

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)

PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Emmanuel Maquet, rapporteur pour avis

Lundi 16 octobre 2023

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. DES CRÉDITS RENFORCÉS POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ	5
A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ	5
1. La répartition des crédits supplémentaires en PLF 2024	6
2. L'OFB bénéficie d'une augmentation de crédits et de personnels en 2023	7
3. La gestion des milieux et la biodiversité.....	9
4. Une enveloppe en hausse pour l'ONF à partir du programme 113	12
B. LES AGENCES DE L'EAU BÉNÉFICIENT D'UN RENFORCEMENT DE LEURS MOYENS DANS LE CADRE DU PLAN EAU	13
C. LES AUTRES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113	14
1. La politique des paysages et des sites (action n° 1).....	14
2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux (action n° 2)	14
II. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE	17
A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10)	17
B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA	18
C. LA DOTATION DE L'IGN	19
D. LES MOYENS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE	21
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	23

INTRODUCTION

Le présent rapport examine les crédits inscrits par le projet de loi de finances pour 2024 au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » au titre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » et du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ».

Le programme 113 est le programme support des politiques des paysages, de l'eau et de la biodiversité. Il bénéficie de 578 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 512 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, contre 274 millions d'euros en CP et en AE dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Cela représente une augmentation des crédits de 111 % entre la LFI 2023 et le PLF 2024 en AE et de 87 % en CP. Cette augmentation inédite des crédits s'inscrit dans le cadre du financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030.

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » est doté de 516 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2024, contre 510 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2023. Cela représente une augmentation de 1,2 % des crédits affectés au programme.

Le rapporteur pour avis constate l'augmentation importante des crédits proposée en PLF 2024 pour ces deux programmes, en lien avec les engagements pris par la France en matière de biodiversité et de consolidation des moyens des opérateurs de la transition écologique. Il note que c'est une exception conséquente au discours et aux objectifs du Gouvernement en matière de maîtrise de la dépense publique.

I. DES CRÉDITS RENFORCÉS POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » connaît un renforcement régulier et substantiel de ses crédits, en moyenne de 13 % par an depuis 2018. Il est ainsi passé de 147,8 millions d’euros en CP en LFI 2018 à 162,8 millions d’euros en 2019, 201,5 millions d’euros en 2020, 230,5 millions d’euros en 2021, 244,4 millions d’euros en 2022 et 274,5 millions d’euros au PLF pour 2023. Le doublement proposé cette année, en lien avec la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), qui interviendra dans les prochaines semaines et s’articulera autour de 39 mesures, contribue à crédibiliser cette stratégie.

Le Gouvernement a ainsi repris dans ce projet de loi de finances les propositions de la mission conjointe entre l’Inspection générale des finances (IGF) et l’Inspection générale de l’environnement et du développement durable (Igedd) qui recommandait une hausse substantielle des crédits alloués au programme 113 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113 PAR ACTION

Actions	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)
Action 01 – Sites, paysages, publicité	5 723 384	10 135 017	77 %	5 900 309	9 344 927	58 %
Action 02 – Logistique, formation et contentieux	11 181 600	9 586 933	-14 %	9 905 435	9 585 853	-3 %
Action 07 – Gestion des milieux et biodiversité	257 586 716	558 232 898	117 %	258 703 724	493 041 835	91%
titre 2 (P217, A 13)						
Total (hors titre 2)	274 491 700	577 954 847	111 %	274 509 468	511 972 615	87%
Total y. c. titre 2	274 491 700	577 954 847	111 %	274 509 468	511 972 615	87%

Source : ministère de la transition écologique

En particulier, les agences de l’eau bénéficient d’une augmentation de leur plafond de dépenses de 475 millions d’euros et bénéficient de 66 équivalents temps-plein (ETP) supplémentaires. Les plafonds d’emplois sont relevés aussi à l’Office français de la biodiversité (+47 ETP), dans les parcs naturels nationaux (+15 ETP) et au Conservatoire du littoral (+13 ETP). L’Office national des forêts n’enregistre aucune hausse ou baisse de ses effectifs cette année.

(1) <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/le-financement-de-la-strategie-nationale-pour-la-a3619.html>

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS SOUS PLAFOND DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

Opérateur	2023 (ETPT)	Schéma d'emplois PLF 2024	Mesure de périmètre	Plafond d'emplois PLF 2024	Évolution 2023-2024
Conservatoire du littoral	148	13	9	170	+22
Office français pour la biodiversité	2 727	47	1	2 775	+48
Agences de l'eau	1 497	66		1 563	+66
Parcs nationaux	843	15		858	+15
Établissement public du marais poitevin	9	0		9	0
TOTAL	5 224	141	10	5 375	+151

Source : ministère de la transition écologique

Il convient également de rappeler que, durant la période 2020-2022, les missions correspondant au périmètre du programme 113 ont également bénéficié des crédits de l'action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation » du programme 362 créé par le plan de relance. Cela représente un total de plus de 526 millions d'euros supplémentaires sur la période 2020-2022. Le solde des décaissements de crédits de paiement devrait s'étaler jusqu'en 2026. Sur cette enveloppe globale, les principales mesures financées sont les suivantes :

- aires protégées (60 millions d'euros) ;
- restauration écologique (128 millions d'euros) ;
- protection du littoral (40 millions d'euros) ;
- modernisation des réseaux d'eau et d'assainissement (248 millions d'euros) ;
- plan eau dans les départements d'outre-mer (DOM) – 50 millions d'euros.

