



...le projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

**AVIS PAYSAGES, EAU, BIODIVERSITÉ, EXPERTISE,
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE**

« URGENCE ENVIRONNEMENTALE CHERCHE MOYENS BUDGÉTAIRES MIEUX AJUSTÉS AUX ENJEUX »

Réunie le 16 novembre 2022, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, **Guillaume Chevrollier**, a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs aux **paysages**, à **l'eau et la biodiversité**, à **l'expertise**, à **l'information géographique** et à **la météorologie** inscrits au **projet de loi de finances pour 2023**.

Constatant les pressions croissantes qui s'exercent sur la biodiversité et la sévérité inédite des épisodes caniculaires et de sécheresse, la commission a souligné la nécessité d'une **politique ambitieuse en matière de préservation de la nature** et de **gestion quantitative de la ressource en eau**.

Les agences de l'eau, qui ont la responsabilité de conduire cette politique au plus près des territoires, disposent de capacités d'intervention efficaces mais leurs **moyens sont limités par le « plafond mordant »**, générateur d'effets pervers. La commission estime qu'il faudra à terme **supprimer afin d'améliorer la résilience hydrique de la France**. De façon générale, la commission estime que les **ambitions environnementales** défendues par la France dans les enceintes internationales **ne trouvent pas de traduction budgétaire équivalente**.

Enfin, le Cerema, l'IGN et Météo France ont un rôle essentiel à jouer dans le **pilotage de la transition écologique**. La commission **salue à cet égard la stabilisation de leurs effectifs**, qui permet **d'éviter la maladaptation au changement climatique**. Les défis environnementaux mobiliseront toutes les ressources de l'État : il convient donc de ne pas obérer les capacités d'adaptation de notre pays avec des choix inspirés par une logique de court terme.

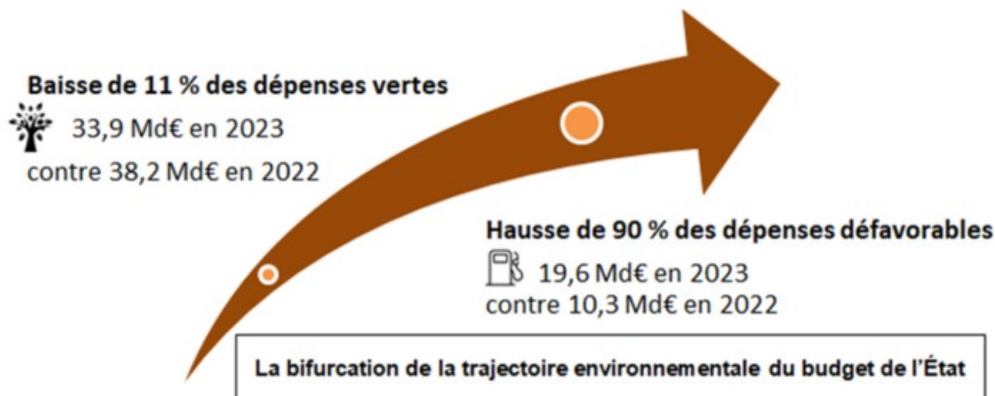
1. LE BRUNISSEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT ET L'INFLATION NEUTRALISENT EN PARTIE LA HAUSSE DES MOYENS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ ET À L'ENVIRONNEMENT

A. UN BUDGET VERT À LA PORTÉE AFFAIBLIE PAR LE BOUCLIER TARIFAIRE

Pour la troisième année consécutive, le *rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État* catégorise les crédits budgétaires et les dépenses fiscales **en fonction de leurs effets sur le climat et l'environnement**.

Cette approche novatrice doit se poursuivre : elle favorise la lisibilité environnementale des engagements budgétaires, même si la méthodologie doit être approfondie et affinée. On peut à ce titre **regretter que 90 % des dépenses soient toujours considérés comme neutres**, faute de pouvoir qualifier leur impact.

Un **bilan plus que mitigé** ressort de ce document : les dépenses budgétaires défavorables à l'environnement vont doubler en 2023, en raison des « boucliers tarifaires » gaz et électricité, pour atteindre 8,9 milliards d'euros. Cette évolution défavorable conduit à un **net brunissement du budget de l'État**.

