

D E C I S I O N

ENVIRONNEMENT

Le magazine professionnel de l'environnement

**CAHIER
TECHNIQUE**

Désinfection
des effluents

p. 51

Fiscalité écologique

La guerre de l'eau est déclarée



L'intégration des redevances sur l'eau dans la TGAP mobilise un large front d'opposants. Débat entre Lipietz et Ténière-Buchot. p. 22

Emballages

Réduire
les déchets
à la source p. 38



Assurance pollution

Obtenir une bonne
couverture au
meilleur prix p. 34



Fiscalité écologique : La guerre de l'

L'intégration de l'eau à la TGAP rencontre un large front d'opposition, qui va des associations d'élus au CNPF en passant par les syndicats. Mais le gouvernement a pris sa décision. Décision Environnement a confronté le point de vue d'un des théoriciens de la fiscalité écologique et d'un homme de terrain.

Au moment où la contestation contre le projet gouvernemental d'intégrer l'eau dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) s'amplifie, le débat est définitivement tranché par le ministère de l'Environnement. Dans un document diffusé le 22 octobre ⁽¹⁾, il est clairement précisé que « la TGAP intégrera donc l'eau dès l'an 2000 ». Et la concertation en cours ne porte plus sur le principe mais sur « les modalités de mise en œuvre ». Au même moment, le ministère mettait fin aux fonctions de Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, le directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie et un des porte-parole de la contestation. Le 21 octobre au matin, il apprenait qu'il était mis fin à ses fonctions le lendemain soir. « C'est un hold-up, ils ont tué le banquier », commentait un proche du dossier.

Si la rebudgétisation dès 1999 des cinq taxes collectées par l'Ademe, qui génèrent 1,9 MDF de recettes par an, n'a pas provoqué de très fortes réactions (voir *Décision Environnement* n° 69, p. 6 et n° 70, pp. 3 et 10), il en va tout autrement du projet de verser les

12 MDF de redevances des agences de l'eau dans la TGAP en l'an 2000. La plupart des acteurs du débat reconnaît que le système des agences de l'eau doit subir quelques améliorations. Mais les initiatives contre le projet d'intégration de l'eau dans la TGAP se sont multipliées, fédérant élus, entreprises et syndicats :

- Le CNPF demande que le projet de création dès 1999 de la TGAP soit reconsidéré.

- L'Association des présidents des conseils généraux (APCG) et l'Association des maires de France (AMF), s'inquiètent de la remise en cause de toute l'organisation de la politique de l'eau.

- Sept associations de collectivités locales ont créé une commission éco-fiscalité : les Eco-maires, le Groupement des autorités responsables du transport (Gart), Amorce, l'association des Villes et



• **Alain Lipietz**, 41 ans, est directeur de recherche au CNRS et au Cepremap. Economiste des Verts, il sera en troisième place sur leur liste pour les élections européennes de juin 1999. Dans une contribution au rapport *Fiscalité de l'environnement*, il prend parti pour une écotaxe servant à dissuader les dégradations de l'environnement et non à financer sa remise en état.



• **Pierre-Frédéric Ténière-Buchot**, 54 ans, était directeur de l'agence de l'eau Seine-Normandie depuis 1989. Centralien et docteur d'état en économie appliquée, il avait déjà passé 10 ans dans cette agence au début de sa carrière avant de passer par le privé dans le secteur des ressources humaines et du conseil en management. Il est également enseignant au Cnam et gouverneur du Conseil mondial de l'eau.

des sites Seveso, le Cerele national du recyclage (CNR), Villes et Banlieues et l'ANROC s'inquiètent « du caractère pérenne de l'affectation du produit de ces nouvelles taxes à la préservation de l'environnement ». La commission rendra publiques ses propositions dans les prochains mois.

- L'ensemble des syndicats de personnels des agences de l'eau s'est mobilisé contre le projet.