Un Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « Fonds vert », a enfin été créé en 2023. Doté de 2 milliards d'euros, il a connu un grand succès auprès des collectivités. Sa dotation passe à 2,5 milliards d'euros en PLF 2024. Des demandes d'aides ont déjà été déposés auprès des préfetures pour un montant de près de 6 milliards d'euros, à travers plus de 16 000 dossiers. En outre, la mesure de soutien à la biodiversité, qui représentait 150 millions d'euros dans l'édition 2023, est transférée au programme 113 sans que l'enveloppe correspondante soit retranchée du fonds. En pratique, les crédits disponibles sur ce fonds augmentent donc de 650 millions d'euros.

1. La répartition des crédits supplémentaires en PLF 2024

L'augmentation conséquente des crédits du programme 113 se répartit entre les mesures prises hors SNB et le financement de la SNB proprement dite.

Dans les mesures tendanciennes hors SNB, on note plusieurs augmentations de crédits pour un total de 43,5 millions d'euros :

- les missions d'intérêt général en faveur de la biodiversité exercées par l'Office national des forêts (ONF) sont augmentées de 2,5 millions d'euros en 2024 et pour les années suivantes ;
- le plan triennal gibier bénéficie de 20 millions d'euros ;
- la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Office français de la biodiversité (OFB) est augmentée de 13 millions d'euros en 2024 afin de résorber le reliquat du déficit budgétaire concernant le financement des emplois depuis la fusion qui a donné naissance à l'OFB ;
- enfin, une mesure nouvelle concernant le bien-être animal est créée et dotée de 8 millions d'euros. Elle comprend des mesures pour accompagner les entreprises circassiennes et les professionnels impactés par cette disposition et des mesures sur le devenir des animaux : aide à la création de cirques fixes, placement des animaux, nourrissage des animaux le temps de leur placement en refuges, stérilisation des animaux.

Les mesures directement liées au financement de la SNB représentent 264 millions d'euros en AE en PLF 2024, répartis de la manière suivante :

(en millions d'euros)

	2024
Financement de la SNB 2024	AE
Actions transversales	5,5
Sites, paysages et publicité	3,2
Opérateurs	4,2
Espaces marins	42,0
Écosystèmes terrestres	209,1
TOTAL	264,00

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

La ventilation précise de ces crédits supplémentaires n'est pas encore établie et se répartira entre l'OFB, les agences de l'eau et les services déconcentrés.

2. L'OFB bénéficie d'une augmentation de crédits et de personnels en 2023

Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'Office français de la biodiversité assure la préservation et la restauration de la biodiversité. Cet établissement est le principal

acteur en matière de biodiversité, qu'elle soit terrestre, aquatique ou marine. Il est placé sous la double tutelle des ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture.

En 2024, l'OFB va être mobilisé sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale biodiversité (SNB), de la Stratégie nationale des aires protégées (SNAP) et du Plan eau.

Concernant la SNB 2030, l'OFB sera pilote de quatorze actions, copilote de vingt, et en appui sur d'autres mesures. En outre, pour faciliter l'engagement de tous les acteurs dans la SNB, l'OFB a préparé le « projet Life Biodiv'France » pour les huit ans à venir, dans le cadre d'un programme européen LIFE dédié à l'accompagnement des stratégies nationales pour la biodiversité. Il bénéficiera des crédits consacrés à la biodiversité pour ses actions menées en propres, en particulier les aires protégées dont il assure la gestion directement ou le déploiement des atlas de la biodiversité communale.

Concernant le Plan eau, l'OFB s'investira dans la connaissance de la ressource disponible et dans la mise en œuvre du plan dans les outre-mer. **La contribution des agences de l'eau au financement de l'OFB augmentera à ce titre de 15 millions d'euros en 2024, puis de 35 millions d'euros en 2025.** Cette contribution était de 383 millions d'euros en 2023.

Hors contribution des agences de l'eau, la SCSP de l'OFB sera également augmentée en 2024 afin de financer la masse salariale des 47 ETPT supplémentaires dont bénéficiera l'établissement pour contribuer notamment à la mise en œuvre de la SNB. L'augmentation comprendra également un montant équivalent à la masse salariale pour les 15 ETPT supplémentaires attribués aux parcs nationaux. **Par conséquent, la SCSP, fixée à 78,5 millions d'euros en LFI pour 2023, évolue à 102,6 millions d'euros en PLF 2024.** Cette augmentation de 24,2 millions d'euros s'explique ainsi :

- 13 millions d'euros pour couvrir le déficit historique lié à la fusion ;
- 7 millions d'euros de compensation pour les augmentations de salaire décidées en 2023, dont 2,6 millions d'euros pour les parcs nationaux ;
- 4,2 millions d'euros de masse salariale pour financer les 62 ETPT supplémentaires en 2024 pour contribuer à mettre en œuvre les mesures de la SNB à l'OFB pour 47 ETPT, soit 3 millions d'euros, et dans les parcs nationaux pour 15 ETPT, soit 1,2 million d'euros.

