPENSES POUR LA POLITIQUE DE L'EAU SUR LA PÉRIODE 2013-2022 AVEC ET SANS LES COÛTS ENVIRONNEMENTAUX

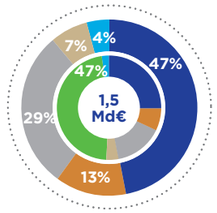
Source : Eau France



Bassin Seine Normandie

32 % | 30 %

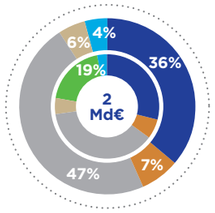
- 18 % du territoire national
- 18,3 Mhab
- 55 000 km de rivières artificialisation +++
- 21 % SAU* nationale
- PIB BV : 39 % nat.

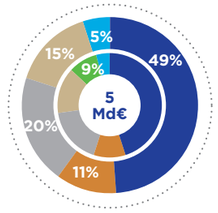


Bassin Artois Picardie

23 % | 29 %

- 3,6 % du territoire national
- 4,8 Mhab (75 % urbains)
- 8 000 km de rivières, artificialisation +++
- 8 % SAU* nationale

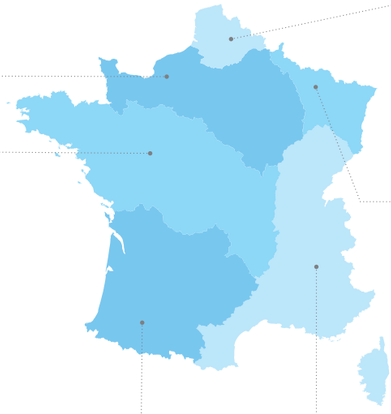




Bassin Loire Bretagne

24 % | 51 %

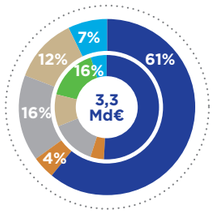
- 28 % du territoire national
- 13 Mhab
- 135 000 km de rivières Loire plus de 1 000 km
- 37 % SAU* nationale
- énergie +++



Bassin Rhin Meuse

BV Rhin	30 %
BV Meuse	54 %
BV Rhin	41 %
BV Meuse	72 %

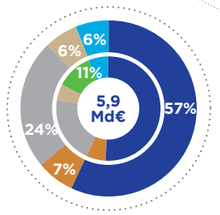
- 5,7 % du territoire national
- 4,3 Mhab
- 20 000 km de rivières Imperméabilisation ++
- 5 % SAU* nationale
- Energies variées



Bassin Adour Garonne

50 % | 72 %

- 20 % du territoire national
- 7,86 Mhab
- 120 000 km de + d'1 km
- 8 % SAU* nationale
- Hydroélectricité = 20 % nat.



Bassins Rhône Méditerranée et Corse

BV Rhône-Med	49 %
BV Corse	88 %
BV Rhône-Med	85 %
BV Corse	100 %

- 22 % du territoire national
- 15,5 Mhab, densité ++
- 11 000 km de plus de 2 km Rhône plus de 500 km
- 14 % SAU* nationale
- électricité +++

Dépenses **sans** coûts environnementaux — Dépenses **avec** coûts environnementaux

- Dépenses (en Md€)

Secteurs d'activité
- Ménages
- APAD
- Industriels
- Agriculteurs
- Environnement
- Contribuable

Contexte du territoire
- Agriculture
- Industrie
- Tourisme
- Superficie
- Nombre d'habitant
- Linéaire de cours d'eau

État des masses d'eau
- État écologique des masses d'eau superficielles
- État chimique des masses d'eau souterraines

Taux de masses d'eau en bon état

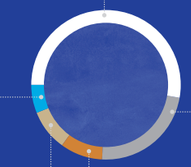
80 - 100 %	Très bon
60 - 80 %	Bon
40 - 60 %	Moyen
20 - 40 %	Médiocre
0 - 20 %	Mauvais

Les chiffres-clés de l'étude

Dépenses globales

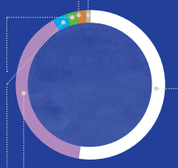
23,4 Md€/an en moyenne = **0,84 %** PIB France