- Les sénateurs Jacques Oudin, président du Cercle français de l'eau et Jean François-Poncet, président du comité de bassin Adour-Garonne, ont organisé un colloque au Sénat le 20 octobre. La rencontre, opposant des partisans et des opposants au projet, a été animée. A son issue, un projet de résolution demande au parlement de refuser tout projet d'extension de la TGAP au domaine de l'eau.

- Des députés et sénateurs de tous les partis (y compris de la majorité) commencent à s'émouvoir de cette décision. Certains souhaiteraient se voir confier un rapport parlementaire sur le sujet. Ce qui pourrait retarder les décisions gouvernementales.

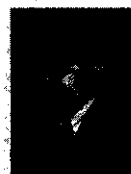
Peu de temps avant sa destitution, nous avons organisé un débat entre Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, qui s'exprimait alors en tant que directeur d'agence, et Alain Lipietz, économiste des Verts.

Décision Environnement : Alain Lipietz, êtes-vous favorable à l'intégration des redevances sur l'eau dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ?

Alain Lipietz : Ma religion n'est pas faite sur ce sujet. Le problème est qu'il y a deux conceptions des taxes sur la pollution : selon la première, elles doivent servir à financer la réparation des atteintes à l'environnement ; il s'agit de redevances. Pour la seconde, les taxes doivent dissuader la pollution ; on peut parler de « polluta-taxes ». L'eau est un cas particu-

« Je ne suis pas hostile à la TGAP, mais au ministère des finances. »

Pierre-Frédéric Ténière-Buchot



eau est déclarée



Eric Simonnet

lier car elle présente un problème mixte. D'un côté, il est utile de dissuader la pollution. De l'autre, vivre c'est consommer de l'eau ; on aura donc toujours à dépolluer l'eau, et il faut financer cette dépollution. C'est la différence avec l'air, par exemple : une taxe sur le CO₂ ne peut pas servir à réparer, elle est donc presque uniquement dissuasive. Le problème est d'éviter que le pollueur paye et se croie alors tout permis.

D.E. : L'application de la TGAP à l'eau suscite beaucoup de réactions.

Rarement une idée aura mobilisé autant de personnes dans le do-

main de l'environnement. Le personnel des agences de l'eau, l'Association des maires de France, les industriels et le CNPF, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, et même les partis politiques de la majorité plurielle ; les Verts sont partagés, les deux tiers du PS sont contre, ainsi que le PC. Quand le Plan a rendu son rapport, avec lequel nous sommes en

désaccord, il n'y a pas eu de débat passionnel. Ce n'était qu'un rapport. Mais le rapport « *Fiscalité de l'environnement* » du Conseil d'analyse économique a été pris en charge par Christian Sautter, qui a présidé le conseil d'administration de l'agence Seine-Normandie quand il était préfet de la région Ile-de-France. Il ne s'intéresse pas du tout à la politique de l'environnement, mais à ses moyens. La

spécificité de l'eau, c'est qu'elle concentre 90 % des moyens mobilisés sur l'environnement, en France comme à l'étranger. Il y a donc un risque de perte de l'indépendance financière des agences de l'eau, ce qui entraînerait une baisse certaine du rendement de la taxe. A l'heure actuelle, 98 % de son produit est rendu à la réparation des dommages, ce ne sera plus le cas après.

A.L. : Pour la population, il y a le prix de l'eau, qui est trop élevé pour une eau de moins en moins sûre. Pourquoi ? Parce que les agences fonctionnent comme une mutuelle dans laquelle les pollueurs se mettent d'accord sur les impôts auxquels seront ●●●

« Il faut éviter que le pollueur paye et se croie tout permis. »

Alain Lipietz

●●● soumis les autres. Le consommateur n'a jamais été consulté. Cet impôt fixé par une mutuelle donne aux agences de l'eau un caractère anticonstitutionnel. Ce qui entraîne un mécanisme de délégitimation. Il faut décomposer le problème en deux : le prix de l'eau ne doit-il servir qu'à dépolluer l'eau ? Si oui, faut-il affecter son produit à une machine unique, la mutuelle, qui en décide le montant et son usage ?