Au niveau du plafond d'emplois, celui-ci augmente donc en passant de 2 658 ETP en LFI 2023 à 2 705 ETP en PLF 2024.

3. La gestion des milieux et la biodiversité

L'action 7 est composée de six sous-actions : espaces et milieux marins ; politique de l'eau ; espaces naturels protégés ; Natura 2000 ; connaissance et préservation de la biodiversité hors espaces et milieux marins ; opérateurs.

Plusieurs de ces sous-actions connaissent une augmentation substantielle de leurs crédits en PLF 2024 :

(en millions d'euros)

	LFI 2023		PLF 2024	
	AE	CP	AE	CP
Lutte contre les espèces exotiques envahissantes	0,8	0,8	17,1	13
Stratégie nationale des aires protégées 2030	40,7	41,3	83,6	72,3
Lutte contre les pollutions en mer, notamment contre les déchets plastiques	2,0	2,4	2,8	2,8
Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte	5,4	5,4	15,0	12,5
Protection des milieux humides	2,9	2,3	1,0	1,0
Natura 2000	17,8	17,8	30,1	26,4
	69,6	70,0	149,6	128,0

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

a. Espaces et milieux marins

La France attache une grande importance à la préservation du littoral et des milieux marins, compte tenu d'une part, de la surface de son espace maritime (deuxième espace maritime sous juridiction au monde avec 11 millions de km², soit vingt fois le territoire métropolitain) et, d'autre part, de la richesse de la biodiversité dans ces espaces. En outre, l'océan absorbe 30 % des gaz à effet de serre et produit 50 % de l'oxygène mondial.

Le domaine public maritime naturel (DPMn) est l'un des plus vastes domaines publics de l'État. L'État est propriétaire du sol et du sous-sol de la mer territoriale. Il est la seule autorité compétente en mer (sauf dans les collectivités d'outre-mer), et a donc une obligation de maintien de l'intégrité du domaine public maritime naturel. Les financements accordés dans le cadre de cette sous-action concernent ainsi pour l'essentiel des opérations incontournables d'entretien, de réparation, de mise en sécurité et de délimitation des espaces maritimes pour lesquels des risques de contentieux importants sont identifiés. Les zones Natura 2000 maritimes sont également financées par cette sous-action. En outre, cette sous-action finance également les actions entreprises en matière d'atteinte ou de maintien du bon état écologique des eaux marines, conformément à la directive-cadre du 17 juin 2008.

62 millions d’euros en AE et 51,4 millions d’euros en CP sont consacrés à cette sous-action en PLF 2024, contre 16,8 millions d’euros en LFI 2023.

Cette augmentation des crédits de la sous-action viendra renforcer les efforts de l’État en matière de stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) qui consiste à anticiper l’évolution du trait de côte en faisant des choix d’aménagement intégrant les enjeux écologiques, sociaux et économiques. La stratégie est en cours de révision afin de prendre en compte les effets du changement climatique et d’intégrer les nouvelles dispositions de la loi « climat et résilience », en associant le nouveau comité national du trait de côte (CNTC) mis en place par cette même loi. La politique de Natura 2000 en mer sera également renforcée.

b. Politique de l’eau

Les crédits inscrits dans le programme 113 pour la politique de l’eau représentent 17,9 millions d’euros en PLF 2024, contre 21 millions d’euros en LFI 2023. Cette sous-action finance notamment les dépenses consacrées à l’application des directives européennes relatives à la politique de l’eau avec en particulier la mise en place d’un système d’information pour le suivi de la mise en œuvre de la planification dans le domaine de l’eau ainsi que l’animation et la concertation dans le domaine de l’eau et des milieux aquatiques, lesquelles prévoient en particulier les moyens de fonctionnement du comité national de l’eau (CNE) et de ses comités consultatifs. Ce léger recul est à mettre en regard de l’augmentation considérable des moyens des agences de l’eau (cf. infra) et de l’OFB, qui assure des missions de police de l’eau.

c. Le Conservatoire du littoral

Cet établissement public administratif, créé en 1975, assure la protection de 200 000 hectares sur plus de 750 sites représentant environ 1 600 kilomètres de rivages maritimes, soit 15 % du linéaire côtier. Acquérant des parcelles du littoral menacées, le Conservatoire du littoral en fait des sites aménagés et accueillants, dans le respect des équilibres naturels. Il a notamment pour objectif de protéger, à un rythme annuel moyen de 2 500 à 3 500 hectares supplémentaires, par acquisition ou affectation, des espaces naturels littoraux soumis à des pressions importantes, dégradés ou menacés.