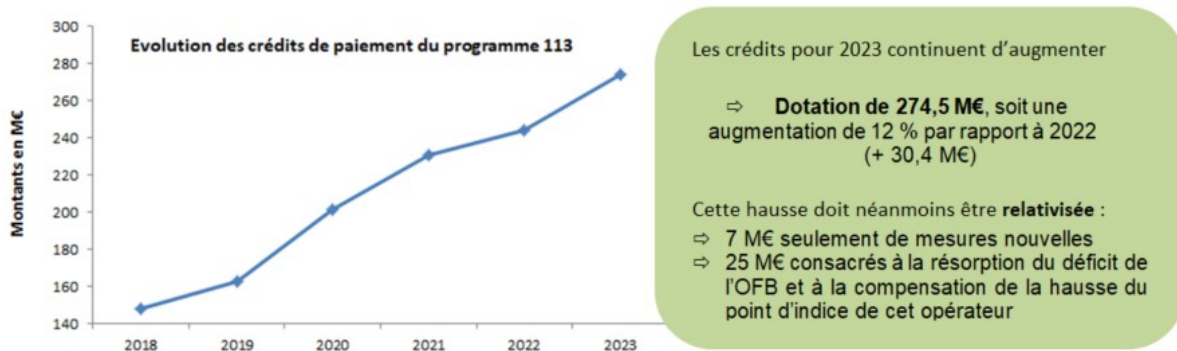


Source : rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

La crise énergétique que nous subissons et les incertitudes géopolitiques à l'Est de l'Europe démontrent, si besoin était, que **la transition écologique est dépendante de facteurs socio-économiques et du contexte géopolitique**. Si la commission salue le nécessaire soutien aux ménages modestes face au renchérissement de la facture énergétique, elle déplore l'absence de compensation et la **déviation de la trajectoire de verdissement des dépenses publiques**.

B. UN CONTEXTE INFLATIONNISTE QUI RESTREINT LES MARGES DE MANŒUVRE DES OPÉRATEURS

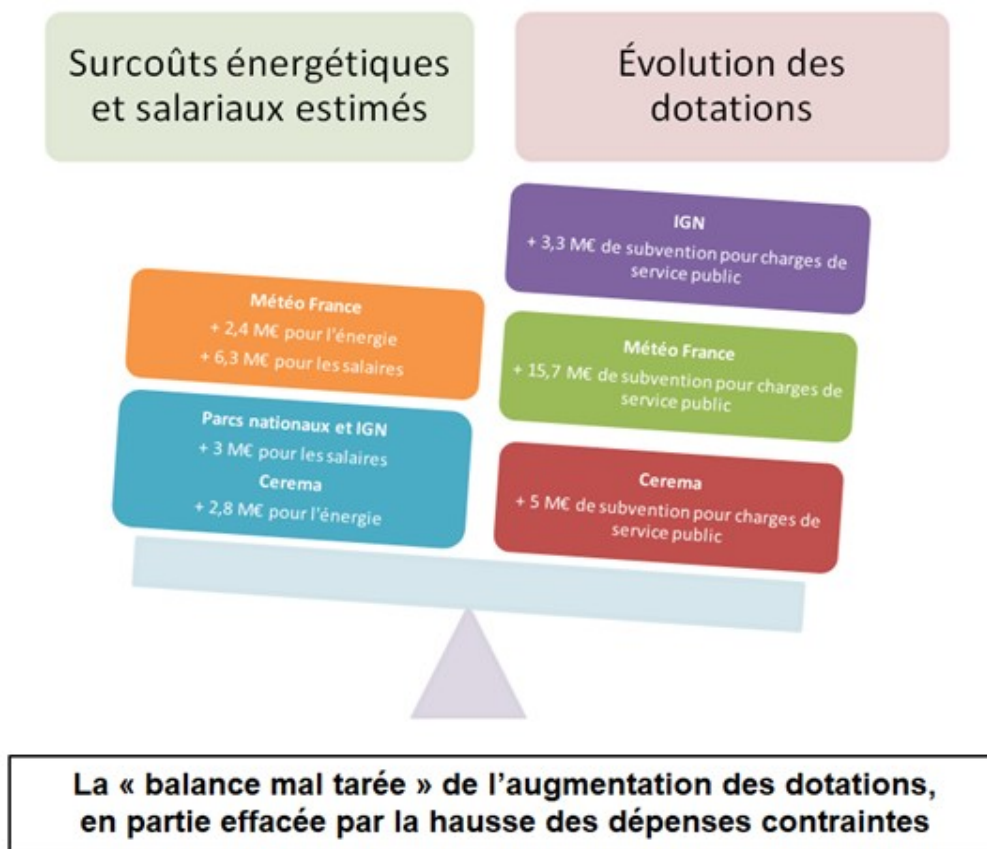
Le programme « Paysages, eau et biodiversité » est le support budgétaire des politiques de l'eau, de la biodiversité, de la protection du littoral, des milieux marins et des paysages ainsi que des ressources et usages du sous-sol.