■ ■ ■ C'est le principe de la loi de 1964, qui fonde les agences de l'eau, et qui n'est pas le principe pollueur-payeur. Quant à l'inconstitutionnalité des agences, l'avis rendu en 1982 par le Conseil constitutionnel ne dit pas que les redevances sont anticonstitutionnelles. Mais les comités de bassins ne sont composés qu'à 38 % d'élus au suffrage universel direct, les autres sont des représentants élus de toutes les catégories d'usagers de l'eau, consommateurs et socio-professionnels.

D.E. : Le Parlement déplore de n'avoir pas son mot à dire sur les redevances. Etes-vous opposés à un contrôle parlementaire sur les redevances ?

■ ■ ■ Pas du tout, mais il doit être quinquennal, comme le sont les programmes des agences, et non pas annuel.

A.L. : Il faut distinguer les problèmes juridiques et de machinerie des problèmes de fond. Sur les problèmes constitutionnels, il y a débat. Sur le fond, beaucoup de gens sont choqués qu'un impôt ne soit pas décidé par des élus. Si le produit des redevances est utilisé pour réparer les dommages, c'est comme une assurance tous risques sans franchise ni bonus-malus. C'est un très bon système

pour les garagistes, les mauvais conducteurs et les compagnies d'assurances, mais très mauvais pour la sécurité routière. Il faut donc aller vers une séparation des deux fonctions de la pollutaxe.

D.E. : Si on verse le produit d'une pollutaxe dans le budget général, qu'est-ce qui nous garantit qu'une partie de la somme va revenir à la réparation ?

A.L. : Il faudrait couper la poire en deux : les redevances pollutions seraient non affectées, les redevances prélèvements seraient affectées à la réparation.

D.E. : Comment se répartissent actuellement le produit des redevances entre pollution et prélèvement ?

■ ■ ■ 10 % pour le prélèvement, 90 % pour la pollution. Il ne faut pas couper la poire en deux : il faut deux poires, c'est-à-dire un jeu où tout le monde gagne.

A.L. : Il y a d'autres solutions. Par exemple, l'Etat pourrait prendre une partie des deux redevances.

D.E. : Quelles garanties aura-t-on que la part des redevances qui restera affectée ne fondra pas progressivement ?

A.L. : L'armée fonctionne sans garantie, et ce qui garantit à un fonctionnaire qu'il sera payé l'année prochaine c'est son statut et le poids de son lobby. Et les lobbies prêts à soutenir les budgets des agences sont les plus puissants de France.

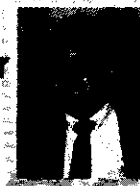
D.E. : Mais le système actuel est-il complètement improductif ?

A.L. : Non, il permet de réparer des dommages. Mais on ne peut affecter tout le produit de la taxe à la réparation. Il y a une crise de légitimité des agences car leur mission n'est pas remplie. La moitié des communes bretonnes n'a plus d'eau potable.

■ ■ ■ 90 % de la pollution in-

« Le deuxième dividende n'est pas suffisamment sécurisant pour que l'on ne s'en méfie pas. »

Philippe-Frédéric Ténière-Duchet



dustrielle est supprimée, et la moitié du problème de la pollution des communes est réglée. Le problème, c'est la PAC, les agriculteurs ont beau jeu de répondre qu'ils ne peuvent pas répercuter le coût de l'environnement dans le prix des produits. Ceci dit, le principe de la TGAP existe depuis une trentaine d'années : c'est le FNDAE, le Fonds national d'adduction d'eau. Il reçoit un milliard de francs par an, et ne donne aucun résultat valable. Les rapports sur la fiscalité écologique n'en ont pas fait d'évaluation critique.

D.E. : Mais les agences de l'eau ont également été très critiquées.