Le conservatoire bénéficie depuis 2006 de l’affectation du droit annuel de francisation des navires (DAFN), devenu taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel (Taemup) en 2022, hors produit destiné à la collectivité territoriale de Corse. Cette ressource affectée, qui représente la recette principale de l’établissement, est plafonnée depuis la LFI 2012. Ce plafond s’élève à 40 millions d’euros depuis la LFI 2022. Depuis 2019, le plafond a été atteint chaque année.

Dans le PLF 2024, il est prévu un plafond inchangé de 40 millions d'euros de Taemup, mais le conservatoire bénéficiera également de 2,8 millions d'euros pour développer les acquisitions foncières dans le cadre de la mise en œuvre de la SNB et de 2,5 millions d'euros pour cofinancer le projet Life Adapto+.

Le plafond d'emplois est fixé à 170 ETPT, soit une hausse de 22 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

d. Espaces naturels protégés

Cette sous-action finance plusieurs institutions de protection des espaces naturels. Créer des aires protégées est en effet le moyen le plus efficace pour lutter contre l'érosion de la biodiversité et participer à sa reconquête. L'ampleur de la crise actuelle a été rappelée par le dernier rapport de la plateforme gouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) : un million d'espèces animales et végétales sont menacées d'extinction.

La stratégie nationale pour les aires protégées (Snap) a été annoncée par le Président de la République début 2021 à l'occasion du *One Planet Summit*. La loi « climat et résilience » fixe la feuille de route 2030 pour la politique des aires protégées française. L'objectif « phare » de développement du réseau d'aires protégées repose sur deux cibles complémentaires, définies à l'échelle du territoire national (terre, mer, tous les outre-mer, métropole confondus) :

- **30 % du territoire national en aires protégées.** Ce niveau de protection est en phase avec la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ;
- **10 % de protection forte.** Il s'agit ici d'une approche développée au niveau français exclusivement, visant à rendre compte d'un niveau de protection plus exigeant que le niveau « aires protégées ».

À ce jour, la couverture du territoire national est de 33 % en aires protégées et 4,2 % sous protection forte. La protection forte ne vise pas l'exclusion *a priori* des activités humaines, mais la réduction ou la suppression des pressions générées par ces activités, en fonction de leurs impacts sur les enjeux écologiques d'importance de la zone.

Les crédits évoluent de 41 millions d'euros en AE et CP en LFI pour 2023 à 83 millions d'euros en AE et 72 millions d'euros en CP en PLF 2024. En 2023, des crédits du fonds vert (mesure d'accompagnement de la SNB 2030) ont permis de soutenir des investissements liés à la création et l'extension d'aires protégées et de zones de protection forte (dont des réserves naturelles nationales), des acquisitions foncières ainsi que des actions de mise en œuvre des documents de gestion des aires protégées. En 2024, cette dynamique sera poursuivie à partir du programme 113, ce qui explique le renforcement des crédits.

e. Les parcs nationaux

En France, 11 établissements publics de parcs nationaux assurent la protection d'environ 4,2 % du territoire terrestre et maritime français (métropole et départements et régions d'outre-mer) : Vanoise (1963), Port-Cros (1963), Pyrénées (1967), Cévennes (1970), Écrins (1973), Mercantour (1979), Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), Guyane (2007), Calanques (2012) et le parc national de Forêts (2019). Ils couvrent plus de 5 millions d'hectares. Les parcs nationaux sont des acteurs incontournables de la stratégie nationale des aires protégées pour laquelle ils contribuent très significativement à l'atteinte des objectifs de protection forte des milieux terrestres et marins.

Créé en novembre 2019 sur le territoire de la Côte d'Or et de la Haute-Marne, le parc national de Forêts vise une protection durable de l'un des écosystèmes forestiers les plus emblématiques de France avec 56 000 hectares en cœur de parc. Par ailleurs, la création d'un douzième parc dédié aux zones humides a été annoncée lors du comité national de la biodiversité (CNB) du 20 juillet 2023.

La dotation annuelle allouée à l'ensemble des parcs nationaux, à partir de l'OFB, a été relevée à 68,5 millions d'euros en 2020 puis à 69,7 millions d'euros en 2022 pour tenir compte des hausses d'effectifs des parcs nationaux en 2021 et 2022. **Concernant l'année 2024, la lettre plafond du PLF 2024 indique une hausse de 15 ETPT pour les parcs nationaux**, ce qui permettra de renforcer les effectifs des deux derniers parcs créés : le parc national de Forêts et le parc national des Calanques. **La dotation annuelle passe à 74,7 millions d'euros, en augmentation de 5 millions d'euros**, pour couvrir à la fois l'augmentation du point d'indice et le renforcement des effectifs.

4. Une enveloppe en hausse pour l'ONF à partir du programme 113

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 23 décembre 1964 pour assurer la gestion des forêts publiques : forêts domaniales de l'État et forêts des collectivités publiques (collectivités territoriales et métropoles), qui représentent 25 % de la superficie forestière de l'hexagone (soit presque 5 millions d'hectares). L'office y assure les plans de gestion, programme les coupes et assure la surveillance des forêts. La réalisation des travaux forestiers relève, en revanche, du domaine « concurrentiel », ce qui signifie que les communes peuvent aussi faire appel à des opérateurs privés pour les travaux d'exploitation, d'entretien ou de reboisement. Toutefois, l'ONF a su organiser la mobilisation et la commercialisation des bois issus des forêts publiques qui représentent 40 % des bois mis sur le marché, alors que les forêts publiques n'occupent que 25 % du territoire boisé.