À la veille d'une COP15 qui doit définir un nouveau cadre mondial en faveur de la biodiversité et à un moment où les pressions sur le vivant ne cessent de s'intensifier, force est de constater que **les moyens budgétaires affectés à la lutte contre l'érosion de la biodiversité ne permettent pas d'inverser la tendance**. La commission déplore le hiatus grandissant entre les discours volontaristes de la France à l'international et la réalité des moyens budgétaires d'action, qui ne répondent pas à l'urgence environnementale.

Après une décennie de diminution sévère des effectifs d'opérateurs dont les missions n'ont pourtant pas cessé de s'étoffer, la commission se **félicite de la stabilité du schéma d'emplois** pour les agences de l'eau (1497 ETPT), les parcs nationaux (843 ETPT) et le Conservatoire du littoral (140 ETPT), et de la hausse de 15 ETPT au bénéfice de l'Office français de la biodiversité (OFB). L'environnement n'est plus une variable d'ajustement des efforts de l'État en termes d'emploi public : cette évolution positive est à saluer.

Pour la commission, un point d'inquiétude se fait néanmoins jour : les **tensions inflationnistes** apparues au début de l'année et la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** (juillet), non compensée pour l'exercice 2022, ont **amoindri les moyens et les marges d'action des opérateurs** des programmes 113 et 159 (Expertise, information géographique et météorologie).



Source : Projet annuel de performances (PAP) et réponses au questionnaire budgétaire.

2. UNE POLITIQUE DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ QUI RÉPOND IMPARFAITEMENT AUX DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A. LES AGENCES DE L'EAU CONTRAINTES PAR LE « PLAFOND MORDANT »

En dépit de son climat tempéré, notre pays a fait face cet été à une **sécheresse et des canicules d'une intensité inédite**. Sous l'effet du changement climatique, les collectivités ont dû faire face à des **situations hydriques particulièrement sévères** et des déficits pluviométriques d'une ampleur inégalée. De plus, une centaine de communes ont été dans l'incapacité de distribuer de l'eau potable à leurs habitants. Ces épisodes démontrent la **centralité de la gestion quantitative de l'eau** : la France n'est plus épargnée par les conflits d'usage de la ressource en eau. Il est essentiel de s'y préparer.

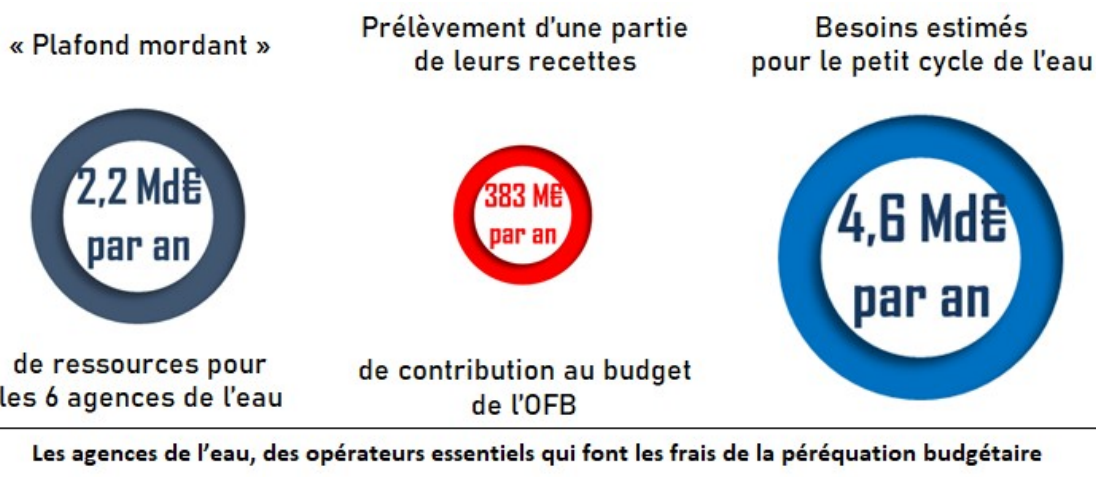
« Une ère nouvelle a commencé. L'obsession de l'eau ne va plus nous quitter. »

Erik Orsenna, *La Terre a soif*, 2022

Pour répondre à ces forts enjeux, les **six agences de l'eau** sont chargées de la gestion de la politique de l'eau, dans le cadre d'une action territorialisée par bassin hydrographique. La commission salue la **mobilisation, la réactivité et les capacités d'intervention de ces acteurs stratégiques**, confirmées par un audit interne de décembre 2021.