■ ■ ■ Il est vrai qu'elles n'ont pas bien pris en compte les pollutions diffuses et accidentelles, ni l'agriculture. Mais la réforme annoncée par la communication de Dominique Voynet le 20 mai dernier donnait la possibilité d'améliorer le système.

D.E. : Rejetez-vous tous les aspects de la TGAP ?

■ ■ ■ Je ne suis pas contre la TGAP sur son aspect économique et sur son aspect réflexion. Je suis extrêmement inquiet et sceptique sur sa mise en œuvre pratique et politique dans le domaine de l'eau. Car, pour moi, il y a le pot de fer et le pot de terre. Il y aurait simplement le ministère de l'Environnement, je ne réagirais pas du tout de la même façon, mais là, on a affaire à une tutelle gourmande qui s'intéresse un peu trop à nos sous et qui ne pense pas du tout à leur emploi. Le deuxième dividende n'est pas suffisamment clair à l'heure actuelle et suffisamment sécurisant pour que l'on ne s'en méfie pas.

D.E. : Comment garantir aux collectivités et aux entreprises soumises à la fiscalité écologique qu'elle produit bien un « deuxième dividende » ?

A.L. : Le deuxième dividende est

la contribution de la fiscalité écologique à d'autres objectifs que la pollution, par exemple la lutte contre le chômage. Si une partie de son produit est affectée à la baisse des charges sociales, elle permettra de créer des emplois.

■ ■ ■ La TGAP va ignorer le découpage en bassins. Je ne suis pas hostile à la TGAP, mais au ministère des Finances. Il va prélever 7 % de frais de gestion, contre 2 % pour le système actuel. Et j'ai peur que l'eau soit transformée en essence, et que le consommateur paye de plus en plus. Pour que l'eau soit vraiment convenable, il faudrait un prix au mètre cube à 30 F, comme en Allemagne, et à 40-45 F en Bretagne. Si la TGAP doit être plus efficace que les agences, ce sera plus cher.

A.L. : C'est parce que le prix de la pollution n'est pas assez cher que le coût de la dépollution est trop élevé. L'agriculteur breton n'a pas reçu un signal-prix dissuasif. ■ ■ ■ Je suis tout à fait d'accord.

A.L. : En tant qu'économiste de l'environnement, je pense qu'il faut un signal-prix suffisamment fort. La taxe centralisée dans le budget de l'Etat a un double intérêt : elle évite le phénomène de « hasard moral », de sociétaires mutualistes qui se payent leur propre réparation sans chercher à s'en dissuader, mais elle a également l'intérêt de permettre une péréquation, y compris à l'intérieur du secteur polluant et sans avoir trop le nez sur la source de la pollution. On le voit déjà bien dans le cas des agences de bassin, puisque la taxe centralisée permettra de passer de l'argent d'un bassin à un autre, ce qui peut être sécurisant pour un bassin pauvre. Mais c'est plus net encore dans le cas où l'on cherche à protéger l'air, on ne voit pas très bien comment on pourrait faire autrement. Très souvent, protéger l'air consiste à prélever de l'argent sur les automobilistes par exemple, pour l'affecter au

« Les agences fonctionnent comme une mutuelle dans laquelle les pollueurs se mettent d'accord sur les impôts auxquels seront soumis les autres. »

Alain Lipietz



transport ferroviaire ou en commun. Il y a bien donc un problème de transfert. L'intérêt de la taxe est donc de transférer de la réparation à la prévention. Monsieur Ténrière-Buchot soulève un autre problème : la répercussion sur le producteur qui subit la taxe. L'absence de taxe a encouragé l'hyper-concentration de l'agriculture qui s'est faite au détriment du petit paysan et non du gros. Cela a eu un effet sur la pollution globale des nappes phréatiques, la dégradation des paysages, etc., tout en éliminant des emplois. Il me semble que c'est l'établissement d'une taxe sur les activités polluantes agricoles, si elle frappe essentiellement les super-polluants que sont les usines à poulets, porcs, etc., qui permettra à la fois de diminuer la pollution dans certains bassins, d'éviter une hyper-concentration, et de ramener vers une agriculture plus conforme à la nouvelle loi d'orientation agricole.