Après plusieurs années délicates, la situation financière de l'ONF se redresse, notamment sous l'effet de l'augmentation des prix du bois qui améliore ses recettes commerciales.

La contribution du ministère de la transition écologique au fonctionnement de l'ONF, à partir du programme 113, évolue à 19,5 millions d'euros en PLF 2024 contre 16,9 millions d'euros en LFI 2023. Cette participation concerne notamment l'extension et l'amélioration du réseau de réserves biologiques. En effet, les aménités forestières sont reconnues mais non rémunérées, ce qui permet de compenser partiellement la dotation issue du programme 113. Cette dotation finance ainsi une mission d'intérêt général (MIG) dédiée à la biodiversité (création et gestion des réserves biologiques, plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, gestion des dunes littorales, forêts d'exception) et une partie de la MIG interministérielle sur les départements d'outre-mer (gestion des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques, suivi et évaluation de l'impact de l'orpaillage sur les milieux en Guyane).

B. LES AGENCES DE L'EAU BÉNÉFICIENT D'UN RENFORCEMENT DE LEURS MOYENS DANS LE CADRE DU PLAN EAU

Sur le plan budgétaire, les ressources financières des agences de l'eau reposent essentiellement sur les redevances payées par les usagers. **Ces redevances font l'objet d'un plafond (2 198 millions d'euros en PLF 2023) qui est relevé en 2024, à hauteur de 2 347 millions d'euros (+ 6,8 %), et sera encore relevé à compter de 2025 à 2 522 milliards d'euros (+ 7,5 %) par an dans le cadre du Plan eau.**

Cela répond à la nécessité de trouver 325 millions d'euros de recettes supplémentaires pour les agences de l'eau, conformément aux annonces du « Plan eau » par le Président de la République en mars 2023. Le budget des agences de l'eau devrait en effet être augmenté de 475 millions d'euros, auxquels il convient de retrancher 150 millions d'euros liés à la disparition du versement de la prime versée jusqu'à présent pour performance épuratoire par les agences de l'eau, soit 325 millions d'euros supplémentaires.

Le plafond de dépenses des agences de l'eau est pour sa part relevé de 475 millions d'euros dès 2024. Sur ces 475 millions d'euros, près de 168 millions d'euros proviennent de la réforme des redevances prévue à l'article 16 du présent projet de loi de finances, notamment de la redevance pour pollutions diffuses et de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau. Le reste viendra de la hausse des redevances décidée par bassin à partir du 1^{er} janvier 2025. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est que les redevances n'augmentent pas de plus de 10 euros en plus par ménage et par an.

Le rapporteur pour avis émet ses plus vives inquiétudes quant à l'augmentation de ces redevances qui, dans le contexte d'inflation et de recettes publiques records que nous connaissons, ne pourra être interprétée par les ménages que comme une nouvelle hausse des prélèvements obligatoires.

Enfin, le schéma d'emplois des agences de l'eau est renforcé de 66 ETP en PLF 2024.

C. LES AUTRES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113

1. La politique des paysages et des sites (action n° 1)

L'action n° 1 « Sites, paysages et publicité » est dotée de 10,1 millions d'euros en AE et en CP en PLF 2024, contre 5,7 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2023. Elle recouvre deux volets principaux : une meilleure connaissance des paysages, à travers notamment le développement des atlas de paysage, et la politique des sites inscrits et classés ainsi que l'appui au classement au patrimoine mondial de l'Unesco. L'objectif est d'inciter les acteurs concernés à adopter des mesures de protection ou de gestion des paysages et des sites remarquables.

Fin 2022, le territoire métropolitain est désormais presque entièrement couvert par les atlas des paysages existants, en cours d'élaboration ou d'actualisation (portés conjointement au niveau départemental par les services déconcentrés et les conseils départementaux). Ainsi, sur 101 départements français (métropole et outre-mer), 100 seront à court terme couverts par un atlas des paysages (départemental ou régional). Près de la moitié de ces atlas nécessite une actualisation, voire, pour les plus obsolètes, l'élaboration d'un nouvel atlas. La refonte de la méthodologie nationale des atlas de paysage a été lancée fin 2022 pour une mise en œuvre opérationnelle fin 2023 - début 2024. La refonte de cette méthodologie nationale sera accompagnée d'un standard de données paysagères afin de mieux renseigner les dynamiques paysagères à l'œuvre dans les territoires.

En matière de publicité, les services déconcentrés ont poursuivi l'incitation et l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'élaboration de règlements locaux de publicité (RLP) leur permettant d'adapter la réglementation nationale en matière de publicité et d'enseignes aux enjeux locaux pour trouver un équilibre entre protection du cadre de vie et développement économique des territoires (dix-neuf intercommunalités et métropoles ont notamment été accompagnées en 2022 dans le cadre de l'appel à projets « Règlements locaux de publicité intercommunaux – RLPi »). À la suite de la loi « climat et résilience », qui prévoit la décentralisation de la police de la publicité, l'enjeu en 2022 et 2023 pour les services déconcentrés porte aussi sur l'accompagnement des collectivités dans l'exercice de cette nouvelle compétence.