Au fil du temps, leurs missions se sont étoffées en direction de la biodiversité et du grand cycle de l'eau, avec notamment l'atteinte du bon état des masses d'eau fixé par la directive-cadre sur l'eau pour 2027. En ce qui concerne le petit cycle de l'eau, les besoins en investissements sont colossaux, estimés à 4,6 milliards d'euros par an selon l'Union des industries et entreprises de l'eau. Face à une ressource en eau qui se raréfie, la **diminution des taux de fuite du réseau de distribution est une nécessité**.

Malgré cela, le **mécanisme du « plafond mordant » limite leurs recettes**, avec un écrêtement de leurs ressources au-delà de 2,197 milliards d'euros. Ceci entraîne des effets pervers, avec des taxes qui sont modulées pour s'ajuster à cet effet de seuil, qui **fausse le signal prix du coût de l'eau**. La tarification actuelle de l'eau n'inclut pas la raréfaction croissante de la ressource et n'incite pas à la sobriété des usages.



Source : PAP et Union des industries et entreprises de l'eau.

Le mécanisme du « plafond mordant » est un **frein** à la capacité des agences d'engager des financements à la hauteur des enjeux en matière d'adaptation au changement climatique, de renforcement de la résilience des territoires et de restauration de la biodiversité terrestre et maritime. Sa suppression, ou à tout le moins son relèvement, est une nécessité pour **accroître la résilience hydrique de la France**.

B. L'AMBITIEUSE STRATÉGIE DES AIRES PROTÉGÉES N'A PAS ENCORE TROUVÉ SON FINANCEMENT

La France a élaboré en janvier 2021 une stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), qui vise la **protection d'au moins 30 % du territoire national** (terre, mer, métropole, outre-mer) et au moins **10 % sous protection forte d'ici 2030**. Ce même objectif est par ailleurs défendu au niveau mondial par la France dans le cadre des négociations préalables à la COP15 sur la biodiversité, en décembre prochain à Montréal.

Si le premier objectif cible est d'ores et déjà atteint, avec la protection de **33 % du territoire national** grâce à l'extension de la réserve naturelle des terres australes françaises en février dernier, il n'en va pas de même pour l'atteinte des 10 % sous protection forte : au 1^{er} janvier 2022, seul 1,86 % du territoire était sous protection forte.

Un décalage problématique entre les ambitions affichées et les moyens budgétaires alloués



Source : rapport IGF-CGEDD de 2022 sur le financement des aires protégées (non publié)

Il est frappant de constater que les **financements dédiés à la protection des espaces naturels ne sont pas à la hauteur des enjeux**. C'est d'autant plus regrettable qu'outre leur rôle fondamental de protection de la biodiversité et de préservation des services écosystémiques, les aires protégées génèrent de nombreuses externalités positives pour les communes concernées (écotourisme, attractivité territoriale, emplois non délocalisables, etc.). La commission plaide pour la mise en place de nouvelles sources de financement, par exemple au moyen d'une **fiscalité incitative à la protection de la biodiversité**. Le « fonds vert » et ses 150 M€ consacrés à la biodiversité sont une première étape à saluer.

Les **moyens humains consacrés à la gestion des aires protégées** sont également essentiels à l'atteinte des objectifs de la SNAP, afin d'éviter le phénomène des « *aires de papier* », des espaces où la protection est insuffisante pour empêcher les dégradations environnementales. Si ce terme est impropre dans le cas français, des points de vigilance subsistent : le **parc national de forêts**, créé fin 2019 et couvrant plus de 240 000 hectares, n'a **pas les moyens de fonctionner correctement**. Il bénéficie de 30 emplois à temps partiel, partagés avec l'ONF, alors qu'il lui faudrait 50 ETPT pour remplir ses missions. Ces moyens insuffisants peuvent dissuader certaines communes d'adhérer au processus de protection, faute de capacité d'intervention des agents dans les territoires. Cette dynamique défavorable peut notamment expliquer les retards pris par le projet de création d'un douzième parc national consacré aux zones humides.

3. L'EXPERTISE FRANÇAISE EN MATIÈRE D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET DE MÉTÉOROLOGIE, UN ENJEU MAJEUR DE SOUVERAINETÉ ET DE PILOTAGE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. DES OPÉRATEURS PRODUCTEURS DE DONNÉES STRATÉGIQUES, AUX PREMIÈRES LIGNES FACE AUX DÉFIS DE LA TRANSITION...