Moi, je suis tout à fait d'accord pour étudier cela. Je crois que c'est le très bon côté de la création de la proposition de TGAP. Je ne suis pas du tout éloigné de cette conception là. Je dis simplement que ce n'est pas par voie autoritaire et en versant tout le produit de la taxe à l'Etat que l'on y arrivera.

D.E. : Y aura-t-il une vraie concertation sur ce sujet ?

A.L. : Depuis que mon rapport sur la fiscalité écologique est paru, en avril, j'ai tout de suite dit que le cas de l'eau était intermédiaire, et qu'il faut se donner un an pour en discuter. Là-dessus, un certain nombre de gens sont montés sur leurs grands chevaux en disant « la décision est déjà prise ». C'est faux.

Instituer une chose aussi importante en trois lignes dans la loi de finance, cela passe assez mal.

A.L. : Je souhaite que tout le monde arrive à se mettre d'accord le 12 décembre⁽²⁾ sur des principes généraux : deux taxes relativement séparées, une redevance affectée aux agences pour la réparation et une pollutaxe affectée à l'Etat et servant à la dissuasion, mais dont une part retournera aux agences. Après, il

restera encore six mois pour fixer l'assise de ces deux prélèvements et la part du prélèvement centralisé qui retournera aux agences de bassin.

De cela, on peut en douter.

A.L. : Vous pouvez en douter, mais vous pouvez quand même vous battre. Vous êtes assez puissants.

On n'a pas du tout envie de se battre.

A.L. : Vous êtes plus fort que le parti Vert. Et nous avons tout de même des intérêts en commun : que l'eau soit la meilleure pour tout le monde, et qu'elle rende le moins possible les gens malades, que cela passe par le moins de pollution possible (selon moi) ou par la meilleure dépollution. Nous sommes tenus à une obligation de résultat en quelque sorte. Et nous sommes plutôt alliés sur cette obligation de résultat. ■

Propos recueillis par Antoine Blouet

(1) La taxe générale sur les activités polluantes, 10 questions, 10 réponses, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

(2) Date de la réunion de concertation du ministère avec les présidents des comités de bassin, des conseils

Pour en savoir plus

Pour comprendre le débat qui se développe autour de la TGAP, voici quelques documents dont la lecture est loin d'être inutile.

- *Evaluation du dispositif des agences de l'eau*, rapport du Commissariat général du plan, septembre 1997, avec une contribution d'Alain Lipietz.

- L'agence de l'eau Seine-Normandie a rédigé une version commentée du rapport du Plan.

- *La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, rapport de la Cour des comptes, janvier 1998.

- *Fiscalité de l'environnement*, rapport du Conseil d'analyse économique, La documentation française, avril 1998.

- Décision du Conseil constitutionnel sur la loi de 1964 sur l'eau (décision du 23/6/82)

- *Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement*, rapport parlementaire de Nicole Bricq (député PS).

Ne brûlez pas vos chances d'optimiser la valorisation de vos déchets.

Procédés Sulzer (T. F.), Austrian Energy



Notre groupe est 3^e leader mondial en techniques de l'environnement.



CT Environnement

- ▲ Compostage, séchage des boues
- ▲ Incinération : O. M., D.H., D.I.B., D.I.C.B. et D.I.S.
- ▲ Epuration : Fumées (voies sèches, semi-humides, humides), évaporation des rejets liquides
- ▲ Récupération d'énergie : Générateurs de vapeur, turbines, cogénération

CT Environnement **TECH**

Espace Clichy 38, rue Mozart - 92587 Clichy cedex
Tél : 01 49 68 17 77 - Fax : 01 49 68 17 98