2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux (action n° 2)

Le programme 113 comporte une action n° 2 dont l'intitulé est « Innovation, territorialisation et contentieux ». Cette action est dotée de 9,5 millions d'euros en AE et en CP.

Elle comporte deux volets. Le premier volet porte sur des activités transverses du ministère et est tourné vers le déploiement et l'impact des politiques publiques, à travers des actions d'influence, de communication ou de modernisation digitale.

Le second volet est destiné à provisionner des crédits pour faire face au règlement des contentieux attribués au programme (ingénierie publique concurrentielle, sites, publicité, eau et biodiversité). Des crédits sont ainsi provisionnés dès lors que la probabilité de condamnation de l'État est supérieure à 50 %. 3,7 millions d'euros sont provisionnés dans ce cadre en PLF 2024.

PROJET

II. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » comporte les subventions pour charges de service public (SCSP) des quatre opérateurs suivants :

- le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ;
- l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ;
- Météo-France ;
- ainsi que les moyens du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Les crédits de paiement et les autorisations d'engagement du programme 159 augmentent, passant de 499,7 millions d'euros dans la LFI 2023 à 516,4 millions d'euros dans le PLF 2024, ce qui représente une augmentation de 3,34 % des crédits. Tous les opérateurs bénéficient de dotations en hausse. Cette augmentation des crédits est particulièrement importante pour le CGDD (augmentation de 7,09 %), qui pilote les actions en matière de développement durable, alors qu'elle est moindre pour le Cerema (1,99 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 159 PAR ACTION

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)	LFI 2023	PLF 2024	Évolution (en %)
Action 10 – Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable	17 703 180	18 958 266	7,09%	17 703 180	18 958 266	7,09%
Action 11 – Étude et expertise en matière de développement durable	194 065 764	197 919 252	1,99%	194 065 764	197 919 252	1,99%
Action 12 – Information géographique et cartographie	88 914 556	92 292 685	3,80%	88 914 556	92 292 685	3,80%
Action 13 – Météorologie	199 071 220	207 259 390	4,11%	199 071 220	207 259 390	4,11%
Total (hors titre 2)	499 754 720	516 429 593	3,34%	499 754 720	516 429 593	3,34%

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD (ACTION 10)

Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a été mis en place en 2008. Il s'agit d'un acteur interministériel qui éclaire et alimente, par la production de données et de connaissances, l'action du ministère sur l'ensemble de ses champs de compétences. Par son positionnement transversal, il contribue à

donner une perspective globale à l'action du ministère. Il pilote notamment le dialogue environnemental sur les choix et priorités politiques à travers le Conseil national de la transition écologique. Il remplit par ailleurs un rôle spécifique dans la préparation et le suivi des travaux du conseil de défense écologique, et apporte son appui au secrétariat du conseil.

L'action 10 rassemble les moyens nécessaires au Commissariat général au développement durable pour élaborer et mettre en œuvre la transition écologique. **Les crédits de cette action augmentent à 18,9 millions d'euros en PLF 2024, contre 17,7 millions d'euros en LFI 2023.**

Le CGDD bénéficie de 389 ETPT, dont les crédits sont inscrits sur le programme 217.

B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA

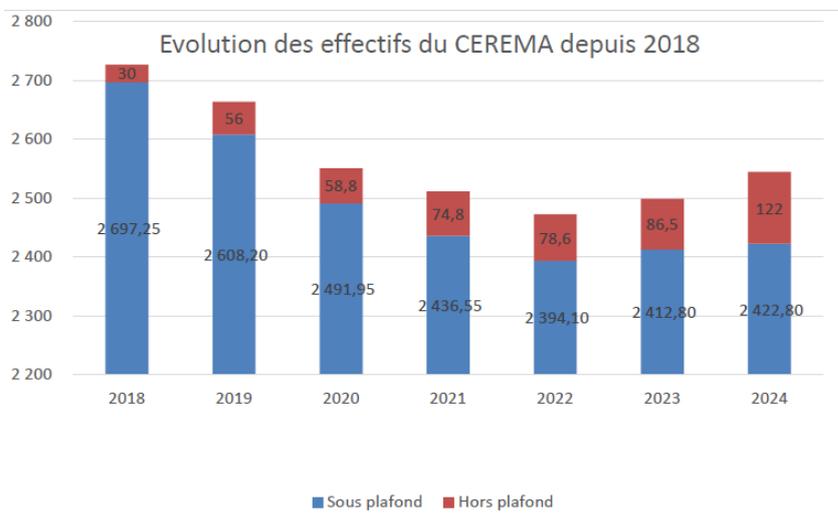
Créé le 1^{er} janvier 2014, le Cerema est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la transition écologique. Il fusionne onze anciens services de l'État et intègre depuis le 1^{er} janvier 2021, le Centre national des ponts de secours (CNPS). Depuis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »), le Cerema est un établissement public à pilotage partagé entre l'État et les collectivités. En effet, l'article 159 de la loi a modifié la nature juridique du Cerema qui repose désormais sur un conseil d'administration comprenant des représentants des collectivités territoriales. Depuis l'ouverture aux collectivités, le Cerema constate un intérêt croissant de celles-ci à son endroit, qui se traduit fin 2023, par plus de 800 collectivités adhérentes, soit la quasi-totalité des régions (17 sur 18), 80 départements, et environ 350 communes et 350 EPCI.