Part des secteurs d'activité dans les dépenses globales



- MÉNAGES 53 %
- INDUSTRIELS 23 %
- AGRICULTURE 9 %
- APAD 9 %
- CONTRIBUABLES (BUDGET ÉTAT) 6 %

Part des champs d'action dans les dépenses globales



- Préservation de la ressource en eau : gestion, partage et sobriété 1 %
- Prévention et gestion du risque inondation 2 %
- Connaissance, de planification, de gouvernance et de fonctionnement 2 %
- Restauration des milieux aquatiques et humides, de leur fonctionnement naturel et de la biodiversité aquatique 3 %
- Accès et qualité de l'eau à destination de la consommation humaine 39 %
- Réduction des pollutions de toutes origines et par temps de pluie 53 %

Part des instruments économiques dans les dépenses

- TARIFS 12,9 Md€
- DÉPENSES POUR COMPTE PROPRE 6,7 Md€
- REDEVANCE ENVIRONNEMENTALE 2,4 Md€
- TAXE (IMPÔTS) 0,8 Md€
- TRANSFERTS 0,35 Md€
- TAXE ENVIRONNEMENTALE 0,1 Md€
- MÉCANISME DE COMPENSATION (ASSURANTIELLE) 0,1 Md€

Coûts non couverts

- **5 Md€** DE COÛTS ENVIRONNEMENTAUX
- **3 Md€** DE COÛTS ASSURANTIELS
- **4,2 Md€** DÉFICIT D'INVESTISSEMENT EAU / ASSAINISSEMENT / PLUVIAL
- **0,4 Md€** BESOIN DE TRAITEMENT MICROPOLLUANTS

Les plus-values de l'étude

Un champ de vision élargi

Clarification des sommes mobilisées pour le financement de la politique de l'eau (**23,6 Md€/an**).
Élargissement du champ de vision usuellement focalisé sur les **Agences de l'eau** (**10 %** des dépenses globales).

Des Agences de l'Eau comme catalyseurs / boussoles des actions à mener

Les **Agences de l'eau**, même si leurs dépenses pèsent moins de **10 %** des dépenses globales, restent le **pivot de la politique de l'eau** en France par :

- leur **effet levier**
- leur rôle de **péréquation territoriale**
- leur mission de **boussoles des actions** à mener

Des champs d'action relativement peu investis alors qu'ils bénéficient à tous

Besoin d'accentuer l'effort vers des **champs d'action** relativement **peu investis alors qu'ils bénéficient à tous** :
gestion quantitative de la ressource en eau, restauration des **milieux aquatiques**, prévention des **inondations**.

Des besoins de financement accrus

- Besoin de financement supplémentaire de près de 13 Md€/an, pour absorber les enjeux du changement climatique, de sobriété et de qualité de l'eau (56 % d'augmentation) :
- **5 Md€** pour atteindre le bon état des masses d'eau
- **4,6 Md€** d'investissements pour sécuriser l'eau potable et préserver les infrastructures
- **3 Md€** de coûts assurantiels pour couvrir les risques liés à la sécheresse et aux inondations.

La nécessité d'un financement dédié au grand cycle de l'eau

Quelle **prise en charge de cet effort** et de la répartition entre petit cycle et grand cycle ?

" Il faut inventer un financement dédié au grand cycle de l'eau, en réinterrogeant la règle de partage entre tarifs / redevances / fiscalité, et en ayant recours à l'emprunt."

Les bénéfices d'une gestion intégrée par bassin et une implication des collectivités à intensifier

Gestion intégrée par bassin à préserver, au service de **l'intérêt général** et donc des milieux aquatiques, pour garantir une **acceptabilité sociale** des actions menées, notamment grâce à un "**retour sur investissement**" des redevances versées.

Effort d'implication des collectivités à intensifier :

- à travers des gouvernances efficientes
- par un accompagnement susceptible de générer davantage de projets cohérents à l'échelle des bassins versants (comme proposé par l'outil Aquagir".

DESIGN GRAPHIQUE : ARN<UDCHAUVEL

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
Liberté Égalité Fraternité

AMORCE DÉCHETS | ÉNERGIE | EAU

AVEC L'EXPERTISE DE :

ANEB ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DES BASSINS

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

UNE ÉTUDE PORTÉE PAR :

CERCLE FRANÇAIS DE L'EAU

Cercle Français l'Eau • 9, rue de Berri 75008 Paris • contact@cerclefrancaisdeleau.fr • 01 45 63 91 27