Le **pilotage de la transition écologique nécessite une grande quantité de données publiques précises et fiables**, afin d'anticiper les effets du changement climatique, élaborer des modèles de résilience territoriale et planifier les mesures à décliner selon un séquençage pertinent et adapté aux enjeux. La connaissance et la production de données souveraines et interopérables sont donc indispensables pour répondre à l'urgence climatique et environnementale, source de défis colossaux pour le siècle à venir.

À cette fin, les **opérateurs du programme 159** « Expertise, information géographique et météorologie » seront **fortement mobilisés pour enrichir les modèles de prévision et de pilotage très intensifs en données**. La stabilisation des effectifs du **Cerema** (2 495 ETPT), de l'**IGN** (1 447 ETPT) et la hausse du plafond d'emplois de **Météo France** (2 597 ETPT) est à ce titre un **signal budgétaire positif**, salué par les opérateurs entendus par le rapporteur. Le financement de cinq bouées au large de la Corse permettra de **mieux anticiper les épisodes orageux** comme celui d'août 2022, d'une ampleur inédite, qui fut une catastrophe à la fois humaine et matérielle.

	<p>Sécurité météorologique des personnes et des biens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de données et services climatiques en appui aux démarches d'adaptation au changement climatique + création de la météo des forêts et des feux • Enjeu de la qualité de prévision des risques météorologiques (alertes de vigilance et de sécurité) et de fiabilité des modèles pour les acteurs météo-sensibles (déploiement des capacités du supercalculateur)
	<p>Politique nationale d'information géographique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appui au pilotage géographique des politiques publiques et élaboration d'une description du territoire faisant autorité à travers la future Géoplateforme • Développement d'une cartographie de l'anthropocène (état des forêts, évolution des cours d'eau, artificialisation des sols, érosion côtière, etc.)
	<p>Accompagnement des territoires au changement climatique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centre de ressources et d'expertise scientifique et technique au bénéfice de l'Etat et des collectivités territoriales • Appui et ingénierie pour des projets complexes, innovants ou nécessitant une approche pluridisciplinaire

Source : PAP.

Ces acteurs, essentiels pour outiller la Nation afin d'**interpréter, comprendre et agir dans un monde rendu plus incertain par le changement climatique**, viennent de subir une décennie de rigueur budgétaire et de réduction d'effectifs. Il est impératif de prolonger cette nouvelle trajectoire au-delà de 2023 si l'on souhaite maintenir l'expertise française et notre capacité à maîtriser la planification écologique, que le Gouvernement a érigée au rang de ses priorités.

B. ... QUI DOIVENT ÉGALEMENT ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES ET ADAPTER LEUR MODÈLE À L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

Si c'est l'État qui est chargé du pilotage des stratégies de résilience, les collectivités territoriales auront un rôle primordial à jouer dans la déclinaison et l'adaptation des mesures au niveau des territoires. Elles feront face à un **besoin d'accompagnement sans précédent**, en termes de connaissance, d'ingénierie et de capacité d'innovation. Ceci plaide pour un **arrêt de la réduction de l'implantation territoriale de ces opérateurs**, afin de conserver un lien de proximité essentiel, notamment au bénéfice des communes rurales.



Source : PAP.

Depuis la loi de 2016 pour une République numérique, l'échange d'informations publiques entre les administrations et les établissements publics administratifs, aux fins de l'exercice de leurs missions de service public, ne peut donner lieu à une redevance. En mars 2019, en réponse au référé de la Cour des comptes sur la valorisation des données de l'IGN, Météo France et du Cerema, le Premier ministre a décidé de **généraliser la gratuité de réutilisation de ces données**.

Ceci aboutit à un bouleversement du modèle économique des opérateurs, pénalisant leur capacité à augmenter leurs ressources propres et les rendant plus dépendants des dotations budgétaires. La **viabilité de leur modèle est en jeu** : la commission sera vigilante à ce que leurs capacités budgétaires ne soient pas obérées par des choix qui se sont imposés à eux, avec des compensations insuffisantes. Il s'agit là d'une **question de souveraineté environnementale** pour notre pays, qui détermine notre capacité à réduire la distance à la frontière technologique et à **répondre aux besoins grandissants d'expertise** face aux complexités induites par le changement climatique et l'érosion de la biodiversité.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Guillaume Chevrollier

Rapporteur

Sénateur de la Mayenne
(Les Républicains)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