Il a pour vocation de répondre aux enjeux de la transition écologique des territoires au sens large, à travers son action qui se concentre dans six domaines principaux d'activité : bâtiments, mobilités, infrastructures de transport, risques et environnement, mer et littoral, expertise et ingénierie territoriale.

L'action 11 du programme 159 porte la subvention pour charges de service public (SCPS) du Cerema. **En PLF 2024, cette subvention augmente de 1,99 %, passant de 194 millions d'euros (LFI 2023) à 197,9 millions d'euros (PLF 2024).**

Le rapporteur pour avis note cependant le besoin du Cerema d'augmenter son plafond d'emplois afin de pouvoir recruter des ingénieurs sous plafond pour répondre à la demande croissante des collectivités locales. Pour un établissement comme le Cerema, les contraintes imposées par la circulaire du 11 juillet 2010 de la direction du budget semblent en effet trop rigoureuses et l'empêchent de gérer efficacement son besoin de souplesse en matière de ressources humaines, notamment afin de répondre à des projets rémunérés. Le

besoin porte ainsi uniquement sur le plafond d'emplois et non sur le financement de ces mêmes emplois. En effet, depuis la création de l'établissement, les effectifs sous plafond sont en diminution. Ainsi, depuis 2016, 665 suppressions de postes ont été demandées au Cerema. En 2023, aucune suppression de poste n'a été demandée et en 2024, un schéma d'emplois positif a été alloué à l'établissement, rajoutant 10 équivalents temps plein.



Source : Cerema

Ainsi, le Cerema estime avoir besoin d'une augmentation d'une trentaine d'ETP par an pour répondre efficacement aux demandes de l'État et des collectivités. Le rapporteur pour avis rappelle à ce titre que le Cerema dispose d'une expertise approfondie pour l'accompagnement des collectivités dans leurs transitions, qu'il serait important de développer.

C. LA DOTATION DE L'IGN

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est un établissement public à caractère administratif placé sous double tutelle des ministères chargés de l'écologie et de la forêt.

L'action 12 porte les crédits de la politique publique de l'« information géographique et cartographique » qui sont versés à l'IGN, permettant de financer la production de l'information géographique, les activités de recherche de l'institut et son appui aux politiques publiques, en plus de ressources contractualisées (dont la majeure partie avec le ministère de la Défense). **En PLF 2024, la subvention pour charges de service public versée à l'IGN augmente de 3,80 %, passant à 92,29 millions d'euros contre 88,9 millions d'euros dans la LFI 2023.**

Les missions de l'IGN sont variées : construction des réseaux géodésiques et de nivellement, photographies aériennes, mesures laser, images satellitaires, relevés de terrain, entretien des bases de données numériques structurées et fonds cartographiques, diffusion de l'information géographique et cartographique en France. Ses compétences sont d'autant plus nécessaires dans un contexte de

dérèglement climatique, sachant que l'IGN surveille notamment l'évolution des forêts, des surfaces artificialisées (afin de suivre l'objectif de zéro artificialisation nette) et du trait de côte.

Dans le cadre de la planification écologique, l'IGN a fait part de sa volonté de devenir l'opérateur de données de la planification écologique en comprenant les changements qui s'opèrent sur le territoire dans l'objectif, à terme, de « cartographier l'anthropocène ». L'IGN a également d'autres projets, tel un projet de Géoplateforme qui vise à doter la puissance publique d'une infrastructure collaborative et mutualisée pour la production et la diffusion des géodonnées. Cette infrastructure permettra de gérer de la donnée géographique qui sera partagée avec les collectivités territoriales, qui feront ainsi des économies car elles n'auront pas à développer leur propre système de géoplateforme. Dans un contexte de bouleversement technologique, ce projet a aussi pour objectif de répondre aux enjeux de souveraineté des données de l'État face aux géants du numérique.

Au niveau financier, l'IGN a fait part au rapporteur pour avis du coût de la politique d'open data que la législation lui impose – comme à d'autres structures auditionnées – depuis le 1^{er} janvier 2021 et qui a pour effet de supprimer, sans compensation, une partie des recettes. En contrepartie de cette fin de la monétisation de ses données, l'IGN a dû repenser son modèle économique afin d'équilibrer son budget. Ce nouveau modèle économique repose notamment sur le développement de vastes projets de production de données à la demande, en appui aux politiques publiques, susceptibles de bénéficier de financements dédiés de la part des autorités responsables de la conduite de ces politiques.

De plus, l'IGN fait face à certaines difficultés en matière de financement de tâches appelées à devenir récurrentes. À titre d'exemple, en ce qui concerne le suivi de l'artificialisation des sols, le référentiel a coûté 25 millions d'euros à l'IGN et la mise à jour de ce dernier nécessite environ 2 millions d'euros par an. C'est pourquoi le rapporteur pour avis note l'importance de pérenniser des sources de financements qui correspondent aux nouvelles missions appelées à devenir socles de l'IGN.

Concernant les effectifs, il est envisagé une diminution du plafond et du schéma d'emplois de moins 25 ETP en 2024 après une année 2023 de stabilisation. Une stabilisation à 0 est à nouveau prévue en 2025. Le rapporteur pour avis note que cette baisse de 25 ETP en 2024 n'est pas expliquée au sein du projet annuel de performances, alors que c'est ce sujet qui semble revêtir le caractère le plus stratégique pour l'institut.

À titre d'exemple, l'établissement s'apprête à être missionné, avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) et le Céréma, pour le **développement d'un jumeau numérique du territoire national, c'est-à-dire une réplique numérique du territoire, construite sur un**

socle de données 3D précis et photo-réaliste, permettant de modéliser des phénomènes climatiques, urbains, etc. en appui à la décision publique. Ainsi, la réussite de ce projet, qui va mobiliser de fortes capacités d'ingénierie, est susceptible de prendre plus de temps que prévu avec un schéma d'emplois en baisse.

D. LES MOYENS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE

Météo-France est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la transition écologique, dont la mission première est d'assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens. Cependant, ses missions sont variées et évoluent, en particulier du fait du dérèglement climatique. En effet, l'établissement fournit des services météorologiques et climatiques adaptés aux besoins des pouvoirs publics, sachant que les secteurs tels que la Défense, la sécurité civile, la prévention des risques ou les transports dépendent de la météorologie. L'établissement répond aussi aux besoins des entreprises et du grand public, afin notamment de les aider à anticiper les impacts du changement climatique sur leurs activités, dont l'importance est appelée à croître.

En PLF 2024, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à Météo-France à travers l'action 13 du programme 159 connaît ainsi une hausse, passant de 199,07 millions d'euros en LFI 2023 à 207,26 millions d'euros en PLF 2024.

Cette augmentation de la SCSP est justifiée par la hausse des coûts de l'énergie qui affecte particulièrement Météo-France du fait des supercalculateurs. En effet, le coût de la mise en œuvre d'un supercalculateur intègre la consommation énergétique et les travaux d'alimentation en fluides. De plus, le renouvellement des appareils associés à ces supercalculateurs est primordial pour Météo-France afin de continuer à disposer de moyens de calcul intensif suffisants, au moins équivalents à ceux dont disposent les autres grands services de météo nationaux européens. Cette augmentation des moyens de Météo-France est aussi justifiée par le fait que l'établissement va devoir, comme l'ensemble des opérateurs de l'État, assurer le maintien de certains de ses services dans un contexte de gratuité de l'accès aux données.

Concernant ses effectifs, le schéma d'emplois est positif de 25 ETP pour un effectif total de 2 583 ETP en PLF 2024, avec un plafond d'emplois de 2 632 ETPT (+ 18 ETPT par rapport à la LFI 2023). Cette augmentation du plafond d'emplois permettra d'accueillir de nouveaux élèves en formation à l'École nationale de la météorologie. En effet, ceux-ci sont comptés au sein du plafond d'emplois de l'opérateur et peuvent priver l'opérateur d'autres emplois nécessaires à l'exercice de ses missions. Ce renversement de la tendance en matière d'effectifs permettra aussi de combler en partie le problème de la pyramide des âges auquel fait face Météo-France, après avoir perdu 25 % de ses effectifs en dix ans.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

M. Sébastien Soriano, directeur général

Mme Jeanne Strausz, secrétaire générale

Office français de la biodiversité – OFB

M. Olivier Thibault, directeur général

M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Brice Huet, directeur général adjoint

Mme Célia de Lavergne, directrice de l'eau et de la biodiversité

M. Damien Lamotte, sous-directeur de la coordination, de l'appui et de la stratégie des politiques de restauration et de préservation des écosystèmes (P113)

Mme Sylvie Escande-Vilbois, cheffe de la mission « Performance » (P380)

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

Mme Cécile Arcade, secrétaire générale

Mme Catherine Maligne, directrice de cabinet du directeur général

M. Erick Lajarge, directeur général adjoint et directeur des programmes

Météo-France

Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale

M. Philippe Gonzalez, secrétaire général

Audition commune

– Agence Rhône-Méditerranée et Corse

M. Nicolas Chantepy, directeur général par intérim

– Agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Martin Gutton, directeur général

Office national des forêts (ONF)

Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale

M. Jean-Yves Caultet, président du conseil d'administration

Commissariat général au développement durable (CGDD)

M. Thomas Lesueur, Commissaire général au développement durable

M. Thierry Courtine, chef du service de la recherche et de l'innovation

M. Romain Duglué, chef du bureau du budget, des affaires financières et des marchés